



Федеральное государственное
образовательное бюджетное
учреждение высшего образования
**«Финансовый университет при
Правительстве Российской Федерации»
(Финансовый университет)**

Ленинградский пр-т, д.49, Москва, ГСП-3, 125993
тел. (499) 943-98-29, 943-98-55, факс (499) 157-70-70
e-mail: academy@fa.ru http://www.fa.ru
ОКПО 00042493, ОГРН 1027700451976,
ИНН 7714086422

15.10.2021 № 08254
На № 3.7-6/770 от 01.10.2021

Государственная Дума Федерального
Собрания Российской Федерации
Председателю Комитета
по бюджету и налогам

А.М. Макарову

О направлении заключения

Уважаемый Андрей Михайлович!

На Ваше письмо направляем заключение на проект федерального закона
№ 1258295-7 «О федеральном бюджете на 2022 год и плановый период 2023 и
2024 годов».

Приложение: на 71 л. в 1 экз.

Ректор

С уважением,

М.А. Эскиндаров



189696 474207
Государственная Дума ФС РФ
Дата 25.10.2021 14:07
№7190-8; 3.7

С.П. Соляникова
8 (499)503-4780

5795

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект федерального закона № 1258295-7
«О федеральном бюджете на 2022 год и плановый период
2023 и 2024 годов»

Проект федерального закона № 1258295-7 «О федеральном бюджете на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов» (далее – законопроект):

- разработан в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации, Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утвержденных Председателем Правительства Российской Федерации 29 сентября 2018 г., Стратегического прогноза Российской Федерации до 2035 года, одобренного на оперативном совещании Совета Безопасности 22 февраля 2019 г., Бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2036 года, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 г. № 558-р, национальных проектов и государственных программ Российской Федерации, а также Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов;

- в целом способствует формированию условий для достижения национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года, сформулированных в указе Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474;

- учитывает восстановление экономической активности в 2021 году на фоне продолжающейся борьбы с коронавирусной инфекцией и сохранения внешнеэкономических санкций;

- ориентирован на обеспечение устойчивости федерального бюджета в 2022-2024 гг.

Национальные цели и риски федерального бюджета на 2022 год и долгосрочную перспективу

Для достижения целевых индикаторов национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года необходимо повысить темпы экономического роста, на которые негативно влияют такие факторы, как: слабое развитие инфраструктуры, неэффективная отраслевая структура экономики, низкие темпы роста производительности труда, старение и низкие доходы населения, недостаточный уровень интеграции в мировую экономику, а также геополитические риски, негативно воздействующие на частные инвестиции. Решение этих задач *невозможно без уточнения приоритетов государственных расходов и соответствующего изменения структуры расходов федерального бюджета* на средне- и долгосрочную перспективу.

Однако анализ структуры расходов федерального бюджета на 2022-2024 гг. свидетельствует, что она остается инерционной как в разрезе направлений расходования средств (см. таблицу 1), так и в части структуры и динамики программных расходов (см. таблицу 12).

Уровень бюджетных расходов социальной направленности в общем объеме расходов в соответствии с законопроектом возвращается к доле, которая сложилась до пандемии, при этом *расходы на реализацию мероприятий социальной политики снизятся до 4,2% от ВВП к 2024 г. и это будет самый низкий показатель за последнее десятилетие.*

Таблица 1 – Структура расходов федерального бюджета в 2014-2024 гг., % к ВВП

Разделы	2014	2015	2016	2017	2018	2019*	2020*	2021***	2022	2023	2024
01 Общегосударственные вопросы	1,3	1,5	1,3	1,3	1,3	1,0	1,4	1,5	1,4	1,2	1,1
02 Национальная оборона	3,5	4,3	4,4	3,1	2,8	0,9	3,0	2,7	2,6	2,5	2,5
03 Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,9	2,8	2,2	2,1	2,1	1,3	2,1	1,9	2,1	2,0	2,0
04 Национальная экономика	4,3	3,0	2,7	2,7	2,4	2,4	3,3	2,9	2,6	2,5	2,3
05 ЖКХ	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,3	0,3	0,4	0,3	0,4	0,3
06 Охрана окружающей среды	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3
07 Образование	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
08 Культура, кинематография	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
09 Здравоохранение	0,7	0,5	0,6	0,5	0,5	0,6	1,2	1,1	0,9	0,9	0,8
10 Социальная политика	4,8	5,9	5,3	5,4	4,6	4,4	6,5	5,0	4,4	4,4	4,2
11 Физическая культура и спорт	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,04	0,03
12 Средства массовой информации	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
13 Обслуживание государственного и муниципального долга	0,6	0,8	0,7	0,8	0,8	0,7	0,7	0,9	1,1	1,2	1,2
14 Межбюджетные трансферты общего характера	1,1	0,9	0,8	0,9	0,9	0,9	1,3	0,9	0,8	0,7	0,7

* данные Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета - <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/federalnyj-byudzheto/>

** Федеральный закон от 08.12.2020 № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»

*** показатели сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2021 г.

По сравнению со средним показателем стран ОЭСР расходы на социальную поддержку в России в 2014-2024 гг. ниже в среднем на 1,9% ВВП, при этом сложилась тенденция увеличения в составе доходов граждан доли социальных выплат на фоне сокращения доли оплаты труда, доходов от собственности и предпринимательской деятельности. Соответственно, остаются нерешенными проблемы бедности и неравенства доходов отдельных социальных групп населения. И хотя отмечается некоторое снижение показателей, отражающих неравенство доходов (см. рисунок 1), но уровень даже 1995 г. не достигнут.

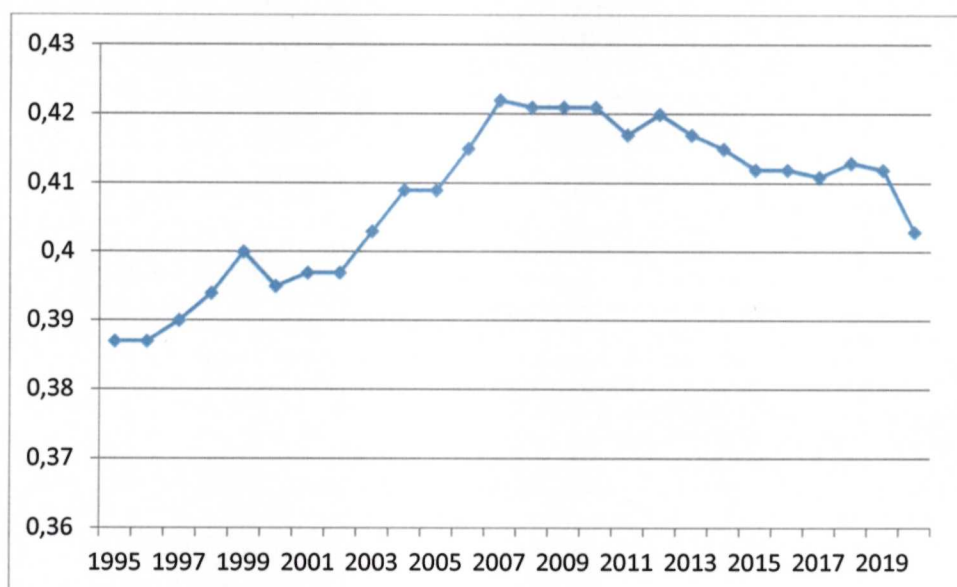


Рисунок 1 – Динамика коэффициента Джини в Российской Федерации в 1995-2020 гг.

Источник: составлено на основе данных Росстата о распределении доходов населения

Такие национальные цели развития Российской Федерации, как сохранение населения, здоровье и благополучие людей; возможности для самореализации и развития талантов; комфортная и безопасная среда для жизни; достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство, цифровая трансформация, не получили значимого бюджетного стимулирования в части налоговых расходов федерального бюджета на 2022-2024 гг.

Учитывая, что за 2014-2024 гг. количество субъектов федерации, получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, фактически не меняется (лишь 10-13 регионов не являются ее получателями), то сокращение объема межбюджетных трансфертов, предоставляемых субъектам Российской Федерации из федерального бюджета, до 0,8% от ВВП в 2022 г. и 0,7% в 2024 г. (самый низкий показатель за 2014-2024 гг.) сделает невозможной решение задачи роста реальных доходов населения и повышения качества человеческого капитала, т.к. основной объем социальных расходов финансируется именно из региональных бюджетов.

Учитывая неравномерность социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, которая обусловлена большим количеством факторов, на многие из которых не могут влиять регионы (неравномерность размещения производственных мощностей, полезных ископаемых и налогоплательщиков, демографические, исторические, природно-климатические, культурные и т.п. факторы), *возрастают риски роста дефицита бюджетов субъектов Российской Федерации*, в том числе из-за необходимости реализации мероприятий по достижению национальных целей развития. Реализация этих рисков, соответственно, *повысит и нагрузку на федеральный бюджет, у которого уже и сейчас ограничены возможности для маневра и выделения межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов.*

Все это свидетельствует о том, что расходы федерального бюджета на 2022-2024 годы *не обеспечивают предпосылок для долгосрочного экономического роста*, чтобы добиться реализации национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года *необходима трансформация структуры расходов федерального бюджета на 2022-2024 гг.*, рост расходов на формирование современной инфраструктуры и повышение качества человеческого капитала, финансирование мероприятий по решению демографических проблем, повышению производительности

труда и преодолению технологического отставания России от стран с развитой рыночной экономикой.

При этом *доля налоговых расходов, не распределенных по государственным программам Российской Федерации, постоянно возрастает*, налоговые расходы федерального бюджета напрямую взаимоувязываются только с 24 государственными программами Российской Федерации из 47 (51%). Не распределены по государственным программам в 2022 г. 12% налоговых расходов федерального бюджета, в 2023 и 2024 гг. – 13%, что составляет в суммарном выражении более 1 трлн. руб.

В целом переход к сбалансированному бюджету и возврат к накоплению средств в Фонде национального благосостояния должен способствовать повышению макроэкономической стабильности, *однако быстрый переход к сбалансированному бюджету происходит в том числе за счет отказа от активного налогового и бюджетного стимулирования экономики, что может привести к консервации стабильных, но низких темпов экономического роста и невозможности решения задач стратегического развития нашего общества и экономики в долгосрочной перспективе.*

Оценка параметров федерального бюджета по доходам

Прогноз доходов федерального бюджета сформирован исходя из динамики показателей базового варианта прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг. с учетом сложившейся в 2021 г. динамики макроэкономических показателей, процессов по восстановлению экономики и долгосрочных структурных изменений.

В таблице 2 приведены результаты анализа динамики доходов федерального бюджета и ВВП, которые свидетельствуют что в 2021 г. ожидается существенный (на 27%) рост доходов федерального бюджета, главным образом за счет нефтегазовых доходов (на 61,7%), в результате

Таблица 2 – Анализ динамики доходов федерального бюджета в 2019 - 2024 гг.

Показатель	2019 год	2020 год		2021 год			2022 год			2023 год			2024 год			
	факт	факт	отклонение к 2019 г. (+, -)		оценка	отклонение к 2020 г. (+, -)		прогноз	отклонение к 2021 г. (+, -)		прогноз	отклонение к 2022 г. (+, -)		прогноз	отклонение к 2023 г. (+, -)	
			сумма	%		сумма	%		сумма	%		сумма	%		сумма	%
Темп роста ВВП, % к предыдущему году	X	X	X	-3,0	X	X	4,2	X	X	3,0	X	X	3,0	X	X	3,0
Доходы, всего	20 188,8	18 722,2	-1 466,6	-7,3	23 782,3	5 060,1	27,0	25 021,9	1 239,6	5,2	25 540,2	518,3	2,1	25 831,8	291,6	1,1
в % к ВВП	18,5	17,6	-0,9	-4,9	19,1	1,5	8,5	18,8	-0,3	-1,6	18,0	-0,8	-4,3	17,0	-1,0	-5,6
в том числе:																
Нефтегазовые доходы	7 924,3	5 235,2	-2 689,1	-33,9	8 466,3	3 231,1	61,7	9 542,6	1 076,3	12,7	9 194,6	-348,0	-3,6	8 546,6	-648,0	-7,0
в % к ВВП	7,3	4,9	-2,4	-32,9	6,8	1,9	38,8	7,2	0,4	5,9	6,5	-0,7	-9,7	5,7	-0,8	-12,3
Ненефтегазовые доходы	12 264,5	13 486,9	1 222,4	10,0	15 316,1	1 829,2	13,6	15 479,3	163,2	1,1	16 345,6	866,3	5,6	17 267,2	921,6	5,6
в % к ВВП	11,2	12,7	1,5	13,4	12,3	-0,4	-3,1	11,6	-0,7	-5,7	11,5	-0,1	-0,9	11,4	-0,1	-0,9
НДС внутр.	4 257,8	4 268,6	10,8	0,3	5 326,7	1 058,1	24,8	5 270,6	-56,1	-1,1	5 793,0	522,4	9,9	6 311,4	518,4	8,9
Акцизы	946,7	900,3	-46,4	-4,9	982,0	81,7	9,1	1 041,9	59,9	6,1	1 052,4	10,5	1,0	1 066,7	14,3	1,4
Налог на прибыль	1 185,0	1 091,4	-93,6	-7,9	1 339,1	247,7	22,7	1 447,4	108,3	8,1	1 505,1	57,7	4,0	1 589,9	84,8	5,6
НДФЛ			0,0		81,4	81,4		186,9	105,5	129,6	195,1	8,2	4,4	203,8	8,7	4,5
Связанные с импортом	3 638,4	3 738,1	99,7	2,7	4 565,7	827,6	22,1	4 642,7	77,0	1,7	4 887,8	245,1	5,3	5 141,7	253,9	5,2
НДС ввозной	2 837,4	2 933,5	96,1	3,4	3 611,2	677,7	23,1	3 673,2	62,0	1,7	3 868,4	195,2	5,3	4 071,2	202,8	5,2
Акцизы	90,3	102,1	11,8	13,1	128,0	25,9	25,4	140,3	12,3	9,6	146,3	6,0	4,3	152,4	6,1	4,2
Ввозные пошлины	710,8	702,4	-8,4	-1,2	826,5	124,1	17,7	829,2	2,7	0,3	873,1	43,9	5,3	918,2	45,1	5,2
Прочее	2 236,6	3 488,6	1 252,0	56,0	3 021,1	-467,5	-13,4	2 889,7	-131,4	-4,3	2 912,3	22,6	0,8	2 953,7	41,4	1,4

уровень доходов федерального бюджета по отношению к ВВП превысит значения 2019 – 2020 гг. и составит 19,1%. В 2022 – 2024 гг. ожидается замедление темпов роста доходов бюджета и снижение их уровня по отношению к ВВП до 18,8% в 2022 г., 18% в 2023 г. и 17% в 2024 г. В 2023 – 2024 гг. темп роста доходов бюджета ожидается заметно ниже темпа роста ВВП.

Анализ данных таблицы 2 свидетельствует о сохранении зависимости доходов федерального бюджета от динамики нефтегазовых доходов.

В 2022 – 2024 гг. законопроектом предполагается рост доходов Федерального бюджета РФ – до 5,2% в 2022 г. с замедлением до 2,1% в 2023 г. и 1,1% в 2024 г. по сравнению с предыдущим годом. Предварительная оценка предполагает рост доходов на 27% по итогам 2021 г. после их снижения на 7,3% в 2020 г. Таким образом, предполагается резкий рост доходов бюджетной системы в результате восстановительного роста 2021-2022 гг. с их последующей стабилизацией и слабым ростом на уровне 1-2% в год.

В 2022 г. предполагается рост нефтегазовых доходов после их интенсивного восстановления в 2021 г. (по предварительной оценке) – на фоне ожидаемого снижения цен на нефть Urals после их восстановительного роста в 2021 г., а также продолжающегося восстановления объема добычи и экспорта нефти в 2022 г., который, как предполагается, в 2022 г. нивелирует эффект от негативного влияния цен на нефть. Вместе с тем, в 2023 г. предполагается замедление роста добычи и экспорта нефти с переходом к снижению в 2024 г., на фоне продолжающегося снижения цен на нефть Urals (см. таблицу 3). Цены на газ, как ожидается, после роста в последние годы стабилизируются в 2022 г. с переходом к снижению в 2023-2024 гг. и стабилизацией объема добычи.

Таблица 3 – Макроэкономические параметры прогнозирования доходов федерального бюджета в 2020 - 2024 гг.

№ п/п	Показатель	2020	2021		2022		2023		2024	
		факт	оценка	отклонение к предыдущему году, %	законопроект	отклонение к предыдущему году, %	законопроект	отклонение к предыдущему году, %	законопроект	отклонение к предыдущему году, %
1	Рост ВВП, %	-3,0	4,2		3,0		3,0		3,0	
2	Инвестиции, млрд руб.	20 118	22 159	10,1	24 407,0	10,1	26 909,0	10,3	29 667,0	10,2
3	Цены на нефть Urals, долл./барр.	41,4	66,0	59,4	62,2	-5,8	58,4	-6,1	55,7	-4,6
4	Объем добычи нефти, млн тонн	513,1	516,8	0,7	559,9	8,3	562,8	0,5	557,6	-0,9
5	Объем экспорта нефти, млн тонн	239,2	230,8	-3,5	273,8	18,6	275,2	0,5	269,0	-2,3
6	Цены на газ (среднеконтрактные включая страны СНГ), долл./тыс. куб. м.	126,8	208,3	64,3	208,4	0,0	192,3	-7,7	180,6	-6,1
7	Объем добычи газа, млрд куб. м.	694,5	758,8	9,3	748,9	-1,3	773,0	3,2	799,6	3,4
8	Объем экспорта природного газа, млрд куб. м.	202,5	232,6	14,9	230,5	-0,9	237,5	3,0	238,5	0,4

Соответственно, в 2022 г. предполагается рост удельного веса нефтегазовых доходов до уровня, наблюдавшегося до кризиса 2020 г. (38,1%), с последующей стабилизацией величины нефтегазовых доходов и постепенным снижением их удельного веса в общей структуре доходов федерального бюджета (36% в 2023 г. и 33,1% в 2024 г.) на фоне продолжающегося роста ненефтегазовых доходов как в абсолютных значениях, так и удельного веса в общей структуре доходов (см. таблицу 4).

Данные таблицы 5 свидетельствуют, что в 2022 г. основной рост доходов федерального бюджета предполагается главным образом за счет роста нефтегазовых доходов. В 2023-2024 гг. на фоне прогнозируемого снижения цен на нефть и газ, а также замедления экспорта нефти предполагается прекращение роста нефтегазовых доходов бюджета и переход к росту общих доходов главным образом за счет роста ненефтегазовых доходов федерального бюджета, при этом наиболее серьезный рост предполагается за счет восстановления оборота внутренней торговли и роста поступлений от НДС. Вместе с тем, как ожидается, рост ненефтегазовых доходов в 2023-2024 гг. не сможет в полной мере компенсировать эффект от ожидаемого снижения нефтегазовых доходов.

Исходя из динамики основных макроэкономических показателей и наших экспертных оценок *предлагаем скорректировать исходные параметры прогноза нефтегазовых доходов федерального бюджета*, во-первых, в связи с более оптимистичными на данный момент ожиданиями по объемам добычи и экспорта нефти и газового конденсата в России в 2022 г., чем это предусмотрено в расчетах к проекту федерального бюджета на 2022 год (в частности, Международное энергетическое агентство и ОПЕК ожидают прирост российской добычи на 8%), во-вторых, ожидаемым по нашим экспертным оценкам прогнозным значением средней стоимости барреля марки Brent в 2022 г. на уровне 74 долл. США.

Таблица 4 – Структура доходов федерального бюджета в 2019 - 2024 гг.

Показатель	2019 год		2020 год		2021 год (предварительная оценка)		2022 год (прогноз)		2023 год (прогноз)		2024 год (прогноз)	
	сумма, млрд руб.	удель- ный вес, %	сумма, млрд руб.	удель- ный вес, %	сумма, млрд руб.	удель- ный вес, %	сумма, млрд руб.	удель- ный вес, %	сумма, млрд руб.	удель- ный вес, %	сумма, млрд руб.	удель- ный вес, %
Доходы, всего	20 188,8	100,0	18 722,2	100,0	23 782,3	100,0	25 021,9	100,0	25 540,2	100,0	25 831,8	100,0
Нефтегазовые доходы	7 924,3	39,3	5 235,2	28,0	8 466,3	35,6	9 542,6	38,1	9 194,6	36,0	8 546,6	33,1
Ненефтегазовые доходы	12 264,5	60,7	13 486,9	72,0	15 316,1	64,4	15 479,3	61,9	16 345,6	64,0	17 267,2	66,8
Темпы прироста доходов в номинальном выражении к предыдущему году, %	3,8		-7,3		+27,0		+5,2		+2,1		+1,1	

Таблица 5 – Факторный анализ динамики доходов федерального бюджета в 2019 - 2024 гг.

