**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение**

**высшего образования**

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

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

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

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

**проект** **федерального закона «О** **федеральном бюджете на 2020 год и на плановый**

**период 2021 и 2022 годов»**

Заключение на проект федерального бюджета «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (далее − проект) подготовлено на основе материалов проекта федерального бюджета «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (далее − Основные направления).

При подготовке Заключения Университетом учитывалась необходимость реализации в проекте федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов задач по реализации национальных целей и ключевых приоритетов на период до 2024 года, заданных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее - Указ Президента Российской Федерации).

***1. Анализ сценарных условий формирования проекта федерального бюджета на 2020−2022 гг.***

Ключевыми макроэкономическими показателями, динамику которых следует учитывать при формировании федерального бюджета РФ, выступают: цены на нефть марки Urals, курс доллара США, ВВП, уровень инфляции. В целях минимизации бюджетных рисков в основу показателей проекта федерального бюджета на 2020 г. и на плановый период до 2022 г. (далее - проекта), как и в предыдущем бюджетном цикле, вновь заложен *«базовый» вариант прогноза социально–экономического развития Российской Федерации* на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (далее − прогноз) с консервативными условиями развития мировой и российской экономики (табл.1). Данный прогноз основан на более низких мировых ценах на нефть и газ в течение всего бюджетного цикла в сравнении с их уровнем, утвержденным законом № 459-ФЗ[[1]](#footnote-1), и как следствие, более сильном курсе доллара к рублю, а также больших объемах добычи нефти и природного газа в 2020-2021 г.г. в сравнении с их значениями в указанные отчетные периоды в законе о федеральном бюджете № 459−ФЗ. В то же время ввиду сохранения антироссийских санкций и ответных мер на них, отложенного эффекта роста инвестиций по результатам реализации национальных проектов в 2020 г. в прогноз заложена менее благоприятная динамика роста ВВП (1,7% против 2,0%), и как следствие - меньший рост потребительских цен (3,0% против 3,8%) в сравнении с их значениями в законе о федеральном бюджете № 459−ФЗ, снижение объемов экспорта и импорта соответственно на 5,9 и 10,7 %. Согласно тексту проекта темпы прироста номинального ВВП планируются на среднем уровне 6,7%. При этом данные за последние три года показали достаточно широкий разброс – от 3,5% в 2016 г. до 12,8% в 2018 г.

Важно понимать, что рост номинального ВВП может быть вызван двумя причинами – ростом реального производства (физического объема) и ростом цен на товары и услуги (дефлятор ВВП). Инфляция в 2020 г. закладывается в размере 3 %, в 2021 и 2022 гг. – 4 %, но темпы прироста номинального ВВП стабильны. Таким образом, можно предположить, что рост реального ВВП в 2020 г. окажется выше, чем в 2021-2022 гг., что противоречит прогнозу социально-экономического развития РФ.

В проекте бюджета ожидается уровень инфляции 3% в 2020 г. и 4% в 2021-2022 гг. Снижение уровня инфляции повышает реальные доходы населения, но вместе с тем может являться следствием вялого потребительского спроса.

*Таблица 1 − Основные макроэкономические показатели на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, положенные в основу формирования федерального бюджета[[2]](#footnote-2)*

| Наименование | 2018 год (отчет) | 2019 год (оценка\*) | 2020 год | | | 2021 год | | | 2022 год | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 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 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| Цены на нефть Urals, долл./барр. | 70,0 | 62,2 | 59,7 | 57,0 | 95,5 | 57,9 | 56,0 | 96,7 | 55,0 | 98,2 |
| Цены на газ (среднеконтрактные), долл./тыс. куб. м | 222,8 | 189,2 | 210,1 | 183,7 | 87,4 | 211,2 | 184,4 | 87,3 | 179,1 | 97,1 |
| ВВП, млрд. руб. | *103876* | *108414* | *110732* | *112863* | 101,9 | *118409* | *120364* | 101,7 | *128508* | 106,8 |
| Рост ВВП, % | 2,3 | 1,3 | 2,0 | 1,7 |  | 3,1 | 3,1 |  | 3,2 |  |
| Инвестиции,  млрд. руб. | 17595 | 19283 | 20966 | 20985 | 100,1 | 23362 | 23180 | 99,2 | 25436 | 109,7 |
| Доля инвестиций в ВВП, % | 17 | 18 | 19 | 19 | - | 20 | 19 | - | 20 | - |
| Объем импорта, млрд. долл. США | 238,5 | 237,5 | 278,7 | 249,0 | 89,3 | 298,1 | 265,8 | 89,2 | 285,8 | 107,5 |
| Объем экспорта, млрд. долл. США | 449,6 | 412,7 | 437,2 | 411,6 | 94,1 | 447,3 | 432,4 | 96,7 | 454,2 | 105,0 |
| Прибыль прибыльных организаций, млрд. руб. | 26388 | 27599 | 24997 | 28343 | 113,4 | 26803 | 30300 | 113,0 | 32115 | 106,0 |
| Инфляция (ИПЦ), % к декабрю пред. года | 4,3 | 3,8 | 3,8 | 3,0 |  | 4,0 | 4,0 |  | 4,0 |  |
| Курс доллара, рублей за доллар США | 62,5 | 65,4 | 63,8 | 65,7 | 103,0 | 64,0 | 66,1 | 103,2 | 66,5 | 100,7 |
| Фонд заработной платы, млрд. руб. | 23 165 | 24 569 | 25 576 | 25 909 | 101,3 | 27 308 | 27 591 | 101,0 | 29 545 | 107,1 |
| Объем экспорта нефти, млн. тонн | 260,6 | 265,6 | 259,2 | 270,2 | 104,2 | 257,3 | 270,2 | 105,0 | 266,2 | 98,5 |
| Объем экспорта природного газа,  млрд. куб. м. | 220,6 | 217,4 | 217,5 | 223,6 | 102,8 | 220,0 | 237,0 | 107,7 | 235,4 | 99,3 |
| Объем экспорта нефтепродуктов,  млн. тонн | 150,3 | 150,0 | 152,0 | 152,0 | 100,0 | 153,0 | 153,0 | 100,0 | 153,0 | 100,0 |
| Объем добычи нефти, млн. тонн | 555,7 | 561,0 | 562,0 | 564,0 | 100,4 | 562,0 | 564,0 | 100,4 | 562,0 | 99,6 |
| Объем добычи газа, млрд. куб. м. | 727,6 | 739,1 | 724,0 | 748,6 | 103,4 | 730,1 | 763,6 | 104,6 | 777,6 | 101,8 |

В этой связи прогноз инфляции должен опираться на понимание причин и последствий сдерживания инфляции на заданном уровне. Кроме того, прогнозные уровни инфляции, заложенные в проекты прошлых лет, не были достигнуты. Например, согласно закону о бюджете, по итогам 2017 г. инфляция должна была составить 2,5% и 4,3 % по итогам 2018 г., а по факту оказалась на ином уровне – 3,2 % по итогам 2017 г. и 3,4 % по итогам 2018 г. согласно данным Росстата.

Как следует из пояснительной записки к проекту, основным драйвером роста российской экономики после 2020 г. будет являться рост инвестиционной активности при дальнейшем смягчении денежно-кредитной политики Банка России. В отличие от прошлогоднего прогноза, внутренний потребительский спрос больше не рассматривается в качестве основного драйвера экономического роста при сохранении отрицательной динамики реальных доходов населения. Основной вклад в ускорении экономического роста до уровня выше 3-х процентов ежегодно с 2021 г. должен внести прирост инвестиций в основной капитал на фоне более активной реализации национальных проектов и других мероприятий по достижению национальных целей развития: на 10,5 % в 2021 г. и на 9,7% в 2022 г. с повышением их доли в валовом внутреннем продукте до 19% в 2020-2021 гг. и 20% в 2022 г. Таким образом, несмотря на то, что представленный проект федерального бюджета сформирован на основе базовых показателей прогноза, *в нем отражена преемственность активных мер в области бюджетной политики в части ускорения экономического роста с 2021 г.*

В то же время, существуют риски недостижения указанных показателей прироста инвестиций в основной капитал в 2020-2022 гг. при сокращении источников их финансирования у компаний, несмотря на рост бюджетных расходов: темпы прироста прибыли прибыльных организаций значительно отстают от прироста самих инвестиций (2,7% в 2020 г. против 8,8%; 6,9% в 2021 г. против 10,5%; 6,0% в 2022 г. против 9,7%); сохраняется снижение кредитного предложения со стороны банков и как следствие - замедление деловой активности компаний, а также слабый конечный спрос со стороны населения.

Определяющим фактором, по-прежнему тормозящим, на наш взгляд, активный экономический рост, является сокращение с 2014 г. реальных доходов населения. Основным источником роста последних, как следует из прогноза, будет являться рост реальной заработной платы темпами выше 2,3%, начиная с 2020 г., что будет обеспечиваться более высокой динамикой производительности труда населения в сравнении с ростом зарплат на фоне повышения численности работоспособного населения, сохранением достигнутых соотношений заработной платы к доходу от трудовой деятельности в бюджетном секторе социальных отраслей, а также ежегодной индексацией зарплат в соответствии с уровнем инфляции в отношении остальных категорий работников бюджетной сферы. Стоит отметить, что аналогичные драйверы роста реальных зарплат населения, заложенные в прогноз предыдущего бюджетного цикла, по оценке Министерства экономического развития РФ обеспечат их прирост в 2019 г. только на 1,5%. Такие темпы прироста реальной заработной платы не позволят выйти показателю прироста реально располагаемых доходов на устойчивый уровень 2,2-2,3% в год до 2022 г. Следовательно, оживления потребительской активности населения как ключевого фактора поддержания ускоренного роста экономики в 2020−2022 г.г. может не произойти.

Кроме того, считаем, что заложенный в прогноз на 2020 г. темп роста инфляции на уровне трех процентов может быть превышен вследствие более активного в сравнении с текущим периодом кассового исполнения национальных проектов и возможного использования части средств Фонда национального благосостояния для финансирования проектов российских организаций. Следовательно, индексация уровня пенсий и других социальных выплат населению на уровне 3-х процентов не приведет к их реальному росту.

По-прежнему в пояснительной записке не содержится *обоснования конкретного вклада* *(в процентных пунктах)* в темпы роста ВВП результатов реализации инфраструктурных проектов с государственным участием. Это делает затруднительным оценку преемственности и эффективности мер бюджетной политики в отчетном периоде.

Таким образом, подводя итог анализу основных макроэкономических параметров, заложенных в проект федерального бюджета, следует сказать, что прогнозируемые значения видятся в целом обоснованными и не противоречат текущей макроэкономической динамике. Однако их реализация возможна только в условиях стабильного и предсказуемого тренда мирового экономического развития – отсутствия политических и экономических катаклизмов, резких флуктуаций валютных курсов и нефтяных цен. Любое изменение экзогенных условий функционирования российской экономики может существенно деформировать заявленную динамику и препятствовать реализации намеченного курса бюджетно-налоговой политики.

***2. Анализ ключевых параметров проекта федерального бюджета в 2020−2022 г.г.***

Параметры проекта федерального бюджета России на 2020-2022 гг. *сформированы в полном соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ и действующей моделью бюджетных правил*.

Анализ проекта федерального бюджета на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 г.г. позволил выявить следующие *принципиальные его особенности*:

1. опережающий рост расходов федерального бюджета в сравнении с ростом его доходов на протяжении всего прогнозного бюджетного цикла, что отражает постепенный отход от политики бюджетной консолидации в предыдущие годы в пользу умеренно-стимулирующей политики;
2. формирование федерального бюджета с профицитом в течение всего прогнозного периода с постепенным снижением его объема в абсолютном и относительном выражении;
3. сохранение понижательной динамики нефтегазовых доходов с дальнейшим снижением их доли в общих доходах федерального бюджета;
4. увеличение расходов на реализацию национальных проектов в течение всего бюджетного цикла в сравнении с уровнем их финансирования, утвержденным действующим законом о бюджете при одновременном снижении доли программных расходов бюджета;
5. усиление социальной направленности расходов федерального бюджета путем перераспределения финансирования на направления социального блока;
6. повышение доли закрытых статей расходов в общем объеме расходов федерального бюджета в течение всего бюджетного цикла;
7. дальнейший рост объемов государственного долга с увеличением в нем доли государственных внутренних обязательств;
8. масштабное накопление резервов в Фонде национального благосостояния за период 2020-2022 г.г. за счет дополнительных нефтегазовых доходов свыше нормативной величины;
9. сокращение объема межбюджетных трансфертов бюджету Пенсионного фонда в 2020-2022 г.г. в абсолютном и относительном выражении.

Оценка ключевых параметров проекта федерального бюджета в трехлетний период отражает номинальный их рост как по доходам, так и по расходам (табл. 2). Однако если доходы федерального бюджета в номинальном выражении увеличатся с 2020 по 2022 г.г. в целом на 1,883 трлн. руб., то расходы за этот же период - на 3,470 трлн. руб. При этом в реальном выражении доходы федерального бюджета за 3 года сократятся на 2,7%, в то время как расходы федерального бюджета в реальном выражении вырастут за 3 года на 5,5%. Это обусловит постепенное снижение профицита федерального бюджета с 0,9 трлн. в 2020 г. до 0,3 трлн. в 2022 г., что в целом можно оценивать как разворот бюджетной политики в сторону стимулирования экономики за счет умеренного наращивания расходов. При этом расходы федерального бюджета по-прежнему будут сформированы в полном соответствии с требованиями бюджетных правил, но при чуть более высокой базовой цене на нефть (42,4 долл. за баррель в 2020г. против 41,6 долл. за баррель в 2019 г. с ее ростом к 2022 г. до 44,1 долл. за баррель).

