



ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное автономное образовательное  
учреждение высшего образования

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ



МЯСНИЦКАЯ УЛ. Д. 20, Г. МОСКВА, РОССИЯ, 101000. ТЕЛ: 8 (495) 771 3232. ФАКС: 8 (495) 628 7931. E-MAIL: HSE@HSE.RU WWW.HSE.RU  
ОКПО 17701729, ОГРН 1027739630401, ИНН/КПП 7714039126/770101001

18.10.2021 № 6.18.1-13.1/181021-1

на № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

Председателю Комитета  
Государственной Думы  
по бюджету и налогам

А.М. Макарову

Уважаемый Андрей Михайлович!

В ответ на Ваше обращение от 01.10.2021 № 3.7-6/770 направляю экспертное  
мнение Национального исследовательского университета «Высшая школа  
экономики» о проекте федерального закона № 1258295-7 «О федеральном бюджете  
на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов».

Приложение: на 41 л. в 1 экз.

Проректор

С уважением,

А.Б. Жулин

Л.И. Якобсон  
(495) 628-04-21



189674 908205  
Государственная Дума ФС РФ  
Дата 25.10.2021 11:00  
№7048-8; 3.7

## **ЭКСПЕРТНОЕ МНЕНИЕ**

### **Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» о проекте федерального закона № 1258295-7 «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»**

В пакете материалов к Законопроекту № 1258295-7 «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» (далее – Законопроект, проект федерального бюджета) представлены основные характеристики проекта федерального бюджета на 2022-2024 гг., являющегося в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (БК РФ) предметом рассмотрения Федерального Собрания Российской Федерации (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/1258295-7>).

Проект федерального бюджета на ближайшие три года призван обеспечить переход от антикризисной экономической политики к политике устойчивого роста экономики и повышения благосостояния граждан. Есть основания констатировать, что проект в основном отвечает этой задаче.

Состав и содержание представленных материалов соответствуют требованиям БК РФ. В материалах отчетливо просматривается концепция, в целом заслуживающая поддержки. Следует одобрить, в частности, то, что, судя по проекту, бюджетная сбалансированность и устойчивость по-прежнему входят в число основных приоритетов Правительства Российской Федерации. Возврат с 2022 года к бюджетным правилам позволит защитить российский бюджет от колебаний мировой конъюнктуры, в том числе в условиях разворачивающихся процессов декарбонизации, которые в перспективе могут привести к значительному снижению спроса на углеводороды и сокращению нефтегазовых поступлений федерального бюджета. Следует поддержать и предусмотренную в бюджете глубокую реструктуризацию государственных программ и национальных проектов, разделение проектных и процессных мероприятий, увеличение в структуре межбюджетных трансфертов доли субсидий региональным бюджетам на реализацию национальных проектов.

Вместе с тем, по мнению специалистов Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ), отдельные положения законопроекта требуют доработки на этапе его рассмотрения Государственной Думой.

#### **Макроэкономический прогноз на 2022-2024 годы**

Специалисты НИУ ВШЭ считают необходимым отметить значительные объективные трудности разработки макроэкономического прогноза на этапе выхода из кризиса. Эти специфические условия создают ограничения для использования методологических приемов, эффективных в условиях доминирования более или менее стабильных трендов. В период выхода из кризиса значительнее, чем в иных обстоятельствах, ограничены возможности опоры на экстраполяции наблюдаемых тенденций. Соответственно, приходится в большей мере опираться на экспертные суждения. С учетом сказанного, прогноз, представленный в составе материалов к проекту Федерального бюджета на 2022-2024 годы, заслуживает позитивной оценки, хотя и вызывает вопросы по ряду позиций.

В этой связи необходимо в первую очередь отметить следующее. Предусматриваемый прогнозом темп прироста ВВП в 2021 году составляет 4,2% (МВФ дает еще более высокие оценки для России), средняя цена на нефть ожидается на уровне

66 долл./барр. Такие темпы роста экономики позволяют не только компенсировать потери 2020 г., составляющие 3% ВВП, но и заметно превысить уровень ВВП 2019 г. Данный вывод представляется вполне обоснованным.

В то же время не очевидна правомерность экстраполяции высоких темпов роста на предстоящий период. Существенно, что рост ВВП в 2021 г. является в значительной мере восстановительным. Не только уровень, но и структура ВВП в целом быстро приобретает докризисный характер. Между тем докризисной ситуации соответствовали темпы роста в диапазоне 2-2,5%. Соответственно, более высокие темпы предполагают не одно только восстановление, но и качественные изменения.

Предположение о возвращении к докризисным темпам роста присутствует в прогнозах многих специалистов и организаций. Так, согласно прогнозу Fitch, темп посткризисного прироста российской экономики составит 2,2%, в прогнозе «Ренессанс Капитал» фигурируют 2,1%, в прогнозе Всемирного банка – 1,8%. Центральный банк России также проявляет осторожность в своих прогнозах потенциального роста ВВП, ориентируясь на диапазон 2-3%, что в среднем ниже прогноза Минэкономразвития России.

На базе НИУ ВШЭ традиционно разрабатывается консенсус-прогноз, учитывающий оценки большого числа ведущих экспертов в области прогнозирования, работающих как в научных организациях, так и в крупнейших банках и других структурах частного сектора<sup>1</sup>. Согласно консенсус-прогнозу, рост ВВП в 2022 году составит 2,5% и в дальнейшем может замедлиться до 2,0%. Между тем в среднесрочном прогнозе Минэкономразвития России, с которым непосредственно увязаны параметры бюджетной трехлетки, предусматривается устойчивое ускорение роста ВВП в ближайшие годы до 3% и более.

Это расхождение можно объяснить тем, что базовый официальный прогноз неявным образом учитывает эффекты реализации комплекса проектируемых мер экономической политики, направленной на ускорение роста. Вероятно, в первую очередь это относится к проектам стратегических инициатив, одобренным на заседании Правительства Российской Федерации 7.10.2021 г. Эксперты не имели возможности учесть такого рода эффекты. Следует рекомендовать законодателям при рассмотрении макроэкономического прогноза уделить особое внимание теме его увязки со стратегическими инициативами и другими мерами, особенно теми, которые способны стимулировать частные инвестиции. По оценке специалистов НИУ ВШЭ в этой области имеются немалые резервы.

Следует отметить, что прогноз Минэкономразвития России в целом предполагает выход на устойчивые темпы роста за счет активизации внутреннего инвестиционного и потребительского спроса. Основной акцент сделан на запуск нового инвестиционного цикла за счет первичного импульса (своего рода «толчка») со стороны инициированных государством инфраструктурных проектов. В базовой версии текущего прогноза

---

<sup>1</sup> Консенсус-прогноз получен по результатам очередного опроса профессиональных прогнозистов, проведенного Институтом «Центр развития» НИУ ВШЭ в августе 2021 г. В опросе приняли участие 28 экспертов из России и других стран, отвечающих в своих организациях за макропрогнозирование. Вот их полный перечень: Альфа-банк, Bloomberg Economics, Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования, Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ, Economist Intelligence Unit, Евразийский банк развития, Газпромбанк, Центр экономики инфраструктуры, ING Bank (EURASIA), Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН, Институт экономики РАН, JPMorgan, КАМАЗ, Локо-Инвест, Лукойл, Morgan Stanley, ПФ «Капитал», Промсвязьбанк, Raiffeisen Bank, Renaissance Capital, Россельхозбанк, S&P Global Ratings, Sberbank CIB, Центр макроэкономических исследований (Сбербанк РФ), The Conference Board, UBS, UniCredit Bank, Институт Внешэкономбанка.

инвестиции в основной капитал и ВВП должны вырасти в 2024 году на 19,5% и 10,5% к 2019 году соответственно. В настоящее время положительными характеристиками российской экономики и ее инвестиционной привлекательности являются такие факторы как емкий рынок (с учетом интеграции в рамках ЕАЭС), сравнительно высокое качество рабочей силы, высокоразвитый национальный сектор ИКТ, заделы в ряде высокотехнологичных секторов, ускоряющийся рост фондового рынка, наличие ресурсов для развития обрабатывающей промышленности в рамках мировой тенденции к ре- или бэк-шорингу.

Однако, значимы и контртенденции, которые создают риски недостижения как целевого прогноза инвестиций, так и роста ВВП в целом. Росту частных инвестиций в ответ на наращивание государственных препятствует, в частности, недостаточно благоприятные аспекты инвестиционного климата. Об их значимости свидетельствует следующее. В последние годы наблюдался быстрый рост балансовой прибыли экономики, но склонность к ее инвестированию (то есть доля прибыли, идущая на инвестиции) не увеличивалась. Консенсус-прогноз фактически подразумевает сохранение сложившихся тенденций в этой сфере, а правительственный прогноз – их перелом, что возможно только при быстром улучшении инвестиционного климата. Специалисты НИУ ВШЭ считают, что это возможно и необходимо, поэтому, в принципе, поддерживают правительственный прогноз, но не считают его реализуемым автоматически.

В случае комплексной реализации резервов, имеющих в российской экономике, повышение темпов ее роста по отношению к докризисному уровню - реализуемая задача. Однако при рассмотрении представленного проекта бюджета необходимо учитывать, что прогноз, на который он опирается, фактически предполагает более высокое качество институтов, чем имело место до кризиса. Необходим конкретный ответ на вопрос, за счет чего будет достигнуто повышение.

**Таблица 1. Прогнозы макропоказателей: базовый вариант МЭР (21 сент. 2021 г.) и консенсус-прогноз из опроса Института «Центр развития» НИУ ВШЭ (9 авг. 2021 г.)**

	2020 факт	2021	2022	2023	2024
<b>Цена на нефть Юралс, долл./барр.</b>					
Прогноз МЭР	41,4	66,0	62,2	58,4	55,7
Консенсус-прогноз		66,5	63,9	60,9	61,0
<b>Курс доллара США, RUB/USD</b>					
Прогноз МЭР	71,9	73,6	72,1	72,7	73,6
Консенсус-прогноз		73,6	73,2	74,4	76,4
<b>Экспорт товаров, млрд. долл.</b>					
Прогноз МЭР	333,4	454,7	486,0	491,4	499,7
Консенсус-прогноз		424,7	434,1	-	-
<b>Импорт товаров, млрд. долл.</b>					
Прогноз МЭР	239,6	290,0	300,9	313,4	325,8
Консенсус-прогноз		279,2	292,9	-	-
<b>Сальдо СТО, млрд. долл.</b>					
Прогноз МЭР	36,1	95,4	88,4	72,9	62,5

Консенсус-прогноз		78,2	64,3	-	-
Номинальный ВВП, трлн. руб.					
Прогноз МЭР	107,0	124,4	133,3	141,9	151,5
Консенсус-прогноз		121,9	130,0	-	-
Темп прироста ВВП, % год к году					
Прогноз МЭР	-3,0	4,2	3,0	3,0	3,0
Консенсус-прогноз		4,0	2,5	2,2	2,1
Инфляция, % декабрь к декабрю					
Прогноз МЭР	4,9	5,8	4,0	4,0	4,0
Консенсус-прогноз		5,8	4,2	4,1	3,9
Промышленное производство, % год к году					
Прогноз МЭР	-2,1	4,2	3,3	2,4	2,2
Консенсус-прогноз		4,5	2,8	-	-
Инвестиции в основной капитал, % год к году					
Прогноз МЭР	-1,4	4,5	4,8	5,1	5,3
Консенсус-прогноз		4,4	3,4	-	-
Оборот розничной торговли, % год к году					
Прогноз МЭР	-3,2	6,9	2,8	2,9	2,9
Консенсус-прогноз		6,9	2,7	-	-
Реальные располагаемые денежные доходы населения, % год к году					
Прогноз МЭР	-2,8	3,0	2,4	2,5	2,5
Консенсус-прогноз		2,4	2,1	-	-
Уровень безработицы, % от рабочей силы					
Прогноз МЭР	5,8	5,0	4,6	4,6	4,6
Консенсус-прогноз		5,1	4,7	4,6	4,5

Источники: МЭР РФ; Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Как видно из таблицы 1, несмотря на отмеченное расхождение прогноза Минэкономразвития России и консенсус-прогноза экспертов в части темпов экономического роста, по многим другим показателям эти прогнозы близки или совпадают. Сказанное относится, в частности, к индексу потребительских цен, уровню безработицы, обороту розничной торговли, нефтяным ценам и курсу доллара. Так, согласно консенсус-прогнозу, после наблюдаемого ускорения инфляции в 2021 году она уже в 2022 году снизится до 4,5%, а в дальнейшем произойдет возврат к таргету Банка России (4% в год).

Вместе с тем в текущем году динамика продовольственных цен останется на высоком уровне, в том числе за счёт воздействия внешних (общемировых) факторов. Мировые продовольственные цены, согласно данным ФАО, в августе 2021 года продолжили стремительный рост по всем составляющим индекса после краткого перерыва в июне и июле. Высокая динамика была отмечена в том числе и в ценах на зерновые культуры, что даже в условиях действия плавающих пошлин окажет влияние на стоимость продукции животноводства и макаронно-крупяных изделий. При этом динамика цен на мясомолочную продукцию уже является высокой, составив 0,8–0,9 % по

итогам августа с учётом сезонности и продолжив подорожание в сентябре. Подорожание макаронно-крупяных изделий также ожидается в связи с дефицитом твёрдых сортов пшеницы в России и повышением цен на данные сорта по всему миру. С учётом значительного веса указанных товарных категорий в потребительской корзине, а также изменения тенденции в сторону повышения цен для плодоовощной продукции и яиц месячная динамика цен на продовольственную составляющую потребительской корзины с учётом сезонности, как минимум, сохранится на текущем уровне в 0,6% до конца года, что будет тянуть общий показатель инфляции вверх. В том числе в силу отмеченных обстоятельств специалисты НИУ ВШЭ считают, что по итогам 2021 г. инфляция будет близка к верхней границе прогноза Банка России (6,2%), превышая таким образом значения прогноза Минэкономразвития России (5,8%).

Снижение инфляции в 2022 и последующие годы будет обусловлено главным образом эффектом высокой базы и замедлением динамики цен на непродовольственные товары. Произойдет подстройка предложения в отраслях экономики (в большей степени отечественной, но также и зарубежных) и уменьшение наблюдавшихся на этапе восстановления диспропорций, ставших причиной нехватки отдельных промежуточных товаров. Снизится давление производителей на потребительские цены, чему будет способствовать стабилизация издержек, в том числе в логистическом сегменте. В 2022 году при условии относительно неизменного валютного курса ожидается стабилизация динамики цен на автомобили, средства связи, персональные компьютеры и электротовары.

