|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  | **T:\IEP_Logo\IEP_logo-txt.jpg** |

**Заключение**

на проект Федерального закона

«О федеральном бюджете на 2020 год и

плановый период 2021 и 2022 годов»

и проекты федеральных законов

о бюджетах государственных

внебюджетных фондов

Москва, 2019

Оглавление

**1 Характеристика прогноза социально-экономического развития РФ** 3

**2 Характеристика долгосрочного бюджетного прогноза** 6

**3 Основные налоговые новации в 2020-2022 гг.** 10

**4 Анализ основных параметров федерального бюджета** 15

**5 Анализ структуры и динамики доходов** 18

**5.1 Основные параметры доходов. Налоговые доходы и доходы от внешнеэкономической деятельности** 18

**5.2 Нефтегазовые доходы** 22

**5.3 Доходы от приватизации и использования государственного имущества** 25

**6 Анализ структуры и динамики расходов** 29

**6.1 Реализация национальных проектов: первые итоги** 29

**6.2 Общие тенденции расходов по функциональным разделам** 37

**Расходы на общегосударственные вопросы** 40

**Расходы на национальную оборону и правоохранительную деятельность** 42

**Прозрачность и открытость проекта федерального бюджета** 43

**Расходы на инфраструктуру** 46

**Расходы на поддержку сельского хозяйства** 49

**Расходы на образование** 60

**Расходы на НИОКР** 67

**Расходы на здравоохранение и бюджет ФФОМС** 71

**Расходы на социальное обеспечение и бюджет ФСС** 75

**Расходы на пенсионное обеспечение и бюджет ПФР** 78

**7 Финансовые взаимоотношения с регионами** 85

**1 Характеристика прогноза социально-экономического развития РФ**

В представленном вместе с Законопроектом № 802503-7 «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (далее – законопроект, проект бюджета) Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (далее – Прогноз) Минэкономразвития России вновь вернулось к трем сценариям прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, тогда как в 2017-2019 гг. рассматривалось лишь два варианта – базовый и консервативный. В последней версии Прогноза МЭР рассматриваются уже три сценария: базовый, консервативный и целевой.

Базовый сценарий Прогноза предполагает стабильное развитие экономики темпами, в 2021-2024 гг. превышающими 3% роста реального ВВП. При этом рост инвестиций в основной капитал в реальном выражении превысит 5% уже в 2020 г. В результате, рост реального ВВП в 2019-2024 гг. составит 2,6% в год. Ключевыми рисками реализации базового сценария являются глобальная рецессия, неконтролируемое развитие кредитного цикла, пробуксовка структурных реформ.

Консервативный сценарий разработан Минэкономразвития России на основании предположения о большем замедлении мировой экономики (до 2,5% в 2020 г. и 2% в 2021 г.). Отметим, что данный вариант с трудом можно назвать консервативным, поскольку темп роста реального ВВП в среднем в год составит 2,1% в 2020-2024 гг. Напомним, что средние темпы роста реального ВВП в 2009-2018 гг. составили 0,9%. Представляется рациональным рассмотрение более пессимистичного сценария.

Целевой сценарий предполагает, в отличие от базового, быструю и эффективную реализацию структурных мер государственной политики, быстрый рост частных инвестиций. Среднегодовой темп роста реального ВВП в 2020-2024 гг. составит 3%.

Во всех вариантах благоприятное развитие событий предполагается, начиная с 2021 года. Слабый рост показателей по итогам 1 полугодия 2019 г. и января-июля 2019 г. обусловил пересмотр оценок текущего года и оценок на 2020 г. Ухудшен ряд социальных показателей на 2019 г.: прежде всего, снижен рост реальных располагаемых доходов населения с 1,0 до символических 0,1%. Крайне слабый внутренний спрос обусловил снижение роста оборота розничной торговли с 1,6 до 1,3% в 2019 г. и существенное снижение с 2,1 до 0,6% в 2020 г. Совсем недавно Минэкономразвития России называло текущий год адаптационным, однако вместо адаптации большинство макропоказателей резко ухудшилось.

Слабость совокупного спроса, по мнению Минэкономразвития России, стала следствием синхронного ужесточения бюджетной и денежно-кредитной политики. В части расходов бюджета по состоянию на 1 июля было исполнено 42,6% бюджетной росписи – худший результат с 2012 г. Ужесточение бюджетной политики не только не было компенсировано денежно-кредитной политикой, более того, её изменение усилило негативный эффект на совокупный спрос. В сентябре и декабре 2018 года Банк России дважды повысил ключевую ставку до 7,75% и еще более серьезно повысил среднесрочные рыночные ожидания дальнейшей динамики ставки. Одним из объяснений действий стало повышение базовой ставки НДС с 1 января 2019 года и ответное увеличение ключевой ставки как «упреждающей» меры, однако опасения относительно вторичного эффекта от повышения НДС на инфляцию не оправдались.

Оценка темпа роста расходов на конечное потребление в 2019 году также была скорректирована вниз – до 1,0% по сравнению с 1,4%, ожидаемыми в апреле 2019 года. Но положительные темпы роста поддерживаются потребительскими кредитами.

МЭР подчеркивает, что «ключевым внутренним риском для развития российской экономики является динамика потребительского кредитования». Темпы роста потребительского кредитования (22-24% г/г) значительно превосходят темпы роста номинальных доходов населения (4-5%). Это означает, что доля расходов населения, связанная с обслуживанием кредитов, заметно увеличивается. Данный показатель крайне важен, поскольку может спровоцировать резкий рост неплатежей по кредитам (плохих долгов). Это привносит существенные риски финансового кризиса со стороны банковской системы. МЭР разделяет эти риски и ожидает резкого сокращения темпов роста потребительского кредитования. Ведомство отмечает, что «при этом высокие темпы роста задолженности в сегменте потребительского кредита (около 2% ВВП) являются неустойчивыми и ведут к среднесрочной волатильности экономического роста. Так, после вклада в потребительский спрос на уровне 2% в 2018 году, уже в 2020 году такой вклад может стать отрицательным на уровне 6% в случае реализации негативного сценария». Подобное утверждение достаточно важно, поскольку отражает ожидание экономического блока Правительства Российской Федерации снижения роли российской банковской системы в расширении внутреннего спроса.

Прежде всего, согласно последней версии Прогноза, ожидается снижение темпов роста потребительского кредитования с 24 до 4% г/г уже в следующем году. Если вклад потребительского кредита в прирост конечного спроса, по оценке министерства, в 2019 г. составит 1,7 трлн руб., то в 2020 г. – лишь 0,4 трлн руб. В результате, предполагается резкое замедление потребительского спроса до 0,6%. Наряду с ожиданием замедления внешнего спроса (в силу падения цен на нефть и замедления мировой экономики) достижение темпов роста ВВП в 2020 г. в 1,7% выглядит нереальным.

МЭР ожидает с замедлением темпов роста потребительского кредитования более интенсивного снижения процентных ставок и оживления кредитования юридических лиц. Необходимо отметить, что активность частного сектора достаточно низкая, что определяется замедляющимся внешним и внутренним спросом, а также традиционными внутренними рисками. Поэтому ожидать ускорения кредитования нефинансовых предприятий неправомерно. Дополнительно отметим, что в прошедшие два десятилетия доля банковского кредитования в финансировании капитальных инвестиций не превосходила 10% от общего объема финансирования.

Инвестиции в основной капитал в январе-июле выросли лишь на 0,6%, вследствие чего по итогам года ожидается рост данного показателя на 2,0% вместо предполагавшихся 3,1%. Значимым фактором ухудшения динамики инвестиций стало снижение бюджетных инвестиционных расходов (на -11,4 % г/г в январе-июне), которое, по оценке Минэкономразвития России, в первом полугодии 2019 г. внесло отрицательный вклад в темп роста инвестиций в основной капитал в размере 0,9 п.п.

Вместо амбициозного роста инвестиций на 7% в 2020 г. ожидаются высокие 5% и сохранение темпов роста инвестиций в диапазоне 5,3-6,5% в среднесрочной перспективе (до 2024 г.). Это крайне амбициозные планы, реализация которых возможна при кардинальном смягчении бюджетной и кредитно-денежной политики. При этом ожидать в ближайшее время оживления частной инвестиционной деятельности навряд ли возможно в силу как низкого внутреннего спроса, так и вероятного ухудшения внешних условий.

Дополнительно отметим, что, с точки зрения перспектив экономического роста, ухудшается структура инвестиций. Инвестиции в машины и оборудование упали наиболее существенно в кризис (на 30%, потом выросли лишь на 17%), тогда как инвестиции в здания и сооружения и прочие инвестиции были более стабильными. Важно, что инвестиции в машины и оборудование критически зависят от курса рубля и в наименьшей степени подвержены импортозамещению.

Жесткое бюджетное правило обуславливает девальвацию рубля в условиях стабильно высоких цен на нефть. Очевидно, что слабый рубль не дает дополнительных преимуществ российским предприятиям. Оценки по ненефтегазовому экспорту кардинально изменены с роста на 6,2% до падения на 2,3%. Аналогично, оценки импорта изменены с роста на 2,3% до падения на 0,4%. Напомним, что 30% импорта составляют инвестиционные товары, а 40% – товары промежуточного потребления (комплектующие).

Наконец, отметим избыточную оптимистичность среднесрочного прогноза социально-экономического развития МЭР. Прежде всего, сохраняются внешние риски, в том числе снижение внешнего спроса и цен на нефть. Поступления от нефтегазового экспорта по-прежнему значительно влияют на структуру платежного баланса и доходы бюджета. Также есть основания ожидать постепенного смягчения денежной и бюджетной политики и реализации структурных реформ, что не позволит достичь столь резкого ускорения роста экономики к 2021 г. Сегодня же жесткая денежная политика и предельно жесткая бюджетная политика обуславливают затухание роста даже при благоприятной внешнеэкономической ситуации.

**2 Характеристика долгосрочного бюджетного прогноза**

В соответствии со ст. 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации в составе материалов, направляемых в Государственную Думу вместе с законопроектом, внесен Бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2036 года (далее – ДБП). Данный документ был утвержден распоряжением Правительства РФ от 29 марта 2019 г. № 558-р и с тех пор не актуализировался. Структурно и содержательно ДБП отличается от всех предыдущих версий и является наиболее проработанным документом по сравнению со всеми предыдущими аналогами, что свидетельствует об очевидном шаге вперед в улучшении качества долгосрочного прогнозирования параметров и рисков бюджетной системы страны.

В то же время текущая версия ДБП по-прежнему не в полной мере удовлетворяет требованиям, содержащимся в постановлении Правительства Российской Федерации от 31.08.2015 № 914 «О бюджетном прогнозе Российской Федерации на долгосрочный период» (далее – постановление №914). В частности, подходы и методология разработки бюджетного прогноза подменены описанием условий и сценариев прогнозирования, цели и задачи формирования и реализации налоговой и долговой политики в долгосрочном периоде не изложены, показатели финансового обеспечения государственных программ Российской Федерации на период их действия вынесены в отдельные приложения и засекречены, что не позволяет дать их какую-либо оценку.

Переходя к рассмотрению показателей ДБП, можно констатировать, что плановые параметры бюджета расширенного правительства скорее укладываются в логику некоторой математической конструкции, сделанной под действующее бюджетное правило, нежели являются сбалансированной с учетом задач развития структурой бюджета. Так, доходы от нефтегазового сектора демонстрируют постоянное сокращение начиная с 2018 г. и это является главным риском устойчивости для госбюджета. Купирование данного риска осуществляется за счет планомерного сокращения бюджетных расходов на 2,8 п.п. ВВП – с 34,7% ВВП до 31,9% ВВП за период с 2019 по 2036 гг. Частично обнадеживает, что в реальном выражении расходы расширенного правительства все же планируется увеличивать в среднем на 2,2% ежегодно или 45% за весь рассматриваемый период. Однако реалистичность таких оптимистичных ожиданий вызывает серьезные сомнения, так же как и основные параметры долгосрочного социально-экономического прогноза, не предусматривающие никаких более-менее значимых кризисных явлений в ближайшие 18 лет, да и общий размер доходов и расходов бюджета расширенного правительства традиционно завышен на 0,5-0,7% ВВП вследствие задвоенного учета расходов за неработающее население, которые регионы перечисляют в ФОМС.

К тому же, по нашим оценкам, для решения задач структурного развития требуется поддержание расходов государства на уровне не ниже 35,5-36% ВВП при текущем уровне функций государства и при тех масштабах госсектора (тенденции на его сокращение пока не наблюдается, скорее, наоборот). Судя по структуре расходов к 2036 г., так и останутся недофинансированными вложения в человека (образование и здравоохранение).

Стоит также отметить, что изменение структуры доходов в сторону обложения сферы потребления будет происходить скорее вынужденно, а не вследствие целенаправленной налоговой политики – все основные решения в этой части были сделаны уже в 2018 г. (в виде повышения ставки НДС, создания предпосылок для повышения экологических сборов).

Основное бремя сокращения доходов будет продолжать нести федеральный бюджет, который сосредоточил в себе основные конъюнктурные налоги. При текущей версии бюджетного правила это неизбежно приведет к соблазну перераспределить это падение на других участников бюджетной системы, в первую очередь регионы и ПФР (трансферы им будут сокращаться). В этой ситуации наиболее вероятный исход – «распечатывание» резервов через траты ФНБ не только на инвестиции, но и на покрытие дефицита ПФР в перспективе ближайших 2-3 лет.

В 2018 г. расходы бюджетной системы оказались на минимальном за десятилетие уровне в 32,4% ВВП, при этом доля производительных расходов в общем объеме в 2018 г. составила 29,3%. Сокращение расходов в 2018 г. до минимума за рассматриваемый период наблюдалось и в федеральном бюджете (до 16,1% ВВП), и в консолидированном бюджете субъектов РФ (до 11,4% ВВП). Снижение расходов бюджетов всех уровней согласуется с задачей по повышению устойчивости государственных финансов в долгосрочном периоде, но зачастую противоречит задаче наращивания бюджетной поддержки экономического роста, сопровождаемого структурными преобразованиями.

Подобные результаты бюджетной консолидации явились следствием принятия бюджетного правила и позволили сократить расходы на национальную оборону и социальную политику, а также обеспечить небольшой рост расходов на образование, здравоохранение, социальную и производительную инфраструктуру. Этот позитивный шаг, по нашим оценкам, создал возможности для дополнительного увеличения темпов ВВП в размере до 0,5 п.п. Для сравнения: «ухудшение» структуры расходов, имевшее место в 2011-2017 гг., тормозило экономический рост на 0,2-0,3 п.п. в год. На этом позитивные эффекты как от введенного в 2017 г. бюджетного правила, так и от изменения структуры бюджетных расходов вследствие бюджетной консолидации и принятия национальных проектов исчерпываются.

Более того, соблюдение текущего бюджетного правила в перспективе в принципе маловероятно, что связано с такими причинами:

* уже создан Фонд развития (3,5 трлн рублей за 2019-24 гг.) под внутреннее долговое финансирование, что уже де-факто ослабило бюджетное правило;
* средств от повышения ставки НДС и налогового манёвра в нефтегазовом секторе не будет достаточно для компенсации и сокращающихся доходов, и для финансирования национальных проектов;
* конструкция бюджетного правила будет приводить к наращиванию ФНБ, часть средств которого будет инвестироваться в отечественную экономику, что также будет являться формой «послабления» к этому правилу.

Смотря на изменение структуры расходов БРП под влиянием национальных проектов, можно однозначно утверждать, что в текущем виде они не скажутся значимо на структуре расходов. Поэтому планируемые Минэкономразвития России темпы экономического роста в 3 и более процентов ВВП начиная с 2022 г. если и будут достигаться, то явно не вследствие изменения структуры госрасходов.

Более того, доходы и расходы консолидированного бюджета регионов до 2024 г. будут отставать от ВВП, в основном на величину снижающихся трансфертов. В условиях, когда на национальные проекты деньги доводятся через иные межбюджетные трансферты, то велики риски сокращения доли нецелевых трансфертов из федерального бюджета в регионы, что явно означает ухудшение выравнивания финансовой обеспеченности регионов – они становятся своего рода «заложниками» национальных проектов и общей ситуации со сбалансированностью федерального бюджета.

В ноябре 2018 г. Минэкономразвития России опубликовало новый прогноз долгосрочного социально-экономического развития до 2036 г. Текущие оценки бюджетного разрыва, построенные на предпосылках этой версии прогноза, варьируются от 9,4 до 10,1% суммарной приведенной стоимости ВВП. Более низкие значения разрыва по сравнению с оценками 2015 г. свидетельствуют о некотором улучшении ситуации с долгосрочной сбалансированностью бюджета расширенного правительства, в основном за счет реализованных в период 2016-2018 гг. мер по бюджетной консолидации, в том числе и благодаря бюджетному правилу от 2017 г., и стартовавшей пенсионной реформы.

Очевидно, что бюджетные правила и суверенные резервы являются необходимыми условиями поддержания стабильности бюджета, что подтверждается многочисленными примерами в том числе и стран с недиверсифицированной экономикой и ограниченными возможностями для привлечения заемных средств в условиях кризиса. Однако базовой характеристикой этих инструментов является их устойчивость во времени. На наш взгляд, текущая версия бюджетного правила не является оптимальной с точки зрения гибкости, устойчивости во времени и контрцикличности. Дело в том, что в момент ее принятия перед правительством стояла задача проведения фискальной консолидации и адаптации государственного бюджета к достаточно низкому уровню цен на нефть (около 40 долларов за баррель), а также максимизации объема средств, направляемых на пополнение суверенных резервов, после фактического исчерпания Резервного фонда в кризис 2014-2015 гг. К настоящему времени эти задачи можно считать в высокой степени решенными: уровень расходов бюджета расширенного правительства в 2018 г. удалось понизить до 32,4%, а объем ФНБ на 01.09.2019 г. составил около 7,5% ВВП.

В заключение следует в очередной раз напомнить, что проект ДБП призван быть одним из документов, используемых для характеристики бюджетной устойчивости текущего фискального режима и используемых для обоснования рациональности параметров проекта федерального бюджета на трехлетний период. В этой связи следует повышать качество оценивания параметров бюджетов бюджетной системы, а также уровень описания потенциальных рисков и угроз, для чего требуется учитывать следующие рекомендации международной практики подготовки подобного рода документов:

* обеспечить охват горизонта не менее 30 лет к текущему году;
* описывать не только действующие бюджетные правила, но и анонсировать их возможные изменения в прогнозном периоде;
* являться бюджетной проекцией долгосрочного прогноза социально-экономического развития, детально описывая (хотя бы на уровне государственных программ) структуру предстоящих расходов как ответа на запрос экономики и социальной сферы на структурные реформы;
* иметь структурное ранжирование расходов при разной доходной базе (подсценарии);
* оценивать влияния изменений в фискальной политике на параметры бюджетной системы, включая «простые» (уровень госдолга, дефицита) и «производные» (уровень бюджетного разрыва, величина фискального пространства) индикаторы;
* содержать отчет о реализации экономических и иных прогнозов с объяснением причин расхождения прогнозных оценок и фактических данных.

**3 Основные налоговые новации в 2020-2022 гг.**

Проект Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов (далее – проект Основных направлений) предусматривает ряд существенных изменений российской налоговой системы, нацеленных на приведение методологии налогообложения в большее соответствие с результатами экономической деятельности, а также на усиление стимулирующей функции налоговой системы.

***Изменение правил налогового резидентства физических лиц***

Одной из ключевых мер, содержащихся в документе, является реформирование правил налогового резидентства в отношении физических лиц. В настоящее время налоговым резидентом для целей налогообложения НДФЛ признаются физические лица, находящиеся на территории РФ не менее 183 дней в течение 12 следующих подряд месяцев (п. 2 ст. 207 НК РФ). Предлагается, во-первых, сократить этот срок до 90 дней, а во-вторых, планируется оценивать факт резидентства не только по количественному показателю, но и по качественным признакам, включая наличие объектов недвижимого имущества, личных, социальных и экономических связей c Россией.

Очевидно, что в настоящее время смена налогового резидентства остается способом не раскрывать информацию о контролируемых иностранных компаниях российским налоговым органам. Действующие правила позволяют относительно легко прервать налоговую привязку физического лица с Россией, в результате чего Россия теряет права на налогообложение общемировых доходов данного лица. Реализация этого направления налоговой политики, вероятно, позволит увеличить объем налоговой базы по НДФЛ и, соответственно, поступления этого налога в бюджетную систему в РФ при сохранении сложившихся правил уплаты налога для подавляющей части налогоплательщиков.

В то же время не следует ожидать, что все физические лица, которые в нынешних условиях сознательно избегают статуса налогового резидента, автоматически подпадут под действие новых правил. Высока вероятность, что многие налогоплательщики смогут «приспособиться» и к ним.

При этом есть вероятность увеличения количества конфликтов на почве резидентства между РФ и другими странами, многие из которых оценивают налоговое резидентство исходя их критерия центра жизненных интересов. Последнее может привести к росту случаев двойного налогообложения и к применению норм ДИДН для его устранения.

***Снижение ставки НДФЛ для нерезидентов***

В рамках налогообложения доходов физических лиц запланировано отказаться от существующего разделения ставок налога в зависимости от наличия или отсутствия статуса налогового резидента (13% и 30% соответственно) путем снижения ставки для нерезидентов до уровня ставки для резидентов (13%).

Исторически практика показала, что налогообложение по повышенной налоговой ставке не всегда экономически целесообразно, поэтому в порядок применения ставок впоследствии были добавлены исключения, вызванные необходимостью более благоприятного налогообложения нерезидентов в отдельных случаях. Например, с 1 января 2008 г. дивиденды нерезидентов-физических лиц от участия в капитале российских организаций облагаются по ставке 15%, т.е. близкой к основной ставке НДФЛ, что имеет значение для обеспечения инвестиционной привлекательности российской экономики и международной конкурентоспособности налоговой системы. С 1 июля 2010 г. ставка в размере 13% применяется к доходам иностранных лиц, работающих в РФ на основании патента, а также в качестве высококвалифицированных специалистов. В результате уровень налогообложения доходов физических лиц, не являющихся налоговыми резидентами РФ, не унифицирован и зависит от вида дохода. Вместе с тем существуют и другие категории нерезидентов, со стороны которых востребовано снижение налоговой ставки. Сюда относятся различные группы лиц, получающих доходы в том числе от сдачи имущества в аренду или от продажи имущества на территории РФ.

Таким образом, данная новация означает выравнивание налоговых ставок для резидентов и нерезидентов, что является условием: повышения нейтральности налоговой системы; значительного упрощения налогового администрирования; минимизации судебных споров, возникающих из-за разницы налоговых ставок; снижения административной нагрузки на работодателей, которым не потребуется отслеживать налоговый статус работников-нерезидентов и пересчитывать суммы удержанного НДФЛ в случае, когда работник перестает быть нерезидентом и становится налоговым резидентом. Поскольку выравнивание предлагается осуществить за счет снижения ставки повысится конкурентоспособность российской юрисдикции. Кроме того, снижение налоговой ставки выгодно для многих категорий налогоплательщиков, но при этом практически не окажет отрицательного влияния на уровень бюджетных доходов. Так, по данным ФНС России за 2017 г., доля доходов физических лиц, подлежащих налогообложению по ставке 30%, составила всего 0,1% по отношению к налоговой базе, облагаемой по всем налоговым ставкам.

***Стимулирование инвестиций в инновации***

В проекте Основных направлений предлагается распространить сферу применения инвестиционного вычета на случаи осуществления организацией расходов на НИОКР, чтобы поддержать инновационную активность в регионах.

Инвестиционный налоговый вычет на уровне субъектов РФ установлен с 1 января 2018 г. в ст. 286.1 НК РФ и предусматривает возможность прямого снижения величины налогового обязательства по налогу на прибыль при условии осуществления организацией инвестиций. Перечень оснований для его применения планомерно расширяется. Первоначально применение вычета было возможно в случае осуществления капитальных вложений в основные средства (и пожертвований в сфере культуры), с 1 января 2019 г. под действие вычета подпадают отдельные инфраструктурные инвестиции.

При этом расширение возможного периметра применения данного инструмента в регионах происходит на фоне отмены их права снижать ставку региональной части налога на прибыль с 1 января 2019 г. В 2018-2019 гг. вычет был установлен на территории почти 15 регионов, с 2020 г. число таких регионов вырастет до двух десятков. Вполне вероятно, что в дальнейшем к практике использования вычета присоединится значительное число регионов в связи с эффектом межрегиональной налоговой конкуренции за инвестиции.

***Пересмотр подхода к налогообложению иностранных цифровых компаний***

В связи с активным развитием бизнес-моделей, которые не требуют физического присутствия иностранной компании в стране-рынке для ведения экономической деятельности, становится необходимым приведение действующей методологии налогообложения прибыли в направлении ее адаптации к меняющейся экономической реальности. Несовершенство правил налогообложения может приводить, во-первых, к существенным недопоступлениям налогов в бюджетную систему, во-вторых, к искажению нейтральности налогообложения по отношению к инвестиционным решениям.

В этой связи внедрение указанного подхода согласуется с общемировой практикой и началось в России с введения с 1 января 2018 г. механизма уплаты НДС иностранными компаниями, оказывающими услуги в электронной форме, российским потребителям. Представляется, что дальнейшее совершенствование отечественной налоговой системы в этом направлении, но уже в части налога на прибыль организаций, вызвано объективными причинами по адаптации налоговой методологии к современным бизнес-моделям с высоким уровнем цифровизации. Ключевым риском в данной сфере является потенциальное отсутствие гармонизации в применяемых подходах в международном контексте, что может привести к двойному налогообложению или двойному не обложению таких бизнес-моделей.

***Увеличение базы обложения налогом на имущество организаций***

В проекте Основных направлений закреплен подход на продолжение реформы, связанной с переходом к определению налоговой базы по налогу на имущество организаций исходя из кадастровой стоимости объектов налогообложения. В настоящее время налог взимается с объектов недвижимого имущества, учитываемых организациями в качестве основных средств (п. 1 ст. 374 НК РФ), а по кадастровой стоимости он исчисляется по закрытому перечню объектов имущества, включая административно-деловые, торговые центры и нежилые помещения, в которых размещаются офисы и торговые объекты (п. 1 ст. 378.2 НК РФ). Расширение объектов налогообложения, оцениваемых по кадастровой стоимости в налоговых целях, будет связано с включением в их состав объектов недвижимости в целом, т.е. налогообложение не будет зависеть от того, как учтен объект: в качестве основного средства или иного актива.

Предлагаемая в части налога на имущество организаций мера направлена на рост налоговых доходов бюджетной системы путем увеличения размера налоговой базы. Ее реализация приведет к повышению налоговой нагрузки на организации. При этом данная мера вполне вписывается в общий подход государства к налогообложению имущества по кадастровой стоимости и увеличит справедливость распределения налоговой нагрузки в связи с тем, что кадастровая цена ближе к рыночной.

***Установление налогового режима, переходного между УСН и общим режимом***

Предлагается введение специального правила, которое состоит в том, чтобы снять с налогоплательщиков, превысивших предельные значения применения УСН по уровню дохода и (или) численности работников, обязанность восстанавливать налоговый учет и «задним числом» исчислять налоги, предусмотренные общим налоговым режимом. В соответствии с п. 4 ст. 346.13 НК момент утраты права на применение УСН отсчитывается с начала того квартала, в котором были допущены несоответствия условиям применения режима. На практике это ведет к необходимости осуществить расчет налогов за тот период времени, в течение которого налогоплательщик фактически применял УСН. Данный порядок считается одной из причин дробления бизнеса, поскольку ведет к резкому возрастанию налоговой и административной нагрузки в результате смены налоговых режимов.

Введение налоговых послаблений в виде освобождения от исполнения обязанности по уплате налогов общего налогового режима за весь прошедший квартал имеет потенциал для решения проблемы прежде всего в части отказа от практики восстановления данных налогового учета, но лишь частично решает проблему разрыва налоговой нагрузки. В рамках документа не предусмотрены механизмы ее плавного возрастания (например, за счет промежуточных налоговых ставок), предусмотрены лишь условия для отмены ретроспективного налогообложения.

Кроме того, налоговые послабления предусмотрено применять при несоблюдении условий по выручке и числу работников, тогда как весь состав условий применения УСН гораздо шире и содержит другие характеристики деятельности налогоплательщика, включая остаточную стоимость основных средств и структуру капитала.

Учитывая, что налоговые послабления не должны быть выборочными, более правильно считать налогоплательщика утратившим право на применение УСН после нарушения условий применения режима, а именно с первого числа первого квартала, следующего за кварталом, в котором были допущены эти нарушения. Следует принимать во внимание, что предлагаемые налоговые послабления по своей природе соответствуют именно такой ситуации. Таким образом, в НК РФ можно не внедрять переходный режим, а лишь уточнить порядок утраты права на применение УСН, сделав его более комфортным для субъектов малого бизнеса.

***Отказ от налоговых деклараций при налогообложении доходов ИП в рамках УСН***

Ввиду активного внедрения онлайн-касс появились предпосылки для того, чтобы отменить обязанность представления налоговой декларации для тех индивидуальных предпринимателей, которые применяют УСН и выбрали в качестве объекта налогообложения «доходы».

Реализация данной меры способна существенно снизить административную нагрузку на малый бизнес, учитывая, что, по данным ФНС России за 2018 г., почти половина лиц, применяющих УСН, представлена индивидуальными предпринимателями, которые исчисляют и уплачивают единый налог именно с доходов. При этом следует ожидать повышение этой доли и падение у остальной части ИП интереса к налогообложению прибыли (доходов, уменьшенных на величину расходов).

Равновыгодность объектов налогообложения будет определяться не только соотношением доходов и расходов, но и уровнем административной нагрузки, что сделает налоговый режим более гибким, а, значит, более комфортным для налогоплательщиков и эффективным для государства.

***Расширение сферы действия налога на профессиональный доход***

С 1 января 2019 г. на территории четырех российских регионов – в Москве, Московской и Калужской областях, Республике Татарстан – в порядке эксперимента применяется система налогообложения в виде налога на профессиональный доход, предназначенного для уплаты самозанятыми лицами (не имеющими работодателя, но и не привлекающими наемных работников). Данным режимом предусмотрено налогообложение дохода по ставке 4% (при реализации товаров, работ, услуг, имущественных прав физическим лицам), вследствие чего существуют риски искажения равных условий конкуренции, прежде всего по причине перехода на новый режим тех, кто ранее применял патентную систему налогообложения со ставкой 6%, а также тех, кто платил НДФЛ по ставке 13%. По данным ФНС, за пять месяцев с момента начала эксперимента в четырех регионах зарегистрировались как самозанятые более 106 тыс. физлиц, что говорит либо об определенных успехах эксперимента как инструмента вывода доходов их тени, либо о таком перетоке.

Проект Основных направлений включает возможность проведения эксперимента в других субъектах РФ. Инициатива по увеличению периметра охвата режима предположительно вызвана желанием региональных властей успешно выполнить цели национального проекта по поддержке малого и среднего предпринимательства, при этом, учитывая высокий уровень прозрачности эксперимента, его результативность следует оценивать именно исходя их результатов обеления экономики и вывода отдельных категорий лиц из теневой экономики.

***Включение квазиналоговых платежей в НК РФ***

В проекте Основных направлений предлагается расширить состав налоговой системы, включив в нее ряд платежей, которые имеют квазиналоговую природу, который, как и налоги, обязательны к уплате, но не соответствуют всем признакам налога (главным образом потому, что носят возмездный характер или ярко выраженное регулятивное, а не только фискальное значение). Необходимость в этом обусловлена расхождениями между составом налоговой системы и количеством обязательных платежей, которые в реальности должны платить налогоплательщики, и связанной с этим проблемой объективной оценки величины налоговой нагрузки в РФ. В качестве платежей, претендующих на роль сборов, рассматриваются утилизационный сбор и туристический сбор (взамен курортного сбора). В свою очередь обязательные отчисления операторов сети связи общего пользования будут трансформированы в одноименный налог на доходы операторов.

На наш взгляд, реализация указанной меры будет способствовать сближению перечня налоговых и парафискальных платежей, повысит качество оценки налоговой нагрузки, из расчета которой более не будут выпадать перечисленные платежи. Вместе с тем расширение перечня налогов и сборов в НК РФ подготавливается в условиях, когда, во-первых, не проведена предварительная оптимизация состава неналоговых платежей, во-вторых, отсутствует единая методика (критерии) разграничения платежей по видам. Также существуют риски увеличения административно-контрольной нагрузки на налогоплательщиков и увеличения их налоговых рисков в связи с усилением ответственности за неуплату, более широкими полномочиями нового администратора парафискальных платежей (ФНС) в комбинации с высоким уровнем неопределенности при расчете базы обложения.