Показатель	2019 год	2020 год			2021 год			2022 год			2023 год			2024 год		
	факт	факт	отклонение к 2019 г. (+, -)		оценка	отклонение к 2020 г. (+, -)		прогноз	отклонение к 2021 г. (+, -)		прогноз	отклонение к 2022 г. (+, -)		прогноз	отклонение к 2023 г. (+, -)	
			сумма	%		сумма	%		сумма	%		сумма	%		сумма	%
Доходы, всего	20 188,8	18 722,2	-1 466,6	-7,3	23 782,3	5 060,1	27,0	25 021,9	1 239,6	5,2	25 540,2	518,3	2,1	25 831,8	291,6	1,1
в % к ВВП	18,5	17,6	-0,9	-4,9	19,1	1,5	8,5	18,8	-0,3	-1,6	18,0	-0,8	-4,3	17,0	-1,0	-5,6
в том числе:																
Нефтегазовые доходы	7 924,3	5 235,2	-2 689,1	-33,9	8 466,3	3 231,1	61,7	9 542,6	1 076,3	12,7	9 194,6	-348,0	-3,6	8 546,6	-648,0	-7,0
в % к ВВП	7,3	4,9	-2,4	-32,9	6,8	1,9	38,8	7,2	0,4	5,9	6,5	-0,7	-9,7	5,7	-0,8	-
из них базовые нефтегазовые доходы	4 967,4	5 557,6	590,2	11,9	5 893,2	335,6	6,0	6 145,0	251,8	4,3	6 483,8	338,8	5,5	6 467,9	-15,9	-0,2
Ненефтегазовые доходы	12 264,5	13 486,9	1 222,4	10,0	15 316,1	1 829,2	13,6	15 479,3	163,2	1,1	16 345,6	866,3	5,6	17 267,2	921,6	5,6
в % к ВВП	11,2	12,7	1,5	13,4	12,3	-0,4	-3,1	11,6	-0,7	-5,7	11,5	-0,1	-0,9	11,4	-0,1	-0,9
Связанные с внутренним производством	6 389,6	6 260,3	-129,3	-2,0	7 729,2	1 468,9	23,5	7 946,9	217,7	2,8	8 545,5	598,6	7,5	9 171,8	626,3	7,3
НДС внутр.	4 257,8	4 268,6	10,8	0,3	5 326,7	1 058,1	24,8	5 270,6	-56,1	-1,1	5 793,0	522,4	9,9	6 311,4	518,4	8,9
Акцизы	946,7	900,3	-46,4	-4,9	982,0	81,7	9,1	1 041,9	59,9	6,1	1 052,4	10,5	1,0	1 066,7	14,3	1,4
Налог на прибыль	1 185,0	1 091,4	-93,6	-7,9	1 339,1	247,7	22,7	1 447,4	108,3	8,1	1 505,1	57,7	4,0	1 589,9	84,8	5,6
НДФЛ			0,0		81,4	81,4		186,9	105,5	129,6	195,1	8,2	4,4	203,8	8,7	4,5
Связанные с импортом	3 638,4	3 738,1	99,7	2,7	4 565,7	827,6	22,1	4 642,7	77,0	1,7	4 887,8	245,1	5,3	5 141,7	253,9	5,2
НДС ввозной	2 837,4	2 933,5	96,1	3,4	3 611,2	677,7	23,1	3 673,2	62,0	1,7	3 868,4	195,2	5,3	4 071,2	202,8	5,2

Таблица 5 – Факторный анализ динамики доходов федерального бюджета в 2019 - 2024 гг.

Показатель	2019 год	2020 год		2021 год		2022 год		2023 год		2024 год						
	факт	факт	отклонение к 2019 г. (+, -)		оценка	отклонение к 2020 г. (+, -)		прогноз	отклонение к 2021 г. (+, -)		прогноз	отклонение к 2022 г. (+, -)		прогноз	отклонение к 2023 г. (+, -)	
			сумма	%		сумма	%		сумма	%		сумма	%		сумма	%
Акцизы	90,3	102,1	11,8	13,1	128,0	25,9	25,4	140,3	12,3	9,6	146,3	6,0	4,3	152,4	6,1	4,2
Ввозные пошлины	710,8	702,4	-8,4	-1,2	826,5	124,1	17,7	829,2	2,7	0,3	873,1	43,9	5,3	918,2	45,1	5,2
Прочее	2 236,6	3 488,6	1 252,0	56,0	3 021,1	-467,5	-13,4	2 889,7	-131,4	-4,3	2 912,3	22,6	0,8	2 953,7	41,4	1,4

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что при расчете прогнозных параметров федерального бюджета по нефтяным доходам учтено влияние всех основных факторов, поддающихся достоверной количественной оценке, в рамках действующего и вводимого с 1 января 2022 г. бюджетного и налогового законодательства.

Оценка налоговых расходов федерального бюджета

Реализация стратегических приоритетов, направленных на достижение национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года требует оценки эффективности налоговых льгот и иных преференций, связанных с реализацией государственных программ Российской Федерации в соответствии со статьей 174.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации и Правилами формирования перечня налоговых расходов и их оценки, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.04.2019 № 439. В качестве метода количественной оценки налоговых расходов используем применяемый в международной практике метод упущенных доходов (сумма потерь доходов бюджета от предоставления льготы).

Характеристика налоговых расходов федерального бюджета на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годы дана в таблице 6.

Таблица 6 – Анализ налоговых расходов федерального в 2021-2024 гг.

Показатель	2021 (оценка)	2022	2023	2024
Налоговые расходы (млрд руб.)	6632,0	6887,3	7008,0	7556,4
% к ВВП	5,3	5,2	4,9	5,0
% к объему доходов федерального бюджета	27,9	27,5	27,4	29,3
% к объему доходов федерального бюджета без учета дополнительных нефтегазовых доходов	31,3	31,8	30,7	31,8
% к объему расходов федерального бюджета, всего	27,6	29,1	27,8	28,7

% к объему расходов федерального бюджета на реализацию госпрограмм	35,2	37,0	36,8	38,9
Налоговые расходы, не распределенные по госпрограммам (млрд руб.)	1457,9	1524,2	1653,6	1786,9
% к объему налоговых расходов	22,0	22,1	23,6	23,6

Доля налоговых расходов, не распределенных по государственным программам, в 2022-2024 гг. постоянно возрастает, налоговые расходы федерального бюджета напрямую взаимосвязываются с 24 государственными программами Российской Федерации из 47 (51%). Не распределены по государственным программам в 2022 г. 12% налоговых расходов федерального бюджета, в 2023 и 2024 гг. – 13%.

Сравнение с темпами прироста ВВП и отдельных параметров федерального бюджета показывает более высокий (+7,8%) рост налоговых расходов в 2024 году (см. таблицу 7).

Таблица 7 – Темпы прироста налоговых расходов, ВВП и отдельных параметров федерального бюджета в номинальном выражении к предыдущему году, %

Показатели	2021	2022	2023	2024
ВВП	16,3	7,1	6,4	6,8
Доходы	27,0	5,2	2,1	1,1
Расходы	5,4	-1,5	6,5	4,4
Расходы на реализацию госпрограмм	6,2	-1,3	2,5	1,8
Налоговые расходы	25,0	3,8	1,8	7,8
Налоговых расходы, нераспределенные по госпрограммам	20,8	4,5	8,5	8,1

При этом наблюдается снижение социальных налоговых расходов (см. таблицу 8).

Таблица 8 – Структура налоговых расходов федерального бюджета, %

	2022	2023	2024
Стимулирующие налоговые расходы	38,6%	48,5%	53,1%
Социальные налоговые расходы	13,6%	13,1%	7,8%
Технические налоговые расходы	3,5%	3,8%	2,1%

В целом налоговые расходы федерального бюджета можно разделить на четыре группы: связанные с «нефтегазовым маневром» (рентные льготы и

преференции), связанные со «структурным маневром» (льготы и преференции для МСП, IT-отрасли), связанные с «территориальным маневром» (льготы и преференции для отдельных территорий), стандартные льготы и преференции.

Самые значимые объемы налоговых расходов федерального бюджета в 2022 г. связаны с реализацией таких государственных программ Российской Федерации, как: «Развитие энергетики» (33%); «Развитие транспортной системы» (2% в 2022 году); «Развитие здравоохранения» (2%); государственные программы, направленные на социально-экономическое развитие отдельных территорий (2% в 2022 году).

Такие национальные цели развития Российской Федерации, как сохранение населения, здоровье и благополучие людей; возможности для самореализации и развития талантов; комфортная и безопасная среда для жизни; достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство, цифровая трансформация, *не получили значимого бюджетного стимулирования в части налоговых расходов федерального бюджета.*

Основной объем налоговых льгот и преференций по государственной программе Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» связан с предоставлением льгот и преференций режимам особых экономических зон и «Сколково». Целевыми показателями этой государственной программы являются в том числе развитие инновационных научно-технологических центров, осуществление технологических инноваций, поэтому *целесообразно увязать налоговые льготы и преференции в рамках особых экономических зон с показателями эффективности их функционирования.*

В соответствии с данными о распределении налоговых расходов по государственным программам Российской Федерации по 12 программам («Содействие занятости населения», «Развитие туризма», «Развитие авиационной промышленности» и др.) налоговые расходы не предусмотрены, несмотря на наличие налоговых льгот в сферах реализации указанных программ. В то же время по ряду государственных программ Российской Федерации

Федерации («Охрана окружающей среды», «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» и др.) предусмотрено незначительное количество направлений налоговых расходов в условиях наличия большего объема налоговых льгот в данных сферах.

В связи с этим целесообразным является обеспечение более тесной увязки налоговых новаций в целом и налоговых расходов в частности с целями национальных проектов и государственных программ.

В этой связи предлагаем:

1. *Уточнить направления предоставления налоговых льгот и преференций, не распределенных по государственным программам, поскольку критерием целесообразности налоговых расходов является соответствие целям государственных программ и (или) целям социально-экономической политики.*

2. В Отчете об оценке налоговых расходов Российской Федерации при описании конкретных налоговых расходов следует *указывать, достижению какой национальной цели способствует данная льгота* (помимо цели или задачи государственной программы).

3. Для обеспечения прозрачности и доступности информации о налоговых расходах необходимо сформировать единый информационный ресурс о налоговых расходах на Едином портале бюджетной системы.

Анализ расходов федерального бюджета на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 гг.

Общая оценка расходов федерального бюджета на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 гг.

Результаты анализа основных параметров проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» свидетельствует о росте объема расходов бюджета по сравнению с

первоначально утвержденным федеральным законом от 08.12.2020 № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» на 8,3%, однако по сравнению с оценкой ожидаемого исполнения расходов бюджета в 2021 году рост расходов бюджета в 2022 г. предусматривается на 1,1%.

Динамика объема расходов федерального бюджета на 2022 г. и плановый период 2023-2024 гг. по сравнению с периодом 2019-2021 гг. показывает снижение темпов прироста по сравнению с предыдущим годом (см. таблицу 9).

Таблица 9 – Динамика расходов федерального бюджета, млрд руб.

	2019*	2020*	2021**	2021***	2022	2023	2024
Расходы, всего	15 196,3	22 821,6	21 520,1	23 431,9	23 694,2	25 241,1	26 354,4
Прирост, в % к предыдущему году	9,2	50,2	-5,7	8,9	8,3	6,5	4,4

* исполнение бюджета по расходам (<https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/federalnyj-byudzheto/>)

** Федеральный закон от 08.12.2020 № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»

*** показатели сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2021 г.

Результаты анализа структуры расходов федерального бюджета на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов в сравнении с данными 2019-2021 гг. (см. таблицу 10) позволяют сделать следующие выводы:

- увеличиваются расходы федерального бюджета на образование;
- в 2022 г. предусматривается значительное сокращение расходов на социальную политику, поскольку завершаются отдельные меры поддержки гражданам, оказанные в период пандемии Covid-19, и их дальнейшая стабилизация в плановом периоде в размере около 25% общего объема расходов бюджета;

- расходы на здравоохранение после существенного роста в 2020 и 2021 гг. к 2024 г. стабилизируются на уровне 5,6% общего объема расходов, однако будут превышать уровень расходов бюджета, характерный для периода до начала пандемии Covid-19;

Таблица 10 – Характеристика расходов федерального бюджета в 2019-2024 гг., млн рублей

	2019*	2020*	2021**	2021***	2022	2023	2024
ВСЕГО	15 196 287,7	22 821 554,5	18 261 669,7	23 431 933,7	23 694 227,5	25 241 076,0	26 354 401,3
Условно утвержденные						631 026,9	1 317 720,1
<i>%% к общему объему расходов</i>	-	-	-	-	-	2,5	5
ВСЕГО (без учета условно утвержденных)	15 196 287,7	22 821 554,5	18 261 669,7	23 431 933,7	23 694 227,5	24 610 049,1	25 036 681,3
<i>в том числе:</i>							
Общегосударственные вопросы	1 138 877,2	1 507 696,3	1 484 615,2	1 903 016,0	1 885 527,8	1 767 869,5	1 735 200,6
<i>%% к ВВП</i>	1,0	1,4	1,3	1,5	1,4	1,2	1,1
<i>доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)</i>	7,5	6,6	8,1	8,1	8,0	7,2	6,9
Национальная оборона	1 022 571,8	3 168 833,4	1 080 781,8	3 381 400,1	3 510 419,6	3 557 223,3	3 811 777,5
<i>%% к ВВП</i>	0,9	3,0	0,9	2,7	2,6	2,5	2,5
<i>доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)</i>	6,7	13,9	5,9	14,4	14,8	14,5	15,2
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1 478 782,7	2 226 556,4	1 532 364,5	2 384 416,2	2 799 995,6	2 902 670,4	3 008 141,6
<i>%% к ВВП</i>	1,3	2,1	1,3	1,9	2,1	2,0	2,0
<i>доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)</i>	9,7	9,8	8,4	10,2	11,8	11,8	12,0
Национальная экономика	2 692 543,1	3 483 904,4	3 140 374,2	3 613 767,8	3 461 888,1	3 573 135,2	3 528 545,7
<i>%% к ВВП</i>	2,4	3,3	2,7	2,9	2,6	2,5	2,3
<i>доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)</i>	17,7	15,3	17,2	15,4	14,6	14,5	14,1
Жилищно-коммунальное хозяйство	280 304,2	371 453,6	322 454,2	455 134,4	463 041,4	545 280,6	398 544,1
<i>%% к ВВП</i>	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,4	0,3
<i>доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)</i>	1,8	1,6	1,8	1,9	2,0	2,2	1,6
Охрана окружающей среды	197 553,2	260 613,7	335 602,0	379 944,2	479 584,2	448 120,8	420 003,7
<i>%% к ВВП</i>	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3
<i>доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)</i>	1,3	1,1	1,8	1,6	2,0	1,8	1,7
Образование	803 409,1	956 857,0	1 078 576,1	1 147 428,3	1 237 008,4	1 270 875,0	1 313 990,1
<i>%% к ВВП</i>	0,7	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
<i>доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)</i>	5,3	4,2	5,9	4,9	5,2	5,2	5,2
Культура, кинематография	122 194,0	144 546,1	137 558,9	154 991,0	154 976,2	153 925,1	155 563,5
<i>%% к ВВП</i>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)</i>	0,8	0,6	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6
Здравоохранение	687 959,2	1 334 389,5	1 123 338,4	1 362 311,3	1 245 485,4	1 211 511,3	1 234 799,6
<i>%% к ВВП</i>	0,6	1,2	1,0	1,1	0,9	0,9	0,8
<i>доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)</i>	4,5	5,8	6,2	5,8	5,3	4,9	4,9
Социальная политика	4 853 959,3	6 990 270,1	5 576 345,7	6 208 824,0	5 837 812,4	6 275 812,3	6 342 367,2
<i>%% к ВВП</i>	4,4	6,5	4,8	5,0	4,4	4,4	4,2
<i>доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)</i>	31,9	30,6	30,5	26,5	24,6	25,5	25,3

	2019*	2020*	2021**	2021***	2022	2023	2024
Физическая культура и спорт	81 176,6	75 283,7	69 216,5	81 386,7	74 863,3	54 267,1	51 956,6
<i>%% к ВВП</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,04</i>	<i>0,03</i>
<i>доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)</i>	<i>0,5</i>	<i>0,3</i>	<i>0,4</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>
Средства массовой информации	103 048,8	121 100,5	102 397,7	110 115,4	115 314,9	107 704,9	107 885,0
<i>%% к ВВП</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>
<i>доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)</i>	<i>0,7</i>	<i>0,5</i>	<i>0,6</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>
Обслуживание государственного (муниципального) долга	730 768,8	784 172,7	1 203 852,7	1 156 852,7	1 403 356,7	1 702 291,1	1 861 759,6
<i>%% к ВВП</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>	<i>1,0</i>	<i>0,9</i>	<i>1,1</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>
<i>доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)</i>	<i>4,8</i>	<i>3,4</i>	<i>6,6</i>	<i>4,9</i>	<i>5,9</i>	<i>6,9</i>	<i>7,4</i>
Межбюджетные трансферты общего характера	1 003 139,6	1 395 877,0	1 074 191,9	1 092 345,7	1 024 953,3	1 039 362,6	1 066 146,3
<i>%% к ВВП</i>	<i>0,9</i>	<i>1,3</i>	<i>0,9</i>	<i>0,9</i>	<i>0,8</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>
<i>доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)</i>	<i>6,6</i>	<i>6,1</i>	<i>5,9</i>	<i>4,7</i>	<i>4,3</i>	<i>4,2</i>	<i>4,3</i>

* данные Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета - <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheto/federalnyj-byudzheto/>

** Федеральный закон от 08.12.2020 № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»

*** показатели сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2021 г.

- растут расходы на охрану окружающей среды как в абсолютном выражении, так и в общей сумме расходов;

- запланировано небольшое сокращение доли расходов на национальную экономику в общем объеме расходов федерального бюджета;

- расходы на общегосударственные вопросы стабильно снижаются как в абсолютном выражении, так и в общем объеме расходов;

- расходы бюджета на национальную оборону, правоохранительную деятельность и на обслуживание государственного долга Российской Федерации стабильно увеличиваются как в абсолютном выражении, так и в общем объеме расходов;

- практически на прежнем уровне остаются расходы на жилищно-коммунальное хозяйство, средства массовой информации, культуру и кинематографию;

- сокращаются расходы бюджета на физическую культуру и спорт, что вряд ли будет способствовать достижению целевого показателя, характеризующего достижение одной из национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года – увеличение доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, до 70 процентов;

- расходы на межбюджетные трансферты в 2022-2024 гг. по сравнению с предыдущими периодами последовательно снижаются до 4,3% от общей суммы расходов федерального бюджета.

В общем объеме расходов федерального бюджета запланированные расходы на финансовое обеспечение реализации национальных проектов, направленных на рост качества и уровня жизни населения, составляют около 12%. Растут расходы на экономическое развитие, что соответствует заявленному курсу на модернизацию экономики.

Согласно проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» в 2022 г. запланирован рост на 20,1% общей суммы расходов на реализацию национальных проектов по

сравнению с оценкой ожидаемого исполнения расходов бюджета на реализацию национальных проектов в 2021 году. Однако общая тенденция темпов прироста по финансовому обеспечению реализации национальных проектов весьма неоднозначна (см. таблицу 11). Так, например, финансовое обеспечение реализации национального проекта «Образование» характеризуется относительно устойчивыми темпами прироста, а для национального проекта «Экология» характерны темпы прироста в 41,6% в 2022 г. по сравнению с 2021 г., 8,4% в 2023 г. по сравнению с 2022 годом и отрицательными темпами прироста в 2024 г., что ставит под сомнение успешную реализацию соответствующе национальной цели развития Российской Федерации.

Таблица 11 – Бюджетные ассигнования на финансовое обеспечение реализации национальных проектов в 2022-2024 гг., млн рублей

Наименование	2021 год*	2022 год		2023 год		2024 год	
			Δ к прошлому году, %		Δ к прошлому году, %		Δ к прошлому году, %
ВСЕГО на реализацию национальных проектов	2 361 514,2	2 836 242,2		2 966 069,8		3 061 986,6	
<i>в том числе:</i>							
Национальный проект "Демография"	650 172,7	751 498,9	15,58	881 313,5	17,27	957 329,5	8,63
Национальный проект "Здравоохранение"	255 129,2	342 943,8	34,42	303 321,2	-11,55	304 601,7	0,42
Национальный проект "Образование"	158 425,3	165 093,4	4,21	175 715,8	6,43	189 752,7	7,99
Национальный проект "Жилье и городская среда"	145 878,2	183 822,4	26,01	189 584,4	3,13	165 714,2	-12,59
Национальный проект "Экология"	81 624,4	115 561,3	41,58	125 225,3	8,36	99 544,7	-20,51
Национальный проект "Безопасные качественные дороги"	329 741,9	331 713,3	0,60	445 839,7	34,41	544 790,4	22,19
Национальный проект "Производительность труда"	4 978,9	5 488,7	10,24	5 820,5	6,05	6 792,6	16,70
Национальный проект "Наука и университеты"	99 978,1	121 016,1	21,04	150 433,5	24,31	139 111,1	-7,53
Национальная программа "Цифровая экономика Российской Федерации"	156 664,6	210 666,3	34,47	190 525,0	-9,56	188 838,4	-0,89
Национальный проект "Культура"	22 887,5	43 159,9	88,57	42 165,1	-2,30	43 852,5	4,00
Национальный проект "Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы"	65 673,6	64 107,8	-2,38	75 504,0	17,78	75 602,7	0,13

Наименование	2021 год*	2022 год		2023 год		2024 год	
Национальный проект "Международная кооперация и экспорт"	89 769,2	152 467,8	69,84	176 775,5	15,94	199 741,7	12,99
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	275 917,3	295 861,6	7,23	146 035,1	-50,64	88 977,3	-39,07
Национальный проект "Туризм и индустрия гостеприимства"	24 673,3	52 840,9	114,16	57 811,3	9,41	57 337,0	-0,82

* показатели сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2021 г.