Сезонно-скорректированная динамика цен в сегменте платных услуг в настоящее время в среднем находится на уровне, соответствующем таргету Банка России, – 4%. Ключевое значение в данном секторе (кроме эпидемиологических факторов) в силу высокой доли регулируемых цен будут играть масштабы их индексаций, причём не только на федеральном (как в случае с ЖКХ), но и на муниципальном (местный транспорт) уровне.

В целом снижение инфляции до конца 2021 года будет происходить главным образом за счёт эффекта базы, в чуть меньшей степени за счёт относительно стабильных цен на услуги и плавного замедления динамики цен на непродовольственные товары (преимущественно за счёт внутренних факторов – охлаждения спроса). В 2022 году по мере нормализации деловой активности в стране и в мире поддержку замедлению должны оказать факторы со стороны предложения.

По оценке специалистов НИУ ВШЭ, динамика цен на нефть в прогнозе Минэкономразвития России адекватно отражает текущую ситуацию и ожидания, тогда как цены на газ могут оказаться выше прогнозируемых. Базовый прогноз предполагает снижение нефтяных цен с 66 долл./барр. в среднем за 2021 год до 56 долл./барр. в 2024 г. Такой прогноз представляется наиболее реалистичным, несмотря на нынешний скачок цен на энергоресурсы. Причиной роста цен на нефть в последние месяцы является более быстрое и интенсивное восстановление спроса, сдерживание роста добычи со стороны ОПЕК+, перебои с поставками нефти в Мексиканском заливе. Как следствие, баланс рынка в мае сместился от профицита к значительному дефициту нефти в августе-сентябре, а мировые запасы углеводородного сырья в странах ОЭСР оказались ниже, чем их средний за три года уровень для данного времени года. В этих условиях страны ОПЕК+ могут принять решение о наращивании добычи. Ликвидация последствий ураганов завершится в ближайшие месяцы. В совокупности это может привести к снижению цен, по сравнению с текущим уровнем 77 долл./барр. (конец сентября), на 10-15 долл./барр. к концу года. В среднесрочной перспективе возможное прекращение действия Соглашения

ОПЕК+ приведет к наращиванию добычи к докризисным уровням, при этом рост «финансового» спроса на нефтяные фьючерсы будет замедляться на фоне ужесточения кредитной и бюджетной политики в постпандемийный период.

Согласно базовому прогнозу Минэкономразвития России, цена природного газа с поставкой в страны дальнего зарубежья в текущем году составит 225 долл./тыс м<sup>3</sup> с последующим снижением до 194 долл./тыс м<sup>3</sup> к 2024 году. Необходимо отметить, что текущий уровень контрактных цен в несколько раз ниже спотовых в Европе. Даже при благоприятных погодных условиях в зимний период истощение запасов газа в ПХГ будет оказывать повышательное давление на цены природного газа, как минимум, до середины следующего года в зависимости от уровня заполненности европейских ПХГ к тому времени. За счет поставок из России по «Северному потоку 2» цена может снизиться (с учетом высоких цен в 2021-2022 гг.), но вряд ли будет ниже, чем в предыдущие годы, в условиях энергоперехода и спроса со стороны перспективных газоперерабатывающих и газохимических производств.

В отношении курса доллара США прогноз Минэкономразвития России и консенсус-прогноз близки друг к другу. Министерство прогнозирует, что в течение 2021-2024 гг. курс будет фактически стабильным, а консенсус-прогноз указывает на небольшое ослабление рубля (3,8% за 2022-2024 гг.). С учетом волатильности валютного рынка это различие представляется незначительным.

В отношении практически всех остальных макропоказателей прогнозы Минэкономразвития России несколько оптимистичнее консенсус-прогнозов. В частности, Министерство прогнозирует заметно большие объемы внешней торговли товарами (как экспорта, так и импорта). Это, по-видимому, объясняется более оптимистичными, чем у экспертов, ожиданиями в отношении роста мировой экономики в 2021-2022 годах. Минэкономразвития России прогнозирует рост мировой экономики в 2021 году на 6%. Однако в последнее время наметилась тенденция торможения роста в Китае, США и в Европе. Сентябрьская оценка ОЭСР роста мирового ВВП в текущем году снижена на 0,1 п.п. (по сравнению с майским отчетом) до 5,7% в основном за счет пересмотра роста ВВП США с 6,9% до 6,0%. Ситуация с ростом заболеваемости пока остается сложной, несмотря на массовую вакцинацию в развитых странах. Энергетический кризис в Европе и Китае приводит к остановке некоторых производств. Наиболее остро проблема проявилась в Китае, когда в некоторых городах на время отключали или ограничивали подачу электроэнергии, не работали светофоры и лифты. Основной причиной нынешнего энергетического кризиса стал дефицит угля в Китае, внутренние цены на который с начала года выросли почти в два раза (из-за жестких тарифов на электроэнергию энергетические компании несут убытки и вынуждены сокращать запасы угля, уменьшился импорт угля из Австралии). В Европе резко выросли цены на газ из-за крайне низких запасов газа в ПХГ (сказались высокий спрос на отопление зимой в условиях сильных холодов и на кондиционирование воздуха в летнюю жару, снижение генерации ветряной энергетики в Северном море, сезонные профилактические работы на газопроводах в Норвегии и сокращение импорта американского СПГ из-за последствий ураганов в Мексиканском заливе). Нынешний энергетический кризис может еще больше усилить наметившуюся в последние месяцы тенденцию торможения экономического роста в Китае и в некоторых европейских странах, и его (кризиса) последствия будут сказываться на протяжении 2022 года.

По тем же причинам оценки экспорта российских товаров в прогнозе Минэкономразвития России, отражающие тенденции мирового спроса, могут оказаться завышенными. Стоимость экспорта товаров в этом прогнозе увеличивается с 455 млрд

долл. в текущем году до 500 млрд долл. в 2024 году. Основной прирост происходит за счет физических объемов, которые увеличиваются на 3-6% в год при снижении среднегодовых контрактных цен в среднем почти на 1% в год. Наиболее значительный рост объемов прогнозируется в отношении металлов, продовольствия и сельхозпродукции, а также продукции машиностроения. Однако резкое замедление роста экономики Китая, по всей видимости, приведет к торможению спроса на черные и цветные металлы. Прогнозируемый ускоренный рост физических объемов продовольственной товарной группы в условиях сильной зависимости от погодных условий также представляется нам чрезмерно оптимистичным. При этом относительно высокий и устойчивый рост экспорта машиностроительной продукции, скорее всего, может быть реализован, поскольку связан с долгосрочными контрактами.

Заметные расхождения между прогнозом Минэкономразвития России и консенсус-прогнозом относятся к динамике инвестиций. Министерство ожидает ускорения роста инвестиций с 4,5% в 2021 г. до 4,8% в 2022 г., 5,1% в 2023 г. и 5,3% в 2024 г. В то же время консенсус-прогноз предполагает, что после восстановительного роста инвестиций на 4,4% в 2021 г. последует замедление их роста до 3,4% в 2022 г. Это расхождение, по всей видимости, в наибольшей степени обусловлено тем, что Министерство, в отличие от экспертов, стремилось заложить в прогноз потенциальные эффекты новых решений в области экономической политики, о чем подробнее сказано выше.

Прогноз Минэкономразвития России исходит из того, что в среднесрочной перспективе как реальные заработные платы, так и реальные располагаемые доходы населения продолжают устойчиво расти темпом около 2,5%, что в целом соответствует прогнозируемой динамике производительности труда. Необходимым условием сохранения конкурентоспособности при этом является расширение номенклатуры и повышение качества товаров и услуг. В то же время, богатеее население является неременным условием развития с опорой на внутренний спрос, о котором говорится в прогнозе. Важно переломить тенденцию уменьшения реальных располагаемых доходов населения, идущего, с небольшими перерывами, с 2014 г.

Экономический рост при опережающем росте заработных плат, стабильном увеличении доли заработной платы в ВВП и большей опоре на рост внутреннего рынка, по сравнению с внешним, является атрибутом того, что можно назвать «экономикой, ведомой заработной платой»<sup>2</sup>. Такого рода термин может, на наш взгляд, удачно характеризовать важные аспекты перспективных экономических пропорций и структурных характеристик российской экономики. В России при складывающихся макроэкономических, социальных и прочих условиях и настроениях акцент на увеличении

---

<sup>2</sup> Модель wage-led economy в экономической литературе развивается в противовес другой экспорто-ориентированной модели экономического роста, а именно profit-led economy. Оба этих подхода существуют в рамках концепции, делающей акцент на спросовых ограничениях экономики (demand-led economy). Такого рода ограничения (то есть со стороны спроса), а также сильная неопределенность, с большой вероятностью будут актуальными для всего предстоящего десятилетия. В российской экономике факторы недостатка внутреннего спроса и неопределенности, судя по панели опросов Росстата, стали преобладающим среди факторов, ограничивающих экономический рост, с 2014 г. – после падения в середине того года цен на нефть и введения первого пакета санкций в августе. Вместе с тем, динамика роста потенциального (инфляционно нейтрального) ВВП в России также замедлилась, что уменьшило относительный рецессионный разрыв выпуска. Воздействие на внутренний спрос сугубо фискальными мерами имеет ограниченный эффект в условиях политики инфляционного таргетирования. В этой связи инфляционно нейтральные меры структурного характера, направленные на повышение эффективности госрасходов, выглядят более приоритетными.



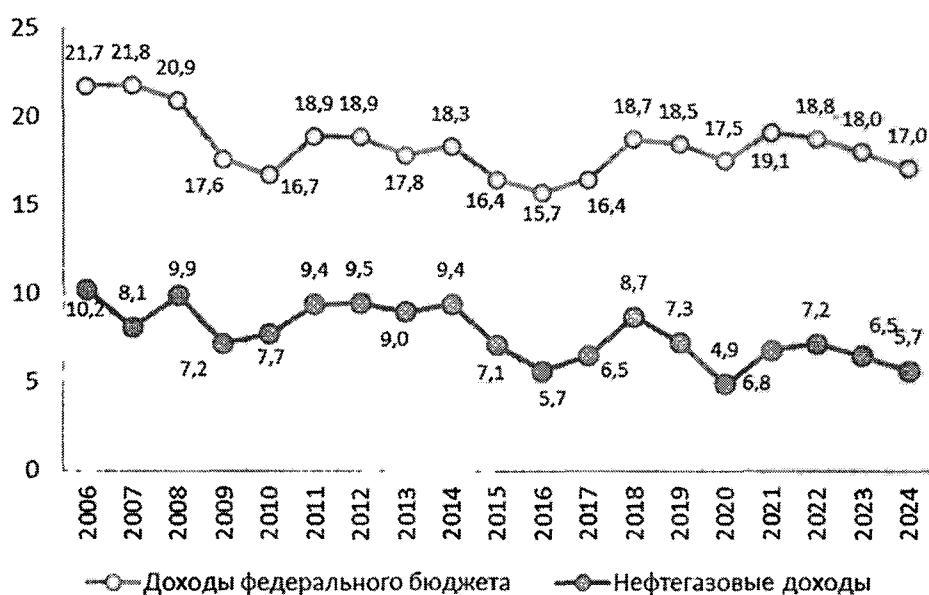
доходов населения при ряде предпосылок может эффективно стимулировать рост ВВП в силу более высокой склонности к потреблению вообще и отечественных товаров в частности у относительно небогатых слоев населения, по сравнению с более обеспеченными, а также в силу относительно более высокого, чем у стран с сопоставимым уровнем развития, изначального расслоения населения по доходам и богатству. Реализация такого подхода предполагает формирование трудосберегающей модели научно-технического прогресса, а также активное участие государства в финансировании инновационного процесса и системы воспроизводства человеческого капитала, особенно образования. Последовательная политика государства в области отвечающего современным требованиям обучения детей и молодежи, а также переобучения и повышения квалификации взрослых позволит снизить проблему несоответствия имеющихся профессиональных навыков и квалификационных требований к работникам. Подобные меры способны обеспечить рост производительности труда в экономике, поддерживающей стабильный рост заработной платы.

### Доходы федерального бюджета и бюджетной системы

В законопроекте уделено должное внимание мерам по обеспечению устойчивой динамики доходов федерального бюджета и бюджетной системы, что составляет базовое условие бюджетной сбалансированности и надежного финансирования запланированных расходов.

На формирование показателей проекта закона о федеральном бюджете на ближайшие три года большее влияние оказало более быстрое, чем ожидалось, восстановление экономики и рост доходов бюджетов всех уровней в 2021 г. Доходы федерального бюджета составят в 2021 г. 23,8 трлн руб., что на 27% выше ранее планировавшегося уровня. Согласно проекту, в 2022 г. доходы федерального бюджета составят 25 трлн руб., на 5% выше ожидаемого исполнения бюджета в 2021 г. В 2023-2024 гг. в номинальном выражении доходы изменятся незначительно, однако их отношение к ВВП будет снижаться с 18,8 % в 2022 г. до 17% в 2024 г. (Рис. 1)

Рис.1. Доходы федерального бюджета и нефтегазовые доходы (% к ВВП)



Источник: Минфин России, Росстат, расчеты авторов.

В проекте учитывается прогнозируемое сокращение в 2023-2024 гг. цен на нефть, нефтегазовых доходов и стабилизация отношения нефтегазовых доходов к ВВП. В данной связи доля нефтегазовых доходов в ВВП, в соответствии с проектом закона, будет снижаться в течение трех лет и в 2024 г. составит 5,7%, что является самым низким уровнем за весь период с 2006 г. Доля нефтегазовых доходов в ВВП снижается по сравнению с уровнями 2020 и 2021 гг. и стабилизируется на уровнях 11,4-11,6% ВВП. В неизменных ценах доходы федерального бюджета уменьшаются к 2024 г. на 3,5%, по сравнению с ожидаемым уровнем 2021 г. Это означает, что, согласно проекту, они опускаются до уровня более низкого, чем в кризисном 2020 г. Очевидно, что эта существенная особенность проекта в сочетании с высокой потребностью в финансировании социально значимых и других приоритетных расходов предполагает существенное повышение эффективности использования бюджетных средств.