**4 Анализ основных параметров федерального бюджета**

Основные характеристики федерального бюджета (далее – ФБ) на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 гг. представлены в *таблице 1.* В 2022 г. прогнозируется рост доходов федерального бюджета на 1883,4 млрд руб. или на 9,3% в номинальном выражении относительно 2019 г.; в долях ВВП доходы федерального бюджета сократятся с 18,5% ВВП в 2019 г. до 17,2% ВВП в 2022 г. По ежегодной динамике прирост доходов в номинальном выражении составит: в 2020 г. (+) 1,0%, в 2021 г. (+) 4,2%, в 2022 г. (+) 3,8% относительно предыдущего года, при прогнозируемом уровне инфляции (ИПЦ) в 2020-2022 гг. в размере 3,0-4,0-4,0% соответственно.

Таблица 1

**Основные характеристики федерального бюджета в 2019-2022 гг., млрд руб. и в % к ВВП**

|  | **2019 г. (оценка)** | **2020 г.**  **(проект)** | **2021 г.**  **(проект)** | **2022 г. (проект)** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Доходы, всего** | **20 174,9** | **20 379,4** | **21 246,5** | **22 058,3** |
| *в % к ВВП* | *18,5* | *18,1* | *17,7* | *17,2* |
| *в том числе:* |  |  |  |  |
| Нефтегазовые доходы | 8 239,5 | 7 472,2 | 7 679,4 | 7 730,6 |
| *в % к ВВП* | *7,6* | *6,6* | *6,4* | *6,0* |
| *- в том числе* |  |  |  |  |
| Базовые нефтегазовые доходы | 5 062,5 | 5 139,3 | 5 444,9 | 5 695,0 |
| *в % к ВВП* | *4,6* | *4,6* | *4,5* | *4,4* |
| Ненефтегазовые доходы | 11 935,5 | 12 907,1 | 13 367,1 | 14 327,6 |
| *в % к ВВП* | *10,9* | *11,4* | *11,3* | *11,1* |
| **Расходы, всего** | **18 293,7** | **19 503,3** | **20 634,0** | **21 763,3** |
| *в % к ВВП* | *16,8* | *17,3* | *17,1* | *16,9* |
| **Дефицит (–) / Профицит (+)** | **1 881,2** | **876,1** | **612,5** | **295,0** |
| *в % к ВВП* | *1,7* | *0,8* | *0,5* | *0,2* |
| Ненефтегазовый дефицит | -6 358,3 | -6 596,2 | -7 066,9 | -7 435,7 |
| *в % к ВВП* | *5,8* | *5,8* | *5,9* | *5,8* |
| *Справочно: ВВП, млрд руб.* | *108 414* | *112 863* | *120 364* | *128 508* |

*Источник:* Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

Ежегодная динамика нефтегазовых доходов в 2020-2022 г. разнонаправлена: ожидается снижение поступлений в первый плановый год на (-) 767,3 млрд руб. или на (-) 9,3% в номинальном выражении и на (-) 1,0 п.п. ВВП относительно 2019 г., и дальнейший рост в абсолютном выражении в 2021 г и 2022 г. на 207,2 и 51,2 млрд руб. или на 2,8 и 0,6% в номинальном выражении соответственно, при сокращении на (-) 0,2 и (-) 0,4 п.п. ВВП относительно значений предыдущего года. Доля нефтегазовых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета составит, в среднем, в 2020-2022 гг. - 36,0% (в 2019 г. - 40,8%). Среднегодовой объем базовых нефтегазовых доходов в 2020-2022 гг. составит 4,5% ВВП или 5426,4 млрд руб. Ежегодные отклонения нефтегазовых поступлений и базовых доходов, рассчитанных на основе бюджетного правила, составят: в 2020 г. – 2332,9 млрд руб. (2,0 п.п. ВВП), в 2021 г. – 2234,5 млрд руб. (1,9 п.п. ВВП), в 2022 г. -2035,6 млрд руб. (1,6 п.п. ВВП) при прогнозируемой цене на нефть в 2020-2022 гг. в размере 57,0-56,0-55,0 долл. США за баррель.

По ненефтегазовым доходам федерального бюджета в первый плановый год прогнозируется рост на 971,6 млрд руб. или на 8,1% в номинальном выражении и на 0,5 п.п. ВВП относительно 2019 г., однако в 2021 -2022 гг. относительно ВВП поступления по ненефтегазовой компоненте федерального бюджета будут ежегодно сокращаться на (-) 0,1 и (-) 0,2 п.п. ВВП, при росте на 460,0 и 960,5 млрд руб. или на 3,6 и 7,2% в номинальном выражении относительно предыдущего года.

Объем расходов федерального бюджета планируется увеличить с 16,8% ВВП в 2019 г. до 17,3% ВВП в 2020 г. или на 1 209,6 млрд руб. и на 6,6% в номинальном выражении, с дальнейшим сокращением в 2021 г. до 17,1% ВВП и в 2022 г. до 16,9% ВВП, при росте в абсолютном выражении на 1 130,7 и 1129,3 млрд руб. или на 5,8 и 5,5% в номинальном выражении относительно предыдущего года.

Сравнение основных параметров федерального бюджета на 2020-2021 гг., заложенных в Законе о федеральном бюджете на 2019-2021 гг.[[1]](#footnote-1) и представленных в рассматриваемом проекте федерального бюджета, свидетельствует о довольно высокой точности среднесрочного бюджетного планирования. Так, доходы бюджета в 2020 г. и 2021 г. были скорректированы в сторону увеличения всего на 7,9 и 1,3%, а расходы – на 2,7 и 3,0% в номинальном выражении соответственно.

В 2020-2022 гг. прогнозируется профицит исполнения федерального бюджета в объеме 0,8-0,5-0,2% ВВП соответственно, против ожидаемого профицита 1,7% ВВП в 2019 г., нефтегазовый дефицит в 2020-2022 гг. составит 5,9-5,8% ВВП. По движению средств, учитываемых в качестве источников финансирования дефицита федерального бюджета, запланировано увеличение объемов государственных внутренних заимствований (*таблица 2*) с 2 324,8 млрд руб. в 2020 г. до 2 535,9 и 2 893,2 млрд руб. в 2021 и 2022 г. соответственно. Объем бюджетных ассигнований, направляемых на погашение государственных ценных бумаг, также возрастет с 584,6 млрд руб. в 2020 г. до 986,9 и 1 067,3 млрд руб. в 2021-2022 гг. соответственно.

Таблица 2

**Источники финансирования дефицита федерального бюджета в 2019-2022 гг., млрд руб. и % к ВВП**

|  | **2019 год (оценка)** | **2020 г. (проект)** | **2021 г. (проект)** | **2022 г. (проект)** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Всего источников** | **-1881,2** | **-876,0** | **-612,5** | **-294,9** |
| *в % к ВВП* | 1,7 | 0,8 | 0,5 | 0,2 |
| *в том числе:* |  |  |  |  |
| **Источники внутреннего финансирования дефицита** | **-1820,2** | **--550,1** | **-575,5** | **-69,2** |
| в % к ВВП |  | 0,5 | 0,5 | 0,05 |
| Государственные заимствования | 2425,4 | 2324,8 | 2535,9 | 2893,2 |
| Изменение остатков средств на счетах по учету средств ФБ | -2 559,3 | - 2 328,4 | - 2 230,3 | -2 031,5 |
| -в том числе средства ФНБ | 4,7 | 4,5 | 4,3 | 4,1 |
| Приватизация | 13,2 | 11,3 | 3,6 | 3,6 |
| Прочие источники | -1699,5 | -557,7 | -884,7 | -934,5 |
| **Источники внешнего финансирования дефицита** | **-61,0** | **-326,0** | **-37,0** | **-225,7** |
| Государственные заимствования | 191,7 | 207,2 | 216,6 | 216,9 |
| *%% к ВВП* | *0,1* | *0,3* | *0,03* | *0,2* |

*Источник:* Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», расчеты авторов.

Изменение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета в 2020-2022 гг. запланировано в отрицательных значениях в размере (-) 2 328,4 – 2 230,3 – 2 031,5 млрд руб. соответственно. Поступление средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в государственной собственности, сократится с 13,2 млрд руб. в 2019 г. до 3,6 млрд руб. к 2022 г. Объем государственных внешних заимствований также увеличится с 207,2 млрд руб. в 2020 г. (3,1 млрд долл. США) до 216,9 млрд руб. (3,3 млрд долл. США) в 2022 г., однако объем погашенных ценных бумаг превысит объем размещаемых на внешних рынках только в 2020 г. на 123,5 млрд руб., в 2021 г. и в 2022 г. сальдированный результат поступлений средств от размещения и расходов на погашение внешних заимствований будет отрицательным: в 2021 г. (-) 181,6 млрд руб., в 2022 г. (-) 49,7 млрд руб.

В период 2020-2022 гг. из средств ФНБ планируется направить на софинансирование пенсионных накоплений 4,5 млрд руб. в 2020 г., 4,3 млрд руб. в 2021 г. и 4,1 млрд руб. в 2022 г. Таким образом, с учетом прогнозируемого поступления средств от нефтегазовых доходов за этот же период в объеме 2 857,0 - 2 332,9 - 2 234,6 млрд руб. соответственно, объем средств ФНБ на конец 2022 г. должен составить 16 196,3 млрд руб. (12,6% ВВП) против 8 172,3 млрд руб. (7,5% ВВП) на конец 2019 г.

Объем государственного долга в 2020-2022 гг. возрастет на 2,2 п.п. ВВП с 14,3% ВВП в 2019 г., однако останется на достаточно безопасном для финансовой системы страны уровне в объеме 16,5% ВВП (21 204,0 млрд руб.) в 2022 г. При этом в общем объеме доля внешнего долга сократится с 27,2% в 2019 г. до 21,6% в 2022 г., что снизит зависимость расходов на обслуживание долга от колебаний курса национальной валюты.

В целом, динамика основных прогнозных параметров федерального бюджета, объемов заимствований и государственного долга на следующий 3-х летний период согласуется с задачей обеспечения бюджетной устойчивости. Даже в условиях возможного снижения мировых цен на нефть до базовой цены, установленной бюджетным правилом, дефицит бюджета, рассчитанный как сумма базовых нефтегазовых доходов и ненефтегазовых доходов за вычетом запланированных расходов федерального бюджета, составит: в 2020 г. (-) 1 456,9 млрд руб. (1,3% ВВП), в 2021 г. (-) 1 822,0 млрд руб. (1,5% ВВП), в 2022 г. (-) 1 740,7 млрд руб. (1,3% ВВП), что некритично для бюджетной устойчивости с учетом объема накопленных средств ФНБ.

**5 Анализ структуры и динамики доходов**

**5.1 Основные параметры доходов. Налоговые доходы и доходы от внешнеэкономической деятельности**

Общий уровень поступлений доходов федерального бюджета в долях ВВП, согласно законопроекту, сократится с 18,5% ВВП в 2019 году до 17,2% ВВП к 2022 году. В *таблице* 3представлены данные о структуре поступлений от основных налоговых доходов и таможенных пошлин в федеральный бюджет.

Таблица 3

Поступления основных налоговых доходов и таможенных пошлин в федеральный бюджет в 2019–2022 гг.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **% к ВВП** | | | | **% к итогу** | | | |
| **2019 г.** | **2020 г.** | **2021 г.** | **2022 г.** | **2019 г.** | **2020 г.** | **2021 г.** | **2022 г.** |
| **оценка** | **прогноз** | | | **оценка** | **прогноз** | | |
| **Доходы, всего** | **18,5** | **18,1** | **17,7** | **17,2** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** |
| *Нефтегазовые доходы* | *7,6* | *6,6* | *6,4* | *6,0* | *40,8* | *36,7* | *36,1* | *35,0* |
| *Ненефтегазовые доходы* | *10,9* | *11,4* | *11,3* | *11,1* | *59,2* | *63,3* | *63,9* | *65,0* |
| НДС, всего | 6,5 | 6,6 | 6,6 | 6,7 | 35,0 | 36,7 | 37,5 | 38,7 |
| *НДС (внутренний)* | *3,9* | *4,0* | *4,0* | *4,0* | *20,9* | *22,1* | *22,4* | *23,0* |
| *НДС (импорт)* | *2,6* | *2,6* | *2,7* | *2,7* | *14,1* | *14,6* | *15,1* | *15,7* |
| Налог на прибыль | 1,1 | 1,1 | 1,0 | 1,0 | 5,9 | 5,9 | 5,8 | 5,9 |
| Импортные пошлины | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 3,4 | 3,2 | 3,3 | 3,4 |
| Акцизы на импорт | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| Акцизы (внутренние) | 0,9 | 0,9 | 0,8 | 0,7 | 4,7 | 4,7 | 4,4 | 4,1 |
| Прочие доходы | 2,0 | 2,2 | 2,1 | 2,1 | 10,9 | 12,1 | 12,0 | 12,0 |

*Источник:* Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», расчеты авторов.

В 2020-2022 гг. предполагается сокращение объема нефтегазовых доходов к уровню 2019 г. за счет прогнозируемого снижения мировых цен на нефть. Это и является основным фактором снижения общего уровня доходов федерального бюджета.

Поступления от основного источника ненефтегазовых доходов – НДС – по прогнозу будут расти в связи с повышением основной ставки НДС с 18% до 20% и улучшением качества налогового администрирования.

Доходы от налога на прибыль, «импортных» пошлин и акцизов на импортные товары в целом прогнозируются в долях ВВП для всего периода 2020-2022 гг., в рамках традиционно используемой Минфином методики расчёта, на уровне 2019 г. В то же время динамика поступлений акцизов с внутреннего производства будет уступать росту экономики.

*Налог на прибыль организаций*

Прогноз доходов федерального бюджета на 2020-2022 гг. основан на базовом сценарии социально-экономического развития РФ, построенном в предположении о продлении санкционного режима и продолжении замедления мировой экономики, а также сохранении политики Центрального банка по сдерживанию инфляции в течение прогнозного периода.

Исходя из этого сценария, законопроект прогнозирует поступления налога на прибыль организаций в федеральный бюджет в 2020 г. – в размере 1 210,3 млрд руб. (1,07% ВВП), в 2021 г. – 1 241,2 млрд руб. (1,03% ВВП), в 2022 г. – 1305,7 млрд руб. (1,02% ВВП). Размер поступлений налога на прибыль относительно ВВП постепенно снижается по сравнению с 2019 г. (по предварительной оценке – 1 182,2 млрд руб., 1,09% ВВП), но остаётся заметно выше, чем в 2017-2018 гг.

Произошедшее повышение объясняется ростом налоговой базы, обусловленной как относительно благоприятной макроэкономической конъюнктурой (увеличение доли прибыли в ВВП и доли прибыльных предприятий), так и налоговыми мерами (ограничение на перенос убытков). По причине ограниченного влияния указанных факторов дальнейший рост налога на прибыль относительно ВВП маловероятен. Поскольку не планируется значительных изменений устройства налога (в частности, сохраняется норматив зачисления налога на прибыль в федеральный бюджет в размере 3%), увеличение поступлений ожидается, прежде всего, вследствие роста номинального ВВП. В связи с возможным снижением мировых цен на нефть, прогнозируется снижение поступлений доходов при выполнении соглашения о разделе продукции – всего на 38,6 млрд руб. (0,03% ВВП).

По нашим оценкам, при условии выполнения основных предпосылок макроэкономического прогноза, поступления налога на прибыль в федеральный бюджет вероятно окажутся немного выше оценки для 2019 г. и прогноза для 2020 г., составив 1 207 млрд руб. по итогам 2019 г. и 1 256 млрд руб. в 2020 г. (1,11% ВВП). В последующие годы также ожидается более умеренное снижение поступлений относительно ВВП: в 2021 г. – 1 241,2 млрд руб. (1,09% ВВП), в 2022 г. – 1 305,7 млрд руб. (1,08% ВВП).

*Налог на добавленную стоимость*

Прогноз доходов бюджета от НДС на период 2019 – 2022 гг. представляется адекватным и лишь немного (на 3-4%) превышает прогнозы ИЭП/РАНХиГС (*таблица 4*).

В 2018 году существенно вырос уровень собираемости, что стало очередным результатом процесса совершенствования автоматизации администрирования, осуществляемого на протяжении последних лет. Так, если в 2015 году коэффициент C-efficiency (собираемости) составлял 43,4%, то в 2018 – уже 53%, а скорректированный с учетом льготной ставки коэффициент C-efficiency за этот период вырос почти на 10 п.п.: с 45,7% в 2015 году до 55,4% в 2018 году. Однако можно ожидать, что основной эффект от автоматизации уже достигнут, поэтому было бы слишком оптимистично рассчитывать на высокие темпы роста собираемости и дальше.

Таблица 4

**Сопоставление прогнозов поступления НДС**

|  | **2018 г.**  **(факт)** | **2019 г.** | **2020 г.** | **2021 г.** | **2022 г.** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| ВВП (законопроект), млрд руб. | 103 876 | 108 414 | 112 863 | 120 364 | 128 508 |
| Курс доллара (МЭР), руб. | 62,5 | 65,4 | 65,7 | 66,1 | 66,5 |
| Импорт (МЭР), млрд долл. | 240,5 \* | 247,7 | 259,2 | 276,0 | 296,0 |
| *\* Данные таможенной статистики* | | | | | |
| **Прогноз ИЭП и РАНХиГС** | | | | | |
| Конечное потребление (% к ВВП) | 66,7 | 67,6 | 67,5 | 67,2 | 67,1 |
| Прогноз внешнего НДС, млрд руб. | 2 442 | 2 793 | 2 936 | 3 146 | 3 394 |
| Прогноз внутреннего НДС, млрд руб. | 3 575 | 4 195 | 4 328 | 4 567 | 4 828 |
| Прогноз общего НДС, млрд руб. | 6 017 | 6 988 | 7 264 | 7 713 | 8 222 |
| Прогноз внешнего НДС, % ВВП | 2,4 | 2,6 | 2,6 | 2,6 | 2,6 |
| Прогноз внутреннего НДС, % ВВП | 3,4 | 3,9 | 3,8 | 3,8 | 3,8 |
| Прогноз общего НДС, % ВВП | 5,8 | 6,4 | 6,4 | 6,4 | 6,4 |
| **Прогноз, представленный в проекте бюджета** | | | | | |
| Прогноз внешнего НДС, млрд руб. |  |  | 2 984 | 3 209 | 3473 |
| Прогноз внутреннего НДС, млрд руб. |  |  | 4 509 | 4 782 | 5 090 |
| Прогноз общего НДС, млрд руб. |  |  | 7 492 | 7 991 | 8 563 |
| Прогноз внешнего НДС, % ВВП |  |  | 2,6 | 2,7 | 2,7 |
| Прогноз внутреннего НДС, % ВВП |  |  | 4,0 | 4,0 | 4,0 |
| Прогноз общего НДС, % ВВП |  |  | 6,6 | 6,6 | 6,7 |

*Источник*: Росказна, Проект бюджета, расчеты ИЭП/РАНХиГС.

Для достижения показателей, заложенных в проекте бюджета, собираемость должна будет еще вырасти к 2020 году на 1,5-2 п.п., что в целом потенциально реализуемо.

*Акцизы*

По акцизам на алкогольную продукцию прогноз, приведенный в проекте бюджета, в целом представляется завышенным, за счет оптимистичного прогноза по базе в 2020-2022 годы. Соответственно доходы в проекте бюджета превышают прогнозы ИЭП/РАНХиГС (*таблица 5*). По прогнозу ИЭП/РАНХиГС, доходы консолидированного бюджета в 2020 – 2022 годы составят порядка 0,02% ВВП, а федерального бюджета – 0,05% ВВП.

*Таблица* *5*

**Прогноз рынка и доходов бюджета**

|  | **2018 г. факт** | **2019 г. прогноз** | **2020 г.** | **2021 г.** | **2022 г.** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| ВВП, млрд руб. | 103 876 | 108 414 | 112 863 | 120 364 | 128 508 |
| Реальные располагаемые доходы | 100 | 100,1 | 101,5 | 102,2 | 102,3 |
| Численность населения в трудоспособном возрасте и старше, млн чел. | 119,5 | 119,3 | 119,5 | 119,7 | 120 |
| Ставка акциза руб. за 1 л безводного спирта | 523 | 523 | 544 | 566 | 589 |
| Общее потребление (налоговая база, млн дкл.) | 94,8 | 91,9 | 91,4 | 91,4 | 91,6 |
| Доходы консолидированного бюджета, млрд руб. | 211,5 | 205,0 | 212,1 | 220,8 | 237,9 |
| *в т.ч. по внутреннему производству, млрд руб.* | *187,0* | *181,3* | *187,5* | *195,2* | *210,3* |
| Оценка доходов федерального бюджета, млрд руб.\* | 118 | 60,0 | 62,1 | 64,6 | 69,6 |
| *в т.ч. по внутреннему производству, млрд руб.\** | *93,5* | *36,3* | *37,5* | *39,0* | *42,1* |
| **Показатели согласно проекту бюджета** | | | | | |
| Общее потребление (налоговая база, млн дкл.) |  |  | 95,8 | 97,3 | 98,9 |
| Доходы консолидированного бюджета, млрд руб. |  |  | 202,2 | 213,8 | 226 |
| Оценка доходов федерального бюджета, млрд руб. по внутреннему производству |  |  | 40,3 | 42,6 | 45,1 |
| Разница с прогнозом ИЭП/РАНХиГС по внутреннему производству (КБ), млрд руб. |  |  | 14,7 | 18,6 | 15,7 |
| Разница с прогнозом ИЭП/РАНХиГС по внутреннему производству (ФБ), млрд руб. |  |  | 2,82 | 3,62 | 2,95 |
| *Разница с прогнозом ИЭП/РАНХиГС по внутреннему производству (КБ), %* |  |  | *7,3* | *8,7* | *6,9* |
| *Разница с прогнозом ИЭП/РАНХиГС по внутреннему производству (ФБ), %* |  |  | *7,0* | *8,5* | *6,5* |

\* Оценка доходов федерального бюджета производилась в предположении о слабой изменчивости товарной структуры в смысле распределения продукции между импортной и произведенной на территории России.

*Источник*: Проект бюджета, расчеты ИЭП/РАНХиГС на основе данных ФНС, Росказны, Росстата, Euromonitor Int.

Следует отметить, что в последние годы в рамках легального сектора можно было наблюдать смещение потребления в пользу пива и вина, что стало результатом соответствующей многолетней акцизной политики. Запланированные на период 2020-2022 гг. ставки на пиво и крепкие напитки предполагают, что относительная акцизная нагрузка в расчете на литр чистого спирта для пива будет расти. Кроме того, с 2020 года существенно повысятся ставки на вино (более чем на 70%). В связи с этим, можно ожидать, что процесс перехода на менее крепкие категории алкогольной продукции затормозится.

Таким образом, и фактический объем базы для крепких напитков, и доходы бюджета могут превысить прогнозы, представленные ИЭП/РАНХиГС. Это, однако, возможно только при недопущении роста нелегального сектора. Однако риски интенсификации контрафакта и контрабанды еще остаются высокими (в совокупности с некоторым усилением дифференциации по доходам на фоне стагнации). Так, по данным ЦРПР «Сколково», в 2017 году доля нелегального оборота на рынке крепких напитков оценивалась в 25%, а уже в 2019 году его доля выросла до 30-40%.

При сокращении доли нелегального рынка алкогольной продукции прогноз, представленный в проекте бюджета, по уровню базы и доходам бюджета может реализоваться.

Прогноз в части табачных акцизов на 2020-2022 г., представленный в проекте бюджета, выглядит также излишне оптимистичным, как результат слишком «позитивного» взгляда на динамику базы (*таблица 6*).

В 2018 году ситуация на табачном рынке развивалась по пессимистичному сценарию в части роста нелегального рынка. Это стало основной причиной снижения доходов бюджета по табачным акцизам. В 2019 году ожидается ощутимое падение доходов бюджета по традиционной табачной продукции. Ситуацию в 2019 году немного смягчит эффект роста вклада адвалорного компонента в эффективную ставку вследствие повышения НДС. Динамика объема рынка отражает движение в сторону достижения целей здравоохранения, и наиболее вероятным является снижение доходов бюджета. При этом степень этого сокращения зависит от доли нелегального рынка, а также от интенсивности замещения традиционной продукции инновационной.

*Таблица* *6*

**Прогноз рынка табачной продукции и поступлений акцизов на табачную продукцию**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2018 г.**  **Факт** | **2019 г.**  **Прогноз** | **2020 г.** | **2021 г.** | **2022 г.** |
| Минимальная ставка, руб. за 1000 шт. | I 2 123  II 2 335 | 2 568 | 2 671 | 2 778 | 2 889 |
| Специфическая ставка, руб. за 1000 шт. | I 1 562  II 1 718 | 1 890 | 1 966 | 2 045 | 2 127 |
| Адвалорная ставка, % | 14,5 | 14,5 | 14,5 | 14,5 | 14,5 |
| ***Оптимистичный сценарий по доле нелегального оборота*** | | | | | |
| Общий объем рынка (млн сигарет) | 258 520 | 236 181 | 219 181 | 205 526 | 194 039 |
| Объем легального рынка (млн сигарет) | 236 520 | 215 607 | 199 925 | 187 317 | 176 705 |
| Объем нелегального рынка (млн сигарет) | 22 000 | 20 573 | 19 256 | 18 209 | 17 334 |
| Доля нелегального рынка, % | 8,5 | 8,7 | 8,79 | 8,86 | 8,93 |
| Поступления от акцизов, млрд руб. | 583,2 | 603,5 | 582,1 | 567,2 | 556,4 |
| ***Компромиссный сценарий по доле нелегального оборота*** | | | | | |
| Общий объем рынка (млн сигарет) | 258 520 | 236 181 | 219 181 | 205 526 | 194 039 |
| Объем легального рынка (млн сигарет) | 236 520 | 210 831 | 193 843 | 180 080 | 168 437 |
| Объем нелегального рынка (млн сигарет) | 22 000 | 25 349 | 25 338 | 25 447 | 25 601 |
| Доля нелегального рынка, % | 8,5 | 10,7 | 11,6 | 12,4 | 13,2 |
| Поступления от акцизов, млрд руб. | 583,2 | 590,1 | 564,4 | 545,3 | 530,4 |
| ***Пессимистичный сценарий по доле нелегального оборота*** | | | | | |
| Общий объем рынка (млн сигарет) | 258 520 | 236 181 | 219 181 | 205 526 | 194 039 |
| Объем легального рынка (млн сигарет) | 236 520 | 206 056 | 187 762 | 172 842 | 160 170 |
| Объем нелегального рынка (млн сигарет) | 22 000 | 30 125 | 31 420 | 32 684 | 33 868 |
| Доля нелегального рынка, % | 8,5 | 12,8 | 14,3 | 15,9 | 17,5 |
| Поступления от акцизов, млрд руб. | 583,2 | 576,8 | 546,7 | 523,4 | 504,4 |

*Источник*: Проект бюджета, расчеты ИЭП/РАНХиГС на основе данных ФНС, Росказны, Росстата, Euromonitor Int.

Наиболее вероятным здесь является пессимистичный сценарий. Отличия в ценах на сигареты между странами ЕАЭС могут стать одной из основных причин снижения легальной доли рынка. Кроме того, в основе текущей понижательной тенденции лежит переформатирование рынка с учетом инновационных продуктов доставки никотина. Представленный прогноз построен по модели до учета роста сектора ЭСДН. Это значит, что даже пессимистичный прогноз может оказаться выше реальных результатов. В частности, в 2019 г. основной объем отгрузок табачной продукции уже осуществился, и, вероятнее всего, доходы бюджета будут близки к уровню 550 млрд руб., с последующим снижением в 2020-2022 годы.

Таким образом, наши прогнозные оценки по поступлениям основных ненефтегазовых доходов федерального бюджета (налог на прибыль, НДС и акцизы) в среднем на 0,1-0,2 п.п. ВВП ниже уровня, заложенного в проект федерального бюджета.

**5.2 Нефтегазовые доходы**

В проекте бюджета указано, что в 2020 году ожидаемый уровень поступлений в бюджет от нефтегазовых доходов составит 7 472,2 млрд руб., из них базовые доходы – 5 139,3, а дополнительные – 2 332,9 млрд руб. Расчёты осуществлялись на основании базовой цены на нефть 57,0 долларов США за баррель. Для 2021 г. данный показатель составит 7 679,4 млрд руб. (5 444,8 млрд руб. и 2 234,6 млрд руб. соответственно), для 2022 г. – 7 730,6 млрд руб. (5 694,9 млрд руб. и 2 035,7 млрд руб. соответственно).

Поступление налога на добычу полезных ископаемых (далее – НДПИ) в виде углеводородного сырья в федеральный бюджет на 2020 г. прогнозируется в объёме 5 979,3 млрд руб. (6 444,3 млрд руб. – 2021 г., 6 804,0 млрд руб. – 2022 г.), в том числе:

* по нефти 5 187,9 млрд руб., с ожидаемым уровнем поступлений от экспортной пошлины на нефть – 741,1 млрд руб. (для 2021 г. 5 553,8 и 532,1 млрд руб., для 2022 г. – 5 830,7 и 336,5 млрд руб.);
* по газу горючему природному 580,4 млрд руб., с ожидаемым уровнем поступлений от экспортной пошлины 696,6 млрд руб. (для 2021 г. 635,4 и 757,5 млрд руб., для 2022 г. – 654,0 и 736,9 млрд руб.);
* по газовому конденсату 211,0 млрд руб. (для 2021 г. – 254,8 млрд руб., для 2022 г. – 319,3 млрд руб.).

Расчёты проведены в предположении о том, что среднегодовой курс доллара США к рублю составит 65,7 в 2020 г., 66,1 в 2021 г. и 66,5 в 2022 г., а цена на нефть марки «Юралс» – 57,0, 56,0, 55,0 долларов США за баррель в 2020-2022 гг. соответственно. Цены на газ (средневзвешенная расчетная ставка) предполагаются равными: в 2020 г. – 183,7, в 2021 г. – 184,4, в 2022 г. – 179,1 доллара США за тыс. куб. м.

Указанные поступления в бюджет обеспечиваются следующей конфигурацией параметров налоговой системы в нефтегазовой отрасли:

* для нефти – закрепление на бессрочной основе надбавки при расчете ставки НДПИ на нефть в размере 428 руб. за тонну в 2022 г., с фиксацией базовой ставки НДПИ на уровне 919 руб. за тонну;
* для газа горючего природного – закрепление на бессрочной основе повышающего коэффициента Кгп в размере 1,4441 в 2022 г., с фиксацией базовой ставки НДПИ на уровне 35 руб. за тыс. куб м для газа горючего природного и 273 рубля за тонну с учётом корректировки на Ккм для газового конденсата в 2019-2021 гг.

В проекте бюджета прогнозируется повышение доходов от НДПИ в нефтегазовом секторе в 2022 г. на 340,9 млрд руб., в основном за счет макроэкономических условий и изменений в налоговом законодательстве (прежде всего – в нефтяной отрасли).

Следует отметить, что используемые в проекте бюджета макропараметры не согласуются с темпами роста средних цен, рассчитываемых на базе спотовых цен марок сырой нефти, указанных в прогнозе Всемирного Банка[[2]](#footnote-2) (прогнозируется рост цен на нефть, в то время как законопроекте – падение). В расчетах доходов федерального бюджета на 2020 г. принят прогноз цены российской нефти сорта Юралс на мировом рынке 57,0 долларов США за баррель, на плановый период 2021 и 2022 гг. – соответственно 56,0 и 55,0 долларов США за баррель, что существенно ниже уровня текущего года. В 2019 г. средняя цена на российскую нефть сорта Юралс на мировом рынке, по предварительной оценке, составит 62 долларов США за баррель[[3]](#footnote-3).

Расчеты к доходной части федерального бюджета на 2020-2022 гг. основаны на предпосылке о плавном снижении цен на нефть. Данное предположение вызвано: во-первых, ростом опасений участников рынка относительно перспектив роста мировой экономики на фоне эскалации торговых противоречий между США и Китаем; во-вторых, ожиданием наращивания объемов добычи США; в-третьих, восстановление объемов предложения со стороны отдельных стран, где на данный момент наблюдаются перебои поставок.