В целом можно отметить снижение бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации национальных проектов в первую очередь за счет уменьшения объемов финансирования национальных проектов «Здравоохранение», «Цифровая экономика Российской Федерации» и Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры. При этом следует отметить значительный рост бюджетных ассигнований на реализацию национальных проектов «Демография», «Образование», «Безопасные и качественные дороги», «Наука и университеты» и «Международная кооперация и экспорт».

Доля расходов федерального бюджета, запланированных на реализацию государственных программ Российской Федерации, снижается и составит 78,5% от общей суммы расходов в 2022 году и 73,6% к 2024 году (см. таблицу 12).

Таблица 12 – Расходы федерального бюджета на реализацию государственных программ Российской Федерации, млн. руб.

Наименование	2021 год*	2022 год			2023 год		2024 год	
		Закон № 385-ФЗ	Законопроект	Δ к 2021, %	Законопроект	Δ к 2022 г., %	Законопроект	Δ к 2023 г., %
Расходы на реализацию государственных программ, всего	18 839 255,9	16 836 778,6	18 592 978,4	98,7	19 063 259,2	102,5	19 400 728,0	101,8
<i>в том числе по направлениям:</i>								
I. Сохранение населения, здоровье и благополучие людей (5 программ)	3 869 967,4	3 223 915,7	3 418 607,1	88,3	3 563 982,1	104,3	3 747 445,7	105,1
<i>доля в общем объеме расходов на реализацию госпрограмм, %</i>	<i>20,5</i>	<i>19,1</i>	<i>18,4</i>	-	<i>18,7</i>	-	<i>19,3</i>	-
II. Возможности для самореализации и развития талантов (4 программы), без закрытой части	575 879,1	458 257,4	671 464,9	116,6	679 025,1	101,1	694 215,6	102,2
<i>доля в общем объеме расходов на реализацию госпрограмм, %</i>	<i>3,1</i>	<i>2,7</i>	<i>3,6</i>	-	<i>3,6</i>	-	<i>3,6</i>	-
III. Комфортная и безопасная среда для жизни (7 программ), без закрытой части	3 061 938,3	2 837 782,5	3 144 584,6	102,7	3 264 736,9	103,8	3 222 518,3	98,7
<i>доля в общем объеме расходов на реализацию госпрограмм, %</i>	<i>16,3</i>	<i>16,9</i>	<i>16,9</i>	-	<i>17,1</i>	-	<i>16,6</i>	-
IV. Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство (8 программ)	2 739 983,1	2 246 166,3	2 659 361,9	97,1	2 728 373,1	102,6	2 909 305,1	106,6
<i>доля в общем объеме расходов на реализацию госпрограмм, %</i>	<i>14,5</i>	<i>13,3</i>	<i>14,3</i>	-	<i>14,3</i>	-	<i>15,0</i>	-
V. Развитие науки.	1 884 988,7	1 799 195,1	2 025 432,3	107,5	2 087 923,4	103,1	2 134 036,4	102,2

Наименование	2021 год*	2022 год			2023 год		2024 год	
		Закон № 385-ФЗ	Законо- проект	Δ к 2021, %	Законо- проект	Δ к 2022 г., %	Законо- проект	Δ к 2023 г., %
промышленности и технологий (8 программ), без закрытой части								
<i>доля в общем объеме расходов на реализацию госпрограмм, %</i>	10,0	10,7	10,9	-	11,0	-	11,0	-
VI. Цифровая трансформация (2 программы)	288 944,7	325 141,6	381 056,8	131,9	360 768,1	94,7	354 071,7	98,1
<i>доля в общем объеме расходов на реализацию госпрограмм, %</i>	1,5	1,9	2,0	-	1,9	-	1,8	-
VII. Сбалансированное региональное развитие (6 программ)	1 209 563,2	1 123 911,9	1 198 122,6	99,1	1 265 810,5	105,6	1 227 972,5	97,0
<i>доля в общем объеме расходов на реализацию госпрограмм, %</i>	6,4	6,7	6,4	-	6,6	-	6,3	-
VIII. Обеспечение национальной безопасности и международного сотрудничества (9 программ), без закрытой части	2 013 041,4	1 918 160,1	2 065 298,9	102,6	2 292 367,7	111,0	2 280 389,8	99,5
<i>доля в общем объеме расходов на реализацию госпрограмм, %</i>	10,7	11,4	11,1	-	12,0	-	11,8	-
Завершенная государственная программа Российской Федерации "Развитие внешнеэкономической деятельности"	95 235,8	89 154,6	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0
<i>доля в общем объеме расходов на реализацию госпрограмм, %</i>	0,5	0,5	0,0	-	0,0	-	0,0	-
Расходы на реализацию государственных программ (закрытая часть)	3 099 714,1	2 815 093,5	3 029 049,3	97,7	2 820 272,3	93,1	2 830 772,8	100,4
<i>доля в общем объеме расходов на</i>	16,5	16,7	16,3	-	14,8	-	14,6	-

Наименование	2021 год*	2022 год			2023 год		2024 год	
		Закон № 385-ФЗ	Законо- проект	Δ к 2021. %	Законо- проект	Δ к 2022 г., %	Законо- проект	Δ к 2023 г., %
<i>реализацию госпрограмм, %</i>								
Доля программных расходов Федерального бюджета, %	80,4	76,9	78,5		75,5		73,6	

* показатели сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2021 г.

Наибольшую долю в структуре программных расходов федерального бюджета занимает финансирование государственных программ Российской Федерации по направлениям «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей» (18,4% в 2022 году) и «Комфортная и безопасная среда для жизни» (16,9% в 2022 году), что соответствует национальным целям развития Российской Федерации на период до 2030 в соответствии с указом Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474.

Следует отметить рост расходов федерального бюджета на осуществление непрограммных направлений деятельности в 2022-2024 годах (см. таблицу 13), который связан с увеличением объема бюджетных ассигнований на обеспечение деятельности Следственного комитета Российской Федерации» (на 4,2% к 2024 г. по сравнению с 2021 г.), Прокуратуры Российской Федерации (на 2,2% к 2024 г. по сравнению с 2021 г.), Счетной палаты Российской Федерации» (на 11,3% к 2024 г. по сравнению с 2021 г.) и реализацию функций иных федеральных органов государственной власти» (на 366,8% к 2024 г. по сравнению с 2021 г. или в 4,7 раза в абсолютном выражении).

Таблица 13 - Расходы федерального бюджета на осуществление непрограммных направлений деятельности представлены, млн. руб.

Наименования непрограммных направлений деятельности	2021 год (оценка*)	2022 год			2023 год		2024 год	
		Закон № 385-ФЗ	Законопроект	Δ к 2021. %	Законопроект	Δ к 2022 году. %	Законопроект	Δ к 2023 году. %
ВСЕГО	4 592 677,8	4 501 088,7	5 101 249,1	111,1	5 546 789,9	108,7	5 635 953,3	101,6
<i>доля в общем объеме расходов. %</i>	19,6	23,1	21,5	-	24,5	-	26,4	-

* показатели сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2021 г.

Данные таблицы 14 свидетельствуют, что расходы федерального бюджета по отношению к ВВП в 2012-2015 гг. оставались стабильными, в 2016 г. их доля увеличилась, в 2017-2019 гг. произошло ее снижение. В 2020 г. произошел значительный рост доли расходов бюджета по отношению к ВВП (на 7,5% по сравнению с 2019 годом), что непосредственно было связано как

с ростом расходов федерального бюджета, так и с одновременным снижением объема ВВП в 2020 году из-за коронавирусных ограничений их влияния на экономику страны и экономическую активность населения. В 2021 году наметилась тенденция по снижению доли расходов федерального бюджета по отношению к ВВП и согласно законопроекту несмотря на рост доходов федерального бюджета, удельный вес расходов по отношению к ВВП в 2022 г. и плановом периоде продолжит снижение.

Таблица 14 – Доля расходов в ВВП, в %

Год	ВВП*, млрд. руб.	Расходы, млрд. руб.	Доля расходов в ВВП
2012	68 163,9	12 895,0	18,9
2013	73 133,9	13 342,9	18,2
2014	79 200,0	14 831,6	18,7
2015	83 387,2	15 620,3	18,7
2016	86 148,6	16 416,4	19,1
2017	92 037,2	16 420,3	17,8
2018	104 629,6	13 918,5	13,3
2019	110 046,1	15 196,3	13,8
2020	106 967,5	22 821,6	21,3
2021	115 533,0	21 520,1	18,6
2022	133 328,0	23 694,2	17,8
2023	141 881,0	25 241,1	17,8
2024	151 513,0	26 354,4	17,4

* 2012-2020 гг. – по данным Федеральной службы государственной статистики (http://www.gks.ru/wps/wem/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/#)

2021 – по данным Федерального закона от 08.12.2020 № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»

2022-2024 гг. – по данным проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов

В целом переход к сбалансированному бюджету и возврат к накоплению средств в Фонде национального благосостояния должен способствовать повышению макроэкономической стабильности, *однако быстрый переход к сбалансированному бюджету происходит в том числе за счет отказа от активного налогового и бюджетного стимулирования экономики, что может привести к консервации стабильных, но низких темпов экономического роста.*

Анализ расходов федерального бюджета на экономику

Проект федерального бюджета формировался с учетом положительной динамики восстановления экономического роста после антиковидных ограничений, что приводит к запланированному в законопроекте снижению расходов федерального бюджета на поддержку реального сектора. Расходы на национальную экономику запланированы в 14,3 % от общего объема расходов (без учета условно утвержденных) по законопроекту на 2022 г. и на плановый период 2023-2024 гг., соответственно 14,1 и 14,2% от общей суммы расходов (см. рисунок 2).

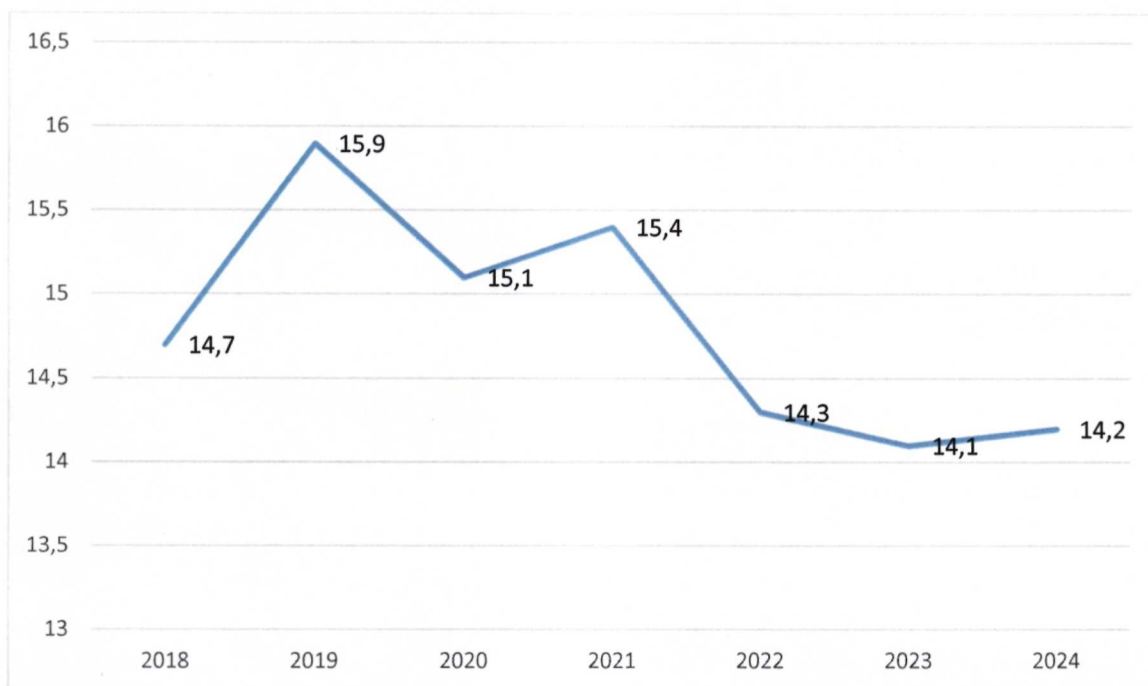


Рисунок 2 – Изменение доли расходов на национальную экономику в общей сумме расходов федерального бюджета в 2018-2024 гг., %

Источник: составлено на основе данных проекта закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023-2024 годов», данных об исполнении федерального бюджета ГИИС УОФ «Электронный бюджет»

Доля расходов экономической направленности в общем объеме расходов бюджета центрального правительства в Российской Федерации выше среднего уровня стран ОЭСР. Объем расходов сопоставим с расходами

на государственную поддержку отраслей экономики в таких странах, как Чехия, Польша, Словения (см. рисунок 3).

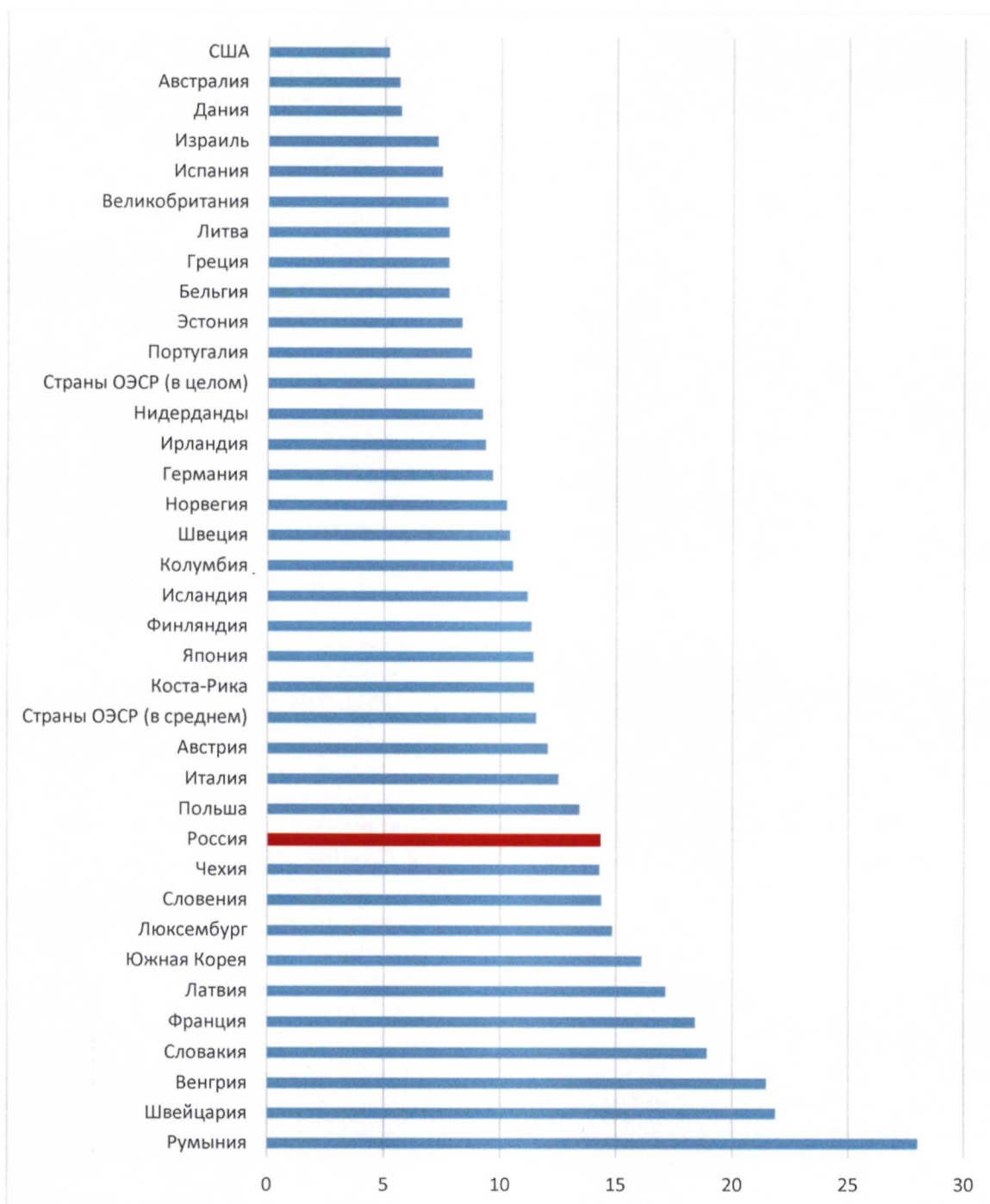


Рисунок 3 – Доля расходов экономической направленности в составе расходов центрального бюджета в России и отдельных странах мира*, % от общей суммы расходов

* по Российской Федерации – доля в соответствии с законопроектом, по другим странам – 2019 год или иная ближайшая дата

Источник: составлено на основе данных статистики государственных финансов ОЭСР <https://data.oecd.org/gga/central-government-spending.htm> и данных законопроекта

Как показывает рисунок 4, динамика расходов федерального бюджета экономической направленности постепенно возвращается на докризисный уровень.

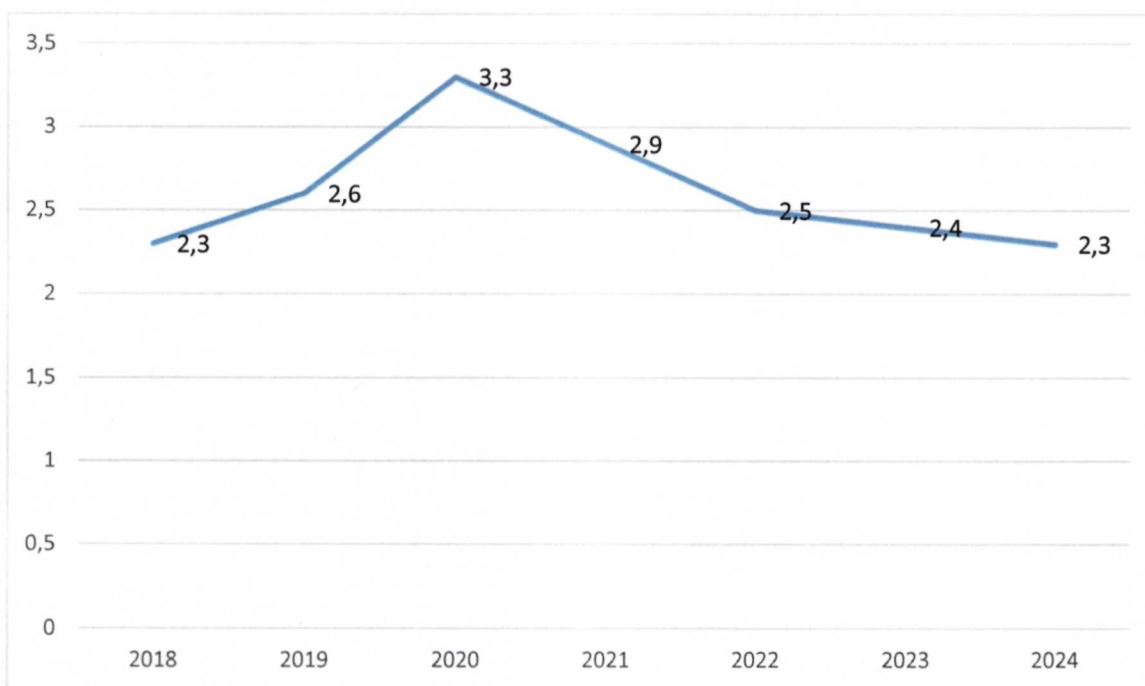


Рисунок 4 – Изменение доли расходов на национальную экономику, в % к ВВП в 2018-2024 гг.

Источник: составлено на основе данных проекта закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023-2024 годов», данных об исполнении федерального бюджета ГИИС УОФ «Электронный бюджет»

В 2023-2024 гг. запланировано существенное увеличение бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации национального проекта «Безопасные качественные дороги» (на 34% и 22% соответственно к расходам предыдущего периода). При этом основной упор сделан на финансирование приведения региональной и местной дорожной сети в нормативное состояние, что полностью отвечает национальным целям развития Российской Федерации на период до 2030 года в части обеспечения качества городской (в

том числе дорожной) сети. При этом развитие дорожной инфраструктуры будет иметь и мультипликативный эффект, а именно способствовать активизации деятельности хозяйствующих субъектов, что в конечном счете влияет на повышение темпов роста ВВП в средне и долгосрочной перспективе.

Также положительно следует оценивать увеличение финансирования национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства», в рамках реализации которого предусмотрено и финансирование строительства туристической инфраструктуры, поддержка предпринимательства в сфере туризма, а также формирование внутреннего спроса на туристические продукты. Данные меры будут способствовать достижению национальных целей развития сразу по нескольким направлениям: увеличение занятости населения в сфере малого предпринимательства и рост доходов населения, что способствует поддержанию темпов роста ВВП в долгосрочной перспективе.