Помимо прогноза стабильного и достаточно высокого роста экономики, прогноз доходов федерального бюджета опирается на проектируемые изменения налогового законодательства, в том числе связанные с перераспределением доходов между уровнями бюджетной системы. Эти изменения окажут заметное влияние на формирование как нефтегазовых, так и нефтегазовых доходов. В части нефтегазовых доходов (НДПИ и налог на добавленный доход) внесены поправки, учитывающие переход к более сложным условиям нефтедобычи и в целом ведущие к сокращению поступлений в бюджет. В числе изменений, относящихся к формированию нефтегазовых доходов можно выделить сохранение на ближайшую трехлетку нормативов зачисления в федеральный бюджет акцизов на бензин и дизельное топливо на уровне 2021 г. (ранее предполагалось эти нормативы сокращать и к 2024 г. довести до нуля, направив весь объем таких акцизов в региональные бюджеты), повышение акцизов на табак, повышение НДПИ на прочие полезные ископаемые, в том числе на металлы, коксующиеся угли, удобрения, введение акцизов на сталь. Динамика поступлений доходов бюджетов бюджетной системы в Основных направлениях бюджетной и таможенно-тарифной политики на 2022-2024 гг. в целом следует за динамикой доходов федерального бюджета, но меняется более равномерно благодаря опоре на нефтегазовые доходы.

Рис. 2. Доходы бюджетов бюджетной системы и федерального бюджета (% к ВВП)

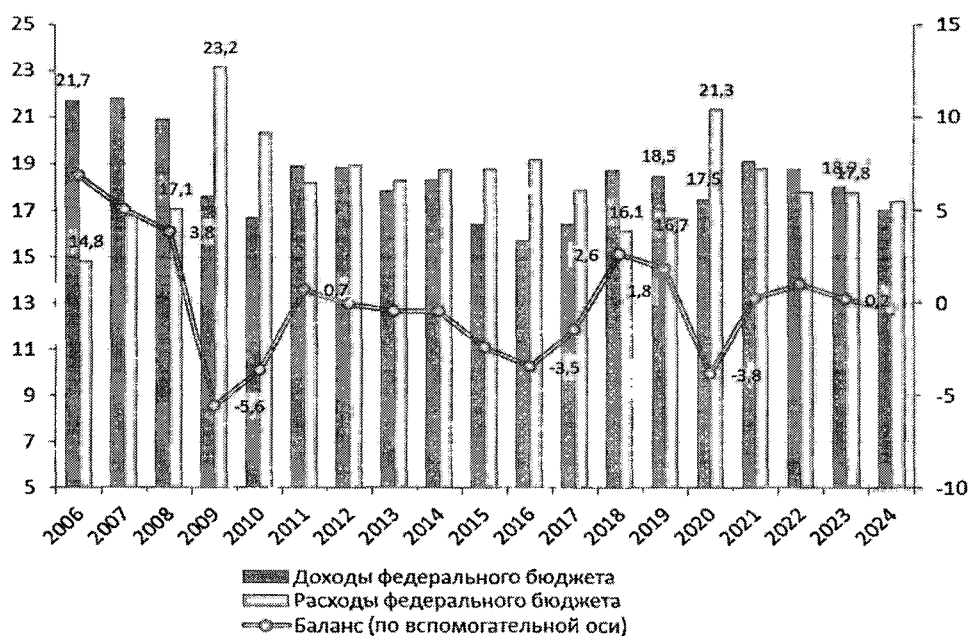


Источник: Минфин России, расчеты авторов.

### Расходы и бюджетная сбалансированность

Динамика расходов и баланса федерального бюджета и бюджетной системы указывают на приоритет сохранения бюджетной устойчивости. В 2021 году ожидаемые расходы федерального бюджета составят 24 трлн руб., этот показатель весьма заметно, на 12%, превышает первоначальный план. В соответствии с ранее сделанными заявлениями, с 2022 г. Минфин возвращается к исполнению бюджетных правил в полном объеме, в том числе в части определения общего объема расходов. Рассчитанные в соответствии с бюджетными правилами расходы составят в 2022 г. 23,6 трлн руб. Это ниже ожидаемого уровня расходов 2021 г. примерно на 450 млрд руб. В 2023 и 2024 гг. расходы повышаются соответственно до 25,1 и 26,1 трлн руб. В результате, в 2022 и 2023 гг. федеральный бюджет будет исполняться с профицитом, небольшой бюджетный дефицит сформируется в 2024 г. Доля расходов федерального бюджета в ВВП заметно сокращается. По сравнению с ожидаемым соотношением 2021 г. (19,3% ВВП) это сокращение к 2024 г. составляет почти 2 процентных пункта - доля расходов в ВВП падает до 17,4% (Рис 3).

Рис. 3. Доходы, расходы и баланс федерального бюджета (в % к ВВП)

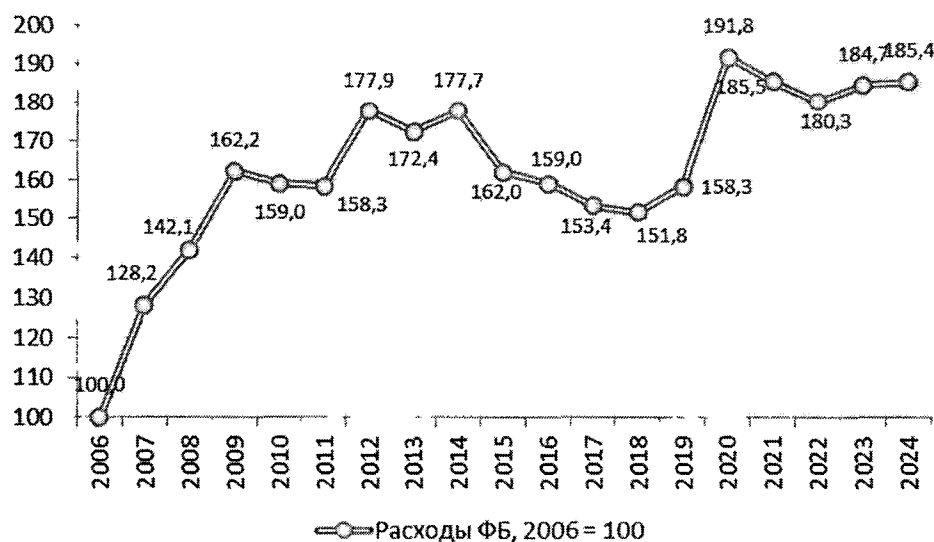


Источник: Минфин России, расчеты авторов.

Планируемое сокращение расходов федерального бюджета в 2022 г. как в номинальном выражении, так и по отношению к ВВП, помимо возврата к бюджетным правилам, содержательно можно объяснить высоким уровнем расходов 2020-21 гг., обусловленным необходимостью сглаживать негативные последствия пандемии коронавируса, в том числе потребностью в экстренной поддержке населения, системы здравоохранения, пострадавших секторов экономики и др. Также в 2021 г. были осуществлены единовременные денежные выплаты пенсионерам и другим группам населения. В проекте бюджета предполагается, что такие дополнительные расходы в 2022 г. сократятся, что следует считать обоснованным. В целом, на 2022-24 гг. запланирован переход к новому «нормальному» уровню расходов. Такой подход оправдан, при условии,

что пандемию и ее последствия удастся преодолеть в относительно короткие сроки (Рис. 4).

**Рис. 4. Динамика общего объема расходов федерального бюджета в постоянных ценах за 2006–2024 гг. (2006 г. = 100)**



Источник: Данные Росстата, Минэкономразвития, Минфина, расчеты авторов. При расчете на 2022-2024 гг. использованы данные по инфляции из макроэкономического прогноза. Оценка расходов за 2021 г. основана на прогнозе среднегодовой инфляции Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Данные Рисунка 4 иллюстрируют процесс консолидации бюджетных расходов в 2015-2018 гг., их существенный рост в 2020-2021 г. и выход на новый уровень расходов в 2023-2024 гг. в условиях возврата к бюджетным правилам. Можно выделить два серьезных риска для обеспечения указанной динамики расходов. Первый риск недостижения прогнозных темпов роста, в результате чего снизятся объемы нефтегазовых доходов. О нем и мерах его предотвращения говорится в разделе заключения, посвященном макроэкономическому прогнозу. Второй риск инфляционный. По оценкам Института «Центр развития» НИУ ВШЭ, в 2021 г. среднегодовая инфляция превысит 6%. Если инфляцию не удастся снизить в ближайшие три года, динамика расходов в реальном выражении даже с учетом индексаций пойдет по более низкой траектории.

На изменение структуры расходов федерального бюджета в долях ВВП в 2021-2024 гг. оказывает влияние существенное сокращение общего объема расходов относительно ВВП. Если акцентировать внимание на изменениях структуры расходов в 2022 г., то при общей понижающей тенденции можно выделить увеличение доли расходов на национальную безопасность с 1,92% в 2021 г. до 2,1% в 2022 г., на обслуживание государственного долга с 0,93% до 1,05%, на охрану окружающей среды с 0,31% до 0,36%.

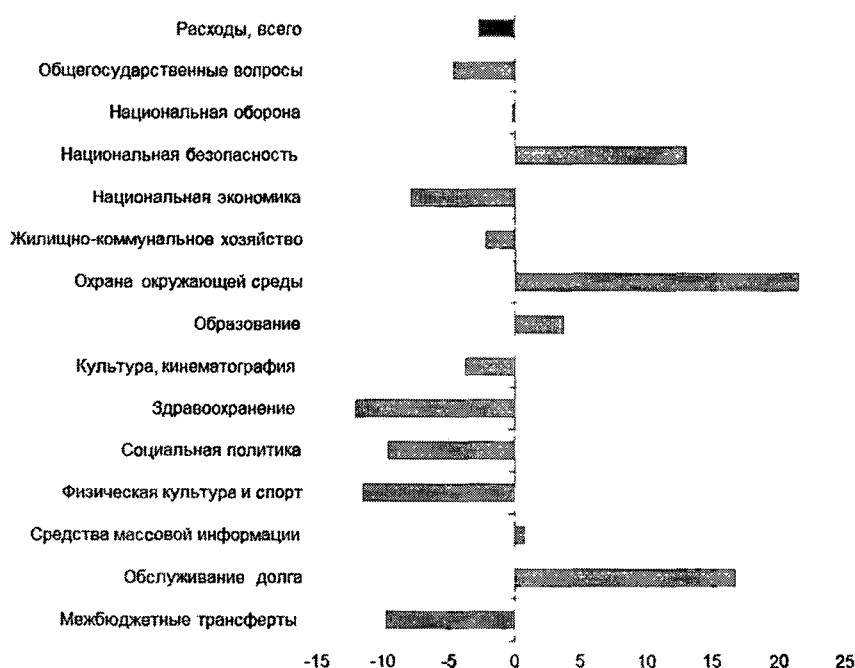
**Таблица 2. Структура расходов федерального бюджета (в % к ВВП)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 оценка	2022 прогноз	2023 прогноз	2024 прогноз
<b>Расходы, всего</b>	18,93	18,28	18,77	18,80	19,17	17,88	16,09	16,67	21,34	19,30	17,77	17,79	17,39
Общегосударственные вопросы	1,19	1,17	1,18	1,35	1,28	1,27	1,21	1,25	1,41	1,53	1,41	1,25	1,15
Национальная оборона	2,66	2,88	3,14	3,83	4,41	3,11	2,72	2,74	2,96	2,72	2,63	2,51	2,52
Национальная безопасность	2,71	2,82	2,64	2,37	2,22	2,09	1,90	1,91	2,08	1,92	2,10	2,05	1,99
Национальная экономика	2,89	2,53	3,88	2,80	2,69	2,68	2,31	2,59	3,26	2,90	2,60	2,52	2,33
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,34	0,24	0,15	0,17	0,08	0,13	0,14	0,26	0,35	0,37	0,35	0,38	0,26
Охрана окружающей среды	0,03	0,03	0,06	0,06	0,07	0,10	0,11	0,18	0,24	0,31	0,36	0,32	0,28
Образование	0,89	0,92	0,81	0,73	0,70	0,67	0,70	0,76	0,89	0,92	0,93	0,90	0,87
Культура, кинематография	0,13	0,13	0,12	0,11	0,10	0,10	0,09	0,11	0,14	0,12	0,12	0,11	0,10
Здравоохранение	0,90	0,69	0,68	0,62	0,59	0,48	0,52	0,65	1,25	1,09	0,93	0,85	0,81
Социальная политика	5,67	5,25	4,37	5,13	5,36	5,44	4,41	4,47	6,53	4,99	4,38	4,42	4,19
Физическая культура и спорт	0,07	0,09	0,09	0,09	0,07	0,10	0,06	0,07	0,07	0,07	0,06	0,04	0,03
Средства массовой информации	0,11	0,11	0,09	0,10	0,09	0,09	0,09	0,09	0,11	0,09	0,09	0,08	0,07
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,47	0,49	0,53	0,62	0,73	0,77	0,78	0,67	0,73	0,93	1,05	1,20	1,23
Межбюджетные трансферты общего характера	0,88	0,92	1,03	0,82	0,78	0,86	1,05	0,92	1,30	0,88	0,77	0,73	0,70

Источник: Минфин России, Росстат, расчеты авторов

Из данных Таблицы 3, составленной в неизменных ценах, следует, что расходы федерального бюджета в целом в 2022 г. сократятся по сравнению с 2021 г. на 2,8%, при этом, расходы на национальную безопасность вырастут на 13%, на охрану окружающей среды на 21%, на образование на 3,7%, на СМИ на 0,6%, расходы на обслуживание госдолга вырастут на 16,6%. Расходы по остальным разделам в 2022 г. в неизменных ценах сократятся. Самые существенные сокращения намечены по здравоохранению и социальной политике, соответственно на 12% и 10% в реальном выражении (Рис 5).

**Рис. 5. Темпы прироста расходов федерального бюджета в постоянных ценах в 2022 г. к 2021 г.**



Источник: Минфин России, Росстат, расчеты авторов.

Структура расходов консолидированного бюджета представлена в Таблице 4. Она в целом имеет те же особенности, что и структура расходов федерального бюджета. В частности, в 2022 г. по сравнению с 2021 г. сокращаются доли в ВВП всех видов расходов, за исключением расходов на национальную безопасность и обслуживание государственного и муниципального долга.

Возврат к бюджетным правилам позволит сократить объемы заимствований на внутреннем рынке, замедлить рост процентных расходов и государственного долга. Последний остается на очень низких, по международным меркам, уровнях. Соотношение с ВВП российского госдолга в 2021 г. было в 5 раз ниже среднемирового показателя.