При этом не учтена возможность использования в 2020-2022 гг. уже апробированного механизма регулирования мирового предложения нефти странами ОПЕК+, включая Россию. В случае вполне вероятного дальнейшего применения такого механизма можно ожидать более высокие мировые цены на нефть по сравнению с заложенными в проект бюджета. К потенциальным факторам роста цены на нефть также можно отнести вероятное обострение конфликта в Персидском заливе (атака дронов на НПЗ Saudi Aramco, задержки нефтяных танкеров в Персидском заливе и т.п.). Более высокие цены на нефть прогнозируются и ведущими зарубежными организациями. Так по последнему прогнозу Администрации энергетической информации США цена на нефть сорта Брент (маркерный сорт нефти для российской нефти сорта Юралс) в 2020 г. составит 77,2 доллара США за баррель, по прогнозу Всемирного банка средняя мировая цена на нефть в 2020 г. составит 65,0 доллара США за баррель.

Таким образом, принятый в расчетах доходов федерального бюджета на 2020 г. прогноз цены российской нефти на мировом рынке может рассматриваться как консервативный. Однако, учитывая существующие риски и факторы неопределенности, такой консервативный подход при формировании доходной части федерального бюджета представляется оправданным. Вместе с тем получение дополнительных нефтегазовых доходов в случае более высоких мировых цен на нефть по сравнению с заложенными в проект бюджета также является возможным.

С 2019 г. для некоторых нефтяных месторождений, перечисленных во второй части Налогового кодекса, был введен налог на дополнительный доход (далее – НДД). Доход федерального бюджета от его уплаты на 2020 год прогнозируется в размере 95,9 млрд руб., в 2021 году – 84,1 млрд руб., в 2021 году – 8084 млрд руб.

Ставки НДПИ, экспортных пошлин, акцизных платежей на нефть и нефтепродукты в 2020-2022 гг. в законопроекте меняются согласно параметрам завершающегося налогового манёвра, заложенного в части второй Налогового кодекса Российской Федерации и в законе «О таможенном тарифе»[[4]](#footnote-4). Указанные изменения вступили в силу с 1 января 2019 года.

Налоговый маневр призван устранить сохраняющееся на данный момент субсидирование неэффективности отечественной нефтепереработки за счёт заниженных относительно мировых цен на нефть и стимулировать отечественные нефтеперерабатывающие заводы к модернизации. По части реализации налогового манёвра необходимо выделить некоторые особенности проекта бюджета:

* Манёвр является полным, экспортные пошлины на нефть и нефтепродукты обнуляются к 2024 году, таким образом, у нефтеперерабатывающих заводов создается стимул к наращиванию производства светлых нефтепродуктов в своей производственной корзине. Субсидирование отрасли за счет наличия экспортных пошлин частично сохраняется на периоде, который рассматривается в проекте бюджета, но с каждым годом все в меньшей степени, пока совсем не сойдет на нет в 2024 г. Ввод акциза на нефтяное сырье и наличие возможности вернуть его в двойном объеме, в частности, при условии модернизации, стимулирует технологическое перевооружение отрасли.
* Манёвр является нейтральным для нефтяных добывающих компаний: за счет постепенного снижения экспортных пошлин в 2019-2022 гг. произойдет повышение внутренних цен на нефть (по принципу net back с внешним рынком), способствующее появлению дополнительной прибыли производителей нефти, которая изымается государством как собственником ресурса, за счет роста ставки НДПИ на величину сокращения ставки экспортной пошлины на нефть.
* Отрицательный эффект от маневра получают компании, производственная корзина которых не ориентирована на светлые нефтепродукты, частичное изъятие дополнительной прибыли происходит за счет введенного акциза на нефтяное сырье. Положительный эффект получают нефтеперерабатывающие компании, попавшие в список субсидируемых за счет обратного акциза и имеющие повышенный логистический коэффициент.
* Обращает на себя внимание тот факт, что представленные в проекте бюджета расчеты сделаны на основе базового макроэкономического сценария, в котором не предполагается роста нефтяных цен. При этом представляется целесообразным учитывать риск возможного кратковременного изменения мировой конъюнктуры, в результате которого государству, чтобы избежать роста налоговой нагрузки на отрасль и роста цен для конечного потребителя нефтепродуктов, придется заново калибровать параметры демпфирующей надбавки и (или) замораживать внутренние оптовые цены на нефтепродукты, как это было в начале 2019 г.

**5.3 Доходы от приватизации и использования государственного имущества**

***Доходы от приватизации и продажи государственного имущества***

Подобно аналогичному документу годичной давности вносимый Правительством РФ проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов» не содержит информации о доходах от приватизации ни в основной части, ни в приложении 40 (Источники финансирования дефицита федерального бюджета на 2020 г. и плановый период 2021 и 2022 гг.).[[5]](#footnote-5) При этом в Приложении 8 (Перечень главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета) по средствам от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, в качестве таковых указаны Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество) и Министерство обороны РФ, а в пояснительной записке к законопроекту средства, поступающие от приватизации федеральной собственности, указываются наряду с государственными заимствованиями в качестве отдельного источника финансирования дефицита федерального бюджета.

Подобно проектам бюджета в предыдущие годы (начиная с 2016 г.) в отличие от аналогичных документов за предшествующие годы в ряду сопроводительных материалов присутствуют данные по прогнозному плану (программе) приватизации федерального имущества, где представлено обоснование прогноза поступления в федеральный бюджет средств от приватизации, содержащееся также в тексте пояснительной записки.

Поступления в федеральный бюджет от приватизации федерального имущества в 2020 г. составят 11,3 млрд руб., в 2021-2022 г. – по 3,6 млрд руб. ежегодно. Их роль для финансирования дефицита федерального бюджета будет минимальна: в 2020-2022 гг. ожидаемая величина приватизационных доходов составит менее 1% от средств, предполагаемых к привлечению по государственным заимствованиям. По сравнению с прогнозом поступления средств от продажи федерального имущества без учета стоимости акций крупнейших компаний из материалов к законопроекту о федеральном бюджете на 2019 г. и плановый период 2020-2021 гг., вносившемуся российским правительством прошлой осенью (10,9 млрд руб. в 2020 г. и отсутствие поступлений, как таковых, в 2021 г.), указанные величины отличаются в большую сторону.

Обоснование прогноза поступления в федеральный бюджет средств от приватизации исходит из проекта прогнозного плана (программы) приватизации на 2020-2022 гг., представленного письмом Минэкономразвития России от 03.09.2019 № 29482-ОТ/Д06и. В нем анонсирована приватизация некоторых крупнейших компаний на основании отдельных решений Президента РФ и Правительства РФ при определении конкретных сроков и способов с учетом конъюнктуры рынка и рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов. До 2022 г. планируется сокращение доли участия государства в уставных капиталах акционерных обществ (АО) «РусГидро», «Современный коммерческий флот», «Транснефть», «Ростелеком», «Российские сети», «Объединенная зерновая компания». Однако в отсутствие принятых Правительством РФ решений об отчуждении пакетов акций крупнейших компаний в 2020-2022 гг. поступление средств от их продажи не прогнозируется.

В 2018 г. общие поступления от приватизации в части средств от продажи пакетов акций (долей в уставном капитале) составили 12,8 млрд руб., включая около 2,5 млрд руб. без учета крупнейших сделок. Наиболее весомой бюджетообразующей сделкой (10,3 млрд руб.), как и в 2017 г. (8,5 млрд руб.), являлась сделка по выкупу в рассрочку пакета акций телекоммуникационной компании, являющейся совместным российско-индийским предприятием, со стороны АФК «Система». Сделки с акциями компаний, которые выделены в прогнозном плане для приватизации на основании отдельных решений Президента РФ и Правительства РФ, не проводились, а общее бюджетное назначение по средствам от продажи акций оказалось невыполненным.

По данным оперативного Отчета об исполнении федерального бюджета на 1 сентября 2019 г. (по источникам внутреннего финансирования дефицита), представленного на сайте Федерального казначейства, средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, составили 5,5 млрд руб., что сопоставимо с ежегодной величиной поступлений помимо крупнейших сделок, содержащейся в приватизационной программе 2017-2019 гг. (5,6 млрд руб.). Таким образом, представленные данные в принципе свидетельствуют о реальности намеченных бюджетных проектировок.

Весомая роль при формировании доходной части федерального бюджета на будущий год отведена поступлениям от продажи материальных и нематериальных активов, которые прогнозируются в сумме около 109,6 млрд руб. Для 2021 г. и 2022 г. эти величины составят 91,9 млрд руб. и 88,2 млрд руб. соответственно.

В структуре этих поступлений в 2020 г. превалируют доходы от выпуска материальных ценностей из государственного резерва (43,5 млрд руб.) в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП) (27,7 млрд руб.)[[6]](#footnote-6) и от привлечения осужденных к оплачиваемому труду (в части реализации готовой продукции) (22,4 млрд руб.).

Другими значимыми источниками являются выпуск материальных ценностей из государственного запаса специального сырья и делящихся материалов (в части доходов от реализации, от предоставления во временное заимствование и иного использования материальных ценностей по указанному имуществу) (3,4 млрд руб.), реализация высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба (около 3,5 млрд руб.), а также иного имущества, находящегося в федеральной собственности (за исключением имущества федеральных бюджетных и автономных учреждений, федеральных государственных унитарных предприятий, в том числе казенных) – более 4,5 млрд руб.[[7]](#footnote-7).

Как следует из представленного перечня, основная часть доходных статей бюджета по этому разделу имеет весьма отдаленное отношение к классической приватизационной проблематике. В большей мере к ней относятся доходы от продажи земельных участков, находящихся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных бюджетных и автономных учреждений), которые прогнозируются на 2020-2022 гг. в сумме около 1,9-2,0 млрд руб. ежегодно, что превосходит величину показателя 2018 г. на 14-23%, а поступления, ожидаемые в 2019 г., – на 39-50%.

***Доходы от использования государственного имущества***

Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, на 2020 г. прогнозируются в объеме 868,5 млрд руб., что на 99,1 млрд руб. больше уточненной оценки соответствующих поступлений в 2019 г. Прогноз по данному виду доходов на 2021 г. составляет 979,8 млрд руб., а на 2022 г. – 1031,0 млрд руб.

Основную (более 60%) и ежегодно возрастающую часть поступлений от использования госимущества должны обеспечить доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим государству: 543,5 млрд руб. (или 62,6%) в 2020 г., 676,3 млрд руб. (или 69,0%) – в 2021 г., 794,3 млрд руб. (или 77,0%) – в 2022 г.

По своему размеру они превосходят совокупные бюджетные доходы от размещения средств федерального бюджета, в том числе от управления средствами ФНБ, процентов по государственным кредитам при отсутствии перечисления части прибыли ЦБ РФ в 2020-2022 гг., кроме доходов от участия в капитале ПАО «Сбербанк России»[[8]](#footnote-8).

При этом прогноз на 2020 г. примерно на 24% превосходит уточненную оценку на 2019 г. (438,7 млрд руб.) в основном за счет изменения размера чистой прибыли компаний, тогда как в последующие два года более половины прироста поступления дивидендов прогнозируется за счет изменения норматива дивидендных выплат. В результате в 2021-2022 гг. они должны увеличиться более чем на 24% и 17% соответственно. В свете динамики дивидендных поступлений в последние годы (прирост на 10,9% в 2017 г. (до 251,3 млрд руб.) и на 24,4% в 2018 г. (до 312,6 млрд руб.) такой прогноз выглядит достаточно реалистично.

Сумма дивидендов, предполагаемых к получению ЦБ РФ от Сбербанка, должна составить в 2020 г. 217,1 млрд руб. против 180,7 млрд руб. по оценке за 2019 г. (прирост на 20%). Лишь менее чем на 1/4 такой прирост обусловлен направлением половины чистой прибыли в федеральный бюджет, тогда как основным фактором является изменение размера самой чистой прибыли ПАО «Сбербанк России». Этот же фактор остается единственным, влияющим на прогноз бюджетных доходов в этой части в последующие два года. В результате, величина поступлений в 2021-2022 гг. должна увеличиться на 17% и 11% соответственно. Доходы Банка России от ПАО «Сбербанк России» отнесены к прочим неналоговым доходам бюджета, как и купонные доходы по субординированным облигациям российских банков, доходы в виде дивидендов по приобретенным обыкновенным и привилегированным акциям банков, получаемые ГК «Агентство по страхованию вкладов» и подлежащие перечислению в федеральный бюджет в 2020-2022 гг. в размере 45,6-45,8 млрд руб. ежегодно.

Прочие же виды доходов федерального бюджета от использования государственного имущества носят дополняющий характер. Основное место среди них занимают: (1) доходы, получаемые в виде арендной платы, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных бюджетных и автономных учреждений), в сумме 12,8 млрд руб., (2) перечисления части чистой прибыли от федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) – 6,4 млрд руб., (3) доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением имущества федеральных бюджетных и автономных учреждений) – 5,1 млрд руб. По сравнению с оценкой за 2019 г. прирост доходов прогнозируется только по первой из вышеназванных статей (более чем на 14%), тогда как поступления от аренды имущества должны сократиться более чем на 2,5%, а чистой прибыли ФГУПов – почти на 17%.

**6 Анализ структуры и динамики расходов**

**6.1 Реализация национальных проектов: первые итоги**

Определенные Президентом Российской Федерации в Указе от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития российской федерации на период до 2024 года» (далее – Указ Президента РФ № 204, майский Указ Президента РФ) национальные приоритеты было решено реализовывать посредством национальных проектов. Общий объем их финансирования за период 2019-2024 гг. составляет 25,7 трлн рублей, из которых порядка 50% приходится на федеральный бюджет, 20% на региональные бюджеты и остальные 30% на внебюджетные источники. При этом, вероятнее всего, что под внебюджетными источниками будут преимущественно пониматься госкомпании или организации с госучастием. Ежегодно на финансирование нацпроектов планируется расходовать 3,2-4,0% ВВП. Порядка 10% расходов федерального бюджета и около 5-6% расходов региональных бюджетов будут направлены на 13 нацпроектов. При этом не следует забывать, что оставшиеся расходы бюджетной системы – текущие расходы на образование, здравоохранение, расходы на строительство дорог, субсидии на поддержку предприятий реального сектора экономики – также должны выстраиваться в логику изменений, которые происходят в результате национальных проектов.

Объем расходов регионов на нацпроекты, с одной стороны, не высок, да и сколько из этих средств уже заложены в бюджетах, а сколько будет дополнительных расходов в настоящее время затруднительно однозначно оценить. С другой стороны, есть риск, что рост реального объема собственных расходов регионов на реализацию нацпроектов при сокращении общего реального объема бюджетных расходов может привести к тому, что на региональном уровне национальные проекты будут финансироваться за счет недофинансирования по другим направлениям, в отношении которых будет действовать остаточный принцип. В частности, можно поставить под вопрос возможность поддержания зарплат бюджетников на указном уровне. Уже по состоянию на 1июля 2019 г. только 4 региона удерживают зарплаты бюджетников на целевом уровне.

Для оценки перспектив реализации национальных проектов при рассмотрении проекта закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» было проведено сопоставление расходов, предусмотренных на их реализацию в соответствии с проектом закона и утвержденными версиями паспортов национальных проектов (*таблица* *7*).

*Таблица* *7*

**Сопоставление общего объема расходов на национальные проекты**

|  | **2020 г.** | **2021 г.** | **2022 г.** |
| --- | --- | --- | --- |
| Расходы федерального бюджета на реализацию национальных проектов, всего, млрд руб. |  |  |  |
| в соответствии с проектом закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» | 1 983 | 2 218 | 2 693 |
| в соответствии с утвержденными президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам паспортами национальных проектов, финансирование из федерального бюджета | 1 895 | 2 124 | 2 558 |
| *Увеличение расходов относительно объемов, заложенных в паспортах национальных проектов, %* | *4,6* | *4,4* | *5,3* |
| *Увеличение расходов к предыдущему году, %* | *10,0* | *12,1* | *20,4* |
|  | | | |
| Справочно, доля расходов в соответствии с проектом закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» |  |  |  |
| *Финансирование национальных проектов всего в % от ВВП* | *1,76* | *1,84* | *2,10* |
| *Финансирование национальных проектов из ФБ в % от ФБ* | *12,25* | *13,23* | *15,59* |
| Номинальный ВВП, млрд руб. | 112 863 | 120 364 | 128 508 |
| ФБ, млрд руб. | 16 181 | 16 765 | 17 275 |
| *Прогноз темпов роста ВВП, %* | *1,7* | *3,1* | *3,2* |

*Источник*: приложение 14 к проекту закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», среднесрочный прогноз социально-экономического развития Российской Федерации до 2024 года Минэкономразвития РФ (базовый вариант) от 01.10.2019, утвержденные президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам паспорта национальных проектов, расчеты авторов.

Как видно из *таблицы* *7*, расходы на национальные проекты, заложенные в проекте закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», выше расходов, заложенных в паспортах национальных проектов, в среднем на 4,8%. При этом, если в 2020 и 2021 году увеличения запланированы на 4,6% и 4,4%, то в 2022 году плановое увеличение составит 5,3%. Рост совокупных расходов на национальные проекты год к году составит 10%, 12% и 20% в 2020, 2021 и 2022 году, соответственно. При этом важно отметить, что рост доли федерального бюджета, направленной на финансирование национальных проектов в 2022 году (15,6%) по отношению к текущему 2019 году (9,7%) составит более 61%[[9]](#footnote-9).

Можно сделать вывод о том, что запланировано существенное увеличение расходов по национальным проектам, особенно в 2022 году, однако необходимо рассмотреть более детально, как это увеличение расходов распределяется внутри самих национальных проектов (*таблица 8*).

*Таблица* *8*

**Рост расходов по национальным проектам в соответствии с проектом закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»**

|  | **Проект закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», млрд руб.** | | | **Утвержденные паспорта национальных проектов, финансирование из Федерального бюджета, млрд руб.** | | | ***Рост расходов по национальным проектам в соответствии с новым бюджетом, %*** | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Национальный проект (программа)** | **2020 г.** | **2021 г.** | **2022 г.** | **2020 г.** | **2021 г.** | **2022 г.** | **2020 г.** | **2021 г.** | **2022 г.** |
| Демография | 616 | 635 | 588 | 532 | 538 | 487 | *16* | *18* | *21* |
| Здравоохранение | 300 | 240 | 254 | 299 | 239 | 251 | *0* | *1* | *1* |
| Образование | 126 | 135 | 119 | 123 | 133 | 119 | *3* | *1* | *0* |
| Жилье и городская среда | 105 | 108 | 189 | 105 | 108 | 189 | *0* | *0* | *0* |
| Экология | 88 | 123 | 146 | 89 | 127 | 147 | *-1* | *-3* | *0* |
| Безопасные и качественные автомобильные дороги | 104 | 137 | 24 | 93 | 137 | 24 | *12* | *0* | *0* |
| Производительность труда и поддержка занятости | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | *0* | *0* | *0* |
| Наука | 47 | 70 | 96 | 42 | 54 | 80 | *13* | *28* | *20* |
| Цифровая экономика Российской Федерации | 124 | 178 | 258 | 124 | 178 | 258 | *0* | *0* | *0* |
| Культура | 15 | 18 | 21 | 15 | 18 | 21 | *0* | *0* | *0* |
| Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы | 39 | 51 | 95 | 39 | 51 | 96 | *0* | *0* | *0* |
| Международная кооперация и экспорт | 75 | 124 | 219 | 79 | 129 | 234 | *-6* | *-4* | *-6* |
| Комплексный план модернизации инфраструктуры | 337 | 392 | 675 | 349 | 404 | 645 | *-3* | *-3* | *5* |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| **ВСЕГО** | **1983** | **2218** | **2693** | **1895** | **2124** | **2558** | ***5*** | ***4*** | ***5*** |

*Источник*: приложение 14 к проекту закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», утвержденные президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам паспорта национальных проектов, расчеты авторов.

Из представленных в *таблице 8* данных видно, что в соответствии с законопроектом по национальным проектам «Демография» и «Наука» запланировано существенное увеличение расходов в течение всего рассматриваемого периода. Также рост расходов на 12% запланирован по национальному проекту «Безопасные и качественные автомобильные дороги» в 2020 году. Совокупные изменения по сравнению с паспортами национальных проектов представлены в *таблице 9*.

*Таблица* *9*

**Рост совокупных расходов по национальным проектам за период 2020 – 2022 гг. в соответствии с законопроектом**

| **Национальный проект (программа)** | **Проект федерального бюджета, 2020 - 2022 гг., млрд руб.** | **Паспорта национальных проектов 2020 - 2022 гг., млрд руб.** | ***Рост расходов по НП в соответствии с новым бюджетом, 2020 - 2022 гг., %*** |
| --- | --- | --- | --- |
| Наука | 213 | 177 | *20,8* |
| Демография | 1 839 | 1 558 | *18,0* |
| Безопасные и качественные автомобильные дороги | 266 | 255 | *4,3* |
| Образование | 380 | 375 | *1,3* |
| Здравоохранение | 793 | 788 | *0,6* |
| Комплексный план модернизации инфраструктуры | 1 405 | 1 398 | *0,5* |
| Цифровая экономика Российской Федерации | 560 | 560 | *0,1* |
| Культура | 53 | 53 | *0,1* |
| Жилье и городская среда | 403 | 403 | *0,0* |
| Производительность труда и поддержка занятости | 21 | 21 | *0,0* |
| Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы | 185 | 185 | *-0,1* |
| Экология | 357 | 363 | *-1,5* |
| Международная кооперация и экспорт | 418 | 442 | *-5,4* |
|  |  |  |  |
| **ВСЕГО** | **6 893** | **6 578** | ***4,8*** |

*Источник*: приложение 14 к проекту закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», утвержденные президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам паспорта национальных проектов, расчеты авторов.

Увеличение расходов за период 2020 – 2022 гг. запланировано по национальным проектам «Наука», «Демография», и «Безопасные и качественные автомобильные дороги» на 20,8%, 18,0% и 4,3% соответственно (*таблица 9*.). По трем национальным проектам запланировано снижение расходов федерального бюджета – «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Экология» и «Международная кооперация и экспорт» на 0,1%, 1,5% и 5,4% соответственно. Значительное снижение расходов по национальному проекту «Международная кооперация и экспорт» вызывает определенные вопросы в силу значимости этого национального проекта для промышленного развития страны и роста экспортного потенциала.

Для проведения качественной оценки увеличения расходов федерального бюджета по отдельным национальным проектам необходимо рассмотреть уровень исполнения расходов на национальные проекты на 1 августа 2019 года, который представлен в *таблице* *10*, а также достижение результатов и целевых показателей самих национальных проектов (*таблица* *12*).

*Таблица* *10*

**Уровень исполнения расходов федерального бюджета на национальные проекты на 1 августа 2019**

| **Национальный проект (программа)** | **Запланировано на 2019 г., млрд руб.** | **Израсходовано на 01 августа 2019 г., млрд руб.** | ***Исполнение бюджетных расходов, %*** |
| --- | --- | --- | --- |
| Демография | 526 | 311 | *59,1* |
| Здравоохранение | 160 | 92 | *57,6* |
| Наука | 37 | 17 | *46,2* |
| Культура | 14 | 6 | *43,3* |
| Образование | 105 | 46 | *43,2* |
| Жилье и городская среда | 105 | 44 | *41,5* |
| Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы | 66 | 27 | *40,4* |
| Международная кооперация и экспорт | 86 | 33 | *38,7* |
| Комплексный план модернизации инфраструктуры | 378 | 100 | *26,5* |
| Производительность труда и поддержка занятости | 7 | 2 | *23,9* |
| Безопасные и качественные автомобильные дороги | 130 | 31 | *23,6* |
| Цифровая экономика Российской Федерации | 108 | 17 | *16,0* |
| Экология | 56 | 8 | *14,4* |
| **Общий итог** | **1 779** | **733** | ***41,2*** |
| Средний уровень исполнения расходов федерального бюджета на 2019 год | 19 139 | 9 320 | *48,7* |

Источник: Казначейство России, расчеты авторов.

Уровень исполнения расходов на реализацию национальных проектов «Экология», «Цифровая экономика Российской Федерации», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Производительность труда и поддержка занятости» и «Комплексный план модернизации инфраструктуры» значительно ниже среднего уровня для всех нацпроектов в 41,2% на рассмотренную дату (от 14,4% до 26,5%, *таблица* *10*). Таким образом, по данным национальным проектам имеются риски формальной реализации части мероприятий с целью расходования средств, либо же нереализации части запланированных мероприятий. Этим национальным проектам должно уделяться особое внимание.

По национальным проектам «Демография» и «Здравоохранение» уровень исполнения расходов на их реализацию значительно превысил средний уровень исполнения бюджетных расходов по национальным проектам, а также по всему федеральному бюджету в целом и составил 59,1% и 57,6%, соответственно. По национальным проектам «Наука», «Культура» и «Образование» уровень исполнения расходов на их реализацию превысил средний уровень по национальным проектам на несколько процентных пунктов, однако оказался ниже среднего уровня исполнения расходов всего федерального бюджета на 2019 год (*таблица* *10*).

При сопоставлении таблиц *10* и *9* можно увидеть, что по уровню исполнения расходов федерального бюджета национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги» находится на третьем месте с конца (23,6%, при среднем уровне исполнения 41,2%, *таблица* *10*), однако он одновременно находится на третьем месте в списке лидеров по росту расходов федерального бюджета за период 2020 – 2022 (4,3%, *таблица 9*). При этом основной рост расходов по этому национальному проекту запланирован на 2020 год (на 12% по отношению к запланированному в соответствии с паспортом национального проекта, *таблица 8*). Поскольку основной рост расходов запланирован на 2020 год, это может свидетельствовать о попытке перенести финансирование с неисполненных мероприятий 2019 года на 2020 год, что скорее можно рассматривать как фактор снижения рисков.

Для двух национальных проектов «Наука» и «Образование», по которым запланирован наиболее существенный рост расходов федерального бюджета каждый год в период 2020 – 2022 гг. (на 20,8% и 18,0% совокупно по итогам трех лет, *таблица 9*), уровень исполнения расходов федерального бюджета в текущем 2019 году превысил средний уровень по всем национальным проектам (46,2% и 43,2% соответственно, *таблица* *10*), но оказался ниже среднего уровня исполнения расходов всего федерального бюджета на 2019 год (48,7%, *таблица* *10*). Необходимо подчеркнуть, что планируемый рост расходов в период 2020 – 2022 по национальным проектам, по которым кассовое исполнение расходов федерального бюджета на 2019 год находится на уровне ниже среднего, может создавать риски нереализации всех запланированных мероприятий по указанному национальному проекту и риски неэффективного распределения ресурсов.

Отдельного рассмотрения заслуживает плановая доля расходов на национальные проекты по разделам федерального бюджета, представленная в *таблице* *11*.

*Таблица* *11*

**Доля расходов на национальные проекты по разделам федерального бюджета на период 2020 – 2022 гг.**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Направление расходов федерального бюджета /  национальный проект** | **Общий объем расходов федерального бюджета на реализацию национальных проектов, млрд руб.** | | | **Общий объем расходов федерального бюджета, млрд руб.** | | | ***Доли расходов на нацпроекты в направлениях расходов федерального бюджета, %*** | | |
| **2020 г.** | **2021 г.** | **2022 г.** | **2020 г.** | **2021 г.** | **2022 г.** | **2020 г.** | **2021 г.** | **2022 г.** |
| Жилищно-коммунальное хозяйство | 117 | 139 | 232 | 248 | 286 | 384 | *47* | *49* | *60* |
| Национальная экономика | 667 | 867 | 1250 | 2522 | 2754 | 3152 | *26* | *31* | *40* |
| Здравоохранение | 301 | 240 | 254 | 990 | 935 | 949 | *30* | *26* | *27* |
| Охрана окружающей среды | 64 | 80 | 88 | 348 | 411 | 438 | *18* | *19* | *20* |
| Образование | 194 | 210 | 169 | 1025 | 1055 | 1001 | *19* | *20* | *17* |
| Социальная политика | 557 | 573 | 559 | 4999 | 5033 | 4813 | *11* | *11* | *12* |
| Общегосударственные вопросы | 39 | 61 | 91 | 1456 | 1537 | 1585 | *3* | *4* | *6* |
| Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы российской федерации | 25 | 28 | 32 | 1009 | 996 | 1004 | *3* | *3* | *3* |
| Национальная безопасность и правоохранительная деятельность | 16 | 18 | 17 | 1456 | 1497 | 1545 | *1* | *1* | *1* |
| Средства массовой информации | 0 | 0 | 0 | 92 | 71 | 71 | *0* | *0* | *0* |
| Национальная оборона | 1 | 1 | 1 | 1069 | 1090 | 1112 | *0* | *0* | *0* |
| Обслуживание государственного (муниципального) долга |  |  |  | 897 | 1037 | 1156 | *0* | *0* | *0* |
| Физическая культура и спорт |  |  |  | 70 | 61 | 64 | *0* | *0* | *0* |
| **Общий итог** | **1 983** | **2 218** | **2 693** | **16 181** | **16 765** | **17 275** | ***12*** | ***13*** | ***16*** |

*Источник*: приложение 14 к проекту закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», расчеты авторов.

Как видно из *таблицы* *11*, в целом, доля расходов на национальные проекты от расходов федерального бюджета увеличивается с 12% в 2020 году до 16% в 2022 году. При этом, по разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство», вклад в который вносят федеральные проекты 5 национальных проектов[[10]](#footnote-10) к 2022 году доля расходов на национальные проекты будет составлять 60% в сравнении с 47% в 2020 году. Аналогичная величина по разделу «Национальная экономика», вклад в который вносят федеральные проекты 9 национальных проектов[[11]](#footnote-11), за период 2020 – 2022 гг. вырастет с 26 до 40%.

По разделам «Образование» и «Здравоохранение» доля расходов на национальные проекты в 2022 году снизится, однако, это снижение будет незначительным. При этом стоит отметить, что вклад в раздел «Образование» вносят сразу 8 различных национальных проектов[[12]](#footnote-12). Вклад самого национального проекта «Образование» в одноименный раздел расходов федерального бюджета составляет в среднем около 57%. По другим разделам значимых изменений не наблюдается. Таким образом, можно сделать вывод о том, что объем финансирования через проектные инструменты по сравнению с текущими расходами существенно увеличивается.

Важно также рассмотреть распределение расходов федерального бюджета в связке с ключевыми целевыми показателями национальных проектов (*таблица* *12*).

*Таблица* *12*

**Распределение расходов федерального бюджета за 2020 – 2022 гг. в связке с ключевыми целевыми показателями национальных проектов**

| **Национальный проект (программа), млрд руб.** | **Ключевые целевые показатели**  **национальных проектов** | **Значение в 2018 г.** | **Значение по итогам 2022 г.** | **Проект ФБ, 2020 – 2022 гг., млрд руб.** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **ВСЕГО** |  |  |  | **6 893** |
| Демография | Смертность населения старше трудоспособного возраста (женщины, достигшие возраста 55 лет и старше, мужчины, достигшие возраста 60 лет и старше) | 37,9 | 36,7 | 1 839 |
| Суммарный коэффициент рождаемости | 1,6 | 1,68 |
| Комплексный план модернизации инфраструктуры | Средняя коммерческая скорость товародвижения на железнодорожном транспорте, км /сутки | 380 | 410 | 1 405 |
| Объем перевозок грузов в акватории Северного морского пути, млн. тонн | 9,9 | 61 |
| Транспортная подвижность населения, тыс. пасс-км на 1 чел. в год | 8,5 | 9,1 |
| Здравоохранение | Младенческая смертность (на 1 тыс. родившихся детей) | 5,5 | 4,8 | 793 |
| Смертность населения трудоспособного возраста (женщины в возрасте 16-55 лет, мужчины в возрасте 16-60 лет, на 100 тыс. населения) | 455 | 383 |
| Цифровая экономика Российской Федерации | Внутренние затраты на развитие цифровой экономики за счет всех источников (по доле в валовом внутреннем продукте страны) | 1,9 | 3,6 | 560 |
| Доля домохозяйств, имеющих широкополосный доступ к сети «Интернет» | 75 | 92 |
| Международная кооперация и экспорт | Доля экспорта продукции обрабатывающей промышленности, сельскохозяйственной продукции и услуг в валовом внутреннем продукте страны | 17,8 | 19,2 | 418 |
| Объем экспорта услуг | 64 | 88 |
| Объём экспорта несырьевых неэнергетических товаров | 149 | 202 |
| Жилье и городская среда | Ввод жилья в многоквартирных жилых домах | 49,7 | 68,3 | 403 |
| Среднегодовая процентная ставка по ипотечным жилищным кредитам в рублях | 9,5 | 8,4 |
| Средняя стоимость 1 кв. метра модельного жилья на первичном рынке, тыс. рублей | 68,9 | 87,8 |
| Образование | Доля детей в возрасте от 5 до 18 лет, охваченных дополнительным образованием | 71,5 | 77 | 380 |
| Место России в мире по присутствию университетов в топ-500 глобальных рейтингов университетов | 17 | 13 |
| Экология | Доля твердых коммунальных отходов, направленных на обработку, в общем объеме образованных твердых коммунальных отходов | 7 | 40 | 357 |
| Количество ликвидированных несанкционированных свалок в границах городов из общего количества свалок, выявленных на 1 января 2018 года | 0 | 108 |
| Совокупный объем выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух | 100 | 93 |
| Ущерб от лесных пожаров, млрд рублей | 32,3 | 16 |
| Безопасные и качественные автомобильные дороги | Доля автомобильных дорог регионального значения, соответствующих нормативным требованиям | 44,1 | 46,8 | 266 |
| Количество погибших в дорожно-транспортных происшествиях, человек на 100 тысяч населения | 11,7 | 8,4 |
| Наука | Соотношение темпа роста внутренних затрат на исследования и разработки за счет всех источников к темпу роста валового внутреннего продукта | 1 | 1,02 | 213 |
| Численность российских и зарубежных ученых, работающих в российских организациях и имеющих статьи в научных изданиях первого и второго квартилей, индексируемых в международных базах данных | 27,7 | 28,9 |
| МСП и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы | Доля малого и среднего предпринимательства в валовом внутреннем продукте | 22,9 | 27,5 | 185 |
| Численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей | 29,6 | 22,9 |
| Культура | Число посещений организаций культуры (увеличение на 15%) | 101 | 107 | 53 |
| Производительность труда и поддержка занятости | Рост производительности труда на средних и крупных предприятиях базовых несырьевых отраслей экономики по отношению к предыдущему году | 101,4 | 103,6 | 21 |

*Источник*: приложение 14 к проекту закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», утвержденные президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам паспорта национальных проектов, расчеты авторов.

