

ФГБУН Институт экономики Российской академии наук

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ ИНСТИТУТА ЭКОНОМИКИ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК
НА ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА РФ НА 2022 Г. И НА
ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2023-2024 ГГ.**

Москва - октябрь 2021 г.

Резюме

Экспертное заключение на Проект федерального бюджета на 2022 г. и на плановый период 2023–2024 гг. подготовлено с учетом дополняющих положений Прогноза социально-экономического развития РФ на 2022 г. и на плановый период 2023-2024 гг., так как оба документа обладают единой концептуальной позицией.

Осуществлен комплексный анализ представленных в Пояснительной записке к Проекту Федерального закона «О Федеральном бюджете на 2022 г. и на плановый период 2023–2024 гг.» основных задач и направлений реализации государственной финансовой политики в экономической и социальной сферах. Проведена оценка предлагаемых методов решения демографических проблем, задачи обеспечения ускорения качественного экономического роста, возможности парирования вызовов и угроз национальной безопасности. Дается оценка адаптивности и достаточности источников формирования доходов федерального бюджета, направлений и объемов использования бюджетных средств.

Подробный анализ проведен в части формирования расходов федерального бюджета на реализацию социально ориентированных национальных программ. Представлена прогнозная оценка эффективности заложенных в них объемов и динамики финансирования на протяжении планового периода.

Отдельное внимание в экспертном заключении уделено вопросам финансовой поддержки регионов и муниципалитетов, распределения межбюджетных трансфертов. Указывается на несоответствие планируемого финансирования стратегическим приоритетам пространственного развития.

Общий вывод экспертов заключается в том, что Проект федерального бюджета нацелен на обеспечение приоритета финансовой стабильности и таргетирования инфляции, но не в полной мере использует финансовые механизмы достижения национальных задач социально-экономического развития России в сферах решения демографических проблем, обеспечения ускорения качественного экономического роста, повышения качества жизни населения.

СОДЕРЖАНИЕ

I. Задачи государственной бюджетной политики на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг.	4
II. Основные направления государственной бюджетной политики на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг.....	5
III. Проблемные аспекты формирования доходов в Проекте Федерального бюджета на 2021 г. и на плановый период 2022 - 2023 гг.	11
IV. Анализ основных показателей расходной части Проекта Федерального бюджета на 2022 г. и плановый период 2023-2024 гг.	28
V. Особенности бюджетного финансирования социально ориентированных национальных проектов и государственных программ	35
VI. Ценовые факторы и возможные ценовые последствия бюджетной политики на 2022 г. и плановый период 2023-2024 гг.	41
VII. Отражение в Проекте Федерального бюджета на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг. финансовых аспектов поддержки регионов и муниципалитетов.....	45
VIII. Заключение	57

I. Задачи государственной бюджетной политики на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг.

Жизнь в условиях распространения новой коронавирусной инфекции ощутило повысила ожидания населения России в том, что центральные органы государственной власти существенно увеличат свое участие в решении насущных социальных проблем, в первую очередь, здравоохранения, повышения занятости и снижения уровня бедности, обеспечения достойной оплаты труда, условий осуществления хозяйственной деятельности, повышения доступности и адаптивности информационной среды, быстрой реализации программ устранения изношенности коммуникаций, инфраструктуры и ЖКХ, улучшения криминогенной обстановки и пр.

Однако, центральные органы власти ответственность за развитие образования, здравоохранения, борьбу с лесными пожарами и многое другое в значительной мере продолжают перекладывать на органы власти субъектов Федерации и органы местного управления без выделения им достаточного объема средств. Это приводит к наращиванию долгов на региональном уровне и росту долговой нагрузки многих субъектов РФ.

Очевидным стало и то, что современные коммерческие структуры, частный бизнес, не способны решать многие социальные проблемы и задачи социальной направленности. Понятно также, что противостоять принимаемым зарубежными государствами в отношении Российской Федерации, ее хозяйствующих субъектов и граждан запретительным и ограничительным мерам, экономическим санкциям, минимизировать наносимый ими ущерб должно в первую очередь государство, опираясь на бюджетное финансирование.

Непростая экономическая и сложная социальная ситуация в Российской Федерации повысила требования со стороны общества к справедливости и обоснованности принимаемых на всех уровнях управления решений, результативности деятельности органов всех уровней власти. В

бюджетной сфере это проявляется в росте общественного внимания к направлениям и объёмам использования бюджетных средств, источникам доходов и направлениям расходов бюджета. В первую очередь это касается федерального бюджета, справедливости, по мнению общества, в формировании статей и объёмов его доходов и расходов.

Требовательность к бюджету растёт. Федеральный бюджет, который будет восприниматься российским социумом как соответствующий непростым задачам крайне сложной пандемической и пост-пандемической ситуации, способный купировать спонтанно возникающие экологические и социальные риски, должен:

- соответствовать стратегическими целям Российской Федерации и обеспечению национальной безопасности;
- оптимизировать расходы на содержание государственного аппарата;
- предусматривать разумный (одновременно необходимый и достаточный) по размеру и рациональный по структуре государственный долг;
- обеспечивать оптимальный объём государственных резервов;
- сохранять не просто необходимый, но и социально-экономически целесообразный и справедливый уровень налогообложения;
- содействовать устранению неравенства субъектов Российской Федерации по уровню социально-экономического развития, развитию инфраструктуры и средств связи.

II. Основные направления государственной бюджетной политики на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг.

Прежде всего следует отметить, что впервые за многие годы Законопроект о Федеральном бюджете (далее - Законопроект), Пояснительная записка к Проекту федерального бюджета российской федерации на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг. (далее – Пояснительная записка) и Прогноз социально-экономического развития

российской федерации на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг. (далее - Прогноз), хотя и подготовлены традиционно различными ведомствами – Минфином РФ и Минэкономразвития РФ – характеризуются концептуальным единством и дополняют друг друга по ряду важнейших положений. По этой причине данные документы целесообразно рассматривать в комплексе.

В целом показатели Прогноза и Проекта ФБ до 2024 г. сформированы с учетом прогнозирования тенденций снижения степени влияния пандемии на экономическую активность, мероприятий по восстановлению российской экономики после событий 2020–2021 гг. с последующей планомерной стабилизацией ВВП, а также с учетом сохранения санкций и ограничительных мер, принятых иностранными государствами в отношении России.

К положительным моментам реализации этих тенденций в Законопроекте отнесены изменение ряда макроэкономических показателей на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг.:

- рост ВВП, объема экспорта, инвестиций, фонда заработной платы в абсолютном выражении как по отношению к предыдущему году, так и по сравнению с показателями, содержащимися в Законе № 385-ФЗ¹;
- резкое повышение цен на нефть Urals в 2022 г. по отношению к 2021 г. и их последующая стабилизация;
- ежегодный рост объема экспорта природного газа и его добычи;
- снижение курса доллара в 2022–2023 гг. по сравнению с показателями Закона № 385-ФЗ, хотя и незначительное;
- ежегодное увеличение прибыли прибыльных организаций;
- стабилизация показателя инфляции и сохранение ее значения на уровне 4%;

¹ Федеральный закон от 08.12.2020 г. № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 г. и на плановый период 2022 и 2023 гг.» (Далее – Закон № 385-ФЗ).

– ежегодное увеличение доходной части бюджета в 2022–2024 гг. как по отношению к предыдущему году, так и по сравнению с данными Закона № 385-ФЗ;

– превышение доходной части бюджета над расходной в 2022–2023 гг., особенно учитывая, что Закон № 385-ФЗ был принят с дефицитом бюджета;

– ежегодный рост объема Фонда национального благосостояния, как в абсолютном выражении, так и по отношению к ВВП. Причем темпы роста объема роста Фонда будут довольно существенными в 2023–2024 гг.;

– отсутствие плановых мероприятий по использованию средств Фонда национального благосостояния на финансирование дефицита федерального бюджета в 2022–2024 гг.;

– ежегодное сокращение объемов источников финансирования дефицита бюджета.

Однако на фоне положительной динамики некоторых макроэкономических показателей Законопроект содержит ряд негативных прогнозов, тормозящих восстановление российской экономики и ее стабилизацию, в том числе:

– ежегодное снижение цен на нефть Urals и газ, начиная с 2023 г.;

– крайне незначительное ежегодное повышение доходов бюджета;

– превышение расходов над доходами в 2024 г. и планирование объемов федерального бюджета с дефицитом;

– наличие существенного нефтяного дефицита на протяжении 2022–2024 гг.;

– повышение курса доллара в 2024 г. по отношению к рублю по сравнению с 2022–2023 гг. и сохранение величины данного показателя на уровне 2021 г. – периода, когда распространение коронавирусной инфекции во всем мире имело широкие масштабы;

– рост объема государственного долга Российской Федерации.

Обозначенные условия развития и формируют современные приоритеты бюджетной политики, в том контексте, в котором они отражены

в официальных источниках позиции Минфина РФ. Они же рассматривались как доминирующие при подготовке Прогноза социально-экономического развития РФ.

В 2020 г., на который пришелся пик кризисных явлений, связанных с пандемией, ВВП России упал на 3,0%, объем промышленного производства снизился на 2,1% (см. табл. 1), ощутимо снизилось благосостояние значительной части населения. Дефицит Федерального бюджета увеличился до 3,8% к объему ВВП. Источником его покрытия преимущественно были государственные заимствования, а не Фонд национального благосостояния (ФНБ) (Пояснительная записка к Проекту ФБ, с. 26).

Таблица 1

Важнейшие показатели социально-экономического развития РФ в 2020–2024 гг. согласно Прогнозу социально-экономического развития РФ и Пояснительной записки к проекту Федерального бюджета.

Наименование	2020 (отчет)	2021 (оценка)	2022 проект	2023 проект	2024 проект
Рост ВВП в % (базовый вариант Прогноза)	-3,0	4,2	3,0	3,0	3,0
Инфляция (ИПЦ) в % (базовый вариант Прогноза)	4,9	5,8	4,0	4,0	4,0
Рост инвестиций в основной капитал в % (базовый вариант Прогноза)	-4,1	4,5	4,8	5,1	5,3
Доходы Федерального бюджета в % к ВВП	17,5	19,1	18,8	18,0	17,0
Дефицит (-) /профицит (+) Федерального бюджета в % к ВВП	-3,8	-0,2	1,0	0,2	0,3
Объем ФНБ в % к ВВП на начало г.	7,3	10,9	10,4	11,6	13,3
Объем ФНБ в % к ВВП на конец г.	12,7	11,2	12,4	14,2	15,4
Государств. долг в % к ВВП на конец г.	17,7	17,8	19,4	20,3	21,1
Промышленное производство в % (базовый вариант Прогноза)	-2,1	4,2	3,3	2,4	2,2

Логично было бы ожидать более масштабного использования имеющихся в распоряжении Правительства финансовых резервов для противодействия кризисным явлениям в экономической и социальной сферах. Однако ФНБ с каждым запланированным годом будет увеличиваться в отношении к ВВП с 10,9% до 15,4% ВВП.

После выхода из пост-пандемического кризиса бюджетная консолидация вновь становится приоритетной. Уже в 2021 ожидается незначительный дефицит Федерального бюджета (-0,2% к ВВП), в 2022–2024 гг. планируется профицит Федерального бюджета (табл. 1).

При этом роль Федерального бюджета как инструмента реализации государственной экономической политики будет последовательно сокращаться вследствие снижения доходов Федерального бюджета в отношении к объему ВВП от 19,1% в 2022 г. до 17,0% в 2024 г. *Таким образом заявленного возрастания значения государственных финансовых ресурсов для осуществления значительных инвестиций в основные фонды как необходимого условия, обеспечивающего экономический рост, в 2022–2024 гг., согласно Прогнозу и Проекту Федерального бюджета, не произойдет.*

Тем не менее Прогноз утверждает, что «начиная с 2021 г. ожидается ускорение роста инвестиций в основной капитал выше темпов роста экономики, что выражается в увеличении доли валового накопления основного капитала в 2022 - 2024 гг.», «...рост инвестиций в основной капитал в рамках базового варианта составит 4,8% в 2022 г., а в 2023 - 2024 гг. превысит уровень 5%». Иными словами, Прогноз предполагает, что рост инвестиций не ограничится восстановительным ростом 2021 г. (+4,5%), а еще ускорится беспрецедентным для последних лет по длительности рывком, и объем инвестиций в основные фонды будет расти быстрее ВВП. Составители Прогноза понимают, что происходящее во второй половине 2021 г.

ужесточение денежно-кредитной политики (ДКП) такому рывку не способствует (Прогноз, с.5) и выражают надежду, что ДКП смягчится в ближайшем будущем. Эта надежда на быстрый успех борьбы с немонетарной инфляцией монетарными методами является одной из основ для прогнозных расчетов ускоренного роста частных инвестиций и других позиций Прогноза.

Остается неясным, откуда возникнут не только финансовые, но и материально-технические источники такого рывка, поскольку Прогноз предполагает, что в период 2022-2024 гг. рост промышленного производства будет замедляться и составит в 2024 г. 2,2% (табл. 1).

Неясно также, как сочетаются надежды Прогноза на ускоренный рост частных инвестиций с предположениями Минфина в Проекте ФБ о дополнительном поступлении НДФЛ с доходов в виде процентов по вкладам (остаткам на счетах) в банках, а также на доходы в виде процента (федеральная часть) в сумме 100 млрд. руб. ежегодно в 2022-2024 гг. (Пояснительная записка с. 55), т.е. налоговом изъятии тех средств населения, которые аккумулируются банками и являются, таким образом, инвестиционными ресурсами, предоставляемыми на кредитной основе.

Отмеченные и другие нестыковки Прогноза и Проекта ФБ являются логическим следствием попыток подогнать декларируемые его составителями цели обеспечения экономического роста под фактические приоритеты бюджетной политики:

- наращивание объемов ФНБ,
- минимизацию роли Федерального бюджета как инструмента макроэкономической политики государства,
- формирование бездефицитного бюджета.

Эти приоритеты остаются пока неизменными, какие бы вызовы и угрозы не возникали в реальном мире: демографические, климатические, пандемические, социальные, экономические или финансовые. Поэтому доминирующий способ реакции на все эти вызовы и угрозы предсказуем – затыкание «финансовых дыр» и попытка минимизации вновь возникающих

социальных и экономических рисков, которые на момент принятия решений выглядят наиболее угрожающими (но это не означает, что в следующий момент не появятся более опасные). Таким образом *формируется некая реактивная финансовая политика, которая, к сожалению, объективно не способна обеспечить достижение стратегических задач устойчивого социально-экономического роста отечественной экономики.*

III. Проблемные аспекты формирования доходов в Проекте Федерального бюджета на 2021 г. и на плановый период 2022 - 2023 гг.

Общая сумма доходов федерального бюджета прогнозируется на уровне 18,8% ВВП в 2022 г. со снижением в последующие годы планового периода (до 16,0% ВВП в 2023 г. и 17,0% в 2024 г.). Это означает, что в рамках планового трехлетнего периода будет иметь место выраженное (более, чем на 2 п.п.) снижение объема доходов федерального бюджета относительно ВВП по сравнению с ожидаемыми итогами 2021 г. и по сравнению с фактическими итогами первого полугодия текущего года, когда эти показатели составляли соответственно 19,1% и 19,6% (табл.2).