Анализ социальных расходов федерального бюджета

Как и в предыдущие годы, расходы федерального бюджета социальной направленности (образование, здравоохранение, социальная политика, культура, физкультура и спорт) составляют значительную долю расходов федерального бюджета по законопроекту на 2022 г. и на плановый период 2023-2024 гг., соответственно 36,2; 37,2 и 35,9% от общей суммы расходов (см. рисунок 5).

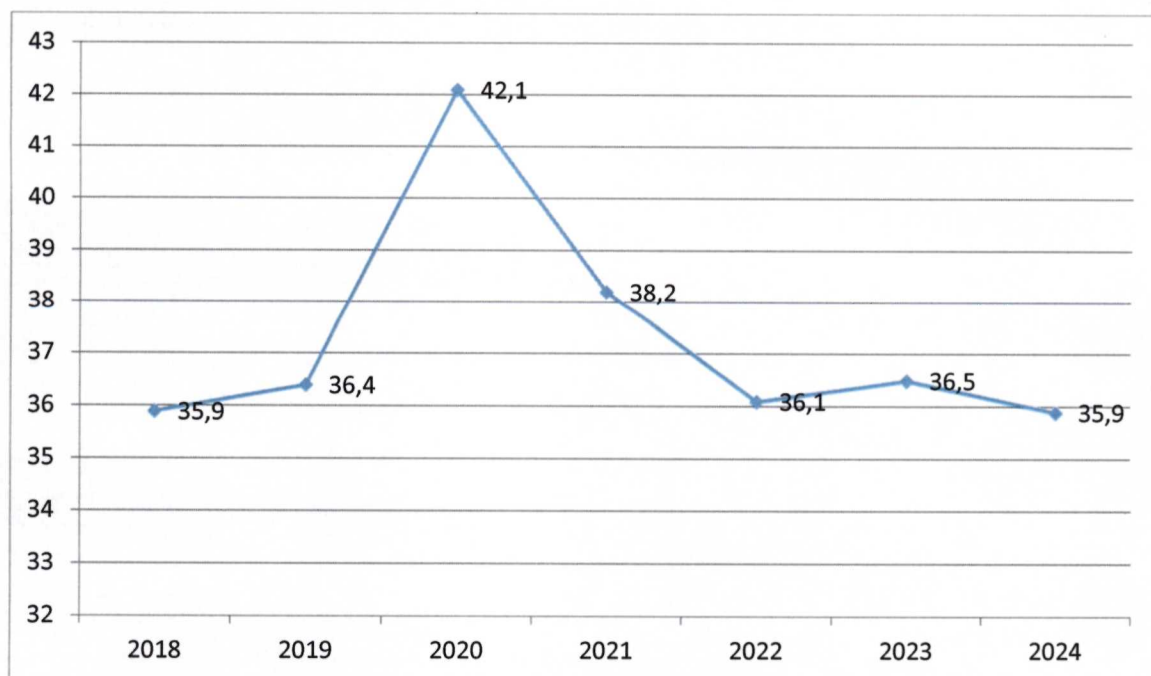


Рисунок 5 – Изменение доли расходов федерального бюджета социальной направленности (в разрезе разделов классификации расходов) в общей сумме расходов федерального бюджета в 2018-2024 гг.

Источник: составлено на основе данных проекта закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годы», федеральных законов об исполнении федерального бюджета за 2018 и 2019 гг., годовой отчетности об исполнении федерального бюджета за 2020 год и Федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и плановый период 2022-2023 гг.»

Уровень бюджетных расходов социальной направленности в общем объеме расходов в соответствии с законопроектом возвращается к доле, которая сложилась до пандемии Covid-19. При этом на более высоком уровне по сравнению с 2019 г. запланирована доля расходов по разделу «Здравоохранение», хотя она и снижается в 2022 г. по сравнению с 2021 г. Увеличена доля расходов на образование на весь трехлетний период. Относительно к общей сумме расходов снижение также предусмотрено по разделу «Социальная политика»: почти на 2% в 2022 г. по сравнению с 2021 г. с учетом изменения численности пенсионеров в условиях продолжения переходных положений, связанных с повышением пенсионного возраста и расчетом на оздоровление региональных бюджетов, чья доля финансирования социальных выплат должна увеличиться (см. рисунок 6).

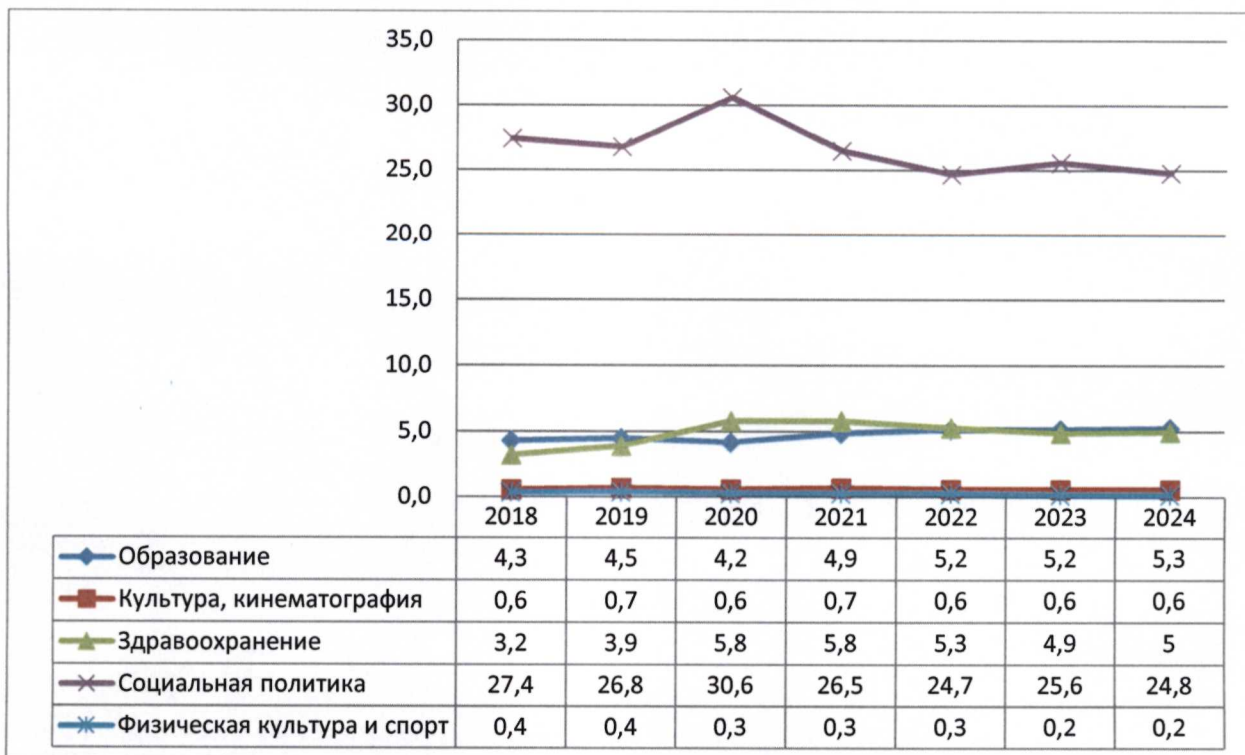


Рисунок 6 – Изменение доли расходов социальной направленности (в разрезе разделов классификации расходов) в общей сумме расходов федерального бюджета в 2018-2024 гг.

Источник: составлено на основе данных проекта закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годы», федеральных законов об исполнении федерального бюджета за 2018 и 2019 гг., годовой отчетности об исполнении федерального бюджета за 2020 год и Федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и плановый период 2022-2023 гг.»

Доля социальных расходов федерального бюджета в общей сумме расходов превышает соответствующий показатель многих федеративных государств (см. рисунок 7).

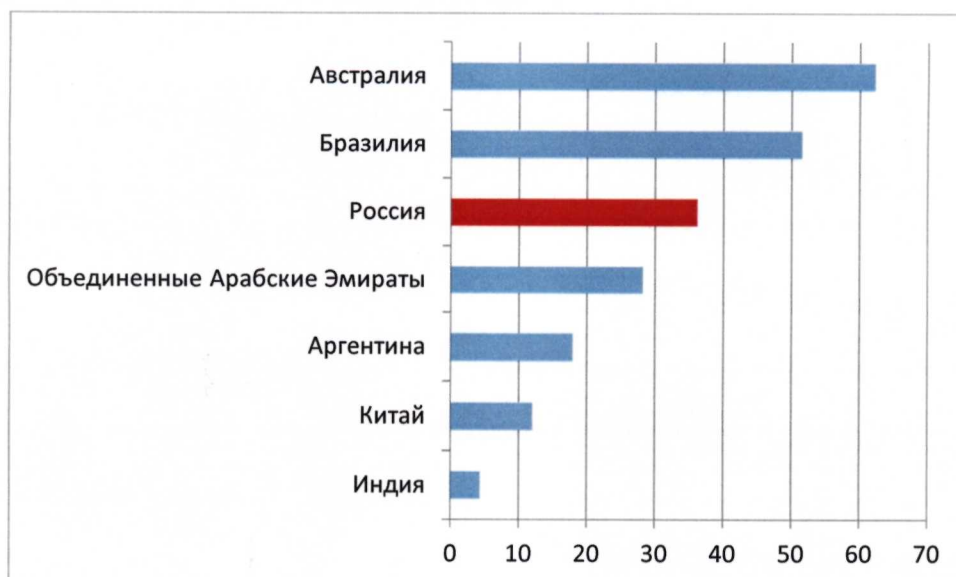


Рисунок 7 – Доля расходов федерального бюджета социальной направленности в общей сумме расходов отдельных федеративных государств¹, %

Источник: составлено на основе данных проекта закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годы» 2022 год, а также статистики государственных финансов МВФ (GFS) – 2019 год - <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61037799>

В представленных на рисунках 7 и 8 государствах неодинаковая структура расходов социальной направленности.

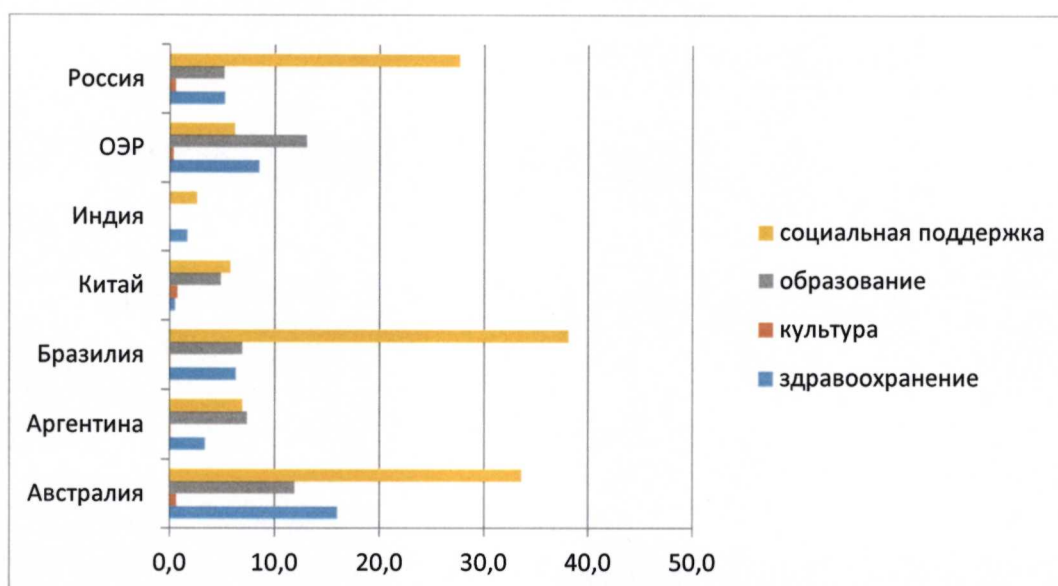


Рисунок 8 – Доля расходов федерального бюджета социальной направленности в общей сумме расходов отдельных федеративных государств², %

¹ Выбор стран определен федеративным устройством и имеющимися данными статистики МВФ

² Выбор стран определен федеративным устройством и имеющимися данными статистики МВФ.

Источник: составлено на основе данных проекта закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годы» 2022 год, а также статистики государственных финансов МВФ (GFS) – 2019 год

В % к ВВП расходы федерального бюджета в Российской Федерации по разделу «Образование», «Культура, кинематография» в соответствии с законопроектом сохраняются на уровне 2021 г., по другим разделам предусмотрено снижение, при этом наибольшее снижение предусмотрено по разделу «Социальная политика» (рисунок 9).

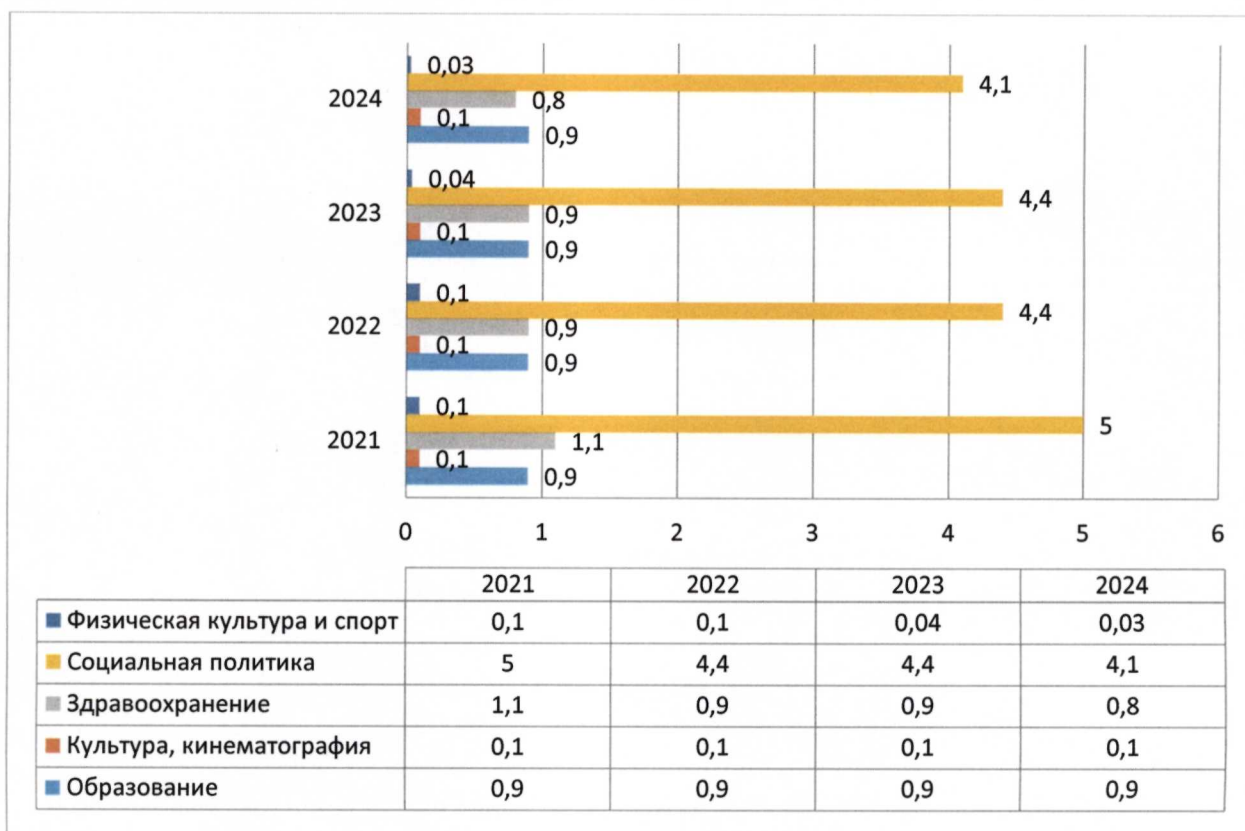


Рисунок 9 – Доля расходов федерального бюджета социальной направленности в % к ВВП в 2021-2024 гг.

Источник: составлено на основе данных проекта закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годы», 2021 год – показатели сводной бюджетной росписи

Более 78% запланированных в законопроекте расходов федерального бюджета на 2022 год по разделу «Социальная политика» приходится на межбюджетные трансферты государственным внебюджетным фондам и региональным бюджетам (см. рисунок 10), через которые преимущественно

осуществляются основные социальные выплаты и другие социальные обязательства. Это соответствует общемировой практике, согласно которой социальные выплаты непосредственно осуществляются через бюджеты более низкого уровня или институты социального страхования.

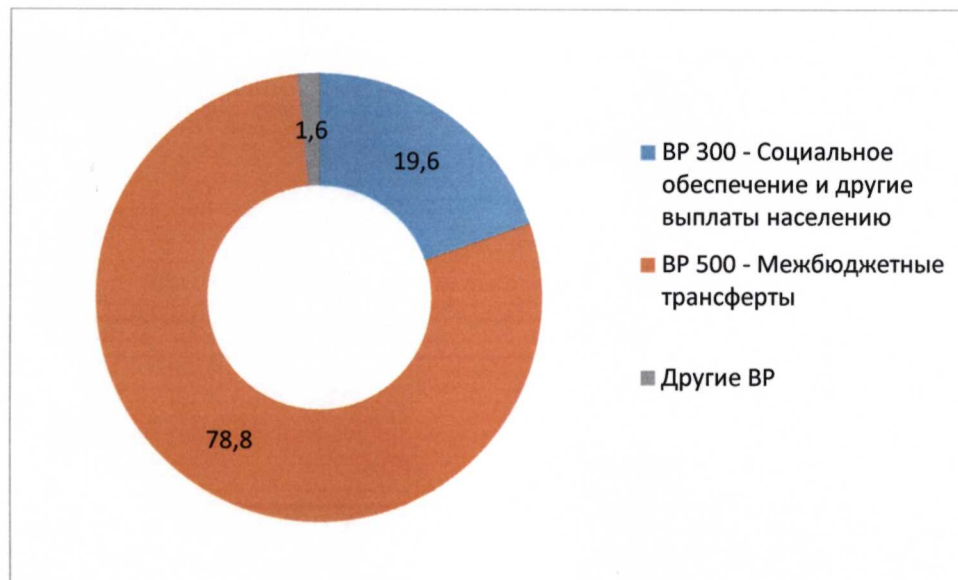


Рисунок 10 - Структура расходов федерального бюджета на 2022 год по разделу 10 «Социальная политика» в разрезе видов расходов (экономическая группировка) в соответствии с законопроектом

Источник: составлено на основе данных проекта закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годы»

Также велика доля межбюджетных трансфертов в расходах федерального бюджета на здравоохранение (см. рисунок 11). Относительное снижение доли расходов по разделу «Социальная политика» к общей сумме расходов и в % к ВВП определяется снижением расходов по непрограммному направлению «Развитие пенсионной системы Российской Федерации». Представляется, что при определении объема бюджетных ассигнований по этому направлению *не в полной мере учтено* увеличение контингента получателей пенсий по государственному пенсионному обеспечению в связи с реализацией переходных положений по законодательству о страховых пенсиях, т.к. *в настоящее время наблюдается снижение численности получателей страховых пенсий по старости, но оно сопровождается*

определенным увеличением численности получателей пенсий по государственному пенсионному обеспечению.

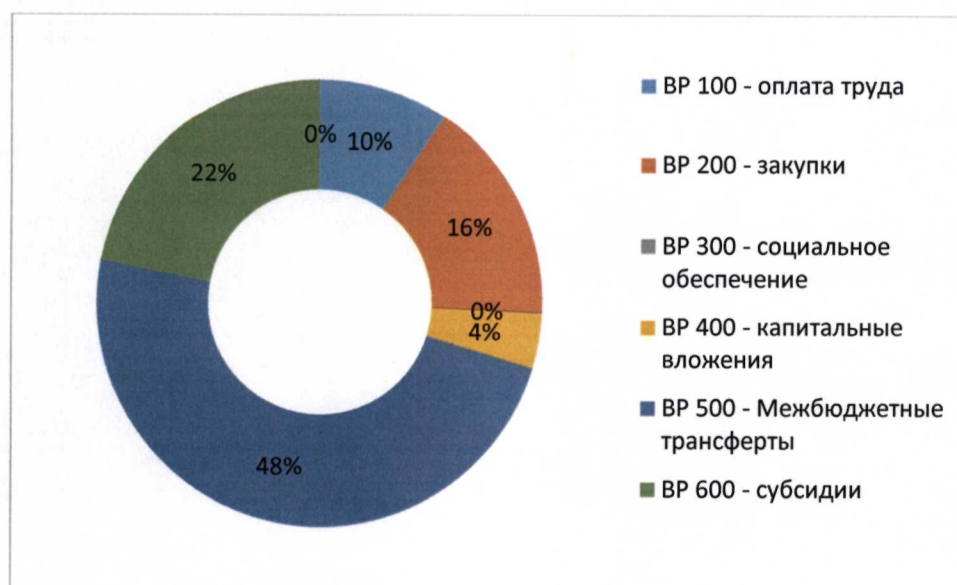


Рисунок 11 - Структура расходов федерального бюджета на 2022 год по разделу 9 «Здравоохранение» в разрезе видов расходов (экономическая группировка) в соответствии с законопроектом

Источник: составлено на основе данных проекта закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годы»

Кроме того, повышение пенсионного возраста объяснялось необходимостью увеличения общего уровня пенсионного обеспечения при том же уровне финансирования. Вместе с тем даже в абсолютном выражении трансферт федерального бюджета бюджету ПФР снижается (см. таблицу 15), при том, что в 2021 года на постоянной основе закреплены пониженные тарифы страховых взносов на обязательное пенсионное страхование для субъектов малого и среднего бизнеса.