Из *таблицы* *12* видно, что основной объем расходов федерального бюджета в рамках национальных проектов за период 2020 – 2022 гг. направляется на «Демографию», «Здравоохранение», «Комплексный план модернизации инфраструктуры» и «Цифровую экономику Российской Федерации», что представляется достаточно обоснованным в связи со значимостью выделенных целевых показателей национальных проектов.

Вместе с тем стоит отметить, что расходы на национальные проекты «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», а также «Производительность труда и поддержка занятости» остаются на достаточно низком уровне, несмотря на значимость задач, поставленных в рамках этих национальных проектов и важность указанных в *таблице* *12* целевых показателей[[13]](#footnote-13). Необходимо отметить, что два указанных национальных проекта должны оказывать значимое влияние на достижение таких ключевых национальных целей развития, как цель 8 («Вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4 процентов»), цель 3 («Обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции») и цель 4 («Снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации»). Недостаточные объемы финансирования указанных национальных проектов могут приводить к рискам недостижения не только целевых показателей самих национальных проектов, но и негативно влиять на другие национальные проекты, а также на достижение национальных целей развития Российской Федерации.

Таким образом, можно отметить позитивные тенденции, связанные с ростом расходов федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, направленных на национальные проекты, и, как следствие, рост объемов финансирования через проектные инструменты по сравнению с текущими расходами.

В то же время вызывают вопросы три важных аспекта этого роста. Первый – рост расходов по национальным проектам с низким уровнем исполнения расходов бюджетных средств в текущем 2019 году повышает риски формального выполнения мероприятий будущих лет с целью освоения средств. Второй – рост расходов по одним национальным проектам при одновременном сокращении по другим может снизить совокупные мультипликативные эффекты для всей экономики. Третий – сбалансированность распределения расходов между национальными проектами, поскольку уровень расходов по отдельным национальным проектам оказывается достаточно низким, несмотря на их важность для осуществления прорывного социально-экономического и научно-технологического развития и достижения национальных целей развития, обозначенных в Указе Президента РФ № 204.

**6.2 Общие тенденции расходов по функциональным разделам**

В разрезе функциональной классификации расходов (*таблица 13*) запланирован рост расходов в номинальном выражении в 2022 г. относительно 2018 г. по всем разделам, кроме СМИ и «Межбюджетные трансферты общего характера», бюджетные ассигнования по которым могут сократиться на 17,2 и 91,3 млрд руб. соответственно или на 19,4 и 0,1%.

*Таблица* *13*

Расходы федерального бюджета в 2018-2022 гг., млрд руб.

|  | Кассовое исполнение | Оценка | Законопроект | | | Отклонение 2022 г. к 2018 г. | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 2018 г. | 2019 г. | 2020 г. | 2021 г. | 2022 г. | млрд руб. | прирост, % |
| **Расходы, всего:** | **16 713,0** | **18 293,7** | **19 503,3** | **20 634,0** | **21 763,3** | ***5 050,3*** | ***30,2*** |
| в том числе: |  |  |  |  |  |  |  |
| Общегосударственные вопросы | 1257,1 | 1673,9 | 1555,3 | 1617,0 | 1665,1 | 408,0 | *32,4* |
| Национальная оборона | 2827,0 | 3210,5 | 3100,8 | 3246,5 | 3332,7 | 505,7 | *17,9* |
| Национальная безопасность и правоохранительная деятельность | 1971,6 | 2234,6 | 2458,2 | 2456,0 | 2479,9 | 508,3 | *25,8* |
| Национальная экономика | 2402,1 | 2866,4 | 2638,3 | 2842,8 | 3246,4 | 844,3 | *35,1* |
| Жилищно-коммунальное хозяйство | 148,8 | 289,4 | 251,6 | 289,6 | 386,5 | 237,7 | *в 2,6 раз* |
| Охрана окружающей среды | 116,0 | 199,0 | 348,4 | 411,5 | 437,7 | 321,7 | *в 3,8 раз* |
| Образование | 722,6 | 898,5 | 911,6 | 947,3 | 903,5 | 180,9 | *25,0* |
| Культура, кинематография | 94,8 | 140,9 | 138,4 | 132,9 | 124,2 | 29,4 | *31,0* |
| Здравоохранение | 537,3 | 736,9 | 1022,1 | 961,3 | 976,2 | 438,9 | *81,7* |
| Социальная политика | 4581,8 | 4856,0 | 5010,6 | 5046,1 | 4827,7 | 245,9 | *5,3* |
| Физическая культура и спорт | 64,0 | 86,8 | 69,9 | 61,1 | 64,2 | 0,2 | *0,0* |
| СМИ | 88,4 | 88,2 | 92,4 | 71,5 | 71,2 | -17,2 | *-19,4* |
| Обслуживание государственного и муниципального долга | 806,0 | 819,0 | 986,9 | 1037,0 | 1155,7 | 349,7 | *43,4* |
| Межбюджетные трансферты общего характера | 1095,4 | 1038,7 | 1008,7 | 995,6 | 1004,1 | -91,3 | *-0,1* |
| Условно-утверждаемые расходы | - | - | 0,0 | 515,8 | 1088,2 | - | *-* |

*Источник:* Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», Федеральное Казначейство, расчеты авторов.

Значительный прирост расходов в 2022 г. в сравнении с 2018 г. в номинальном выражении планируется по разделам: «Охрана окружающей среды» и «Жилищно-коммунальное хозяйство» в 3,8 и 2,6 раз или на 321,7 и 237,7 и млрд руб. соответственно. Увеличение бюджетных ассигнований в 2022 г. в сравнение с 2018 г. запланировано и по наиболее значимым компонентам производительных расходов, на образование и здравоохранение на 25,0 и 81,7% в номинальном выражении и на 180,9 и 438,9 млрд руб. соответственно, а также по некоторым другим разделам, в рамках которых осуществляется финансирование национальных приоритетов в соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 204.

Основные корректировки бюджетных ассигнований в 2020-2022 гг. связаны с реализацией национальных проектов, в том числе, по таким социально значимым для граждан и служащих направлениям, как:

* на реализацию мероприятий празднования 75-й годовщины Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов в 2020 г. расходы вырастут на 2,3 млрд руб.;
* на модернизацию первичного звена здравоохранения в субъектах РФ запланировано увеличение на 50,0 млрд руб. ежегодно;
* на возмещение недополученных доходов по выданным гражданам, имеющим детей, жилищным/ипотечным кредитам или займам, объем бюджетных ассигнований увеличится на 16,4 млрд руб. в 2020 г. и 30,1 млрд руб. в 2021-2022 гг.;
* на денежное довольствие военнослужащих по контракту в 2020-2022 гг. расходы возрастут на 35,4 млрд руб.;
* на пенсионное обеспечение граждан, уволенных с военной и приравненной к ней службе, планируется увеличение бюджетных ассигнований в 2020 г. и 2021 г. на 113,5 и 234,2 млрд руб. соответственно.

Объем условно-утверждаемых расходов в 2021-2022 гг. составит 515,8 и 1088,2 млрд руб. соответственно или 2,5 и 5,0% соответственно от общего объема расходной части федерального бюджета.

По динамике планируемых объемов расходов федерального бюджета в 2022 гг. в сравнение с фактическим исполнением 2018 г. относительно ВВП отмечается:

* рост расходов по разделам «Общегосударственные вопросы», «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» и «Обслуживание государственного долга» на 0,1 п.п. ВВП до 1,3-2,0-0,9% ВВП соответственно;
* сокращение расходов на национальную оборону на (-) 0,1 п.п. ВВП до 2,6% ВВП
* увеличение бюджетных ассигнований по разделу «Национальная экономка» на 0,2 п.п. ВВП до 2,5% ВВП;
* рост расходов по разделам «Жилищно-коммунальное хозяйство» и «Охрана окружающей среды» с 0,1% ВВП до 0,3% ВВП;
* увеличение бюджетных ассигнований по разделам «Образование» и «Здравоохранение» на 0,1 и 0,3 п.п. ВВП соответственно до 0,8% ВВП по каждому разделу;
* сокращение расходов на социальную политику на (-) 0,6 п.п. ВВП до 3,8% ВВП и по разделу «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы РФ» на (-) 0,2 п.п. ВВП до 0,8% ВВП.

По остальным разделам плановый объем расходов федерального бюджета в 2022 г. в долях ВВП не изменится в сравнении с фактическим исполнением 2018 г.

По динамике программной структуры расходов (*таблица 14*) планируется увеличение расходов на 1503,2 млрд руб. в 2022 г. относительно 2019 г., в основном, за счет увеличения финансирования программ по направлению «Инновационное развитие и модернизация экономики» на 890,6 млрд руб., «Новое качество жизни» на 462,7 млрд руб. и «Обеспечение национальной безопасности» на 228,3 млрд руб. Сокращение программных бюджетных ассигнований в 2022 г. в сравнении с 2019 г. запланировано по направлению «Сбалансированное региональное развитие» на (-) 112,9 млрд руб.

*Таблица* *14*

Программная структура расходов федерального бюджета в 2019-2022 гг., млрд руб.

|  | **2019 г. (оценка)** | **2020 г.** | **2021 г.** | **2022 г.** | **Отклонение 2022 г. к 2019 г.** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Расходы ФБ, всего,**  *в том числе:* | **18 293,7** | **19 503,3** | **20 634,0** | **21 763,3** | **3469,6** |
| - расходы на реализацию государственных программ, всего  *в том числе по направлениям:* | 14 631,5 | 14 639,8 | 15 274,1 | 16 134,7 | 1503,2 |
| Новое качество жизни (10 программ) | 2 783,8 | 3 137,2 | 3 156,6 | 3 246,5 | 462,7 |
| Инновационное развитие и модернизация экономики (19 программ), без закрытой части | 3 476,1 | 3 585,1 | 3 900,0 | 4 366,7 | 890,6 |
| Обеспечение национальной безопасности (5 программ), без закрытой части | 2 326,4 | 2 415,3 | 2 481,4 | 2 554,7 | 228,3 |
| Сбалансированное региональное развитие (6 программ) | 1 270,6 | 1 174,2 | 1 152,4 | 1 157,7 | -112,9 |
| Эффективное государство (3 программы), без закрытой части | 1896,8 | 1 637,9 | 1 786,8 | 1 923,7 | 26,9 |
| Расходы на реализацию государственных программ (закрытая часть) | 2 877,7 | 2 690,1 | 2 796,8 | 2 885,3 | 7,6 |
| *Доля расходов (открытая и закрытая часть) на реализацию программ в общем объеме ФБ, %* | *78,0* | *75,1* | *74,0* | *74,1* | *3,9* |

*Источник:* Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», Федеральное Казначейство, расчеты авторов.

В общем объеме расходов федерального бюджета, доля программных расходов сокращается с 78,0% в 2019 г. до 74,1% в 2022 г. Изменяется и структура программных расходов в разрезе направлений, в основном, за счет производительных расходов: доля бюджетных ассигнований на инновационное развитие и модернизация экономики в общем объеме программных расходов увеличивается с 23,7% в 2019 г. до 27,1% в 2022 г. и на новое качество жизни с 19,0% в 2019 г. до 20,1% в 2022 г.

**Расходы на общегосударственные вопросы**

Динамика расходов федерального бюджета по разделу «Общегосударственные вопросы» в 2018-2022 гг. представлена в *таблице 15*. В 2022 г. общий объем бюджетных ассигнований по разделу возрастает на 328,4 млрд руб. или на 26,1% в номинальном выражении в сравнении с 2018 г. Доля расходов по данному разделу в общем объеме запланированных бюджетных ассигнований сокращается с 7,5% в 2018 г. до 7,3% в 2022 г. Относительно ВВП расходы по данному разделу в 2020-2022 гг. запланированы в объеме 1,2-1,3 % ВВП. Объем зарезервированных бюджетных ассигнований по разделу «Общегосударственные вопросы» составляет: в 2020 г. – 319,1 млрд руб., в 2021 г. – 392,1 млрд руб., в 2020 г. – 418,4 млрд рублей.

*Таблица* *15*

**Динамика расходов федерального бюджета по разделу «Общегосударственные вопросы» в 2018-2022 гг., млрд руб.**

|  | **Кассовое исполнение** | **Оценка** | **Законопроект** | | | **Отклонение 2022 г. к 2018 г.** | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **2018 г.** | **2019 г.** | **2020 г.** | **2021 г.** | **2022 г.** | **млрд руб.** | ***прирост %*** |
| **Расходы, всего:** | **16 713,0** | **18 293,7** | **19 503,3** | **20 634,0** | **21 763,3** | **5 050,3** | ***30,2*** |
| Общегосударственные вопросы, всего:  *в том числе по открытым статьям, по подразделам* | 1257,1 | 1673,9 | 1455,6 | 1537,3 | 1585,5 | 328,4 | *26,1* |
| - функционирование Президента РФ | 22,1 | 25,2 | 24,2 | 24,6 | 25,0 | 2,9 | *13,1* |
| - функционирование законодательных органов гос. власти | 14,7 | 16,1 | 17,4 | 19,4 | 19,1 | 4,4 | *29,9* |
| - функционирование Правительства РФ | 6,7 | 8,4 | 8,6 | 8,8 | 10,8 | 4,1 | *61,1* |
| - судебная система | 177,0 | 199,2 | 184,6 | 187,5 | 192,8 | 15,8 | *8,9* |
| -обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов фин. надзора | 280,7 | 320,2 | 271,1 | 271,3 | 271,7 | -9,0 | *-3,2* |
| - обеспечение проведения выборов и референдумов | 18,4 | 4,2 | 0,7 | 12,5 | 0,9 | -17,5 | *(-) в 20 раз* |
| - международные отношения и международное сотрудничество | 315,9 | 294,6 | 231,9 | 225,9 | 228,0 | -87,9 | *-27,8* |
| - государственный материальный резерв | 97,9 | 96,2 | 12,0 | 12,0 | 12,3 | -85,6 | *(-) в 7,9 раз* |
| - фундаментальные исследования | 149,5 | 186,5 | 190,7 | 216,3 | 250,7 | 101,2 | *67,7* |
| - прикладные научные исследования | 42,5 | 46,2 | 27,6 | 28,1 | 28,8 | -13,7 | *(-) 32,2* |
| - другие общегосударственные вопросы | 130,6 | 210,1 | 458,5 | 502,7 | 517,0 | 386,4 | *в 3,9 раз* |

*Источник:* Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», Федеральное Казначейство, расчеты авторов.

В разрезе подразделов планируется рост расходов в 2022 г. относительно 2018 г. по следующим статьям:

* функционирование Президента РФ на 2,9 млрд руб. и на 13,1% в номинальном выражении;
* функционирование законодательных органов государственной власти на 4,4 млрд руб. и на 29,9% в номинальном выражении;
* функционирование Правительства РФ на 4,1 млрд руб. и на 61,1% в номинальном выражении;
* судебная система на 15,8 млрд руб. и на 8,9% в номинальном выражении;
* фундаментальные исследования на 101,2 млрд руб. и на 67,7% в номинальном выражении;
* другие общегосударственные вопросы на 386,4 млрд руб. и в 3,9 раза.

Сокращение расходов федерального бюджета в 2022 г. относительно 2018 г. планируется следующим статьям:

* обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов фин. надзора» на 9,0 млрд руб. и на 3,2% в номинальном выражении;
* прикладные научные исследования на 13,7 млрд руб. и на 32,2% в номинальном выражении.

Запланированное сокращение расходов по статям «международные отношения и международное сотрудничество» на 87,9 млрд руб. и на 27,8% в номинальном выражении и «государственный материальный резерв» на 85,6 млрд руб. или в 7,9 раз, учитывается только по открытым статьям расходов. На проведение референдумов и выборов запланированы расходы в 2020 г. и в 2022 г. в объеме 0,7 и 0,9 млрд руб. соответственно и увеличение объемов бюджетных ассигнований до 12,5 млрд руб. в 2021 г. на проведение выборов в Государственную Думу.

По разделу «Общегосударственные вопросы» планируется реализация следующих федеральных проектов с общим объемом бюджетных средств в 2020-2022 гг.:

* ФП «Цифровое государственное управление» (2,0 млрд руб.);
* ФП «Цифровые технологии» (0,4 млрд руб.);
* ФП «Улучшение условий ведения предпринимательской деятельности» (1,1 млрд руб.);
* ФП «Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства» (0,2 млрд руб.);
* ФП «Развитие кадрового потенциала в сфере исследований и разработок» (61,8 млрд руб.);
* ФП «Развитие научной и научно-производственной кооперации» (17,9 млрд руб.);
* ФП «Информационная инфраструктура» (1,3 млрд руб.);
* ФП «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации» (12.5 млрд руб.);
* ФП «Старшее поколение» (0,9 млрд руб.).

В целом, динамика и структура плановых расходов по разделу «Общегосударственные вопросы» в 2020-2022 гг. соответствуют задаче перераспределения бюджетных ассигнований для обеспечения реализации национальных проектов в рамках налагаемых бюджетных ограничений.

**Расходы на национальную оборону и правоохранительную деятельность**

По разделу «Национальная оборона» классификации расходов по данным пояснительной записки (с. 377 и приложение № 9) на 2020 г. предложено ассигновать 3100,8 млрд руб. (15,9% расходов федерального бюджета или 2,7% ВВП), что в номинальном выражении на 174,6 млрд руб. (или 6,0%) больше ассигнований текущего года в соответствии с федеральным законом № 459-ФЗ[[14]](#footnote-14) (2 926,2 млрд руб.). В 2021 г. ассигнования по этому разделу предполагается увеличить на 145,7 млрд руб. (4,7%) до 3246,5 млрд руб. (15,7% расходов федерального бюджета и 2,7% ВВП) и в 2022 г. еще на 86,2 млрд руб. (2,7%) до 3 332,7 млрд руб. (15,3% расходов федерального бюджета и 2,6% ВВП).

Основной прирост ассигнований по разделу «Национальная оборона» в трехлетнем периоде приходится на подразделы «Вооруженные силы Российской Федерации» и «Прикладные научные исследования в области национальной обороны», что связано с увеличением к концу планового периода государственного оборонного заказа (ГОЗ), численности военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, и расходов на текущее содержание Вооруженных сил.

Ассигнования на ГОЗ в интересах выполнения государственной программы вооружения, оцененные по закрытой части расходов раздела «Национальная оборона» законопроекта, составят в 2020–2022 гг. 1 623,3 млрд (1,4% ВВП), 1 805,1 млрд (1,5% ВВП) и 1 931,4 млрд руб. (1,5% ВВП) соответственно, т.е. в 2020 г. на 77,5 млрд руб. (0,1 п.п. ВВП) меньше, чем планировалось федеральным законом № 459-ФЗ, что обусловлено возобновлением неконтролируемого роста дебиторской задолженности по выданным авансам Минобороны, достигшей к началу текущего года 2 872,5 млрд руб. (85,7% от величины этого показателя по всем ГРБС). На повышение денежного довольствия военнослужащих по контракту на первичных воинских должностях в 2020–2022 гг. предусмотрено дополнительно выделить 17,0 млрд, 17,7 млрд и 0,7 млрд руб. соответственно. На содержание объектов инфраструктуры Минобороны в 2020–2022 гг. предполагается дополнительно израсходовать по 16,9 млрд руб.

Ассигнования на пенсионное обеспечение Минобороны в 2020 г. законопроектом предполагается увеличить до 363,4 млрд руб. (на 3,4%), что не обеспечивает выплату пенсий военнослужащих, повышенных с октября 2019 г. на 6,3%.

Ассигнования по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» классификации расходов относительно ассигнований на текущий год в соответствии с федеральным законом № 459-ФЗ (2 206,8 млрд руб. или 2,1% ВВП) в 2020 г. предлагается увеличить на 251,4 млрд руб. (11,4%) до 2 458,2 млрд руб. (2,2% ВВП), в 2021 г. сократить на 2,2 млрд руб. (0,1%) до 2 256,0 млрд руб. (2,0% ВВП), а затем их вновь увеличить на 24,0 млрд руб. (1,0%) до 2 479,9 млрд руб. (1,9% ВВП) в 2022 г. При незначительном росте ассигнований по большинству подразделов этого раздела существенная динамика наблюдается лишь в подразделе «Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности», где с 9,7 млрд руб. в 2018 г. они должны были возрасти в текущем году до 241,0 млрд (федеральный закон № 459-ФЗ) с последующим ростом согласно рассматриваемому законопроекту в 2020 г. до 379,9 млрд руб. (+57,6%) и затем сокращением в 2021 г. до 323,0 млрд руб. и в 2022 г. до 281,9 млрд руб. Ассигнования на пенсионное обеспечение МВД в 2020 г. по сравнению с текущим годом увеличены до 285,0 млрд руб. или на 13,3%, ФСБ – до 68,2 млрд руб. или на 3,4%, что в последнем случае не обеспечивает выплату увеличенных на 6,3% пенсий.

Расходы силового блока суммарно по двум указанным разделам в соответствии с проектом федерального бюджета на 2020 г. составят 5 559,0 млрд руб. или 4,9% ВВП и 28,5% расходов федерального бюджета, увеличившись по сравнению с ассигнованиями текущего года по федеральному закону № 459-ФЗ на 426,0 млрд руб. (8,3%). В плановом периоде расходы силового блока продолжат рост в номинальном выражении и составят в 2021 г. 5 702,5 млрд руб. (4,7% ВВП и 27,6% расходов федерального бюджета) и в 2022 г. – 5 812,6 млрд руб. (4,5% ВВП и 26,5% расходов федерального бюджета).

**Прозрачность и открытость проекта федерального бюджета**

Прозрачность проекта федерального бюджета на 2020 г. и плановый период 2021 и 2022 гг. нельзя назвать удовлетворительной. Полные расходы по разделам и подразделам классификации федерального бюджета, публиковавшиеся до 2008 г. в виде приложения к тексту законопроекта, известны лишь из пояснительной записки.

В составе законопроекта, сопровождающих его документов и материалов отсутствует представление расходов бюджета в соответствии с классификацией операций сектора государственного управления (экономической классификацией расходов), что расходится с рекомендациями международных финансовых институтов по финансовому учету в государственном секторе и снижает прозрачность бюджета, затрудняя оценку его влияния на экономику.

Сопоставимость показателей бюджета в соответствии со статьей 36 Бюджетного кодекса в приложениях к тексту законопроекта не обеспечивается (отсутствуют показатели предыдущего и текущего бюджетов).

Секретные и совершенно секретные ассигнования в 2020 г. возрастут на 10,3% до 3 322,8 млрд руб. (2,9% ВВП или 17,0% расходов федерального бюджета). Оценка открытости проекта федерального бюджета посредством доли закрытых расходов (без учета нераспределенных ассигнований планового периода) представлена в *таблице 16*.

*Таблица* *16*

**Доля закрытых расходов федерального бюджета в 2013–2022 гг., %**

| **Код и наименование  раздела (подраздела), содержащего закрытые расходы** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** | **2022** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| Расходы федерального бюджета в целом | 13,8 | 14,9 | 19,1 | 21,7 | 17,3 | 16,7 | 16,7 | 17,0 | 18,7 | 20,6 |
| 0100 ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ | 10,1 | 10,1 | 15,1 | 12,5 | 14,6 | 15,2 | 6,7 | 6,4 | 5,0 | 4,8 |
| 0108 Международные отношения и международное сотрудничество | <0,1 | 1,4 | 24,1 | 23,1 | 26,5 | 24,9 | <0,1 | <0,1 | <0,1 | <0,1 |
| 0109 Государственный материальный резерв | 86,1 | 86,7 | 87,2 | 84,1 | 86,6 | 87,2 | 86,1 | 86,5 | 83,0 | 82,7 |
| 0110 Фундаментальные исследования | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,6 | 0,9 | 0,7 | 0,7 | 0,6 | 0,6 |
| 0112 Прикладные научные исследования в области общегосударственных вопросов | 0,3 | 0,8 | 0,7 | – | – | 48,2 | – | – | – | – |
| 0114 Другие общегосударственные вопросы | 3,6 | 5,1 | 5,3 | 3,4 | 4,4 | 3,9 | 5,9 | 4,5 | 4,1 | 3,6 |
| 0200 НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА | 50,4 | 56,0 | 65,4 | 70,5 | 63,9 | 65,1 | 66,2 | 65,5 | 66,4 | 66,6 |
| 0201 Вооруженные Силы Российской Федерации | 46,7 | 52,0 | 65,3 | 69,0 | 60,5 | 59,9 | 58,8 | 57,7 | 59,4 | 60,6 |
| 0204 Мобилизационная подготовка экономики | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 0206 Ядерно-оружейный комплекс | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 0207 Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества | 80,6 | 76,7 | 80,8 | 77,6 | 76,9 | 83,6 | 83,5 | 84,0 | 83,7 | 83,8 |
| 0208 Прикладные научные исследования в области национальной обороны | 94,3 | 92,1 | 91,7 | 96,3 | 95,7 | 95,1 | 95,2 | 95,5 | 96,4 | 96,4 |
| 0209 Другие вопросы в области национальной обороны | 34,6 | 46,9 | 38,8 | 41,8 | 55,6 | 65,8 | 81,8 | 82,9 | 80,3 | 78,2 |
| 0300 НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ | 26,6 | 27,1 | 28,4 | 29,1 | 29,4 | 28,2 | 36,8 | 40,8 | 39,0 | 37,7 |
| 0302 Органы внутренних дел | 3,8 | 3,9 | 4,9 | 5,8 | 5,8 | 5,6 | 5,7 | 5,7 | 5,9 | 6,0 |
| *0303 Внутренние войска* | *4,4* | *5,3* | *6,9* | – | – | – | – | – | – | – |
| 0303 Войска национальной гвардии | – | – | – | 7,7 | 7,0 | 5,6 | 7,0 | 6,4 | 6,1 | 5,9 |
| 0304 Органы юстиции | – | – | – | 3,2 | 3,4 | 3,9 | 5,3 | 4,7 | 4,6 | 4,5 |
| 0306 Органы безопасности | 99,8 | 99,8 | 99,8 | 99,8 | 99,8 | 99,8 | 99,3 | 99,4 | 99,4 | 99,3 |
| 0307 Органы пограничной службы | 99,6 | 99,9 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 0309 Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона | 38,5 | 39,1 | 39,7 | 45,7 | 49,1 | 30,6 | 30,1 | 34,1 | 35,8 | 39,1 |
| 0311 Миграционная политика | – | – | – | – | 0,1 | – | – | – | – | – |
| 0313 Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности | 82,5 | 82,7 | 91,2 | 90,5 | 92,4 | 91,0 | 90,0 | 90,0 | 89,4 | 90,6 |
| 0314 Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности | 11,8 | 44,8 | 60,7 | 59,3 | 58,4 | 60,9 | 98,3 | 98,9 | 98,7 | 98,5 |
| 0400 НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА | 4,7 | 3,6 | 5,5 | 7,0 | 9,5 | 6,7 | 4,1 | 4,4 | 3,1 | 2,9 |
| 0403Исследование и использование космического пространства | – | – | – | – | 56,3 | – | – | – | – | – |
| 0407Лесное хозяйство | – | – | – | – | – | – | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 0,3 |
| 0408Транспорт | 0,1 | – | 0,2 | – | – | – | – | – | – | – |
| 0410Связь и информатика | 1,8 | 2,0 | 0,5 | – | – | – | – | 9,6 | 11,8 | 0,7 |
| 0411 Прикладные научные исследования в области национальной экономики | 18,3 | 23,8 | 26,7 | 14,2 | 17,6 | 14,4 | 10,0 | 3,6 | 3,9 | 3,7 |
| 0412 Другие вопросы в области национальной экономики | 9,4 | 2,9 | 8,0 | 17,3 | 18,2 | 16,1 | 11,6 | 13,0 | 7,8 | 9,4 |
| 0500 ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО | 9,1 | 9,7 | 4,3 | 7,8 | 1,4 | 0,3 | 0,9 | 1,3 | 1,1 | 0,6 |
| 0501 Жилищное хозяйство | 16,8 | 25,0 | 12,0 | 22,3 | 7,7 | 1,8 | 7,5 | 9,9 | 9,7 | 7,9 |
| 0700 ОБРАЗОВАНИЕ | 3,8 | 4,1 | 3,3 | 3,1 | 3,1 | 2,8 | 2,8 | 2,7 | 2,6 | 2,9 |
| 0701 Дошкольное образование | 0,7 | 0,8 | 1,2 | 7,2 | 6,8 | 2,2 | 0,8 | 1,3 | 1,2 | 2,9 |
| 0702 Общее образование | 0,5 | 1,1 | 1,0 | 0,6 | 0,8 | 0,8 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,8 |
| 0705 Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации | 4,5 | 2,8 | 2,9 | 3,4 | 2,5 | 3,1 | 2,5 | 2,2 | 2,1 | 2,3 |
| 0706 Высшее и послевузовское профессиональное образование | 4,9 | 5,1 | 3,9 | 3,6 | 3,7 | 3,6 | 3,9 | 3,7 | 3,5 | 3,7 |
| 0709 Другие вопросы в области образования | 0,5 | 0,9 | 1,2 | 0,9 | – | – | – | – | – | – |
| 0800 КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 |
| 0801 Культура | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 |
| 0900 ЗДРАВООХРАНЕНИЕ | 2,8 | 2,6 | 2,6 | 2,9 | 3,4 | 3,0 | 2,8 | 3,1 | 2,8 | 2,7 |
| 0901 Стационарная медицинская помощь | 2,3 | 1,6 | 1,7 | 1,9 | 3,3 | 3,7 | 3,8 | 2,8 | 3,6 | 3,6 |
| 0902 Амбулаторная помощь | 3,3 | 3,0 | 2,6 | 3,3 | 2,7 | 2,5 | 2,8 | 1,9 | 2,2 | 2,2 |
| 0905 Санаторно-оздоровительная помощь | 12,3 | 14,6 | 15,3 | 16,1 | 17,1 | 16,8 | 15,8 | 15,5 | 15,4 | 16,0 |
| 0907 Санитарно-эпидемиологическое благополучие | 0,7 | 0,6 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,5 | 0,5 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
| 0908 Прикладные научные исследования в области здравоохранения | – | – | – | – | – | 0,2 | 0,2 | 25,1 | 14,5 | 14,6 |
| 0909 Другие вопросы в области здравоохранения | 0,4 | 0,6 | 0,4 | 0,5 | 0,7 | 0,5 | 0,3 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| 1000 СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА | 0,1 | <0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,2 | 0,3 | 0,3 |
| 1001 Пенсионное обеспечение | – | – | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,3 |
| 1003 Социальное обеспечение населения | 0,4 | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,8 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| 1004 Охрана семьи и детства | <0,1 | <0,1 | <0,1 | <0,1 | <0,1 | <0,1 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| 1100 ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,3 | 0,2 | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| 1101 Физическая культура | 6,9 | 7,6 | 3,8 | 3,6 | 5,2 | 5,7 | 5,8 | 4,8 | 5,0 | 5,0 |
| 1200 СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 2,2 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,5 | 0,4 | 0,4 |
| 1201 Телевидение и радиовещание | – | – | – | – | – | – | – | 0,2 | – | ­– |
| 1202 Периодическая печать и издательства | 5,0 | 5,4 | 4,5 | 5,1 | 5,4 | 5,3 | 5,5 | 5,5 | 5,6 | 5,8 |
| 1204 Другие вопросы в области средств массовой информации | – | – | – | 12,9 | – | – | – | – | – | ­– |

*Источники*: Для 2013–2017 гг. законы об исполнении федерального бюджета, для 2018 – законопроект 762700-7 об исполнении федерального бюджета за 2018 г., для 2019 – федеральный закон от 28.11.2018 г. № 459-ФЗ и данные Счетной палаты, для 2020–2022 гг. – законопроект 802503-7 о федеральном бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов. Курсивом выделены данные в ранее действовавшей бюджетной классификации.