Таблица 2

Доходы федерального бюджета, 2019-2024 гг.²

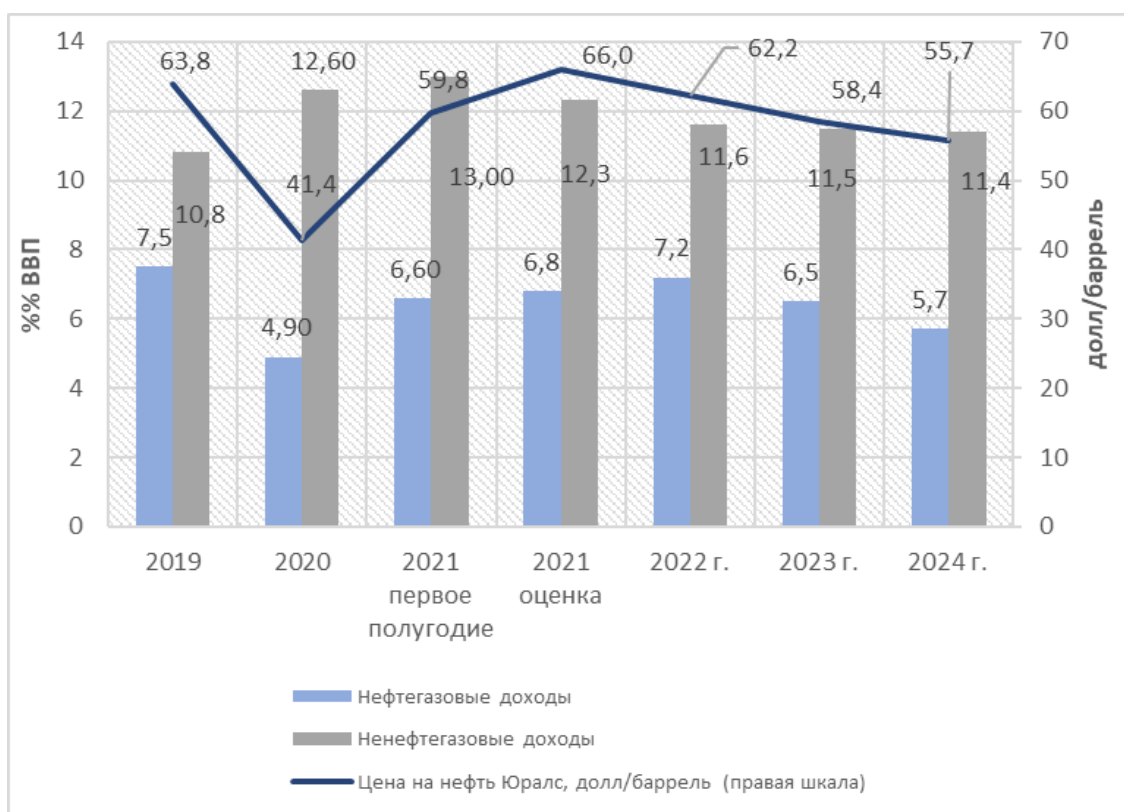
Показатель	2019 г.	2020 г.	2021 г. первое полугодие	2021 г. (оценка)	Законопроект		
					2022 г.	2023 г.	2024 г.
Доходы, всего	20187,2	18719,1	11265,8	23 782,30	25 021,90	25 540,20	25 831,80
в % к ВВП	18,3	17,5	19,6	19,1	18,8	18	17
в том числе:							
Нефтегазовые доходы	8247,7	5235,2	3776,0	8 466,30	9 542,60	9 194,60	8 564,60
в % к ВВП	7,5	4,9	6,6	6,8	7,2	6,5	5,7
Ненефтегазовые доходы	11939,5	13487	7489,8	15 316,10	15 479,30	16 345,60	17 267,20
в % к ВВП	10,8	12,6	13,0	12,3	11,6	11,5	11,4
Доля в общем объеме доходов, %	100	100	100	100	100	100	100
в том числе:							
Нефтегазовые доходы	40,9	28,0	33,5	35,6	38,1	36	33,2

² Здесь и далее, если не оговорено дополнительно, приводятся фактические данные за периоды до 1.07.2021 г. Итоги текущего 2021 г. приводятся по предварительной оценке Минфина, а показатели за последующие годы – по данным Законопроекта.

Нефтегазовые доходы	59,1	72,0	66,5	64,4	61,9	64	66,8
---------------------	------	------	------	------	------	----	------

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального Закона «О федеральном бюджете на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг.», Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1.07.2021. на 1.01.2020. (сайт Федерального казначейства www.roskazna.gov.ru), ФГСФ (<https://rosstat.gov.ru>).

Снижение доли доходов федерального бюджета в ВВП имеет место как за счет нефтегазовых доходов, которые сокращаются с 6,8% (по предварительной оценке итогов 2021 г.) и 7,2% в 2022 г. до 5,7% в 2024 г., так и за счет ненефтегазовых доходов. Доля последних в ВВП сокращается на 0,9 п.п. – с 12,3% ВВП по оценке итогов 2021 г. до 11,4% в 2024 г. (рис.1).



Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального Закона «О федеральном бюджете на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг.», Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1.07.2021. на 1.01.2020. (сайт Федерального казначейства www.roskazna.gov.ru), ФГСФ (<https://rosstat.gov.ru>).

Рисунок 1. Нефтегазовые, ненефтегазовые доходы бюджета и цена нефти в 2019 – 2024 гг.

В то же время по итогам первого полугодия 2021 г. значение данного показателя для ненефтегазовых доходов относительно ВВП было выше оценки за 2021 г. на 0,7 п.п. Отношение нефтегазовых доходов федерального бюджета к ВВП в первом полугодии текущего года составляло 6,6% при средней цене на нефть сорта Юралс (применявшейся для расчета НДПИ) в

этот период в размере 59,775 долл/баррель. По предварительным оценкам итогов года при цене на нефть на уровне 66,0 долл/баррель доля нефтегазовых доходов в ВВП составит 6,8%, а уже в следующем 2022 г. при более низкой прогнозируемой цене на нефть (62,2 долл/баррель) доля данной категории доходов в ВВП повысится на 0,4 п.п. (до 7,2%). При этом далее при плавном снижении цен на нефть сорта Юралс прогнозируется и дальнейшее снижение данной категории доходов относительно ВВП.

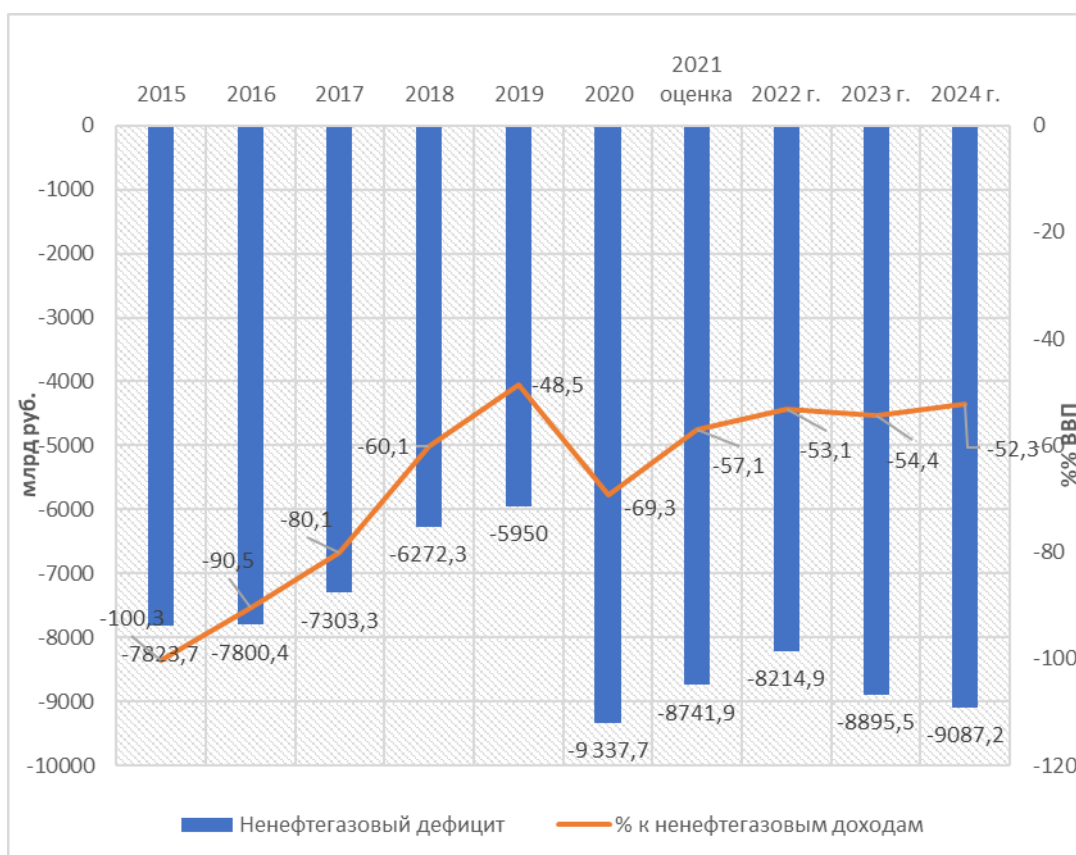
На протяжении всего рассматриваемого периода доля нефтегазовых и ненефтегазовых доходов в федеральном бюджете практически не меняется. Если по итогам 2021 г. ожидается, что то доля первых составит 35,6%, а вторых – 64,4%, то по итогам планового периода их соотношение составит 33,2% и 66,8%, соответственно. Таким образом, в рамках планового периода не просматривается снижения зависимости доходов бюджета от нефте- и газодобычи.

По абсолютным значениям поступлений доходов в федеральный бюджет просматривается следующая картина. В целом за период 2021-2024 гг. прогнозируется рост доходов федерального бюджета на 8,6%. При этом, если в 2022 г. прирост поступлений в федеральный бюджет составит 5,2% (1,2% в реальном исчислении) по сравнению с предшествующим годом, то в 2023 г. и 2024 г. динамика выражено замедлится – до 2,1% и 1,1% в номинальном выражении. Соответственно в реальном исчислении (с учетом прогнозируемой инфляции на уровне 4,0%) доходы федерального бюджета в 2023 и 2024 гг. будут сокращаться на 1,9% и 2,7%, соответственно. В целом же доходы федерального бюджета по итогам 2024 г. прогнозируются на уровне 96,6% от показателей 2021 г. (в реальном исчислении).

Такая динамика поступлений доходов в федеральный бюджет в реальном выражении вызывает серьезные опасения относительно возможности поддержания расходов на необходимом с учетом темпов инфляции уровне.

Динамика нефтегазовых и ненефтегазовых доходов с учетом инфляции будет разнонаправленной. Так, если нефтегазовые доходы в реальном исчислении в первом году планового периода (2022 г.) увеличатся на 8,4%, то ненефтегазовые доходы сократятся (на 2,8%). Далее по годам ситуация меняется – нефтегазовые доходы в реальном исчислении сокращаются (на 7,4% и 10,4%, соответственно), в то время как ненефтегазовые растут (на 1,5% и на 1,6%, соответственно).

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что в проект федерального бюджета на 2022 г. и плановый период до 2024 г. закладываются достаточно высокие значения ненефтегазового дефицита. Именно этот показатель в значительной мере отражает возможности или потенциал «независимости» от нефтегазовых доходов. Эти данные свидетельствуют, что пока этот потенциал невелик. Прогнозируемое снижение доли ненефтегазовых доходов в ВВП имеет своим следствием и выраженный рост по абсолютным значениям ненефтегазового дефицита (рис.2). Если на протяжении 2015–2019 гг. ненефтегазовый дефицит выраженно сокращался как по абсолютным значениям (на 24,0%), так и относительно общей суммы ненефтегазовых доходов (со 100,3% в 2015 г. до 48,5% в 2019 г.), то в 2022-2024 гг. ожидается рост абсолютных значений дефицита на 10,6%, или на 872,3 млрд руб. При этом относительно общей суммы ненефтегазовых доходов ожидается некоторое его сокращение – с 57,1% по оценке итогов 2021 г. до 53,1% в 2022 г. и 52,3% в 2024 г. В то же время абсолютные значения ненефтегазового дефицита остаются существенно выше показателей «доковидной» эпохи. В то же время нельзя не отметить, что на протяжении всего периода (за исключением кризисного 2020 г.) просматривается тренд к сокращению ненефтегазового дефицита относительно ВВП с 9,4% в 2014 г. до 5,4% в 2019 г. с ростом до 8,7% в 2021 г. и далее со снижением до 6,0% в 2024 г.



Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального Закона «О федеральном бюджете на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг.», Минфин РФ. Приложение 3.1. Краткая информация об исполнении федерального бюджета (млрд руб.). Режим доступа: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/07/main/fedbud_year.xlsx (Дата обращения 12.10.2021), ФГСФ (<https://rosstat.gov.ru>).

Рисунок 2. Нефтегазовый дефицит федерального бюджета в 2014 - 2024 гг.

Еще одним фактором, который необходимо учитывать при оценке итоговой динамики доходов федерального бюджета, является показатель базовых нефтегазовых доходов³. Их величина, по сути, отражает не потенциал роста объема финансирования, а объем средств, потенциально направляемых в Фонд национального благосостояния. Базовые нефтегазовые доходы по итогам 2024 г. увеличиваются на 9,8% по сравнению с 2021 г. (предварительной оценкой). Этот прирост обеспечивается в рамках первых двух лет рассматриваемого периода (на 4,3% в 2022 г. и 5,5% в 2023 г.) с последующим снижением менее чем на 1% (табл. 3). Соответственно

³ Под базовыми нефтегазовыми доходами в соответствии со Ст.96.6 Бюджетного кодекса РФ понимаются нефтегазовые доходы, рассчитанные исходя «базовой цены на нефть, базовой экспортной цены на газ природный, базовых цен экспортной альтернативы для автомобильного бензина АИ-92 класса 5 и дизельного топлива класса 5 и прогнозируемого либо фактически сложившегося за отчетный финансовый год обменного курса доллара США к рублю».

дополнительные нефтегазовые доходы существенно увеличиваются в 2022 г. – на 32,1% или на 824,7 млрд руб., что потенциально формирует объемы закупок валюты (или золота) на валютном рынке. В последующие годы дополнительные нефтегазовые доходы существенно сокращаются (до уровня 2021 г. и даже ниже).

Таблица 3

Базовые и дополнительные нефтегазовые доходы федерального бюджета, 2021-2024 гг.