*Таблица 2 − Основные характеристики федерального бюджета на 2020 год*

*и на плановый период 2021 и 2022 годов[[3]](#footnote-3)*

млрд. руб.

| Наименование | 2018 год (отчет) | 2019 год Закон № 459-ФЗ | 2020 год | | | 2021 год | | | 2022 год | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 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 | 6=5/4\*100 | 7 | 8 | 9=8/7\*100 | 10 | 11=10/8\*100 |
| **Доходы, всего** | **19454,4** | **20 174,9** | **20 218,6** | **20379,4** | *100,8* | **20978,0** | **21246,5** | *101,3* | **22 058,3** | *103,8* |
| *%% к ВВП* | 18,7 | *18,5* | *18,3* | *18,1* |  | *17,7* | *17,7* |  | *17,2* |  |
| **Расходы, всего** | **16713,0** | **18 293,7** | **18 994,3** | **19503,3** | *102,7* | **20026,0** | **20634,0** | *103,0* | **21 763,3** | *105,5* |
| *%% к ВВП* | 16,1 | *16,8* | *17,2* | *17,3* |  | *16,9* | *17,1* |  | *16,9* |  |
| **Дефицит (–) / Профицит (+)** | **2 741,4** | **+1 881,2** | **+1 224,4** | **+876,1** | *71,6* | **+952,0** | **+612,5** | *64,3* | **+295,0** | *48,2* |
| *%% к ВВП* | 2,6 | *1,7* | *1,1* | *0,8* |  | *0,8* | *0,5* |  | *0,2* |  |
| **Ненефтегазовый дефицит** | **-6 276,4** | **-6 358,3** | **-6 711,9** | **-6 596,2** | *98,3* | **-7 066,3** | **-7 066,9** | *100,0* | **-7 435,7** | *105,2* |
| *%% к ВВП* | 6,0 | *5,8* | *6,1* | *5,8* |  | *6,0* | *5,9* |  | *5,8* |  |

Заложенный в проект номинальный рост расходов федерального бюджета в 2020-2022 г.г. будет уступать по темпам их номинальному росту в 2019 г.: так, если за 2019 г. расходы в целом вырастут на 9,5%, то в 2020 г. - на 6,6%, в 2021 г. - на 5,8%, в 2022 г.- на 5,5%, т.е. в трехлетнем цикле прослеживается снижающаяся динамика роста расходов федерального бюджета. В сравнении с динамикой номинального ВВП расходы федерального бюджета в 2020 г. будут расти быстрее, а с 2021 г. медленнее ВВП (табл. 3). Это обусловит снижение доли расходов к ВВП к концу бюджетного цикла примерно до их уровня в 2019 г., т.е. до 16,9% в ВВП, что свидетельствует о достаточно сдержанной роли расходов федерального бюджета в стимулировании роста экономики. Указанная особенность будет способствовать и удержанию относительного размера ненефтегазового дефицита федерального бюджета к ВВП на уровне, не превышающем 6%: 5,8% в 2020 и 2022 г. и 5,9% в 2021 г.

*Таблица 3 − Динамика основных параметров федерального бюджета в сравнении с динамикой ВВП в 2020-2022 г.г., % год к году[[4]](#footnote-4)*

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показатель** | **2018** | **2019** | | **2020** | | **2021** | | **2022** | |
| **млрд. руб.** | **темп роста, %** | **млрд. руб.** | **темп роста, %** | **млрд. руб.** | **темп роста, %** | **млрд. руб.** | **темп роста, %** |
| **Доходы, всего** | 19454,4 | 20174,9 | *103,7* | 20379,4 | *101,0* | 21246,5 | *104,3* | 22058,3 | *103,8* |
| **Расходы, всего** | 16713,0 | 18293,7 | *109,5* | 19503,3 | *106,6* | 20634,0 | *105,8* | 21763,3 | *105,5* |
| **ВВП** | 103876 | 108414 | *104,4* | 112863 | *104,1* | 120364 | *106,6* | 128508 | *106,8* |

В структуре доходов федерального бюджета прослеживается устойчивый тренд на сокращение доли нефтегазовых доходов (более чем на 5% в сравнении с 2019 г.) и соответствующий рост доли ненефтегазовых доходов (до 65% к 2022 г.). При этом удельный вес базовых нефтегазовых доходов федерального бюджета в ВВП будет, как и в 2019 г., оставаться в среднем на уровне 4,5%, в то время как дополнительный объем нефтегазовых доходов, формируемых при превышении их фактического объема над базовым, будет сокращаться с 3% в ВВП в 2019 г. до 1,6% в 2022 г.

В соответствии с бюджетным правилом накопление дополнительных нефтегазовых доходов будет осуществляться в Фонде национального благосостояния, что приведет к увеличению его средств за трехлетний период, в т.ч. с учетом влияния курсовых разниц, на 8 трлн. руб. или почти в 2 раза. Одновременно чистый объем совокупных государственных займов в рублевом эквиваленте может увеличиться за 2020-2022 г.г. на 5,2 трлн. руб. Таким образом, общий потенциальный объем дополнительно формируемых к доходам федерального бюджета ресурсов составит более 13 трлн. руб. При этом государственный долг Российской Федерации, несмотря на повышение его верхнего предела к 2022 г. до 21,2 трлн. руб. или до 16,5% к ВВП, будет оставаться на абсолютно безопасных уровнях, определяемых критериями долговой устойчивости Российской Федерации, установленными государственной программой «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». Это дает основание утверждать, что конструкция федерального бюджета на 2020-2022 г.г., несмотря на определенный рост его расходов, остается устойчивой к волатильности мировых цен на углеводороды и колебанию процентных ставок на финансовых рынках.

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

В проекте федерального бюджета запланировано увеличение общего объема доходов федерального бюджета в номинальном выражении: в 2020 году на 2,1% относительно оценки исполнения доходов в 2019 году, в 2021 году на 4,3 % к 2020 году и в 2022 году на 3,8% к 2021 году (табл. 4). Номинальный рост доходов федерального бюджета РФ обеспечен увеличением ненефтегазовых доходов в течение всего бюджетного цикла 2020-2022 г.г соответственно на 6,6%, 5,1 % и 5,6 %. Увеличение ненефтегазовых доходов ожидается преимущественно за счет поступлений от внутреннего и внешнего НДС, на долю которого приходится 59-60% ненефтегазовых доходов. Помимо номинального роста ненефтегазовых доходов в бюджетном цикле прослеживается их реальный рост: +3,5% в 2020 г., +1,1 % в 2021 г. и + 1,5% в 2022 г.

Снижение общего объема доходов федерального бюджета в реальном выражении на 0,8 % в 2020 г. и на 0,6 % в 2022 г. будет обусловлено снижением реальных нефтегазовых доходов. В 2020 г. реальные нефтегазовые доходы сократятся на 7,5%, в 2021-2022 г.г. - на 1,2% и 3,2% соответственно.

Доля нефтегазовых доходов в общих доходах федерального бюджета снизится с 40,8% в 2019 г. до 35,0% в 2022 году. При снижении доли нефтегазовых доходов существенных сдвигов в структуре промышленного производства в сторону диверсификации не пройдет. Указанная динамика обусловлена снижением цен на нефть, сокращением структуры и объемов добычи нефти, реализацией налогового маневра, а также ростом выпадающих доходов, связанных с предоставленными предприятиям топливно-энергетического комплекса ряда налоговых льгот (таблица 5).

Базовая цена на нефть, используемая при расчете базового объема нефтегазовых доходов, в рамках действующего бюджетного правила будет ежегодно индексироваться на 2%. Это определит балансировку федерального бюджета в предстоящем бюджетном цикле при уровне цен соответственно 42,4 долл. за баррель в 2020 г., 43,2 долл. за баррель в 2021 г., 44,1 долл. за баррель в 2022 г. с резервированием в Фонде национального благосостояния дополнительных нефтегазовых доходов на общую сумму 6,6 трлн. руб. за три года. При этом доля дополнительных нефтегазовых доходов в общем объеме нефтегазовых доходов в течение всего бюджетного цикла будет устойчиво снижаться: если в 2019 г. они составляли 36,4% всех поступивших нефтегазовых доходов, то к 2022 г. их доля снизится до 26,3% (табл. 5). Соответственно будет снижаться и доля дополнительных нефтегазовых доходов в общих доходах федерального бюджета: с 11,5%

*Таблица 4. − Динамика доходов федерального бюджета за 2018-2022 гг., млрд. руб.*

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показатель** | 2018 год | 2019 год | | 2020 год | | | | | 2021 год | | | | 2022 год | |
| Отчет | Закон № 459-ФЗ | (оценка) | Закон № 459-ФЗ | Законопроект | ∆ к оценке 2019, % | Δ к закону,% | Закон № 459-ФЗ | | Законопроект | ∆ к закону,% | ∆ к проекту 2020, % | Законопроект | ∆ к проекту 2021, % |
| **1** | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 |
| **ВВП, млрд. руб.** | 103 876,00 | 109 086,00 | 108 414,00 | 110 732,00 | 112 863,10 |  |  | 118 409,00 | | 120 364,40 |  |  | 128 508,30 |  |
| **Доходы, всего** | 19 454,40 | 20 174,90 | 19 952,40 | 20 218,60 | 20 379,40 | 102,1% | 100,8 | 20 978,00 | | 21 246,50 | 101,3 | 104,3 | 22 058,30 | 103,8 |
| **в % к предыдущему году с учетом инфляции** |  |  | 98,8 |  | 99,2 |  |  |  | | 100,2 |  |  | 99,8 |  |
| *в %% к ВВП* | 18,70 | *18,50* | *18,40* | *18,30* | *18,10* | 98,4 | 98,9 | *17,70* | | *17,70* | 100,0 | 97,8 | *17,20* | 97,2 |
| **Налоговые доходы** | 14 172,71 |  | 15 095,48 |  | 15 743,52 | 104,3 |  |  | | 16 695,17 |  | 106,0 | 17 641,43 | 105,7 |
| **в % к предыдущему году с учетом инфляции** |  |  | 102,6 |  | 101,3 |  |  |  | | 102,0 |  |  | 101,6 |  |
| *в %% к ВВП* | 13,64 |  | 13,92 |  | 13,95 |  |  |  | | 13,87 |  |  | 13,73 |  |
| **Неналоговые доходы** | 5228,30 |  | 4791,10 |  | 4611,37 |  |  |  | | 4543,28 |  |  | 4413,37 |  |
| **в % к предыдущему году с учетом инфляции** |  |  | 88,3 |  | 93,4 |  |  |  | | 94,7 |  |  | 93,4 |  |
| *в %% к ВВП* | 5,03 |  | 4,42 |  | 4,09 |  |  |  | | 3,77 |  |  | 3,43 |  |
| **Нефтегазовые доходы** | 9 017,77 | 8 239,50 | 7 845,50 | 7 936,30 | 7 472,20 | 95,2 | 94,2 | 8 018,20 | | 7 679,40 | 95,8 | 102,8 | 7 730,60 | 100,7 |
| **В % к итогу** | 46,4 | 40,8 | 39,3 | 39,3 | 36,7 | 93,2 | 93,4 | 38,2 | | 36,1 | 94,6 | 98,6 | 35,0 | 97,0 |
| *в %% к ВВП* | *8,70* | *7,60* | *7,20* | *7,20* | *6,60* | 91,7 | 91,7 | *6,80* | | *6,40* | 94,1 | 97,0 | *6,00* | 93,8 |
| **в % к предыдущему году с учетом инфляции** |  |  | *83,8* |  | *92,5* |  |  |  | | *98,8* |  |  | *96,8* |  |
| ***из них базовые нефтегазовые доходы*** | *4 756,34* | *5 062,51* | *4 988,50* | *5 159,30* | *5 139,30* | 103,0 | 99,6 | *5 386,20* | | *5 444,90* | 101,1 | 105,9 | *5 695,00* | 104,6 |
| **Ненефтегазовые доходы** | 10 436,59 | 11 935,45 | 12 106,90 | 12 282,30 | 12 907,10 | 106,6% | 105,1% | 12 959,80 | | 13 567,10 | 104,7% | 105,1% | 14 327,60 | 105,6% |
| **в % к итогу** | 53,6 | 59,2 | 60,7 | 60,7 | 63,3 | 104,4 | 104,3 | 61,8 | | 63,9 | 103,4 | 100,8 | 65,0 | 101,7 |
| *в %% к ВВП* | *10,00* | *10,90* | *11,20* | *11,10* | *11,40* | 101,8 | 102,7 | *10,90* | | *11,30* | 103,7 | 99,1 | *11,10* | 98,2 |
| **в % к предыдущему году с учетом инфляции** |  |  | *111,8* |  | *103,5* |  |  |  | | *101,1* |  |  | *101,5* |  |
| Инфляция (ИПЦ), % к декабрю пред. года | 4,3 | 4,3 | 3,8 | 3,8 | 3,0 |  |  | 4,0 | | 4,0 |  |  | 4,0 |  |
| Цены на нефть Urals, долл./барр. | 70,00 | 63,40 | 62,20 | 59,70 | 57,00 |  |  | 57,90 | | 56,00 |  |  | 55,00 |  |

*Таблица 5 - Динамика нефтегазовых доходов, млн. руб., %*

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименование | Отчет  2018 | Уд. вес, % | Оценка  2019 | ∆ к отчету 2018 | Уд. вес, % | Законопроект  2020 | ∆ к оценке 2019 | Уд. вес, % | Законопроект  2021 | ∆ к оценке 2020 | Уд. вес, % | Законопроект  2022 | ∆ к оценке 2021 | Уд. вес, % |
| **ВСЕГО ДОХОДОВ** | **19 454 369,0** |  | **19 952 396,0** | **102,6** |  | **20 379 371,6** | **102,1** |  | **21 246 524,6** | **104,3** |  | **22 058 263,9** | **103,8** |  |
| *в % к предыдущему году с учетом инфляции* |  |  | 98,81 |  |  | 99,17 |  |  | 100,25 |  |  | 99,83 |  |  |
| **НЕФТЕГАЗОВЫЕ ДОХОДЫ** | 9 017 774,5 |  | 7 845 474,7 | **87,0** |  | 7 472 247,4 | **95,2** |  | 7 679 413,4 | **102,8** |  | 7 730 626,3 | **100,7** |  |
| *в % к предыдущему году с учетом инфляции* |  |  | 83,82 |  |  | 92,47 |  |  | 98,82 |  |  | 96,80 |  |  |
| Акциз на нефтяное сырье, направленное на переработку | 0,0 |  | -388 146,8 |  | -4,9 | -329 059,9 | **84,78** | -4,4 | -346 586,0 | **105,3** | -4,5 | -363 517,0 | **104,89** | -4,7 |
| Налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья | 6 009 849,4 | 66,6 | 5 953 577,0 | **99,06** | 75,9 | 5 979 321,5 | **100,43** | 80,0 | 6 444 251,5 | **107,8** | 83,9 | 6 804 035,9 | **105,58** | 88,0 |
| Налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья | 0,0 |  | 84 437,2 |  | 1,1 | 95 901,9 | **113,58** | 1,3 | 84 058,2 | **87,7** | 1,1 | 80 842,5 | **96,17** | 1,1 |
| Вывозные таможенные пошлины | 3 007 925,1 | 33,4 | 2 195 607,3 | **72,99** | 28,0 | 1 726 083,9 | **78,62** | 23,1 | 1 497 689,7 | **86,8** | 19,5 | 1 209 264,9 | **80,74** | 15,6 |
| Базовые нефтегазовые доходы | ***4 756 339,30*** | 52,7 | ***4 988 471,00*** |  | 63,6 | 5 139 323,2 | **103,02** | 68,8 | 5 444 856,7 | **105,9** | 70,9 | 5 694 956,0 | **104,59** | 73,7 |
| Дополнительные нефтегазовые доходы | 4 261 435,2 | 21,9 | 2 857 003,7 |  | 14,3 | 2 332 924,2 | **81,66%** | 11,5 | 2 234 556,7 | **95,8** | 10,5 | 2 035 670,3 | **91,10** | 9,2 |
| Доля дополнительных доходов, в %% в ВВП |  | 4,1 |  |  | 2,6 |  |  | 2,1 |  |  | 1,9 |  |  | 1,6 |
| удельный вес в общих доходах, в %% | 21,9 |  | 14,3 |  |  | 11,5 |  |  | 10,5 |  |  | 9,2 |  |  |
| удельный вес в нефтегазовых доходах, в %% | 47,2 |  | 36,4 |  |  | 31,2 |  |  | 29,1 |  |  | 26,3 |  |  |
| **НЕФТЕГАЗОВЫЕ НАЛОГОВЫЕ РАСХОДЫ** | 1 461 674,0 |  | 1 609 698,0 | **110,13** |  | 1 528 219,0 | **94,94** |  | 1 610 899,0 | **105,41** |  | 1 646 871,0 | **102,23** |  |
| *в % к предыдущему году с учетом инфляции* |  |  | 106,10 |  |  | 92,17 |  |  | 101,36 |  |  | 98,30 |  |  |
| Налог на добычу полезных ископаемых | 1 218 669,0 |  | 1 155 014,0 |  |  | 1 078 656,0 |  |  | 1 124 974,0 |  |  | 1 163 736,0 |  |  |
| Вывозная таможенная пошлина | 243 005,0 |  | 162 546,0 |  |  | 129 374,0 |  |  | 109 482,0 |  |  | 80 800,0 |  |  |
| Режим НДД\* | х |  | 292 138,0 |  |  | 320 189,0 |  |  | 376 443,0 |  |  | 402 335,0 |  |  |

в 2020 г. до 10,5% в 2021 г. и 9,2% в 2022 г. В этой связи можно говорить о постепенной смене вектора бюджетной политики с усиленной финансовой консолидации на умеренное стимулирование роста экономики в предстоящем бюджетном цикле за счет снижения доли доходов в резервах.

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

Так, увеличение ненефтегазовых и нефтегазовых доходов федерального бюджета планируется за счет следующих мероприятий:

* повышения ставки НДПИ в рамках «завершения налогового маневра» в нефтяной отрасли за счет изменение значения корректирующего коэффициента, а также повышения ставки НДПИ с 1.10.2019 г., компенсирующего снижение размера возвратного акциза на нефтяное сырье - более 1,7 трлн. руб. за три года;
* роста поступлений внутреннего НДС за счет изменения ставок по ряду товаров и услуг и влияния в I квартале 2020 года повышения основной ставки НДС с 18% до 20% в 2019 году - 114,3 млрд. руб. за три года;
* изменения налога на дивиденды и доходы от иностранных компаний и с процентов по ценным бумагам - 65,6 млрд. руб. за три года;
* установления ставок акцизов по всем видам подакцизной продукции, а также изменение ставок акцизов на ряд подакцизных товаров на отдельные виды алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также на виноматериалы и виноград, механизма расчета для средних дистиллятов, авиационного керосина - 123,4 млрд. руб. за 3 года;
* изменения норматива дивидендных выплат за счет принятия решений по ряду крупнейших акционерных обществ, предусматривающих направление на выплату дивидендов не менее 50% их чистой прибыли - 165,1 млрд. руб. за три года;
* рост поступлений утилизационного сбора в результате повышения ставок на колесные транспортные средства - 198,5 млрд. руб. за три года.

Однако совокупный эффект влияния изменений налогового и бюджетного законодательства, макроэкономической ситуации и разовых факторов на различные группы доходов федерального бюджета в 2020 г. по оценке Министерства финансов РФ ожидается разным. *В отношении* *нефтегазовых доходов он будет отрицательным, что приведет к их выпадению в размере 373,2 млрд. руб*. При этом за счет влияния макроэкономической ситуации сокращение нефтегазовых доходов прогнозируется на 557,9 млрд. руб., а за счет завершения налогового маневра и изменения налогового законодательства их увеличение составит 184,7 млрд. руб. *В отношении* *ненефтегазовых доходов* общий эффект влияния указанных факторов в 2020 г. будет положительным и составит 800,2 млрд. трлн. руб., при этом около 67% дополнительного увеличения обусловлено влиянием макроэкономической ситуации и 33% − влиянием изменения законодательства по налогам и сборам, что создает определенные риски сокращения доходов в условиях изменения макроэкономической ситуации.

Снижение нефтегазовых доходов в номинальном и реальном выражении определяет и динамику отношения доходов федерального бюджета к ВВП. В предстоящем бюджетном цикле планируется снижение доли доходов федерального бюджета в ВВП с 18,7% в 2018 году до 17,2% ВВП в 2022 году (за трехлетний период общее сокращение доходов федерального бюджета составит 1,5 п.п. ВВП). Сокращение доходов федерального бюджета обусловлено снижением нефтегазовых поступлений за трехлетний бюджетный цикл с 7,2% ВВП в 2019 году до 6% в 2022 году. Доля ненефтегазовых доходов в ВВП после небольшого увеличения с 10,9% в 2019 году до 11,4% в 2020 году снизится до 11,1% ВВП к 2022 году, преимущественно за счет пересмотра нормативов зачислений в федеральный бюджет акцизов на нефтепродукты.

В структуре доходов федерального бюджета существенных изменений, в отличие от их динамики, не произойдет. Хотя доля налоговых доходов за трехлетний период в процентах к общим доходам увеличится с 77,3% в 2020 г. до 80% в 2022 г. Это обусловлено преимущественно увеличением доли НДС в структуре доходов федерального бюджета (с 36,8% в 2020 г. до 37,7% в 2021 г. и до 38,8% в 2022 г.), как за счет роста налоговой ставки на 2%, так и за счет снижения доли таможенных пошлин в структуре доходов (таблица 6). Доля последних в связи с активным завершением налогового маневра в нефтегазовой сфере сокращается с 8,6% в 2020 г. до 5,6% в 2022 г. в пользу налога на добычу полезных ископаемых, рост ставки по которому за трехлетний период обеспечивает повышение его доли в доходах федерального бюджета за трехлетний цикл до с 29,3 до 30,9%.

Таким образом, по-прежнему ключевыми драйверами доходов федерального бюджета являются НДС и НДПИ.

*Таблица 6 - Структура налоговых доходов федерального бюджета, млн. руб.*

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2018 год  (отчет) | | 2019 год  (оценка) | | 2020 год  (законопроект) | | 2021 год  (законопроект) | | 2022 год  (законопроект) | |
| Наименование | млрд. руб. | удельный вес в налоговых доходах | млрд. руб. | удельный вес в налоговых доходах | млрд. руб. | удельный вес в налоговых доходах | млрд. руб. | удельный вес в налоговых доходах | млрд. руб. | удельный вес в налоговых доходах |
| ВСЕГО ДОХОДОВ | 19 454 369,0 |  | 19 952 396,0 |  | 20 379 371,6 |  | 21 246 524,6 |  | 22 058 263,9 |  |
| НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ | 14 172 712,3 | 72,85% | 15 095 478,2 | 75,66% | 15 743 524,1 | 77,25% | 16 695 168,9 | 78,58% | 17 641 427,6 | 79,98% |
| НАЛОГИ НА ПРИБЫЛЬ, ДОХОДЫ | 995 539,7 | 7,02% | 1 182 154,8 | 7,83% | 1 210 335,6 | 7,69% | 1 241 181,2 | 7,43% | 1 305 701,1 | 7,40% |
| НАЛОГИ НА ТОВАРЫ (РАБОТЫ, УСЛУГИ), РЕАЛИЗУЕМЫЕ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 4 435 335,3 | 31,29% | 4 751 653,0 | 31,48% | 5 139 269,6 | 32,64% | 5 376 210,2 | 32,20% | 5 633 228,2 | 31,93% |
| Налог на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации | 3 574 613,8 | 25,22% | 4 198 065,1 | 27,81% | 4 508 521,4 | 28,64% | 4 782 087,3 | 28,64% | 5 090 004,9 | 28,85% |
| Акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации | 860 721,4 | 6,07% | 553 587,9 | 3,67% | 630 748,1 | 4,01% | 594 122,9 | 3,56% | 543 223,3 | 3,08% |
| НАЛОГИ НА ТОВАРЫ, ВВОЗИМЫЕ НА ТЕРРИТОРИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 2 538 431,3 | 17,91% | 2 916 247,2 | 19,32% | 3 109 842,2 | 19,75% | 3 340 355,4 | 20,01% | 3 610 828,1 | 20,47% |
| Налог на добавленную стоимость на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации | 2 442 087,1 | 17,23% | 2 825 378,8 | 18,72% | 2 983 925,6 | 18,95% | 3 209 060,6 | 19,22% | 3 473 465,9 | 19,69% |
| Акцизы по подакцизным товарам (продукции), ввозимым на территорию Российской Федерации | 96 344,2 | 0,68% | 90 868,4 | 0,60% | 125 916,6 | 0,80% | 131 294,9 | 0,79% | 137 362,3 | 0,78% |
| НАЛОГИ, СБОРЫ И РЕГУЛЯРНЫЕ ПЛАТЕЖИ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ | 6 106 912,7 | 43,09% | 6 138 857,3 | 40,67% | 6 171 475,6 | 39,20% | 6 623 622,0 | 39,67% | 6 978 538,8 | 39,56% |
| Налог на добычу полезных ископаемых | 6 060 348,4 | 42,76% | 6 005 503,3 | 39,78% | 6 035 893,0 | 38,34% | 6 502 657,3 | 38,95% | 6 863 808,6 | 38,91% |
| Налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья | 6 009 849,4 | 42,40% | 5 953 577,0 | 39,44% | 5 979 321,5 | 37,98% | 6 444 251,5 | 38,60% | 6 804 035,9 | 38,57% |
| ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОШЛИНА | 96 265,4 | 0,68% | 105 866,2 | 0,70% | 112 471,9 | 0,71% | 113 688,8 | 0,68% | 113 021,1 | 0,64% |
| ЗАДОЛЖЕННОСТЬ И ПЕРЕРАСЧЕТЫ ПО ОТМЕНЕННЫМ НАЛОГАМ, СБОРАМ И ИНЫМ ОБЯЗАТЕЛЬНЫМ ПЛАТЕЖАМ | 227,9 | 0,00% | 699,8 | 0,00% | 129,2 | 0,00% | 111,3 | 0,00% | 110,2 | 0,00% |

***4. Анализ структуры и динамики расходов федерального бюджета, приоритетов в расходовании бюджетных средств***

*Отличительной особенностью* *расходов федерального бюджета* в 2020−2022 г.г. *является их увеличение как в номинальном, так и реальном выражении, в особенности в 2020 г., что обеспечит их реальный прирост за 3 года в размере 5,9 процентов при прогнозируемом уровне инфляции на уровне около 4-х процентов.* Такой рост расходов обусловлен, в первую очередь, *включением в их состав приоритетных национальных проектов* для исполнения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204.

Общий объем запланированных расходов федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов увеличен по сравнению с 2019 годом. В абсолютном выражении рост расходов в сравнении с 2019 годом составит: в 2020 году – на 1209,6 млрд. руб., в 2021 году - на 2 340,3 млрд. руб., в 2022 году – на 3 469,6 млрд. руб. *В процентах в ВВП* общий объем расходов в сравнении с 2019 г. *увеличивается незначительно:* на 0,5% в ВВП в 2020 г., на 0,3% - в 2021 г. и на 0,1% - в 2022 г.

Наибольшее увеличение расходов в абсолютном выражении в 2020 году в сравнении с 2019 годом предусматривается по разделам «Здравоохранение» - 282,9 млрд. руб., «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» - 225,1 млрд. руб., «Социальная политика» - 154,1 млрд. руб., «Охрана окружающей среды» - 152,6 млрд. руб. (таблица 7).

*Таблица 7. Изменение структуры расходов федерального бюджета на 2020 – 2022 годы (законопроект) по сравнению с 2019 годом, млн. руб.*

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименования разделов | 2019 год | 2020 год (законопроект) | изменение по сравнению с 2019 г. | 2021 год (законопроект) | изменение по сравнению с 2019 г. | 2022 год (законопроект) | изменение по сравнению с 2019 г. |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| Общегосударствен-ные вопросы | 1 643 030,80 | 1 555 355,40 | -87 675,40 | 1 618 992,10 | -24038,70 | 1 665 101,20 | 22070,40 |
| Национальная оборона | 3 210 898,70 | 3 100 823,90 | -110 074,9 | 3 246 492,50 | 35 593,80 | 3 332 684,80 | 121786,1 |
| Национальная безопасность и правоохранительная деятельность | 2 233 112,60 | 2 458 212,20 | 225 099,6 | 2 455 964,30 | 222 851,7 | 2 479 934,20 | 246821,6 |
| Национальная экономика | 2 896 504,10 | 2 638 282,80 | -258 221,3 | 2 842 777,70 | -53726,40 | 3 246 395,40 | 349891,3 |
| Жилищно-коммунальное хозяйство | 290 309,40 | 251 569,60 | -38739,80 | 289 560,80 | -748,60 | 386 495,20 | 96 185,8 |
| Охрана окружающей среды | 195 848,40 | 348 412,70 | 152564,3 | 411 481,00 | 215632,6 | 437 722,00 | 241873,6 |
| Образование | 899 561,40 | 911 563,30 | 12001,90 | 947 345,30 | 47783,90 | 903 462,40 | 3 901,0 |
| Культура, кинематография | 141 216,90 | 138 435,60 | -2781,30 | 132 922,90 | -8294,00 | 124 228,40 | -16988,50 |
| Здравоохранение | 739 198,20 | 1 022 078,10 | 282879,9 | 961 308,40 | 222110,2 | 976 209,40 | 237011,2 |
| Социальная политика | 4856523,6 | 5 010 577,10 | 154053,5 | 5046115,70 | 189592,1 | 4 827 700,40 | -28823,20 |
| Физическая культура и спорт | 86 813,50 | 69 891,00 | -16922,50 | 61 105,00 | -25708,50 | 64 203,00 | -22610,5 |
| Средства массовой информации | 88250,20 | 92 446,90 | 4196,70 | 71470,70 | -16779,50 | 71 199,20 | -17051,0 |
| Обслуживание государственного (муниципального) долга | 819 039,00 | 896 955,50 | 779 16,50 | 1 037 052,50 | 218 013,5 | 1 155 711,10 | 336 672,1 |
| Межбюджетные трансферты общего характера | 1 038 983,30 | 1 008 715,70 | -30 267,60 | 995 581,10 | -43 402,20 | 1 004 092,70 | -34890,60 |
| **ВСЕГО** | **19 139 290,1** | **19 503 319,9** | **364 029,8** | **20 634 020,4** | **1 494 730,3** | **21 763 304,7** | **2 624 014,6** |
| ВСЕГО (без учета условно утвержденных) | 19 139 290,1 | 19 503 319,90 | 364 029,8 | 20 118 169,90 | 978 879,80 | 20 675 139,40 | 1 535 849,30 |

Наибольшее сокращение расходов в 2020 году в сравнении с 2019 годом предусматривается по разделам «Национальная экономика» – на 258,2 млрд. руб., «Национальная оборона» – на 110,1 млрд. руб.