**Таблица 3 Динамика расходов федерального бюджета по видам в постоянных ценах за 2012-2024 гг. (2011 г. = 100%)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 оценка	2022 прогноз	2023 прогноз	2024 прогноз
<b>Расходы, всего</b>	112,3	108,9	112,3	102,3	100,4	96,9	95,9	100,0	121,2	117,1	113,9	116,7	117,1
Общегосударственные вопросы	99,1	97,5	99,5	102,8	94,1	96,3	101,3	105,2	112,5	133,6	127,3	114,8	108,3
Национальная оборона	113,8	123,7	135,2	150,2	166,4	121,3	116,9	118,6	121,3	121,8	121,6	118,5	122,1
Национальная безопасность	139,2	145,9	136,9	111,7	100,7	98,1	98,1	99,2	102,5	103,4	116,7	116,3	115,9
Национальная экономика	104,7	92,1	141,5	92,9	85,9	88,6	84,1	94,7	112,9	110,3	101,6	100,8	95,7
Жилищно-коммунальное хозяйство	77,8	56,6	35,4	36,9	17,3	27,5	33,3	60,5	77,0	88,8	86,9	98,4	69,2
Охрана окружающей среды	121,9	123,1	218,3	202,4	240,1	339,0	413,8	674,9	860,9	1181,7	1434,3	1288,5	1161,3
Образование	103,9	108,3	95,4	79,0	72,2	71,6	81,8	89,6	100,3	113,3	117,4	116,0	115,3
Культура, кинематография	102,1	100,9	96,6	76,8	69,7	69,0	70,9	87,6	100,1	101,0	97,2	92,8	90,2
Здравоохранение	117,0	89,6	88,7	73,9	67,7	56,8	67,4	85,6	155,0	148,9	130,9	122,5	120,0
Социальная политика	117,4	109,2	91,3	97,6	98,0	102,9	91,8	93,6	129,6	108,4	98,0	101,3	98,4
Физическая культура и спорт	98,4	137,1	133,1	118,1	90,0	140,2	90,7	110,5	98,8	100,5	89,0	62,0	57,1
Средства массовой информации	120,7	112,8	101,2	96,1	83,8	87,7	90,7	101,6	114,9	98,4	99,1	89,0	85,7
Обслуживание государственного и муниципального долга	115,9	122,2	130,8	141,3	158,0	174,0	192,2	166,8	173,1	240,5	280,5	327,2	344,1
Межбюджетные трансферты общего характера	87,6	91,5	103,6	74,9	69,0	78,3	105,4	92,4	124,3	91,6	82,7	80,6	79,5

Источник: Минфин, Росстат, расчеты авторов

**Таблица 4. Расходы консолидированного бюджета (в % к ВВП)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 оценка	2022 прогноз	2023 прогноз	2024 прогноз
<b>Расходы, всего</b>	34,03	34,65	34,94	35,80	36,59	35,27	33,01	34,22	39,73	36,40	35,30	35,20	34,90
Общегосударственные вопросы	2,11	2,09	2,08	2,22	2,16	2,13	2,05	2,14	2,39	2,40	2,30	2,10	2,00
Национальная оборона	2,66	2,88	3,14	3,83	4,41	3,11	2,72	2,75	2,96	2,70	2,60	2,50	2,50
Национальная безопасность	2,83	2,96	2,77	2,49	2,35	2,21	2,03	2,04	2,24	2,00	2,20	2,20	2,10
Национальная экономика	4,81	4,50	5,75	4,54	4,54	4,72	4,28	4,73	5,65	5,10	4,80	4,70	4,50
Жилищно-коммунальное хозяйство	1,58	1,44	1,27	1,18	1,16	1,32	1,27	1,44	1,49	1,40	1,40	1,40	1,30
Охрана окружающей среды	0,06	0,06	0,09	0,09	0,10	0,13	0,14	0,23	0,28	0,40	0,40	0,40	0,30
Образование	3,76	3,96	3,84	3,65	3,62	3,55	3,53	3,71	4,04	3,80	3,80	3,70	3,70
Культура, кинематография	0,50	0,52	0,52	0,48	0,49	0,54	0,51	0,54	0,57	0,60	0,60	0,60	0,50
Здравоохранение	3,35	3,18	3,20	3,44	3,65	3,07	3,19	3,47	4,62	4,10	3,90	3,80	3,70
Социальная политика	11,35	12,00	11,14	12,61	12,75	13,09	11,94	11,92	14,14	12,60	11,80	11,70	11,60
Физическая культура и спорт	0,27	0,30	0,32	0,31	0,31	0,36	0,32	0,34	0,37	0,30	0,30	0,30	0,30
Средства массовой информации	0,17	0,16	0,15	0,15	0,14	0,14	0,13	0,14	0,16	0,10	0,10	0,10	0,10
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,57	0,60	0,66	0,80	0,90	0,92	0,88	0,76	0,83	1,00	1,10	1,30	1,30

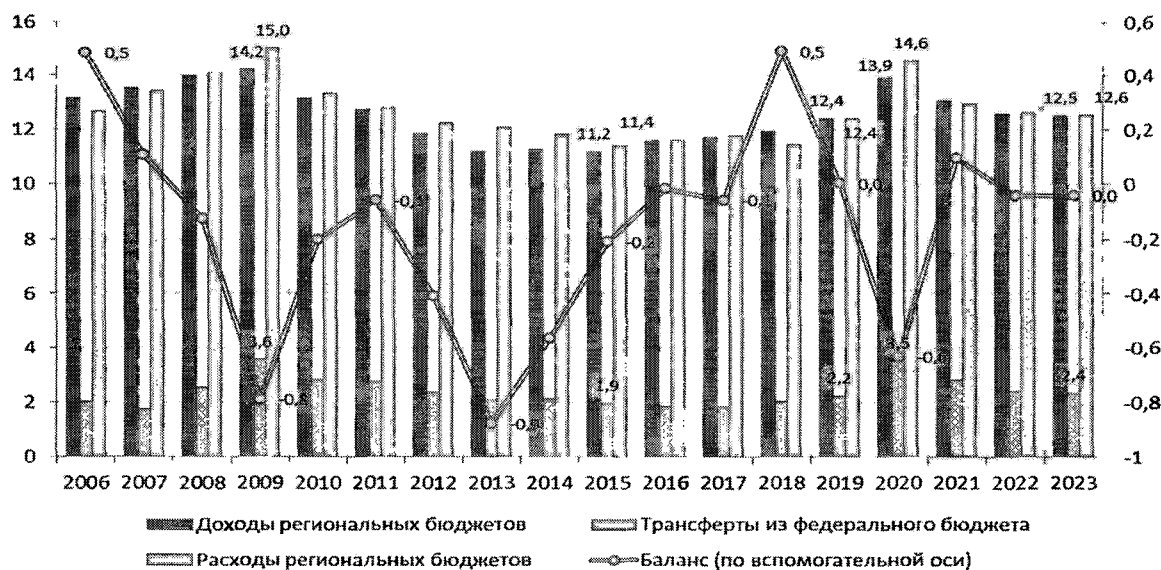
Источник: Минфин, Росстат, расчеты авторов



## Межбюджетные трансферты

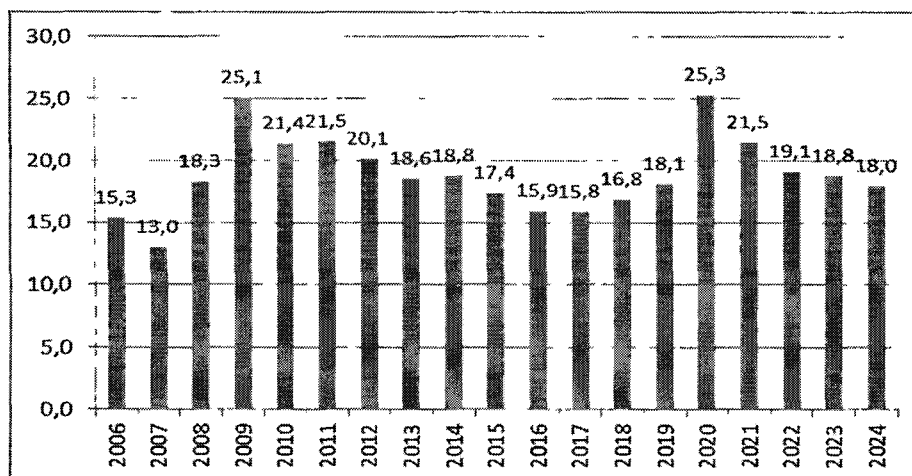
Трансферты регионам из федерального бюджета являются важнейшей характеристикой межбюджетных отношений. В соответствии с Основными направлениями бюджетной и таможенно-тарифной политики на 2022-2024 гг., в 2021 г. бюджеты субъектов Российской Федерации будут сведены с профицитом. В 2022-2024 гг. ожидается их небольшой дефицит, и трансферты из федерального бюджета будут продолжать играть значительную роль в формировании доходов регионов (Рис.6).

Рис 6. Доходы, расходы и баланс региональных бюджетов (в % к ВВП)



Источник: Минфин России, Росстат, расчеты авторов.

Рис. 7. Доля трансфертов из федерального бюджета в доходах регионов.



Источник: Минфин России, Росстат, расчеты авторов.

Данные Рисунка 7 показывают, что самые высокие доли трансфертов в региональных доходах приходились на кризисные 2009 и 2020 гг. Это закономерно, поскольку в периоды экономических кризисов потребность регионов в трансфертах резко увеличивается в силу необходимости компенсировать выпадающие собственные доходы при увеличении потребности в расходах, особенно социального характера. В 2020 г. трансферты из федерального бюджета стали одним из главных факторов достижения регионами самого высокого за период с 2006 г. уровня расходов бюджетов в неизменных

ценах. В 2021 г. трансферты заметно снизились как в абсолютном, так и в относительном выражении, дальнейшее сокращение намечено на 2022 г. Доля трансфертов в доходах регионов снизится более чем на 2 процентных пункта, в номинальном выражении, объем трансфертов сократится на 8,5%. На 2023-2024 гг. намечен рост трансфертов в номинальном выражении при сокращении их доли в объеме доходов субнациональных бюджетов.

Эти предложения, в принципе, заслуживают поддержки, если будут выполнены условия, которые они фактически предполагают. Первое из них заключается в том, что последствия пандемии будут в основном преодолены в текущем году. Второе условие относится к темпам роста, заложенным в макроэкономическом прогнозе. Выполнение обоих условий возможно, но не гарантировано (в отношении прогноза риски описаны выше). В данной связи следует рекомендовать проработать вопрос о резервном варианте обеспечения приоритетных потребностей субнациональных бюджетов.

Согласно законопроекту, структура трансфертов в ближайшие три года претерпит изменения по сравнению с существующей. Как следует из данных Таблицы 5, в ближайшие три года доля дотаций в общем объеме трансфертов заметно сократится по сравнению с периодом 2013-2019 гг. В том числе сократится и доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

**Таблица 5. Структура трансфертов регионам из федерального бюджета (в %)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Дотации, в т.ч.	34,4	32,4	40,2	40,9	40,3	41,6	44,6	49,6	37,7	34,5	28,8	29,9	29,1	29,2
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	24,2	24,5	27,6	26,3	30,2	32,6	36,1	30,9	27,5	19,0	20,5	23,7	23,1	23,4
Прочие дотации	10,1	7,9	12,6	14,6	10,1	9,0	8,5	18,7	10,2	15,5	8,2	6,2	6,0	5,9
Субсидии	31,3	35,3	34,2	24,0	24,9	22,7	24,8	18,4	22,7	26,8	35,7	45,1	47,1	51,4
Субвенции	20,6	17,6	18,3	18,7	20,8	21,2	19,1	15,9	16,2	16,0	15,7	14,0	13,9	16,2
Прочие	13,8	14,7	7,4	16,4	14,0	14,5	11,5	16,0	23,4	22,6	19,8	11,0	9,9	3,1
Всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Источник: Минфин России, Росстат, расчеты авторов.

Резко увеличивается доля субсидий на поддержку регионов в связи с реализацией национальных проектов. По замыслу разработчиков проекта федерального бюджета, в течение ближайших трех лет субсидии как инструмент реализации национальных проектов будут вытеснять прочие трансферты.

Позитивно оценивая развитие инструментов целевого финансирования региональных расходов, трудно согласиться с радикальным сокращением объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. При одной из наиболее высоких в мире дифференциации регионов по уровню развития и бюджетной обеспеченности расходы на ее выравнивание в России намного ниже, чем в целом ряде развитых и развивающихся стран. До кризиса страны ОЭСР в среднем тратили на эти цели в среднем 2,5% ВВП, что соответствует 50% от общего объема трансфертов, передаваемых регионам, и 5% расходов расширенного бюджета. В России на бюджетное выравнивание в 2021 г.

запланировано потратить менее 0,6% ВВП (3% федерального бюджета и 1,6% расходов российского расширенного бюджета), а далее в течение трех лет эта доля снижается. Для того, чтобы российские регионы могли успешно развиваться и выполнять свои бюджетные функции в среднесрочной перспективе, целесообразно постепенно увеличивать их финансовую поддержку в виде дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Специалисты НИУ ВШЭ рекомендуют провести дополнительный анализ резервов повышения эффективности бюджетных расходов, который мог бы обеспечить доведение в посткризисный период размера межбюджетных трансфертов до 3 трлн. руб. в год.

### **Расходы на развитие национальной экономики**

Бюджетные расходы по разделу «Национальная экономика» в 2022 г. составят 3461,9 млрд руб., в 2023 г. 3573,1 млрд руб. и 3528,5 млрд руб. в 2024 г. По сравнению с ожидаемым исполнением 2021 г. эти расходы сокращаются в 2022 г. на 4,3%, в неизменных ценах. По отношению к ВВП сокращение составляет 7,8%, доля расходов снижается с 2,9% до 2,6%. Удельный вес расходов на национальную экономику в общем объеме расходов федерального бюджета сокращается с 15,4% в 2021 г. до 14,6% в 2022 г. Согласно проекту бюджета, доли расходов на национальную экономику в ВВП и в общем объеме бюджетных расходов продолжают сокращаться и в 2023-2024 гг. (таблица 6). Вместе с тем, по сравнению с предыдущим трехлетним планом расходы по разделу увеличены в 2022 году на 488 млрд руб.