Таблица 15 – Бюджетные ассигнования федерального бюджета по непрограммному направлению «Развитие пенсионной системы Российской Федерации», тыс. руб.

	2021 год (оценка)	Законопроект		
		2022	2023	2024
Развитие пенсионной системы Российской Федерации	3 314 209,6	3 162 372,6	3 211 571,5	3 013 862,0

Источник: составлено на основе данных проекта закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годы», 2021 год – показатели сводной бюджетной росписи федерального бюджета

Целевыми показателями в рамках национальной цели «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей» в соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 474 являются: (1) обеспечение устойчивого роста численности населения Российской Федерации; (2) повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет; (3) снижение уровня бедности в два раза по сравнению с показателем 2017 года; (4) увеличение доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, до 70 процентов. Следует признать, что действуют объективные факторы, препятствующие скорейшему достижению первой (см. рисунок 12) и второй целей. Что касается третьей цели, то ее достижение будет связано с рядом трудностей в условиях изменения методики определения уровня бедности с 2021 года (прожиточный минимум определяется на основе 44,2% медианного дохода, а на потребительской корзине).

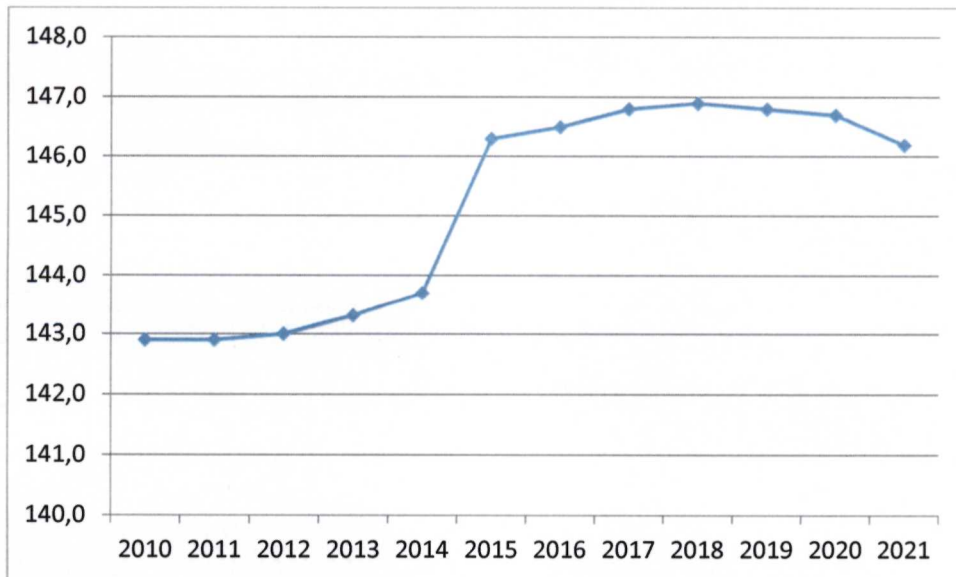


Рисунок 12 – Изменение численности населения Российской Федерации в 2010-2021 гг.

Источник: Росстат

Законопроект разработан с учетом утвержденных решением Правительства Российской Федерации паспортов государственных программ Российской Федерации в соответствии с новым форматом, предусматривающим связь целевых показателей государственных программ и национальных целей. Однако, в отдельных случаях такая связь представляется «притянутой». Например, целевой показатель «Комплексная оценка качества управления бюджетным процессом» по ГП-39 «Управление государственными финансами и регулирование финансовой рынка» и определение его связи с национальными целями как:

- обеспечение темпа устойчивого роста доходов населения и уровня пенсионного обеспечения не ниже инфляции;
- снижение уровня бедности в два раза по сравнению с показателем 2017 года.

Кроме того, на наш взгляд, *наблюдается отсутствие единства и полноты методического подхода в программных документах для оценки результативности социальных расходов*. В отличие от зарубежной практики, где результативность расходов на социальные выплаты, социальных вычетов

из подоходного налога оцениваются с использованием изменением коэффициента Джини, что соответствует одной из Целей устойчивого развития – борьба с неравенством, в Российской Федерации этот показатель результативности социальных расходов вообще не рассматривается. Кроме того, коэффициент рассчитывается на основе данных выборочных исследований, тогда как есть более точные данные ФНС и ПФР. В составе национальных показателей для оценки борьбы с неравенством используются показатели: Темпы роста расходов домохозяйств или доходов на душу населения среди наименее обеспеченных 40 процентов населения и среди населения в целом, Доля ВВП, приходящаяся на оплату труда, Совокупный объем потоков ресурсов в целях развития в разбивке по странам-получателям и странам-донорам и видам потоков (например, официальная помощь в целях развития, прямые иностранные инвестиции и прочие финансовые потоки).

Оценка бюджетных инвестиций

В целях обеспечения интенсивного экономического роста необходимо ежегодно вкладывать значительные объемы финансовых ресурсов в основной капитал, наращивая производственную базу и обеспечивая рост реального сектора экономики. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 "О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года" к 2030 году предполагается реальный рост инвестиций в основной капитал не менее 70 процентов по сравнению с показателем 2020 года. В этой связи необходим ежегодный рост инвестиций в основной капитал в размере 105-110%.

В Российской Федерации начиная с 2020 г. имеет место устойчивое повышение объема инвестиций в основной капитал, сопровождающееся ежегодным ростом ВВП, включая прогнозируемый объем ВВП в 2022-2024 гг. (см. рисунок 13).

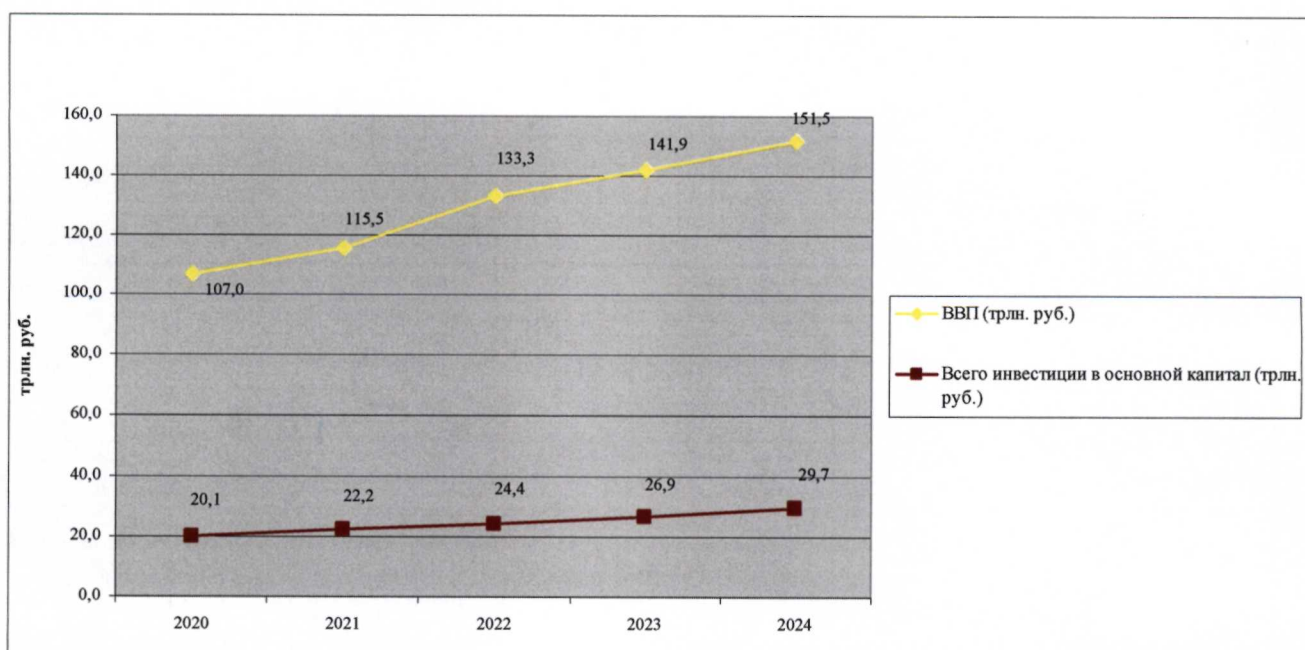


Рисунок 13 – Динамика инвестиций в основной капитал и ВВП России в 2020-2024 гг. (в трлн. руб.)

Источник: составлено по данным Росстата, данным Федерального закона от 08.12.2020 № 385-ФЗ "О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов", данным проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов.

Одновременно с ростом инвестиций в основной капитал в абсолютном выражении в 2022-2024 гг. прогнозируется также рост доли инвестиций в основной капитал в процентном отношении к ВВП России: с 18,3% до 19,6% прогнозируемого ВВП (см. рисунок 14).

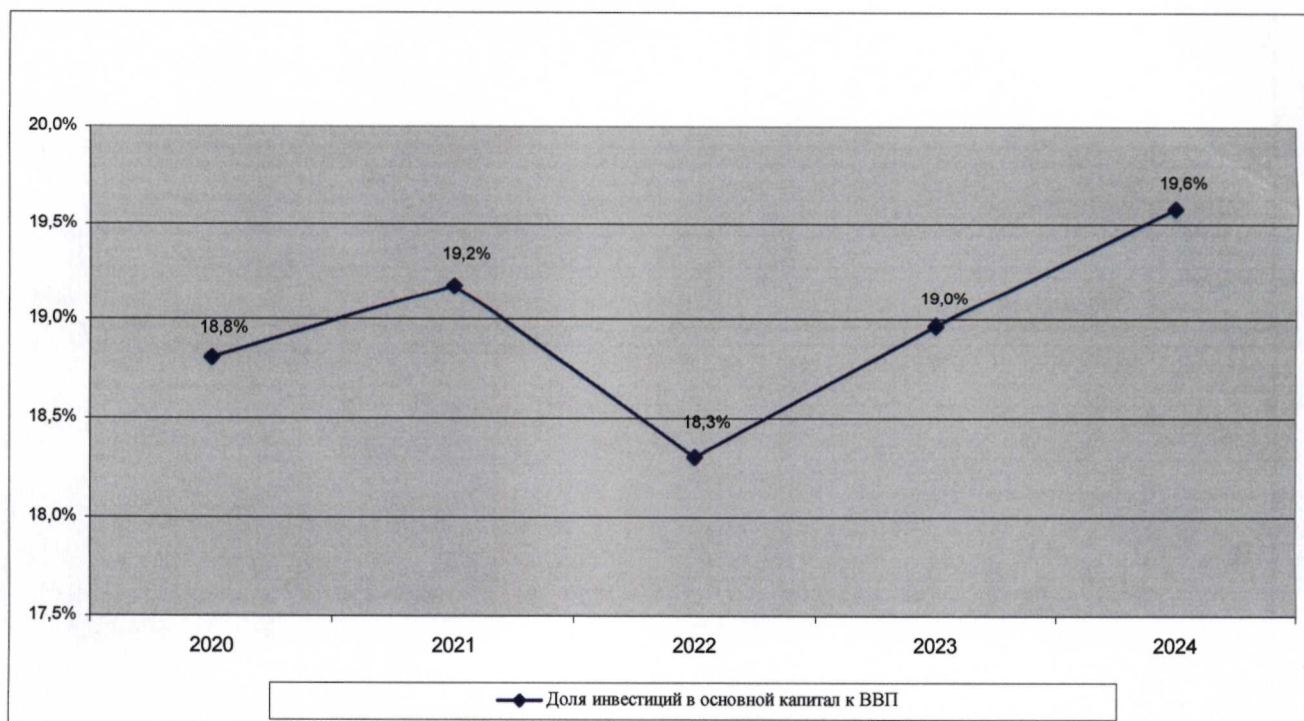


Рисунок 14 – Динамика доли инвестиций в основной капитал в России в процентах к ВВП

Источник: составлено по данным Росстата, данным Федерального закона от 08.12.2020 № 385-ФЗ "О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов", данным проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов.

В то же время доля внутренних инвестиций в основной капитал в 18-20% ВВП остается недостаточной для обеспечения форсированного роста российской экономики. Так, в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 01.03.2018 предполагалось постепенное увеличение доли инвестиций в основной капитал до 25 процентов от ВВП, а затем и до 27 процентов. Как свидетельствует динамика на рис.2, в перспективе данная задача пока выглядит трудно выполнимой. Следует учесть и негативные последствия пандемии коронавируса в 2020-2021 гг., повлекшие снижение деловой активности в предпринимательском секторе.

Как следствие, основной акцент в структуре инвестиций в основной капитал на период 2022-2024 гг. будет смещаться в сторону бюджетных инвестиций. Это наглядно видно из графика на рисунке 15.

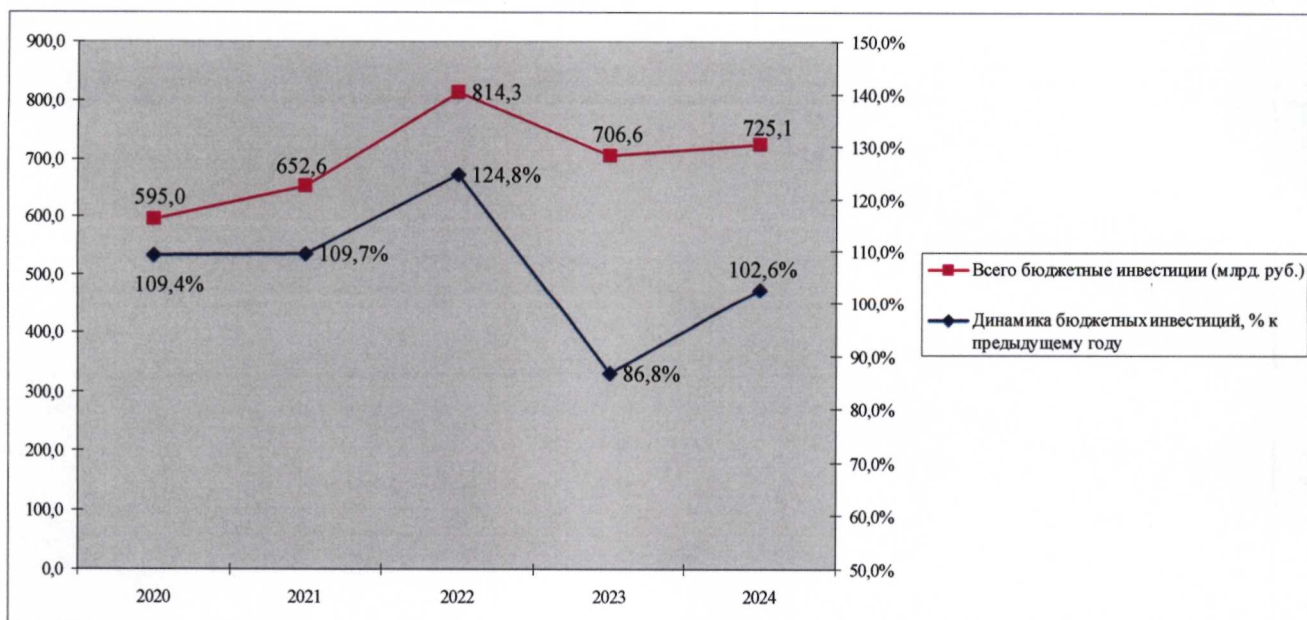


Рисунок 15 – Динамика бюджетных инвестиций федерального бюджета в 2020-2024 гг.

Источник: составлено по данным Росстата, данным Федерального закона от 08.12.2020 № 385-ФЗ "О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов", данным проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов.

Согласно законопроекту предусмотрен рост бюджетных инвестиций в 2022-2024 гг. на уровень до 124,8% к уровню 2021 г., в абсолютном выражении – более 800 млрд. руб. Однако в 2023-2024 гг. планируемый объем бюджетных инвестиций снижается до 700-725 млрд. руб., что является оправданным только при условии компенсации бюджетных инвестиций капиталовложениями из частного сектора. При этом капиталовложения из частного сектора будут возможны в случае полного преодоления послекризисного периода, вызванного пандемией, и начала оживления российской экономики. В настоящее время послекризисный период еще в полной мере не пройден, поэтому для достижения национальных целей развития Российской Федерации целесообразным было бы и на 2023-2024 гг. предусмотреть сохранение бюджетных инвестиций на уровне более 800 млрд. руб.

Значимые объемы бюджетных ассигнований по предоставлению бюджетных инвестиций на мероприятия в рамках государственных программ в 2022-2024 гг. представлены на рисунке 16. Наибольший объем бюджетных инвестиций предоставляется в рамках государственных программ «Развитие транспортной системы», «Научно-технологическое развитие Российской Федерации», «Развитие атомного энергопромышленного комплекса», «Обеспечение обороноспособности страны», «Космическая деятельность России», «Развитие здравоохранения», «Развитие туризма». В рамках остальных государственных программ объем бюджетных инвестиций планируется в объемах менее 15 млрд. руб. по каждой программе.

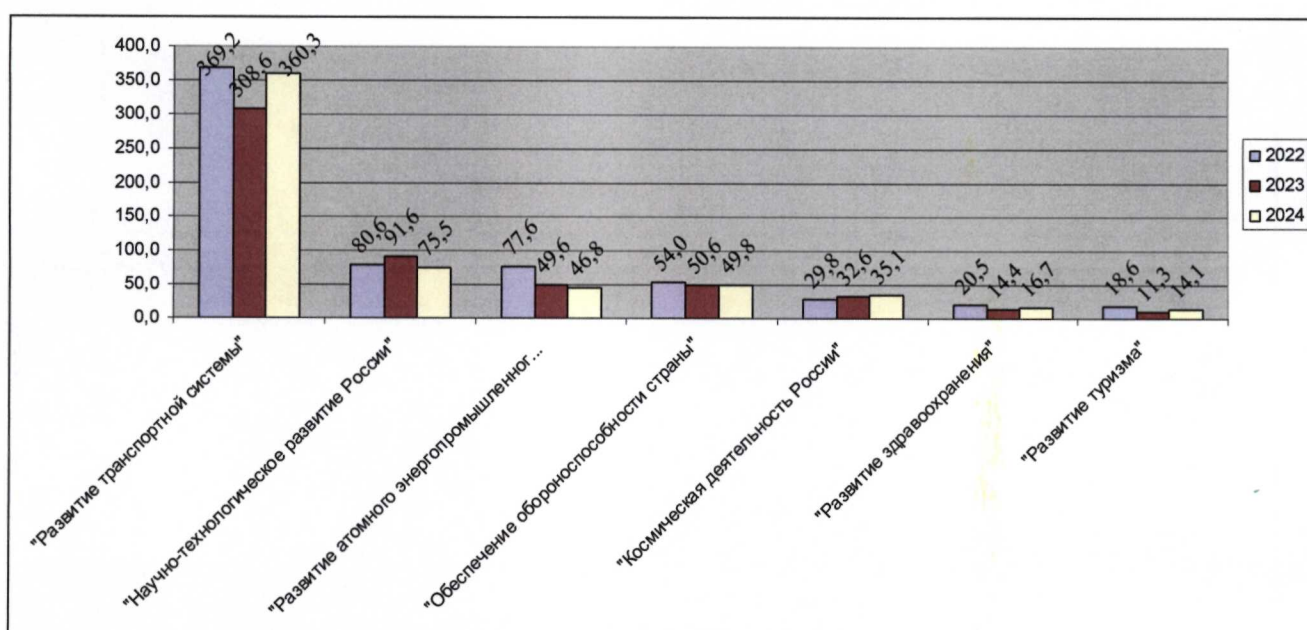


Рисунок 16 – Наиболее крупные объемы планируемых бюджетных инвестиций в основной капитал в Российской Федерации в разрезе государственных программ в 2022-2024 гг. (млрд. руб.)

Источник: составлено по данным проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов.

Самой большой по объему бюджетных инвестиций государственной программой является программа «Развитие транспортной системы, в рамках которой предусмотрены:

- капитальные вложения в строительство дорог в рамках федерального проекта "Развитие федеральной магистральной сети", реализуемые через национальный проект "Безопасные качественные дороги" – 167 млрд. руб. в 2022 г. и более 200 млрд. руб. ежегодно в 2023-2024 гг.;

- реализация комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры в рамках федерального проекта "Развитие морских портов" – 31,7 млрд. руб. в 2022 г., еще 35 млрд. руб. суммарно в 2023 и 2024 гг.;

- реализация комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры в рамках федерального проекта "Развитие региональных аэропортов" – 42,7 млрд. руб. в 2022 г. и более 61 млрд. руб. суммарно в 2023-2024 гг.;

- капитальные вложения в рамках федерального проекта "Развитие железнодорожной инфраструктуры Центрального транспортного узла" – 74,8 млрд. руб. в 2022 г. (в 2023-2024 гг. инвестиции не запланированы);

- бюджетные инвестиции в рамках федерального проекта "Развитие инфраструктуры морского и внутреннего водного транспорта" – 16,7 млрд. руб. в 2022 г., в 2023-2024 гг. – 45-50 млрд. руб. ежегодно.