В 2021 – 2022 годах расходы на разделы «Национальная экономика» и «Национальная оборона» будут иметь тенденцию к росту и их увеличение составит в 2021 году по сравнению с 2019 годом соответственно 349,9 и 121,8 млрд. руб.

В таблице 8 приведены показатели, характеризующие изменения долей расходов федерального бюджета по направлениям в их общем объеме.

*Таблица 8. - Структура расходов федерального бюджета в 2019-2022 гг., доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных расходов)*

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименования разделов | 2019 год  (оценка\*) | 2020 год (законо-проект) | Изменение в 2020 г. к 2019 г. | 2021 год (законо-проект) | 2022 год (законо-проект) | Изменение в 2022 г. к 2019 г. |
| 1 | 2 | 3 | 4=3-2 | 5 | 6 | 7=6-2 |
| ВСЕГО | 100 | 100 | - | 100 | 100 | - |
| Общегосударственные вопросы | 8,6 | 8,0 | **- 0,6** | 8,0 | 8,1 | **- 0,5** |
| Национальная оборона | 16,8 | 15,9 | **- 0,8** | 16,1 | 16,1 | **- 0,7** |
| Национальная безопасность и правоохранительная деятельность | 11,7 | 12,6 | **+ 0,9** | 12,2 | 12,0 | **+ 0,3** |
| Национальная экономика | 15,1 | 13,5 | **- 1,6** | 14,1 | 15,7 | **+ 0,6** |
| Жилищно-коммунальное хозяйство | 1,5 | 1,3 | **-0,2** | 1,4 | 1,9 | **+ 0,4** |
| Охрана окружающей среды | 1,0 | 1,8 | **+ 0,8** | 2,0 | 2,1 | **+ 1,1** |
| Образование | 4,7 | 4,7 | **б.и.** | 4,7 | 4,4 | **- 0,3** |
| Культура, кинематография | 0,7 | 0,7 | **б.и.** | 0,7 | 0,6 | **- 0,1** |
| Здравоохранение | 3,9 | 5,2 | **+ 1,3** | 4,8 | 4,7 | **+ 0,8** |
| Социальная политика | 25,4 | 25,7 | **+ 0,3** | 25,1 | 23,4 | **- 2,0** |
| Физическая культура и спорт | 0,5 | 0,4 | **- 0,1** | 0,3 | 0,3 | **- 0,2** |
| Средства массовой информации | 0,5 | 0,5 | **б.и.** | 0,4 | 0,3 | **- 0,2** |
| Обслуживание государственного (муниципального) долга | 4,3 | 4,6 | **+0,3** | 5,2 | 5,6 | **+1,3** |
| Межбюджетные трансферты общего характера | 5,4 | 5,2 | **-0,2** | 4,9 | 4,9 | **-0,5** |

Изменение структуры расходов федерального бюджета в 2020 г. в основном связано с повышением удельного веса расходов на здравоохранение на 1,3 процента, расходов на национальную безопасность на 0,9 процентов и расходов на охрану окружающей среды на 0,8 процента за счет снижения удельного веса расходов на национальную экономику на 1,6 процента, национальную оборону на 0,8 процента и общегосударственные вопросы на 0,6 процента. Это свидетельствует о перераспределении ресурсов внутри военно-силового блока в пользу внутренней безопасности, а также в пользу социального блока (здравоохранения и социальной политики) за счет сокращения расходов на экономику.

Однако приоритеты перераспределения расходов федерального бюджета между разделами с некоторым их общим повышением будут меняться в течение бюджетного цикла. К концу прогнозируемого периода наибольшее увеличение по удельному весу в общих расходах в сравнении с 2019 г. получат расходы на обслуживание государственного долга, охрану окружающей среды, здравоохранение и национальную экономику; в то же время наибольшее снижение удельного веса в общих расходах отразится на расходах на социальную политику, в меньшей - на расходах на национальную оборону, общегосударственные вопросы, образование. В результате в 2022 г. удельный вес расходов на военно-силовой блок в федеральном бюджете снизится с 28,5 до 28,1 процентов, а на социальный блок - с 35,2 до 33,4 процентов. Одновременно на 1,3 процент вырастет удельный вес расходов на обслуживание государственного долга, которые имеют вот уже несколько лет подряд устойчивую тенденцию к росту как в абсолютном, так и в относительном выражении, на 1,1 процент - удельный вес расходов на охрану окружающей среды и на 0,6 процента - расходов на национальную экономику.

Удельный вес традиционно ключевых направлений расходов федерального бюджета по удельному весу («Социальная политика», «Национальная оборона», «Национальная экономика» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность») снизится с 69 процентов в 2019 г. до 67,2 процентов в 2022 г. в пользу расходов на охрану окружающей среды и здравоохранение. В 2020 г. впервые доля расходов на здравоохранение в общих расходах федерального бюджета превысит аналогичный показатель 2012 г. (4,8%) на 0,4 процента, однако затем опустится до этого значения в 2021 г., а в 2022 г. ещё незначительно снизится (на 0,1%). В то же время удельный вес расходов на образование, устойчиво сохраняясь на уровне 2012 года (4,7%) в течение трех лет (с 2019 по 2021 г.г.), к 2022 г. снизится до 4,4 процентов.

Если же оценить структуру расходов федерального бюджета относительно доли каждого направления в ВВП, снижение финансирования к 2022 г. прогнозируется по расходам на социальную политику - на 0,7 процентов, на военно-силовой блок - на 0,6 процентов (преимущественно за счет расходов на национальную оборону), на образование - на 0,1 процент с одновременным пропорциональным ростом расходов (на 0,1 процент) на здравоохранение, охрану окружающей среды и обслуживание государственного долга (табл. 9). В части расходов на развитие и воспроизводство человеческого капитала никаких изменений относительно их объема к ВВП не произойдет: перераспределение расходов в пользу здравоохранения в федеральном бюджете будет происходить за счет сокращения расходов на образование, что сохранит удельный вес указанных расходов в ВВП на уровне 2019 г. - 1,5 процента.

**Таблица 9. - Структура расходов федерального бюджета в 2018-2022 г.г. , *в % к ВВП (без учета условно утвержденных расходов)***

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименования разделов | 2019 год  (оценка) | 2020 год (законо-проект) | 2021 год (законо-проект) | 2022 год (законо-проект) | Изменение к 2019 г. |
| 1 | 2 | 3 | 5 | 7 | 8=7-2 |
| ВСЕГО (без учета условно утвержденных) | 16,8 | 17,3 | 17,1 | 16,9 | **+0,1** |
| *в том числе:* |  |  |  |  |  |
| Общегосударственные вопросы | 1,5 | 1,2 | 1,3 | 1,3 | **-0,2** |
| Национальная оборона | 3,0 | 2,4 | 2,7 | 2,6 | **-0,4** |
| Национальная безопасность и правоохранительная деятельность | 2,1 | 1,9 | 2,0 | 1,9 | **-0,2** |
| Национальная экономика | 2,7 | 2,1 | 2,4 | 2,5 | **-0,2** |
| Жилищно-коммунальное хозяйство | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | **0** |
| Охрана окружающей среды | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | **+0,1** |
| Образование | 0,8 | 0,7 | 0,8 | 0,7 | **-0,1** |
| Культура, кинематография | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | **0** |
| Здравоохранение | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | **+0,1** |
| Социальная политика | 4,5 | 3,9 | 4,2 | 3,8 | **-0,7** |
| Физическая культура и спорт | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,05 | **-0,05** |
| Средства массовой информации | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | **0** |
| Обслуживание государственного (муниципального) долга | 0,8 | 0,7 | 0,9 | 0,9 | **+0,1** |
| Межбюджетные трансферты общего характера | 1,0 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | **-0,2** |

*Программные расходы федерального бюджета*

*Оценка объемов программных расходов федерального бюджета в 2020−2022 г.г.* показывает дальнейшее снижение их удельного веса в общих расходах федерального бюджета: с 76,5% в 2019 г. до 75,1% в 2020 г. и 74% в 2021-2022 г.г. при незначительном увеличении абсолютных объемов их финансирования на 4,2% в 2020 г., 4,4% в 2021 г. и 5,6% в 2022 г. (табл. 10).

**Таблица 10 − Программные расходы федерального бюджета в 2020−2022 г.г., млрд. руб.**

| Наименование | 2019 год\* | 2020 год | | | 2021 год | | | 2022 год | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 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 |
| **Расходы на реализацию государственных программ, всего** | **14 631 508,9** | **14 051 294,1** | **14 639 784,7** | **104,2** | **14 630 841,8** | **15 274 155,2** | **104,4** | **16 134 667,6** | **105,6** |
| *в том числе по направлениям:* |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| I. Новое качество жизни (10 программ) | 2 783 827,1 | 2 938 020,0 | 3 137 216,0 | 106,8 | 2 944 056,5 | 3 156 648,2 | 107,2 | 3 246 531,3 | 102,8 |
| II. Инновационное развитие и модернизация экономики (19 программ), без закрытой части | 3 476 145,1 | 3 281 579,8 | 3 585 142,8 | 109,3 | 3 622 010,3 | 3 900 024,0 | 107,7 | 4 366 720,2 | 112,0 |
| III. Обеспечение национальной безопасности (5 программ), без закрытой части | 2 326 453,4 | 2 352 219,8 | 2 415 277,5 | 102,7 | 2 425 922,0 | 2 481 380,4 | 102,3 | 2 554 697,7 | 103,0 |
| IV. Сбалансированное региональное развитие (6 программ) | 1 270 601,7 | 1 149 058,0 | 1 174 192,4 | 102,2 | 1 060 638,2 | 1 152 399,2 | 108,7 | 1 157 732,3 | 100,5 |
| V. Эффективное государство (3 программы), без закрытой части | 1 896 808,8 | 1 730 261,5 | 1 637 881,7 | 94,7 | 1 865 789,4 | 1 786 852,9 | 95,8 | 1 923 665,3 | 107,7 |
| Расходы на реализацию государственных программ (закрытая часть) | 2 877 672,8 | 2 600 155,2 | 2 690 074,5 | 103,5 | 2 712 425,3 | 2 796 850,7 | 103,1 | 2 885 320,6 | 103,2 |

Наибольший абсолютный рост демонстрируют расходы на госпрограммы по направлению «Инновационное развитие и модернизация экономики»: совокупный рост расходов по ним за 3 года составит 25,6%. Менее существенный рост заложен на госпрограммы по направлениям «Новое качество жизни» (16,5% за 3 года, в т.ч. только 12,7% в 2020 г.), «Обеспечение национальной безопасности» (9,8% за три года), «Эффективное государство» (1,5% за три года). По госпрограммам, связанным со сбалансированным региональным развитием, отмечается снижение абсолютных объемов на 3,5% за три года.

Таким образом, на основе оценки приоритетов расходов федерального бюджета в 2020−2022 г.г. можно сделать вывод о продолжающихся преобразованиях в отношении их структуры с уклоном на социальную направленность расходов.

***5. Оценка прозрачности и открытости расходов федерального бюджета***

*Оценка открытости и прозрачности расходов федерального бюджета* в 2020−2022 г.г. показала, что удельный вес закрытых статей расходов в проекте к их уровню в 2019 г. не только не снижается, но демонстрирует поступательный рост: если в 2020 г. удельный вес закрытых статей расходов в федеральном бюджете сохранится на уровне 2019 г. и составит 17%, то в 2021 г. он увеличится до 18,7% (что выше аналогичного показателя для этого года, утвержденного в текущем бюджетном цикле), а к 2022 г. поднимется до 20,6% (табл. 11).

*Таблица 11 − Структура закрытой части расходов федерального бюджета в 2019−2022 г.г., в процентах к общему объему расходов*

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Направления расходов по бюджетной классификации** | **2019** | **2020** | **2021** | **2022** |
| **ВСЕГО доля закрытых статей в общем объеме расходов** | **17,0** | **17,0** | **18,7** | **20,6** |
| Общегосударственные вопросы | 6,4 | 6,4 | 5,0 | 4,8 |
| Национальная оборона | 65,0 | 65,5 | 66,4 | 66,6 |
| Национальная безопасность и правоохранительная деятельность | 39,0 | 40,8 | 39,0 | 37,7 |
| Национальная экономика | 3,4 | 4,4 | 3,1 | 2,9 |
| Жилищно-коммунальное хозяйство | 1,0 | 1,3 | 1,1 | 0,6 |
| Охрана окружающей среды | 0,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Образование | 2,5 | 2,7 | 2,6 | 2,9 |
| Здравоохранение | 3,1 | 3,1 | 2,8 | 2,7 |
| Социальная политика | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,3 |
| Обслуживание государственного и муниципального долга | 5,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Межбюджетные трансферты общего характера | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

При этом максимальная доля закрытых статей с ее увеличением за 2020-2022 г.г. прослеживается по разделу «Национальная оборона» - с 65 до 66,6%. Высокий удельный вес закрытых статей в анализируемый период наблюдается по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» - рост в 2020 г. до 40% со снижением показателя до 37,7% к 2022 г. В целом существенное повышение секретных статей в течение всего бюджетного цикла наблюдается только в отношении расходов на национальную оборону, менее значительное - по расходам на образование и социальную политику.

По большинству остальных направлений расходов федерального бюджета доля секретных статей за трехлетний период снижается: по разделу «Общегосударственные вопросы» -на 1,4 %, по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» после роста в 2020-2021 г.г.- снижение на 1,3%, по разделу «Национальная экономика» - на 0,5%, «Жилищно-коммунальное хозяйство» - на 0,4%, «Здравоохранение» -на 0,4%. Исключение секретных статей из расходов к 2022 г. наблюдается по таким разделам, как «Охрана окружающей среды» и «Обслуживание государственного долга».

Тем не менее на закрытые статьи расходов федерального бюджета в 2020 г. будет приходиться более 3,3 трлн. руб. В 2022 г. на закрытые статьи будет приходиться уже 4,5 трлн. руб. Существенное повышение объема закрытых расходов в федеральном бюджете без обоснования такого роста по каждому направлению значительно снижает прозрачность всей бюджетной политики и возможности оценки эффективности указанных расходов.

***6. Оценка динамики Фонда национального благосостояния и возможных направлений его использования***

Одной из ключевых особенностей проекта федерального бюджета на 2020−2022 г.г. является *значительный рост его резервов за счет аккумулирования дополнительных нефтегазовых доходов в Фонде национального благосостояния* (далее - ФНБ) с возможностью использования части его средств после достижения им нормативных значений, установленными бюджетным правилом (свыше 7% ВВП). За 2020-2022 г. ФНБ увеличится с 8,2 трлн. руб. на конец 2019 г. до 16,2 трлн. руб. на конец 2022 г., а его ликвидная часть − средства на счетах в Банке России − с 6,6 трлн. руб. на конец 2019 г. до 14,7 трлн. руб. на конец 2022 г. (табл. 12).

*Таблица 12 − Прогноз объема Фонда национального благосостояния*

млрд. рублей

| Показатели | 2018 год (отчет\*) | 2019 год (оценка) | 2020 год | | | 2021 год | | | 2022 год | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 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 | 6=5/4\*100 | 7 | 8 | 9=8/7\*100 | 10 | 11=10/8\*100 |
| Объем ФНБна начало года | 3 752,9 | 4 036,0 | 7 907,5 | 8 172,0 | 103,3 | 11 476 | 11 059,5 | 96,4 | 13 658,0 | 123,5 |
| *%% к ВВП* | *3,6* | *3,7* | *7,1* | *7,2* | *-* | *9,7* | *9,2* | *-* | *10,6* | *-* |
| Пополнение ФНБ | 906,7 | 4 122,2 | 3 413,0 | 2 856,1 | 83,7 | 2 801,8 | 2 372,0 | 84,7 | 2 274,9 | 95,9 |
| *в том числе:* |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| за счет нефтегазовых доходов | 829,1 | 4 261,4 | 3 369,2 | 2 857,0 | 84,8 | 2 776,9 | 2 332,9 | 84,0 | 2 234,6 | 95,8 |
| за счет курсовой разницы | 77,6 | -139,3 | 43,8 | -0,9 | -2,1 | 24,8 | 39,1 | 157,7 | 40,3 | 103,1 |
| Использование средств ФНБ | 1 113,3 | 4,7 | 3,7 | 4,5 | 121,6 | 3,3 | 4,3 | 130,3 | 4,1 | 95,3 |
| Курсовая разница | 489,7 | 18,5 | 159,3 | 35,9 | 22,5 | 36,8 | 230,8 | 627,2 | 202,8 | 87,9 |
| Объем ФНБ на конец года | 4 036,0 | 8 172,0 | 11 476 | 11 059,5 | 96,4 | 14 311,3 | 13 658,0 | 95,4 | 16 196,3 | 118,6 |
| *%% к ВВП* | *3,9* | *7,5* | *10,4* | *9,8* | *-* | *12,1* | *11,3* | *-* | *12,6* | *-* |
| Объем средств ФНБ, размещенных на счетах в Банке России (ликвидная часть) | 2 355,6 | 6 546,7 | 10 042,0 | 9 570,7 | 95,3 | 12 878,7 | 12 165,0 | 94,5 | 14 715,5 | 121,0 |
| *%% к ВВП* | *2,3* | *6,0* | *9,1* | *8,5* | *-* | *10,9* | *10,1* | *-* | *11,5* | *-* |
| Объем средств ФНБ, размещенных в иные (помимо счетов в Банке России) финансовые активы | 1 680,4 | 1 625,3 | 1 434,0 | 1 488,8 | 103,8 | 1 432,6 | 1 493,0 | 104,2 | 1 480,8 | 99,2 |
| *%% к ВВП* | *1,6* | *1,5* | *1,3* | *1,3* | *-* | *1,2* | *1,2* | *-* | *1,2* | *-* |

Накопление бюджетных резервов в периоды благоприятной ценовой конъюнктуры на рынке нефти в рамках бюджетного правила обеспечивает запас финансовой прочности для федерального бюджета при реализации стимулирующей бюджетной политики, снижает давление на колебания валютного курса рубля. Использование средств ФНБ согласно бюджетному правилу допускается при достижении им уровня в 7% к ВВП. Таким образом, если прогнозы дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета окажутся верными, то с учетом данных по ликвидной части ФНБ в форме средств на счетах в Банке России, максимальный объем ресурсов, доступных для инвестирования уже в 2020 г. составит 1,7 трлн. руб., в 2021 г.- 3,7 трлн. руб., в 2022 г. - 5,8 трлн. руб.[[5]](#footnote-5) Таким образом за счет ликвидных средств ФНБ можно профинансировать совокупные инвестиции за 3 года на общую сумму 11,2 трлн. Одновременно за счет накопленных резервов создается возможность бюджетного маневрирования в условиях возрастающих глобальных рисков. Бюджетные маневры могут быть использованы как для защиты российской экономики и социальной сферы от последствий замедления мирового экономического роста, так и для стимулирования ускоренного развития экономики.

Рис. 1 - Динамика пополнения ФНБ в 2018-2022 г.г.

Однако при установлении предельного объема инвестирования средств ФНБ следует оценивать уровень инвестиционного спроса со стороны компаний реального сектора российской экономики, в т.ч. ориентируясь на процент кассового исполнения национальных проектов в 2019 г., который является достаточно низким. Так, по данным Министерства финансов РФ на 26.09.2019 г. степень освоения средств федерального бюджета на национальные проекты составила 48% от общего объема, утвержденного законом о бюджете. Важно понимать, что выделение дополнительных средств из ФНБ на инвестиционные проекты не должно являться самоцелью и проходить в форсированном режиме. Учитывая недостаточное влияние возрастающих расходов федерального бюджета на темпы экономического роста в 2019 г. (рост расходов федерального бюджета составит в 2019 г. в реальном выражении 5,5%, тогда как ожидаемый реальный рост ВВП - только 1,3%; т.е. увеличение расходов федерального бюджета в реальном выражении на 1% добавит в реальный рост ВВП только 0,24%), следует обоснованно подходить к выбору направлений и утверждению объемов инвестирования дополнительных резервов.

Согласно предложениям Министерства финансов РФ, приоритетным направлением использования ликвидных средств ФНБ свыше порогового уровня являются суверенные ценные бумаги других стран, ценные бумаги высоконадежных зарубежных корпоративных заемщиков, а также выдача экспортных кредитов другим государствам. Определяющим фактором размещения средств ФНБ внутри Российской Федерации является не только надежность заемщиков, но и доходность размещения средств. Как следует из материалов пояснительной записки, предлагается зафиксировать процент инвестирования средств ФНБ от его ликвидной части, превышающей нормативный лимит, на уровне 15-20%. Если данные предложения будут приняты, то российская экономика дополнительно может получить из ФНБ 0,338 трлн. в 2020 г., 0,747 трлн.руб. в 2021 г. и 1,152 трлн. в 2022 г.

Следует согласиться с предложениями Министерства финансов РФ о необходимости фиксации размера инвестиций за счет средств ФНБ, т.к. в противном случае использование ФНБ будет носить проциклический характер и вступать в противоречие с бюджетным правилом, создавая дополнительные инфляционные и валютные риски для российской экономики. Кроме того, следует учитывать, что расходование средств ФНБ отличается меньшей прозрачностью в сравнении с расходованием средств самого федерального бюджета, а следовательно положительный мультипликативный эффект такого расходования может быть еще ниже, чем у бюджетных средств.

*7. Анализ расходов на государственное пенсионное и социальное обеспечение и страхования в бюджетах государственных внебюджетных фондов*

*I. Расходы на пенсионное обеспечение*

В соответствии с проектом федерального бюджета расходы на пенсионное обеспечение вырастут в 2020 г. в сравнении с 2019 г. на 0,3%, после чего в 2021 и 2022 г. ожидается их падение к предыдущему году на 1,0 и 7,9% соответственно (Приложение 1).

Рост расходов на пенсионное обеспечение в 2020 г. в значительной степени достигнут за счет увеличения расходов по трем направлениям:

* пенсии военнослужащим, членам их семей и лицам, приравненным к ним по пенсионному обеспечению, а также пособия и иные выплаты в рамках пенсионного обеспечения (увеличение на 2,5% в сравнении с 2019 годом в связи с повышением жалования с октября 2020 г. на 4,0%);
* выплата пенсий по государственному пенсионному обеспечению (межбюджетные трансферты) (увеличение на 6,3% в связи с индексацией социальных пенсий с апреля 2020 г. на 7,0% и ожидаемым ростом численности соответствующей категории пенсионеров);
* валоризация величины расчетного пенсионного капитала (межбюджетные трансферты) (увеличение на 2,5% в связи с увеличением численности пенсионеров с советским трудовым стажем и трудовым стажем до 2002 г.).

C 2020 г. отмечается снижение межбюджетного трансферта в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации на обязательное пенсионное страхование (рассчитывается как разница между доходами бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации от уплаты страховых взносов на обязательное пенсионное страхование с учетом размера компенсации выпадающих доходов бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов и остатков средств на счетах ПФР и расходами на выплату страховой пенсии и фиксированной выплаты к ней). Размер трансферта в 2020-2022 гг. составит соответственно 966,7, 880,9 и 795,1 млрд. рублей (2019 г. – 1 052,1 млрд. рублей). Снижение трансферта обусловлено экономическим эффектом от повышения пенсионного возраста.

Необходимо также отметить, что существующий порядок индексации страховых пенсий по старости «тормозит» реализацию Указа № 204. В 2020 г. при индексации страховых пенсий только у неработающих пенсионеров на 6,0% средние размеры страховых пенсий вырастут только на 5,2%, при этом с течением времени эффект будет усиливаться.

Таблица 13 - Основные параметры бюджета ПФР в 2020-2022 гг.

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2019  432-ФЗ | 2020  Законопроект | | 2021  законопроект | | 2022  законопроект | |
| млрд рублей | млрд рублей | % к предыдущему году | млрд рублей | % к предыдущему году | млрд рублей | % к предыдущему году |
| Доходы | 8612,7 | 8 923,9 | 103,6 | 9 296,5 | 104,2 | 9 720,80 | 104,6 |
| из них  межбюджетные трансферты из федерального бюджета | 3319,2 | 3238,9 | 97,6 | 3216,0 | 99,3 | 3191,0 | 99,2 |
| в том числе  - на обязательное пенсионное страхование (ОПС) | 1052,1 | 966,7 | 91,9 | 880,9 | 91,1 | 795,1 | 90,3 |
| Расходы | 8 635,9 | 9 042,3 | 104,7 | 9 325,0 | 103,1 | 9 702,3 | 104,0 |
| Дефицит (-), профицит бюджета | -23,2 | -118,4 | - | -28,5 | - | 18,50 | - |

Основные параметры бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в 2020-2022 гг. приведены в таблице 13. К особенностям их формирования относятся:

* увеличение доходной и расходной частей в 2020 г. опережающими инфляцию темпами, что говорит об опережающем росте расходов на социальные выплаты, администрируемые Фондом;
* постепенное снижение доли трансферта на обязательное пенсионное страхование в структуре доходов бюджета Фонда с 12,2% в 2019 г. до 8,2% в 2022 г. (Рисунок 17), что является следствием сокращения численности получателей пенсий в результате повышения пенсионного возраста;
* продление «заморозки» новых отчислений на накопительную пенсию до конца 2022 г. и неопределенность с дальнейшим развитием накопительной компоненты как обязательной или добровольной составляющей пенсионной системы;

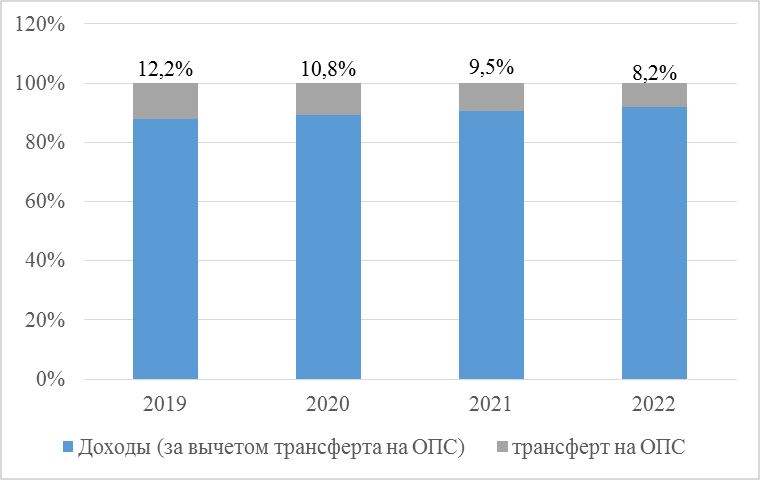


Рисунок 17 – Доля трансферта на ОПС в общей структуре доходов ПФР

Источником покрытия дефицита бюджета ПФР определены остатки средств бюджета Фонда на начало периода. При этом в 2022 г. запланирован профицит бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации.

Помимо этого проект бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации на 2020-2022 гг. обладает следующими особенностями по распределению расходов (приложение 2):

* в 2020 г. только расходы на пенсионное обеспечение растут опережающими инфляцию темпами за счет повышения страховых пенсий (основные причины приведены выше);
* в 2020 г. ожидается снижение расходов по направлению «Охрана семьи и детства» за счет прогнозируемого уменьшения бюджетных ассигнований из федерального бюджета на предоставление материнского (семейного) капитала (2019 г. – 325,44 млрд. рублей, 2020 г. – 316,22 млрд рублей) при одновременном увеличении размера материнского (семейного) капитала на индекс потребительских цен с 453 026 рублей в 2019 г. до 466 617 рублей в 2020 г.; учитывая, что семьи с детьми обладают значительными рисками по снижению уровня жизни и переходу к бедным категориям населения, возникают опасения о реализации поставленной задачи по снижению уровня бедности с помощью имеющихся инструментов.

*II. Расходы на социальное обеспечение*

В 2020 г. расходы на социальное обеспечение населения (Таблица 14) и структура расходов Фонда социального страхования (таблица 15) останутся на сопоставимом с 2019 г. уровне, что подчеркивает консервативный характер расходов бюджета по данному направлению.

Таблица 14 - Расходы федерального бюджета на социальное обеспечение населения

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2019 | 2020 | | 2021 | | 2022 | |
| млрд рублей | млрд рублей | % к предыдущему году | млрд рублей | % к предыдущему году | млрд рублей | % к предыдущему году |
| Социальное обеспечение населения | 1 059,7 | 1 062,9 | 100,3 | 1 102,6 | 103,7 | 1 148,8 | 104,2 |
| программные направления расходов | 1 045,7 | 1 057,5 | 101,1 | 1 097,7 | 103,8 | 1 144,2 | 104,2 |
| *в том числе* |  |  |  |  |  |  |  |
| *- ГП Российской Федерации "Социальная поддержка граждан"* | *739,4* | *732,6* | *99,1* | *757,9* | *103,5* | *794,9* | *104,9* |
| *- ГП Российской Федерации "Доступная среда"* | *31,1* | *35,6* | *114,5* | *35,6* | *100,0* | *35,7* | *100,3* |
| *- ГП Российской Федерации "Содействие занятости населения"* | *53,4* | *54,3* | *101,7* | *54,3* | *100,0* | *54,3* | *100,0* |
| непрограммные направления расходов | 14,0 | 5,4 | 38,6 | 4,9 | 90,7 | 4,6 | 93,9 |

Запланированный рост расходов на реализацию государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» направлен на увеличение расходов по изготовлению технических средств реабилитации для инвалидов.

Отмечается рост доли программных направлений расходов в общей структуре расходов на социальное обеспечение граждан, что соответствует проводимой бюджетной политике государства.

Таблица 15 - Основные характеристики бюджета ФСС в 2020-2022 гг.

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2019 | 2020 | | 2021 | | 2022 | |
| млрд рублей | млрд рублей | % к предыдущему году | млрд рублей | % к предыдущему году | млрд рублей | % к предыдущему году |
| Доходы | 753,0 | 811,6 | 107,8 | 821,1 | *101,2* | 936,50 | *114,1* |
| в том числе |  |  |  |  |  |  |  |
| межбюджетные трансферты из федерального бюджета на компенсацию выпадающих доходов | 3,3 | 4,3 | 130,3 | 4,6 | *107,0* | 4,90 | *106,5* |
| межбюджетные трансферты из бюджета ФОМС | 15,9 | 16,7 | 105,0 | 16,7 | *100,0* | 16,60 | *99,4* |
| Расходы | 741,0 | 788,1 | 106,4 | 831,4 | 105,5 | 874,00 | 105,1 |
| в том числе |  |  |  |  |  |  |  |
| - по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством | 586,4 | 618,7 | 105,5 | 657,6 | 106,3 | 695,40 | 105,7 |
| - по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний | 105,9 | 108,7 | 102,6 | 112,8 | 103,8 | 117,20 | 103,9 |
| Дефицит (-), профицит бюджета | 12,0 | 23,5 | - | -10,3 | - | 62,50 | - |

Основные характеристики бюджета Фонда социального страхования приведены в приложении 3:

* в 2020-2022 гг. расходы растут опережающими инфляцию темпами;
* источником финансирования расходов на покрытие дефицита в 2020 г. является остаток денежных средств на начало года по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством;
* пропорция расходов остается примерно схожей в течение 2020-2022 г.: доля расходов по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством составляет 79-80% от общего объема расходов, а доля расходов по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний – 13-14%.

Повышение межбюджетного трансферта из бюджета ФОМС в бюджет ФСС на оплату медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и в послеродовой период, а также проведение профилактических медицинских осмотров ребенка в течение первого года жизни связано с увеличением стоимости родового сертификата с 11 до 12 тыс. рублей.

Расходы Фонда социального страхования на оплату труда составят в 2020-2022 гг. 26,6, 27,66 и 28,48 млрд. рублей соответственно. Увеличение расходов Фонда социального страхования на фонд заработной платы соответствует индексу потребительских цен. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета на обеспечение сбалансированности бюджета Фонда в части обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством не предусматриваются.

*III. Расходы на здравоохранение*

Расходы федерального бюджета на здравоохранениепредставлены на рисунке 3. Большая часть из них - 82,7-87,2% - в 2019-2022 гг. приходится на три направления: другие вопросы в области здравоохранения, стационарная медицинская помощь, амбулаторная медицинская помощь. При этом рост расходов на здравоохранение в 2020 г. в значительной степени обеспечен за счет роста расходов на другие вопросы в области здравоохранения, что связано с реализацией национального проекта «Здравоохранение».

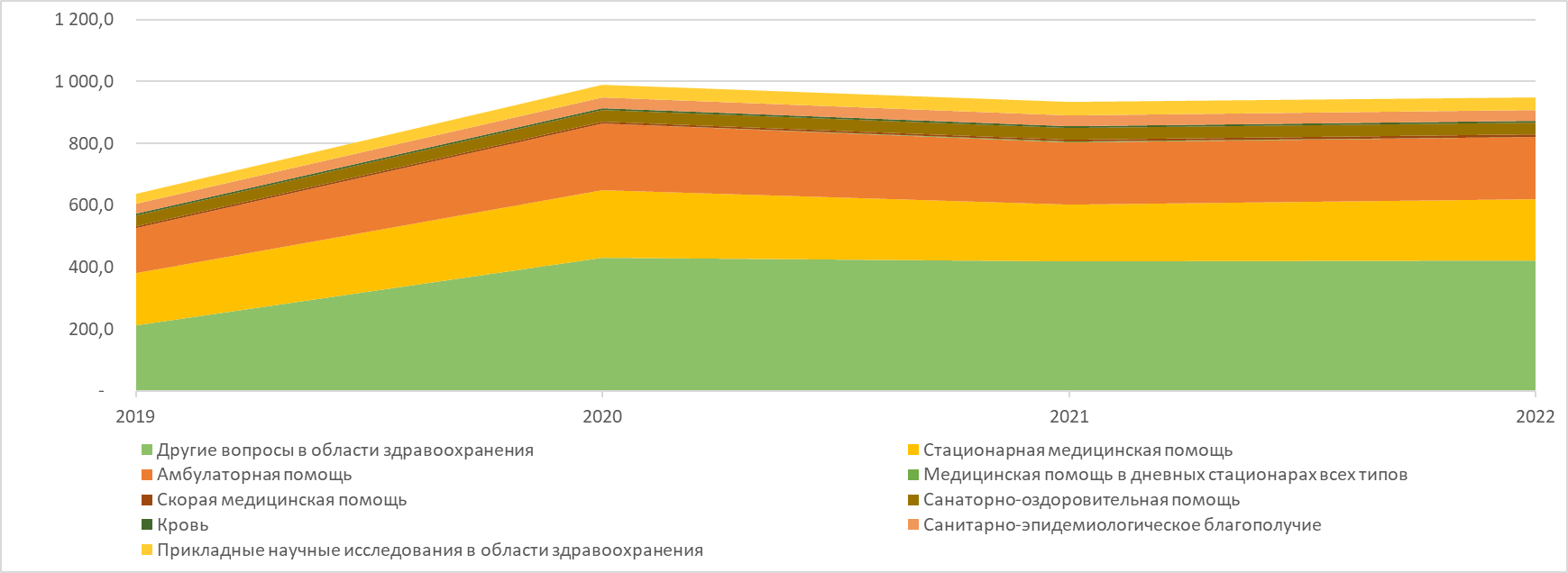


Рисунок 3 - Расходы на здравоохранение в 2020-2022 гг. (в млрд. рублей)

Остальные направления расходов растут темпами ниже, чем в целом по здравоохранению, при этом расходы на медицинскую помощь в дневных стационарах всех типов сокращаются (98,9% к уровню 2019 г.), а расходы на скорую медицинскую помощь растут ниже темпов инфляции (101,9% при ИПЦ 103,0%).

Структура бюджета Фонда обязательного медицинского страхования представлена в приложении 4.

Доходная и расходная части бюджета растут опережающими инфляцию темпами. В структуре доходов ФОМС превалируют страховые взносы (2020 г. - 89,6%, 2021 г. - 89,1%, 2022 г. - 89,7%).

Из межбюджетных трансфертов из федерального бюджета наиболее высокими темпами в 2020 г. растет трансферт, связанный с финансированием лечения онкологических заболеваний, что следует рассматривать в увязке с аналогичными федеральным проектом, входящим в состав национального проекта «Здравоохранение».

Повышение межбюджетного трансферта из бюджета ФОМС в бюджет ФСС на оплату медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и в послеродовой период, а также проведение профилактических медицинских осмотров ребенка в течение первого года жизни связано с увеличением стоимости родового сертификата с 11 до 12 тыс. рублей.

В пояснительной записке к проекту бюджета ФОМС на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов отмечается, что дефицит бюджета Фонда в 2020 году и плановом периоде 2021 и 2022 годов будет обеспечен доходами с учетом переходящих остатков средств бюджета Фонда.

.

***8. Анализ общей сбалансированности бюджетов субъектов РФ, объемов и структуры их финансовой поддержки из федерального бюджета в 2020-2022 гг.***

1. *Анализ объемов финансовой поддержки субъектов РФ из федерального бюджета и сбалансированности бюджетов регионов*

Анализ динамики межбюджетных трансфертов, направляемых из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ в 2020-2022 г.г. показал, что тенденция к их ежегодному росту будет преодолена в 2022 г. (табл. 16).

*Таблица 16 - Параметры консолидированного бюджета субъектов РФ в 2020-2022 г.г, в млрд. руб.*

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показатель** | **2019 год**  **(оценка)** | **2020 год** | **2021 год** | **2022 год** |
| Доходы – всего | 13 376,0 | 14 122,10 | 14 836,30 | 15 616,30 |
| темп роста, в %% | 100 | 105,6 | 105,1 | 105,3 |
| % к ВВП | *12,3* | *12,5* | *12,3* | *12,2* |
| Доходы без учета межбюджетных трансфертов | 10 974,6 | 11 569,60 | 12 269,90 | 13 133,40 |
| Межбюджетные трансферты | 2 401,4 | 2 552,4 | 2 566,4 | 2 482,9 |
| темп роста, в %% | 100 | 106,3 | 100,5 | 0,97 |
| Расходы – всего | 13 278,2 | 14 098,90 | 14 830,40 | 15 588,60 |
| темп роста, в %% | 100 | 106,2 | 105,2 | 105,1 |
| % к ВВП | *12,2* | *12,5* | *12,3* | *12,1* |
| Расходы без учета межбюджетных трансфертов | 13 233,0 | 14 078,80 | 14 825,00 | 15 587,90 |
| Дефицит (-) / Профицит (+) | 97,8 | 23,20 | 5,90 | 27,70 |
| % к ВВП | *0,1* | *0,0* | *0,0* | *0,0* |
| Доля доходов бюджетов субъектов РФ в консолидированном бюджете РФ | 35,3% | 36,2% | 36,6% | 37,3% |
| Доля расходов бюджетов субъектов РФ в консолидированном бюджете РФ | 42,0% | 45,4% | 45,1% | 44,7% |

Если в 2020 г. предусматривается направить бюджетам субъектов Российской Федерации межбюджетных трансфертов на общую сумму 2 552,449 млрд. рублей, в 2021 г. - 2 566,402 млрд. рублей, то в 2022 г. – 2 482,859 млрд. рублей (снижение к 2021 г. – 3,3%, к 2020 г. – 2,7%). В сравнении с 2019 г. прирост объемов межбюджетных трансфертов к предыдущему периоду характеризуется неравномерной динамикой: в 2020 г. он составит 21,8%, в 2021 г. – 12,2%, в 2022 г. – 18,5%. При этом доля межбюджетных трансфертов в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ будет неуклонно снижаться: если в 2020 г. на долю межбюджетных трансфертов в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ будет приходиться 17,9%, в 2021 г. - уже 17,3%, а в 2022 г. - 15,9%. Одновременно растет доля доходов бюджетов субъектов РФ в консолидированном бюджете РФ с 36,2% в 2020 г. до 37,3% в 2022 г. (табл. 16).

На первый взгляд можно оценить это как снижение зависимости региональных и муниципальных бюджетов от бюджета вышестоящего уровня. Однако если проанализировать параметры консолидированного бюджета субъектов РФ в 2020-2022 г.г. (табл. 16), можно заметить, что периоды роста его профицита связаны с отставанием динамики расходов от динамики доходов. Это дает основание сделать вывод, что в условиях сокращения доли и объемов межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в доходах бюджетов субъектов РФ в течение 2020-2022 г.г. субъекты РФ будут стараться сократить свои расходные обязательства для поддержания сальдо своих бюджетов в положительной зоне и выполнения других показателей финансовой устойчивости. Это подтверждается и сокращением к 2022 г. доли расходов бюджетов субъектов РФ в расходах консолидированного бюджета Российской Федерации. В этой связи говорить о снижении зависимости бюджетов субъектов Российской Федерации от межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и росте их финансовой самостоятельности несколько преждевременно.

*В структуре межбюджетных трансфертов* основная доля приходится на *дотации.* Она продолжает увеличиваться и составит в 2020 году 36,52%, в 2020 году – 36,7%, в 2021 году – 38,36% (табл. 17).

Большая часть дотаций традиционно приходится на *дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности*: на их долю в 2020 г. выделяется 77,0% общего объема дотаций, в 2021 г. - 77,8%, в 2022 г. - 78,1%. Это свидетельствует о преобладании выравнивающего характера финансовой помощи из федерального бюджета, с одной стороны, и сохранении высокой степени дифференциации среди субъектов Российской Федерации по уровню бюджетной обеспеченности, с другой. Число субъектов Российской Федерации, которые будут являться получателями данного вида дотации, сохраняется на протяжении последних пяти лет и составляет 71 субъект.

*Таблица 17 - Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на 2020год и на плановый период 2021 и 2022 годов*

млн. руб.

| Наименования | 2019 год (оценка\*) | 2020 год | | | 2021 год | | | 2022 год | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Закон № 459-ФЗ | Законо-проект | Δ к закону, % | Закон № 459-ФЗ | Законо-проект | Δ к закону, % | Законо-  проект | Δ к законо-проекту на 2021 год, % |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5=4/3\*100 | 6 | 7 | 8=7/6\*100 | 9 | 10=9/7\*100 |
| **Межбюджетные трансферты, в том числе:** | 2 526 964,3 | 2 319 731,0 | 2 552 449,4 | 110,0 | 2 268 577,7 | 2 566 402,9 | 113,1 | 2 482 859,7 | 96,7 |
| *на реализацию национальных проектов* | 602 185,7 | 645 703,5 | 747 842,2 | 115,8 | 655 901,0 | 757 585,1 | 115,5 | 686 301,7 | 90,6 |
| *в том числе:* |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Дотации | 957 426,5 | 875 146,0 | 932 133,6 | 106,5 | 893 448,6 | 939 372,5 | 105,1 | 952 323,1 | 101,4 |
| Субсидии, в том числе: | 640 334,2 | 673 191,4 | 765 531,7 | 113,7 | 567 675,5 | 717 420,9 | 126,4 | 724 375,9 | 101,0 |
| *на реализацию национальных проектов* | *327 464,3* | *385 510,5* | *411 957,3* | 106,9 | *371 965,3* | *396 759,9* | 106,7 | *416 362,1* | 104,9 |
| Субвенции, в том числе: | 424 763,0 | 394 353,3 | 514 719,5 | 130,5 | 399 724,7 | 517 141,0 | 129,4 | 532 084,0 | 102,9 |
| *на реализацию национальных проектов* | *58 278,7* | *65 417,9* | *156 706,6* | 239,5 | *68 531,2* | *162 800,3* | 237,6 | *171 579,7* | 105,4 |
| Иные межбюджетные трансферты, в том числе: | 504 440,6 | 377 040,4 | 340 064,6 | 90,2 | 407 728,9 | 392 468,5 | 96,3 | 274 076,7 | 69,8 |
| *на реализацию национальных проектов* | *216 442,7* | *194 775,2* | *179 178,3* | 92,0 | *215 404,5* | *198 025,0* | 91,9 | *98 359,9* | 49,7 |

Поскольку в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности предоставляются регионам, у которых ее уровень «не превышает уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (ст. 131, п. 4[[6]](#footnote-6)), можно утверждать, что, несмотря на ожидаемую стабилизацию социально-экономического развития страны, существенная часть регионов будет продолжать испытывать потребность в поддержке при предоставлении базового объема государственных и муниципальных услуг. На наш взгляд, основная причина сложившейся ситуации заключается в сохраняющемся несоответствии доходных источников и расходных обязательств регионов, а также имеющей место необоснованной концентрацией доходов в отношении ключевых налогов на федеральном уровне.

Второе место занимают дотации на *поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации* Их доля в общем объеме дотаций в течение трех лет будет постепенно снижаться с 16,5% в 2020 г. до 15,6% в 2022 г. Большая их часть по объему финансирования представлена дотациями на частичную компенсацию дополнительных расходов субъектов РФ на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы с ежегодным выделением средств на эти цели в течение всего бюджетного цикла в размере 100 млрд. руб. Считаем, что данная разновидность дотаций имеет существенное значение для повышения сбалансированности бюджетов регионов в виду закрепления за субъектами Федерации обязательств обеспечению роста оплаты труда работников бюджетной сферы даже в условиях отсутствия роста экономики. Считаем, объем средств, выделяемых на указанный вид дотаций, необходимо ежегодно индексировать на уровень заложенной в проект инфляции, наряду с индексацией социальных выплат.

Другой разновидностью дотаций по этому направлению являются дотации на непосредственное обеспечение сбалансированности региональных бюджетов. Следует отметить, что дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, предоставляемые в целях поощрения достижения субъектами РФ лучших значений целевых показателей в сфере экономики, финансов и социальной сферы по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и (или) органов местного самоуправления, и имеющие по своему экономическому содержанию более сильный мотивационный характер, по своему объему уступают другим видам межбюджетных трансфертов: их объем в 2020 г. должен составить 39 100,646 млрд. руб. (или 5,45% в общем объеме трансфертов), в 2021 г. - 35 828,388 млрд. руб. (4,9%), в 2022 г. - 38 566,190 млрд. руб. (5,2%).

Однако, не умаляя важности данного направления финансовой поддержки регионов, следует отметить крайнюю «непрозрачность» содержания этого вида межбюджетных трансфертов: объективных критериев их распределения не содержится ни в пояснительной записке, ни в проекте закона о бюджет. Следует отметить, что из общего объема средств федерального бюджета, выделяемых на дотации по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ только часть имеет конкретное распределение по суммам в отношении всего трех из 85 субъектов Российской Федерации - Чеченской Республики, Красноярского края и Саратовской области. Так, из 54,6 млрд. руб. средств федерального бюджета на указанные дотации в 2020 г. по трем указанным регионам распределено 15,8 млрд. руб. (28,4%), при чем большая часть из них (13,2 млрд. руб. или 24% всех дотаций этого типа) приходится на Чеченскую республику. Оставшаяся сумма (71,6%) будет распределяться по решениям Правительства Российской Федерации. Считаем необходимым установить четкие критерии распределения данного вида дотации между субъектами РФ, а также устанавливать их распределение в отношении всех, а не избранных субъектов РФ в процессе рассмотрения и обсуждения проекта федерального бюджета в Государственной Думе РФ.

Третье место в структуре межбюджетных трансфертов занимают дотации (гранты) бюджетам субъектов РФ за достижение показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Следует положительно отметить увеличение их объема в сравнении с их значениями в законе о федеральном бюджете № 459−ФЗ в 2,5 раза с сохранением этого уровня на протяжении всего бюджетного цикла: ежегодно на поощрение органов власти субъектов РФ планируется выделять 50 млрд. руб.

Важную роль играют в региональных бюджетах дотации, связанные с особым режимом безопасного функционирования закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО). Ежегодное финансирование ЗАТО составит примерно 8,9 млрд. руб.

Не менее важную роль в стимулирующей финансовой поддержке регионов играют *субсидии*. Повышение их доли в общем объеме межбюджетных трансфертов в 2020 г. в сравнении с 2019 г. на 4 процента (с 26 до 29,9 процентов или на 140 млрд. руб.) следует оценить безусловно положительно. В течение всего бюджетного цикла их доли будет находиться в диапазоне 29 процентов, снижаясь в 2020 г. до 28,0% и вновь возрастая до 29,1% в 2021 г. Основная проблема данного вида межбюджетных трансфертов, неоднократно отмечаемая аудиторами Счетной палаты[[7]](#footnote-7), заключается в том, что Бюджетным кодексом Российской Федерации предусмотрено предоставление регионам значительного числа субсидий (в настоящее время их число составляет 91 субсидию), что затрудняет процедуру контроля выделяемых бюджетных средств и создает риски их нецелевого использования.

Предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий Российской Федерации в форме *субвенций* *на осуществление переданных полномочий Российской Федерации* будет увеличено в 2020 г. в сравнении с 2019 г. почти на 34 процента. В результате удельный вес этого вида межбюджетных трансфертов в общем их объеме возрастает с 16 % в 2019 г. до 20,2% в 2020-2021 г.г. и последующим ростом до 21,4% к 2022 г. Одновременно это означает и повышение удельного веса вмененных расходов в бюджетах субъектов РФ по передаваемым с федерального уровня полномочиям за счет субвенций. К сожалению, рост данного вида межбюджетных трансфертов снижает финансовую самостоятельность регионов в использовании получаемых средств, вытесняя другие, более нужные для регионов формы их финансового стимулирования.

В отношении доли *иных межбюджетных трансфертов* можно отметить увеличение их доли с 10,5% в 2018 году до 15,3% в 2021 году, однако в 2022 году доля иных межбюджетных трансфертов в общем объеме трансфертов составит 11,0%. В настоящее время число иных межбюджетных трансфертов составляет 32 вида, что существенно затрудняет процедуру их планирования и администрирования. Было бы целесообразно предусмотреть возможность сокращения числа иных межбюджетных трансфертов путем их перевода в альтернативные формы поддержки, например, в форму межбюджетных консолидированных субсидий или прямых выплат населению.

Структура распределения указанных межбюджетных трансфертов по разделам классификации бюджетных расходов свидетельствует о их росте по разделам 10 «Социальная политика» и 14 «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации». На раздел 14 предусмотрено 46,9% всех трансфертов из федерального бюджета в 2020 году, 47,4% в 2021 году и 47,6% в 2022 году.

Таким образом, в течение 2020-2022 г.г. будет происходить перераспределение форм межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ в пользу субсидий и субвенций за счет снижения как в абсолютном, так и в относительном выражении иных межбюджетных трансфертов и дотаций.

***Выводы и предложения***

Проведенный анализ проекта федерального бюджета на 2020−2022 г.г. позволяет сделать вывод о продолжающихся изменениях в смещении приоритетов бюджетной политики в сторону стимулирования стратегически важных для российской экономики расходов. Формирование проекта федерального бюджета предполагает выделение в приоритетном порядке бюджетных ассигнований на реализацию национальных проектов. Ключевым посылом бюджетной стратегии остается накопление резервов при расширении государственных заимствований. Не отрицая необходимости поддержания сбалансированного по источникам федерального бюджета с относительно низким дефицитом, а при благоприятной рыночной конъюнктуре ⎯ и профицитом как залога устойчивости государственных финансов и фактора снижения инфляционных ожиданий в экономике, считаем, что одновременное поддержание значительного профицита и избыточных резервов при финансировании более трети расходов бюджета за счет государственных займов в условиях сжатия кредитного предложения российских банков ограничивает возможности ускоренного роста российской экономики темпами не ниже 3-х процентов в год.

Несмотря на высокую долговую и финансовую устойчивость проекта федерального бюджета, тем не менее существуют следующие риски его исполнения в предстоящем бюджетном цикле:

1. в условиях замедления мировой экономики обеспечение совокупных расходов федерального бюджета на прогнозируемом в плановые прогнозные периоды уровне потребует привлечения дополнительных ресурсов в бюджет. Кроме того, в условиях спада деловой активности кассовое исполнение такого объема расходов становится все более проблематичным. Эксперты заявляют о растущей вероятности нового мирового экономического кризиса, подобного событиям десятилетней давности. Этот вывод подсказывает целый ряд показателей текущего состояния мировой экономики. Индекс роста обрабатывающей промышленности показывает наихудший результат за последние десять лет[[8]](#footnote-8). «Пока торговая война между США и Китаем продолжает бушевать, топ-менеджеры промышленных компаний от Германии до Японии и России жалуются на то, что бизнес сжимается, а Всемирная торговая организация урезала свой прогноз по международной торговле до самого низкого уровня за десятилетие», отмечает аналитическое агентство Bloomberg.[[9]](#footnote-9) На этом фоне продолжает ухудшаться динамика российского экспорта (в первом полугодии 2019 г. экспорт сократился на 4,9% к соответствующему периоду предыдущего года);
2. недостижение заявленной в проекте динамики доходов федерального бюджета в виду ухудшения ситуации на мировом рынке энергоносителей и как следствие - неполучение дополнительных нефтегазовых доходов, поступающих в ФНБ. В 2018 г. доходы федерального бюджета достигли уровня 19,5 трлн. руб. Относительно значения 2017 г. это означает рост на 29%. Однако около 70% прироста этих доходов было достигнуто за счет высокой динамики нефтегазовых доходов. За год они выросли на 49%. Это привело к тому, что доля нефтегазовых доходов в общей величине поступлений в федеральный бюджет выросла до 47,6% в 2018 г. (в 2017 г. она составляла 41,1%). Зависимость федерального бюджета от нефтегазовых доходов вернулась к уровню 2013-2014 гг. В этих условиях снижение цены на мировом рынке нефти может привести к риску неисполнения федерального бюджета по доходам. Базовый прогноз МЭР предполагает, что в 2020 г. цены на нефть марки Urals снизятся до $57 за баррель, а к 2024-му – до $53. Консервативный прогноз ожидает падения цены до $42,5 в 2020 году и рост до $45,9 к 2024-му.[[10]](#footnote-10)
3. заявленные в проекте целевые показатели бюджетной политики достигаются при условии стопроцентного финансирования расходов федерального бюджета. Ожидаемый в прогнозе рост ВВП в 2021-2022 гг. вселяет уверенность, что, экономика в состоянии «поглотить» дополнительное финансирование, не вызывая повышения уровня инфляции. Однако приводимые Счетной палатой РФ данные по исполнению расходов федерального бюджета как в программном, так и в непрограммном формате за 1 полугодие 2019 г. свидетельствуют о наличии существенных проблем в использовании бюджетных средств[[11]](#footnote-11):

* уровень исполнения расходов федерального бюджета за 1 полугодие 2019 г. составил 42,5 % от утвержденного на год показателя сводной росписи, *что является достаточно низким показателем за последние годы*;
* уровень исполнения расходов на реализацию нацпроектов и Комплексного плана развития за первое полугодие 2019 г. оставил 32,4 %, что на 10,1 процентного пункта ниже среднего уровня исполнения расходов федерального бюджета (42,5 %), за 10 месяцев 2019 г. - 48%;
* уровень исполнения программных расходов федерального бюджета за первое полугодие 2019 г. также был менее 50% (41,8%), что более чем на 1% ниже аналогичного показателя прошлого года;
* исполнение расходов на реализацию Федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП) составило лишь 21,4 % показателя сводной росписи, что на 6 процентных пунктов ниже, чем на 1 июля 2018 года;
* ежегодно растет объем остатков неиспользованных бюджетных ассигнований, в основном за счет неполного исполнения госконтрактов, который в 2018 году составил 760,9 млрд. рублей и превысил показатель за аналогичный период 2018 года на (на 21,3 %);

Обобщая отмеченные проблемы, можно сказать, что при наличии возможностей аккумулирования значительного объёма бюджетных средств в федеральном бюджете за последние два года остается много вопросов по порядку их использования.

Кроме указанных выше рисков при анализе приоритетов расходования средств федерального бюджета в предстоящем бюджетном цикле были выявлены основные проблемы низкого воздействия возросшего объема бюджетных расходов на динамику экономического роста в России.

1. Прогнозируемое сокращение расходов по одним разделам и увеличение по другим в предстоящем бюджетном цикле не приведет к существенному изменению их структуры в среднесрочном периоде. Сохраняющаяся инерционность структуры расходной части федерального бюджета, несмотря на предпринятые меры со стороны Правительства и Министерства финансов РФ по ее трансформации не позволяет в намеченные сроки и в полном объеме достичь национальных целей, обозначенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204.

2. Направления расходов, отвечающих за воспроизводство и повышение качества человеческого капитала – образование и здравоохранение − для достижения их уровня, сопоставимого со странами ОЭСР, не получили должного финансирования в федеральном бюджете. Между тем эти расходы, наряду с расходами на развитие инфраструктуры, в условиях нарастающих демографических проблем и снижения численности активного трудоспособного населения напрямую влияют на устойчивый экономический рост в долгосрочной перспективе, тем более что основной акцент в повышении реальных доходов населения в прогнозе социально-экономического развития на 2020-2022 г.г. делается на рост производительности труда.

3. Начатая в 2019 г. реструктуризация расходов федерального бюджета отражает недостаточную финансовую поддержку направлений, отвечающих за развитие несырьевых отраслей экономики, выравнивание ее территориальных и социальных диспропорций. Необходимость финансового воздействия на выравнивание условий территориального развития актуальна для России, где в силу исторических традиций, климатических условий, неравномерности размещения природных ресурсов и других факторов имеются существенные различия в экономическом потенциале отдельных регионов. В условиях медленного оживления российской экономики задачей бюджетной политики в области бюджетных расходов должно является установление такой их структуры, которая бы обеспечивала создание условий для экономического роста без сокращения социальных гарантий со стороны государства и других значимых его функций. С другой стороны, выбор оптимальной структуры расходов оказывает влияние на объем поступающих в бюджеты ресурсов через увеличение номинальных доходов населения, стимулирование дополнительных доходов организаций, увеличение стоимости инвестиционных активов.

4. До сих пор остается не ясным вклад национальных проектов в динамику экономического роста. Университет в прошлогоднем своем заключении на проект федерального бюджета отмечал необходимость наличия в пояснительной записке обоснованных расчетов мультипликативного эффекта по каждому национальному проекту. Однако таких расчетов ни в отмеченном документе, ни в паспортах самих национальных проектов не содержится. В таких условиях высока вероятность того, что формированное финансирование национальных проектов обернется приростом новых объемов незавершенного строительства, а также может создать инфляционное давление на экономику.

Для повышения результативного воздействия федерального бюджета на ускорение экономического развития и качественное улучшение уровня жизни населения Российской Федерации считаем необходимым:

1. изменить структуру расходов по проектам в сфере образования и науки, сместив акцент в финансировании не только на развитие инфраструктуры, но и на подготовку кадров, развитие фундаментальной науки;
2. дополнительно обосновать в пояснительной записке к проекту и предусмотреть финансирование комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры за счет внебюджетных источников;
3. при принятии решения о выделении дополнительного финансирования на национальные проекты, в т.ч. из Фонда национального благосостояния следует учитывать степень кассового исполнения предусмотренных для них ранее объемов финансирования;
4. установить ежегодные ограничения на объемы использования ликвидных средств Фонда национального благосостояния для финансирования инфраструктурных проектов внутри Российской Федерации, а также для замещения части государственных займов при финансировании приоритетных национальных проектов;
5. для повышения прозрачности расходной части федерального бюджета необходимо предусмотреть сокращение объема закрытых статей расходов, не связанных с экономической безопасностью Российской Федерации, через проведение их комплексной инвентаризации, как в части программных, так и непрограммных расходов федерального бюджета, а также предоставлять ежегодное обоснование объемов закрытой части в пояснительной записке к проекту федерального бюджета;
6. для получения объективных результатов оценки эффективности программных расходов необходимо привести в полное соответствие целевые показатели (индикаторы) каждого федерального проекта, входящего в состав конкретной государственной программы, с профильной направленностью целевых показателей (индикаторов) этой программы. При этом содержание основных мероприятий госпрограммы должно полностью соответствовать не только целям составляющих ее отдельных федеральных проектов, но и целям реализации государственной программы в целом;
7. для повышения динамики и результатов реализации национальных проектов, реализуемых в субъектах Российской Федерации с привлечением средств федерального бюджета, необходимо активизировать обзоры бюджетных расходов не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов Российской Федерации и учитывать их результаты при составлении проектов федерального бюджета и бюджетов других уровней. Это позволит высвободить неэффективно или недостаточно эффективно используемые средства бюджетов, перенаправив их на финансирование приоритетных направлений с высокой отдачей для экономики.

Заключение подготовлено преподавателями *кафедры Финансов и цен*:

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

Приложение 1

Расходы федерального бюджета на пенсионное обеспечение

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2019  459-ФЗ | 2020  законопроект | | 2021  Законопроект | | 2022  законопроект | |
| млрд рублей | млрд рублей | % к предыдущему году | млрд рублей | % к предыдущему году | млрд рублей | % к предыдущему году |
| Пенсионное обеспечение | 3 248,5 | 3 256,7 | 100,3 | 3 225,0 | 99,0 | 2 968,9 | 92,1 |
| ГП Российской Федерации "Социальная поддержка граждан" | 100,3 | 84,1 | 83,8 | 79,4 | 94,4 | 89,7 | 113,0 |
| Подпрограмма "Обеспечение мер социальной поддержки отдельных категорий граждан" | 100,3 | 84,1 | 83,8 | 79,4 | 94,4 | 89,7 | 113,0 |
| ОМ "Оказание мер социальной поддержки ветеранам Великой Отечественной войны и боевых действий" | 3,2 | 2,8 | 87,5 | 2,4 | 85,7 | 2,1 | 87,5 |
| ОМ "Оказание мер государственной поддержки инвалидам" | 0,5 | 0,5 | 100,0 | 0,5 | 100,0 | 0,5 | 100,0 |
| ОМ "Предоставление социальных доплат к пенсии" | 93,0 | 77,4 | 83,2 | 73,2 | 94,6 | 83,9 | 114,6 |
| ОМ "Выплата дополнительного материального обеспечения гражданам за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией" | 3,5 | 3,4 | 97,1 | 3,3 | 97,1 | 3,1 | 93,9 |
| Развитие пенсионной системы Российской Федерации | 3 103,3 | 3 107,6 | 100,1 | 3 079,5 | 99,1 | 2 800,4 | 90,9 |
| 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 | 102,5 | 790,9 | 103,6 | 553,7 | 70,0 |
| Материальное обеспечение специалистов ядерного оружейного комплекса Российской Федерации (Межбюджетные трансферты) | 7,5 | 7,8 | 104,0 | 8,1 | 103,8 | 8,4 | 103,7 |
| Выплата пенсий по государственному пенсионному обеспечению (Межбюджетные трансферты) | 471,1 | 500,6 | 106,3 | 524,9 | 104,9 | 548,8 | 104,6 |
| Выплата доплат к пенсиям (Межбюджетные трансферты) | 0,0 | 0,0 | 116,0 | 0,0 | 96,9 | 0,0 | 93,4 |
| Осуществление пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации, постоянно проживающих в Республике Абхазия (Межбюджетные трансферты) | 0,8 | 0,7 | 87,5 | 0,7 | 100,0 | 0,7 | 100,0 |
| Осуществление пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации, постоянно проживающих в Республике Южная Осетия (Межбюджетные трансферты) | 0,0 | 0,0 | 124,1 | 0,0 | 98,5 | 0,0 | 96,7 |
| Валоризация величины расчетного пенсионного капитала (Межбюджетные трансферты) | 677,0 | 694,1 | 102,5 | 681,2 | 98,1 | 680,3 | 99,9 |
| Возмещение расходов по выплате страховых пенсий в связи с зачетом в страховой стаж нестраховых периодов (Межбюджетные трансферты) | 90,7 | 100,9 | 111,2 | 115,0 | 114,0 | 130,7 | 113,7 |
| Софинансирование формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц за счет средств Фонда национального благосостояния (Межбюджетные трансферты) | 4,4 | 4,5 | 102,3 | 4,3 | 95,6 | 4,1 | 95,3 |
| 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 | 126,0 | 73,4 | 106,7 | 78,6 | 107,1 |
| Межбюджетные трансферты на обязательное пенсионное страхование (Межбюджетные трансферты) | 1 052,1 | 966,7 | 91,9 | 880,9 | 91,1 | 795,1 | 90,3 |
| Государственная судебная власть | 35,8 | 39,1 | 109,2 | 40,7 | 104,1 | 42,4 | 104,2 |
| Реализация функций иных федеральных органов государственной власти | 9,0 | 26,0 | 288,9 | 25,3 | 97,3 | 36,5 | 144,3 |

Приложение 2

Расходы Пенсионного фонда Российской Федерации

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2019  432-ФЗ | 2020  Законопроект | | 2021  законопроект | | 2022  законопроект | |
| млрд рублей | млрд рублей | % к предыдущему году | млрд рублей | % к предыдущему году | млрд рублей | % к предыдущему году |
| ВСЕГО | 8 635,92 | 9 042,26 | 104,7 | 9 325,02 | *103,1* | 9 702,29 | *104,0* |
| Общегосударственные вопросы | 118,95 | 122,31 | 102,8 | 125,52 | *102,6* | 129,42 | *103,1* |
| Образование | 0,13 | 0,13 | 100,0 | 0,14 | *107,7* | 0,14 | *100,0* |
| Социальная политика | 8 516,83 | 8 919,82 | 104,7 | 9 199,36 | *103,1* | 9 572,72 | *104,1* |
| *в том числе:*  *- Пенсионное обеспечение* | *7 587,93* | *8 021,99* | *105,7* | *8 275,14* | *103,2* | *8 662,8* | *104,7* |
| *- Социальное обеспечение населения* | *545,02* | *554,57* | *101,8* | *561,84* | *101,3* | *582,64* | *103,7* |
| *- Охрана семьи и детства* | *325,44* | *316,22* | *97,2* | *329,01* | *104,0* | *299,47* | *91,0* |
| *- Прикладные научные исследования в области социальной политики* | *0,06* | *0,05* | *83,3* | *0,05* | *100,0* | *0,05* | *100,0* |
| *- Другие вопросы в области социальной политики* | *58,39* | *27,01* | *46,3* | *33,33* | *123,4* | *27,77* | *83,3%* |
| *СПРАВОЧНО: ИПЦ, декабрь к декабрю* | *103,8* | *-* | *103,0* | *-* | *104,0* | *-* | *104,0* |

Приложение 3

Расходы Фонда социального страхования

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименование | 2019 | 2020 | | 2021 | | 2022 | |
| млрд рублей | млрд рублей | % к предыдущему году | млрд рублей | % к предыдущему году | млрд рублей | % к предыдущему году |
| ВСЕГО | 741,01 | 788,11 | 106,4 | 831,40 | *105,5%* | 873,96 | *105,1%* |
| Общегосударственные вопросы | 25,83 | 26,60 | 103,0 | 27,66 | *104,0%* | 28,48 | *103,0%* |
| Образование | 0,09 | 0,09 | 100,0 | 0,09 | *100,0%* | 0,09 | *100,0%* |
| Социальная политика | 715,09 | 761,42 | 106,5 | 803,64 | *105,5%* | 845,39 | *105,2%* |
| *в том числе* |  |  |  |  |  |  |  |
| *- Социальное обеспечение населения* | 713,91 | 760,25 | *106,5* | *802,44* | *105,5%* | *844,16* | *105,2%* |
| *- Охрана семьи и детства* | 0,00 | 0,00 | *97,7* | *0,00* | *98,3%* | *0,00* | *100,0%* |
| *- Прикладные научные исследования в области социальной политики* | 0,03 | 0,03 | *100,0* | *0,03* | *100,0%* | *0,03* | *100,0%* |
| *- Другие вопросы в области социальной политики* | 1,16 | 1,14 | *98,3* | *1,17* | *102,6%* | *1,21* | *103,4%* |

Приложение 4

Основные параметры бюджета Фонда обязательного медицинского страхования в 2020-2022 гг.

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2019 | 2020 | | 2021 | | 2022 | |
| млрд рублей | млрд рублей | % к предыдущему году | млрд рублей | % к предыдущему году | млрд рублей | % к предыдущему году |
| Доходы | 2098,0 | 2367,2 | 112,8 | 2 511,00 | 106,1 | 2 645,70 | 105,4 |
| из них |  |  |  |  |  |  |  |
| межбюджетные трансферты из федерального бюджета | 193,8 | 246,8 | 127,3 | 272,1 | 110,3 | 273,0 | 100,3 |
| *в том числе* |  |  |  |  |  |  |  |
| *- лечение онкологических заболеваний* | *70,0* | *120* | *171,4* | *140* | *116,7* | *140* | *100,0* |
| *- обеспечение нестраховых расходов* | *114,8* | *114,8* | *100,0* | *119,4* | *104,0* | *119,4* | *100,0* |
| *- компенсация выпадающих доходов* | *9,0* | *12* | *133,3* | *12,7* | *105,8* | *13,6* | *107,1* |
| Расходы | 2190,2 | 2368,6 | 108,1 | 2515,9 | 106,2 | 2652,6 | 105,4 |
| в том числе  межбюджетный трансферт из бюджета ФСС | 15,9 | 16,7 | 105,0 | 16,7 | 100,0 | 16,6 | 99,4 |
| Дефицит бюджета | - 92,2 | - 1,4 | - | - 4,9 | - | - 6,9 | - |
| *СПРАВОЧНО: ИПЦ, декабрь к декабрю* | *103,8* | *-* | *103,0* | *-* | *104,0* | *-* | *104,0* |

1. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» от 29.11.2018 N 459-ФЗ: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_312362/> [↑](#footnote-ref-1)
2. Данные пояснительной записки к проекту закона о федеральном бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 г.г..Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/802503-7> [↑](#footnote-ref-2)
3. Данные пояснительной записки к проекту закона о федеральном бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 г.г..Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/802503-7> [↑](#footnote-ref-3)
4. Рассчитано на основе данных из пояснительной записки к проекту закона о федеральном бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 г.г..Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/802503-7> [↑](#footnote-ref-4)
5. Расчеты авторов на основе таблицы 12. [↑](#footnote-ref-5)
6. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 02.08.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2019). – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_19702/42df670934cd2c8f62a9ef153b2826b4d39b3ff4/ [↑](#footnote-ref-6)
7. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на Проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов». – Режим доступа: http://audit.gov.ru/upload/iblock/a80/a80472058c7347c07c26802f8f0de316.pdf [↑](#footnote-ref-7)
8. Pickert R. U.S. Factory Gauge Hits 10-Year Low as World Slowdown Widens. – Bloomberg. – 2019. – 1 October, https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-10-01/u-s-factory-gauge-sinks-to-10-year-low-as-employment-wobbles [↑](#footnote-ref-8)
9. [Fergal O'Brien](https://www.bloomberg.com/authors/AF-pEHRMIiY/fergal-obrien), [Michelle Jamrisko](https://www.bloomberg.com/authors/AQNh_obg0vA/michelle-jamrisko). World Economy Sends Up Flares as Manufacturing Slump Hits U.S. – Bloomberg. – 2019. – 1 October, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-10-01/asia-factory-sentiment-remains-brittle-ahead-of-u-s-china-talks> [↑](#footnote-ref-9)
10. https://www.rbc.ru/economics/04/10/2019/5d96a6a39a7947545952a6fb?utm\_source=yxnews&utm\_medium=desktop&utm\_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews [↑](#footnote-ref-10)
11. Официальный сайт Счетной палаты РФ: «Аналитический отчет о ходе исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации за январь – июнь 2019 года». <http://audit.gov.ru/promo/analytical-report-federal-budget-2019-2/index.html> [↑](#footnote-ref-11)