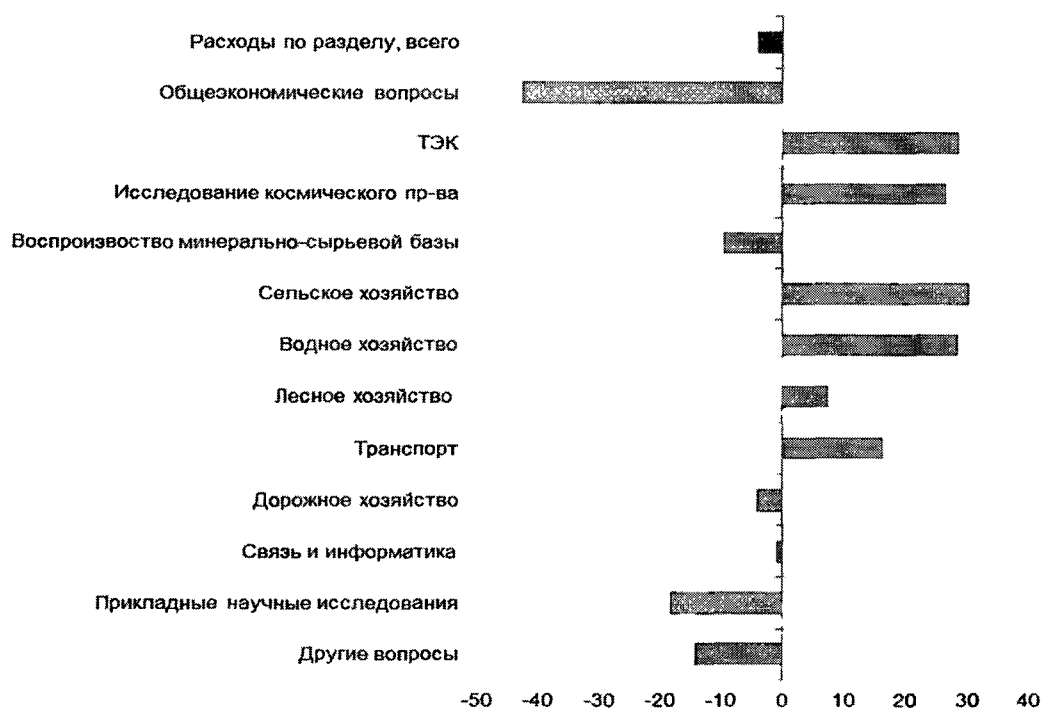
В 2022 г., по сравнению с 2021 г., структура расходов на национальную экономику существенно меняется, что отчасти связано с сокращением затрат, обусловленных пандемией коронавируса. К таким изменениям можно отнести сокращение более чем на 40% финансирования по подразделу «Общэкономические вопросы», включающего расходы, связанные с занятостью населения. Сюда же относится и сокращение по подразделу «Другие вопросы в области национальной экономики», содержащему, в частности, расходы на поддержку малого бизнеса (рисунок 8).

В числе негативных моментов следует отметить сокращение почти на 20% расходов на прикладные исследования в области национальной экономики (содержательные комментарии по данному вопросу даны в разделе «Наука»). Из других существенных изменений в структуре расходов по разделу «Национальная экономика» в 2022 г. необходимо выделить увеличение расходов на сельское хозяйство на 30%, на транспорт -- на 16%, одновременно сокращены на 4% расходы по подразделу «Дорожное хозяйство». Два последних изменения связаны с динамикой показателей национальных проектов. Так, расходы по национальному проекту «Безопасные качественные дороги» в 2022 г. по сравнению с 2021 г. практически не меняются, а в структуре Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры расходы по федеральному проекту «Строительство автомобильных дорог международного транспортного коридора Европа – Западный Китай» сокращаются более чем на 35%. Одновременно в структуре расходов «Комплексного плана...» увеличиваются расходы на строительство морских портов и аэропортов, что является фактором увеличения расходов по подразделу «Транспорт».

**Таблица 6. Структура расходов по подразделам раздела «Национальная экономика» (в % к суммарным расходам)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Всего (% к ВВП)	3,0	2,9	2,5	3,9	2,8	2,7	2,7	2,3	2,6	3,3	2,9	2,6	2,5	2,3
Всего (% к суммарным расходам Федерального бюджета)	16,4	15,3	13,9	20,7	14,9	14,0	15,0	14,4	15,5	15,3	15,4	14,6	14,2	13,4
Общэкономические вопросы	5,1	0,9	1,1	0,7	1,0	1,0	0,9	1,0	1,2	0,9	1,5	0,9	0,9	0,9
ТЭК	2,3	5,5	1,1	0,8	3,6	1,8	1,2	0,6	0,7	0,5	0,4	0,6	0,4	0,4
Исследование космического пр-ва	1,3	1,7	1,8	1,0	1,0	1,2	3,4	1,6	1,3	1,1	1,8	2,4	1,9	2,2
Воспроизводство минерально-сырьевой базы	1,2	1,5	1,9	1,3	1,4	1,3	1,2	1,2	1,0	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Сельское хозяйство	7,9	7,6	11,9	5,9	9,0	8,8	8,7	9,4	10,2	7,6	7,1	9,7	9,8	10,6
Водное хозяйство	0,8	1,1	1,3	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7	0,9	0,8	0,6
Лесное хозяйство	1,9	1,5	1,6	1,0	1,3	1,2	1,1	1,4	1,5	1,3	1,4	1,5	1,4	1,5
Транспорт	16,3	17,3	14,0	9,8	13,1	12,9	11,5	10,6	9,8	9,3	8,9	10,8	8,3	9,0
Дорожное хозяйство	19,6	22,5	27,3	17,2	26,5	27,3	27,8	29,3	29,2	26,7	28,0	28,1	30,5	31,0
Связь и информатика	2,4	2,1	2,3	1,1	1,3	1,4	1,4	2,0	3,3	3,0	3,9	4,0	3,8	3,9
Прикладные научные исследования	10,0	11,6	14,3	8,7	11,6	10,9	8,5	7,7	7,1	6,6	8,1	6,9	6,5	6,3
Другие вопросы	31,3	26,8	21,6	51,7	29,6	31,5	33,6	34,5	34,2	41,5	37,3	33,4	34,6	32,8

**Рис. 8. Темпы прироста расходов федерального бюджета по подразделам раздела «Национальная экономика» в 2022 г. к 2021 г.**



Источник: Минфин России, расчеты авторов.

В целом анализ динамики и структуры расходов по разделу «Национальная экономика» свидетельствует об отказе, начиная с 2022 г., от финансирования мер поддержки экономики, связанных с пандемией коронавируса. В этой связи приходится вновь отметить, что законопроект предполагает преодоление пандемии и ее основных последствий в текущем году. Кроме того, вызывают вопросы отмеченные выше сокращения по ряду значимых направлений расходов. Считаем, что уменьшение в 2022-2024 гг. расходов по некоторым подразделам раздела «Национальная экономика», в частности подразделу «Дорожное хозяйство», в принципе может быть компенсировано за счет планируемого использования средств ФНБ на окупаемые инвестиционные проекты.

В целом при сохранении активной позиции бюджета в части финансирования расходов на экономику их планируемый объем способен обеспечить прогнозируемый экономический рост только при условии радикального оживления инициативы частного бизнеса. В этой связи приходится вновь отметить необходимость увязки бюджетных проектировок с мерами по повышению качества институтов российской экономики.

### **Расходы на образование**

В целом расходы, запланированные на реализацию Государственной программы «Развитие образования», соответствуют целям и задачам программы, нацелены на качественное развитие, в том числе за счет реализации национального проекта «Образование». Следует подчеркнуть, что финансовое обеспечение поддержки развития высшего образования в интересах подготовки кадров и интеграции с развитием науки и инноваций перенесены в национальный проект «Наука и университеты», который включает в том числе развитие инфраструктуры и финансирование научных исследований и разработок. Кроме того, достижение цели по обеспечению доступности дошкольного образования для детей в возрасте до 3-х лет осуществляется в рамках Национального

проекта «Демография», в котором предусмотрено увеличение финансирования на 1,638 млрд руб. для завершения создания новых мест в детских дошкольных учреждениях тех регионов, которым не удалось завершить решение этих задач в 2021 году по объективным причинам удорожания стоимости строительства и отклонением от нормативных цен на строительство. Таким образом, развитие образования поддерживается в трех национальных проектах фактически напрямую за счет запланированных в них бюджетных ассигнований.

Общая оценка проекта Федерального бюджета на 2022 год и плановый период 2023-2024 гг. в части образования состоит в том, что образованию удается сохранить свои позиции в структуре расходов. Это характеризуется как сохранением доли расходов федерального бюджета на образование в ВВП (отношение расходов федерального бюджета на образование к ВВП растет с 0,84% в 2020 году до 0,99% в 2022 г.), так и увеличением с 4,9% до 5,2% их доли в расходах федерального бюджета (против запланированных 5,0% в соответствии с Законом 385-ФЗ). Это заметно отличается в лучшую сторону от динамики расходов не только на ряд других отраслей социальной сферы, но и на национальную экономику и жилищно-коммунальное хозяйство, а также динамики межбюджетных трансфертов общего характера.

**Таблица 7. Расходы федерального бюджета на образование, млн рублей**

Наименования разделов	2021 год (оценка )	2022 год			2023 год			2024 год	
		Закон № 385- ФЗ	Законо- проект	Δ к закону, %	Закон № 385- ФЗ	Законо- проект	Δ к закону , %	Законо- проект	Δ к законоп роекту на 2023 год, %
1	2	3	4	$5=4/3*100$	6	7	$8=7/6*100$	9	$10=9/7*100$
Образование	1147428,3	1068479,5	1237008,4	115,8	1108282,1	1270875,0	114,7	1313990,1	103,4
%% к ВВП (в 2020 г. – 0,84%)	0,9	0,9	0,9		0,8	0,9		0,9	
доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)	4,9	5,0	5,2		4,9	5,2		5,2	

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

Источник: Минфин России

При в целом положительной оценке расходов на Госпрограмму развития образования и национальный проект «Образование» следует подчеркнуть, что дополнительные расходы на строительство новых школ, ликвидацию третьей смены и др. имеют точечный характер отдельных решений. Между тем, чтобы осуществить прорыв в развитии экономики за счет кардинального улучшения качества человеческого капитала, требуется более системный подход к увеличению финансирования образования.

К числу настоятельно требующих решения следует отнести, в частности, проблемы двух сегментов системы образования: аспирантуры и дополнительного профессионального образования.

В текущий момент в нашей стране меньше аспирантов, чем в ряде стран Европы с населением в 2-3 раза меньше, чем в России, при крайне низкой эффективности этого уровня образования - около 10,5%. Основная причина этого, по мнению большинства экспертов, состоит в отсутствии достаточной финансовой поддержки аспирантов для занятий исследовательской работой. По расчетам Института образования НИУ ВШЭ, обеспечение аспирантов грантами на исследования стоило бы 9,9 млрд руб. за четыре года (в перспективе четырехлетнего цикла подготовки). Это не только повысило бы

эффективность подготовки кадров высшей квалификации для науки и технологий, но и кратно увеличило бы научную продуктивность.

Россия отстает от стран ОЭСР по охвату ДПО взрослого населения в два раза. При этом расходы на дополнительное образование являются одним из фундаментов обеспечения экономического роста за счет повышения производительности труда и переобучения граждан новым профессиям. В проекте бюджета в 2022 году расходы на ДПО выросли на 9% по сравнению с расходами, предусмотренными федеральным бюджетом на 2021 год. Однако доля расходов на дополнительное профессиональное образование в общих расходах на образование систематически снижается. В 2020 году на ДПО приходилось 2,17% суммарных расходов на образование, в 2021 г. 1,9%, а в проекте бюджета на 2022 г. заложено финансирование, составляющее 1,86% запланированного объема расходов на образование (см. Таблицу 8).

В то же время есть пример эффективно действующих программ ДПО. Так, в рамках федерального проекта «Кадры для цифровой экономики» реализуются меры государственной поддержки для получения востребованных на рынке труда цифровых компетенций и для повышения квалификации преподавателей по новым программам для ИТ-специальностей и различных предметных отраслей. Проектом федерального бюджета предусмотрено финансирование данных мер в объеме 4,9 млрд рублей в 2022 году. В рамках федерального проекта «Содействие занятости» национального проекта «Демография» реализуются программы ДПО для граждан с целью содействия занятости, на их реализацию в 2022 году проектом федерального бюджета предусмотрено 7,4 млрд руб. Университетом 2035 проводятся мероприятия ДПО в области искусственного интеллекта и в смежных областях с запланированным объемом финансирования в 2022 году 0,25 млрд руб. Создание большего количества подобных программ ДПО и их всестороннее развитие могло бы стать одним из ключевых драйверов развития современной экономики Российской Федерации.

**Таблица 8. Структура расходов по разделу «Образование» в динамике, млрд руб. (с выделением доли профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации в общих расходах на образование)**

Показатель	РЗПР	ФБ 2018 г.	ФБ 2019 г.	ФБ 2020 г.	ФБ 2021 г.	Проект ФБ 2022 г.	Проект ФБ 2022 г. к ФБ 2021 г.
1	2	3	4	5	6	7	8
<b>Итого</b>	****	753,61	887,43	999,62	1 078,58	1 208,04	112,0%
Дошкольное образование	0701	31,57	79,40	62,35	43,10	19,02	44,1%
Общее образование	0702	55,03	88,24	149,88	264,96	338,39	127,7%
Дополнительное образование детей	0703	20,62	31,67	28,34	21,06	21,71	103,1%
Среднее профессиональное образование	0704	31,57	33,18	37,16	37,22	50,95	136,9%
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	0705	10,55	15,99	21,67	20,54	22,48	109,4%
<i>Доля в общих расходах на образование</i>		<i>1,40%</i>	<i>1,80%</i>	<i>2,17%</i>	<i>1,90%</i>	<i>1,86%</i>	
Высшее образование	0706	541,92	577,46	628,37	604,66	643,68	106,5%
Молодежная политика	0707	5,29	10,15	18,47	21,08	39,45	187,1%

Прикладные научные исследования в области образования	0708	14,70	14,44	15,27	26,95	36,66	136,0%
Другие вопросы в области образования	0709	42,36	36,90	38,11	39,01	35,70	91,5%

Источник: Минфин России

В предлагаемом для рассмотрения законопроекте заложено ресурсное обеспечение принятых поправок в закон «Об образовании в Российской Федерации» в части воспитательной работы и просветительской деятельности. Так, в частности заложены средства на доплату кураторам и классным руководителям не только общеобразовательных организаций, но и колледжей, что позволяет строить систематическую работу по выполнению рабочих программ по воспитанию, которые закреплены поправками в федеральный закон об образовании. Предусмотрено в размере 4 млрд руб. ежегодно финансирование новой деятельности общества «Знание», разворачивание программ по поддержанию памяти поколений, формирования лидерства и развитие «Территории смыслов», а также другие проекты патриотического воспитания. Расширена ресурсная поддержка талантливой молодежи, в том числе на грантовой основе.