	2021 г. первое полугодие	2021 оценка	2022 г.	2023 г.	2024 г.
Базовые нефтегазовые доходы млрд. руб.	2924,5	5 893,20	6 145,00	6 483,80	6 467,90
в %% к ВВП	5,1	4,7	4,6	4,6	4,3
Дополнительные нефтегазовые доходы млрд. руб.	851,4	2 573,00	3 397,70	2 710,80	2 096,70
в %% к ВВП	1,5%	2,1	2,5	1,9	1,4
Дополнительные нефтегазовые доходы, направляемые в ФНБ, млрд руб.	не было	н/д	2550,96	3437,48	2751,51
в %% к ВВП			1,9	2,4	1,8

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального Закона «О федеральном бюджете на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг.»; «Расчеты прогнозируемых объемов дополнительных (недополученных) нефтегазовых доходов федерального бюджета, прогнозируемых объемов средств Фонда национального благосостояния на начало и конец 2022, 2023 и 2024 гг., а также их использования в случаях, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации»; ФГСФ (<https://rosstat.gov.ru>).

Нефтегазовые доходы

Снижение нефтегазовых доходов по отношению к ВВП, которое предполагается в 2022 г. и в плановом периоде 2023-2024 гг. не столь существенно, как ожидалось год назад. Если в Законе № 385-ФЗ о бюджете устанавливалось, что доля нефтегазовых доходов в ВВП с 4,8% в 2020 г. вырастет до 5,2 % в 2021 г., до 5,5% в 2022 и 5,6% в 2023, то согласно оценке в 2021 г. она составила 6,8% ВВП (т.е. на 1,6 п.п. выше) и в 2022 г. ее уровень в ВВП поднимется и составит 7,2% (т.е. на 1,7 п.п. выше), затем уже снижаясь до 6,5 % в 2023 г. (т.е. на 0,9 п.п. выше) и до 5,7% ВВП к 2024 г. (т.е. уровень который предполагалось достичь в 2023 г. по прошлогоднему закону) (табл. 2). Более высокие абсолютные и относительные уровни нефтегазовых доходов в законопроекте обусловлены учетом увеличения

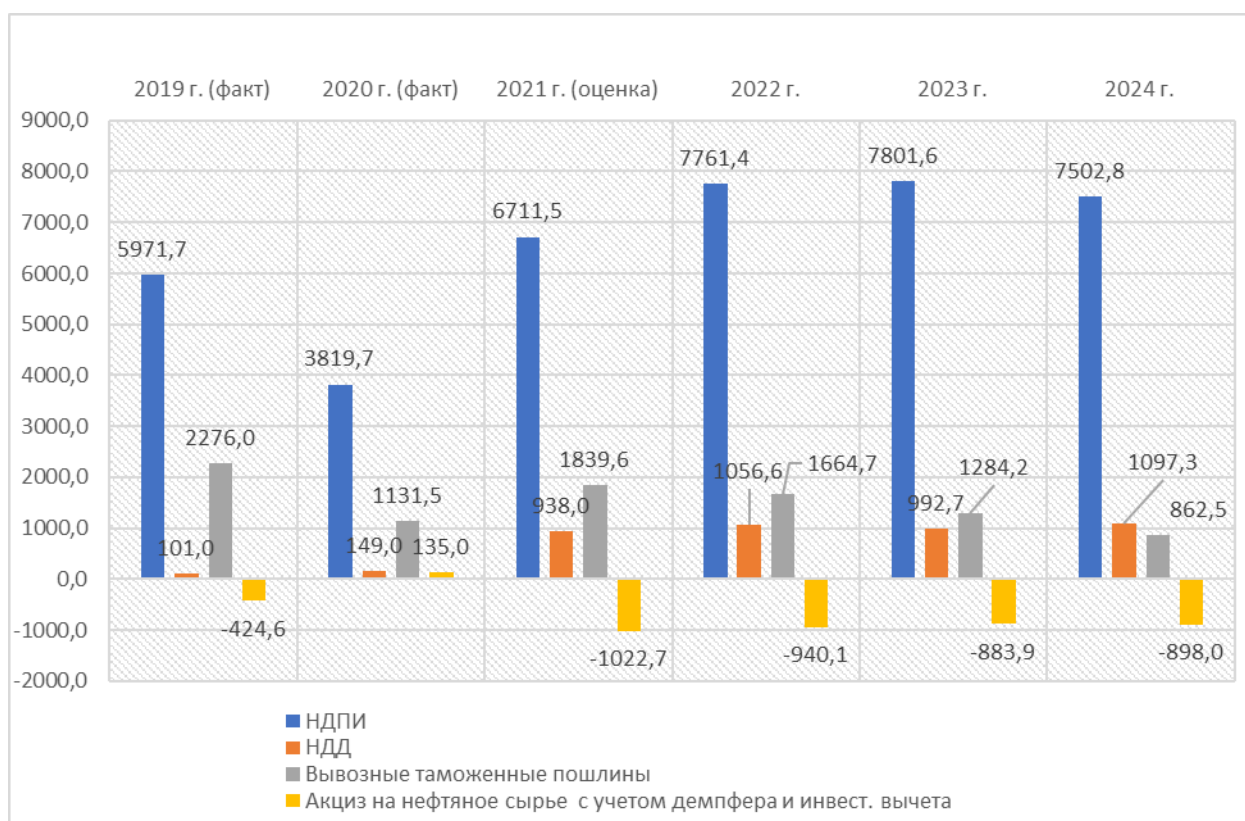
объемов нефтедобычи и ростом мировых цен на нефть и природный газ по крайней мере в 2022 г., а также необходимостью упрочить финансовую базу и снизить риски в период, характеризующийся существенной неопределенностью и турбулентностью в условиях постпандемийного мира. Этот подход представляется обоснованным.

То же относится к доле нефтегазовых доходов в общих поступлениях доходов федерального бюджета. Она выше прошлогодних проектировок для 2021 и 2022 гг. и начнет снижаться в 2023 г., достигнув предполагаемого уровня в 33,2% в 2024 г. (табл. 2). Этот пересмотр говорит о большей реалистичности подхода авторов проекта, учитывающих вероятное продолжение роста цен на энергоресурсы в ближайшие годы. Вместе с тем по-прежнему, снижение доли нефтегазовых доходов в общих поступлениях доходов федерального бюджета с 35,6% в 2021 г. до 33,2% в 2024 г. связывается с прогнозируемым постепенным снижением цен на нефть, а также с изменением структуры добычи в пользу льготных режимов налогообложения, хотя в большей степени оно связано с завершением налогового маневра и постепенным снижением, а затем в 2024 г. обнулением вывозных пошлин на нефть.

В структуре нефтегазовых доходов федерального бюджета в рамках планового периода должны произойти определенные изменения на фоне различной динамики основных составляющих (рис. 3, табл. 4).

Если в 2021 г. (по предварительной оценке) доля НДС в структуре нефтегазовых доходов составляла 79,3%, то в 2022 г. она повысится до 81,3%, в 2023 г. - до 84,9, а в 2024 г. уже составит почти 88%. При этом в абсолютном выражении прогнозируется рост поступлений налога на всем периоде по сравнению 2021 г. при некотором снижении в 2024 г. по сравнению с 2023 г. Учитывая данные о том, что объем нефтедобычи, облагаемый НДС падает, а объем газодобычи не растет, можно сделать вывод о повышении базовой ставки НДС, т.е. о повышении налоговой нагрузки на нефтегазовый бизнес.

Вывозные таможенные пошлины на нефть, газ и товары, выработанные из нефти, резко снижаются год от года и в конце планового периода их доля в структуре нефтегазовых доходов снижается в два раза с 21,7% до 10,1%, что происходит из-за реализации налогового маневра, предполагающего обнуление нефтяных пошлин и пошлин на товары, выработанные из нефти. В конце планового периода они снижаются на 53,1 % по сравнению с уровнем 2021 г.



Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального Закона «О федеральном бюджете на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг.»; Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1.01.2020. на 1.01.2021. (сайт Федерального казначейства www.roskazna.gov.ru),

Рисунок 3. Динамика нефтегазовых доходов федерального бюджета, 2019 - 2024 гг., млрд руб.

Итогом завершения налогового маневра станет сокращение доли таможенных пошлин в структуре нефтегазовых доходов с 27,6% в 2019 г. и 21,6% в 2020 г. до 10,1% к концу планового периода. Фактически рост поступлений НДС отражает перераспределение общей суммы этих двух фискальных платежей в пользу налога и компенсирует сокращение

поступлений таможенных пошлин. На эти два источника поступлений приходится 94%-99% всей суммы нефтегазовых доходов (с учетом суммы отрицательного акциза на протяжении всего периода).

Можно объяснить реализацию этого «маневра» в налогообложении, попыткой стратегически застраховать бюджетные доходы от снижения в результате падения спроса на мировом рынке на российские энергоресурсы в рамках широкомасштабного перехода к политике углеродной нейтральности. Однако это представляется преждевременным и обнуление экспортных пошлин (пока только на нефть и нефтепродукты) лишает бюджет существенных доходов в столь сложный период. Нелишне вспомнить, что обнуление экспортных пошлин в современной России уже происходило в середине 1990-х гг. и в конце 1990-х гг., т.е. через несколько лет было отменено. Пока же рост ставок НДС для компенсации экспортных пошлин, повышая внутренние цены на энергоносители, создает проблемы для внутренней переработки нефти, повышает налоговую нагрузку на российский бизнес, порождает существование сложной акцизно-демпферной системы для контроля цен на энергоносители для населения и промышленных потребителей, которая постоянно меняется, увеличивая проблемы в налоговом администрировании и вызывает критику экономистов и представителей бизнеса. Достаточно нелогично при этом сохранение экспортных пошлин на газ, хотя мотивация их сохранения почти та же, что и у экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты. На экспортные пошлины на газ приходится в 2021 г. - 44,8% всех экспортных пошлин, в 2022 г. – 53,2%, в 2023 – уже 70,3% и в 2024 г. все 100%.

Таблица 4

**Динамика и структура нефтегазовых доходов
в проекте Федерального бюджета на 2022 г. и на плановый период 2023 и
2024 гг.**

Показатель	млрд рублей							
	2021 г. (оценка)	% к итогу	2022 г.	% к итогу	2023	% к итогу	2024	% к итогу
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Нефтегазовые доходы,	8 466,3	100,0	9 542,6	100,0	9 194,6	100,0	8 564,6	100,0

всего								
Темп прироста по сравнению с 2021 г.	100,0		+12,7		+8,3		+1,1	
в том числе								
НДПИ	6 711,5	79,3	7 761,3	81,3	7 801,6	84,9	7 502,8	87,6
Темп прироста по сравнению с 2021 г.	100,0		+15,6		+16,2		+11,7	
Вывозные таможенные пошлины	1 839,6	21,7	1 664,7	17,4	1 284,2	14,0	862,5	10,1
Темп прироста по сравнению с 2021 г.	100,0	-	- 9,5	-	-30,2	-	-53,1	-
Акциз на нефтяное сырье, направленное на переработку	-1 022,7	- 12,1	-940,0	- 9,9	-883,9	- 9,6	-898,0	- 10,4
Темп прироста по сравнению с 2021 г.	100,0	-	-8,1	-	-13,6	-	-12,2	-
НДД	938,0	11,1	1 056,6	11,1	992,7	10,7	1 097,3	12,8
Темп прироста по сравнению с 2021 г.	100,0	-	+12,7	-	+5,8	-	+ 17,0	-

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального Закона «О федеральном бюджете на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг.»

Обращает на себя внимание выраженный рост поступлений налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья (НДД) в 2022 г. и в рамках планового периода 2023-2024 гг. (табл. 4). Доля поступлений этого налога в структуре нефтегазовых доходов увеличивается с 1,2% в 2019 г. и 2,8% в 2020 г. до 11,1% уже в 2021 г. (по предварительной оценке) и остается практически на этом же уровне в рамках всего планового периода (10,8%-12,8%).

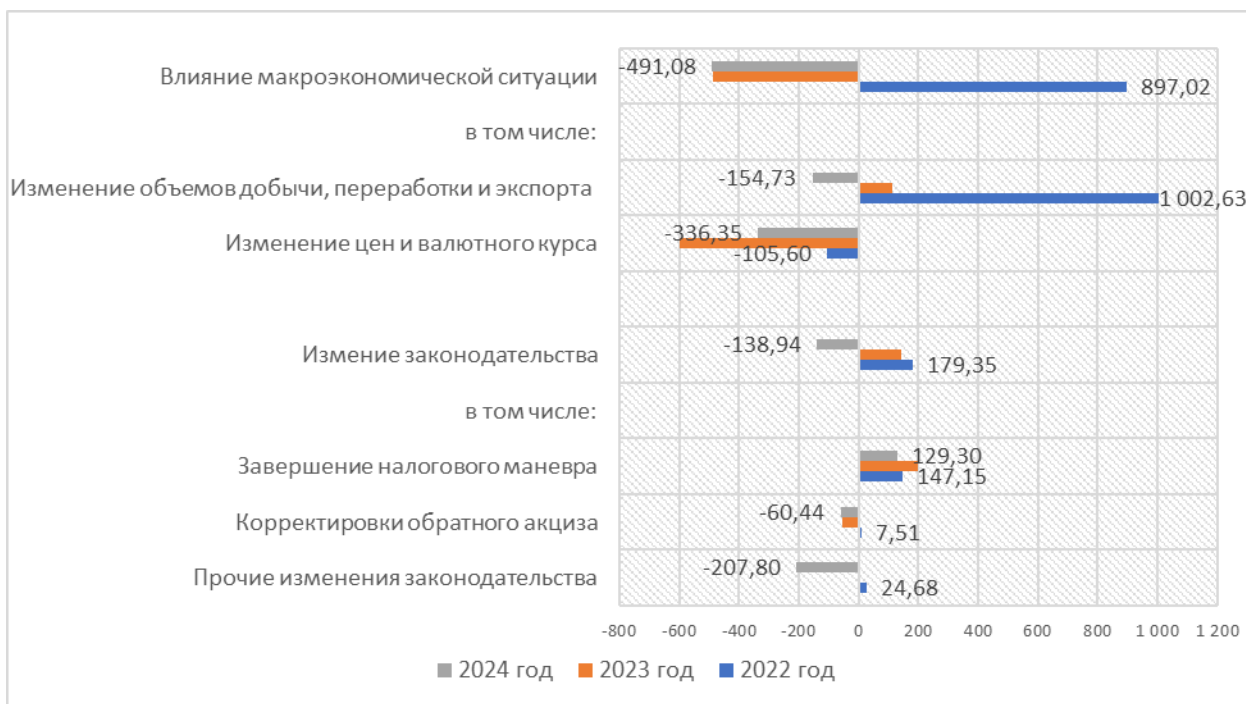
Вопросы вызывает бюджетная эффективность данного налога. Так, по оценке Минфина России, результат первого года применения оценен в 213 млрд руб. выпадающих доходов. Однако пока методика оценки не отработана. Она основана на сравнении разницы в ключевых налоговых поступлениях (НДПИ, НДД, ЭП) без учета роста добычи до и после введения режима НДД, что, безусловно, должно входить в объект анализа.