В 2020 г. закрытые ассигнования впервые появятся в подразделе «Телевидение и радиовещание» раздела «Средства массовой информации» классификации расходов, вернутся в подразделе «Связь и информатика» раздела «Национальная экономика» и многократно возрастут в подразделе «Прикладные научные исследования в области здравоохранения» раздела «Здравоохранение» и подразделе «Охрана семьи и детства» раздела «Социальная политика». Существенный рост степени закрытости расходов в подразделах «Международные отношения и международное сотрудничество» и «Прикладные научные исследования в области общегосударственных вопросов» раздела «Общегосударственные расходы» наблюдается в исполненных бюджетах, что свидетельствует о расширении практики отнесения расходов к категории «для служебного пользования», укладывающейся в общую тенденцию последних лет снижения эффективности расходов федерального бюджета из-за ухудшения бюджетной дисциплины и смягчения государственного контроля.

Доля закрытых расходов в российском бюджете по-прежнему более чем на порядок превосходит аналогичные показатели государственных финансов в развитых странах. Сложившаяся практика засекречивания расходов федерального бюджета прямо противоречит статье 5 закона № 5485-1 от 21.07.1993 г. «О государственной тайне», допускающей секретность лишь для расходов бюджета «в области разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, а также в области противодействия терроризму».

**Расходы на инфраструктуру**

Законопроект предполагает незначительное снижение расходов на транспорт (РЗ 4, ПР 8), дорожное хозяйство (РЗ 4, ПР 9), водное хозяйство (РЗ 4, ПР 6), связь и информатику (РЗ 4, ПР 10) в 2020 году до уровня 1 208,9 млрд руб. (-0,6% по сравнению с 2019 годом) с последующим значительным ростом (*таблица* *17*). Так, в 2021 году объём заложенных средств увеличивается на 15,1% к предыдущему году, а в 2022 году рост составит 14,3%. К концу планового периода ежегодные расходы на развитие транспорта, дорожного хозяйства, водного хозяйства, а также связь и информатику составят 1 589 млрд руб., что больше уровня 2019 года на 373 млрд руб. (+30,7%) и уровня 2018 года на 611 млрд руб. (+62,3%). Расходы на развитие транспорта, дорожного хозяйства, водного хозяйства, а также связь и информатику на протяжении всего периода 2019-2022 годов составляют примерно половину от всех расходов по разделу «Национальная экономика». В 2020 году расходы по этому разделу составят 2 521,8 млрд руб., что на 27,5 млрд руб. ниже уровня 2019 года (-1,1%). Расходы в 2021 и 2022 году составят 2754,5 млрд руб. и 3 152,2 млрд руб., демонстрируя ежегодный прирост в размере 9,2% и 14,4% соответственно. Совокупный прирост ежегодных расходов на национальную экономику за период 2019-2022 годов составит 23,7%.

*Таблица* *17*

**Параметры проекта бюджета в части расходов на инфраструктуру, транспорт, связь и информатику, млрд руб.**

|  | **2019 г.** | **2020 г.** | **2021 г.** | **2022 г.** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Расходы на инфраструктуру, транспорт, связь и информатику | 1 216,5 | 1 208,9 | 1 390,9 | 1 589,5 |
| *% ВВП* | *1,1* | *1,1* | *1,2* | *1,2* |
| *% от общего объема расходов* | *8,1* | *7,5* | *8,3* | *9,2* |
| *в том числе:* |  |  |  |  |
| Водное хозяйство | 22,0 | 21,2 | 28,2 | 21,5 |
| *% ВВП* | *0,0* | *0,0* | *0,0* | *0,0* |
| *% от общего объема расходов* | *0,1* | *0,1* | *0,2* | *0,1* |
| Транспорт | 238,8 | 283,2 | 282,6 | 339,9 |
| *% ВВП* | *0,2* | *0,3* | *0,2* | *0,3* |
| *% от общего объема расходов* | *1,6* | *1,8* | *1,7* | *2,0* |
| Дорожное хозяйство (дорожные фонды) | 809,0 | 784,5 | 917,3 | 1 011,2 |
| *% ВВП* | *0,7* | *0,7* | *0,8* | *0,8* |
| *% от общего объема расходов* | *5,4* | *4,8* | *5,5* | *5,9* |
| Связь и информатика | 146,6 | 120,0 | 162,9 | 216,8 |
| *% ВВП* | *0,1* | *0,1* | *0,1* | *0,2* |
| *% от общего объема расходов* | *1,0* | *0,7* | *1,0* | *1,3* |
| **Всего по разделу "Национальная экономика"** | **2 549,3** | **2 521,8** | **2 754,5** | **3 152,2** |
| *% ВВП* | *2,4* | *2,2* | *2,3* | *2,5* |
| *% от общего объема расходов* | *17,0* | *15,6* | *16,4* | *18,2* |

*Источник*: Приложение № 11 и Статья 1. Основные характеристики федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

Незначительное снижение расходов на инфраструктуру, транспорт, связь и информатику в 2020 году (на 7 млрд руб. или -0,6% к предшествующему году) связано с тем, что, во-первых, происходит значительное сокращение расходов на связь и информатику (на 27 млрд руб., -18% к предшествующему году) и на дорожное хозяйство (на 24 млрд руб., -3% к предшествующему году). Во-вторых, сокращение этих расходов почти полностью компенсируется увеличением расходов на транспорт, которые вырастут на 44 млрд руб. (+18,6%).

При этом в 2020 году доля расходов на инфраструктуру составит 1,07% от ВВП, что меньше по сравнению с 2019 годом, в котором эта доля составляет 1,12% ВВП. Снижение доли рассматриваемой группы расходов в ВВП в 2020 году связано с тем, что на фоне прогнозируемого прироста ВВП в 4,1% в номинальном выражении расходы на инфраструктуру, транспорт, связь и информатику подвергаются сокращению на 0,6%. В то же время, к концу планового периода доля расходов на инфраструктуру в ВВП составит 1,24% за счёт опережающего роста этих расходов в 2021 и 2022 году. Похожую характеристику имеет динамика доли расходов на инфраструктуру, транспорт, связь и информатику в общих расходах бюджета. В 2020 году произойдёт снижение этой доли с 8,1% до 7,5% в сравнении с 2019 годом. В 2021 и 2022 годах доля расходов на инфраструктуру в общих расходах бюджета вырастет до 8,3% и 9,2% соответственно.

Увеличение расходов на инфраструктуру, транспорт, связь и информатику в целом в 2020-2021 гг. сопровождается увеличением производительных расходов в номинальном выражении более высокими темпами, чем непроизводительных расходов. В частности, для производительных расходов в номинальном выражении увеличение год к году составит 14,6%, и 5,6%, а для непроизводительных – 4,1%, и 5,8% в 2020 и 2021 годах соответственно. Однако в 2022 году темпы роста производительных расходов заметно снизятся, запланирован их рост на 6,4%, а непроизводительных – на 7,5% к уровню 2021 года, соответственно. В результате общий объем производительных расходов в 2022 году в номинальном выражении вырастет на 28,8% по отношению к уровню 2019 года, в то время как общий объем непроизводительных расходов за соответствующий период увеличится на 18,4%.

Расходы на связь и информатику испытают самый высокий темп роста за период 2020-2022 годов среди рассматриваемых категорий расходов: к концу планового периода они вырастут на 47,9% в сравнении с 2019 годом. Значительный рост достигается несмотря на снижение в 2020 году на 18,2% по сравнению с 2019 г. В 2021-2022 годах объём средств, выделяемый на связь и информатику, растёт ежегодно примерно на треть. Такое сильное изменение темпов роста в течение 3-х лет, в котором значительное снижение сменяется ещё более резким ростом, может оказать серьёзную нагрузку на распорядителей бюджетных средств, усложняя им выполнение поставленных целей, связанных с развитием связи и информатики.

Почти такой же рост испытают за плановый период расходы на транспорт, которые в 2022 году будут выше уровня 2019 года на 42,3%. В 2020 году расходы вырастут 18,6%, затем в 2021 году они будут заморожены на том же уровне, но в 2022 году снова начнут увеличиваться, демонстрируя годовой темп прироста 20,3%.

Расходы на дорожное хозяйство занимают две трети в общем объёме расходов на инфраструктуру, вместе с тем, они вырастут за период 2019-2022 годов на 25,0%, что ниже темпов роста расходов на транспорт, а также на связь и информатику. Тем не менее, накопленный рост расходов по этому направлению за рассматриваемый период будет более значительным (в процентном выражении), чем общих расходов бюджета (15,2%) или ВВП в номинальном выражении (21,4%). Расходы на дорожное хозяйство имеют самую сбалансированную динамику, переживая самые низкие перепады в своём объёме год к году: в 2020 году снижение на 3%, в 2021 и в 2022 году рост на 16,9% и 10,2%, соответственно.

Расходы на водное хозяйство имеют наименьший объём по сравнению с другими расходами на инфраструктуру, транспорт и связь. На протяжении всего периода между 2019 и 2022 годами они составляют около 21,5 млрд руб., за исключением 2021 года, в котором они переживают краткосрочное увеличение до 28,2 млрд руб.

По результатам анализа расходов на инфраструктуру, транспорт, связь и информатику в рассматриваемом законопроекте можно сделать следующие выводы. Во-первых, несмотря на некоторый рост в номинальном выражении, не происходит существенного роста доли расходов на инфраструктуру в ВВП в рамках рассматриваемого периода (прирост на 0,24 п.п. за период 2019-2022 гг. до уровня 1,24% ВВП). Это даже с учетом расходов на реализацию национальных проектов (см. Раздел 5.1 Реализация национальных проектов: первые итоги) не позволяет достичь уровня расходов на инфраструктуру стран сопоставимого уровня социально-экономического развития, где таковые составляют не менее 3% ВВП. Во-вторых, несмотря на некоторое превышение темпов роста производительных расходов по сравнению с непроизводительными в 2020 г. (14,6% против 4,1%), в 2021-2022 гг. темпы роста последних снова выходят на более высокий уровень (чем для производительных), а к концу планового периода доля непроизводительных расходов в общем объеме расходов федерального бюджета по-прежнему будет намного более значительной (42,8% против 23,2% для производительных в 2022 г.). Все это в целом может оказывать сдерживающее влияние на достижение национальных целей, определенных Указом Президента Российской Федерации № 204.

*Промышленность*

Основным нормативно-правовым актом, определяющим ключевые направления развития промышленного комплекса России, порядок финансового обеспечения и механизмы реализации мероприятий государственной поддержки, является Государственная Программа РФ "Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности"[[15]](#footnote-15). Из проекта бюджета следует, что общий объем бюджетных ассигнований на 2020 год превышает изначально запланированный объем средств в программе развития промышленности[[16]](#footnote-16) и заложенную в бюджет 2019 года цифру[[17]](#footnote-17) на 52,1%. Наибольшее увеличение финансирования предусмотрено по подпрограммам: развитие транспортного и специального машиностроения (+57,6%); содействие проведению научных исследований и опытных разработок в гражданских отраслях промышленности (+54,2%); развитие промышленной инфраструктуры и инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности (+145,5%). Одновременно с этим по ряду подпрограмм запланировано снижение финансирования: развитие производства средств производства (-57,4%); развитие легкой и текстильной промышленности, народных художественных промыслов, индустрии детских товаров (-67,1%); развитие производства традиционных и новых материалов (-44,4%).

Причины пересмотра параметров финансового обеспечения в проекте бюджета остаются нераскрытыми. Лишь в некоторых случаях указано, что изменения объясняются уточнением прогнозов объемов производства, в то время как программой «Развитие промышленности» предусмотрен перечень целевых показателей[[18]](#footnote-18), которые должны отражать результативность применяемых мер. Целесообразно обоснование параметров финансирования госпрограммы на основе анализа динамики индикаторов по итогам прошедших периодов.

Материалы к проекту бюджета оставляют открытым и вопрос о взаимосвязи и согласованности аналогичных механизмов господдержки между Проектом и национальной программой «Производительность труда и поддержка занятости» в части субсидирования процентных ставок и предоставления льготных займов производителям.

**Расходы на поддержку сельского хозяйства**

В законопроекте представлены основные расходы федерального бюджета в разрезе ведомственных структур, целевых статей и государственных программ. Госпрограммы – основной инструмент реализации экономической и социальной политики государства. В расходной части бюджета они занимали 78% всех расходов, а на период 2020-2022 на них приходится не менее 74% запланированных общих расходов (*таблица* *18*).

Базовым документом, определяющим цели и основные направления развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственного сырья и продовольствия на среднесрочный период, является Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (далее – Госпрограмма развития сельского хозяйства). С 2020 г. начинается реализация и тесно связанной с развитием сельского хозяйства Государственной программы "Комплексное развитие сельских территорий." В 2019 г. ВЦП "Устойчивое развитие сельских территорий" входила в структуру Госпрограммы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

В общей структуре расходов на Госпрограммы развития сельского хозяйства и Комплексного развития сельских территорий приходится всего 1,7% общих расходов бюджета, в том числе на комплексное развитие сельских территорий, – 0,2% и эта доля планируется постоянной на трехлетнем периоде, что не соответствует ни вкладу отрасли в ВДС (3,1% всей валовой добавленной стоимости (2018 г.)), ни масштабам проблем, связанных с сельским развитием, обеспечением продовольственной безопасности, которые гораздо шире по значению, чем просто вклад отрасли в валовой продукт.

*Таблица* *18*

**Доля расходов на реализацию Госпрограмм от общих расходов бюджета, %**

| **Доля расходов на реализацию Госпрограмм от общих расходов бюджета** | **2019 г.** | **Законопроект** | | |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **2020 г.** | **2021 г.** | **2022 г.** |
| Всех Госпрограмм | 78,0 | 75,1 | 74,0 | 74,1 |
| Госпрограммы развития сельского хозяйства | 1,7 | 1,5 | 1,4 | 1,5 |
| Госпрограммы «Комплексного развития сельских территорий» |  | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Госпрограмм развития сельского хозяйства и «Комплексного развития сельских территорий» | 1,7 | 1,7 | 1,6 | 1,7 |

*Источники*: составлено авторами на основе данных законопроекта.

С одной стороны, положительно можно оценить сам факт повышения статуса проблемы развития сельских территорий, нашедший отражение в принятии новой Государственной программы "Комплексное развитие сельских территорий" вместо ранее действовавшей ВЦП "Устойчивое развитие сельских территорий" и планируемого удвоения ее финансирования с 17,7 до 35,8 млрд руб. в 2020 г. (*таблица* *19*). На селе проживает 37,3 млн чел. или, 25,6% всего населения, при этом из общего числа малоимущих домашних хозяйств в сельских поселениях проживало 51,4% (Росстат, 2017 г.). По данным обследования рабочей силы Росстата, 74,8% занятых в отрасли сельское, лесное хозяйство, рыболовство и рыбоводство проживали именно в сельских поселениях. Таким образом, улучшение условий жизни в сельской местности способствует развитию и сельского хозяйства. С другой стороны, отметим еще раз, что суммы, выделенные по программе "Комплексное развитие сельских территорий" явно не соответствуют масштабам проблемы сельской бедности, низкой обеспеченности социальной и бытовой инфраструктурой.

Законопроект принят исходя из инфляции (декабрь к декабрю предыдущего года) 3% в 2020, и по 4% в 2021 и 2022 гг., итого общая инфляция за период 2020-2022 гг. - 11% к уровню 2019 г. Запланированные расходы федерального бюджета растут выше инфляции (*таблица* *19*). Однако расходы на Госпрограмму развития сельского хозяйства в 2020 г., напротив, планируется снизить на 5,8%. При оценке без учета ВЦП «Устойчивое развитие сельских территорий» в 2019 г., расходы на Госпрограмму развития сельского хозяйства останутся в 2020 и 2021 гг. на уровне 2019 г., т.е. фактически объемы поддержки отрасли снизятся.

В то же время в отрасли имеется целый ряд острых проблем, требующих финансирования. Так, до сих пор не принята программа продовольственной помощи малоимущим, что сдерживает потребительский спрос, нет поддержки сертификации экологической продукции (есть только господдержка организаций в целях компенсации части затрат, связанных с сертификацией продукции АПК только на внешних рынках), и др. В 2022 г. по сравнению с 2021 г. планируется рост финансирования на 12% (*таблица* *19*), связанный, главным образом, с увеличением финансирования Федерального проекта «Экспорт продукции агропромышленного комплекса» на 28,5 млрд руб. Причем планируется поддерживать экспорт сельхозпродуктов и продовольствия в условиях сокращения платежеспособного спроса и появления излишков продовольствия, например, по молоку. В этих условиях возможно лучшим решением была бы поддержка не вывоза молока, а неимущего населения в виде молочных талонов/карточек.

*Таблица* *19*

**Рост расходов на реализацию государственных программ**

|  | **2019 г.** | **2020 г.** | **2021 г.** | **2022 г.** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| *Инфляция, %* |  | *3* | *4* | *4* |
| **Общие расходы бюджета, млрд руб.** | **18 293,7** | **19 503,3** | **20 634,0** | **21 763,3** |
| Расходы на реализацию государственных программ РФ, всего | 14 631,5 | 14 639,8 | 15 274,2 | 16 134,7 |
| ГП развития сельского хозяйства | 307,9 | 290,1 | 292,9 | 328,9 |
| ГП "Комплексное развитие сельских территорий" | 17,7[[19]](#footnote-19) | 35,8 | 34,4 | 34,9 |
| *Общие расходы бюджета к предыдущему году, %* |  | *106,6* | *105,8* | *105,5* |
| *Расходы на реализацию госпрограмм к предыдущему году, %* |  | *100,1* | *104,3* | *105,6* |
| *Расходы на ГП развития сельского хозяйства в % к предыдущему году* |  | *94,2* | *100,9* | *112,3* |
| *Расходы на ГП "Комплексное развитие сельских территорий" в % к предыдущему году* |  | *202,6* | *95,9* | *101,7* |

*Источники*: составлено авторами на основе данных законопроекта.

К декларируемому росту финансирования Госпрограммы развития сельского хозяйства в 2022 г. следует относиться осторожно, поскольку, как правило, даже уже принятый бюджет в течение года неоднократно пересматривается. При всей важности выделяемых объемов финансирования основную роль в эффективности расходов занимают конкретные направления поддержки, включенные в Госпрограмму проекты, программы, мероприятия, от которых и зависит выполнение поставленных в ней целей развития сектора.

Следует отметить, что структура Госпрограммы развития сельского хозяйства, цели, правила и механизмы господдержки постоянно меняются (с начала действия Госпрограммы в 2013 г., подготовлена уже 15-ая ее редакция, т.е. в среднем, основополагающий документ развития отрасли менялся 2 раза в год, в том числе кардинально). С 2020 г. снова изменятся правила распределения основных субсидий. В целом это негативная тенденция, оказывающая дестабилизирующее влияние на развитие отрасли. Госпрограмма должна являться именно тем документом среднесрочного планирования, определяющим стабильные правила государственной поддержки на всем периоде ее действия с пересмотром устаревших механизмом по окончании срока действия Госпрограммы. Другими словами, после принятия Госпрограммы она должна меняться в исключительных случаях.

По набору и суммам финансируемых направлений и мер Госпрограммы развития сельского хозяйства есть вопросы, в основном связанные с неравномерным финансированием одних и тех же мер по годам планового периода при предусматриваемом стабильном характере поддержки или недостаточным финансированием (*таблица* *20*). Так, непонятно, зачем было инициировать целый Ведомственный проект "Цифровое сельское хозяйство", если выделяемое финансирование составит разовые 0,3 млрд руб. в 2020 г. «на закупку товаров, работ, услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий государственными органами». Скорее, этот «проект» следует *объединить* *с* *Ведомственной целевой программой "Научно-техническое обеспечение развития отраслей агропромышленного комплекса*», также весьма скромно финансируемой несоразмерно с заявленным названием*.*

*Таблица* *20*

**Финансирование мер Госпрограммы развития сельского хозяйства в 2020-2022 гг., млрд руб.**

| **Наименование** | **2020 г.** | **2021 г.** | **2022 г.** | ***2021 г. к 2020 г., %*** | ***2022 г. к 2021 г., %*** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **ГП итого** | 290,1 | 292,9 | 328,9 | ***100,9*** | ***112,3*** |
| Подпрограмма "Развитие отраслей агропромышленного комплекса" | 227,9 | 240,8 | 272,5 | *105,7* | *113,2* |
| Федеральный проект "Создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации" | 3,8 | 4,6 | 5,9 | *120,1* | *128,3* |
| Федеральный проект "Экспорт продукции агропромышленного комплекса" | 33,8 | 66,5 | 95,0 | *196,7* | *142,8* |
| Реализация мер в области мелиорации земель с/х назначения (Бюджетные инвестиции в объекты кап. строительства гос. собственности) | 0,4 | 4,4 | 0,0 | *1013,7* | *0,0* |
| Господдержка аккредитации ветеринарных лабораторий в национальной системе аккредитации | 0,0 | 0,0 | 2,0 |  |  |
| Возмещение части прямых понесенных затрат на создание и (или) модернизацию объектов АПК | 4,3 | 3,0 | 0,7 | *69,8* | *22,6* |
| Реализация мер в области мелиорации земель с/х назначения (Субсидии, за исключением субсидий на софинансирование кап. вложений в объекты гос. (муниципальной) собственности) | 2,3 | 1,4 | 7,6 | *61,8* | *532,7* |
| Господдержка организаций в целях продвижения продукции АПК на внешние рынки (Субсидии (гранты в форме субсидий) | 0,3 | 0,3 | 0,3 | *112,1* | *100,0* |
| Господдержка организаций в целях компенсации части затрат, связанных с сертификацией продукции АПК на внешних рынках | 0,4 | 0,4 | 0,5 | *112,0* | *121,4* |
| Господдержка российских организаций в целях снижения затрат на транспортировку с/х и продовольственной продукции | 2,3 | 3,4 | 4,0 | *145,3* | *118,1* |
| Взнос в уставный капитал АО "Россельхозбанк" | 10,0 | 0,0 | 0,0 | *0,0* | *0* |
| Возмещение недополученных российскими кредитными организациями, международными финансовыми организациями и госкорпорацией развития "ВЭБ.РФ" доходов по кредитам, выданным с/х товаропроизводителям (за исключением с/х кредитных потребительских кооперативов), организациям и ИП, осуществляющим производство, первичную и (или) последующую (промышленную) переработку сельхоз продукции и ее реализацию, по льготной ставке | 10,5 | 50,1 | 76,3 | *476,2* | *152,4* |
| Расширение доступа на зарубежные рынки продукции российского АПК (Иные выплаты персоналу гос. (муниципальных) органов, за исключением фонда оплаты труда) | 0,01 | 0,01 | 0,01 | *100,0* | *104,0* |
| Расширение доступа на зарубежные рынки продукции российского АПК (Прочая закупка товаров, работ и услуг) | 0,1 | 0,1 | 0,1 | *101,8* | *101,4* |
| Создание информационно-аналитического центра ФГБУ "Федеральный центр охраны здоровья животных" | 0,2 | 0,3 | 0,0 | *156,9* | *0,0* |
| Проведение мониторинговых исследований экспортируемой продукции | 3,0 | 3,1 | 3,4 | *103,4* | *110,7* |
| Ведомственный проект "Техническая модернизация агропромышленного комплекса" | 8,1 | 4,2 | 4,6 | *51,9* | *109,5* |
| Субсидии производителям сельскохозяйственной техники | 7,0 | 2,0 | 2,0 | *28,6* | *100,0* |
| Субсидии АО "Росагролизинг", г. Москва, на возмещение недополученных доходов при уплате лизингополучателем лизинговых платежей по договорам финансовой аренды (лизинга), заключенным на льготных (специальных) условиях | 1,1 | 2,2 | 2,6 | *200,0* | *118,2* |
| Ведомственный проект "Стимулирование инвестиционной деятельности в АПК" | 121,2 | 107,1 | 108,6 | *88,4* | *101,4* |
| Межбюджетные трансферты на возмещение части затрат на уплату процентов по инвестиционным кредитам (займам) в агропромышленном комплексе | 30,2 | 22,8 | 20,2 | *75,6* | *88,5* |
| Возмещение части прямых понесенных затрат на создание и (или) модернизацию объектов агропромышленного комплекса | 0,1 | 0,1 | 0,1 | *100,0* | *100,0* |
| Возмещение недополученных российскими кредитными организациями, международными финансовыми организациями и гос корпорацией развития "ВЭБ.РФ" доходов по кредитам, выданным с/х товаропроизводителям (за исключением с/х кредитных потреб. кооперативов), организациям и ИП, осуществляющим производство, первичную и (или) последующую (промышленную) переработку с/х продукции и ее реализацию, по льготной ставке | 90,9 | 84,2 | 88,3 | *92,6* | *104,9* |
| Ведомственный проект "Развитие отраслей АПК, обеспечивающих ускоренное импортозамещение основных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия" | 60,9 | 58,3 | 58,3 | *95,7* | *100,0* |
| Субсидии на стимулирование развития приоритетных подотраслей агропромышленного комплекса и развитие малых форм хозяйствования (Консолидированные субсидии) | 26,9 | 25,9 | 25,9 | *96,3* | *100,0* |
| Субсидии на поддержку с/х производства по отдельным подотраслям растениеводства и животноводства (Консолидированные субсидии) | 34,0 | 32,4 | 32,4 | *95,2* | *100,0* |
| Подпрограмма "Обеспечение условий развития агропромышленного комплекса" | 62,3 | 52,1 | 56,4 | *83,6* | *108,3* |
| Основное мероприятие "Реализация функций аппарата ответственного исполнителя госпрограммы" | 1,2 | 1,2 | 1,2 | *101,5* | *101,9* |
| Ведомственная целевая программа "Обеспечение общих условий функционирования отраслей агропромышленного комплекса" | 32,3 | 30,6 | 31,2 | *95,0* | *101,8* |
| Субсидии открытому АО "Российские железные дороги" на возмещение потерь в доходах, возникающих в результате установления льготных тарифов на перевозку зерна | 2,6 | 2,6 | 2,6 | *98,6* | *100,0* |
| Реализация мер в сфере информационно-коммуникационных технологий (Закупка товаров, работ, услуг в сфере ИКТ) | 4,0 | 4,0 | 4,0 | *100,3* | *100,0* |
| Компенсация расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно лицам, работающим в организациях, финансируемых из ФБ, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях | 17,3 | 15,8 | 16,2 | *91,0* | *102,8* |
| Расходы на обеспечение деятельности (оказание услуг) гос. учреждений | 1,0 | 1,0 | 1,1 | *102,5* | *108,3* |
| Расходы на обеспечение деятельности (оказание услуг) гос. учреждений | 0,4 | 0,3 | 0,4 | *79,5* | *103,5* |
| Обеспечение реализации международных обязательств РФ (Взносы в международные организации) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | *82,8* | *100,6* |
| Проведение закупочных и товарных интервенций на рынках сельскохозяйственной продукции, а также залоговых операций | 6,9 | 6,9 | 6,9 | *100,4* | *100,0* |
| Ведомственная целевая программа "Организация ветеринарного и фитосанитарного надзора" | 12,3 | 12,6 | 11,9 | *102,0* | *94,9* |
| Ведомственная целевая программа "Научно-техническое обеспечение развития отраслей агропромышленного комплекса" | 1,5 | 0,5 | 0,5 | *33,0* | *101,1* |
| Ведомственная программа "Развитие мелиоративного комплекса России" | 14,7 | 7,2 | 11,6 | *49,0* | *160,9* |
| Реализация мер в области мелиорации земель с/х назначения (Субсидии, за исключением субсидий на софинансирование кап вложений в объекты гос. (муниципальной) собственности) | 6,1 | 3,5 | 3,5 | *56,5* | *99,9* |
| Расходы на обеспечение функций госорганов, в том числе территориальных органов (Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | *86,0* | *108,1* |
| Создание объектов социального и производственного комплексов, в том числе объектов общегражданского назначения, жилья, инфраструктуры, и иных объектов | 5,8 | 1,6 | 6,0 | *27,9* | *372,9* |
| Расходы на обеспечение деятельности (оказание услуг) государственных учреждений | 2,8 | 2,1 | 2,1 | *75,3* | *100,0* |
| Ведомственный проект "Цифровое сельское хозяйство" | 0,3 | 0,0 | 0,0 | *0,0* |  |
| Расходы на обеспечение функций гос. органов, в т.ч. территориальных органов (Закупка товаров, работ, услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий) | 0,3 | 0,0 | 0,0 | *0,0* |  |

*Источники*: составлено авторами на основе данных законопроекта.

Возрастающую долю в финансировании Госпрограммы занимает Федеральный проект "Экспорт продукции агропромышленного комплекса" (*таблица* *21*), отражающий направление аграрной политики на продвижение продукции отечественного АПК на внешние рынки: к 2022 г. его доля увеличится с 12 до 29% от всего финансирования Госпрограммы и составит 95 млрд руб.

Однако при ближайшем рассмотрении выясняется, что в основном произошла перегруппировка уже имеющихся мер поддержки – льготного кредитования, возмещения прямых понесенных затрат, мелиоративных мероприятий (отметим, что выделение в части экспорта данных мероприятий не обосновано), взноса в УК «Россельхозбанк» из других программ и проектов в Федеральный проект "Экспорт продукции агропромышленного комплекса", в части продукции, которая может быть поставлена на экспорт.

Субсидируемый экспорт – чувствительная (запрещенная ныне) статья, с точки зрения выполнения обязательств ВТО, ЕАЭС. Поэтому следует избегать прямо ассоциируемых с поддержкой именно экспортируемой продукции статей (льготное кредитование, возмещение прямых затрат, субсидии на транспортировку), которые сейчас присутствуют в явном виде в бюджете, тем более, что все эти направления поддержки можно реализовать в рамках иных подпрограмм и проектов, не рискуя разбирательствами в ВТО и ЕАЭС.