Среди направлений, на которые заметно увеличены ассигнования – развитие цифровой среды, компьютерной грамотности, цифрового контента. По некоторым направлениям увеличение запланировано в 5 раз с 3 млрд руб. до 15 млрд руб. Тем не менее, доказательств достаточности этих ресурсов в полном объеме не представлено, поэтому несмотря на 5-кратное увеличение есть риски недостижения результатов.

Вместе с тем проектом закона предусмотрено сокращение финансирования на обеспечение повышения уровня цифровизации образовательных организаций высшего образования (в рамках ФП «Развитие инфраструктуры для научных исследований и подготовки кадров») на 600 млн руб., 1 940 млн руб. и 1 279,1 млн руб. в 2022, 2023 и 2024 годах, соответственно. Указанные средства перераспределяются на развитие инфраструктуры образовательных организаций высшего образования и научных организаций с целью создания кампусов мирового уровня<sup>3</sup>. При этом федеральный проект «Развитие инфраструктуры для научных исследований и подготовки кадров» содержит указанное мероприятие, которое включает в том числе приобретение программного обеспечения, повышение квалификации сотрудников вузов, создание и внедрение онлайн-контента и др. Таким образом, мероприятие нацпроекта «обнуляется», что вызывает риски недостижения вузами цели по цифровой зрелости. Также отметим, что указанное изменение фактически ведет к господдержке физической инфраструктуры, что безусловно важно и отмечалось Президентом как стратегическая задача развития высшего образования, но не должно осуществляться за счет развития инфраструктуры цифровой.

Особое внимание уделено повышению квалификации педагогических кадров, активизации работы педагогов в современной электронной среде, стимулированию достижения высоких образовательных результатов через систему грантов и премий.

<sup>3</sup> В соответствии с утвержденной методикой, поддержаны разработанные образовательными организациями высшего образования программы повышения уровня цифровизации, отражающие мероприятия по:

- приобретению (аренде) компонентов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, лицензий на программное обеспечение, оформлению подписок на облачные решения;
- разработке, апробации и внедрению программного обеспечения (автоматизированных систем), направленного на автоматизацию и оптимизацию базовых бизнес-процессов;
- интеграции с внешними информационными системами;
- созданию и внедрению контента для онлайн-обучения (в том числе повышение квалификации представителей профессорско-преподавательского состава);
- повышению квалификации сотрудников образовательных организаций для внедрения и реализации цифровых решений в сфере управления образовательной, научной и инновационной деятельностью.



Заслуживает одобрения сохранение объемов финансового обеспечения безопасных условий пребывания обучающихся в образовательных организациях (организация физической охраны объектов образования, оснащение их охранной сигнализацией, камерами видеонаблюдения и другими инженерно-техническими средствами охраны, проведение противопожарных мероприятий).

В проекте бюджета запланированы высокие расходы на оздоровление детей, их отдых, что можно признать значимым приоритетом, особенно в силу некоторой запущенности этого направления. Оценка результатов, достигаемых по этим целям, может дать основания в дальнейшем для корректировки в сторону увеличения финансирования таких приоритетов. Пока на основании предоставленных материалов практически невозможно оценить достаточность этих расходов.

В связи с принципиальными задачами повышения качества человеческого капитала, его вклада в экономическое развитие и социальное благополучие одной из основных задач становится повышение качества образования. Расходы на эти цели фактически предусмотрены в запланированных параметрах, никакого принципиального наращивания расходов на новые проекты не предусмотрено.

В целом следует признать проект федерального бюджета в части образования стабильным, сохраняющим позиции образования в структуре ВВП и федерального бюджета, однако не отвечающим задачам прорывного развития, подготовки кадров для обеспечения роста экономики и социального благополучия.

#### **Расходы на здравоохранение**

Из представленных в Таблице 9 данных о фактических расходах Федерального бюджета на здравоохранение в 2019-2020 гг. и о запланированных расходах на период 2021-2024 гг. видно, что в 2020 г. произошло увеличение финансирования расходов на здравоохранение в 1,87 раза. Это было обусловлено реализацией мероприятий Национальных проектов «Демография» и «Здравоохранение», а также утвержденных в 2019 г. дополнительных мероприятий по модернизации первичного звена здравоохранения и в особенности финансированием мер по борьбе с эпидемией коронавирусной инфекции.

**Таблица 9. Расходы федерального бюджета по разделу «Здравоохранение», млрд руб.**

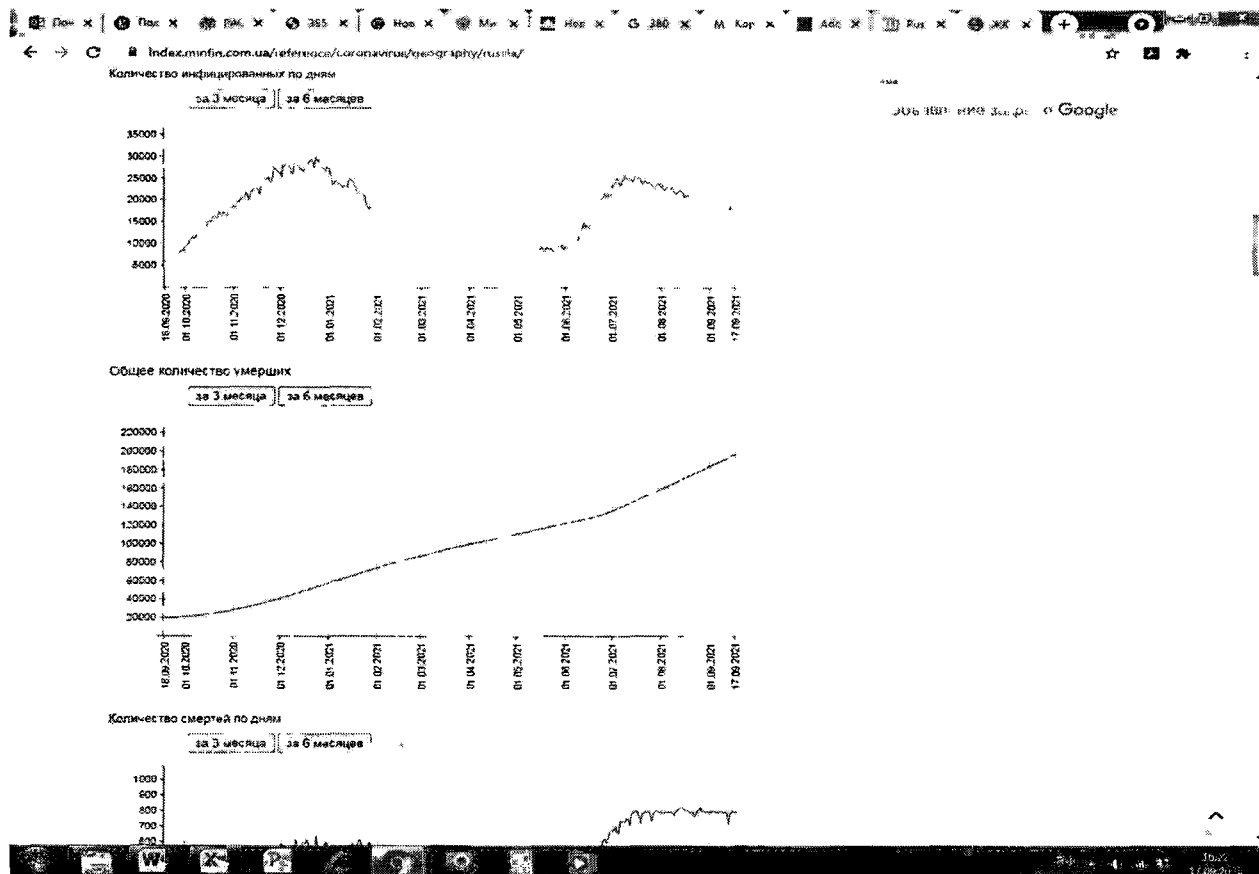
	2019	2020	2021	2022		2023		2024
	Отчет	отчет	Закон № 385-ФЗ	Закон № 385-ФЗ	Законо-проект	Закон № 385-ФЗ	Законо-проект	Законо-проект
Здравоохранение (млрд руб.)	713,0	1334,4	1123,3	1112,8	1 245,5	1081,3	1211,5	1234,8

Источник: Минфин России

В утвержденном федеральном бюджете на 2021 г. и на плановый период 2022-2023 гг. (Закон № 385-ФЗ от 08.12.2020) было предусмотрено сокращение расходов в 2021 г. по сравнению с фактическим расходами 2020 г. на 16% и их медленное снижение в последующие два года. Такая динамика, очевидно, отражала представление о преодолении эпидемии в 2021 г. и, соответственно, сокращении потребности в финансировании противоэпидемических мероприятий. Тем не менее фактические показатели заболеваемости и смертности от новой коронавирусной инфекции на

протяжении 2021 г. вплоть до настоящего времени свидетельствуют о том, что эпидемия еще далека от завершения, несмотря на активно проводимую вакцинацию населения страны (Рис. 9). Отсюда следует, что расходы на мероприятия по борьбе с коронавирусом в 2022 г. должны быть, как минимум, не уменьшены по сравнению с 2021 г.

**Рис. 9. Количество инфицированных новой коронавирусной инфекцией по дням и общее количество умерших (нарастающим итогом) в России за последние 12 месяцев**



Источник: данные сайта <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/russia/>

Проект федерального бюджета на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг. предусматривает существенное увеличение расходов на здравоохранение по сравнению с показателями, утвержденными Законом № 385-ФЗ: в 2022 г. – на 11,9%, в 2023 г. – на 12,0%. В абсолютном выражении прирост составит 106,3 млрд руб. в 2022 г. и 102,8 млрд руб. в 2023 г. Это важная позитивная особенность рассматриваемого законопроекта, однако его материалы не позволяют определить, сколько именно средств будет потрачено на меры по борьбе с коронавирусом.

Несмотря на увеличение расходов на здравоохранение, уровень их приоритетности в федеральном бюджете снижается. Их доля в общем объеме расходов федерального бюджета последовательно сокращается: в 2021 г. она составит 5,8%, в 2022 г. – 5,3 %, в 2023 и 2024 гг. – 4,9 %. По отношению к объему ВВП доля расходов федерального бюджета на здравоохранение уменьшится с 1,0% в 2021 г. до 0,9 % в 2022 и 2023 гг. и до 0,8% в 2024 г. Такая динамика не может не вызывать тревогу. Даже если эпидемия новой коронавирусной инфекции будет остановлена в 2022 г., последствия для здоровья граждан снижения доступности медицинской помощи при неинфекционных заболеваниях, имеющие место в период этой эпидемии, будут проявляться в последующие годы, и для их преодоления потребуются дополнительные расходы на профилактику обострений, лечение заболеваний и реабилитацию пациентов. Запланированного роста расходов на

здравоохранение будет недостаточно для существенного прогресса в решении острых проблем дефицита кадров в медицинских учреждениях и низкой оплаты труда значительной части медицинских работников.

Наиболее существенные направления расходов, по которым предусматривается увеличение бюджетных ассигнований в 2022 г.:

на строительство и реконструкцию объектов здравоохранения – на 20,0 млрд руб., из которых 7,0 млрд руб. (35%) приходится на строительство и реконструкцию учреждений стационарной медицинской помощи и санаторно-курортного профиля Управления делами Президента Российской Федерации;

на лечение детей с тяжелыми, редкими заболеваниями, в том числе за рубежом – на 14,4 млрд руб.;

на медицинскую реабилитацию – на 10 млрд руб.;

на углубленную программу профилактических медицинских осмотров и диспансеризации населения - на 8,0 млрд руб.;

на реализацию приоритетных направлений деятельности МВД России и Росгвардии - на 5,9 млрд руб.

В 2021 г. Правительством были приняты решения, направленные на модернизацию системы здравоохранения, реализация которых потребует дополнительных затрат из федерального бюджета. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 1 июня 2021 г. № 847, в 2021 - 2022 гг. в 7 субъектах РФ (Республике Саха (Якутия), Белгородской, Курганской, Омской, Оренбургской, Тамбовской областях и г. Севастополе) должен быть реализован пилотный проект по апробации требований к системам оплаты труда медицинских работников государственных и муниципальных учреждений здравоохранения. Реализация данного пилотного проекта осуществляется в рамках выполнения поручения Президента Российской Федерации от 2 сентября 2019 г. № 1755 (п1, з-1) о представлении предложения о совершенствовании отраслевой системы оплаты труда медицинских работников, предусмотрев при этом единую структуру заработной платы медицинских работников на всей территории Российской Федерации. В соответствии с п. 8 «а» указанного постановления Правительства РФ, Минтруд РФ, Минздрав РФ, Минфин РФ и ФОМС должны были до 30 сентября т.г. представить в Правительство РФ предложения об объемах и источниках финансирования пилотного проекта. К сожалению, текст законопроекта и пояснительной записки к нему не позволяют ответить на вопрос, предусмотрены ли в федеральном бюджете средства для проведения этого пилотного проекта.

#### **Расходы на социальную политику**

Расходы по разделу «Социальная политика» ориентированы на достижение национальных целей развития и содействие преодолению последствий коронавирусного кризиса. При этом законопроект предусматривает сокращение доли расходов по данному разделу в общем объеме расходов и по отношению к объему ВВП по сравнению с Законом № 385-ФЗ (Таблица 10).

**Таблица 10. Расходы федерального бюджета по разделу «Социальная политика», млн рублей**

Наименования разделов	2021 год (оценка *)	2022 год			2023 год			2024 год	
		Закон № 385-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Закон № 385-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Законопроект	Δ к законопроекту на 2023 год, %
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7	8=7/6*100	9	10=9/7*100
Социальная политика	6 208 824,0	5 762 461,4	5 837 812,4	101,3	6 073 818,3	6 275 812,3	103,3	6 342 367,2	101,1
%% к ВВП	5,0	4,6	4,4		4,6	4,4		4,2	
доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)	26,5	27,0	24,6		27,0	25,5		25,3	

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

Источник: Минфин России

Объективно за этими сокращениями стоит отказ от ряда социальных выплат, связанных с демпфированием потерь доходов населения из-за коронавирусного кризиса, а также обусловленные пандемией негативные процессы в рождаемости и смертности, повлекшие за собой сокращение ранее прогнозируемого числа получателей мер социальной поддержки. Учтены также позитивные изменения в занятости в связи с восстановлением экономики, сократившие численность безработных. Таким образом, те конкретные сокращения, о которых в данном случае идет речь, следует считать обоснованными.

При сокращении доли расходов на социальную политику в процентах ВВП в предложенный проект бюджета включен ряд новых расходов, ориентированных на достижение национальных целей развития. Эти изменения направлены на решение трех задач, имеющих принципиальное значение с точки зрения национальных целей:

1. Сокращение бедности.
2. Продление продолжительности жизни за счет ухода за пожилыми и инвалидами, не способными ухаживать за собой самостоятельно.
3. Увеличение трудовых доходов в низкооплачиваемом сегменте экономики

Из дополнительных расходов национального проекта «Демография» на мероприятия, направленные на рост продолжительности жизни, ключевым является обеспечение введения в эксплуатацию объектов капитального строительства для размещения граждан в стационарных организациях социального обслуживания при использовании субъектами Российской Федерации механизмов инвестирования в экономику Российской Федерации. Подчеркнем, что это не только забота о пожилых, но и новые рабочие места (Таблица 11).

**Таблица 11. Финансирование федерального проекта «Старшее поколение», млн рублей**

Структурный элемент национального (федерального) проекта	Δ (2022 Законопроект – 2022 Закон № 385-ФЗ)	Δ (2023 Законопроект – 2023 Закон № 385-ФЗ)	Δ (2024 Законопроект – 2024 Паспорт проекта)
1	2	3	4
<b>Федеральный проект "Старшее поколение"</b>	432,7	432,7	438,1
Обеспечение введения в эксплуатацию объектов капитального строительства для размещения граждан в стационарных организациях социального обслуживания при использовании субъектами Российской Федерации механизмов инвестирования в экономику Российской Федерации	432,7	432,7	432,7

Источник: Минфин России

Задачи по сокращению бедности и росту трудовых доходов в низкооплачиваемом сегменте тесно связаны между собой. На решение проблем занятости в национальном проекте «Демография» направлены субсидии регионам на новые мероприятия служб занятости по трудоустройству граждан и субсидии автономной некоммерческой организации "Национальное агентство развития квалификаций" на развитие механизма независимой оценки квалификации, создание и поддержку функционирования базового центра профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации рабочих кадров (Таблица 12).

Однако в качестве мер, направленных на сокращение бедности, эти мероприятия будут эффективны только в том случае, если заработает новый федеральный проект «Социальное казначейство», который позволит привязать меры социальной поддержки и содействия занятости к каждому конкретному человеку и ответить на вопрос, насколько они способствуют сокращению бедности и росту трудовых доходов. Как показал опыт выплаты пособия на детей в возрасте от 3 до 7 лет включительно, прогнозы, построенные на основе выборочных данных, в оценке численности получателей ошиблись в 2 раза. Создание Социального казначейства и его эффективное функционирование позволят предотвратить подобные ошибки. Позитивной оценки заслуживает то, что соответствующие расходы предусмотрены в Государственной программе "Социальная поддержка граждан" (Таблица 13).

**Таблица 12. Финансирование федерального проекта «Содействие занятости», млн рублей**

Структурный элемент национального (федерального) проекта	Δ (2022 Законопроект – 2022 Закон № 385-ФЗ)	Δ (2023 Законопроект – 2023 Закон № 385-ФЗ)	Δ (2024 Законопроект – 2024 Паспорт проекта)
1	2	3	4
<b>Федеральный проект "Содействие занятости"</b>	756,5	2 393,3	-872,5
Субсидия на реализацию дополнительных мероприятий в сфере занятости населения	500,0	500,0	500,0
Субсидии автономной некоммерческой организации	256,5	256,5	256,5

Структурный элемент национального (федерального) проекта	Δ (2022 Законопроект – 2022 Закон № 385-ФЗ)	Δ (2023 Законопроект – 2023 Закон № 385-ФЗ)	Δ (2024 Законопроект – 2024 Паспорт проекта)
1	2	3	4
"Национальное агентство развития квалификаций" на развитие механизма независимой оценки квалификации, создание и поддержку функционирования базового центра профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации рабочих кадров			

Источник: Минфин России

**Таблица 13. Финансирование Государственной программы «Социальная поддержка граждан», млн рублей**

Наименование	2021 год*	2022 год			2023 год			2024 год	
		Закон № 385-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Закон № 385-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Законопроект	Δ к Законопроекту на 2023 год, %
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7	8=7/6*100	9	10=9/7*100
<b>Всего</b>	<b>2458312,8</b>	<b>2064809,3</b>	<b>2215686,5</b>	<b>107,3</b>	<b>2210713,0</b>	<b>2414666,6</b>	<b>109,2</b>	<b>2581606,6</b>	<b>106,9</b>
"Содействие субъектам Российской Федерации в реализации адресной социальной поддержки граждан"	347 609,2	250 806,9	371 533,5	148,1	253 354,8	387 694,7	153,0	413 799,9	106,7
"Социальное казначейство"	0,0	0,0	538,0	-	0,0	538,0	-	0,0	0,0

Источник: Минфин России

В Государственной программе "Социальная поддержка граждан" предусмотрено также увеличение расходов на содействие субъектам Российской Федерации в реализации адресной социальной поддержки. Вместе с тем, только инструментами социальной поддержки бедность в два раза сократить невозможно. Если экономика не будет генерировать новые рабочие места с более высокой производительностью, задача снижения бедности не будет решена. Необходимо четкое понимание, каким образом инфраструктурные проекты и другие меры стимулирования экономики создадут прирост рабочих мест, позволяющий большую часть целевого сокращения бедности достичь за счет эффекта экономического роста. Эта тема также требует рассмотрения в связи с обсуждением проекта Федерального бюджета.

#### **Расходы на науку**

Материалы законопроекта содержат сведения о новой государственной программе «Научно-технологическое развитие РФ» (далее – ГП НТР) разработанной во исполнение

поручения Президента РФ № Пр-632 от 18.04.2021 г. (далее – Поручение). В соответствии с пп. «а» п.1 данного Поручения, ГП НТР предусматривает:

а. Консолидацию финансового обеспечения всех научных исследований и разработок гражданского назначения (далее – ИР). Так в приложении № 10 к пояснительной записке Законопроекта представлено аналитическое распределение расходов федерального бюджета на ИР в рамках ГП НТР.

б. Определение функциональной структуры соответствующих расходов (по каждому мероприятию в рамках указанной программы), исходя из того, что объём бюджетных ассигнований федерального бюджета на осуществление ИР должен быть не менее объёмов финансирования таких ИР, предусмотренных госпрограммами и непрограммными мероприятиями, реализуемыми до принятия новой ГП НТР.

Таким образом, согласно поручению Президента, новая ГП НТР должна была объединить в себе все расходы на ИР гражданского назначения, и ассигнования по ним на 2022 год должны были быть не ниже уровня ассигнований, предусмотренных на текущий финансовый год.

Как показывает анализ данных, представленных в материалах к законопроекту (для удобства восприятия цифры сведены в таблицу 14), условия, содержащиеся в поручении Президента Российской Федерации, соблюдены не полностью.

**Таблица 14. Сведения о расходах гражданского назначения на ИР, содержащиеся в материалах к Законопроекту, млн руб.**

Сведения о расходах на ИР гражданского назначения	2022 г.	2023 г.	2024 г.
Расходы на ИР, распределяемые в рамках ГП НТР (приложение № 10 к пояснительной записке к Законопроекту)	462 139,2	476 554,1	477 291,0
Расходы на ИР, распределяемые в рамках всех госпрограмм РФ (приложение № 14 Законопроекту)	572 476,3	587 106,9	576 899,7
Отклонение (средства на ИР гражданского назначения, распределяемые в рамках других государственных программ РФ, кроме ГП НТР) – всего, в т.ч.:	-110 337,1	-110 552,8	-99 608,7
- «Космическая деятельность России»	- 108 667,0	- 108 867,5	-98 829,1
- «Информационное общество»	- 1 392,0	-1 398,0	-1 409,0
- «Обеспечение обороноспособности страны»	- 7,2	-7,2	-7,2

Источник: Минфин России

Отклонение обусловлено тем, что часть расходов по подразделу 0410 «Прикладные научные исследования в области национальной экономики» осуществляются по-прежнему в рамках следующих госпрограмм: «Космическая деятельность России», «Информационное общество» и «Обеспечение обороноспособности страны». Данные отраслевые расходы в размере почти 20% от ИР гражданского назначения не были интегрированы соответствующими ГРБС в рамках одной ГП НТР. Таким образом, задача

консолидации в одной профильной программе всех расходов на ИР гражданского назначения из-за автономных действий ряда отраслевых ФОИВ решена не в полной мере.

Также, согласно поручению Президента Российской Федерации, финансовое обеспечение всех ИР гражданского назначения в рамках новой ГП НТР, должно было быть не менее объемов финансирования таких ИР, предусмотренных госпрограммами и непрограммными мероприятиями, реализуемыми до ее принятия. Согласно таблице 17, уточненные бюджетные ассигнования на ИР гражданского назначения по данным федерального казначейства на 2021 г. (по состоянию на 1 августа текущего года) составили 642 160,2 млн руб. Первоначально, согласно Федеральному закону № 385-ФЗ, в ФБ на 2021 г. было предусмотрено 564 509,9 млн руб. Таким образом, увеличение бюджетных ассигнований в текущем году относительно первоначально утвержденных составило 77 650,3 млн руб. Однако по факту, если сравнивать запланированные на 2022 год бюджетные ассигнования на ИР гражданского назначения с уточненными ассигнованиями на текущий год, то они окажутся значительно меньше.

В целом же, доля консолидированных расходов на ИР гражданского назначения в рамках ГП НТР возрастает с 32% в 2021 году до 44% в 2022 году, но это без учета расходов ряда отраслевых ведомств, указанных в таблице 14. С полной же консолидацией всех расходов на ИР их доля в общих расходах ГП НТР составила бы 55-60%.

В пояснительной записке представлены ассигнования на реализацию национального проекта «Наука и университеты» (далее – НП НиУ), предусмотренные проектом федерального бюджета на 2022-2024 гг.

Учитывая, что в 2021 г. в паспорт НП НиУ внесен ряд изменений, обусловленных поступлением ряда запросов на его изменения и согласованием большинства из них в установленном порядке, бюджетные ассигнования, планируемые на его реализацию в 2022-2024 гг., заслуживают внимания и представляют несомненный интерес.

Во-первых, предусмотрен рост ассигнований федерального бюджета на НП НиУ: на 5,0 и 9,9% – по отношению к их объемам, зафиксированным в Федеральном законе №385-ФЗ<sup>4</sup> на 2022 и 2023 годы соответственно, и на 8,6% в 2024 г. – по отношению к объему бюджетных ассигнований, приведенных в паспорте проекта.

Во-вторых, есть существенная неравномерность распределения роста ассигнований федерального бюджета на НП НиУ, предусмотренного на 2022-2024 гг., между его федеральными проектами и годами рассматриваемого периода, что сопровождается комментариями относительно направлений перераспределения бюджетных ассигнований между отдельными мероприятиями федеральных проектов, однако обоснованность этих изменений не всегда очевидна.

Например, в 2022-2024 гг. предусмотрено пусть незначительное, но сокращение бюджетных ассигнований на федеральный проект «Развитие масштабных научных и научно-технологических проектов по приоритетным исследовательским направлениям»: на 0,5 и 2,6% в 2022 и 2023 гг. (по отношению к федеральному закону №385-ФЗ) и на 2,2% в 2024 г. по отношению к паспорту проекта. Мотивация этих сокращений, в сущности, сводится к уменьшению финансирования двух федеральных научно-технических программ и необходимости финансирования создания и развития региональных научно-образовательных центров по приоритетам научно-технологического развития.

---

<sup>4</sup> Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» от 08.12.2020 №385-ФЗ



Значительное сокращение бюджетных ассигнований в 2022-2024 гг. предусмотрено для федерального проекта «Развитие человеческого капитала в интересах регионов, отраслей и сектора исследований и разработок»: на 19,4 и 41,4% в 2022 и 2023 гг. соответственно (по отношению к №385-ФЗ) и на 51,2% в 2024 гг. (по отношению к паспорту проекта). Несмотря на объяснения причин этих изменений, приведенные в пояснительной записке (в т.ч. в связи с передачей отдельных мероприятий данного проекта Российскому научному фонду), столь масштабное сокращение бюджетных ассигнований на данный федеральный проект вызывает определенные сомнения в его целесообразности. Дело в том, что это идет вразрез с установкой Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации на обеспечение привлекательности работы в России для молодых и ведущих российских и зарубежных ученых и может оказаться фактором, сдерживающим достижение национальных целей развития и их целевых показателей.

В рассматриваемых материалах впервые публично представлен паспорт новой ГП НТР (утвержден решением Правительства Российской Федерации протокол от 21.09.2021 № 29), в которой консолидированы бюджетные ассигнования на гражданскую науку, ранее отражаемые в составе иных государственных программ. Состав ее проектов и мероприятий пока представляется довольно разнородным, а степень их причастности собственно к науке не всегда очевидной.

В частности, в рамках ГП НТР менее половины всех расходов, предусмотренных на ее реализацию, относятся к исследованиям и разработкам гражданского назначения. Суммарные расходы на ГП НТР согласно Приложению № 9 к пояснительной записке к Законопроекту на 2022 г. составляют 1 050 910,3 млн руб., при этом расходы на ИР гражданского назначения консолидированные в рамках ГП НТР только 462 139,2 млн руб.

**Таблица 15. Расходы на ГП НТР, млн руб.**

Наименование	Код ГП	2021 год*	2022			2023			2024	
			Закон № 385-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Закон № 385-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Законопроект	Δ к Законопроекту на 2023 год, %
ГП НТР	47	815 613,9	838 523,5	1 050 910,3	125,3	881 751,5	1 099 142,5	124,7	1 132 721,5	103,1

Источник: Минфин России

Значительная часть средств, консолидированных в ГП НТР (588 771,1 млн руб. или 56% от общего объема ее финансирования), не имеют никакого отношения к проведению исследований и разработок. Они носят обеспечивающий и вспомогательный характер, связанный с созданием и развитием инфраструктуры, финансированием текущей деятельности и государственных функций в научно-технической сфере.

Это существенно усложняет реализацию государственной программы и смещает фокус ее реализации с исследований и разработок в гражданской сфере на финансирование развития инфраструктуры и обеспечение выполнения государственных функций в научно-технической сфере.

Также сложности в реализации ГП НТР могут быть связаны с тем, что система мер поддержки ИР остается ориентированной на прежнюю структуру программы, в которой каждый ГРБС финансировал исследования и разработки автономно. В новой ГП НТР акцент делается на межведомственное взаимодействие, т.е. сквозную реализацию мер господдержки от начальных уровней готовности технологий до их масштабирования и вывода на рынок готовой продукции, что требует пересмотра мер и установления новых правил распределения средств.

Отдельного внимания заслуживает значительное сокращение финансирования госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика» с 694 341,7 млн руб. в 2021 г. до 123 499,0 млн руб. в 2022 г., то есть более чем в 5,6 раза. Такое сокращение чревато тем, что для внедрения технологий не будет достаточной поддержки и завершения формирования институциональных условий.

**Таблица 16. Расходы на ГП «Экономическое развитие и инновационная экономика»**

Наименование	Код ГП	2021 год*	2022			2023			2024	
			Закон № 385-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Закон № 385-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Законопроект	Δ к Законопроекту на 2023 год, %
Госпрограмма РФ "Экономическое развитие и инновационная экономика"	15	694 341,7	167 669,4	123 499,0	73,7	182 846,9	131 171,2	71,7	130 955,0	99,8

Источник: Минфин России

Анализ представленных материалов (в т.ч. пояснительной записки, проекта Основных направлений бюджетной налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов, приложения «Анализ внутренних налоговых условий» и др.) позволяет сделать вывод о том, что тема науки и инноваций в проекте федерального бюджета на 2022-2024 гг. и повестке бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики России на этот период акцентирована в меньшей мере, чем прежде.

С точки зрения специалистов НИУ ВШЭ, это заслуживает критической оценки с учетом уроков и глобальных последствий пандемии, одним из признанных рецептов преодоления которых является рост расходов на ИР и поддержка инноваций. Хотя в ГП НТР ставка делается на привлечение внебюджетного софинансирования, однако показатель внутренних затрат на исследования и разработки (ВЗИР) остается на уровне все тех же 1-1,1% ВВП (к 2030 г. стоит задача выйти на 2%). Дополнительные механизмы привлечения средств бизнеса в сферу науки пока в проекте бюджета не предусмотрены, хотя они активно обсуждались в ходе работы над новыми инициативами Правительства Российской Федерации, в частности, инициативой «Налоговый маневр в науке».

Необходимо создание соответствующих институциональных условий для инновационной деятельности компаний. В этой связи требуется более внимательно проработать связку между наукой и инновациями и мерами поддержки бизнеса, иначе созданные нашей наукой результаты и технологии окажутся недостаточно востребованными на рынке.

**Таблица 17. Сравнение финансового обеспечения всех научных исследований и разработок гражданского назначения в 2021 и 2022-2024 гг.**

Наименование подраздела	Код	Федеральный закон от 08.12.2020 № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»			Уточненные бюджетные назначения <sup>5</sup>	Законопроект № 1258295-7 «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» <sup>6</sup>		
		2021 год	2022 год	2023 год		2021 год	2022 год	2023 год
Фундаментальные расходы	0110	202 034 674,1	227 645 987,7	252 193 427,5	203 252 528,9	227 364 013,6	254 240 536,6	256 891 071,7
Прикладные научные исследования в области общегосударственных вопросов	0112	29 611 821,5	32 674 343,4	30 528 367,1	52 472 439,0	32 970 160,4	30 761 377,2	33 145 474,3
Прикладные научные исследования в области национальной экономики	0411	258 701 227,8	196 612 617,3	195 650 761,8	302 412 221,9	234 323 099,4	231 643 127,5	222 043 143,4
Прикладные научные исследования в области жилищно-коммунального хозяйства	0504	550 694,6	539 858,5	-	550 694,6	539 858,5	-	-
Прикладные научные исследования в области охраны окружающей среды	0604	760 451,0	803 403,5	844 523,2	760 451,0	837 360,5	880 082,2	928 058,5
Прикладные научные исследования в области образования	0708	26 948 683,0	24 289 844,4	24 892 923,3	26 845 426,0	35 661 113,5	33 568 435,3	30 256 598,7
Прикладные научные исследования в области культуры, кинематографии	0803	525 413,5	546 404,7	572 036,1	525 413,5	575 766,2	602 768,6	633 713,4
Прикладные научные исследования в области здравоохранения	0908	44 388 559,9	39 902 952,1	35 568 157,2	54 352 649,2	39 214 887,4	34 432 275,0	33 018 411,7

<sup>5</sup> По данным Федерального казначейства «Отчет об исполнении федерального бюджета за 2021 год» на 1 августа 2021 года <https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/5d6/Otchet-ob-ispolnenii-federalnogo-byudzheta-na-01.08.2021.zip>.

<sup>6</sup> Согласно приложению № 14 к Законопроекту.

Наименование подраздела	Код	Федеральный закон от 08.12.2020 № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»			Уточненные бюджетные назначения <sup>5</sup>	Законопроект № 1258295-7 «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» <sup>6</sup>		
		2021 год	2022 год	2023 год		2021 год	2022 год	2023 год
Прикладные научные исследования в области социальной политики	1005	545 593,5	429 387,5	419 493,2	545 593,5	545 314,4	519 155,0	458 040,6
Прикладные научные исследования в области физической культуры и спорта	1104	442 732,2	444 685,1	459 128,0	442 732,2	444 685,1	459 128,0	453 211,9
Итого расходов на научные исследования и разработки гражданского назначения		564 509 851,1	523 889 484,2	541 128 817,4	642 160 149,8	572 476 259,0	587 106 885,4	576 899 665,7

### **Расходы на цифровую трансформацию**

Бюджетные ассигнования на финансовое обеспечение реализации национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации» запланированы в рамках проекта федерального бюджета на 2022-2024 гг. в 2022 году в объеме 210 666,3 млн рублей, в 2023 году - 190 525,0 млн рублей, в 2024 году - 188 838,4 млн рублей.

Предусмотренные в законопроекте объемы бюджетных ассигнований по сравнению с объемами, утвержденными Законом № 385-ФЗ на 2022 и 2023 годы, и на 2024 год по сравнению с объемами, предусмотренными паспортом проекта «Цифровая экономика Российской Федерации» на 2024 год, уменьшены незначительно – в пределах 0,3% (по отдельным федеральным проектам – не более 1-2%) (Таблицы 18-19).

Незначительное отклонение объемов финансирования мероприятий национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации» компенсируется увеличением расходов федерального бюджета на реализацию государственных программ по направлению «Цифровая трансформация», в 2022 г. на 17,2%, в 2023 на 18,2% (Таблица 18).

Необходимо отметить, что в связи с разработкой и утверждением отраслевых стратегий цифровой трансформации (решение президиума Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности от 25 июня 2021 г., протокол №20) увеличилась потребность в финансировании соответствующих мероприятий. Вместе с тем, в законопроекте объем бюджетных ассигнований на профильные федеральные и ведомственные проекты, связанные с цифровой трансформацией отраслей, вырос несущественно или не изменился (примеры проектов – в Таблице 18). Это создает риски для реализации стратегий цифровой трансформации, в том числе в таких отраслях как сельское хозяйство, энергетика, строительство, транспорт, промышленность.

**Таблица 18. Финансовое обеспечение реализации национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации» и федеральных проектов, входящих в него в рамках федерального бюджета на 2021-2023 гг. (№385-ФЗ) и в рамках проекта федерального бюджета на 2022-2024 гг. (млн руб.)**

Наименование федерального проекта	2021 год*	2022 год			2023 год			2024 год		
		Закон № 385-ФЗ	Законо- проект	% к закону	Закон № 385-ФЗ	Законо- проект	% к закону	Паспорт проекта	Законо- проект	% к Паспорту проекта на 2024 год
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7	8=7/6*100	9	10	11=10/9*100
<b>Всего</b>	<b>156 664,6</b>	<b>211 294,9</b>	<b>210 666,3</b>	<b>99,7</b>	<b>191 107,1</b>	<b>190 525,0</b>	<b>99,7</b>	<b>188 853,0</b>	<b>188 838,4</b>	<b>100,0</b>
<i>в том числе:</i>										
Федеральный проект «Нормативное регулирование цифровой среды»	122,0	163,4	163,4	100,0	163,5	163,5	100,0	266,0	268,5	100,9
Федеральный проект «Информационная инфраструктура»	50 519,3	41 847,9	41 528,1	99,2	38 838,8	38 838,8	100,0	47 460,8	47 298,5	99,7
Федеральный проект «Кадры для цифровой экономики»	13 555,2	11 584,0	11 584,0	100,0	14 361,1	14 361,1	100,0	18 184,1	18 209,7	100,1
Федеральный проект «Информационная безопасность»	3 905,6	8 464,5	8 464,5	100,0	8 323,5	8 323,5	100,0	6 538,6	6 538,6	100,0
Федеральный проект «Цифровые технологии»	19 822,1	31 749,2	31 749,2	100,0	26 991,5	26 991,5	100,0	20 104,0	20 105,3	100,0
Федеральный проект «Цифровое государственное управление»	62 557,8	110 973,5	110 771,1	99,8	96 516,6	96 008,5	99,5	90 461,4	90 577,9	100,1
Федеральный проект «Искусственный интеллект»	6 182,7	6 512,5	6 406,2	98,4	5 912,1	5 838,1	98,7	5 838,1	5 839,9	100,0

**Таблица 19. Изменения параметров ресурсного обеспечения в разрезе федеральных проектов (и их результатов) национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации» (млн руб.)**

Структурный элемент национального (федерального) проекта	Δ (2022 Законопроект – 2022 Закон № 385-ФЗ)	Δ (2023 Законопроект – 2023 Закон № 385-ФЗ)	Δ (2024 Законопроект – 2024 Паспорт проекта)
1	2	3	4
<b>Всего</b>	<b>-628,6</b>	<b>-582,2</b>	<b>-14,6</b>
<i>в том числе:</i>			
<b>Федеральный проект «Нормативное регулирование цифровой среды»</b>	0,0	0,0	2,5
<b>Федеральный проект «Информационная инфраструктура»</b>	-319,8	0,0	-162,3
Проведение конверсии радиочастотного спектра в интересах развития сетей 5G/ИМТ-2020 в Российской Федерации	-319,8	0,0	-164,3
Иные результаты	0,0	0,0	1,9
<b>Федеральный проект «Кадры для цифровой экономики»</b>	0,0	0,0	25,6
<b>Федеральный проект «Цифровые технологии»</b>	0,0	0,0	1,3
<b>Федеральный проект «Цифровое государственное управление»</b>	-202,4	-508,1	116,5
Внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления, приоритетных отраслях экономики и социальной сфере для предоставления государственных и муниципальных услуг (функций) и сервисов для граждан и бизнеса в электронном виде	-1 596,0	-1 601,0	0,0
Обеспечение развития Единой информационной системы в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма Федеральной службы по финансовому мониторингу на основе создания и развития интеллектуальной цифровой технологической платформы для участников национальной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма на федеральном и региональном уровнях	1 058,0	1 063,0	0,0
Обеспечение организационно-технической, экспертной, аналитической и информационной поддержки и сопровождения реализации национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»	350,1	29,9	34,4
Иные результаты	-14,5	0,0	82,1
<b>Федеральный проект «Искусственный интеллект»</b>	-106,3	-74,0	1,8
Проведение автономной некоммерческой организацией	-106,3	-74,0	0,0

Структурный элемент национального (федерального) проекта	Δ (2022 Законопроект – 2022 Закон № 385-ФЗ)	Δ (2023 Законопроект – 2023 Закон № 385-ФЗ)	Δ (2024 Законопроект – 2024 Паспорт проекта)
1	2	3	4
«Национальные приоритеты» популяризационной кампании по повышению доверия к искусственному интеллекту			
Иные результаты	0,0	0,0	1,8

**Таблица 20. Программная структура расходов федерального бюджета на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов (млн руб.)**

Наименование	2021 год*	2022 год			2023 год			2024 год	
		Закон № 385-ФЗ	Законо- проект	Δ к закону, %	Закон № 385-ФЗ	Законо- проект	Δ к закону, %	Законо- проект	Δ к Законопроекту на 2023 год, %
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7	8=7/6*100	9	10=9/7*100
<b>Расходы на реализацию государственных программ, всего</b>	<b>18 839 255,9</b>	<b>16 836 778,6</b>	<b>18 592 978,4</b>	<b>110,4</b>	<b>17 725 261,4</b>	<b>19 063 259,2</b>	<b>107,5</b>	<b>19 400 728,0</b>	<b>101,7</b>
<i>в том числе по направлению:</i>									
VI. Цифровая трансформация (2 программы)	288 944,7	325 141,6	381 056,8	117,2	305 161,1	360 768,1	118,2	354 071,7	98,1



**Таблица 21. Расходы федерального бюджета на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов по отдельным федеральным и ведомственным проектам, связанным с цифровой трансформацией отраслей экономики и социальной сферы (млн руб.)**

Наименование	2021 год*	2022 год			2023 год			2024 год	
		Закон № 385-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Закон № 385-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Законопроект	Δ к Законопроекту на 2023 год, %
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7	8=7/6*100	9	10=9/7*100
<b>Федеральные проекты, входящие в состав национальных проектов</b>									
«Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ)»	16 656,7	12 913,0	13 095,0	101,4	9 000,0	9 000,0	100,0	10 000,0	111,1
«Цифровая образовательная среда»	16 810,9	12 135,6	12 421,8	102,4	11 915,8	12 194,8	102,3	15 238,7	125,0
<b>Ведомственные проекты</b>									
«Научные исследования и цифровизация в сфере дорожного хозяйства»	95,1	271,5	789,9	291,0	219,0	753,8	344,2	689,1	91,4
«Цифровое сельское хозяйство»	136,7	0,0	120,7	-	0,0	99,5	-	0,0	0,0

## Резюме

1. Проект Закона о Федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов в целом отвечает задаче обеспечения перехода от антикризисной экономической политики к политике устойчивого роста экономики и повышения благосостояния граждан.

2. Макроэкономический прогноз, на основе которого разработан проект бюджета, реалистичен при условии энергичного осуществления назревших институциональных преобразований, в том числе существенного улучшения инвестиционного климата. В отсутствие таких преобразований велик риск возвращения в послекризисный период к темпам роста, характерным для последних докризисных лет, которые недостаточны для достижения целей, предусмотренных законопроектом.

3. Проект ориентирован на поддержание надежной сбалансированности доходов и расходов государства, что существенно для обеспечения защиты российской экономики от колебаний мировой конъюнктуры, возможных катаклизмов, примером которых является пандемия коронавируса, санкций и других потенциальных препятствий для достижения национальных целей развития.

4. Поддерживая соблюдение бюджетной сбалансированности, целесообразно изыскать внутренние резервы для увеличения наиболее приоритетных расходов, а именно межбюджетных трансфертов, финансирования социальной политики, расходов на образования, науку и здравоохранение. Идентификация конкретных наиболее первоочередных нужд и их обоснование содержатся в соответствующих разделах настоящего заключения.