Также необходимо отметить, влияние вводимого в модель нефтегазового налогообложения акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку (с учетом демпфера) нового элемента – инвестиционного вычета. Результатом станет возврат к отрицательным значениям этого платежа (с учетом демпфера и вычета) уже в 2021 г. В 2020 г. в период сверхнизких (даже отрицательных) мировых цен на нефть положительное

значение этого платежа существенно поддержало доходы федерального бюджета, хотя и вызвало недовольство бизнеса, а уже с 2021 г. будет иметь место устойчивое возмещение из федерального бюджета этого акциза нефтедобывающим и перерабатывающим компаниям. При этом общая сумма возмещения за три года оказывается лишь незначительно ниже поступлений от НДС.

Необходимо отметить, что понятие «нефтегазовые доходы», используемые в законопроекте, неоправданно не включает в себя все налоговые и неналоговые платежи в бюджет нефтегазового сектора помимо вышеназванных доходов и поэтому с нашей точки зрения некорректно занижает объемы и долю участия доходов нефтегазового сектора в Федеральном бюджете, что искажает оценку реальных финансовых потоков от нефтегазового комплекса в российском бюджете.

Наиболее значительными факторами, которые будут определять динамику поступлений нефтегазовых доходов в 2022–2024 гг., разработчикам проекта бюджета видятся факторы, определяющие макроэкономическую ситуацию (рис. 4). Если в 2022 г. их влияние в целом оценивается как позитивное – увеличивающее доходы федерального бюджета, то в последующие годы ситуация меняется. Ключевым фактором роста доходов бюджета в 2022 г. будет фактор, обозначенный в Пояснительной записке как «Изменение объемов добычи, переработки и экспорта». На него приходится 93,1% общей суммы прироста нефтегазовых доходов. При этом в 2022 г. прогнозируется рост объемов нефтедобычи по сравнению с предшествующим годом (на 8,3% или на 43,1 млн тонн) с незначительным повышением в следующем году и снижением объемов добычи в третьем году планового периода. В то же время предполагается опережающий рост (опережающий динамику добычи) экспорта нефти в 2022 г. с выраженным ростом в 2023 г. и снижением в 2024 г.



Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального Закона «О федеральном бюджете на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг.».

Рисунок 4. Факторы, влияющие на прирост нефтегазовых доходов федерального бюджета по сравнению с предшествующим г., млрд руб.

Обращает на себя внимание, что такой фактор, как изменение мировых цен и валютного курса на протяжении всего трехлетнего периода будет действовать в сторону снижения общей суммы доходов бюджета.

Значительные изменения, вносимые в налоговое законодательство, связанные с изменением различных параметров и применяемых коэффициентов расчета НДС, акциза на нефтяное сырье, передаваемое на переработку, на фоне действия факторов макроситуации не дают существенного прироста доходов федерального бюджета. Доля данной группы факторов в общей сумме прироста расходов в 2022 г. составляет 16,7%. Внесение данной совокупности изменений в большей степени носит характер налаживания постоянно усложняющейся системы налогообложения сектора нефте- и газодобычи и их переработки при крайне незначительном в целом фискальном эффекте.

Ненефтегазовые доходы

В Проекте бюджета прогнозируется рост доходов федерального бюджета в номинальном выражении с 23 782,3 млрд рублей в 2021 г. до 25 021,9 млрд рублей в 2022 г. (5,2% к 2021 г.), 25 540,2 млрд рублей в 2023 г. (2,1% к 2022 г.) и 25 831,8 млрд рублей в 2024 г. (1,1% к 2023 г.). На фоне роста ВВП и снижения нефтегазовых доходов по отношению к ВВП доходы сократятся с 19,1% ВВП в 2021 г. до 18,8% ВВП в 2022 г., а затем снизятся до 18,0% ВВП в 2023 г. и 17,0% ВВП в 2024 г. Это вызывает вопросы, поскольку в целом ожидается определенное оживление хозяйственной активности, рост товарооборота и прибыли субъектов экономической деятельности.

Таблица 5

Прирост поступлений ненефтегазовых доходов по сравнению с предшествующим г., млрд руб. в 2022–2024 гг.

	2022	2023	2024
Ненефтегазовые доходы - всего	163,22	866,33	921,59
в том числе по факторам			
<i>1. Влияние законодательства и разовых факторов</i>	-448,28	-42,66	23,86
из них			
НДФЛ	100,00		
НДС	-38,75	5,95	
Акцизы	13,35	41,26	37,36
НДПИ (кроме углеводородов)	123,64		
Таможенные пошлины	-65,24	-39,86	
Прочие доходы	-581,29	-50,01	-13,50
<i>2. Влияние динамики макроэкономических показателей:</i>	611,50	908,99	897,72
из них			
Налог на прибыль	108,34	57,62	84,84
НДС	44,70	711,59	721,16
НДФЛ	5,56	8,16	8,71
Акцизы	-2,86	-26,71	-17,55
НДПИ	3,75	1,07	1,44
Таможенные пошлины	17,08	54,85	54,14
Утилизационный сбор	17,14	22,84	10,43
Поступления дивидендов	507,92	78,08	19,71
Поступления доходов от управления средствами ФНБ и остатками средств на счетах бюджета	-72,29	4,61	11,34
Иные источники	-17,83	-3,14	3,50

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального Закона «О федеральном бюджете на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг.»; Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1.01.2020. на 1.01.2021. (сайт Федерального казначейства www.roskazna.gov.ru),

По Проекту бюджета структура и объем нефтегазовых доходов федерального бюджета в рассматриваемом периоде достаточно стабильны. После разового увеличения доли нефтегазовых доходов по отношению к ВВП до 12,3% в 2021 г., связанного, преимущественно, с временным всплеском оборотных налогов на фоне роста внутреннего потребления (в том числе с учетом сдержанной динамики зарубежного туризма и разовых выплат населению). На протяжении 2022–2024 гг. динамика поступления нефтегазовых доходов будет в целом соответствовать динамике ВВП, их доля по отношению к ВВП будет составлять 11,6%-11,4%. Незначительное снижение нефтегазовых доходов по отношению к ВВП связано с запланированными отдельными разовыми поступлениями в 2022 и 2023 гг., а также с динамикой отдельных показателей прогноза социально-экономического развития Российской Федерации.

В реальном выражении нефтегазовые доходы вырастут на 1,1% по отношению к 2021 г. Доля нефтегазовых доходов в доходах федерального бюджета вырастет с 64,4% в 2021 г. до 66,8% в 2024 г.

Наиболее существенное влияние на динамику нефтегазовых доходов в рамках трехлетнего периода будет оказывать хозяйственная динамика. На данный блок факторов приходится практически вся сумма прироста поступлений. При этом наиболее значительный объем прироста доходов ожидается в 2022 г. в виде поступления дивидендов, а в последующие годы приходится на НДС. При этом прироста поступлений НДС в 2022 г. по сравнению с текущим годом не ожидается. Более того в реальном исчислении будет иметь место даже сокращение поступлений, несмотря на прогнозируемый рост прибыли, товарооборота, заработной платы и т.д. Незначительное сокращение поступления налога в результате освобождения от его уплаты организаций общепита учтено в другой строке табл. 5.

Существенное снижение поступлений в 2022 г. по сравнению с текущим годом в части разовых факторов связано с таким двумя ключевыми позициями - поступлением платежа по искам о возмещении ущерба, причиненного водным объектам в результате аварии на АО «НТЭК», и перечислением Банком России части средств, связанных с покупкой акций Сбербанка. Необходимо отметить, что собственно изменения, вносимые и уже внесенные в действующее налоговое законодательство не дают выраженного прироста доходов федерального бюджета. В то же время некоторые из них носят скорее фискальный, чем регуляторный характер, хотя могут иметь и иные последствия. К числу таких мер может быть, в частности, отнесено введение акциза на жидкую сталь, которое в целом и обеспечивает рост поступлений данного акцизов в 2022 г. по сравнению с текущим годом на фоне иных изменений законодательства и нормативов зачисления акцизов, которые приводят к сокращению поступлений.

Таким образом, для нефтегазовых доходов федерального бюджета ключевым фактором, определяющим динамику доходов, остается НДС, поступления которого следуют за динамикой ВВП. Достоверность прогноза данного показателя в значительной мере определяет и достоверность прогнозов нефтегазовых доходов федерального бюджета. На протяжении всего рассматриваемого периода (2021–2024 гг.) просматривается снижение доли НДС в ВВП с 7,2% в 2021 г. (по оценке) до 6,7% в 2021 г. и повышением до 6,9% в 2024 г. При этом поступления НДС по реализации на территории РФ ведут себя аналогичным образом – снижаются с 4,3% ВВП до 4,0% в 2020 г. Такая динамика поступлений данного налога с учетом характера формирования налоговой базы вызывает определенные вопросы.

Однако добавить ряд вопросов к комплексу социальных проблем, которые не учитывает, а иногда и обостряет политика формирования доходов бюджета, может, как это ни парадоксально, реформа НДСФЛ. Реформа, которая не затрагивает ни принципов формирования налогооблагаемой базы НДСФЛ, ни введения дополнительных социальных льгот, ориентированных на

поддержку семьи, а осуществляет лишь минимальное повышение налоговой ставки НДФЛ (с 13% до 15%) на часть доходов физического лица, превышающую 5 млн руб. в год. Подсчитано, что данное увеличение налоговой нагрузки затронет немногим менее 1% трудоспособного населения.

В итоге доля налога на доходы физических лиц (НДФЛ) в структуре доходов федерального бюджета, связанных с внутренним производством, остается невелика: 1,1% в 2021 г. Её повышение до 2,2% в 2024 г. вряд ли существенно поможет наполнению федерального бюджета. При этом увеличение поступлений от НДФЛ на 122,4 млрд руб. в 2022-2024 гг. вряд ли будет способствовать решению проблемы бедности и сокращению неравенства в доходах населения даже при том, что основной объём увеличения (105,9 млрд руб.) придётся на НДФЛ, взимаемый с доходов в виде процентов по вкладам (остаткам на счетах) в банках, а также на доходы в виде процента⁴.

Следует также учитывать, что такое реформирование НДФЛ неизбежно будет способствовать и снижению инвестиционной активности, и сокращению покупательной способности определенной части населения, которые как раз и входят в перечень драйверов экономического роста.⁵

Некоторые налоговые новации

Проект федерального бюджета на 2022 г. и плановый период 2023 и 2024 гг. учитывает целый ряд серьезных налоговых новаций. Некоторые новации носят в целом весьма проблемный характер, а из текста Пояснительной записки не ясно, в какой мере эти последствия учитывались при разработке параметров Прогноза и оценке иных обстоятельств, влияющих на хозяйственную активность и динамику в отдельных сегментах экономики регионах. К числу таких мер, в частности, относится введение

⁴ Рассчитано поданным Пояснительной записки к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг.», стр. 55.

⁵ «Экономический рост в среднесрочной перспективе будет основан на расширении внутреннего спроса – как потребительского, так и инвестиционного». (Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг.», стр. 21).

акциза на сталь жидкую для изъятия в бюджет части доходов конъюнктурного характера, возникших вследствие роста мировых цен.

Вносится целый ряд уточнений и корректировок, коэффициентов, вычетов, модифицирующих действующую модель обложения НДС при добыче нефти и природного газа. Наряду с изменениями налогообложения добычи углеводородов, ставшими в последние годы уже традиционными, в настоящем законопроекте учтены и существенные изменения законодательства, повышающие налоговую нагрузку на добывающие «неуглеводородные» предприятия и организации (при добыче железных руд, многокомпонентных комплексных руд и др.). Авторы законопроекта в явном виде исходят из того, что источником уплаты повышенных сумм НДС в этих отраслях станет прибыль соответствующих субъектов. В то же время вопрос о степени жесткости и сбалансированности внутреннего рынка этих металлов фактически не оценивалась, а этот фактор может оказаться решающим для оценки влияния данной меры на ценовую динамику и последствий данного повышения налога для потребителей (даже в том случае, если эти потребители не являются массовыми). Аналогичные последствия могут возникать и в результате повышения ставки НДС на коксующийся уголь. Последствия этих и аналогичных мер в отношении иных видов полезных ископаемых сложно оценить. Очевидно, что они будут зависеть от конкретных товарных рынков (как отечественных, так и зарубежных). Причем эти последствия могут существенно различаться для производителей, локализованных в разных субъектах РФ.

Изменение нормативов распределения акцизов на средние дистилляты и на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9% и фактически замена первых на вторые имеет своей целью обеспечить устойчивость доходной базы бюджетов субъектов РФ. Оценка целесообразности данной меры смещается в плоскость достоверности оценок и качества установленных дифференцированных нормативов для субъектов

РФ, поскольку локализация налогоплательщиков первых и вторых не совпадает.

Последствия для рынка и потребителей введения возвратного акциза на этан и сжиженные углеводородные газы с последующим повышением ставки сложно оценить. В настоящем виде данная мера скорее носит поддерживающий производителей характер.

В целом наиболее существенное влияние на динамику доходов федерального бюджета в 2022 г. и последующие годы будет оказывать макроэкономическая ситуация и динамика мировых сырьевых рынков. Это влияние имеет место как в отношении нефтегазовых доходов, так и в отношении ненефтегазовых доходов. Изменения налогового законодательства лишь отчасти носят фискальный характер, а в основном носят характер точечной настройки, качество которой оценить довольно сложно. В целом просматривается определенная тенденция к смягчению налоговой нагрузки на нефтедобывающий и перерабатывающий сегмент при повышении нагрузки на некоторые иные организации добывающего сектора.

Таким образом, достоверность прогноза доходов федерального бюджета на 2022 г. и плановый период 2023 и 2024 гг. выражено зависит от достоверности оценок динамики мировых сырьевых рынков и динамики ВВП. В случае реализации заявленных макроэкономических условий вероятность достижения прогнозного уровня доходов федерального бюджета в целом достаточно велика. В то же время целый ряд параметров указывают на формирование определенного рода скрытых резервов дополнительных доходов. Последнее в целом достаточно характерно для отечественного бюджетного планирования в последние годы.

IV. Анализ основных показателей расходной части Проекта Федерального бюджета на 2022 г. и плановый период 2023-2024 гг.

Рассмотрим основные показатели по отдельным государственным программам и разделам классификации расходов бюджета, представленные в табл. 6 и 7.

Расходы федерального бюджета в 2021–2024 гг. на реализацию отдельных государственных программ, млрд. рублей

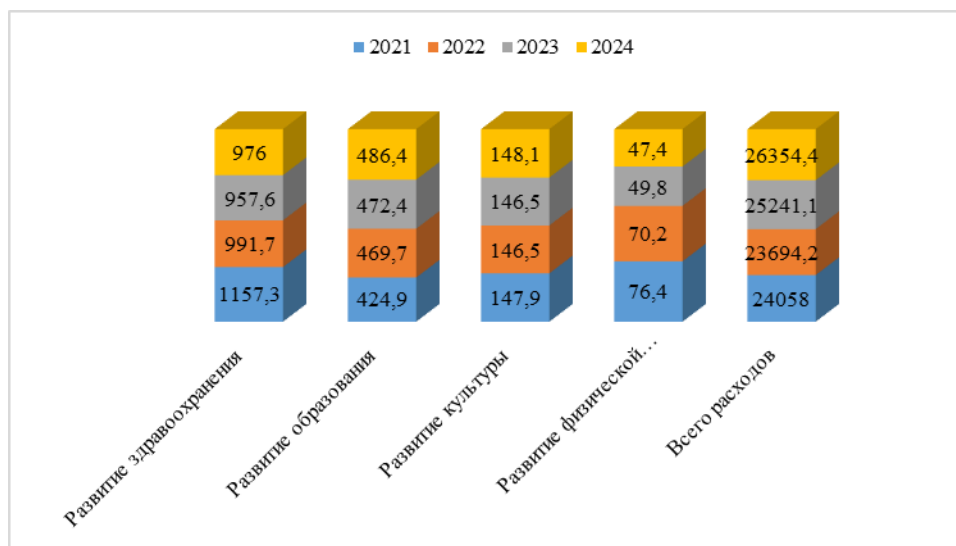
Наименование программы	2021 г.*	2022 г.		2023 г.		2024 г.	
		Законопроект	Δ к 2021 г., % 4=3/2*100	Законопроект	Δ к 2022 г., % 6=5/3*100	Законопроект	Δ к 2023 г., % 8=7/5*100
1	2	3		5		7	
Всего расходов, в том числе	24 058	23 694,2	98,5	25 241,1	106,5	26 354,4	104,4
%% к ВВП	19,3	17,8		17,8		17,4	
ВВП, млрд рублей	124438	133328	107,1	141881	106,4	151513	106,8
Рост ВВП, %	4,2	3,0		3,0		3,0	
Развитие здравоохранения	1 157,3	991,7	85,7	957,6	96,6	976,0	102,0
%% к ВВП	1,0	0,8		0,7		0,7	
Развитие образования	424,9	469,7	110,6	472,4	100,6	486,4	103,0
%% к ВВП	0,3	0,4		0,3		0,3	
Социальная поддержка граждан	2 458,3	2 215,7	90,1	2 414,7	109,0	2 581,6	107,0
%% к ВВП	2,0	1,7		1,7		1,7	
Доступная среда	68,6	63,5	92,6	64,4	101,4	64,9	100,8
%% к ВВП	0,06	0,05		0,05		0,04	
Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан РФ	322,1	395,9	123,0	424,0	107,1	338,5	80,0
%% к ВВП	0,3	0,3		0,3		0,2	
Содействие занятости населения	109,3	77,5	71,0	77,5	100,0	77,6	100,1
%% к ВВП	0,09	0,06		0,06		0,06	
Развитие культуры	147,9	146,5	99,1	146,5	100,0	148,1	101,1
%% к ВВП	0,1	0,1		0,1		0,1	
Охрана окружающей среды	85,1	125,9	148,0	147,6	117,2	112,4	76,2
%% к ВВП	0,07	0,1		0,1		0,07	
Развитие физической культуры и спорта	76,4	70,2	91,9	49,8	71,0	47,4	95,2
%% к ВВП	0,06	0,05		0,04		0,03	
Экономическое развитие и инновационная экономика	694,3	123,5	17,8	131,2	106,2	131,0	99,9
%% к ВВП	0,6	0,09		0,09		0,09	
Развитие фармацевтической и медицинской промышленности	9,4	4,8	51,1	2,7	56,3	0,3	11,1
%% к ВВП	0,008	0,004		0,002		0,0002	
Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности	782,8	781,5	99,9	807,4	103,3	835,9	103,6
%% к ВВП	0,6	0,6		0,6		0,6	

* – показатели сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2021 г.

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального Закона «О федеральном бюджете на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг.»

Из данных табл. 6 и наглядно представленных отдельных показателей расходной части федерального бюджета на рис. 5 видно, что если по прогнозным значениям в денежном обеспечении идет рост, то при сравнении с ростом ВВП за анализируемый период в процентном отношении рост призрачный, за исключением расходов по программе *«Развитие здравоохранения»*, где снижение расходов как в денежном, так и в процентном отношении к ВВП очевидно. Невольно напрашивается вывод, что несмотря на открытую войну с пандемией коронавируса все «сэкономленные» средства выводятся на закрытую подготовку к укреплению национальной обороны, где на программу выделяются денежные средства значительно превосходящие расходы на здравоохранение (табл. 6).

Следует отметить, что социальные отрасли особо ущемлены расходами из федерального бюджета. Среди наиболее пострадавших программ следует отметить *«Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан РФ»*, которой при хорошем финансировании в 2022-2024 гг., в 2024 г. выделено меньше средств, чем в предыдущий г., хотя и больше чем в 2021 г., но по соотношению 2024 г. к 2023 г. - это снижение составляет 80,0%. Вместе с тем как уже отмечено, сокращение денежных средств по показателю рост ВВП по этой программе составляет 0,2 % в 2024 г. при 0,3% в 2022 г. Также значительное сокращение прогнозируется по программе *«Развитие фармацевтической и медицинской промышленности»*, по которой сокращение как в денежном, так и в относительном соотношении к ВВП особо значительное. Так, если по этой программе прогнозируется выделить в 2022 г. 4,8 млрд. рублей, то в 2024 г. 0,3 млрд. рублей, то есть в 16 раз меньше.



Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального Закона «О федеральном бюджете на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг.»

Рисунок 5. Расходы федерального бюджета в 2021–2024 гг. на основные социальные программы, млрд. долл.

Особое внимание привлекает то, что если по отчетным данным по состоянию на 1 сентября 2021 г. выделены денежные средства, то в прогнозируемые последующие г. они сокращены. То есть, либо до конца 2021 г. предполагается урезание бюджетного финансирования, либо умышленно за базовый расчет в прогнозировании закладываются показатели, которые без особого труда можно будет выполнить и отчитаться по окончании каждого отчетного прогнозного периода. Так, например, по программе «Развитие культуры» в отчетном 2021 г. (на 01.09.2021) расходы составили 147,9 млрд. рублей, то в следующем прогнозируемом периоде 2022-2023 гг. сумма расходов определена в размере 146,5 млрд. рублей и только в 2024 г. денежные расходы достигнут и будут чуть выше отчетного периода 9 месяцев 2021 г..

В то же время, параллельно в Проекте бюджета представлены и тенденции на проведении восстановительной политики и стабилизации экономической ситуации в стране, которые нашли отражение в заявленных размерах показателей следующих государственных программ на этот период: «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»;

«Обеспечение химической и биологической безопасности Российской Федерации»; «Юстиция».

Так, например, на выполнение государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» объемы бюджетных ассигнований запланированы в размерах: на 2022 г. – 781 474,7 млн. рублей; на 2023 г. – 807 408,1 млн. рублей (увеличение составит 3,3% по сравнению с 2022 г.); на 2023 г. – 835 853,5 млн. рублей (увеличение составит 3,5% по сравнению с 2023 г.). Также следует отметить то, что в законопроекте объемы выделенного бюджетного финансирования на реализацию рассматриваемых государственных программ превышают аналогичные показатели, заявленные в Законе № 385-ФЗ.

Вместе с тем, статистические данные о состоянии преступности в Российской Федерации в январе-августе 2021 г. свидетельствуют о стабильности оперативной обстановки на территории страны. В отчетном периоде зарегистрировано на 0,8% меньше преступлений, чем за восемь месяцев прошлого г., в том числе сократилось количество грабежей - на 19%, разбоев - на 18,5%, квартирных краж – на 18,3% и краж транспортных средств - на 25,8%⁶. Но, возможно, здесь учитывается то, что падение реальных доходов граждан не исключает роста криминогенных преступлений.

В отношении государственной программы «Юстиция» ситуация выглядит следующим образом: – на 2022 г. объемы бюджетного финансирования, заявленные в законопроекте, на 1,2% превышают аналогичный показатель Закона № 385-ФЗ; на 2023 г. объемы бюджетного финансирования, заявленные в законопроекте на 0,9% превышают аналогичный показатель Закона № 385-ФЗ; на 2024 г. объемы бюджетного финансирования, заявленные в законопроекте на 3,2% превышают аналогичный показатель Закона № 385-ФЗ на 2023 г. Однако, согласно

⁶ Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь-август 2021 г. 27.09.2021. Официальный сайт МВД России. <https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/26023627/>

Законопроекту, темпы роста финансового обеспечения анализируемых государственных программ находится на более низком уровне чем темпы роста инфляции, который в законопроекте заложен на уровне 4% в год. При этом по отношению к государственной программе «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» наблюдается сокращение объема бюджетных расходов по сравнению с 2021 г.

Следовательно, можно сделать вывод, что и по данным, находящимся в максимально благоприятной ситуации бюджетного обеспечения, государственным программам, в 2022–2024 гг. произойдет фактическое сокращение расходов федерального бюджета, выделяемых на реализацию государственных программ, и это сокращение будет довольно существенным. Более того, прослеживаются более низкие темпы роста расходов бюджета на реализацию рассматриваемых государственных программ по сравнению с 2021 г., чем темпы роста бюджетных расходов на реализацию государственных программ в целом.

Наиболее обобщенно расходы федерального бюджета в 2022–2024 гг. по отдельным разделам классификации расходов бюджетов представлены в табл. 7.

Таблица 7

Расходы федерального бюджета в 2022–2024 гг. по разделам классификации расходов бюджетов, млн рублей

Наименования разделов	2021 г. (оценка*)	2022 г.		2023 г.		2024 г.	
		Законопроект	Δ к 2021 г., %	Законопроект	Δ к 2022 г., %	Законопроект	Δ к 2023 г., %
1	2	3	4=3/2*100	5	6=5/3*100	7	8=7/5*100
ВСЕГО	23 431 933,7	23 694 227,5	101,1	25 241 076,0	106,6	26 354 401,3	104,4
Национальная оборона	3 381 400,1	3 510 419,6	103,8	3 557 223,3	109,2	3 811 777,5	107,2
%% к ВВП	2,7	2,6	96,3	2,5	96,2	2,5	100,0
доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)	14,4	14,8	102,8	14,5	98,0	15,2	104,9
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 384 416,2	2 799 995,6	117,4	2 902 670,4	103,7	3 008 141,6	103,6
%% к ВВП	1,9	2,1	110,5	2,0	95,2	2,0	100,0
доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)	10,2	11,8	115,7	11,8	100,0	12,0	101,7
Национальная экономика	3 613 767,8	3 461 888,1	95,8	3 573 135,2	103,2	3 528 545,7	98,8
%% к ВВП	2,9	2,6	89,7	2,5	96,2	2,3	92,0
доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)	15,4	14,6	94,8	14,5	99,3	14,1	97,2
Жилищно-коммунальное хозяйство	455 134,4	463 041,4	101,7	545 280,6	117,8	398 544,1	73,1
%% к ВВП	0,4	0,3	75,0	0,4	133,3	0,3	75,0
доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)	1,9	2,0	105,3	2,2	110,0	1,6	72,7
Охрана окружающей среды	379 944,2	479 584,2	126,2	448 120,8	93,4	420 003,7	93,7

Наименования разделов	2021 г. (оценка*)	2022 г.		2023 г.		2024 г.	
		Законопроект	Δ к 2021 г., %	Законопроект	Δ к 2022 г., %	Законопроект	Δ к 2023 г., %
1	2	3	4=3/2*100	5	6=5/3*100	7	8=7/5*100
%% к ВВП	0,3	0,4	133,3	0,3	75,0	0,3	100,0
доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)	1,6	2,0	125,0	1,8	90,0	1,7	94,4
Образование	1 147 428,3	1 237 008,4	107,8	1 270 875,0	102,7	1 313 990,1	103,4
%% к ВВП	0,9	0,9	100,0	0,9	100,0	0,9	100,0
доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)	4,9	5,2	106,1	5,2	100,0	5,2	100,0
Культура, кинематография	154 991,0	154 976,2	100,0	153 925,1	99,3	155 563,5	101,1
%% к ВВП	0,1	0,1	100,0	0,1	100,0	0,1	100,0
доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)	0,7	0,7	100,0	0,6	85,7	0,6	100,0
Здравоохранение	1 362 311,3	1 245 485,4	91,4	1 211 511,3	97,3	1 234 799,6	102,0
%% к ВВП	1,1	0,9	81,8	0,9	100,0	0,8	88,9
доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)	5,8	5,3	91,4	4,9	92,5	4,9	100,0
Социальная политика	6 208 824,0	5 837 812,4	94,0	6 275 812,3	107,5	6 342 367,2	101,0
%% к ВВП	5,0	4,4	88,0	4,4	100,0	4,2	95,5
доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)	26,5	24,6	92,8	25,5	103,7	25,3	99,2
Физическая культура и спорт	81 386,7	74 863,3	92,0	54 267,1	72,5	51 956,6	95,7
%% к ВВП	0,1	0,1	100,0	0,04	40,0	0,03	75,0
доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)	0,3	0,3	100,0	0,2	66,7	0,2	100,0
Средства массовой информации	110 115,4	115 314,9	104,7	107 704,9	93,4	107 885,0	100,2
%% к ВВП	0,1	0,1	100,0	0,1	100,0	0,1	100,0
доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)	0,5	0,5	100,0	0,4	80,0	0,4	100,0

* - показатели сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2021 г.

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального Закона «О федеральном бюджете на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг.»

Как видно из табл. 7 доля расходов раздела «Национальная оборона» по отношению к объему ВВП соответствующего г. составит в 2022 г. - 2,6%, в 2023 и 2024 гг. - 2,5%. Доля в общем объеме расходов федерального бюджета по разделу «Национальная оборона» в 2022-2024 гг. по сравнению с 2021 г. (14,4 %) увеличится и составит 14,8%, 14,5% и 15,2% соответственно.

Доля расходов раздела «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» по отношению к объему ВВП соответствующего г. составит в 2022 г. - 2,1 %, в 2023 и 2024 гг. – 2,0 % соответственно. Доля в общем объеме расходов федерального бюджета по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» в 2022–2024 гг. по сравнению с 2021 г. (10,2%) увеличится и составит 11,8%, 11,8% и 12,0% соответственно. Доля расходов раздела «Здравоохранение» по отношению к объему ВВП составит в 2022 и 2023 гг. - 0,9%, в 2024 г. - 0,8%.

Доля расходов раздела «Национальная экономика» по отношению к объему ВВП соответствующего г. составит в 2022 г. - 2,6%, в 2023 г. - 2,5% и в 2024 г. - 2,3 процента. Доля в общем объеме расходов федерального бюджета по разделу «Национальная экономика» в 2022–2024 гг. по сравнению с 2021 г. (15,4 %) уменьшится и составит 14,6%, 14,5% и 14,1% соответственно.

Доля расходов раздела «Жилищно-коммунальное хозяйство» по отношению к объему ВВП соответствующего года составит в 2022 и в 2024 г. - 0,3 %, в 2023 г. - 0,4 процента. Доля в общем объеме расходов федерального бюджета по разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство» в 2022 и 2023 гг. по сравнению с 2021 г. (1,9 %) увеличится и составит 2,0% и 2,2% соответственно, в 2024 г. уменьшится и составит 1,6%.

V. Особенности бюджетного финансирования социально ориентированных национальных проектов и государственных программ

Проектируемую динамику расходов Федерального бюджета по разделам (государственным программам) «Образование», «Здравоохранение», «Культура», «Социальная политика», «Физическая культура и спорт» характеризуют данные табл. 8. Эти данные показывают, что по всем разделам Федерального бюджета, расходы по которым ориентированы непосредственно на социальное развитие, в плановом периоде предполагается сокращение расходов в реальном выражении, за исключением раздела «Образование», реальные расходы по которому не уменьшатся, но и не увеличатся.

Таблица 8

Расходы Федерального бюджета разделам «Образование», «Здравоохранение», «Культура», «Социальная политика», «Физическая культура и спорт» согласно Проекту Федерального бюджета на 2022 г. и плановый период 2023–2024 гг.

Разделы ФБ	2021 г. оценка	2022 г. прогноз	2023 г. прогноз	2024 г. прогноз
Образование, млн. руб.	1 147 428,3	1 237 008,4	1 270 875,0	1 313 990,1
к 2021 г. с учетом инфляции в 2022–24 гг.	100%	103,7%	102,4%	101,8%

Культура, кинематография, млн. руб.	154 991,0	154 976,2	153 925,1	155 563,5
к 2021 г. с учетом инфляции в 2022-24 гг.	100%	96,1%	91,8%	87,7%
Здравоохранение, млн. руб.	1 362 311,3	1 245 485,4	1 211 511,3	1 234 799,6
к 2021 г. с учетом инфляции в 2022-24 гг.	100%	87,9%	82,2%	89,2%
Социальная политика, млн руб.	6 208 824,0	5 837 812,4	6 275 812,3	6 342 367,2
к 2021 г. с учетом инфляции в 2022-24 гг.	100%	90,4%	93,5%	90,8%
Физическая культура и спорт, млн. руб.	81 386,7	74 863,3	54 267,1	51 956,6
к 2021 г. с учетом инфляции в 2022-24 гг.	100%	88,4%	61,6%	56,8%

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального Закона «О федеральном бюджете на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг.»

Общий подход к формированию структуры расходов федерального бюджета характеризуется преобладанием расходов на реализацию государственных программ: по предварительным оценкам в 2021 г. эти расходы составят 78,3% всех расходов Федерального бюджета, в 2022 г. – 78,4%, в 2023 г. – 75,5%. В этой связи следует отметить, что последствия рестрикционной политики практически по всем разделам классификации расходов Федерального бюджета часто усугубляются хаотическими изменениями в финансировании конкретных направлений использования средств. Причины такого рода изменений - имитационные тенденции при реализации программно-целевого подхода в бюджетном планировании.

Значительная часть изменений объемов финансирования национальных проектов и государственных программ связана с перераспределением ассигнований между национальными проектами в связи с перманентным процессом уточнения их задач и содержания, перераспределением ассигнований между федеральными проектами, программами и подпрограммами. Например, национальный проект «Наука» получил наименование «Наука и университеты» (возможно это связано с включением в состав проекта ассигнований на строительство университетских кампусов).

Так, бюджетные ассигнования на финансовое обеспечение реализации национального проекта «Цифровая экономика» запланированы в 2022 г. в объеме 210 666,3 млн рублей, в 2023 г. - 190 525,0 млн рублей. На с. 122 Пояснительной записки проект «Цифровая экономика» именуется, то национальной программой, то национальным проектом. Кроме того, в перечне государственных программ присутствуют 2 программы, направление которых определено как «Цифровая трансформация». Их финансирование в 2022 г. запланировано в объеме 381 056,8 млн рублей, в 2023 г. - 190 525,0 млн рублей. Однако и в совокупности финансирование этих проектов и программ в 3-5 раз меньше, чем финансирование госпрограммы «Цифровая экономика», предусмотренное на 2022-23 гг. Проектом Федерального бюджета на 2021 г. и плановый период 2022-23 гг. На 2021 г. Проект Федерального бюджета на 2021 г. предусматривал финансирование данной госпрограммы в сумме 1502,1 млрд руб., оценка выполнения в 2021 г. – 156,7 млрд руб. Такие «скачки» свидетельствуют о качестве проработки соответствующих проектов и программ и делают практически невозможной оценку эффективности использования бюджетных средств при реализации программ и проектов, т.е. именно выполнение той задачи, ради которой и предпринимался переход к программно-целевому подходу в бюджетном планировании.

В этой связи заслуживает внимания попытка перестроить работу непосредственно Министерства финансов на началах программно-целевого подхода в рамках Программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». На ее реализацию в 2021 г. по предварительному отчету было израсходовано 1 643 984,20 млн руб. или 7,02% расходов Федерального бюджета. Как было показано в Заключении Института экономики РАН, подготовленном осенью 2020 г., содержание Программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», преимущественно воспроизводило Положение о Министерстве финансов двадцатилетней давности. Предусмотренные в

Законопроекте объемы бюджетных ассигнований по сравнению с объемами, утвержденными Законом № 385-ФЗ, в 2022 г. увеличены на 393 970,0 млн рублей, в 2023 г. на 203 314,7 млн рублей, в 2024 г. по сравнению с объемами, предусмотренными законопроектом на 2023 г., увеличены на 160 524,1 млн рублей. (Пояснительная записка, сс. 207, 249). Таким образом, в 2022 г. расходы на реализацию программы составят 8,74% всех расходов Федерального бюджета, в 2023 г. - 8,42%, в 2024 г. - 8,68%. В реальном выражении, с учетом ожидаемой инфляции, эти расходы сравнительно с 2021 г. составят в 2022 г. – 121,2%, в 2023 г. – 116,5%, в 2024 г. – 123,7%⁷.

Поскольку угрозы здоровью населения актуализировались в связи с весьма вероятным продолжением пандемии в 2022 г., особое внимание требует национальный проект «Здравоохранение» и программы развития здравоохранения, не включенные в состав данного национального проекта. К сожалению, в финансировании здравоохранения существуют системные проблемы, аналогичные отмеченным выше.

Проект бюджета 2021 г. предусматривал резкое сокращение ассигнований на реализацию, входящего в состав национального проекта «Здравоохранение» Федерального проекта «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи» после 2020 г. (в 2021 г. – 48,0% к 2020 г.). В Заключении 2020 г. по данному проекту отмечалась ошибочность такого сокращения, как показал зарубежный и российский опыт, именно состояние первичной медико-санитарной помощи является важнейшим из условий отражения эпидемических угроз. В течение 2021 г. значительные средства Федерального бюджета пришлось выделять дополнительно: Программа «Здравоохранение» по факту получила финансирование в 5,6 раза (!) больше, чем предполагалось Проектом Федерального бюджета на 2021 г. Следует отметить, что эффективность использования средств, ассигнованных в чрезвычайном порядке, как правило, значительно ниже, чем плановых назначений, вследствие недостаточной комплексности и тщательности

⁷ Расчет по: Пояснительная записка, Таблица 4.2.38, с. 343.

проработки вопросов использования этих средств. При хаотических изменениях в финансировании организовать системную работу по конкретным хозяйственно-экономическим вопросам крайне затруднительно.

В Проекте Федерального бюджета на 2022 г. и плановый период 2023–2024 гг. программа модернизации первичного звена здравоохранения РФ приобрела статус Федерального проекта, который добавлен в состав национального проекта «Здравоохранение». Планируются ежегодные ассигнования на реализацию данного проекта в сумме 90,0 млрд руб. Кроме того, предусматривается по 88,8 млрд руб. ежегодных субсидий на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации региональных программ модернизации первичного звена здравоохранения. Однако расходы на Федеральный проект «Развитие инфраструктуры здравоохранения», не входящий в состав национального проекта «Здравоохранение», существенно сократились со 129,4 млрд. руб. в 2021 г. до 26,7 млрд. руб. в 2022 г., 22,5 млрд. руб. в 2023 г. и 17,3 млрд. руб. в 2024 г. Но и бюджетные ассигнования на финансовое обеспечение реализации национального проекта «Здравоохранение» предполагается сокращать: они запланированы в 2022 г. в объеме 342 943,8 млн рублей, в 2023 г. - 303 321,2 млн рублей, в 2024 г. - 304 601,7 млн рублей, т.е. уже в 2023 г. снижение к предыдущему г. составит 11,5% (без учета инфляции). В том числе, крупные сокращения ожидает Федеральный проект «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи» (ежегодно 3-4 млрд. руб.) по сравнению с 2021 г. когда они составят 8,1 млрд. руб., на проект «Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами», выделено 3,3 млрд. руб. в 2021 г., по 1,2 млрд. руб.- в 2022-2024 гг.; финансирование проекта «Борьба с онкологическими заболеваниями» после 181-182 млрд. руб. в 2021-2022 гг. будет сокращено на 28 млрд. руб. в 2023 г. и 30 млрд руб. в 2024 г. и т.д.

Очевидно, что при формировании Проекта Федерального бюджета не было в должной мере учтено, что задача противодействия пандемическим угрозам, прежде всего, предполагает обеспечение открытого и равного доступа всех лиц, пребывающих на определенной территории к услугам медицинских учреждений, оказывающих первую помощь. В то же время службы и подразделения первой помощи и первичной диагностики, ориентированные на бесплатную помощь всем нуждающимся, зачастую оказываются в роли аутсайдеров при получении финансирования. В результате бедные и пожилые люди, а также мигранты оказываются не только наиболее уязвимыми группами, которые не могли получить медицинскую помощь, но и очагами распространения инфекции, поражающей представителей всех социальных групп, независимо от уровня дохода. В этой связи не ясно, каким образом можно совместить модернизацию первичного звена здравоохранения с сокращением ассигнований на финансирование первой помощи, если речь не идет о выделении средств на те же цели, но под новым «актуальным» названием программы.

Планируемые сокращения реальных, а во многих случаях и номинальных расходов на здравоохранение заставляет оценивать анонсированную реформу оплаты труда медицинских работников в привычном за последние годы ключе: повышение оплаты при сокращении численности.

Подчеркнем, что такая бюджетная политика в итоге ориентирует нас на отставание социальной сферы, особенно здравоохранения, образования, и социального обеспечения. Это отставание является одной из главных причин демографических проблем и пространственных диспропорций в РФ, существенно ограничивает потенциал экономического роста, а также возможности парирования вызовов и угроз национальной безопасности.

VI. Ценовые факторы и возможные ценовые последствия бюджетной политики на 2022 г. и плановый период 2023-2024 гг.

Как отмечалось ранее, Основные характеристики Законопроекта Федерального бюджета сформированы на основе «базового» варианта Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг., в котором экономический рост в среднесрочной перспективе основан на расширении внутреннего спроса, и потребительского не в меньшей мере, чем инвестиционного.

Наблюдаемый в настоящее время компенсационный рост потребления домохозяйств объясняется как опережающей восстановительной динамикой экономической активности, так и рядом временных факторов – в частности, действующими мерами, ограничивающими международные поездки, а также разовыми выплатами, направленными на поддержку отдельных слоев населения (выплаты семьям с детьми школьного возраста, пенсионерам и военнослужащим).

При формировании проекта бюджета правительство исходило из необходимости безусловного исполнения социальных обязательств перед гражданами, поручений Президента и указаний, озвученных им в ходе горячей линии, и послание Президента Федеральному Собранию 21.04.2021 г.⁸. Это, в частности, адресная поддержка семей с детьми, выплата пособий беременным женщинам, испытывающим материальные трудности, проведение углубленной диспансеризации, реализация программ медицинской реабилитации, реализация дополнительных мер по противодействию болезням, которые являются основными причинами преждевременной смертности, в первую очередь «сердечно-сосудистые заболевания и, кроме того, злокачественные новообразования, болезни органов дыхания»⁹.

⁸ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21.04.2021 «Послание Президента Федеральному Собранию». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_382666/. (дата обращения 09.10.2021)

⁹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21.04.2021 «Послание Президента Федеральному Собранию». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_382666/. (дата обращения 09.10.2021)

Несмотря на это, ряд социальных статей по сравнению с текущим годом был урезан. Так, расходы на медицину уменьшатся с 1,362 трлн. руб. до 1,245 трлн. руб., то есть на 117 млрд рублей. Расходы на социальную политику, которые заметно выросли в этом году перед выборами, сократятся на целых 6% - с 6,208 трлн. руб. до 5,837 трлн. руб. (на 371 млрд руб.).

Также на 152 млрд рублей - с 3,314 до 3,162 трлн рублей - будут уменьшены расходы на пенсии по госпрограмме «Развитие пенсионной системы». При этом ассигнования на пенсии военным пенсионерам, напротив, вырастут на 427 млрд рублей. Сократятся и расходы по такой статье, как «поддержка национальной экономики» - на 152 млрд руб. или 4,2%.

В целом такое урезание на социальных статьях позволит «сэкономить» около 640 млрд рублей.

На рис. 6 представлен график динамики основных показателей: ВВП, инфляции, оборота розничной торговли, реальных располагаемых доходов населения.



Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального Закона «О федеральном бюджете на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг.»

Рисунок 6. Основные параметры экономики в 2021–2024 гг.

Согласно Проекту бюджета по итогам 2021 г. динамика оборота розничной торговли и платных услуг населения оценивается как рост на уровне 6,9% и 16,7% соответственно. В 2022–2024 гг. динамика роста оборота розничной торговли ожидается на уровне 2,8-2,9%. При этом объем

платных услуг населению в начале 2022 г. будет увеличиваться и к концу года составит 3,8%. В 2023–2024 гг. увеличение объема платных услуг населению прогнозируется на уровне 3,1%.

Расширение потребительского спроса в среднесрочной перспективе будет основано на устойчивом улучшении динамики реальных располагаемых доходов населения (3,0% и 2,4% г/г в 2021–2022 гг., 2,5% г/г в 2023–2024 гг.). В структуре доходов населения с учетом повышения экономической активности по Проекту бюджета, опережающими темпами будут расти доходы «от собственности и предпринимательской деятельности»¹⁰. Между тем в Проекте бюджета отсутствует обоснование, какие доходы будут увеличены за счет собственности. К доходам, затрагивающим интересы большого количества населения следует отнести: сдача в аренду машино-мест, земельных участков, квартир и др.

В 2020 г. был принят Закон и были внесены изменения в законодательство в сфере государственной кадастровой оценки¹¹. Большая часть поправок уже вступила в силу (11 августа 2020 г.), однако для некоторых положений предусмотрены иные сроки, а именно:

- в 2022 г. во всех субъектах Российской Федерации должна быть проведена государственная кадастровая оценка земельных участков без учета ограничений по периодичности проведения государственной кадастровой оценки;

- в 2023 г. во всех субъектах Российской Федерации должна быть проведена государственная кадастровая оценка зданий, помещений, сооружений, объектов незавершенного строительства, машино-мест без учета ограничений по периодичности проведения государственной кадастровой оценки.

Увеличению трудовых доходов населения по Проекту будет способствовать улучшение состояния рынка труда. Утверждается, что

¹⁰ Законопроект № 1258295-7 «О федеральном бюджете на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг.». <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1258295-7> (дата обращения 09.10.2021).

¹¹ Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 269-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45773/page/4>. (дата обращения 09.10.2021).

ситуация близка к полной занятости: уровень безработицы опустился до 4,5% в июле 2021 г., количество безработных и занятых приблизилось к докризисным уровням. В 2022–2024 гг. уровень безработицы будет удерживаться на уровне 4,6%.

На фоне повышения занятости по Прогнозу бюджета продолжают расти реальные заработные платы. По итогам первого полугодия 2021 г. средний размер зарплат в реальном выражении превышает уровень аналогичного периода 2019 г. более чем на 5% – таким образом, зарплаты за последние два г. растут среднегодовыми темпами более чем на 2,5%. Ускорение динамики оплаты труда затрагивает все большее число отраслей, причем с февраля 2021 г. темпы роста заработных плат в частном секторе превышают показатели государственной сферы. «По итогам 2021 г. динамика реальных заработных плат по прогнозу должна увеличиваться и составит 3,1% с последующим выходом на траекторию устойчивого роста (2,4% в 2022 г. и 2,5% в 2023–2024 гг.)»¹².

В Послании Президента РФ было отмечено, что с ростом цен съедаются доходы граждан. *Задача Правительства - сформировать долговременные условия, которые с помощью рыночных механизмов гарантируют предсказуемость цен и качественное насыщение внутреннего рынка. Есть рыночные механизмы регулирования, и нужно их использовать только вовремя и в том объёме, который необходим и соответствует определённой ситуации в экономике и социальной сфере*¹³.

Между тем, урезание основных статей бюджета почти по всему периметру социальных программ будет происходить с разным уровнем сокращения. По-видимому, задача снизить инфляцию любой ценой поставлена перед Правительством и Центральным Банком. Показательным в

¹² Законопроект № 1258295-7 О федеральном бюджете на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг. Представленный в пакете документов: Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг.. - С. 5. <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1258295-7> (дата обращения 08.10.2021).

¹³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21.04.2021 «Послание Президента Федеральному Собранию». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_382666/. (дата обращения 09.10.2021)

этом отношении является 2022 г., который должен стать рубежным, и после этого, по Проекту бюджета наступит возврат к традиционным 4%. Последующие два года больше ориентированы на экономический рост или создание условий для него, в том числе и с использованием резкого увеличения государственных расходов по ряду статей. Остается только вопрос, почему 4%, ведь показатель инфляции в системе индикаторов экономической безопасности, то есть пороговых значений составляет 3%.

А между тем, пограничная инфляция в системе рисков и угроз экономической безопасности является одним из ключевых показателей неустойчивого экономического развития и наступление кризиса в условиях борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции, когда ряд регионов вводят дополнительные ограничения, очень велик. На фоне этого борьба с инфляцией не может являться панацеей стимулирования экономики, которая должна базироваться на экономическом росте, в основе которого должно быть увеличение реальных доходов населения.

VII. Отражение в Проекте Федерального бюджета на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг. финансовых аспектов поддержки регионов и муниципалитетов

Приходится констатировать, что многократно отмеченная ранее проблема отсутствия в Федеральном бюджете единых представлений об общем объеме, функциональном и пространственном распределении средств финансовой поддержки российских регионов пока остается нерешенной. Многоканальность направления этих средств неизбежна, но отсутствие сводной картины распределения средств по названным выше параметрам не дает оснований для выводов относительно того, что это распределение отвечает определенным принципам справедливости, целям социально-экономического выравнивания субъектов Федерации и специфическим нуждам различных групп регионов страны¹⁴.

¹⁴ Не затрагивается тот сегмент межбюджетных отношений, который связан с направлением средств во внебюджетные фонды.

Государственная программа *«Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»* и ее бюджетное финансирование многократно оценивались экспертами. Программе по-прежнему свойственен «усеченный» подход к представлениям о проблемах развития федеративных отношений, когда все сводится исключительно к вопросам бюджетного федерализма. При этом из «поля» задач и объектов государственной программы и ее бюджетного финансирования, как и ранее, выпадают проблемы федеративного устройства государства, не связанные с финансово-бюджетными отношениями. По нашему мнению, данную государственную программу следует разделить на две: *«Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»*, оставив ее там, где она находится в настоящее время, а программу *«Развитие федеративных отношений»*, затрагивающую весь круг вопросов совершенствования этих отношений, целесообразно перенести в программный блок *«Эффективное государство»*. Именно в этом блоке действует программа *«Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»*, где в отличие от рассматриваемой программы акцент сделан на федеральный уровень бюджетных отношений.

В действующем виде государственная программа *«Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»* в проекте бюджета распадается на два неравных по объемам финансирования блока. Первый - *«Поддержка и организация направления субъектам Российской Федерации межбюджетных трансфертов с целью выравнивания их бюджетной обеспеченности, обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, социально-экономического развития и исполнения делегированных полномочий»*. Второй блок – *«Поощрение субъектов Российской Федерации и*

муниципальных образований по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и деятельности органов местного самоуправления».

По первому блоку анализ проекта бюджета показывает, что данная государственная программа является не только крайне дорогостоящей, но и увеличивается в объемах финансирования, но только в порядке использования межбюджетных трансфертов как инструмента финансирования мероприятий в рамках национальных проектов. За планируемый период доля межбюджетных трансфертов, реализуемых в порядке финансирования национальных проектов, увеличивается с 23,4% до 32,7%, в том числе, по субсидиям – с 37,9% до 52,6%. Поскольку субсидии традиционно считаются механизмом софинансирования, очень важна была бы оценка параметров софинансирования расходов (объемы, доля) по национальным проектам со стороны субфедерального (регионального и муниципального) звена национальной бюджетной системы.

Таблица 8

Оценка параметров софинансирования расходов по национальным проектам со стороны субфедерального (регионального и муниципального) звена национальной бюджетной системы (млн руб.)

Наименования	2021 г. (оценка*)	2022 г.	2023 г.	2024 г.
		Законопроект	Законопроект	Законопроект
1	2	3	4	5
Межбюджетные трансферты	3 496 815,1	3 201 199,0	3 337 459,8	3 387 334,3
на реализацию национальных проектов	818 997,1	935 551,8	1 025 261,9	1 108 361,9
в том числе:				
Дотации	1 005 760,9	957 375,5	970 554,6	990 110,2
Субсидии	1 249 363,1	1 444 325,5	1 571 233,8	1 740 835,5
в том числе на реализацию национальных проектов	474 616,0	644 323,6	735 047,6	915 753,8
субвенции, в том числе:	550 476,4	448 761,0	463 923,6	549 652,9

Наименования	2021 г. (оценка*)	2022 г.	2023 г.	2024 г.
		Законопроект	Законопроект	Законопроект
1	2	3	4	5
на реализацию национальных проектов	164 309,3	165 580,1	180 076,9	192 581,4
иные межбюджетные трансферты, в том числе:	691 214,7	350 737,0	331 747,9	106 735,7
на реализацию национальных проектов	180 071,9	125 648,1	110 137,3	26,7

* - показатели сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2021 г.

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального Закона «О федеральном бюджете на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг.»

Увеличение доли дотаций происходит также в связи с предоставлением дополнительной дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации с учетом роста прогнозного объема поступлений от централизации в федеральный бюджет 1%-ого пункта налога на прибыль организаций (смысл такого перекачивания средств по принципу «туда и обратно» экспертами уже давно подвергается сомнению).

Функционально в данной государственной программе в порядке ее бюджетного финансирования условно можно выделить два направления.

Первое - территориально-ориентированные программы (программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации»; программа «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя»; программа «Социально-экономическое развитие Калининградской области»).

Второе - проблемно-ориентированные программы («Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»).

Конечно, в бюджет включаются те территориально-ориентированные программы, которые утверждены Правительством РФ. Однако, как и ранее, остается не ясным, как соотносится и аргументируется практика дополнительного программного финансирования в отношении регионов

(территорий), которые в равной мере участвуют также и во всех иных формах финансовой поддержки со стороны федерального государства; как распределяются цели финансирования этих регионов в системе межбюджетных отношений между государственными программами и «обычными» каналами финансовой поддержки субъектов Федерации.

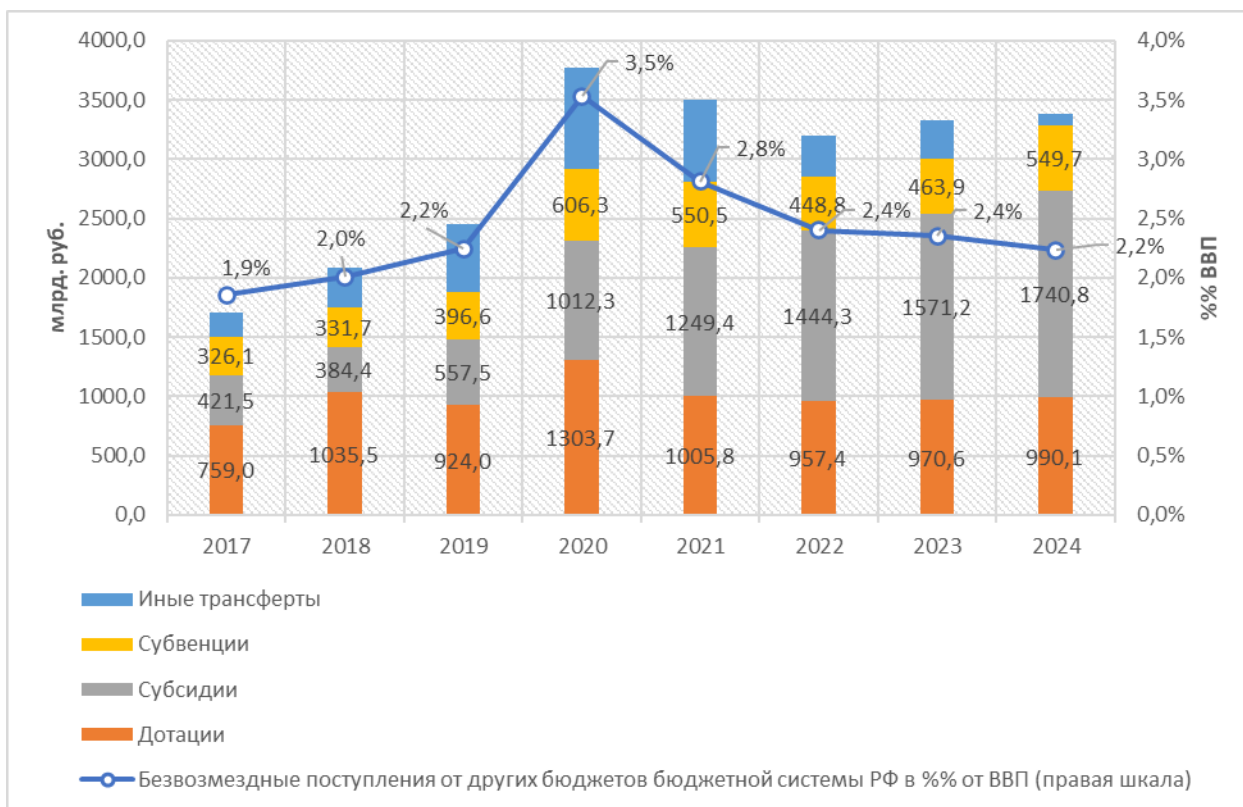
Особо следует отметить наличие в проекте бюджета целевого финансирования *Государственной программы «Национальная система пространственных данных»* (в системе федеральных проектов, не входящих в состав национальных проектов). К сожалению, нет возможности сказать точно, какие именно задачи ставятся перед данной государственной программой, однако ее основная направленность представляется крайне актуальной, учитывая, что в настоящее время государственная политика пространственного регулирования и регионального развития функционирует в условиях крайнего информационного дефицита. Примером может служить слабое информационное обеспечение и, соответственно, целеполагание в рамках такого документа, как Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 г. Как отмечено в проекте бюджета, ассигнования на финансовое обеспечение программы «Национальная система пространственных данных» в 2022–2024 гг. будут сформированы за счет перераспределения бюджетных ассигнований с государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика». По нашему мнению, такой шаг следует признать целесообразным.

Основным каналом финансовой поддержки регионов и муниципалитетов Российской Федерации выступает система межбюджетных отношений. Традиционно этот раздел выступает одним из основополагающих в федеральном бюджете. Доля в общем объеме расходов федерального бюджета по разделу «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации» в 2022–2024 гг. по сравнению с 2021 г. (4,7%) уменьшится и составит 4,3%, 4,2% и 4,3% соответственно.

Самостоятельную проблему представляет снижение объемов общей суммы межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ в 2022 г. по сравнению с оценкой исполнения бюджета 2021 г. на 8,5% или на 295,6 млрд руб. При этом общая динамика доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, судя по «Прогнозу основных параметров консолидированного бюджета Российской Федерации на 2022–2024 гг.», будут увеличиваться в среднем на 6,0% в год (на 2,0% с учетом темпов инфляции).

Относительно ВВП общая сумма трансфертов бюджетам субъектам РФ будет снижаться (Рис. 7) с 2,8% (по предварительной оценке итогов 2021 г.) до 2,4% в 2022 г. и далее до 2,2% в 2024%. Эти показатели в целом остаются выше, чем в «доковидный период» (1,9%–2,2% ВВП в 2017-2019 гг.).

Динамика различных видов трансфертов субфедеральным бюджетам в рамках планового периода будет различаться. Так, предполагается сокращение общей сумм «иных межбюджетных трансфертов» не только по сравнению с 2020 г. и 2021 г., но и по отношению к 2019 г. Данная группа объединяет достаточно разнородные виды помощи, и их динамика может существенно различаться. Обращает на себя внимание существенное сокращение общей суммы дотаций в 2022 г. по сравнению с предшествующим годом (на 4,8%) и их последующий крайне незначительный рост, не компенсирующий инфляционного обесценения. При этом по ключевому виду дотаций – дотациям на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности просматривается, в целом, повышательный тренд, не компенсирующий, однако, инфляции. В реальном исчислении общая сумма дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности составит в 2022 г. только 96,0% от уровня 2020 г., в 2023 г - 97,7% от уровня предшествующего года и 98,6% в 2024 г. (относительно 2023 г.).



Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального Закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»; Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1.01.2018, на 1.01.2019, на 1.01.2020, на 1.01.2021. (сайт Федерального казначейства www.roskazna.gov.ru); ФГСФ (<https://rosstat.gov.ru>).

Рисунок 7. Трансферты бюджетам субъектов РФ в 2017-2024 гг. (млрд. руб., %% ВВП).

В рамках рассматриваемого периода будет иметь место (запланирован) выраженный рост субсидий бюджетам субъектов РФ. Уже в первом году бюджетного трехлетия прирост объемов данной категории трансфертов составит 15,6% (11,2% в реальном исчислении). В среднем за период ежегодный прирост субсидий составит 11,7%. Динамика субвенций в рамках рассматриваемого периода будет не столь однозначной – после выраженного сокращения в первом году трехлетнего периода планируется их дальнейший рост.