*Таблица* *21*

**Структура финансирование мер Госпрограммы развития сельского хозяйства по годам планового периода, %**

| **Наименование** | **2020 г.** | **2021 г.** | **2022 г.** |
| --- | --- | --- | --- |
| **ГП итого** | **100** | **100** | **100** |
| Подпрограмма "Развитие отраслей агропромышленного комплекса" | 78,5 | 82,21 | 82,85 |
| Федеральный проект "Создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации" | 1,3 | 1,57 | 1,80 |
| Федеральный проект "Экспорт продукции агропромышленного комплекса" | 11,7 | 22,71 | 28,89 |
| Реализация мер в области мелиорации земель с/х назначения (Бюджетные инвестиции в объекты кап. строительства гос. собственности) | 0,1 | 1,49 | 0,00 |
| Господдержка аккредитации ветеринарных лабораторий в национальной системе аккредитации | 0,00 | 0,00 | 0,61 |
| Возмещение части прямых понесенных затрат на создание и (или) модернизацию объектов АПК | 1,5 | 1,02 | 0,20 |
| Реализация мер в области мелиорации земель с/х назначения (Субсидии, за исключением субсидий на софинансирование кап. вложений в объекты гос. (муниципальной) собственности) | 0,8 | 0,49 | 2,33 |
| Господдержка организаций в целях продвижения продукции АПК на внешние рынки (Субсидии (гранты в форме субсидий) | 0,1 | 0,12 | 0,10 |
| Господдержка организаций в целях компенсации части затрат, связанных с сертификацией продукции АПК на внешних рынках | 0,1 | 0,15 | 0,17 |
| Господдержка российских организаций в целях снижения затрат на транспортировку с/х и продовольственной продукции | 0,8 | 1,16 | 1,22 |
| Взнос в уставный капитал АО "Россельхозбанк" | 3,4 | 0,00 | 0,00 |
| Возмещение недополученных российскими кредитными организациями, международными финансовыми организациями и гос корпорацией развития "ВЭБ.РФ" доходов по кредитам, выданным с/х товаропроизводителям (за исключением с/х кредитных потребительских кооперативов), организациям и ИП, осуществляющим производство, первичную и (или) последующую (промышленную) переработку с/х продукции и ее реализацию, по льготной ставке | 3,6 | 17,11 | 23,21 |
| Расширение доступа на зарубежные рынки продукции российского АПК (Иные выплаты персоналу государственных (муниципальных) органов, за исключением фонда оплаты труда) | 0,002 | 0,002 | 0,0018 |
| Расширение доступа на зарубежные рынки продукции российского агропромышленного комплекса (Прочая закупка товаров, работ и услуг) | 0,0 | 0,02 | 0,02 |
| Создание информационно-аналитического центра ФГБУ "Федеральный центр охраны здоровья животных" | 0,1 | 0,11 | 0,00 |
| Проведение мониторинговых исследований экспортируемой продукции | 1,0 | 1,05 | 1,03 |
| Ведомственный проект "Техническая модернизация агропромышленного комплекса" | 2,8 | 1,43 | 1,40 |
| Субсидии производителям сельскохозяйственной техники | 2,4 | 0,68 | 0,61 |
| Субсидии АО "Росагролизинг", г. Москва, на возмещение недополученных доходов при уплате лизингополучателем лизинговых платежей по договорам финансовой аренды (лизинга), заключенным на льготных (специальных) условиях | 0,4 | 0,75 | 0,79 |
| Ведомственный проект "Стимулирование инвестиционной деятельности в АПК" | 41,8 | 36,58 | 33,03 |
| Межбюджетные трансферты на возмещение части затрат на уплату процентов по инвестиционным кредитам (займам) в АПК | 10,4 | 7,80 | 6,15 |
| Возмещение части прямых понесенных затрат на создание и (или) модернизацию объектов АПК | 0,03 | 0,03 | 0,03 |
| Возмещение недополученных российскими кредитными организациями, международными финансовыми организациями и госкорпорацией развития "ВЭБ.РФ" доходов по кредитам, выданным с/х товаропроизводителям (за исключением с/х кредитных потреб. кооперативов), организациям и ИП, осуществляющим производство, первичную и (или) последующую (промышленную) переработку с/х продукции и ее реализацию, по льготной ставке | 31,3 | 28,75 | 26,85 |
| Ведомственный проект "Развитие отраслей АПК, обеспечивающих ускоренное импортозамещение основных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия" | 21,0 | 19,91 | 17,73 |
| Субсидии на стимулирование развития приоритетных подотраслей агропромышленного комплекса и развитие малых форм хозяйствования (Консолидированные субсидии) | 9,3 | 8,85 | 7,88 |
| Субсидии на поддержку с/х производства по отдельным подотраслям растениеводства и животноводства (Консолидированные субсидии) | 11,7 | 11,06 | 9,85 |
| Подпрограмма "Обеспечение условий развития агропромышленного комплекса" | 21,5 | 17,79 | 17,15 |
| Основное мероприятие "Реализация функций аппарата ответственного исполнителя госпрограммы" | 0,4 | 0,40 | 0,36 |
| Ведомственная целевая программа "Обеспечение общих условий функционирования отраслей агропромышленного комплекса" | 11,1 | 10,46 | 9,48 |
| Субсидии открытому АО "Российские железные дороги" на возмещение потерь в доходах, возникающих в результате установления льготных тарифов на перевозку зерна | 0,9 | 0,88 | 0,78 |
| Реализация мер в сфере информационно-коммуникационных технологий (Закупка товаров, работ, услуг в сфере ИКТ) | 1,4 | 1,36 | 1,21 |
| Компенсация расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно лицам, работающим в организациях, финансируемых из ФБ, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях | 6,0 | 5,39 | 4,93 |
| Расходы на обеспечение деятельности (оказание услуг) гос. учреждений | 0,3 | 0,34 | 0,33 |
| Расходы на обеспечение деятельности (оказание услуг) гос. учреждений | 0,2 | 0,12 | 0,11 |
| Обеспечение реализации международных обязательств РФ (Взносы в международные организации) | 0,0 | 0,01 | 0,01 |
| Проведение закупочных и товарных интервенций на рынках сельскохозяйственной продукции, а также залоговых операций | 2,4 | 2,36 | 2,10 |
| Ведомственная целевая программа "Организация ветеринарного и фитосанитарного надзора" | 4,2 | 4,29 | 3,63 |
| Ведомственная целевая программа "Научно-техническое обеспечение развития отраслей агропромышленного комплекса" | 0,5 | 0,17 | 0,15 |
| Ведомственная программа "Развитие мелиоративного комплекса России" | 5,1 | 2,46 | 3,53 |
| Реализация мер в области мелиорации земель с/х назначения (Субсидии, за исключением субсидий на софинансирование кап вложений в объекты гос. (муниципальной) собственности) | 2,1 | 1,19 | 1,06 |
| Расходы на обеспечение функций госорганов, в том числе территориальных органов (Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы) | 0,01 | 0,01 | 0,01 |
| Создание объектов социального и производственного комплексов, в том числе объектов общегражданского назначения, жилья, инфраструктуры, и иных объектов | 2,0 | 0,55 | 1,83 |
| Расходы на обеспечение деятельности (оказание услуг) государственных учреждений | 1,0 | 0,72 | 0,64 |
| Ведомственный проект "Цифровое сельское хозяйство" | 0,1 | 0,00 | 0,00 |
| Расходы на обеспечение функций государственных органов, в том числе территориальных органов (Закупка товаров, работ, услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий) | 0,1 | 0,00 | 0,00 |

*Источники*: составлено авторами на основе данных законопроекта.

Вызывает вопросы обоснованность выделения по 3 млрд руб. в год на «мониторинговые исследования экспортируемой продукции» в рамках Федерального проекта "Экспорт продукции агропромышленного комплекса". Так как эти средства предназначены на «финансирование бюджетных учреждений для выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ)», следует выяснить, действительно ли услуга «мониторинговые исследования экспортируемой продукции» стоит 3 млрд руб. в год. Возможно, это неудачная формулировка целевой бюджетной статьи, и бюджетные учреждения, на которые выделяется финансирование, предоставляют и другие услуги. В этом случае формулировку следует изменить, тем более, что в сравнении финансирование целой Ведомственной целевой программы с громким названием "Научно-техническое обеспечение развития отраслей агропромышленного комплекса» выглядит намного скромнее указанных «мониторинговых исследований»: на ее реализацию в 2020 г. запланировано всего 1,5 млрд руб., в 2021 г. – только 0,5 млрд руб., и в 2022 г. – 0,5 млрд руб. Снижение связано в основном с сокращением в 10 раз финансирования грантов «на реализацию комплексных научно-технических проектов в агропромышленном комплексе» с 0,9 млрд руб. до 0,09 млрд руб. Почему в 2021 г. должна в 10 раз снизиться потребность в реализации комплексных научно-технических проектов в АПК не понятно. Именно это направление должно носить системный стабильный характер и также поддерживаться.

Не совсем понятно снижение размера субсидии производителям сельскохозяйственной техники с 7 млрд руб. в 2020 г. до 2 млрд руб. в 2021 и 2022 гг. Техническое перевооружение отрасли – один из залогов ее успеха.

Есть вопросы к выборочной поддержке отдельных структур за счет федеральных средств, – Россельхозбанка, ОАО «Росагролизинг», поскольку, например, лизингом с федеральной поддержкой могли бы заниматься и другие лизинговые структуры, что способствовало бы развитию конкуренции в этой сфере, удешевлению услуг и более широкому охвату участников.

Структура Ведомственной целевой программы "Обеспечение общих условий функционирования отраслей агропромышленного комплекса" также вызывает вопросы. По смыслу названия в программе должны содержаться меры, способствующие общему обеспечению функционирования всех отраслей АПК, однако она включает меры поддержки, явно благоприятствующие одной отрасли, – производству зерна («Субсидии открытому АО "Российские железные дороги" на возмещение потерь в доходах, возникающих в результате установления льготных тарифов на перевозку зерна»). Мероприятие «Проведение закупочных и товарных интервенций на рынках сельскохозяйственной продукции, а также залоговых операций» преимущественно также связано с регулированием рынка зерна. Эти меры, скорее, относятся к Подпрограмме "Развитие отраслей агропромышленного комплекса", которая, в свою очередь, содержит меры общего характера, например, поддержку мелиоративных мероприятий или «господдержку аккредитации ветеринарных лабораторий в национальной системе аккредитации», искусственно включенных в Федеральный проект "Экспорт продукции агропромышленного комплекса". Кроме того, огромные суммы (по 16-17 млрд руб. в год) в Ведомственной целевой программы "Обеспечение общих условий функционирования отраслей агропромышленного комплекса", то есть более половины ее расходов относятся к чисто социальной статье «Компенсация расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно лицам, работающим в организациях, финансируемых из ФБ, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», что мало связанно с целью ВЦП – обеспечением общих условий функционирования отраслей агропромышленного комплекса.

**Расходы на образование**

Для системы образования с ее длительными циклами представляется важным фактором обеспечения устойчивости и возможности среднесрочного планирования. Однако, как показывает опыт реализации 3-летних бюджетов, через год их ждет достаточно серьезная корректировка, что делает среднесрочное планирование расходов на образование затруднительным. Фактически определяется только вектор изменений и выявляются основные тенденции – растут или сокращаются расходы на образование в реальном выражении.

Указом Президента Российской Федерации № 204 был дан старт реализации национальных проектов во многих областях экономики и социальной сферы, в том числе национальному проекту «Образование». Соответственно, усилия двух министерств – Министерства просвещения Российской Федерации и Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, реализующих государственную политику в сфере общего и профессионального образования, были направлены на обеспечение реализации национального проекта «Образование». При этом Минпрос России курирует в рамках данного Национального проекта реализацию таких Федеральных проектов, как «Современная школа» (295,1 млрд рублей – наиболее дорогостоящий ФП из всех федеральных проектов данного национального проекта), «Успех каждого ребенка» (80,5 млрд рублей), «Учитель будущего» (15,4 млрд рублей), «Поддержка семей, имеющих детей (8,6 млрд рублей), «Цифровая образовательная среда» (79,8 млрд рублей), «Молодые профессионалы» (Повышение конкурентоспособности профессионального образования) (156,2 млрд рублей) в части модернизации среднего профессионального образования, вторую составляющую данного проекта «Глобальная конкурентоспособность высшего образования» курирует Министерство высшего образования и науки, как и проекты «Новые возможности для каждого»(9,2 млрд рублей) и «Экспорт образования»(107,5 млрд рублей). Федеральный проект «Социальная активность» (27,3 млрд рублей) курирует Федеральное агентство по делам молодежи, а Федеральный проект «Социальные лифты для каждого» (4,7 млрд рублей) АНО «Россия страна возможностей», Минпрос России и Минобрнауки России. Соответственно, значительные расходы на Национальный проект «Образование» осуществляются в 2019 г. и заложены в законопроект *(таблица 22).*

*Таблица* *22*

**Расходы на федеральные проекты Национального проекта «Образование» в 2019-2022 гг., млрд руб.**

| **Наименование федерального проекта** | **2019 г.\*** | **2020 г.** | | | **2021 г.** | | | **2022 г.** | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Закон № 459-ФЗ** | **Законо- проект** | ***Δ к закону, %*** | **Закон № 459-ФЗ** | **Законо- проект** | ***Δ к закону, %*** | **Паспорт проекта** | **Законо- проект** | ***Δ к паспорту проекта на 2022 год, %*** |
| 1 | 2 | 3 | 4 | *5=4/3\**  *100* | 6 | 7 | *8=7/6\**  *100* | 9 | 10 | *11=10/9\**  *100* |
| **Всего** | **108,0** | **122,7** | **125,9** | ***102,6*** | **133,3** | **134,7** | ***101,0*** | **118,4** | **119,2** | ***100,7*** |
| *в том числе:* |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Федеральный проект "Современная школа" | 50,7 | 45,2 | 47,0 | *104,0* | 45,6 | 46,6 | *102,2* | 38,2 | 38,3 | *100,2* |
| Федеральный проект "Успех каждого ребенка" | 9,9 | 12,6 | 12,6 | *100,0* | 14,4 | 14,4 | *100,0* | 12,3 | 12,2 | *99,5* |
| Федеральный проект "Поддержка семей, имеющих детей" | 0,7 | 0,7 | 0,7 | *100,0* | 1,0 | 1,0 | *100,0* | 2,0 | 2,0 | *100,0* |
| Федеральный проект "Цифровая образовательная среда" | 3,2 | 16,7 | 17,1 | *102,8* | 16,7 | 16,7 | *100,5* | 13,3 | 13,4 | *100,6* |
| Федеральный проект "Учитель будущего" | 1,7 | 1,7 | 1,7 | *101,9* | 2,7 | 2,7 | *101,2* | 2,7 | 2,7 | *100,0* |
| Федеральный проект "Молодые профессионалы" | 27,8 | 23,8 | 24,5 | *103,1* | 23,8 | 24,6 | *103,4* | 23,8 | 24,2 | *102,0* |
| Федеральный проект "Новые возможности для каждого" | 0,9 | 0,9 | 1,0 | 110,9 | 1,4 | 1,4 | 100,0 | 1,4 | 1,4 | 100,0 |
| Федеральный проект "Социальная активность" | 3,3 | 1,3 | 5,3 | *415,7* | 1,3 | 5,6 | *441,3* | 3,0 | 3,3 | *110,1* |
| Федеральный проект "Экспорт образования" | 9,6 | 14,4 | 15,0 | *104,4* | 20,9 | 20,9 | *100,0* | 20,9 | 20,9 | *100,0* |
| Федеральный проект "Социальные лифты для каждого" | 0,2 | 0,9 | 0,9 | *100,9* | 0,9 | 0,9 | *100,9* | 0,9 | 0,9 | *100,0* |
| Реализация мероприятий национального проекта "Образование" | 0,0 | 4,6 | 0,0 | *0,0* | 4,9 | 0,0 | *0,0* | 0,0 | 0,0 | *-* |

\* – показатели СБР по состоянию на 1 сентября 2019 г.

*Источники*: составлено авторами на основе данных законопроекта.

По сравнению с Законом № 459-ФЗ в 2020 г. предусматривается увеличение расходов на 4% по сравнению с ранее запланированным по ФП «Современная школа», основные расходы в рамках которых идут на строительство новых школ и реконструкцию старых, а также на обновление содержания образования. Вместе с тем по сравнению с 2019 г. расходы ФБ на ФП «Современная школа» в 2020 г. уменьшаются на 7,3%. Увеличиваются в 2020 г. по сравнению с 2019 г. расходы на ФП «Успех каждого ребенка» – на 28,2%, хотя по отношению к запланированным объемам по Закону № 459-ФЗ они не изменяются.

Существенно – более чем в 4 раза (4,16 раза) – вырастут в 2020 г. расходы федерального бюджета на ФП «Социальная активность» по сравнению с запланированными на указанный год, т.е. будет увеличено финансирование со стороны Федерации реализации проектов в сфере молодежной политики. По сравнению с 2019 г. рост составит 60,9%, что свидетельствует о повышении внимания к нуждам молодежи, которые с трудом (недостаточно) финансируются на уровне субъектов Российской Федерации.

В то же время большая часть этих расходов федерального бюджета пойдет на создание и эксплуатацию образовательного центра для молодых деятелей культуры и искусства "Арт-резиденция "Таврида" (рост расходов в 2020 году на 1,0 млрд рублей, в 2021 году на 1,4 млрд рублей). Кроме того, расходы по ФП «Социальная активность» будут увеличены на реализацию образовательных программ в рамках Форума молодых деятелей культуры и искусства «Таврида» в 2020-2021 годах на 0,5 млрд рублей ежегодно, а в 2022 году – на 0,3 млрд рублей.

На 10,9% по сравнению с Законом № 459-ФЗ в 2020 г. вырастут расходы федерального бюджета на ФП «Новые возможности для каждого», который направлен на повышение квалификации работающего населения. По сравнению с 2019 г. эти расходы вырастут на такую же величину – 10,9%. Попытки Федерации обеспечить повышение квалификации работников предпринимаются из года в год, но не дают желаемого эффекта, поскольку процессы модернизации российской экономики идут медленно, что не побуждает занятых в экономике и социальной сфере переподготавливаться или массово повышать квалификацию. Тем более, что значительную часть решения этой проблемы берет на себя Национальный проект «Демография», обеспечивая переподготовку и повышение квалификации предпенсионеров. Увеличено финансирование в 2020 г. Федерального проекта «Экспорт образования» на 55,9% по сравнению с 2019 г. и на 4,4% по сравнению с запланированными на данный ФП расходами по Закону № 459-ФЗ. В основном эти расходы идут на строительство студенческих городков с тем, чтобы сделать более комфортным проживание в общежитиях иногородних и иностранных студентов, численность которых в 2024 г. должна увеличиться по сравнению с 2018 г. не менее чем в 2 раза. Расходы на ФП «Молодые профессионалы» снижаются в 2020 г. по сравнению с расходами 2019 г. (на 11,6%), хотя по отношению к запланированным расходам по Закону № 459-ФЗ они растут на 3,1%. Во многом рост указанных расходов к запланированным обусловлен организацией и проведением в России X Международного чемпионата "Абилимпикс" (на 0,4 млрд рублей в 2020 г.) и на подготовку и проведение Европейского чемпионата по профессиональному мастерству по стандартам "Ворлдскиллс" в г. Санкт-Петербурге (в 2020 году расходы будут увеличены на 0,3 млрд рублей). Расходы на проведение или участие в данных чемпионатах определяют и рост по сравнению с запланированным уровнем расходов в 2021 г. на 0,3 млрд рублей и на 0,5 млрд рублей соответственно на чемпионаты "Абилимпикс" и "Ворлдскиллс".

В 2021-2022 г. расходы на Федеральные проекты Национального проекта «Образование» практически не меняются по сравнению с параметрами Закона № 459-ФЗ, что является достаточно обычной практикой для трехлетнего планирования. Вырастут сколько-нибудь значительно только расходы на ФП «Социальная активность», что связано со строительством и введением в эксплуатацию образовательного центра для молодых деятелей культуры и искусства "Арт-резиденция "Таврида", а также, как было указано, проведением образовательных программ в рамках Форума молодых деятелей культуры и искусства "Таврида".

Расходы федерального бюджета в 2019–2022 годах на реализацию государственной программы "Развитие образования" (далее – ГП РО) представлены в *таблице 23.*

*Таблица* *23*

**Расходы федерального бюджета на реализацию государственной программы "Развитие образования" в 2019-2022 гг., млрд руб.**

| **Наименование** | **2019 г.\*** | **2020 г.** | | | **2021 г.** | | | **2022 г.** | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Закон № 459-ФЗ** | **Законо- проект** | **Δ к закону, %** | **Закон № 459-ФЗ** | **Законо проект** | **Δ к закону, %** | **Законо проект** | **Δ к Законопроекту на 2021 год, %** |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5=4/3\*  100 | 6 | 7 | 8=7/6\*  100 | 9 | 10=9/7\*  100 |
| **Всего** | 228,8 | 185,5 | 209,4 | 112,9 | 198,8 | 215,7 | 108,5 | 168,6 | 78,1 |
| *в том числе:* |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Подпрограмма "Развитие среднего профессионального и дополнительного профессионального образования" | 38,0 | 34,4 | 36,3 | 105,5 | 35,4 | 36,7 | 103,4 | 37,4 | 37,4 |
| Подпрограмма "Развитие дошкольного и общего образования" | 148,2 | 110,8 | 126,3 | 114,0 | 118,3 | 130,9 | 110,7 | 86,7 | 86,7 |
| Подпрограмма "Развитие дополнительного образования детей и реализация мероприятий молодежной политики" | 37,1 | 35,8 | 40,3 | 112,6 | 40,5 | 40,9 | 101,2 | 39,1 | 39,1 |
| Подпрограмма "Совершенствование управления системой образования" | 5,6 | 4,5 | 6,4 | 143,8 | 4,6 | 7,2 | 156,9 | 5,3 | 5,3 |

\* – показатели сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2019 г.

*Источники*: составлено авторами на основе данных законопроекта.

Как следует из *таблицы 23,* расходы ГП РО в 2020 г. значительно возрастут по сравнению с параметрами Закона № 459-ФЗ. В то же время расходы снизятся по сравнению с уровнем 2019 г. по двум подпрограммам ГП РО:

* Подпрограмме "Развитие среднего профессионального и дополнительного профессионального образования" – на 4,4%,
* Подпрограмме "Развитие дошкольного и общего образования" – на 14,8%.

Тогда как по двум другим подпрограммам ГП РО расходы вырастут. По Подпрограмме "Развитие дополнительного образования детей и реализация мероприятий молодежной политики" расходы вырастут на 8,8%, а по Подпрограмме "Совершенствование управления системой образования" – на 14,5%, но эти расходы в рамках всей Государственной программы «Развитие образования» являются незначительными (3,1%).

В целом же по ГП РО расходы в 2020 г. сократятся на 8,5% по сравнению с 2019 г. Во многом снижение расходов по ГП РО обусловлено тем, что часть вопросов решается в рамках Национального проекта «Образование», в частности, в ФП «Молодые профессионалы» и ФП «Современная школа».

Бюджетные ассигнования федерального бюджета на 2020–2022 гг. по разделу «Образование» в сравнении с расходами на образование в 2019 г. характеризуются следующими данными (*таблица 24*).

*Таблица* *24*

**Расходы на образование федерального бюджета в 2019-2022 гг., млрд руб.**

|  | **2019 г.** | **2020 г.** | | **2021 г.** | | **2022 г.** | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Законо-проект** | **Δ к 2019 г., %** | **Законо-проект** | **Δ к 2020 г., %** | **Законо-проект** | **Δ к 2020 г., %** |
| **Образование** | **898, 6** | **886,5** | ***98,7*** | **922,6** | ***104,1*** | **877,2** | ***95,1*** |
| *% к ВВП* | *0,8* | *0,8* |  | *0,8* |  | *0,7* |  |
| *доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)* | *4,7* | *4,5* |  | *4,5* |  | *4,0* |  |
| *в том числе:* |  |  |  |  |  |  |  |
| Дошкольное образование | 81,3 | 44,5 | *54,7* | 49,2 | *110,6* | 20,3 | *41,2* |
| *% к ВВП* | *0,07* | *0,04* |  | *0,04* |  | *0,02* |  |
| *доля в общем объеме расходов, % без учета условно утвержденных)* | *0,42* | *0,23* |  | *0,24* |  | *0,09* |  |
| Общее образование | 85,8 | 82,0 | *95,6* | 82,2 | *100,2* | 65,6 | *79,8* |
| *% к ВВП* | *0,08* | *0,07* |  | *0,07* |  | *0,05* |  |
| *доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)* | *0,45* | *0,42* |  | *0,40* |  | *0,30* |  |
| Дополнительное образование детей | 31,3 | 26,4 | *84,5* | 26,5 | *100,0* | 20,2 | *76,3* |
| *% к ВВП* | *0,03* | *0,02* |  | *0,02* |  | *0,02* |  |
| *доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)* | *0,16* | *0,14* |  | *0,13* |  | *0,09* |  |
| Среднее профессиональное образование | 33,3 | 37,0 | *111,2* | 37,4 | *101,2* | 38,7 | *103,5* |
| *% к ВВП* | *0,03* | *0,03* |  | *0,03* |  | *0,03* |  |
| *доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)* | *0,17* | *0,19* |  | *0,18* |  | *0,18* |  |
| Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации | 16,5 | 22,3 | *134,8* | 24,1 | *108,3* | 24,5 | *101,6* |
| *% к ВВП* | *0,02* | *0,02* |  | *0,02* |  | *0,02* |  |
| *доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)* | *0,09* | *0,11* |  | *0,12* |  | *0,11* |  |
| Высшее образование | 591,7 | 603,1 | *101,9* | 628,8 | *104,3* | 637,7 | *101,4* |
| *% к ВВП* | *0,54* | *0,53* |  | *0,52* |  | *0,50* |  |
| *доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)* | *3,1* | *3,1* |  | *3,0* |  | *2,9* |  |
| Молодежная политика | 10,2 | 12,1 | *119,1* | 12,3 | *101,6* | 9,9 | *80,2* |
| *% к ВВП* | *0,01* | *0,01* |  | *0,01* |  | *0,01* |  |
| *доля в общем объеме расходов, % без учета условно утвержденных)* | *0,05* | *0,06* |  | *0,06* |  | *0,05* |  |
| Прикладные научные исследования в области образования | 14,5 | 15,4 | *106,1* | 15,3 | *99,6* | 14,7 | *95,5* |
| *% к ВВП* | *0,01* | *0,01* |  | *0,01* |  | *0,01* |  |
| *доля в общем объеме расходов, % без учета условно утвержденных)* | *0,08* | *0,08* |  | *0,07* |  | *0,07* |  |
| Другие вопросы в области образования | 34,0 | 43,7 | *128,4* | 46,8 | *107,2* | 45,7 | *97,6* |
| *% к ВВП* | *0,03* | *0,04* |  | *0,04* |  | *0,04* |  |
| *доля в общем объеме расходов, %(без учета условно утвержденных)* | *0,18* | *0,22* |  | *0,23* |  | *0,21* |  |

*Источник:* Законопроект, «Приложение 14 к федеральному закону «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», расчеты авторов.

Как следует из *таблицы 24,* доля расходов на образование в ВВП в 2020 г. и 2021 г. остается на уровне 2019 г. – 0,8%, в 2022 г. она снижается до 0,7%. Это означает, что Российская Федерация по уровню расходов на образование в ВВП продолжает отставать от развитых стран (несмотря на то, что основные расходы на образование несут консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, при низких расходах федерального бюджета на образование они также остаются сравнительно низкими).

Резко падают в федеральном бюджете расходы на дошкольное образование: в 2020 г. почти наполовину, в 2022 г. – в 4 раза. Национальный проект «Образование» уделяет сравнительно небольшое внимание дошкольному образованию (развитие яслей вынесено в национальный проект «Демография»). Представляется, тем не менее, что сокращение указанных расходов нежелательно, поскольку именно раннее развитие обеспечивает успешность ребенка в школе и в профессиональном образовании. Кроме того, в условиях реализации Национального проекта «Образование» можно ожидать, что региональные и муниципальные управления образованием основное внимание будут уделять тем направлениям развития системы образования, по которым они должны отчитываться по указанному национальному проекту. При этом текущее недофинансирование системы дошкольного образования оценивается более чем в 30%.

Падают и расходы федерального бюджета на общее образование: в 2020 г. на 4,4%, в 2021 г. они остаются практически неизменными, но с учетом инфляции в реальном выражении сокращаются, а в 2022 г. снижаются по отношению к 2019 г. почти на четверть (на 23,5%). Между тем, без увеличения расходов ФБ субъекты вряд ли смогут эффективно софинансировать расходы на реализацию Национального проекта «Образование», поскольку последний не учитывает рост сопутствующих расходов, связанных с его осуществлением (например, рост расходов на заработную плату учителей при вводе в эксплуатацию новых школ наряду с действующими или рост расходов на оплату коммунальных услуг).

Снижаются и расходы федерального бюджета на дополнительное образование детей, хотя в условиях индивидуализации образования именно развитие дополнительного образования детей и молодежи в возрасте 5-18 лет приобретает особое значение. Входящий в Национальный проект «Образование» Федеральный проект «Успех каждого ребенка», хотя и решает часть острых проблем в этой области, как и ГП РО, но в целом расходы Федерации на эти цели должны расти с тем, чтобы обеспечить всестороннее развитие детей.

Расходы ФБ на среднее профессиональное образование (далее – СПО) запланированы на стабильном уровне 0,03% ВВП и 0,18% от общих расходов ФБ. СПО – один из немногих бенефициаров федерального бюджета по финансированию образования. Вместе с тем, поскольку быстро увеличивается численность выпускников 9-ого класса, поступающих на учебу в профессиональные образовательные организации, доля расходов на финансирование текущих нужд организаций СПО (помимо Нацпроекта «Образование», который во многом в ФП «Молодые профессионалы» ориентирован на организацию и проведение международных конкурсов профессионального мастерства) в ФБ должна вырасти, по крайней мере, до 0,07-0,08% ВВП.

В абсолютном выражении растут расходы федерального бюджета на «Профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации», что во многом связано с реализацией ФП «Учитель будущего» и общим настроем на повышение квалификации занятого населения. Но уже в 2022 г. рост расходов на эту цель оказывается ниже уровня инфляции, т.е. в реальном выражении расходы падают, что неприемлемо с точки зрения повышения качества образования, а также повышения квалификации и переподготовки кадров в условиях нарастающей скорости технологических изменений.

Относительно снижаются и расходы на высшее образование (далее – ВО): кроме 2021 г. они растут ниже уровня инфляции. С учетом того, что высшее образование является одним из основных драйверов развития современной экономики и роста человеческого капитала, доля расходов на ВО в 0,50-0,52% ВВП является явно недостаточной (в развитых странах она составляет 0,9-1,2% ВВП). Соответственно, Россия обрекает себя на снижение общего качества высшего образования при некотором росте конкурентоспособности на мировом образовательном рынке небольшой группы высших учебных заведений.

В области молодежной политики основные расходы федерального бюджета концентрируются на крупных имиджевых мероприятиях, при этом нарастают серьезные проблемы в решении жизненных проблем молодежи (в том числе в трудоустройстве), которые не решаются на региональном уровне. В силу сказанного представляется необходимым увеличить расходы федерального бюджета на молодежную политику хотя бы до 0,015% ВВП при структурном изменении входящих в нее мероприятий.

Расходы на прикладные научные исследования в области образования в реальном выражении растут только в 2020 г., а затем падают с учетом запланированного уровня инфляции. Между тем, от качества и интенсивности этих исследований зависит повышение качества образования. Поэтому целесообразно, чтобы эти расходы росли выше уровня инфляции.

Расходы федерального бюджета на «Другие вопросы в области образования» во многом носят характер устранения непредвиденных затрат в условиях некоторой экономической неопределенности. Они запланированы на уровне 0,04% ВВП на протяжении всего периода 2020-2022 гг., но относительно общего объема расходов бюджета они снижаются с 0,23% до 0,21%.

В целом анализ показывает, что для обеспечения роста качества образования расходы федерального бюджета на образование должны вырасти в прогнозном периоде не менее чем до 1,0% ВВП.

**Расходы на НИОКР**

Бюджетные ассигнования на НИОКР гражданского назначения, запланированные на 2020-2022 гг., будут ежегодно возрастать, но разными темпами: на 2020 г. запланирован самый большой прирост по сравнению с 2019 г. (почти на 24%), а в следующие два года темпы роста составят около 3-4% в год (*таблица 25*). Отчасти существенный прирост финансирования в 2020 г. связан с переносом неизрасходованных средств с 2019 г. Поэтому в 2020-2021 гг. ассигнования возрастают (на 15% в каждый год) по сравнению с плановыми значениями, отраженными в Законе № 459-ФЗ.

*Таблица* *25*

**Динамика ассигнований на НИОКР гражданского назначения**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Показатель** | **2020 г.** | **2021 г.** | **2022 г.** |
| Расходы федерального бюджета на НИОКР гражданского назначения, всего, млрд руб. | 505,6 | 518,9 | 540,7 |
| *Прирост к предыдущему году, %* | *+23,9* | *+2,6* | *+4,2* |
| *Прирост в сравнении с законопроектом на 2018-2020 гг., в каждом году, %* | *+14,4* | *+14,6* | *-* |

*Источник*: Приложение 8 к Пояснительной записке к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», расчеты авторов

Основной «зонтичной» программой, через которую выделяется финансирование на гражданские НИОКР, а также на иные нужды функционирования науки, является государственная программа «Научно-технологическое развитие Российской Федерации», общие ассигнования на которую будут ежегодно расти. Они предусмотрены в размере 740,7 млрд руб. в 2020 г., 795,9 млрд руб. в 2021 г. и 870,7 млрд руб. в 2022 г. Из этих средств собственно на НИОКР будет потрачено чуть менее трети (*таблица 26*).

По другим наукоемким программам, в сравнении с предыдущим плановым периодом, существенно (более чем наполовину) возросли ассигнования на космические исследования и сократились расходы на НИОКР в области здравоохранения (*таблица 26*). По этой программе сокращение на 2020 г. и 2021 г. составило около 14,5% ежегодно. Это негативный тренд, поскольку стоимость НИОКР в здравоохранении постоянно растет, а низкие бюджетные расходы закладывают дальнейшее отставание от развитых стран мира. Заниженными представляются ассигнования на развитие электронной и радиоэлектронной промышленности, а также исследования в области сельского хозяйства. При этом сохраняется высокая концентрации ресурсов на четырех наиболее наукоемких программах: на них приходится более 85% суммарных расходов на НИОКР.

*Таблица* *26*

**Динамика ассигнований на научные исследования и разработки по ряду государственных программ, млрд руб.**

| **Название ГП** | **2020 г.** | **2021 г.** | **2022 г.** |
| --- | --- | --- | --- |
| **Наукоемкие программы** | | | |
| Научно-технологическое развитие РФ | 238,4 | 266,4 | 301,0 |
| Космическая деятельность России | 109,1 | 95,1 | 83,9 |
| Развитие авиационной промышленности | 44,8 | 39,8 | 39,8 |
| Развитие здравоохранения | 41,4 | 43,6 | 39,9 |
| *Доля четырех программ в общем объеме ассигнований на гражданские НИОКР, %* | *85,8%* | *85,7%* | *85,9%* |
| **Программы по приоритетным технологическим областям** | | | |
| Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности | 9,7 | 10,5 | 10,5 |
| Экономическое развитие и инновационная экономика | 7,8 | 7,5 | 7,4 |
| Государственная программа РФ «Развитие рыбохозяйственного комплекса» | 6,7 | 4,6 | 4,9 |
| Государственная программа РФ «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» | 1,8 | 1,9 | 2,0 |
| Государственная программа РФ «Развитие экономики» | 1,5 | 1,6 | 1,2 |

*Источник*: Приложение 8 к Пояснительной записке к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», расчеты авторов

На реализацию Национального проекта (НП) «Наука», преимущественно финансируемого в рамках государственной программы «Научно-технологическое развитие РФ», планируется выделить больше средств, чем было заложено в Законе № 459-ФЗ (*см. таблицу 27*). При этом изменение пропорций финансирования между тремя федеральными проектами в составе НП «Наука» связаны в основном с перераспределением средств внутри НП и переносом реализации части мероприятий с 2019 г. на 2020 г.

*Таблица* *27*

**Параметры федеральных проектов Национального проекта «Наука», млрд руб.**

| **Наука** | **2020 год** | **2021 год** | **2022 год** |
| --- | --- | --- | --- |
| **Всего** | **47,4** | **69,8** | **96,1** |
| *Изменение по сравнению с Законом №459-ФЗ, %* | *+10,2* | *+11,2* | *+8,6\** |
| в том числе по федеральным проектам: | | | |
| Федеральный проект "Развитие научной и научно-производственной кооперации" | 12,6 | 7,9 | 10,6 |
| Федеральный проект "Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации" | 23,4 | 37,1 | 59,4 |
| Федеральный проект "Развитие кадрового потенциала в сфере исследований и разработок" | 11,3 | 24,7 | 26,1 |

\* - изменение к паспорту проекта на 2022 г.

*Источник*: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», расчеты авторов

Среди существенных аспектов стоит отметить, во-первых, значительное финансирование создания лабораторий мирового уровня под руководством ведущих ученых с мировым именем, в том числе соотечественников. На сравнительно небольшое число лабораторий выделяется по 2 млрд руб. в год по одной строке, и дополнительно на 2020-2021 гг. суммарно 1,9 млрд руб. С учетом того, что, согласно условиям программы, половина размера гранта может направляться на зарплату ведущего ученого, получается, что расходы на нее могут варьироваться от 0,4 млрд руб. до 1 млрд руб. в год, что составляет около 1 млн руб. в месяц в расчете на ведущего ученого. Таким образом, данная программа оказывается дороже, чем суммарно расходы на НИОКР по государственной программе развития сельского хозяйства и государственной программе «Развитие экономики». С учетом того, что ведущие ученые из числа соотечественников и иностранцы проводят в России максимум 4 месяца в год и не планируют возвращаться, а научные и социально-экономические эффекты работы созданных лабораторий неизвестны, такое решение о бюджетных ассигнованиях следует рассматривать как преимущественно политическое, нежели экономически обоснованное.

Во-вторых, важное изменение касается усиления поддержки Российского научного фонда (РНФ) – с 9,3 млрд руб. в 2020 г. до 22,4 млрд руб. в 2022 г. (*таблица 28*). Изменения, по-видимому, связаны с тем, что РНФ не в состоянии привлечь внебюджетное финансирование, которое он должен был привлекать практически на паритетной основе. Суммарно РНФ и Российский фонд фундаментальных исследований (РФФИ) будут распределять около трети бюджетных ассигнований на фундаментальные исследования, что в целом является позитивной тенденцией.

*Таблица* *28*

**Бюджетные ассигнования на фундаментальные исследования**

| **Вид расходов** | **2020 г.** | **2021 г.** | **2022 г.** |
| --- | --- | --- | --- |
| Фундаментальные исследования (подраздел ФКР), млрд руб. | 190,7 | 216,3 | 250,7 |
| *Доля в общих расходах на гражданские НИОКР, %* | *37,7* | *41,7* | *46,4* |
| Российский фонд фундаментальных исследований | 22,9 | 23,9 | 24,7 |
| Российский научный фонд | 9,3 | 21,8 | 22,4 |

*Источник*: Приложение 11 и Приложение 14 к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», расчеты авторов

Вместе с тем, очевидно, что фонды могли бы распределять и более существенные средства. Так, ассигнования на НИОКР для НИЦ «Курчатовский институт» запланированы на уровне, который к 2022 г. (24,9 млрд руб.) превысит весь бюджет РФФИ. Для сравнения, МГУ им. Ломоносова будет получать на НИОКР в 5-6 раз меньше, чем «Курчатовский институт».

В целом расходы на **фундаментальные научные исследования** будут возрастать ежегодно, однако их доля в ассигнованиях на гражданские НИОКР снизится по сравнению с бюджетными планами прошлого года – с почти 48% до 38-46% (*таблица 28*). Соответственно, вновь растет роль государства в финансировании прикладных НИОКР, что свидетельствует о неблагоприятной ситуации с внебюджетным финансированием в инновационной сфере.

В области **прикладных научных исследований** по основной статье гражданских расходов (прикладные научные исследования в области национальной экономики) планируется сначала существенный рост ассигнований (в 2020 г.), а затем снижение объемов бюджетного финансирования на 4-7% ежегодно (*таблица 29*). Положительная динамика финансирования заложена на 2020-2021 гг. для прикладных исследований в области здравоохранения, однако затем расходы, и так относительно скромные, начнут сокращаться.

*Таблица* *29*

**Изменение объемов бюджетных ассигнований в области прикладных научных исследований**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Наименование** | **2020 г., млрд руб.** | ***2020 г. к 2019 г., %*** | **2021 г., млрд руб.** | ***2021 г. к 2020 г., %*** | **2022 г., млрд руб.** | ***2022 г. к 2021 г., %*** |
| Прикладные научные исследования в области национальной экономики | 229,3 | *+43,6* | 212,9 | *-7,2* | 203,7 | *-4,3* |
| Прикладные научные исследования в области здравоохранения | 40,3 | *+29,2* | 43,4 | *+7,6* | 39,8 | *-8,3* |

*Источник*: Приложение 14 к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», расчеты авторов

По результатам проведенного анализа можно сформулировать следующие основные рекомендации:

1. Увеличить финансирование НИОКР по программе развития электронной и радиоэлектронной промышленности и программе развития сельского хозяйства за счет перераспределения средств между программами (возможный источник – Программа «Цифровая экономика»).
2. Увеличить расходы на развитие научной и научно-производственной кооперации в рамках Национального проекта «Наука» за счет сокращения финансирования создания лабораторий мирового уровня под руководством ведущих ученых с мировым именем, в том числе соотечественников.

**Расходы на здравоохранение и бюджет ФФОМС**

***Федеральный бюджет***

В первую очередь отметим, что расходы федерального бюджета по функциональному разделу классификации расходов 09 «Здравоохранение» не совпадают между Приложением №14 к законопроекту и пояснительной запиской к нему (*рис. 1*). Кроме того, имеются расхождения между расходами на здравоохранение, утвержденными в Федеральном законе № 459-ФЗ (ред. от 18.07.2019) и расходами на здравоохранение согласно этому же закону в пояснительной записке.

*Источник*: Федеральный закон от 29.11.2018 № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

***Рис. 1.* Динамика бюджетных ассигнований по разделу здравоохранение в 2020-2022 гг., млрд руб.**

Причину расхождений значений расходов между документами установить не удалось, однако вывод относительно увеличения расходов на период 2020 и 2021 гг. по сравнению с расходами, заложенными в прошлогодний закон о бюджете, остается неизменным. С нашей точки зрения, наиболее важными направлениями расширения федерального финансирования стали улучшение лекарственного обеспечения граждан при прохождении амбулаторного лечения и усиление стимулов для медицинских работников, направленные на повышение доступности медицинской помощи.

Принципиально новым направлением расходов федерального бюджета стала закупка лекарственных препаратов для обеспечения граждан, перенесших острое нарушение мозгового кровообращения, инфаркт миокарда и другие острые сердечно-сосудистые заболевания, в амбулаторных условиях в 2020 – 2023 годах (10,2 млрд рублей ежегодно). При этом 24.09.2019 Председателем Правительства РФ было подписано поручение, в соответствии с которым предусмотрено увеличение размера данных ассигнований до 14,5 млрд руб. ежегодно, что пока не отражено в законопроекте, хотя он был внесен в Государственную Думу после выхода данного поручения.

В целом, в 2016 г. Минздрав России уже выступал со сходным предложением: компенсация 50% расходов на лекарственное обеспечение лицам, перенесшим стентирование коронарных сосудов, но тогда концепция пилотного проекта была отклонена из-за отсутствия необходимых средств, размер которых в то время оценивался на уровне 2,35 млрд руб. в год. Это существенно меньше суммы, заложенной в текущий законопроект, однако отметим, что в прежнем варианте проекта численность льготополучателей была существенно меньше, а также было предусмотрено софинансирование со стороны населения.

Отметим также, что, хотя в самом законопроекте расходы на проведение пилотного проекта отражены как «субсидии на *обеспечение* граждан …», в тексте пояснительной записки они отражены как «*закупка* лекарственных препаратов для обеспечения граждан…». С нашей точки зрения, проведение пилотного проекта имеет смысл осуществлять в форме возмещения расходов на лекарства, а не в форме осуществления государственных закупок. Это позволит избежать ряд проблем, связанных с государственными закупками лекарств, включая проблемы планирования закупок (что является затруднительным в силу отсутствия регистра пациентов, которым требуются конкретные лекарственные препараты), а также проблемы, связанные с установлением начальной максимальной цены контракта. Кроме того, проведение пилотного проекта в форме возмещения расходов позволит протестировать механизм разделения расходов на лекарственное обеспечение между государством и гражданами, который будет способствовать повышению эффективности расходования государственных средств при одновременном улучшении доступности лекарств для населения.

Наряду с проведением тестирования новой модели законопроект предусматривает увеличение финансирования по ряду ранее существовавших программ лекарственного обеспечения, что свидетельствует об общей ориентации на развитие системы амбулаторного лекарственного обеспечения. Предусмотрено увеличение расходов на лекарственное обеспечение больных редкими заболеваниями по программе высокозатратных нозологий – ВЗН (на 6,2 млрд руб. в 2020 г., 8,7 млрд руб. в 2021 г. и на 2,6 млрд руб. – в 2022 г.), а также инфицированных ВИЧ (на 7,7 млрд руб. ежегодно).

Увеличение государственных расходов на лекарственное обеспечение в России, с нашей точки зрения, является оправданным, так как в настоящее время государство финансирует менее 50% расходов на рецептурные лекарственные средства. Б*о*льшая часть расходов ложится на население, что снижает доступность современных лекарств для пациентов.

Однако одновременно не можем не отметить, что согласно п. 3.1 Правил формирования перечней лекарственных препаратов для медицинского применения и минимального ассортимента лекарственных препаратов, необходимых для оказания медицинской помощи (утв. Постановлением Правительства РФ от 28.08.2014 N 871 (ред. от 20.11.2018) "Об утверждении Правил формирования перечней лекарственных препаратов для медицинского применения и минимального ассортимента лекарственных препаратов, необходимых для оказания медицинской помощи"), установлено, что *«Включение лекарственного препарата в перечень дорогостоящих лекарственных препаратов и при необходимости исключение из него в соответствии с положениями настоящих Правил альтернативного лекарственного препарата не должно приводить к увеличению объемов бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период».*

В настоящее время известно, что в Проекте перечня программы ВЗН на 2020 г. предусмотрено включение трех новых препаратов для лечения первоначальных семи нозологий, при этом каждый из данных препаратов характеризуется той же или меньшей величиной затрат, по сравнению с препаратами, уже включенными в программу. Затраты на уже включенные препараты не могут вырасти в связи с наличием зарегистрированных предельных отпускных цен; наоборот, при выходе воспроизведенных аналогов стоимость терапии такими препаратами существенно сокращается. Добавление 9 препаратов для лечения 5 орфанных заболеваний уже было предусмотрено в прошлогоднем законе о бюджете. В результате, обоснованность увеличения расходов на программу ВЗН вызывает вопросы.

Другим крупным блоком мер, которые потребовали увеличения расходов федерального бюджета по сравнению с текущим законом, стало увеличение компенсационных и стимулирующих выплат медицинским работникам. С 2020 г. впервые вводятся единовременные компенсационные выплаты медицинским работникам, прибывшим на работу в медицинские организации ФМБА России. В отличие от программы «Земский доктор» проект по привлечению новых специалистов в систему ФМБА носит краткосрочный характер: основную часть выплат планируется реализовать в 2020-2021 гг., ликвидировав наиболее острый дефицит специалистов. Общая сумма средств составит 0,2 млрд руб. Следует отметить, что приведенная сумма значительно ниже первоначальной заявки Минздрава России, предполагавшей привлечение в систему 435 врачей и 78 фельдшеров, что из расчета на предполагавшиеся ставки выплат составило бы практически 0,5 млрд руб. выплат.

В совокупности субсидии на единовременные компенсационные выплаты медицинским работникам в рамках программы «Земский доктор» в 2020-2022 гг. увеличены более чем в 2 раза (порядка 6,6 млрд руб. ежегодно в 2020-2022 гг.) по сравнению с размерами ассигнований, предусмотренными действующим бюджетом (3,2 млрд руб. ежегодно). Помимо рассмотренной выше новой категории выплат рост расходов отражает ряд изменений действующей программы, принятых или планируемых к принятию в текущем году:

* введение повышенного размера выплат для врачей и фельдшеров, участвующих в программе на особо сложных территориях;
* отмена возрастных ограничений для участников программы.

Другие стимулирующие выплаты, анонсированные Минздравом России (врачам-наставникам, персоналу организаций, использующих бережливые технологии) и Правительством России (врачам, ведущим доабортные консультации), в тексте законопроекта и пояснительной записки не отражены.

***Федеральный фонд обязательного медицинского страхования***

Бюджет Федерального фонда ОМС не претерпел существенных изменений по сравнению с плановыми значениями на 2020 и 2021 гг., утвержденными действующим законом. Как доходы, так и расходы Фонда продолжат медленный рост (*рис. 2*).

Рост расходов Федерального фонда ОМС обусловлен преимущественно увеличением субвенций бюджетам территориальных фондов ОМС в целях финансового обеспечения переданных полномочий по организации ОМС на территории субъектов РФ. Увеличение субвенции отражает:

* сохранение соотношения заработной платы к среднемесячному доходу от трудовой деятельности для врачей и среднего медицинского персонала (200 и 100% соответственно) в условиях положительного экономического роста;
* увеличение заработной платы младшего медицинского персонала и прочих расходов на индекс потребительских цен;
* финансовое обеспечение оказания медицинской помощи при онкологических заболеваниях в соответствии с клиническими рекомендациями;
* включение в базовую программу ОМС методов конформной дистанционной лучевой терапии;
* реализацию обновленных порядков проведения диспансеризации населения и профилактических медицинских осмотров;
* новую модель финансового обеспечения дорогостоящих диагностических и лабораторных исследований.

*Источник*: Федеральный закон от 28.11.2018 № 433-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», проект федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

***Рис. 2.* Динамика бюджета Федерального фонда ОМС в 2020-2022 гг.**

Законопроект также предусматривает увеличение размера средств нормированного страхового запаса (в 2020 г. – 21,1 млрд руб., 2021 г. – 29,7 млрд руб., 2022 г. – 38,3 млрд руб.), отражающее изменившуюся роль данного инструмента. Кроме традиционных функций по дополнительному финансовому обеспечению реализации территориальных программ ОМС и оплате медицинской помощи, оказанной застрахованному населению на территории иных субъектов РФ, средства нормированного страхового запаса будут активно использоваться для финансирования мероприятий по повышению качества и доступности медицинской помощи в субъектах РФ:

* организации дополнительного профессионального образования медицинских работников;
* приобретению и проведению ремонта медицинского оборудования;
* софинансированию расходов медицинских организаций на оплату труда врачей и среднего медицинского персонала.

Средства нормированного страхового запаса Федерального фонда ОМС также будут направляться на осуществление стимулирующих выплат за выявление в ходе проведения диспансеризации и профилактических медицинских осмотров населения онкологических заболеваний.

Дефицит бюджета Фонда предлагается покрывать за счет переходящих остатков средств бюджета Фонда. Однако увеличение дефицита бюджета Фонда будет значительно опережать рост доходов, что может привести к трудностям при балансировке бюджета.

**Расходы на социальное обеспечение и бюджет ФСС**

***Федеральный бюджет***

Федеральный бюджет в части расходов на социальную политику сформирован с учетом реализации национальных целей и ключевых приоритетов на период до 2024 года, заданных майским Указом Президента РФ, в котором были поставлены задачи снижения уровня бедности в два раза, увеличения суммарного коэффициента рождаемости до 1,7 и внедрения механизма финансовой поддержки семей при рождении детей.

Доля расходов на социальную политику по отношению к объему ВВП существенно уменьшается (с 4,4% в 2018 году до 3,7% в 2022 году), как и доля в общем объеме расходов федерального бюджета (с 32,9% в 2018 году до 27,9% в 2022 году), поэтому бюджет можно охарактеризовать как высокоэкономичный.

Структура расходов, несмотря на некоторое уменьшение расходов на пенсионное обеспечение (с 69,1% в 2018 году до 61,7% в 2022 году), остается практически неизменной. Подавляющее место в ней занимают расходы на пенсионные выплаты (*таблица 30*). Наблюдается некоторое увеличение расходов практически по всем разделам и в целом на социальную политику, однако его нельзя назвать существенным.

Исключением является раздел «Другие вопросы в области социальной политики», где наблюдается существенный рост расходов (с 10 млрд руб. в 2018 году до 23 млрд руб. в 2022 году). Это вызвано реализацией программы совершенствования механизма социального контракта, на которую планируется выделять 7 млрд руб. ежегодно.

*Таблица* *30*

Динамика расходов на «Социальную политику» в 2018-2022 гг., млрд руб.

|  | **2018 г. факт** | **закон о бюджете на 2019 г.** | | | **Законопроект** | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **2019 г.** | **2020 г.** | **2021 г.** | **2020 г.** | **2021 г.** | **2022 г.** |
| Социальная политика | 4 574,0 | 4 872,8 | 4 914,9 | 4 748,6 | 4 999,3 | 5 033,3 | 4 813,1 |
| Пенсионное обеспечение | 3 158,5 | 3 248,5 | 3 220,2 | 3 003,5 | 3 256,7 | 3 225,0 | 2 968,9 |
| Социальное обслуживание населения | 17,9 | 18,3 | 19,5 | 20,0 | 19,5 | 20,1 | 21,5 |
| Социальное обеспечение населения | 931,5 | 1 059,7 | 1 099,6 | 1 131,7 | 1 062,9 | 1 102,6 | 1 148,8 |
| Охрана семьи и детства | 455,9 | 533,0 | 560,5 | 578,4 | 635,2 | 663,0 | 650,6 |
| Прикладные научные исследования | 0,252 | 0,334 | 0,314 | 0,322 | 0,319 | 0,326 | 0,322 |
| Другие вопросы в области социальной политики | 10,0 | 12,9 | 14,9 | 14,7 | 24,7 | 22,2 | 23,0 |
| *Прогноз ВВП* | *103 627* | *109 086* | *110 732* | *118 409* | *112 863* | *120 364* | *128 508* |
| *Доля расходов федерального бюджета по разделу «Социальная политика» в ВВП, %* | *4,4* | *4,5* | *4,4* | *4,0* | *4,4* | *4,2* | *3,7* |

*Источник:* Приложение 13 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», статья 1 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», Приложение 14 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», статья 1 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», отчет Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета за 2018 год, Росстат, расчеты авторов.

В структуре расходов федерального бюджета на реализацию подпрограмм государственной программы «Социальная поддержка граждан» существенный рост (на 47%) в 2020 году по сравнению с бюджетом 2019 года (в соответствии с показателями сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2019 года, см. табл. 4.2.6 в Пояснительной записке) наблюдается только по одной подпрограмме: «Старшее поколение» (Федеральный проект «Старшее поколение»). При этом по подпрограмме «Модернизация и развитие социального обслуживания населения» (Федеральный проект «Старшее поколение»), по которой в прошлые годы наблюдался резкий рост, сейчас, напротив, − сокращение расходов (на 15%).

Из этого можно сделать вывод, что бюджет в 2020-2022 годы продолжает переориентирование на предоставление услуг различным категориям населения и, в первую очередь, пожилым, однако состав этой поддержки модернизируется.

Отдельно отметим, что предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации (субвенций на осуществление переданных полномочий Российской Федерации, субсидий и иных межбюджетных трансфертов) в 2020-2022 годах будет продолжено. В части субвенций увеличение объемов бюджетных ассигнований обусловлено общими подходами к формированию законопроекта: в связи с индексацией в 2020 году некоторых публичных нормативных обязательств на уровень инфляции предшествующего года.

В составе расходов федерального бюджета на 2020-2022 годы также предусмотрены межбюджетные трансферты на выплату федеральной и региональной доплаты к пенсии до прожиточного минимума пенсионера. По сравнению с 2019 г. объем расходов в 2020 г. на социальную доплату резко сократится на 44% (*таблица 31*).

Таблица 31

**Динамика расходов федерального бюджета на социальную доплату к пенсии**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2016 г.** | **2017 г.** | **2018 г.** | **2019 г.** | **2020 г.** | **2021 г.** | **2022 г.** |
| Выплата федеральной социальной доплаты к пенсии (межбюджетные трансферты), млрд руб. | 99,4 | 117,0 | 89,7 | 86,0 | 47,9 | 44,4 | 56,0 |
| *Динамика расходов федерального бюджета на выплату социальных доплат к пенсии, % к 2016 году* | *100* | *118* | *90* | *87* | *48* | *45* | *56* |

*Источники:* законы об исполнении федерального бюджета за 2016, 2017 и 2018 гг., Закон о федеральном бюджете на 2019-2021 гг., законопроект.

Это связано с изменением механизма определения уровня прожиточного минимума пенсионера в регионах в связи с утверждением Постановления Правительства РФ от 30.07.2019 № 975 «Об утверждении Правил определения величины прожиточного минимума пенсионера в субъектах Российской Федерации в целях установления социальной доплаты к пенсии» и увеличением числа регионов, предоставляющих региональную социальную доплату к пенсии, с 13 до 28.

***Фонд социального страхования***

Как отмечается в пояснительной записке к проекту Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 годов», при его подготовке использованы следующие показатели:

– фонд заработной платы на 2018 год – 23 165 млрд рублей, на 2019 год – 24 569 млрд рублей, на 2020 год – 25 909 млрд рублей, на 2021 год – 27 591 млрд рублей и на 2022 год – 29 545 млрд рублей;

– индекс потребительских цен на 2018 год – 104,3%, на 2019 год – 103,8%, на 2020 год – 103,0%, на 2021 год – 104,0% и на 2022 год – 104,0%;

– номинальная начисленная среднемесячная заработная плата на одного работника в 2018 году – 43 724 рубля, в 2019 году – 46 432 рубля, в 2020 году – 48 942 рубля, в 2021 году – 51 904 рубля, в 2022 году – 55 295 рублей;

– численность родившихся: на 2020 год – 1 587,6 тыс. человек, на 2021 год – 1 587,5 тыс. человек, на 2022 год – 1 584,4 тыс. человек.

В соответствии с проектом, доходы бюджета Фонда социального страхования (далее – ФСС) в 2020 г. увеличатся на 7,8% при росте расходов на 6,4%, что приведет к профициту бюджета равному 23,5 млрд руб. Однако уже в 2021 г. рост расходов ФСС несколько превысит динамику доходов, и дефицит составит 10,3 млрд руб. В 2022 г. ожидается рост доходов ФСС на 14,1% при росте расходов всего лишь на 5,1%, что приведёт к профициту в 62,5 млрд руб. (*таблица 32*).

Таблица 32

Основные характеристики бюджета ФСС в 2018-2022 гг., млрд руб.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2018 г., факт | 2019 г., план | 2020 г., план | 2021 г., план | 2022 г., план | в % к предыдущему году | | | | |
| 2018 г. | 2019 г. | 2020 г. | 2021 г. | 2022 г. |
| Доходы - всего | 735,2 | 753,0 | 811,6 | 821,1 | 936,5 | 106,3 | 102,4 | 107,8 | 101,2 | 114,1 |
| Расходы - всего | 702,2 | 741,0 | 788,1 | 831,4 | 874,0 | 104,7 | 105,5 | 106,4 | 105,5% | 105,1 |
| Профицит (+) / дефицит (-) | +33,0 | +11,9 | +23,5 | -10,3 | +62,5 | 157,1 | 36,1 | 197,5 | - | - |

*Источник:* Пояснительная записка к проекту федерального закона «О бюджете ФСС на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», федеральный закон «О бюджете ФСС на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», отчеты Федерального казначейства об исполнении федеральных бюджетов за 2017 и 2018 гг., расчеты авторов.

Профицит бюджета обеспечивается за счёт финансовых результатов по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, в то время как в части обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством наблюдается дефицит (*таблица 33).*

Таблица 33

Финансовый результат бюджета ФСС в 2018-2022 гг., млрд руб.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2018 г., факт | 2019 г., план | 2020 г., план | 2021 г.,  план | 2022 г., план |
| **Финансовый результат профицит (+) / дефицит (-)** | **+33,0** | **+11,9** | **+23,5** | **-10,3** | **+62,5** |
| *из них* |  |  |  |  |  |
| по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством | +1,9 | -10,5 | -14,4 | -52,8 | +11,6 |
| по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний | +32,5 | +22,4 | +37,9 | +42,5 | +50,9 |

*Источник:* Пояснительная записка к проекту федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», федеральный закон «О бюджете Фонда социального страхования на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», федеральный закон «Об исполнении бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации за 2018 год», законопроект «Об исполнении бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации за 2018 год».

Доходы бюджета ФСС, как и в предшествующие годы, будут в основном формироваться за счет доходов по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством. Тем не менее, наблюдается тенденция к снижению доли этих доходов. Так, в 2021 году планируется снизить указанную долю до 73,7% против 76,5% в 2019 году. Хотя затем, в 2022 году, доля вновь вырастет до 75,5%, что всё ещё меньше, чем в 2019 году, но близко к показателю 2018 года (*таблица* 34).

*Таблица 34*

**Динамика доходов и расходов бюджета ФСС в 2018-2022 гг., млрд руб.**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2018 г., факт | 2019 г., план | 2020 г., план | 2021 г.,  план | 2022 г., план |
| **Доходы** | **735,2** | **753,0** | **811,6** | **821,1** | **936,5** |
| *из них* |  |  |  |  |  |
| по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, % | 75,9 | 76,5 | 74,5 | 73,7 | 75,5 |
| по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, % | 17,2 | 17,0 | 18,1 | 18,9 | 17,9 |

*Источник:* Пояснительная записка к проекту федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», федеральный закон «О бюджете Фонда социального страхования на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», федеральный закон «Об исполнении бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации за 2018 год», законопроект «Об исполнении бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации за 2018 год».

**Расходы на пенсионное обеспечение и бюджет ПФР**

В соответствии с законопроектом, расходы федерального бюджета по разделу «Пенсионное обеспечение» в 2020-2022 гг. составят 3 256,7 млрд руб., 3 225,0 млрд руб. и 2 968,9 млрд руб. соответственно. В долях ВВП расходы будут сокращаться в указанный период с 2,89% ВВП до 2,31% ВВП*.* Также в реальном выражении в 2020-2022 гг. будут снижаться расходы бюджета Пенсионного фонда РФ (далее – ПФР) с 8,01 % ВВП до 7,55% ВВП в соответствии с проектом Федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (далее – Проект бюджета ПФР).

В реальном выражении с учетом индекса потребительских цен расходы федерального бюджета по разделу «Пенсионное обеспечение» сократятся в 2020-2022 гг. на 2,7-11,5% относительно уровня предыдущего года. Снижение расходов ожидается по большинству подразделов раздела «Пенсионное обеспечение» и обусловлено, в том числе, снижением численности лиц, получающих страховую пенсию, в силу поэтапного повышения пенсионного возраста.

Объем трансфертов из федерального бюджета по разделу «Пенсионное обеспечение» снизится с 2,08% ВВП в 2020 г. до 1,75% ВВП 2022 г. (*таблица 35*). В том числе снизится относительно ВВП объем отдельных трансфертов, связанных с выплатой страховых пенсий (на валоризацию величины расчетного пенсионного капитала и на обязательное пенсионное страхование) с 1,47% ВВП в 2020 г. до 1,15% ВВП 2022 г. При этом несколько увеличится относительно ВВП объем трансферта на возмещение расходов по выплате страховых пенсий в связи с зачетом в страховой стаж нестраховых периодов (периодов ухода за ребенком до 1,5 лет, инвалидом I группы, ребенком-инвалидом и др.) с 0,09% ВВП в 2020 г. до 0,10% ВВП 2022 г.

В соответствии с Проектом бюджета ПФР расходы бюджета Пенсионного фонда РФ на выплату страховых пенсий сократятся с 6,56% ВВП в 2020 г. до 6,21% ВВП в 2022 г.

Расходы бюджета Пенсионного фонда РФ на социальное обеспечение населения и на охрану семьи и детства в рассматриваемый период также снизятся относительно ВВП (соответственно: с 0,49% до 0,45% ВВП и с 0,28% до 0,23% ВВП). В частности, в 2022 г. относительно 2020 г. сократятся в реальном выражении расходы на поддержку граждан, подвергшихся воздействию радиации (на 4,1%), ветеранов ВОВ и боевых действий (на 7,8%), инвалидов (на 2,7%), а также расходы на предоставление материнского капитала для семей с детьми (на 12,2%).

В то же время объем расходов на компенсационные выплаты лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами, увеличится в 2022 г. относительно 2020 г. в реальном выражении на 2,5%, а объем расходов на ежемесячные выплаты лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами и инвалидами с детства I группы – на 1,5%. При этом объем расходов на выплаты лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами и инвалидами с детства I группы увеличится в 2020 г. относительно 2019 г. в номинальном выражении в 1,82 раза, в силу увеличения с 1 июля 2019 г. размера выплат родителям (усыновителям) и опекунам (попечителям), осуществляющим уход, с 5500 руб. до 10000 руб.

Размеры компенсационных выплат для прочих лиц, осуществляющих уход за детьми-инвалидами, а также уход за пожилыми гражданами, останутся неизменными в номинальном выражении и составят 1200 руб.

Таким образом, рост расходов на выплаты лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами, обусловлен прогнозируемым увеличением численности получателей данных выплат.