Таким образом, наиболее крупные бюджетные инвестиции из федерального бюджета в 2022-2024 гг. запланированы в сфере развития транспортной системы, причем предполагается осуществление инвестиций как в автомобильные дороги, так и в железнодорожную инфраструктуру, а также магистральную инфраструктуру воздушного и водного транспорта, что призвано комплексно решить транспортную доступность пассажирских и грузовых перевозок в разных регионах России.

Анализ расходов федерального бюджета на научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки

Научные исследования и опытно-конструкторские разработки являются основным драйвером интенсивного экономического развития, при котором

рост производства достигается не за счет расширения ресурсной базы, а за счет сокращения издержек и повышения производительности факторов производства. В этой связи Указом Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» к 2030 году предполагается обеспечение присутствия Российской Федерации в числе десяти ведущих стран мира по объему научных исследований и разработок, в том числе за счет создания эффективной системы высшего образования.

В настоящее время Российская Федерация входит в десятку ведущих стран по объему финансирования научных исследований и разработок и находится на восьмом месте (см. рисунок 17).

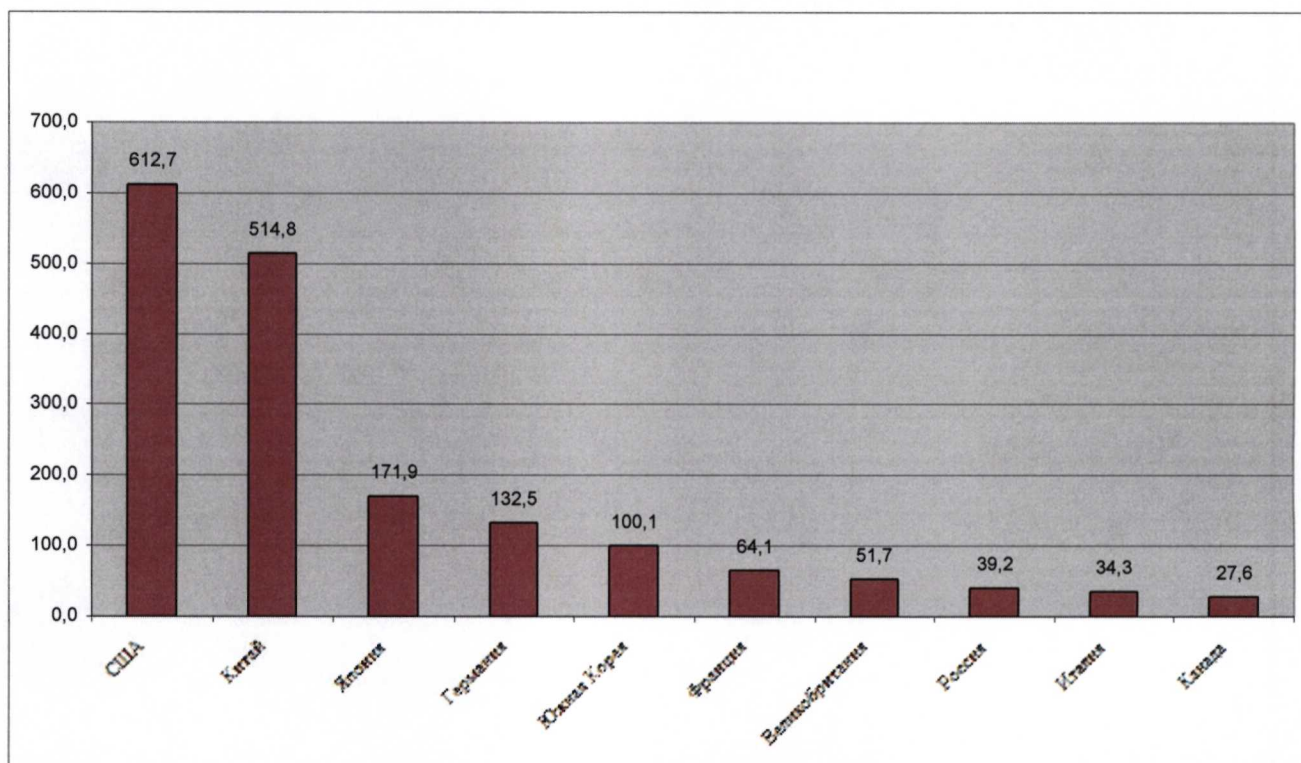


Рисунок 17 – Объемы внутреннего финансирования НИОКР 10 ведущих стран мира (в млрд. долл.)

Источник: составлено по данным Организации экономического сотрудничества и развития <https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm>

Тем не менее России требуется значительное увеличение внутренних затрат на НИОКР, с тем чтобы войти в пятерку ведущих стран по науке и

технологиям. При этом стоит отметить, что среди пяти ведущих стран мира два государства (США и Китай) занимают абсолютно доминирующее положение по затратам на НИОКР (более 500 млрд. долл. ежегодно), а следующие три государства (Япония, Германия и Южная Корея) ежегодно вкладывают в НИОКР более 100 млрд. долл. Для попадания в пятерку научных лидеров требуется троекратное увеличение существующих внутренних затрат на НИОКР в России.

Доля внутренних затрат на НИОКР к ВВП России в 2020 г. составляла 1,02%, что значительно ниже уровня развитых стран. В приведенной десятке стран Россия по уровню интенсивности финансирования НИОКР находится на последнем, десятом, месте (см. рисунок 18). Нормальным индикатором интенсивности расходов на НИОКР является доля на уровне 2-3% ВВП. А вот таргетируемая группа стран (Япония, Германия и Южная Корея) ежегодно расходует на НИОКР более 3% ВВП, причем в Южной Корее этот показатель еще выше – 4,6% ВВП.

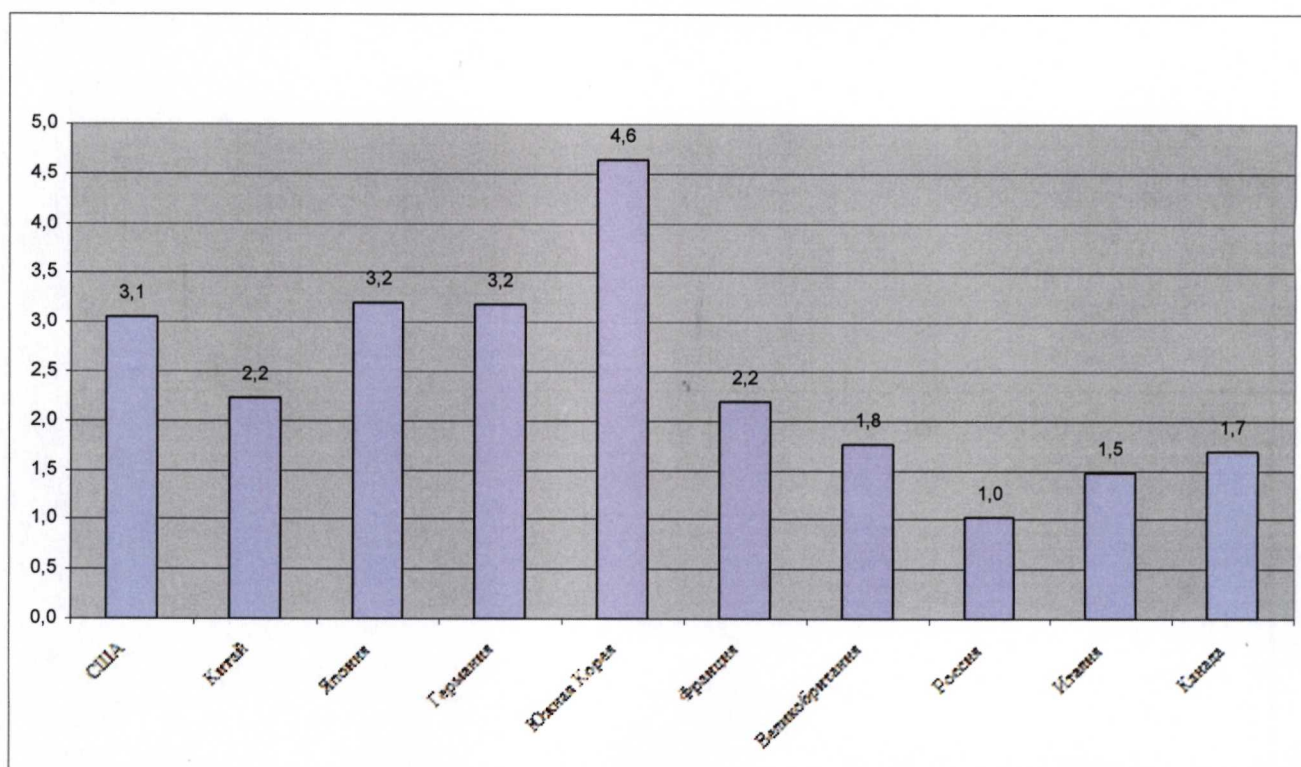


Рисунок 18 – Доля внутреннего финансирования НИОКР ведущих стран мира (в процентах к ВВП)

Источник: составлено по данным Организации экономического сотрудничества и развития <https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm>

Анализ тенденции интенсивности внутреннего финансирования НИОКР в России (см. рисунок 19) свидетельствует о недостаточной доле внутреннего финансирования НИОКР к планируемому объему ВВП в 2023-2024 гг.

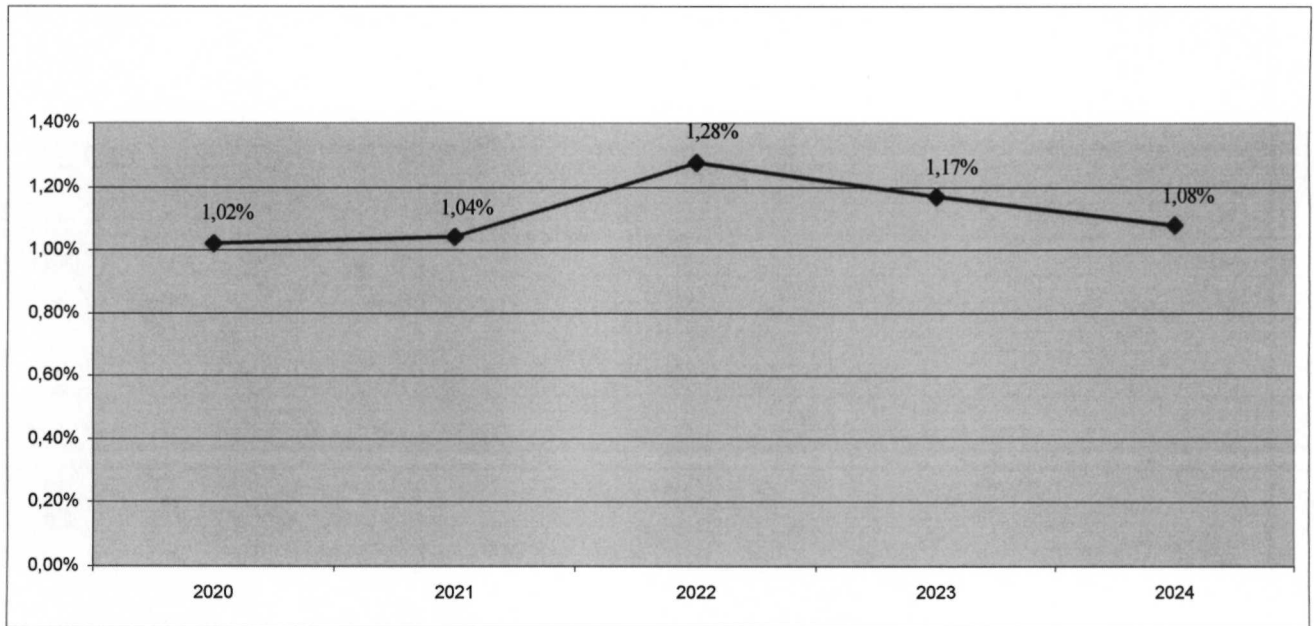


Рисунок 19 – Динамика доли внутренних затрат на НИОКР в России в процентах к ВВП

Источник: составлено по данным Росстата, данным Федерального закона от 08.12.2020 № 385-ФЗ "О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов", данным проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов.

При этом в 2022 г. запланировано увеличение внутренних затрат на НИОКР (с 1,04% ВВП в 2021 г. до 1,28% в 2022 г.). Однако впоследствии доля внутренних затрат на НИОКР снова будет снижаться, что связано с более быстрыми темпами роста ВВП по сравнению с ростом внутренних затрат на НИОКР.

Особую роль в составе НИОКР играют фундаментальные и прикладные научные исследования и разработки, которые являются научной основой для последующих разработок. В Российской Федерации сложилась традиция преимущественно государственного финансирования научных исследований, поэтому рассмотрим динамику бюджетных ассигнований на

фундаментальные и прикладные научные исследования в 2020-2024 гг. (см. рисунок 20).

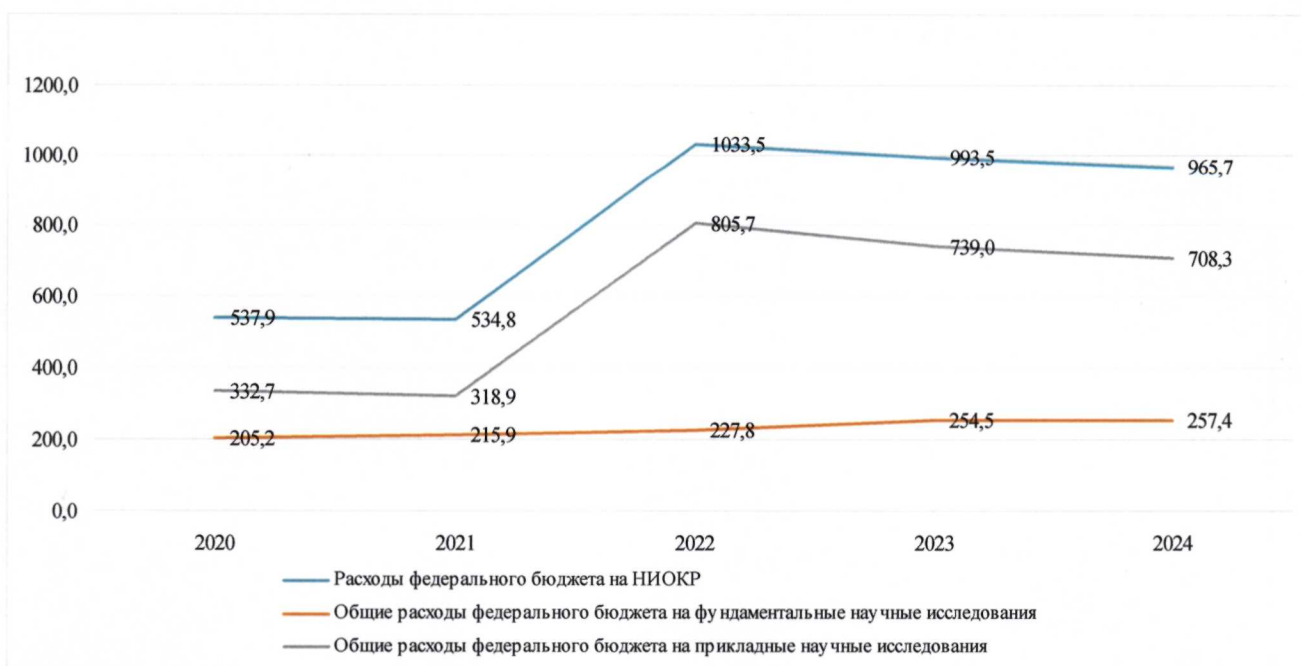


Рисунок 20 – Динамика бюджетных ассигнований федерального бюджета на научные исследования, в том числе по видам работ (млрд. руб.)

Источник: составлено по данным Росстата, данным Федерального закона от 08.12.2020 № 385-ФЗ "О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов", данным проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов.

На рисунке 20 видно, что суммарные расходы федерального бюджета на фундаментальные и прикладные научные исследования планируются к увеличению в 1,93 раз по отношению к уровню 2021 г.: 1034 млрд. руб. в 2022 г. против 535,4 млрд. руб. в 2021 г. Указанный рост общих ассигнований федерального бюджета на научные исследования достигается, в первую очередь, за счет роста ассигнований на прикладные научные исследования (806,2 млрд. руб. в 2022 г. против 319,5 млрд. руб. в 2021 г.). Расходы на фундаментальные научные исследования в 2022-2024 гг. также планируются к увеличению, по сравнению с уровнем 2021 г. (в 1,06 раз в 2022 г. и в 1,2 раз в 2023-2024 гг.).

Внутренние затраты Российской Федерации на опытно-конструкторские разработки в 2020 г. составили около 670 млрд. руб. Существенный рост

расходов федерального бюджета на прикладные научные исследования в 2022-2024 гг. может стать генератором роста и расходов на ОКР, что в совокупности с расходами на научные исследования впервые позволит России преодолеть планку в 2 трлн. руб. общих внутренних затрат на НИОКР.

Однако плановые показатели объемов финансирования научных исследований в 2023-2024 гг. снижаются, что может затормозить научное развитие России, импульс которому планируется дать в 2022 году.

Программная структура бюджетных ассигнований на фундаментальные научные исследования в 2022-2024 гг. такова, что большая часть ассигнований планируется к выделению в рамках государственной программы «Научно-технологическое развитие Российской Федерации». Основными расходными статьями федерального бюджета по направлениям реализации данной программы являются (см. рисунок 21):

- предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим научным организациям на выполнение государственного задания на проведение фундаментальных научных исследований;
- предоставление грантов на проведение фундаментальных научных исследований;
- имущественный взнос Российской Федерации в Российский научный фонд;
- капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности.

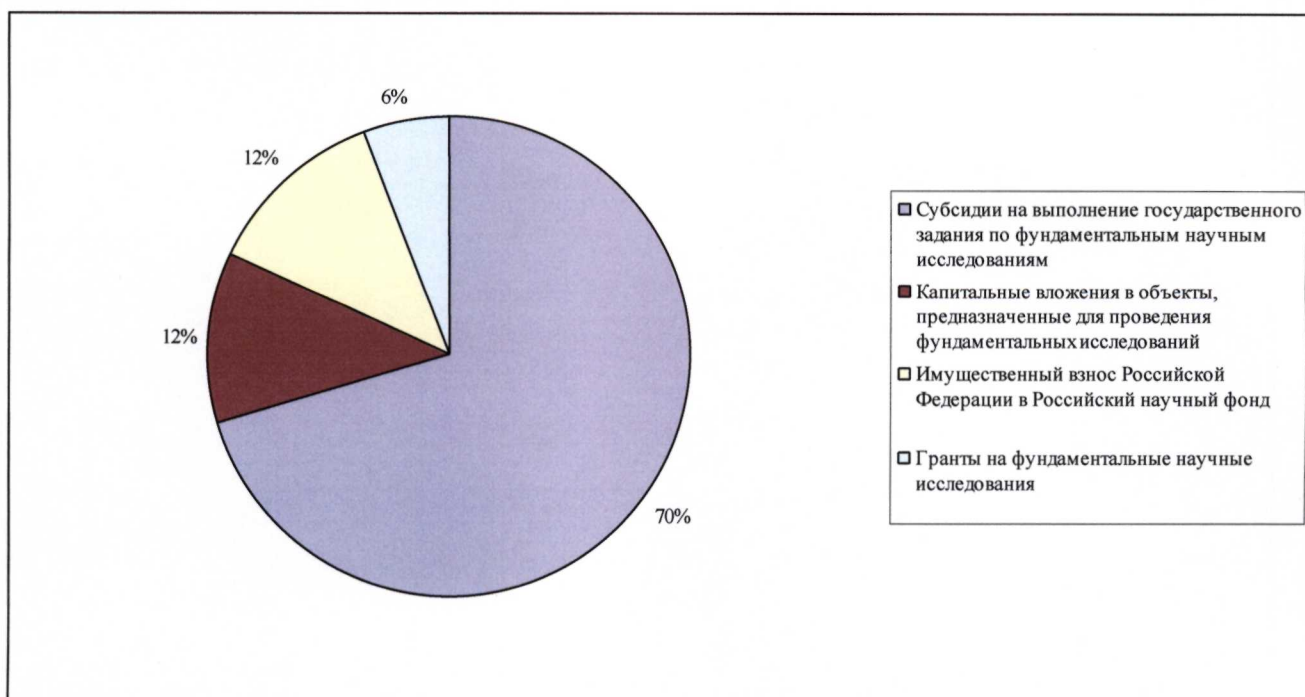


Рисунок 21 – Структура ассигнований федерального бюджета на фундаментальные научные исследования в 2022 г. по видам расходов

Источник: составлено по данным Росстата проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов.

Таким образом, государственная программа «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» обеспечивает комплексное развитие фундаментальных научных исследований как с точки зрения финансового обеспечения выполнения самих научных работ, так и с точки зрения развития материально-технической и имущественной базы научных организаций.