Различная динамика четырех видов трансфертов приводит к существенному изменению общей структуры федерального финансовой помощи. Так, дотации из основного вида, каковым они являлись до 2020 г. включительно, становятся вторым по значимости источником доходов. Если

в 2018–2019 гг. доля дотаций в общем объеме федеральной помощи составляла 49,7% и 37,7%, соответственно, то в 2022 г. их доля сократится (по плану) до 29,9%. Соответственно увеличивается доля субсидий – с 18,4% и 22,7% в 2018 г. и 2019 г. до 45,1% в 2022 г. и 51,4% в 2024 г. Такое смещение акцентов с нецелевых видов финансовой помощи (дотации) на целевые (субсидии) продолжают оформляющийся тренд к ограничению возможности субъектов РФ формировать и реализовывать собственные приоритеты. Необходимо отметить, что столь выраженный рост объемов субсидий на плановой стадии в силу специфики данной формы, может остаться на бумаге. Необходимость софинансирования соответствующих расходов за счет собственных средств со стороны субъектов РФ может реально ограничить их доступ к данным ресурсам.

Уже отмеченный выше выраженный тренд к ограничению возможностей реализации собственных приоритетов для субъектов РФ поддерживается ростом доли федеральных трансфертов, предоставляемых на реализацию национальных проектов. В целом их доля увеличится с 23,4% по предварительным итогам текущего года до 29,2% в 2022 г. и 32,7% по итогам планового периода. В составе субсидий эта доля должна увеличиться с 38,0% в текущем году до 52,6% в последнем году планового периода (табл. 9).

При в целом положительной оценке данного показателя (Федерация направляет увеличивающиеся объемы ресурсов субъектам РФ для реализации сформулированных Федерацией целей), такой подход ограничивает и без того незначительные для большинства субъектов РФ возможности формировать и финансировать собственные приоритеты.

Таблица 9

Доля трансфертов на реализацию национальных проектов в различных видах финансовой помощи субъектам РФ, 2021–2024 гг., %

	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
Межбюджетные трансферты в целом	23,4	29,2	30,7	32,7

Субсидии	38,0	44,6	46,8	52,6
Субвенции	29,8	69,6	38,8	35,0
Иные трансферты	26,1	35,8	33,2	0,0

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального Закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов».

Соответственно, в системе межбюджетных трансфертов можно выделить два направления: «Поддержка и организация направления субъектам Российской Федерации межбюджетных трансфертов с целью выравнивания их бюджетной обеспеченности, обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, социально-экономического развития и исполнения делегированных полномочий». Второй блок – «Поощрение субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и деятельности органов местного самоуправления». Расходы по второму блоку очень невелики (50 млрд руб. ежегодно). Вопросы возникают по другому поводу. В проекте бюджета отмечается, что распределение этих средств между регионами «будет осуществляться с учетом положений Указа Президента РФ от 4 февраля 2021 г. №68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Но как конкретно будут определяться регионы-лидеры, достойные получить названное поощрение в том или ином размере? В Указе №68 содержится 20 показателей и все они в каждом регионе могут изменяться в разных параметрах и даже в разном направлении. А такие критерии, как «Доверие к власти» (какой? – федеральной, региональной или местной) и «Цифровая зрелость» органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в сфере

здравоохранения, образования, городского хозяйства и строительства, общественного транспорта и пр. вообще едва ли поддаются однозначной количественной оценке, что необходимо для определения «справедливого» распределения премиальных трансфертов между субъектами Федерации.

Субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации являются инструментом решения общегосударственных задач на региональном уровне и предоставляются субъектам Федерации в целях софинансирования ими расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Федерации по предметам их ведения и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения. Важно, что за счет механизма субсидий предполагается осуществить привлечение социально ориентированных некоммерческих организаций и волонтерских движений, реализующих мероприятия по формированию приверженности здоровому образу жизни у граждан, включая мероприятия, направленные на снижение уровня потребления алкоголя и табака, профилактику репродуктивного здоровья граждан. Однако, как было отмечено выше, данный раздел проекта бюджета не дает даже ориентировочных оценок того, как «работает» субсидиарный механизм межбюджетных трансфертов по привлечению внебюджетных средств на те или иные цели (объемы, доли и пр.).

Обращает на себя внимание то, что через механизм федеральных субсидий регионам предполагается реализовать как «обычный» процесс бюджетного финансирования, так и как финансирование в рамках национальных проектов («Образование», «Здравоохранение», «Жилье и городская среда» и пр.). Ввиду близкого совпадения объектов финансирования в том и в другом случае, смысл такого двухканального финансирования улавливается с трудом, поскольку, по сути, деньги одни и те же. Видимо, в документе необходимо дать хотя бы самую общую «ориентировку» относительно того, в каких случаях предпочтительным

является механизм «обычного» бюджетного финансирования, а в каких – использование финансирования через систему национальных (федеральных) и региональных проектов. Количество адресных субсидий регионам на различные цели просто огромно, что, видимо, противоречит ранее заявленному курсу на переход к системе «единой субсидии» каждому региону, т.к. в варианте, предложенном в данном проекте бюджета, явно заметна доминанта механизмов «ручного управления».

В 2022–2024 гг., как показывает проект бюджета, будет продолжено предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации в виде субвенций на осуществление (финансирование) переданных полномочий Российской Федерации. В соответствии с проектом бюджета, передаче на обеспечение граждан лекарственными препаратами и медицинскими изделиями; на оплату санаторно-курортного лечения, а также проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно; на осуществление выплат гражданам различных государственных единовременных пособий и ежемесячных денежных компенсаций.

Эта часть межбюджетных трансфертов выступает логическим следствием проблемной практики передачи отдельных государственных (федеральных) полномочий на субфедеральный уровень. Проблемность в данном случае видится не в самом факте передаче полномочий (например, если бы передача носила временный характер), а в устойчивом характере такой передачи, что, мнению многих экспертов, делает в такой ситуации целесообразной замену передаваемых полномочий на постоянные с иными (не субвенционными) каналами финансирования.

Следует обратить внимание еще на один момент. В данном разделе идет широкое обращение к системе национальных проектов, хотя, как было отмечено выше, без разъяснения того, почему в одних случаях трансферты направляются в рамках финансирования национальных проектов, а в других – вне их. Но вот система государственных программ, во многом специально

направленных на совершенствование бюджетного процесса, как-то остается без внимания¹⁵. В настоящее время действует две государственные программы, содержащие прямое обращение к системе государственных финансов, в т.ч. и по механизму и основным параметрам межбюджетных отношений. Это программы: «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (блок «Эффективное государство») и «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» (блок «Сбалансированное региональное развитие»). Обе программы имеют такой же срок действия, как и рассматриваемый проект бюджета (до 2024 г.). Ряд целевых индикаторов данных программ напрямую затрагивают действие сферы межбюджетных отношений.

Например, это:

- Количество субъектов Российской Федерации, не являющихся получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;
- Количество субъектов Российской Федерации, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40 процентов объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации.

В этом смысле было бы очень желательно отразить в проекте бюджета то, насколько параметры этого проекта обеспечивают достижение целевых индикаторов названных государственных программ к моменту их завершения.

¹⁵ Упомянуты «нефинансовые» программы «Развитие здравоохранения»; «Развитие образования», «Доступная среда» и др.

VIII. Заключение

Законопроект о федеральном Бюджете и Пояснительная записка к Проекту федерального бюджета Российской Федерации на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг. основывается на Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг. Документы характеризуются концептуальным единством и содержат схожие приоритеты. Вместе с тем, как отмечается в настоящем экспертном заключении, Прогноз содержит противоречивые предпосылки, что, в свою очередь, сказывается на отдельных положениях Законопроекта о федеральном бюджете на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг.

Прогнозируемый рост инвестиций и оживление деловой активности, отмечаемые в Законопроекте, почти не сказываются на росте нефтегазовых доходов федерального бюджета в предстоящие годы. А расходная часть федерального бюджета исключает резкий рост инвестиционной активности, предполагаемый в Прогнозе.

Более реалистичными выглядят оценки нефтегазовых доходов федерального бюджета, предполагая зависимость, в большей степени, от состояния рыночной конъюнктуры и прочих макроэкономических факторов, определяющих цены на нефть и газ и курс рубля. Изменения в налогообложении, как предполагается, почти не скажутся на росте доходов, однако могут оказать негативное влияние на состояние и поведение отдельных экономических агентов. В частности, возросшая налоговая нагрузка на компании прочих добывающих секторов (не относящихся к нефте- и газодобыче) будет сказываться на росте инфляции для производителей и дестимулировать инвестиции.

В Законопроекте прогнозируется рост ФНБ по отношению к ВВП. Одновременно планируется наличие дефицита федерального бюджета и его финансирование за счет заимствований на финансовом рынке. Наличие суверенного фонда, как нередко заявлялось, должно служить фактором

повышения доверия к государственным заимствованиям на финансовом рынке. Это выражалось в опыте последних лет, когда на фоне формирования профицита федерального бюджета, осуществлялись государственные заимствования на финансовом рынке (зачастую в объемах, превышающих избыток бюджетных средств) с целью создания инфраструктуры и повышения доверия инвесторов к государственным ценным бумагам. Однако, как показали события последних месяцев, наличие значительных резервов у Правительства РФ не является фактором доверия инвесторов к облигациям федерального займа. Ставка процента, риски растущей инфляции, политические процессы, внешние факторы влияют на доходность государственных облигаций и на спрос инвесторов в большей степени, чем наличие суверенного фонда и профицит федерального бюджета.

Таким образом источником финансовых ресурсов для осуществления значительных инвестиций в основные фонды как необходимого условия, обеспечивающего экономический рост, федеральный бюджет в 2022–2024 гг., согласно Прогнозу и Проекту Федерального бюджета, не будет.

Проект Федерального бюджета, как и Прогноз, предполагает, что в плановом периоде «положительное сальдо счета текущих операций будет постепенно сокращаться (с 5,6% ВВП в 2021 г. до 3,0% ВВП в 2024 г.)». Это значит, что внешние источники финансирования инвестиций частным и государственным секторами (при прочих равных условиях) не будут существенно увеличиваться. Следует также учитывать, что Проект Федерального бюджета предполагает в плановом периоде не только снижение цен на энергоносители, но и увеличение объемов их экспорта, что позволит предотвратить резкое (вследствие ожидаемого снижения цен) снижение положительного сальдо счета текущих операций и «нефтегазовых» доходов бюджета. Однако такое наращивание объемов производства и экспорта энергоносителей при происходящем в последние годы ухудшении условий добычи, перемещении центров добычи в районы со сложными природно-климатическими условиями потребует дополнительных

инвестиций, которые как инвестиции крупнейших квазигосударственных корпораций будут иметь приоритет перед прочими. На эти цели должна будет использована значительная часть ожидаемого прироста инвестиций, причем инвестиций, связанных с импортом современных технологий.

Неясно также, как сочетаются надежды Прогноза на ускоренный рост частных инвестиций с предположениями Минфина о дополнительном поступлении НДФЛ с доходов в виде процентов по вкладам (остаткам на счетах) в банках, а также на доходы в виде процента (федеральная часть) в сумме 100 млрд. руб. ежегодно в 2022-2024 гг., т.е. налоговом изъятии тех средств населения, которые аккумулируются банками и являются, таким образом, инвестиционными ресурсами, предоставляемыми на кредитной основе. Маловероятно, что в условиях роста ставок кредитования, тем более, когда Банк России констатирует «перегрев» рынка ипотечного кредитования, драйвером инвестиционной активности в ближайшие два года может оставаться строительство жилья.

К настоящему времени очевидно, что вызовы и угрозы экономической и социальной безопасности в 2022 г. (включая пандемические и пост-пандемические угрозы) окажутся не менее масштабными и опасными чем в 2021 г., особенно принимая во внимание усиление демографического кризиса в РФ. Нет никаких гарантий и для благоприятного развития событий в 2023–2024 гг.

Однако, если в результате подгонки целей экономического развития под указанные выше приоритеты бюджетной политики экономический рост становится в известной степени гипотетическим, гипотетическими становятся и расчеты увеличения налогооблагаемой базы, основанные на предполагаемом увеличении объемов производства и реализации товаров и услуг в плановом периоде, а также реальных доходов населения. Соответственно, гипотетическими становятся и расчеты налоговых поступлений на запланированный период.

Приводимые ниже показатели расходной части Проекта Федерального бюджета на 2022 г. и плановый период 2023–2024 гг. можно рассматривать как иллюстрацию бесперспективности данного подхода, реализованного при формировании Проекта Федерального бюджета в целом:

- Общая сумма расходов федерального бюджета в 2022 г. даже в номинальном выражении ниже, чем в 2021 г.; в 2023 г. предполагается увеличение расходов, однако с учетом ожидаемого инфляционного обесценивания, в реальном выражении расходы федерального бюджета в 2022 г. окажутся на 2,8% ниже расходов 2021 г.¹⁶

- Даже такой безусловный приоритет как расходы по разделу «Национальная оборона» не избегает общей участи. В 2022 г. эти расходы увеличатся на 3,8% по сравнению с 2021 г., т.е. в реальном выражении (с учетом ожидаемой инфляции) уменьшатся. В 2023 г. по сравнению с 2022 г. эти расходы номинально вырастут на 1,3%, т.е. в реальном выражении сократятся (с учетом инфляции в 4%).

- Единственный раздел, расходы по которому существенно (на 17,4%) вырастут в 2022 г. – «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность». Однако в 2023-2024 гг. ежегодный рост расходов по этому разделу составит 3,6% - не выше предполагаемой инфляции.

- Бюджетные ассигнования по разделу «Национальная экономика» в 2021 г. составят 3 613 767,8 млн руб., в 2022 г. составят 3 461 888,1 млн руб., в 2023 г. – 3 573 135,2 млн руб. и в 2024 г. – 3 528 545,7 млн руб. Это означает, что в реальном выражении (с учетом 4,0 % инфляции) расходы в 2022 г. снизятся на 7,9% по сравнению с 2021 г., а в дальнейшем даже в номинальном выражении не превысят расходов 2021 г. По отношению к объему ВВП соответствующего г. доля расходов раздела «Национальная экономика» составит в 2022 г. – 2,6 %, в 2023 г. – 2,5 % и в 2024 г. – 2,3 %.

¹⁶ Табл. 4.4 Расходы Федерального бюджета по разделам классификации расходов на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг.. Пояснительная записка с.389-390

Таким образом, Проект федерального бюджета и Прогноз формируют условия жестких ограничений роста со стороны бюджетно-налоговой политики. Реактивная и рестрикционная бюджетная политика, хаотическое непоследовательное распределение по временным периодам объемов финансирования сдерживают социально-экономическое развитие России. Необходимо подчеркнуть, что последовательно формируемое недофинансирование социально ориентированных национальных программ является одной из главных причин демографических проблем и пространственных диспропорций в Российской Федерации, существенно ограничивает потенциал экономического роста, а также возможности парирования вызовов и угроз национальной безопасности.