Таблица 35

Расходы федерального бюджета по разделу «Пенсионное обеспечение» в 2019-2022 гг.

|  | **млрд руб.** | | | | **% к предыдущему году** | | | **% к предыдущему году, с учетом индекса цен** | | | **% к ВВП** | | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2019** | **2020** | **2021** | **2022** | **2020** | **2021** | **2022** | **2020** | **2021** | **2022** | **2019** | **2020** | **2021** | **2022** |
| **Пенсионное обеспечение** | **3 248,5** | **3 256,7** | **3 225,0** | **2 968,9** | **100,3** | **99,0** | **92,1** | **97,3** | **95,5** | **88,5** | **3,00** | **2,89** | **2,68** | **2,31** |
| Государственная программа Российской Федерации "Социальная поддержка граждан" | 100,3 | 84,1 | 79,4 | 89,7 | 83,9 | 94,4 | 112,9 | 81,4 | 91,0 | 108,6 | 0,09 | 0,07 | 0,07 | 0,07 |
| ОМ "Оказание мер социальной поддержки ветеранам Великой Отечественной войны и боевых действий" | 3,2 | 2,8 | 2,4 | 2,1 | 87,4 | 86,2 | 87,0 | 84,9 | 83,2 | 83,7 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| ОМ "Оказание мер государственной поддержки инвалидам" | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 96,1 | 97,0 | 97,0 | 93,3 | 93,5 | 93,3 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| ОМ "Предоставление социальных доплат к пенсии" | 93,0 | 77,4 | 73,2 | 83,9 | 83,2 | 94,6 | 114,6 | 80,8 | 91,2 | 110,2 | 0,09 | 0,07 | 0,06 | 0,07 |
| Выплата федеральной социальной доплаты к пенсии (Межбюджетные трансферты) | 86,0 | 47,9 | 44,4 | 56,0 | 55,7 | 92,7 | 126,3 | 54,1 | 89,4 | 121,4 | 0,08 | 0,04 | 0,04 | 0,04 |
| Субсидии на выплату региональных социальных доплат к пенсии (Межбюджетные трансферты) | 7,1 | 29,5 | 28,9 | 27,9 | 417,7 | 97,7 | 96,8 | 405,5 | 94,2 | 93,1 | 0,01 | 0,03 | 0,02 | 0,02 |
| ОМ "Выплата дополнительного материального обеспечения гражданам за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией" | 3,5 | 3,4 | 3,3 | 3,1 | 96,3 | 96,8 | 95,9 | 93,5 | 93,3 | 92,2 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Развитие пенсионной системы Российской Федерации | 3 103,3 | 3 107,6 | 3 079,5 | 2 800,4 | 100,1 | 99,1 | 90,9 | 97,2 | 95,6 | 87,4 | 2,86 | 2,75 | 2,56 | 2,18 |
| Пенсии военнослужащим, членам их семей и лицам, приравненным к ним по пенсионному обеспечению, а также пособия и иные выплаты в рамках пенсионного обеспечения | 745,0 | 763,4 | 790,9 | 553,7 | 102,5 | 103,6 | 70,0 | 99,5 | 99,9 | 67,3 | 0,69 | 0,68 | 0,66 | 0,43 |
| Материальное обеспечение специалистов ядерного оружейного комплекса Российской Федерации (Межбюджетные трансферты) | 7,5 | 7,8 | 8,1 | 8,4 | 104,2 | 103,8 | 103,2 | 101,2 | 100,1 | 99,2 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 |
| Выплата пенсий по государственному пенсионному обеспечению (Межбюджетные трансферты) | 471,1 | 500,6 | 524,9 | 548,8 | 106,2 | 104,9 | 104,5 | 103,2 | 101,1 | 100,5 | 0,43 | 0,44 | 0,44 | 0,43 |
| Выплата доплат к пенсиям (Межбюджетные трансферты) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 116,0 | 96,9 | 93,4 | 112,6 | 93,5 | 89,9 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Осуществление пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации, постоянно проживающих в Республике Абхазия (Межбюджетные трансферты) | 0,8 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 90,8 | 96,0 | 96,3 | 88,2 | 92,6 | 92,6 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Осуществление пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации, постоянно проживающих в Республике Южная Осетия (Межбюджетные трансферты) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 124,1 | 98,5 | 96,7 | 120,5 | 95,0 | 93,0 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Валоризация величины расчетного пенсионного капитала (Межбюджетные трансферты) | 677,0 | 694,1 | 681,2 | 680,3 | 102,5 | 98,1 | 99,9 | 99,5 | 94,6 | 96,0 | 0,62 | 0,62 | 0,57 | 0,53 |
| Возмещение расходов по выплате страховых пенсий в связи с зачетом в страховой стаж нестраховых периодов (Межбюджетные трансферты) | 90,7 | 100,9 | 115,0 | 130,7 | 111,2 | 114,0 | 113,7 | 108,0 | 109,9 | 109,3 | 0,08 | 0,09 | 0,10 | 0,10 |
| Софинансирование формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц за счет средств Фонда национального благосостояния (Межбюджетные трансферты) | 4,4 | 4,5 | 4,3 | 4,1 | 102,6 | 95,5 | 96,1 | 99,6 | 92,1 | 92,4 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Компенсация выпадающих доходов бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (Межбюджетные трансферты) | 54,6 | 68,8 | 73,4 | 78,6 | 126,1 | 106,6 | 107,2 | 122,5 | 102,8 | 103,0 | 0,05 | 0,06 | 0,06 | 0,06 |
| Межбюджетные трансферты на обязательное пенсионное страхование (Межбюджетные трансферты) | 1 052,1 | 966,7 | 880,9 | 795,1 | 91,9 | 91,1 | 90,3 | 89,2 | 87,9 | 86,8 | 0,97 | 0,86 | 0,73 | 0,62 |
| Государственная судебная власть | 35,8 | 39,1 | 40,7 | 42,4 | 109,0 | 104,2 | 104,0 | 105,8 | 100,5 | 100,0 | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 0,03 |
| Реализация функций иных федеральных органов государственной власти | 9,0 | 26,0 | 25,3 | 36,5 | 287,5 | 97,3 | 144,0 | 279,1 | 93,9 | 138,5 | 0,01 | 0,02 | 0,02 | 0,03 |

*Источник*: 2019 г. - расчёты на данных Федерального закона от 29.11.2018 N 459-ФЗ (ред. от 18.07.2019) "О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов"; 2020-2022 гг. – расчеты на данных проекта федерального закона " О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов". Данные об индексе цен и ВВП – базовый вариант Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2024 г.

Таблица 36

Расходы бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в 2019-2022 гг.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **млрд руб.** | | | | **% к предыдущему году** | | | **% к предыдущему году, с учетом индекса цен** | | | **% к ВВП** | | | |
|  | **2019** | **2020** | **2021** | **2022** | **2020** | **2021** | **2022** | **2020** | **2021** | **2022** | **2019** | **2020** | **2021** | **2022** |
| **Пенсионный фонд Российской Федерации** | **8635,9** | **9042,3** | **9325,0** | **9702,3** | **104,7** | **103,1** | **104,0** | **101,7** | **99,4** | **100,0** | **7,97** | **8,01** | **7,75** | **7,55** |
| Общегосударственные вопросы | 119,0 | 122,3 | 125,5 | 129,4 | 102,8 | 102,6 | 103,1 | 99,8 | 99,0 | 99,1 | 0,11 | 0,11 | 0,10 | 0,10 |
| Международные отношения и международное сотрудничество | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 129,3 | 101,4 | 101,4 | 125,6 | 97,8 | 97,5 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Другие общегосударственные вопросы | 118,9 | 122,3 | 125,5 | 129,4 | 102,8 | 102,6 | 103,1 | 99,8 | 99,0 | 99,1 | 0,11 | 0,11 | 0,10 | 0,10 |
| Образование | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 104,6 | 104,1 | 101,3 | 101,5 | 100,4 | 97,4 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Социальная политика | 8516,8 | 8919,8 | 9199,4 | 9572,7 | 104,7 | 103,1 | 104,1 | 101,7 | 99,5 | 100,1 | 7,86 | 7,90 | 7,64 | 7,45 |
| Пенсионное обеспечение | 7587,9 | 8022,0 | 8275,1 | 8662,8 | 105,7 | 103,2 | 104,7 | 102,6 | 99,5 | 100,7 | 7,00 | 7,11 | 6,88 | 6,74 |
| Социальное обеспечение населения | 545,0 | 554,6 | 561,8 | 582,6 | 101,8 | 101,3 | 103,7 | 98,8 | 97,7 | 99,7 | 0,50 | 0,49 | 0,47 | 0,45 |
| Охрана семьи и детства | 325,4 | 316,2 | 329,0 | 299,5 | 97,2 | 104,0 | 91,0 | 94,3 | 100,3 | 87,5 | 0,30 | 0,28 | 0,27 | 0,23 |
| Прикладные научные исследования в области социальной политики | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 74,9 | 100,0 | 100,0 | 72,7 | 96,4 | 96,2 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Другие вопросы в области социальной политики | 58,4 | 27,0 | 33,3 | 27,8 | 46,2 | 123,4 | 83,3 | 44,9 | 119,0 | 80,1 | 0,05 | 0,02 | 0,03 | 0,02 |

*Источники*: 2019 г. - расчёты на данных Федерального закона от 28.11.2018 N 432-ФЗ "О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов"; 2020-2022 гг. – расчеты на данных проекта Федерального закона " О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов". Данные об индексе цен и ВВП – базовый вариант Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2024 г.

По сравнению с 2019 г. в 2020 г. объем расходов бюджета Пенсионного фонда РФ на выплату федеральной социальной доплаты к пенсии сократится в 1,4 раза, что связано, как уже отмечалось выше, с изменением механизма определения уровня прожиточного минимума пенсионера в регионах (Постановление Правительства РФ N 975) и более чем двукратным увеличением числа субъектов Федерации, которые предоставляют региональную социальную доплату к пенсии.

Как указано в Пояснительной записке к Проекту бюджета Пенсионного фонда РФ, среднегодовой размер страховой пенсии по старости неработающих пенсионеров увеличится относительно прожиточного минимума пенсионера в период с 2020 г. по 2022 г. на 8,2 п.п. (с 176% до 185%) (*таблица 37*). При этом среднегодовой размер страховой пенсии в указанный период увеличится относительно прожиточного минимума пенсионера лишь на 4,9 п.п. в силу неиндексации пенсии работающим пенсионерам. Размер социальной пенсии практически не увеличится в рассматриваемый период относительно прожиточного минимума пенсионера, что связано с более низким уровнем индексации социальных пенсий в 2021-2022 гг., определяемым ростом прожиточного минимума пенсионера за предыдущий год. Средний размер накопительной пенсии в 2020-2022 гг. будет крайне небольшим и составит лишь 10,9-15,7% от величины прожиточного минимума.

В 2022 г. среднегодовой размер страховой пенсии по старости неработающих пенсионеров увеличится в реальном выражении относительно 2020 г. на 3,3%, среднегодовой размер страховой пенсии – лишь на 1,6%, в то время как среднегодовой размер социальной пенсии сократится на 1,0%.

Таблица 37

**Размеры пенсий и их индексация в 2020-2022 гг.**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **2020 г.** | **2021 г.** | **2022 г.** |
|  | руб. | | |
| Среднегодовой размер страховой пенсии | 15 345 | 16 072 | 16 814 |
| Среднегодовой размер страховой пенсии по старости неработающих пенсионеров | 16 425 | 17 367 | 18 290 |
| Среднегодовой размер социальной пенсии | 9 767 | 10 123 | 10 423 |
| Среднегодовой размер накопительной пенсии | 1 014 | 1 075 | 1 551 |
|  | % | | |
| Соотношение среднегодового размера страховой пенсии с ПМП | 164,8 | 167,5 | 169,7 |
| Соотношение среднегодового размера страховой пенсии по старости неработающих пенсионеров с ПМП | 176,4 | 181,0 | 184,6 |
| Соотношение среднегодового размера социальной пенсии с ПМП | 104,9 | 105,5 | 105,2 |
| Соотношение среднегодового размера накопительной пенсии с ПМП | 10,9 | 11,2 | 15,7 |
|  | % | | |
| Индексация социальных пенсий, пенсий по государственному пенсионному обеспечению | 7,0 | 2,6 | 3,1 |
| Индексация страховой пенсии и фиксированной выплаты к ней | 6,6 | 6,3 | 5,9 |

*Источник*: расчёты на данных Пояснительной записки к Проекту бюджета ПФР.

В целом, в период 2020-2022 гг. в результате сокращения численности получателей страховых пенсий по старости под влиянием повышения пенсионного возраста будет снижаться зависимость бюджета Пенсионного фонда РФ от трансфертов из федерального бюджета. В то же время рост среднего размера страховой пенсии в реальном выражении в период с 2020 г. по 2022 г. будет незначительным – лишь 1,6%. Такой рост страховой пенсии и снижение в реальном выражении среднегодового размера социальной пенсии будет сдерживать увеличение реальных денежных доходов населения и ограничит возможности для снижения уровня бедности.

В связи с этим представляется важным ввести индексацию пенсий работающим пенсионерам. Важно существенным образом увеличить размер выплат лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами, а также выплат прочим лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами и инвалидами с детства I группы.

Кроме того, следует отметить, что переход от федеральной к региональной социальной доплате до прожиточного минимума пенсионера в 15 регионах в 2020 г. в результате изменения механизма определения прожиточного минимума пенсионера в целях доплаты существенным образом увеличит нагрузку на региональные бюджеты и ограничит возможности соответствующих регионов по увеличению региональных социальных выплат в целях повышения доходов населения и снижения бедности.

**7 Финансовые взаимоотношения с регионами**

***Сбалансированность региональных бюджетов***

С 2016 г. наблюдается устойчивая тенденция к сокращению дефицита консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации (*рис. 3*). В 2018 г. регионы исполнили бюджет с суммарным профицитом, составившим 0,5% ВВП, а в 2019 г. ожидается профицит на уровне 0,1% ВВП. В 2020 г. и 2021 г. консолидированные бюджеты субъектов будут практически сбалансированными, а на 2022 г. даже прогнозируется профицит в 0,1% ВВП.

*Источник:* Федеральное казначейство, «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», расчеты авторов.

**Рис. 3. Доходы и расходы КБ субъектов Российской Федерации, % ВВП**

Отметим, что в 2018 г. на фоне низкого уровня реальных доходов бюджетов хорошие показатели исполнения региональных бюджетов были достигнуты во многом за счет ручного управления параметрами бюджетных правил для регионов через подписание соглашений по реструктуризации бюджетных кредитов и предоставление выравнивающих дотаций из федерального бюджета. В предстоящие годы федеральный центр, скорее всего, продолжит активное вмешательство в бюджетную политику регионов, что явно противоречит логике децентрализации в бюджетной системе и самостоятельности регионов к проведению собственной бюджетной политики (по опросам регионов, до 95% все расходных полномочий регионов так или иначе определяются требованиями федеральных стандартов, регламентов, решений).

Объемы доходов и расходов консолидированных бюджетов регионов в 2020-2022 годах будут находиться в диапазоне 12,1% – 12,5% ВВП, что близко к максимальным значениям за период с 2012 г. При этом если в 2020 г. ожидается небольшой рост как доходной, так и расходной частей бюджета, то в 2021-2022 гг. доходы и расходы консолидированных бюджетов субъектов несколько снизятся и вернутся на уровень 2019 г. Предполагается, что профицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации будет в первую очередь направляться на выкуп ценных бумаг, а также погашение кредитов от кредитных организаций и бюджетных кредитов[[20]](#footnote-20). Относительно высокие показатели доходов консолидированных бюджетов регионов при сбалансированных бюджетах в 2017-2019 гг. позволяют говорить о реалистичности данного прогнозного сценария.

Стоит отметить, что ожидаемый по итогам 2019 г. объем доходов консолидированных бюджетов регионов на 0,6% ВВП выше прогнозных значений, указанных в материалах к проекту закона о федеральном бюджете на 2019-2021 гг. Скорректированный прогноз по расходам на 0,3% ВВП выше ожидаемого годом ранее, а вместо бюджетного дефицита ожидается профицит в размере 0,1% ВВП.

Обратим внимание, что в законопроекте на 2020-2022 гг. прогноз ВВП в текущих ценах также более оптимистичен, чем ожидаемые значения этого показателя в предшествующем законе о федеральном бюджете. Таким образом, реальный рост региональных доходов и расходов в 2020 г. будет обусловлен не корректировкой ВВП, а именно увеличением абсолютных значений соответствующих показателей.

***Трансферты регионам***

В *таблице 38* представлены данные по структуре и динамике межбюджетных трансфертов регионам из федерального бюджета, которые демонстрируют, что в 2020 г. реальный объем трансфертов (в долях ВВП) возрастет, а их доля в общей сумме расходов федерального бюджета останется примерно на том же уровне. В 2021–2022 гг. объем трансфертов сократится как в долях ВВП, так и в долях расходов федерального бюджета. Если же не учитывать субвенции, то объем трансфертов сокращается в 2020–2022 гг. как в долях ВВП, так и в долях расходов федерального бюджета.

Таблица 38

Межбюджетные трансферты в 2014–2022 гг.

|  | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **% к ВВП** | | | | | | | | | |
| **ВСЕГО** | **2,03** | **1,93** | **1,82** | **1,84** | **1,97** | **2,22** | **2,26** | **2,13** | **1,93** |
| *Дотации, в т.ч.:* | *0,98* | *0,78* | *0,76* | *0,82* | *1,00* | *0,88* | *0,83* | *0,78* | *0,74* |
| на выравнивание бюджетной обеспеченности | 0,56 | 0,59 | 0,60 | 0,67 | 0,62 | 0,62 | 0,64 | 0,61 | 0,58 |
| на обеспечение сбалансированности бюджетов | 0,41 | 0,18 | 0,15 | 0,15 | 0,37 | 0,19 | 0,18 | 0,16 | 0,15 |
| *Субсидии* | *0,52* | *0,48* | *0,41* | *0,46* | *0,37* | *0,58* | *0,68* | *0,60* | *0,56* |
| *Субвенции* | *0,39* | *0,41* | *0,39* | *0,35* | *0,32* | *0,35* | *0,46* | *0,43* | *0,41* |
| *Иные межбюджетные трансферты* | *0,14* | *0,26* | *0,26* | *0,20* | *0,28* | *0,41* | *0,30* | *0,33* | *0,21* |
| **ВСЕГО без субвенций** | **1,64** | **1,52** | **1,43** | **1,48** | **1,65** | **1,86** | **1,81** | **1,70** | **1,52** |
| **% от общего объема расходов федерального бюджета** | | | | | | | | | |
| **ВСЕГО** | **10,8** | **10,3** | **9,5** | **10,3** | **12,2** | **13,1** | **13,1** | **12,4** | **11,4** |
| *Дотации, в т.ч.:* | *5,2* | *4,2* | *4,0* | *4,6* | *6,2* | *5,2* | *4,8* | *4,6* | *4,4* |
| на выравнивание бюджетной обеспеченности | 3,0 | 3,1 | 3,1 | 3,7 | 3,9 | 3,7 | 3,7 | 3,5 | 3,4 |
| на обеспечение сбалансированности бюджетов | 2,2 | 1,0 | 0,8 | 0,8 | 2,3 | 1,1 | 1,0 | 1,0 | 0,9 |
| *Субсидии* | *2,8* | *2,6* | *2,2* | *2,6* | *2,3* | *3,4* | *3,9* | *3,5* | *3,3* |
| *Субвенции* | *2,1* | *2,2* | *2,0* | *2,0* | *2,0* | *2,1* | *2,6* | *2,5* | *2,4* |
| *Иные межбюджетные трансферты* | *0,8* | *1,4* | *1,3* | *1,1* | *1,8* | *2,4* | *1,7* | *1,9* | *1,3* |
| **ВСЕГО без субвенций** | **8,8** | **8,1** | **7,5** | **8,3** | **10,3** | **11,0** | **10,4** | **9,9** | **9,0** |
| **% от общего объема трансфертов** | | | | | | | | | |
| **ВСЕГО** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** |
| *Дотации, в т.ч.:* | *48,2* | *40,6* | *41,9* | *44,9* | *50,6* | *39,5* | *36,5* | *36,6* | *38,4* |
| на выравнивание бюджетной обеспеченности | 27,4 | 30,4 | 32,8 | 36,4 | 31,5 | 28,1 | 28,1 | 28,5 | 29,9 |
| на обеспечение сбалансированности бюджетов | 20,1 | 9,5 | 8,4 | 7,9 | 18,6 | 8,4 | 8,0 | 7,7 | 8,0 |
| *Субсидии* | *25,5* | *25,0* | *22,7* | *24,8* | *18,7* | *26,0* | *30,0* | *28,0* | *29,2* |
| *Субвенции* | *19,2* | *21,0* | *21,3* | *19,3* | *16,2* | *16,0* | *20,2* | *20,2* | *21,4* |
| *Иные межбюджетные трансферты* | *7,1* | *13,5* | *14,1* | *11,0* | *14,5* | *18,4* | *13,3* | *15,3* | *11,0* |
| **ВСЕГО без субвенций** | **80,8** | **79,0** | **78,7** | **80,7** | **83,8** | **84,0** | **79,8** | **79,8** | **78,6** |

*Источник:* Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», Федеральное казначейство, Минфин России, Росстат, расчеты авторов.

Сокращение реального объема трансфертов в 2021–2022 гг. приведет к сокращению реального объема доходов консолидированных региональных бюджетов, как видно из *таблицы 39*. То есть прогнозируемое сокращение налоговых и неналоговых доходов в 2021 г. усугубляется сокращением трансфертов из федерального бюджета, а рост налоговых и неналоговых доходов в 2022 г. нивелируется дальнейшим сокращением трансфертов из федерального бюджета. Это создает риски усиления дифференциации регионов по уровню бюджетной обеспеченности после предоставления всех трансфертов по сравнению с предыдущими годами. В наибольшей степени от этого могут пострадать регионы с наименьшим уровнем бюджетной обеспеченности (в первую очередь, регионы Северного Кавказа, Сибири и Дальнего Востока).

Таблица 39

Доходы консолидированных региональных бюджетов, в % к ВВП

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2018 г.** | **2019 г.** | **2020 г.** | **2021 г.** | **2022 г.** |
| **Доходы, всего** | **11,93** | **12,34** | **12,51** | **12,33** | **12,15** |
| Налоговые и неналоговые доходы | 9,84 | 10,12 | 10,25 | 10,19 | 10,22 |
| Межбюджетные трансферты из федерального бюджета | 1,97 | 2,22 | 2,26 | 2,13 | 1,93 |
| Доходы за вычетом субвенций | 11,61 | 11,98 | 12,06 | 11,90 | 11,74 |

*Источник:* Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», Федеральное казначейство, Росстат, расчеты авторов.

Централизованный с 2017 г. 1 п.п. налога на прибыль организаций должен, среди прочего, направляться на увеличение общего объема выравнивающих дотаций. Однако хотя номинальный объем дотаций на выравнивание растет, их реальный объем в 2021–2022 гг. сокращается, оказываясь в 2022 г. ниже, чем в 2016 г. (*таблица 38*). Это исключает выравнивающий эффект от перераспределения части налога на прибыль организаций и может привести к росту дифференциации регионов по уровню бюджетной обеспеченности. Реальный объем дотаций на обеспечение сбалансированности в 2020–2022 гг. будет постепенно снижаться до уровня 2016–2017 гг.

Для субсидий характерен рост реального объема, начавшийся в 2019 г. и связанный с необходимостью реализации майского Указа Президента РФ № 204 и национальных проектов на региональном уровне. Столь значительный объем субсидий (0,68% ВВП в 2020 г.) не был характерен для федеральной политики в сфере межбюджетных отношений начиная с 2014 г. (в 2013 г. реальный объем субсидий составил 0,71% ВВП, а в 2014 г. – 0,52% ВВП). На период 2020–2022 гг. также планируется значительный рост реального объема субвенций – до 0,46% ВВП в 2020 г., что является самым высоким показателем за последние годы. Реальный объем иных межбюджетных трансфертов в рассматриваемом периоде значительно сокращается по сравнению с 2019 г. (0,30% ВВП в 2020 г. против 0,41% ВВП в 2019 г.), однако остается по-прежнему высоким в сравнении с предыдущими годами (0,14% ВВП в 2014 г.).

На протяжении 2014–2022 гг. достаточно сильно меняется структура межбюджетных трансфертов. Так, в среднем за 2014–2017 гг. доля нецелевой финансовой помощи (дотаций) составила 43,3%, в 2018 г. – максимальные 50,6% (в основном за счет резкого роста дотаций на обеспечение сбалансированности бюджетов), в 2019 г. – 39,5%, в среднем за 2020–2022 гг. должна составить 37,2%. В целом это будет способствовать снижению гибкости региональных властей в проведении собственной бюджетной политики.

***Бюджетные кредиты***

Доступность бюджетных кредитов и активное их использование регионами в целях покрытия бюджетного дефицита на фоне кризисных явлений 2014-2015 гг. привели к критическому росту долговой нагрузки на региональные бюджеты. В целях снижения накопленной задолженности по кредитам с 2018 г. начала действие программа реструктуризации бюджетных кредитов регионов, срок которой составляет 7 лет, а для отдельных регионов, демонстрирующих рост доходной базы выше уровня инфляции – до 12 лет. В соответствии с этой программой предоставление новых бюджетных кредитов в 2018 г. резко сократилось (*таблица 40*).

Предполагалось, что к 2021 г. объем выданных регионам бюджетных кредитов сократится до нуля. Однако в проекте Закона о Федеральном бюджете на 2020-2022 гг. предусматривается небольшой рост предоставляемых кредитов в 2020 г. по сравнению с суммой, заложенной в законе о бюджете на предыдущий финансовый цикл, а также планируются к выдаче кредиты в 2021 г. В 2022 г. предоставление бюджетных кредитов регионам не предусмотрено.

Таблица 40

**Динамика бюджетных кредитов в соответствии с законами о федеральном бюджете, млрд руб.**

|  | **2017 г.** | **2018 г.** | **2019 г.** | **2020 г.** | **2021 г.** | **2022 г.** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Закон о федеральном бюджете на 2017-2019 гг. | 200,0 | 200,0 | 50,0 |  |  |  |
| Закон о федеральном бюджете на 2018-2020 гг. |  | 1,9 | 1,5 | 1,0 |  |  |
| Закон о федеральном бюджете на 2019-2021 гг. |  |  | 1,4 | 0,9 | - |  |
| Законопроект |  |  |  | 1,0 | 2,1 | - |

*Источник:* федеральные законы о федеральном бюджете, расчеты авторов.

В соответствии с пояснительной запиской к законопроекту, бюджетные кредиты в 2020-2021 гг. будут иметь целевой характер и направятся на строительство и эксплуатацию транспортных путей, соединяющих федеральные трассы.

Политика минимизации предоставления бюджетных кредитов должна способствовать оздоровлению региональных финансов и повышению сбалансированности бюджетов.

По итогам рассмотрения параметров межбюджетных отношений на 2020–2022 гг. можно сделать выводы о присутствии как положительных, так и отрицательных тенденций. Позитивным трендом является повышение сбалансированности субфедеральных бюджетов, появление бюджетного профицита и возможность его использования в целях оздоровления региональных финансов (в частности, на снижение долговой нагрузки).

Отрицательной тенденцией следует считать сокращение реального объема финансовой помощи регионам (выраженного в долях ВВП), а также ее нецелевой части (дотаций). Согласно законопроекту, относительный объем дотаций регионам к 2022 г. снизится до минимальной величины за период с 2014 г., что не будет способствовать повышению прозрачности межбюджетных отношений, а также повышению гибкости региональных властей в проведении собственной бюджетной политики. Сокращение реального объема межбюджетных трансфертов регионам в 2021-2022 г. на фоне снижения прогнозного объема доходов региональных и местных бюджетов в реальном выражении может привести к росту бюджетного неравенства, а также сокращению инвестиционных расходов субнациональных бюджетов, что, в свою очередь, может негативно отразиться на результатах реализации национальных проектов.

Основные рекомендации по дальнейшему развитию межбюджетных отношений можно свести к следующим:

* **уменьшить долю целевых трансфертов** (заменить существенную часть субсидий дотациями, перейти к блочным грантам вместо субсидий, закрепить в Бюджетном прогнозе объем и направления межбюджетных трансфертов на 6 лет);
* **децентрализовать регулирование расходных полномочий субъектов РФ** (передать регионам право устанавливать ГОСТы, СанПины, СНИПы с регламентацией на федеральном уровне только наиболее общих вопросов и вопросов безопасности; инвентаризировать и сократить перечень федеральных норм, содержащих избыточное регулирование объема региональных вопросов и полномочий);
* **повысить доходную базу и налоговую самостоятельность регионов и муниципальных образований** (передать 2 п.п. ставки НДС в бюджеты субъектов РФ по формуле распределения выравнивающих дотаций, установить размер общего объема выравнивающих дотаций регионам в % к НДС, закрепить отчисления по всем налоговым выплатам малого бизнеса в местные бюджеты, отменить федеральные льготы по региональным и местным налогам, отказаться от регулирования НК РФ предельных размеров ставок и льгот по региональным и местным налогам);
* **вовлекать население в принятие управленческих решений на уровне регионов и муниципалитетов через** резкое увеличение масштабов применения инициативного бюджетирования и распространения этой практики на широкий перечень расходных статьей по благоустройству и ЖКХ; «перезапуск» механизма публичных слушаний по генеральным планам городов, бюджетам субъектов и муниципалитетов, а также другим документам стратегического и оперативного управления.

1. Федеральный закон о федеральном бюджете № 459-ФЗ. [↑](#footnote-ref-1)
2. World Bank Commodities Price Forecast, nominal US dollars (released: April 23, 2019) // <http://pubdocs.worldbank.org/en/598821555973008624/CMO-April-2019-Forecasts.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года (30.09.2019) // <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/e60abb9e-5506-4371-b555-304b0350ea38/Prognoz2024.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e60abb9e-5506-4371-b555-304b0350ea38> [↑](#footnote-ref-3)
4. Федеральным законом от 3 августа 2018 года № 305-ФЗ "О внесении изменений в статью 3.1 Закона Российской Федерации "О таможенном тарифе" и Федеральным законом от 3 августа 2018 года № 301-ФЗ "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации". [↑](#footnote-ref-4)
5. В указанном приложении помимо статей «Разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг, и средствами, направленными на их погашение» и «Изменение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета в течение соответствующего финансового года» имеется статья «Иные источники финансирования дефицита федерального бюджета» (без детализации). [↑](#footnote-ref-5)
6. Между тем, в представленных расчетах по статьям классификации доходов федерального бюджета на 2020-2022 гг. величина доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении СРП за 2020 г. отличается от содержащейся в тексте пояснительной записки к законопроекту и Приложении N 4 к ней, соответствуя величине за 2021 г. Вероятно, в названии одного из столбцов в первой строке таблицы по данному виду поступлений ошибочно указан 2019 г., в результате чего оказались представлены расчеты за 2019-2021 гг. вместо 2020-2022 гг. [↑](#footnote-ref-6)
7. В суммах по второму и третьему из данных источников показаны доходы от реализации основных средств и материальных запасов в совокупности. [↑](#footnote-ref-7)
8. В текущем году такие поступления на основании специального закона от 28 ноября 2018 г. (№ 454-ФЗ) подлежали перечислению до 1 августа 2019 г. с уменьшением на эту сумму части совокупной прибыли Центробанка, направляемой в федеральный бюджет.

   Аналогичная норма действовала и годом ранее (закон от 5 декабря 2017 г., № 370-ФЗ). [↑](#footnote-ref-8)
9. В 2019 году в федеральном бюджете в рамках расходов на национальные проекты было запланировано 1 746 млрд рублей или 9,7% от общего объема расходов федерального бюджета. [↑](#footnote-ref-9)
10. «Демография», «Жилье и городская среда», «Образование», «Цифровая экономика Российской Федерации», «Экология». [↑](#footnote-ref-10)
11. «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Демография», «Комплексный план модернизации инфраструктуры», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Международная кооперация и экспорт», «Наука», «Производительность труда и поддержка занятости», «Цифровая экономика Российской Федерации», «Экология». [↑](#footnote-ref-11)
12. «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Демография», «Здравоохранение», «Культура», «Наука», «Образование», «Производительность труда и поддержка занятости», «Цифровая экономика Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-12)
13. При этом по данным национальным проектам также практически отсутствует и внебюджетное финансирование. В соответствии с утвержденными паспортами национальных проектов «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» и «Производительность труда и поддержка занятости», уровень внебюджетного финансирования в период 2020 – 2022 гг. составит 24,4 млрд рублей и 3,2 млрд рублей соответственно (что составляет 13% и 15% от уровня расходов федерального бюджета на указанные национальные проекты за период 2020 – 2022 гг.). [↑](#footnote-ref-13)
14. Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов" от 29.11.2018 N 459-ФЗ (ред. от 18.07.2019) (далее – федеральный закон № 459-ФЗ, закон № 459-ФЗ). [↑](#footnote-ref-14)
15. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 328 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности" С изменениями и дополнениями от 29 марта 2019 г. [↑](#footnote-ref-15)
16. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 328 с изменениями и дополнениями от 29 марта 2019 г. – 310,2 млрд руб. [↑](#footnote-ref-16)
17. В соответствии с ФЗ "О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов" от 29.11.2018 N 459-ФЗ – 310,2 млрд руб. [↑](#footnote-ref-17)
18. Приложение 1 и Приложение 2 Постановления Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 328 с изменениями и дополнениями от 29 марта 2019 г. [↑](#footnote-ref-18)
19. Взяты расходы на ВЦП «Устойчивое развитие сельских территорий». [↑](#footnote-ref-19)
20. В соответствии с «Основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов». [↑](#footnote-ref-20)