В структуре бюджетных ассигнований федерального бюджета на прикладные научные исследования большая часть расходов на 2022-2024 гг. предполагается к выделению на прикладные научные исследования в области национальной обороны (более 400 млрд. руб., что составляет около 50% всех расходов федерального бюджета на прикладные научные исследования). По остальным государственным программам запланированы значительно меньшие объемы бюджетных ассигнований на прикладные научные исследования (см. рисунок 22).

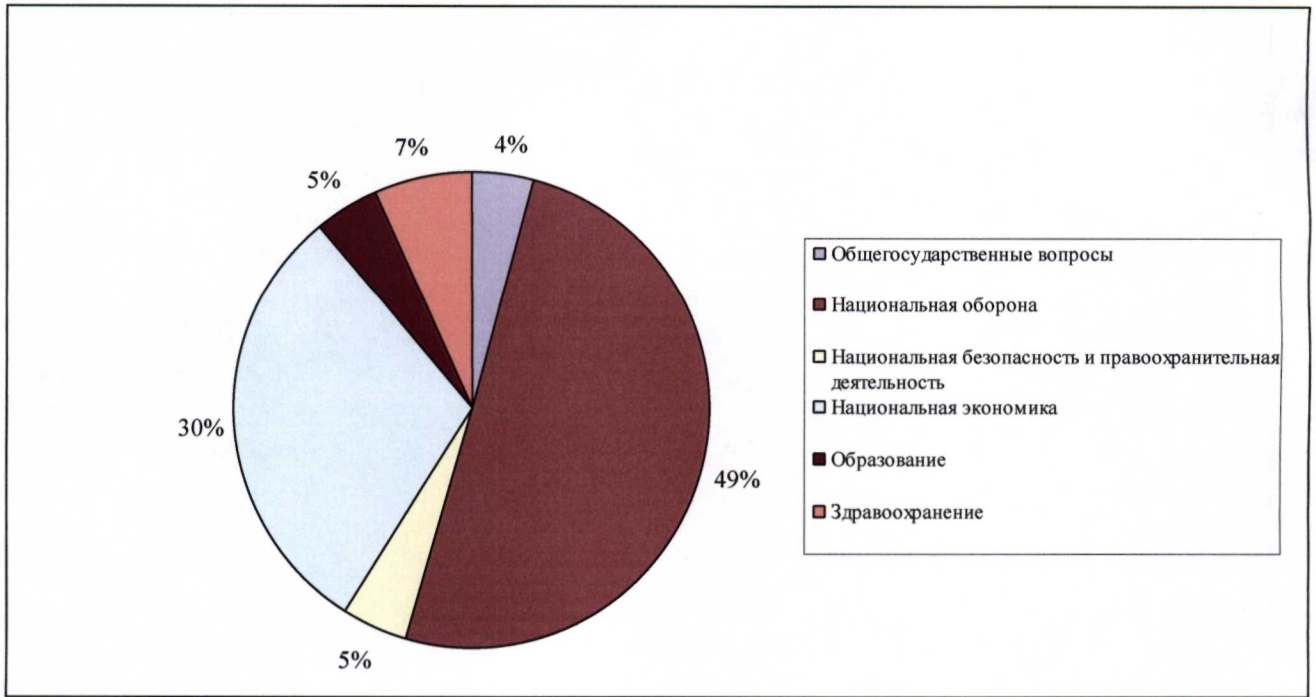


Рисунок 22 – Структура ассигнований федерального бюджета на прикладные научные исследования в 2022 г. по разделам расходов

Источник: составлено по данным Росстата проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов.

Прикладные научные исследования в области национальной экономики занимают второе место по объему расходов федерального бюджета (30% всех расходов федерального бюджета на прикладные научные исследования) и связаны с развитием перспективных технологий в сфере телекоммуникаций, поддержкой проектов малых предприятий по разработке, применению и коммерциализации российских цифровых решений, взносами в уставные капиталы компаний, занимающихся разработками новых технологий. Все эти мероприятия в полной мере соответствуют национальным целям и задачам обеспечения интенсивного экономического роста Российской Федерации.

Характеристика межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов

В законопроекте предусмотрен рост общего объема межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации по сравнению с показателями, утвержденными федеральным законом от 08.12.2020 № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов» на плановый период: в 2022 г. – на 368,3 млрд руб., в 2023 г. – на 431,5 млрд руб. В 2024 г. запланировано увеличение объема межбюджетных трансфертов по сравнению с показателями законопроекта на 2023 г. на 49,8 млрд руб. (см. рисунок 23).

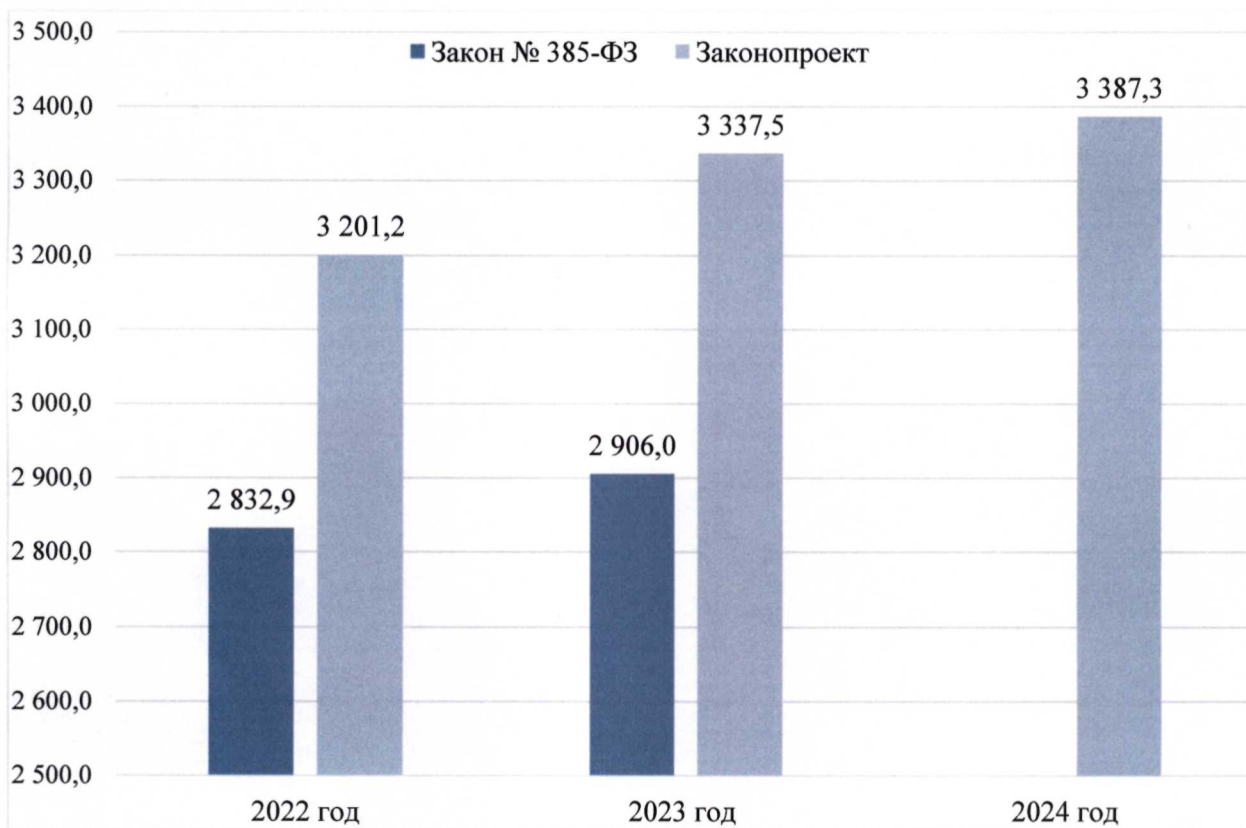


Рисунок 23 – Объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету города Байконура в 2022-2024 годах, млрд руб.

Источник: составлено на основе данных Федерального закона от 08.12.2020 № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов» и проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов».

Данное увеличение объемов межбюджетных трансфертов обусловлено в основном ростом размера субсидий, предоставляемых из федерального бюджета, в абсолютной сумме с 2022 по 2024 гг. на 296,5 млрд руб.

При этом доля иных межбюджетных трансфертов в период с 2022 по 2024 гг. существенно – на 244 млрд руб. – сокращается, что свидетельствует о реализации положения, зафиксированного Основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов, предполагающего ограничение случаев и оснований, при которых целевые межбюджетные трансферты могут предоставляться в форме иных межбюджетных трансфертов.

Указанные тренды по оптимизации структуры межбюджетных трансфертов, направленные на увеличение объемов субсидий и сокращение иных межбюджетных трансфертов, представлены на рисунке 24.

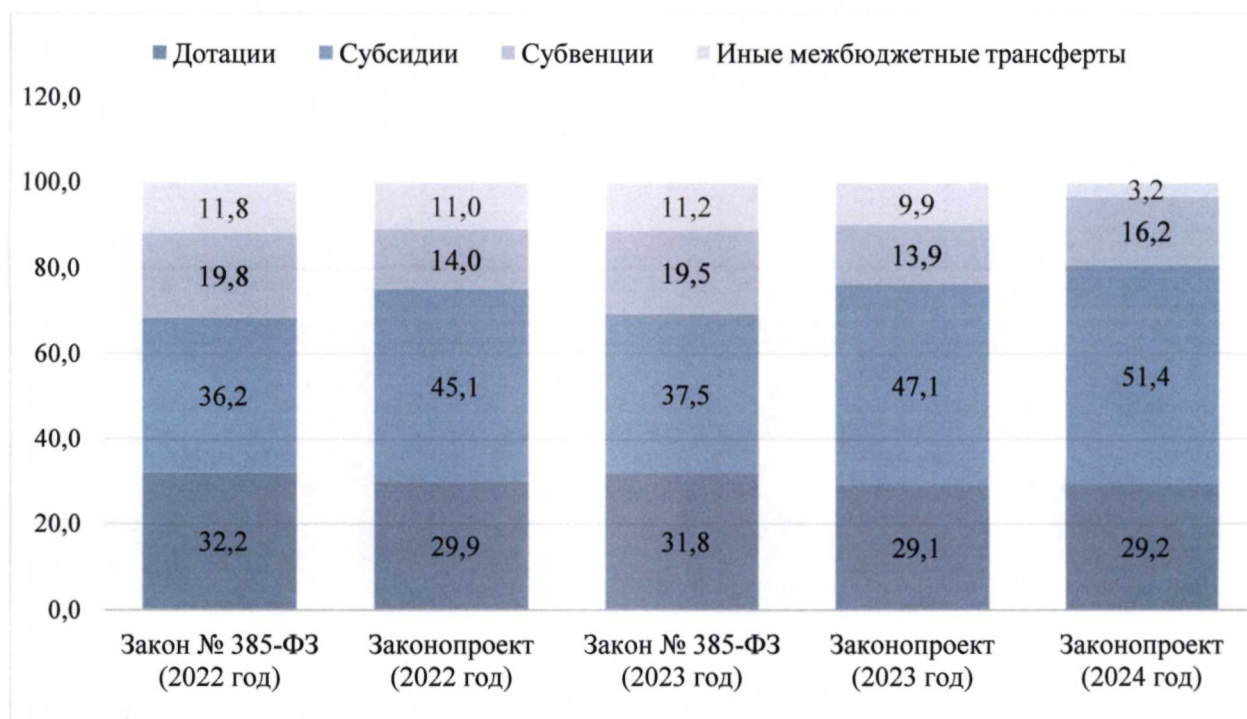


Рисунок 24 – Структура межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету города Байконура в 2022-2024 годах, %

Источник: составлено на основе данных Федерального закона от 08.12.2020 № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов» и проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов».

Межбюджетные трансферты на реализацию национальных проектов запланированы с существенным увеличением объемов в сопоставлении с показателями, предусмотренными федеральным законом от 08.12.2020 № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов» на плановый период: в 2022 г. – на 269,9 млрд руб., в 2023 г. – на 389,9 млрд руб. В 2024 г. запланировано увеличение объема межбюджетных трансфертов на реализацию национальных проектов по сравнению с показателями законопроекта на 2023 г. на 83,1 млрд руб. (см. рисунок 25).

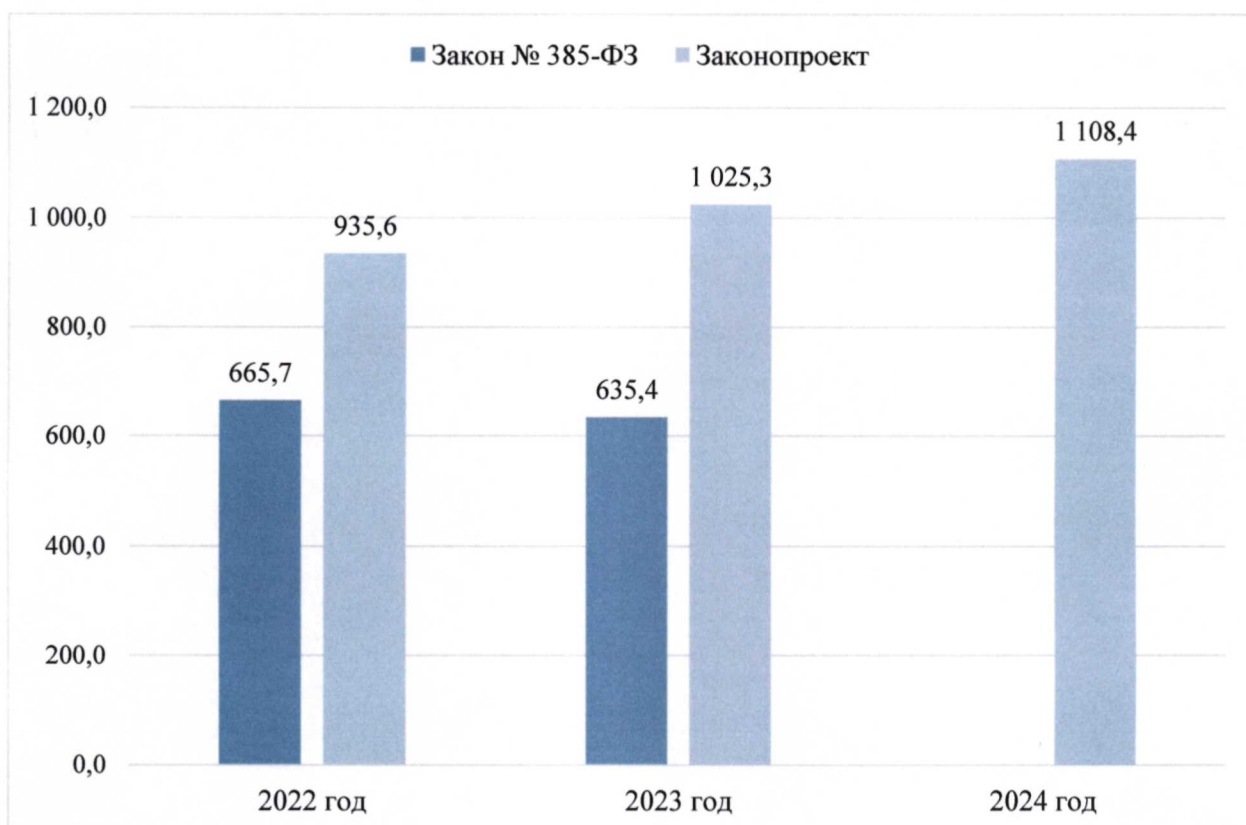


Рисунок 25 – Объем межбюджетных трансфертов, направляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию национальных проектов в 2022-2024 годах, млрд руб.

Источник: составлено на основе данных Пояснительной записки к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов».

Такое увеличение объемов средств, поступающих в бюджеты субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, можно оценить позитивно с точки зрения возможности реализации в субъектах Российской Федерации национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года. Увеличение объемов финансового обеспечения реализации национальных проектов за счет субсидий можно рассматривать как положительный факт, поскольку использование предоставленных средств на соответствующие цели может позволить регионам увеличить в перспективе объемы валового регионального продукта за счет развития отдельных отраслей экономики и социальной сферы.

Согласно п. 3 ст. 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации размер дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации бюджету каждого субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и первый год планового периода не может быть меньше размера дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденного соответственно на первый год планового периода и второй год планового периода в федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период.

Сопоставление данных об объемах дотаций за отмеченные периоды (см. таблицу 16) показывает, что запланированные согласно законопроекту объемы дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год (2022 г.) и первый год планового периода (2023 г.) превышают объемы указанных дотаций на эти годы, утвержденные федеральным законом от 08.12.2020 № 385-ФЗ на плановый период: в 2022 г. – на 40,3 млрд руб., в 2023 г. – на 40,1 млрд руб. Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2024 году согласно законопроекту превышает их объем в 2023 г. на 19,6 млрд руб.

Таблица 16 – Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2022-2024 годах, млрд. руб.

Бюджеты	2022 год	2023 год	2024 год
Федеральный закон от 08.12.2020 № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов»	718,3	731,2	-
Проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов»	758,6	771,3	790,9

Источник: составлено на основе данных Федерального закона от 08.12.2020 № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов» и проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов».

Таким образом, объемы дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2022 и 2023 гг. согласно законопроекту запланированы согласно нормам ст. 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Следует отметить, что на Едином портале бюджетной системы Российской Федерации представлены приложения к законопроекту с распределением между субъектами Российской Федерации других форм межбюджетных трансфертов – субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов в разрезе их видов на 2022-2024 годы, что позволяет сделать вывод о реализации положений, предусмотренных Основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов по решению задачи расширения «горизонтов» планирования путем распределения межбюджетных трансфертов на трехлетний период, а также Концепцией повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-р, по созданию условий, обеспечивающих повышение прозрачности и предсказуемости планирования межбюджетных трансфертов, в том числе направленных на реализацию национальных проектов и государственных программ, как одной из задач государственной политики.

Имеющиеся данные по распределению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2021-2023 гг. позволяют сделать вывод о том, что увеличение объемов указанных дотаций, предусмотренное законопроектом, коррелирует с показателями бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Так, в 2021-2022 гг. уровень бюджетной обеспеченности практически всех субъектов Российской Федерации после распределения дотаций вырос (за исключением четырех регионов, где зафиксировано снижение уровня бюджетной обеспеченности: Волгоградская область – с 1,001 до 0,992, Республика Татарстан – с 1,183 до 1,182, Кемеровская область – с 0,919 до 0,918, Сахалинская область – с 1,377 до 1,288). Если рассмотреть данные по расчету распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2023 г., то можно отметить, что даже при распределении 70% от объема дотаций уровень бюджетной обеспеченности снизился по сравнению с 2021 годом только у 10 субъектов Российской Федерации.

Оценка дефицита федерального бюджета и структуры источников финансирования дефицита

В соответствии с данными законопроекта запланирован профицит федерального бюджета на 2022 и 2023 гг. и дефицит – на 2024 г. (см. таблицу 17).

Таблица 17 – Динамика дефицита федерального бюджета в 2021–2024 гг.

Показатели	2021г. (оценка)	2022 год	2023 год	2024 год
Дефицит, млрд. руб.	-275,7	1327,68	299,11	-522,65
Дефицит, в % к расходам федерального бюджета	1,15	5,60	1,19	1,98
Дефицит, в % к ВВП	0,2	0,996	0,211	0,345

Источник: рассчитано по данным Пояснительной записки к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»

Из данных таблицы 17 следует, что уже в 2021 г. согласно предварительной оценке исполнения федерального бюджета расходы бюджета будут профинансированы с небольшой долей использования средств, привлеченных из источников финансирования дефицита федерального бюджета (только каждый сотый рубль будет профинансирован за счет привлеченных источников), и в 2022 году и плановом периоде 2023 и 2024 гг. данная тенденция сохранится, в том числе благодаря ограничению структурного первичного дефицита в размере 0,5% ВВП.

Анализ структуры источников финансирования дефицита федерального бюджета показывает, что основным источником на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов остаются внутренние государственные заимствования Российской Федерации, из них основную долю занимают заимствования в форме государственных ценных бумаг Российской Федерации, выраженных в валюте Российской Федерации. За счет данного источника планируется не только компенсировать недостаточный объем доходов федерального бюджета для финансирования планового объема расходов федерального бюджета, но и осуществлять расчеты с внешними кредиторами: по государственным кредитам (9,6 млрд. руб. в 2022 г., 8,2 млрд. руб. в 2023 г., 9,6 млрд. руб. в 2024 г.); по государственным ценным бумагам, выраженным в иностранной валюте (-181,3 млрд. руб. в 2022 году, 239,8 млрд. руб. в 2023 году и 26,0 млрд. руб. в 2024 году) (см. таблицу 18).

Таблица 18 – Структура источников финансирования дефицита федерального бюджета в 2021-2024 гг.

Показатели	2021 (оценка)		2022		2023		2024	
	млрд. руб.	% к общему объему	млрд. руб.	% к общему объему	млрд. руб.	% к общему объему	млрд. руб.	% к общему объему
Всего источников, в т.ч.	275.7	100	-1327.68	100	-299.11	100	522.65	100
в % к ВВП		0,2		1,0		0,21		0,34
Государственные заимствования	2055,6	745,59	2308,20	173,85	2651,40	886,43	2874,80	550,04

Средства ФНБ	14,1	5,11	3,20	0,241	3,16	1,06	3,12	0,60
Иные источники	-1794	650,71	-3639,1	274,10	-2953,60	987,47	-2355,20	-450,63

Источник: составлено по данным проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»

Именно государственные ценные бумаги рассматриваются Минфином России как основной инструмент мобилизации временно свободных денежных средств на финансовом рынке с целью безинфляционного финансирования дефицита федерального бюджета и финансирования национальных проектов и государственных программ Российской Федерации в запланированном объеме. Кроме того, государственные ценные бумаги Российской Федерации применяются как инструмент обеспечения коммерческих банков ликвидными финансовыми активами. Российские кредитные организации выступают основным держателем таких государственных ценных бумаг Российской Федерации, как облигации федерального займа различных типов (ОФЗ), используя их как инструмент рефинансирования посредством операций РЕПО с Банком России и Федеральным казначейством. Российские банки инвестируют в ОФЗ с целью обеспечения заданных нормативов краткосрочной ликвидности и управления ликвидностью в целом, а также для получения дохода в рамках реализации краткосрочных инвестиционных стратегий. Динамика доли ОФЗ в структуре внутреннего долга Российской Федерации представлена в таблице 19.

Таблица 19 – Динамика государственного внутреннего долга Российской Федерации, выраженного в государственных ценных бумагах Российской Федерации, млрд. руб.

Виды ценных бумаг	БОФЗ	ОФЗ		ГСО		ОВОЗ	ОГРВЗ 1991 года	Итого внутренний долг в ценных бумагах
		Всего	% от ГЦБ	Всего	% от ГЦБ			
01.01.2011	-	2 154,17	87,28	307,42	12,49	-	0,0002	2 461,59
01.01.2012	-	2 903,28	81,71	553,15	15,6	90	0,0002	3 546,43
01.01.2013	-	3 296,73	80,98	677,55	16,67	90	0,0002	4 064,28
01.01.2014	-	3 734,83	84,26	607,55	13,71	90	0,0001	4 432,38
01.01.2015	103,58	4 589,58	83,82	692,55	12,65	90	0,0001	5 475,71
01.01.2016	-	4 990,54	89,55	492,55	8,84	90	0,0001	5 573,09
01.01.2017	-	5 632,79	92,34	377,55	6,19	90	0,0001	6 100,34

01.01.2018	-	6 779,57	93,55	377,55	5,21	90	0,0001	7 247,12
01.01.2019	-	7 387,17	95,32	362,3	4,68	-	0,0001	7 749,47
01.01.2020	-	8 969,10	96,12	362,3	3,88	-	0,0001	9 331,40
01.01.2021	-	13 668,96	97,25	347,3	2,47	-	0,0001	14 056,19

Источник: составлено по данным официального сайта Минфина России [Электронный ресурс]:

https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/internal/structure/duty/?id_57=126578-gosudarstvennyi_vnutrennii_dolg_rossiiskoi_federatsii_vyrazhenniy_v_gosudarstvennykh_tsennykh_bumagakh_rossiiskoi_federatsii_nominalnay (дата обращения 09.10.2021)

Бюджетные риски, связанные с привлечением источников финансирования дефицита федерального бюджета за счет размещения государственных ценных бумаг Российской Федерации в 2022-2024 гг., видятся в следующем:

- низкие возможности привлечения средств на международном рынке капитала из-за постоянного санкционного давления и сохраняющихся низких темпов роста российской экономики. Динамика планируемых объемов привлечения внешних источников финансирования дефицита федерального бюджета путем размещения государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинированных в иностранной валюте (в 2021 г. – 256 млрд. руб., в 2022 г. – 35,0 млрд. руб., в 2023 г. - (-) 21,7 млрд. руб., в 2024 г. – 194,8), свидетельствует об ограниченных объемах такого привлечения средств преимущественно в целях сохранения присутствия Российской Федерации на международном рынке капитала в качестве суверенного заемщика и поддержания репрезентативной кривой доходностей в иностранной валюте для создания благоприятных условий заимствований для российских корпоративных эмитентов;

- в зависимости от способа образования дохода (постоянный купон или плавающий купон) привлекательность ОФЗ для потенциального инвестора и заемщика (Российской Федерации) может не совпадать, что в свою очередь может отрицательно повлиять на выполнение плана по государственным заимствованиям в форме государственных ценных бумаг Российской Федерации. ОФЗ с постоянным купонным доходом (ОФЗ-ПД) выгодны

инвестору (кредитору) при стабильной инфляции, при этом Минфину России такие бумаги дают возможность однозначно оценить их обслуживание. Несмотря на то, что в кластере облигаций федерального займа ОФЗ-ПД занимают наибольший удельный вес, в условиях макроэкономической неопределенности можно прогнозировать рост интереса инвесторов к ОФЗ с плавающим (индексируемым) купоном, в том числе к ОФЗ с ежегодно индексируемым номиналом на величину инфляции (ОФЗ-ИН), а также среднесрочным ОФЗ с переменным купоном (ОФЗ-ПК), где ставка купона привязана к индикативной взвешенной ставке RUONIA. Интерес инвесторов к таким ценным бумагам определяется возможностью застраховать возможные потери инвестиционного дохода в результате резких скачков инфляции, однако для Минфина России такие ценные бумаги менее удобны в обслуживании из-за возможного усиления волатильности их доходности и необходимости корректировки графика обслуживания государственного внутреннего долга РФ. Кроме того, прогнозируемое увеличение ОФЗ с плавающей ставкой процента создаст дополнительные риски, особенно в средне- и долгосрочной перспективе. Так, с увеличением срока кредита будет расти процентный риск, а сами заимствования будут очень чувствительны к любым колебаниям процентных ставок. В результате, в случае существенного повышения ставок существует вероятность ухудшения как финансового положения страны (в части значительного роста расходов на обслуживание и погашение долговых обязательств), так и качества самого долгового портфеля. Могут возрасти риски финансовой стабильности, долговой устойчивости, негативные макроэкономические и социальные риски. Помимо этого международный рейтинг отечественных облигаций может быть все больше снижен в силу высокого риска для инвесторов и заемщиков, что отразится на низких показателях привлечения заемных средств на мировых биржах в будущем.

Остается актуальным также размещение ОФЗ для населения (ОФЗ-н), являющихся хорошей альтернативой банковским депозитам с низкими

процентными ставками. Данная ценная бумага более выгодна для инвестирования по процентной ставке и сумме гарантированного дохода, а также интерес у населения и политика повышения финансовой грамотности привлекает все больше физических лиц на отечественный рынок капитала. Однако объем привлечения имеющихся сбережений населения за счет размещения ОФЗ-н для финансирования дефицита федерального бюджета будет во многом зависеть от темпов восстановления доходов населения после пандемии;

- динамика изменения структуры государственного внутреннего долга Российской Федерации за период 2001-2021 гг. свидетельствовала о росте спроса на государственные ценные бумаги Российской Федерации только при условии положительных изменений в динамике основных макроэкономических показателей России и повышения суверенного рейтинга заемщика;

- возможность реализации неучтенных условных обязательств, которые потребуют доразмещения государственных ценных бумаг Российской Федерации для их обслуживания.

Вторым возможным источником финансирования дефицита федерального бюджета являются средства Фонда национального благосостояния (ФНБ), что соответствует функциональному назначению фонда, закрепленному в статье 96.10 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Можно отметить отражение в пояснительной записке к проекту закона о федеральном бюджете на 2022 г. и плановом периоде 2023 и 2024 гг. (таблица 2.4) использования средств ФНБ в качестве источника финансирования дефицита бюджета в части направления его средств на софинансирование добровольных пенсионных накоплений граждан: 3,2 млрд. руб. или 0,2% в общем объеме источников финансирования дефицита бюджета в 2022 г., 1,1% (3,2 млрд. руб.) - в 2023 г. и 0,6% (3,1 млрд. руб.) - в 2024 г. В тоже время, использование средств ФНБ в целях финансирования дефицита федерального бюджета на всем прогнозном горизонте не планируется:

предусмотрен возврат к использованию средств ФНБ на финансирование самокупаемых инфраструктурных проектов и доведение его ликвидной части до уровня 10% ВВП.

Полагаем, что по мере восстановления мировой экономики и роста спроса на нефть на мировом рынке, целесообразно увеличить базовую цену нефти до 50 долл. США/баррель (ст. 96.6 Бюджетного кодекса Российской Федерации), поскольку, во-первых, данный уровень при используемых технологиях добычи сланцевой нефти в долгосрочном периоде является критичным для ее производителей, во-вторых, установленный уровень базовой цены на нефть позволяет стабильно накапливать достаточный уровень ликвидных средств в ФНБ для выполнения им стабилизационной функции, в-третьих, ежегодное индексирование базовой цены на нефть на 2% позволяет постепенно наращивать размер государственных расходов, направляя их, в том числе, на инвестиции в экономику.

В силу снижения значимости средств ФНБ для финансирования дефицита федерального бюджета предусмотрено использование средства ФНБ для софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации. Так, объем дополнительных нефтегазовых доходов прогнозируются на 2022 финансовый год в размере 3397,7 млрд. руб., кроме того, за счет средств ФНБ в 2022 г. будет обеспечено софинансирование добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации в сумме 3,2 млрд. руб. На плановый период 2023 и 2024 годов прогнозируется также получение дополнительных нефтегазовых доходов в размере 2710,8 млрд. руб. и 2096,7 млрд. руб. соответственно. Вместе с тем, в последствии планируемый объем использования средств ФНБ может быть скорректирован, если базовый прогноз цен на нефть, заложенный в проект федерального бюджета, окажется несостоятельным.

Проект федерального бюджета на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов не предполагает форсированного использования накопленных нефтегазовых доходов. Планируется следующая динамика средств ФНБ: рост

на 2589,0 млрд. руб. в 2022 г., на 3624,9 млрд. руб. в 2023 г. и на 3163,6 млрд. руб. в 2024 г. за счет курсовых разниц, переоценки активов и, главным образом, роста дополнительных нефтегазовых доходов, зачисляемых в ФНБ. В условиях наблюдаемого спада мировой экономики и ожидаемой далее затяжной рецессии данный подход представляется оправданным.

Однако ликвидная часть ФНБ объемом 7% ВВП – лишь гарантия относительно стабильного исполнения бюджетных обязательств в условиях одного кризиса. Фонд такого размера нельзя считать инструментом, обеспечивающим долгосрочную устойчивость бюджетной системы, сохранение и передачу доходов от истощаемых ресурсов будущим поколениям. *В этой связи считаем обоснованным планируемое в прогнозном периоде доведение его ликвидной части до 10% ВВП, в перспективе при благоприятной экономической конъюнктуре предлагаем увеличить предельный максимальный размер ФНБ до 12% ВВП.* Кроме того, необходимо законодательно установить минимальный неснижаемый объем ликвидной части ФНБ, достаточный для компенсации снижения нефтегазовых доходов федерального бюджета в течение трех лет.

По мере восстановления мировой экономики и роста спроса на нефть на мировом рынке, целесообразно увеличить базовую цену нефти до 50 долл. США/баррель (ст. 96.6 Бюджетного кодекса Российской Федерации), поскольку, во-первых, данный уровень при используемых технологиях добычи сланцевой нефти в долгосрочном периоде является критичным для ее производителей, во-вторых, установленный уровень базовой цены на нефть позволяет стабильно накапливать достаточный уровень ликвидных средств в ФНБ для выполнения им стабилизационной функции, в-третьих, ежегодное индексирование базовой цены на нефть на 2% позволяет постепенно наращивать размер государственных расходов, направляя их, в том числе, на инвестиции в экономику.

Оценка программ внутренних и внешних заимствований и динамики государственного долга Российской Федерации

В соответствии с законопроектом государственный долг Российской Федерации (далее – госдолг) по итогам 2022 г. в номинальном выражении планируется в объеме 25 839,9 млрд. руб. (или 19,4% ВВП), что на 21,9% выше прогнозируемого на 2022 г. верхнего предела госдолга, предусмотренного в федеральном законе № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов». По итогам 2023 г. государственный долг Российской Федерации прогнозируется в объеме 28540,1 млрд. руб., что всего на 1 % выше верхнего предела госдолга, предусмотренного в федеральном законе № 385-ФЗ, на конец 2024 г. его номинальная величина запланирована в размере 31501,8 млрд. руб. В общей структуре государственного долга можно отметить ежегодный рост объема государственного внутреннего долга Российской Федерации (2020 г. – 77,9%, 2021 г. (оценка) – 78,2%, в 2022 г. (законопроект) – 80,6%, в 2023 г. (законопроект) – 82,4%, в 2024 г. (законопроект) – 83,6%), при соответствующем снижении доли государственного внешнего долга Российской Федерации в общем объеме госдолга РФ (см. рисунок 26).

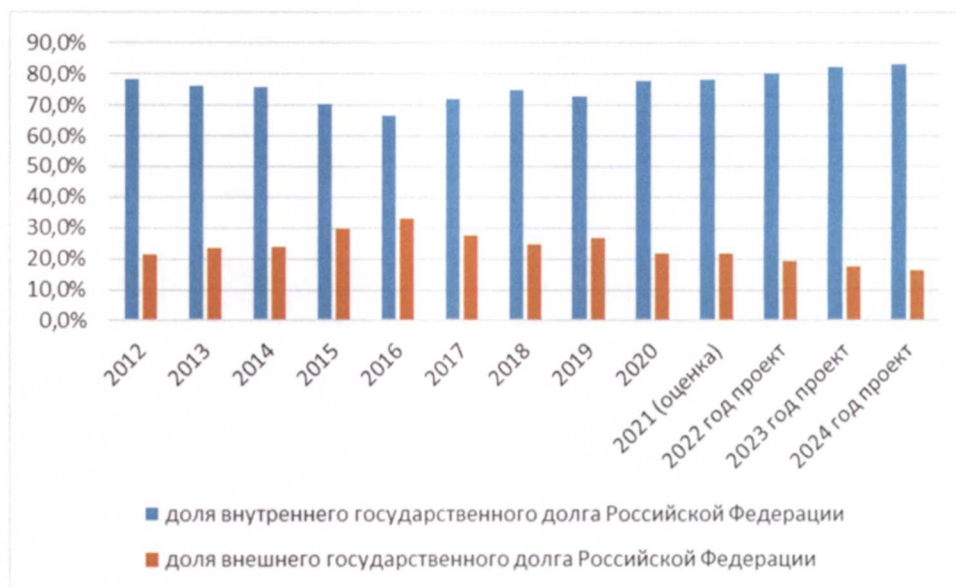


Рисунок 26 – Динамика изменения структуры внутреннего и внешнего государственного долга Российской Федерации, в % к общему объему долга

Источник: составлено по данным официального сайта Минфина России и проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»

Рост внутреннего государственного долга Российской Федерации в 2022–2024 гг. обусловлен прогнозируемым привлечением источников финансирования дефицита федерального бюджета за счет эмиссии государственных ценных бумаг Российской Федерации в валюте Российской Федерации, поскольку очевидно, что в условиях сокращения нефтегазовых доходов финансирование национальных проектов будет осуществляться в том числе за счет государственных заимствований Российской Федерации. В соответствии с представленным проектом программы государственных внутренних заимствований РФ на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов (приложение 35) государственные внутренние заимствования запланированы исключительно путем размещения государственных ценных бумаг Российской Федерации. С другой стороны, рост государственных внутренних заимствований Российской Федерации приводит к увеличению расходов федерального бюджета на обслуживание государственного долга Российской Федерации и сокращению объемов других важных направлений расходов, влияя на замедление темпов экономического роста. Так, если в 2020 г. и 2021 г. (оценка) доля расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации в общем объеме расходов федерального бюджета составляла около 4% и 5% соответственно, то согласно законопроекту на 2022 г. их доля прогнозируется в объеме 5,9%, на 2023 г. – 6,7%, на 2024 г. – 7,1%. Можно отметить, что в законопроекте расходы федерального бюджета на обслуживание государственного долга Российской Федерации превышают расходы на здравоохранение и расходы образование, они также выше расходов на межбюджетные трансферты, то есть направлений расходов, которые непосредственно влияют на развитие человеческого капитала и территорий.

Анализируя показатели государственного долга Российской Федерации в законопроекте, следует их сопоставить с индикаторами оценки управления государственным долгом Российской Федерации, заложенными в подпрограмме 4 государственной программы «Управление государственными финансовыми активами и регулирование финансовых рынков» (утв. постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 320, срок реализации с 01 января 2013 г. до 31 декабря 2024 г.). Одним из ожидаемых результатов реализации данной подпрограммы заявлено сохранение объемов государственного долга РФ на уровне, не превышающем 20% ВВП. Очевидно, что в проекте федерального закона о федеральном бюджете на 2022-2024 гг. данный индикативный показатель превышен: объем государственного долга на конец 2022 г. прогнозируется в размере 19,4% ВВП, на конец 2023 г. – 20,1%; на конец 2024 г. – 20,8%.

Другие важные показатели подпрограммы 4, используемые при оценке управления государственным долгом Российской Федерации, и их прогнозные значения в соответствии с данными законопроекта о федеральном бюджете на 2022-2024 гг. представлены в таблице 20. Анализ данных этой таблицы свидетельствует, что все нормативы показателей в законопроекте выполняются полностью.

Таблица 20 – Анализ выполнения показателей подпрограммы 4 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами, повышение результативности от участия в международных финансовых и экономических отношениях»

Показатель	2022 год		2023 год		2024 год	
	норматив	законо-проект	норматив	законо-проект	норматив	законо-проект
Показатель 4.1 "Доля расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации в общем объеме расходов федерального бюджета", не более	10	5,9	10	6,7	10	7,1
Показатель 4.2 "Отношение годовой суммы платежей на погашение и обслуживание государственного долга"	15	10,6	15	10,7	15	13,0

Российской Федерации к доходам федерального бюджета", не более						
Показатель 4.3 "Доля государственного внутреннего долга Российской Федерации в общем объеме государственного долга Российской Федерации", не менее	65	80,6	65	82,4	65	83,6

Источник: составлено и рассчитано по данным официального сайта Минфина России и Пояснительной записки к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»

Анализируя соотношение прогнозируемых темпов прироста государственного долга Российской Федерации, в том числе с учетом показателей, утвержденных федеральным законом № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 г. и плановый период 2022 и 2023 годов», и темпов прироста ВВП, следует отметить, что первый показатель превышает второй (см. таблицу 21). Соответственно, в 2022-2024 гг. государственный долг будет расти быстрее, чем экономика страны, что *свидетельствует о невысокой эффективности использования заемных средств*, что пока сглаживается достаточно низким объемом государственного долга Российской Федерации по отношению к ВВП, что в конце планового периода прекратится.

Таблица 21 – Динамика ВВП и государственного долга Российской Федерации в 2022-2024 гг.

Показатель	2022 г.		2023 г.		2024 г.
	Закон № 385-ФЗ	Законо-проект	Закон № 385-ФЗ	Законо-проект	Законо-проект
Объем государственного долга РФ, в % к ВВП	20,8	19,4	21,0	20,1	20,8
Рост объема ВВП, %	7,5	7,1	6,9	6,4	6,8

Источник: рассчитано по данным официального сайта Минфина России и Пояснительной записки к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»

Программа государственных внешних заимствований на 2022 г. не претерпит сильных изменений по сравнению с аналогичной программой на 2021 г. Объемы привлечения за счет государственных ценных бумаг останутся неизменными по сравнению с прогнозируемым объемом в 2021 г., а также размер кредита иностранных государств, международных финансовых

организаций и иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц останется на высоком уровне, снизившись до 1022,5 млн. долл. США (т.е. всего на 3%). В условиях сохраняющейся макроэкономической и геополитической нестабильности, ослабления мировой экономики за время пандемии заимствования в виде кредитов являются высокорисковым видом привлечения средств, поскольку не только условия получения кредитов в таком объеме, но и финансовое положение кредитора могут угрожать долгосрочной стабильности российской экономики.

В законопроекте на 2022 г. объем расходов на обслуживание долговых обязательств вырастет на 19,5% относительно 2021 г., при этом в федеральном законе «О федеральном бюджете на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов» прогнозировалось, что данная величина составит 16,1%. Таким образом, корректировка значения расходов на обслуживание госдолга России составила более 3%. Принимая во внимание сохранение структуры государственного долга Российской Федерации, отличающейся высоким бюджетным риском в части значительного роста объема кредитов, предоставляемых в иностранной валюте внешним заемщикам при сохранении волатильности курса валют по отношению к рублю, и рост долговых обязательств, значение расходов на обслуживание долговых обязательств резко возросло, что предопределяет возникновение серьезных бюджетных рисков, негативно влияющих на долговую устойчивость страны.

Выводы

Адаптация основных параметров федерального бюджета на 2022-2024 гг. к новым вызовам будет способствовать:

- восстановлению экономического роста, являющегося важным условием долговременного снижения долгового бремени во всех секторах экономики и обеспечения макроэкономической стабильности,

- созданию условий для достижения национальных целей развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу.