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

**Заключение**

на проект Федерального закона

«О федеральном бюджете на 2023 год и на

плановый период 2024 и 2025 годов»

и проекты федеральных законов

о бюджетах государственных

внебюджетных фондов

Москва, 2022

Оглавление

[**Основные выводы** 3](#_Toc116593926)

[**1** **Характеристика прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период 2023-2025 гг.** 10](#_Toc116593927)

[**2** **Общая характеристика основных параметров федерального бюджета** 13](#_Toc116593928)

[**3** **Структура и динамика доходов бюджета** 17](#_Toc116593929)

[**3.1 Налоговые новации на 2023-2025 гг.** 17](#_Toc116593930)

[**3.2 Нефтегазовые доходы** 26](#_Toc116593931)

[**3.3 Ненефтегазовые доходы** 32](#_Toc116593932)

[**3.4 Доходы от приватизации и использования государственного имущества** 35](#_Toc116593933)

[**4** **Структура и динамика расходов бюджета** 37](#_Toc116593934)

[**4.1 Реализация национальных проектов и новые национальные цели** 37](#_Toc116593935)

[**4.2 Общие тенденции расходов по функциональным разделам** 40](#_Toc116593936)

[**Расходы на общегосударственные вопросы** 43](#_Toc116593937)

[**Расходы на национальную оборону и правоохранительную деятельность** 44](#_Toc116593938)

[**Расходы на инфраструктуру и промышленность** 46](#_Toc116593939)

[**Расходы на поддержку сельского хозяйства** 49](#_Toc116593940)

[**Расходы на образование** 55](#_Toc116593941)

[**Расходы на науку** 62](#_Toc116593942)

[**Расходы на здравоохранение** 67](#_Toc116593943)

[**Расходы на социальную политику** 75](#_Toc116593944)

[**4.3 Расходы на обслуживание государственного долга** 81](#_Toc116593945)

[**5** **Финансовые взаимоотношения с регионами** 84](#_Toc116593946)

**Основные выводы**

1. Параметры проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» (далее – Законопроект) определены на основе подготовленного Минэкономразвития России прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов[[1]](#footnote-2) (далее – Прогноз). На наш взгляд, отдельные параметры Прогноза оценены излишне оптимистично и не учитывают в должной мере риски как дальнейшего усиления санкционного давления и торможения мировой экономики, так и проявляющиеся экономические проблемы и ограничения внутри страны.

В частности, прогнозы инфляции могут оказаться заниженными вследствие роста денежной массы, не соответствующей динамике экономики, импортируемой инфляции, индексации тарифов естественных монополий, ускоренного обесценения рубля или повышенного роста потребительского кредитования, а также дальнейшего усиления санкционного давления.

Курс доллара, по нашим оценкам, может находиться в интервале 72-83 рублей за доллар в 2023-2025 гг. вместо 68-72 рублей в базовом сценарии Прогноза. Давление на рубль, помимо более высокой инфляции и снижения спроса на российский экспорт вследствие рецессии мировой экономики, будут оказывать санкции на поставки сырья в ЕС, что приведет к падению выручки экспортеров и при отсутствии должной компенсации через рост цен – к ослаблению рубля.

Снижение ВВП в 2023 г., по нашим оценкам, может составить более 5% (вместо ожидаемых Минэкономразвития России -0,8%) по причине воздействия целого ряда значимых факторов: замедление мировой экономики, глобальная инфляция, снижение инвестиционной привлекательности России, нарастающее санкционное давление, снижение экспорта при одновременном восстановлении импорта, уход иностранных компаний и ограниченные возможности отечественных компаний.

2. В 2023-2025 гг. Минфин России ожидает снижение доходов федерального бюджета относительно ВВП, обусловленное в основном существенным сокращением нефтегазовых доходов (на 3 п.п. ВВП к 2025 г. по сравнению с текущим годом или более чем на треть в реальном выражении). Однако в Законопроекте значения прогнозных поступлений основных налоговых доходов и таможенных пошлин от нефтегазовой отрасли представлены только для базового сценария Прогноза. Учитывая высокий уровень неопределенности, связанный с реализацией санкционной политики недружественными странами, необходимо учитывать существование потенциальных развилок для энергетического сектора России (возможности по полному или частичному перенаправлению объема «выпадающего» российского экспорта в ЕС в другие страны; «серый» импорт энергоносителей в США и ЕС и др.). К основным факторам, оказывающим влияние на прогнозируемые объемы поставок нефти и нефтепродуктов из РФ, можно отнести решение стран-соглашения ОПЕК+ по корректировке объемов добычи нефти, неопределенность относительно фактической строгости выполнения и длительности действия санкций, наложенных на ТЭК России рядом стран, условия введения вторичных санкции ЕС и США и др. При реализации указанных факторов в той или иной мере сокращение нефтегазовых доходов может быть больше, чем ожидает Минфин России.

В 2023-2025 гг. нефтегазовые и угольные компании ожидает повышение налогообложения, которое подразумевает изъятие «сверхприбыли», полученной из-за благоприятной ценовой конъюнктуры в 2022 г. Однако увеличение налогообложения данных отраслей в 2023 г., когда в полной мере начнут действовать санкционные ограничения для российской энергетической отрасли, может сказаться на усугублении проблемы межотраслевого перекрестного субсидирования в грузовых ж/д перевозках, росте цен в промышленности, недостижении некоторых целей Энергетической стратегии России. Данные последствия также необходимо учитывать при прогнозировании налоговых поступлений и проведении налоговой политики.

3. Среди ненефтегазовых доходов НДС остается основным источником пополнения федерального бюджета. Однако Минфин России заложил в прогноз поступлений НДС достаточно быстрые темпы восстановления импорта, что вызывает сомнения в силу наложенных на Россию ограничений на импорт, динамики развития параллельного импорта и роста логистических затрат, а также избыточно оптимистичные оценки доходов населения, на которые продолжат влиять инфляция, накопленная кредитная нагрузка, снижение числа высокооплачиваемых рабочих мест и другие факторы. В конечном счете расхождения между нашими оценками и прогнозом Минфина России по НДС таковы, что федеральный бюджет может не досчитаться по НДС порядка 1,0-1,2 трлн руб. ежегодно в 2023-2025 гг.

4. В условиях той экономико-политической ситуации, которая стала складываться после начала спецоперации, приватизационная повестка нуждается в пересмотре. С одной стороны, государство вынуждено принимать более активное участие в обеспечении финансово-хозяйственного «выживания» стратегических предприятий страны. Более того, необходимость выполнения государством собственных функций и полномочий обуславливает потребность задействовать принадлежащее казне имущество, в том числе унитарные предприятия, в большем масштабе, чем это происходит в текущий момент. С другой стороны, выпадение доходов федерального бюджета как по сырьевым, так и несырьевым налогам может усилить проблему дефицита, что в свою очередь актуализирует вопросы источников его покрытия. Дополнительные беспокойство вызывает ситуация с дивидендными поступлениями в бюджет: на горизонте 2023-2025 гг. существует очевидный риск их существенного снижения (недополучения относительно ожиданий).

5. Расходы федерального бюджета в номинальном выражении в течение 2022-2025 гг. «замирают» на уровне немногим более 29 трлн руб., что выглядит несколько искусственно с учетом предыдущей многолетней динамики роста (с начала 2000-х гг.). В реальном выражении запланированные на предстоящую трехлетку расходы вполне «укладываются» в сформировавшийся еще с начала 2000-х гг. восходящий тренд, причем следовавшая за каждым пиком расходов федерального бюджета (например, в 2009 и 2012 гг.) оптимизация не переламывала данный тренд, обеспечивая лишь временный откат к допиковым уровням расходов. При проведении в 2023-2025 гг. оптимизационных мер крайне важно не допустить сокращения расходов производительного характера в реальном выражении по сравнению с достигнутым в 2020-2022 гг. уровнем.

В текущей версии Законопроекта соотношение производительных и непроизводительных расходов федерального бюджета (даже при отсутствии распределения условно-утверждаемых расходов (УУР)) в рассматриваемом периоде практически не меняется, при этом объем производительных расходов все-таки сокращается к 2025 г. относительно 2021 г. на 3,4% в номинальном выражении и порядка 25% в реальном. Доля производительных расходов в общем объеме расходной части федерального бюджета в 2025 г. сокращается до 21,4% против 23,1% в 2021 г., но ситуация может несколько улучшиться после распределения УУР, т.е. уже в рамках двух следующих бюджетных циклов.

6. В Законопроекте можно выделить два ключевых аспекта в динамике расходов федерального бюджета на инфраструктуру и промышленность в 2023-2025 гг. Первый – значительное снижение расходов по обоим направлениям уже в 2023 г. (на 23% и 18% к уровню 2022 г. соответственно). Второй – снижение расходов предполагается на протяжении всего планового периода 2023-2025 гг. на 21% и 38% соответственно в 2025 г. к уровню 2022 г. Снижение расходов происходит и по отдельным компонентам в рамках указанных направлений, однако величина и скорость этого снижения значительно различаются. В целом отмечается более быстрое сокращение производительных расходов в сравнении с непроизводительными (на 11,5% и 3,0% соответственно в 2025 г. к уровню 2022 г.).

В рамках расходов на инфраструктуру снижение запланировано по всем компонентам: водное хозяйство, транспорт, дорожное хозяйство и связь и информатика (от -7,1% до – 71,3% в 2025 г. к уровню 2022 г.). Наибольшие сокращения коснутся расходов на связь и информатику, а также транспорт. Подобная динамика расходов на транспорт и дорожное хозяйство может формировать значительные трудности для развития транспортной отрасли, которая должна стать основой для переориентации экономики в рамках поиска партнеров, в т.ч. путем расширения транспортных коридоров («Север-Юг», Восточный полигон), в связи с введенными внешними ограничениями.

Значительное сокращение расходов предполагается на цифровизацию, связь и информатику, а также по отдельным федеральным проектам госпрограммы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (от 52% до 97% к уровню 2022 г. в зависимости от федерального проекта). Цифровизация напрямую стимулирует развитие прикладных отраслей и является одним из ключевых направлений концентрации усилий на ближайшие годы, в особенности обеспечение информационной безопасности, с учетом усложнения геополитической обстановки. Отставание в этих сферах с высокой вероятностью может формировать негативные эффекты для всей экономики в будущем.

Для снижения возможных негативных последствий не только в рамках рассматриваемых сфер, особенно – цифровой и транспортной отрасли, но и для всей экономики России (с учетом межотраслевых связей) в условиях жестких внешних ограничений важно обеспечивать уровень расходов по указанным направлениям, достаточный для реализации масштабных проектов по обеспечению территориальной связности страны, переориентации торговых потоков и поддержания конкурентноспособных темпов цифровизации прикладных отраслей.

7. Отличительной чертой Законопроекта является высокая доля закрытых статей, которая достигает 23,2% к 2025 г. против 12,2% в текущем году. Наметившаяся тенденция на увеличение закрытых статей бюджета, безусловно, ухудшает читаемость бюджета и, следовательно, возможности для его глубокого анализа, но приходится также признать, что она продиктована объективными обстоятельствами. Кроме того, в условиях высокой неопределенности заложенные в Законопроекте оценки расходов по разделам «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» могут быть существенно уточнены в рамках исполнения бюджета уже в 2023 г.

8. В Законопроекте заложен рост расходов на социальную политику – их доля в общем объеме расходов федерального бюджета увеличится по сравнению с 2022 г. почти на 10%. При этом в структуре расходов на социальную политику запланирован существенный на 20% рост доли расходов на охрану семьи и детства, который связан в б*о*льшей степени с введением универсального ежемесячного пособия малообеспеченным семьям с детьми до 17 лет и беременным женщинам. Кроме того, на рост расходов повлияло увеличение ассигнований на предоставление ежемесячных денежных выплат отдельным категориям граждан (ветеранам, инвалидам и др.) Очевидно, что социальные расходы будут и дальше расти (с учетом роста показателей инвалидности и необходимости решения задачи по снижению бедности), для чего в бюджете зарезервированы средства, которые в случае необходимости будут перераспределены на обеспечение социальных выплат в полном объеме.

В текущем бюджетном цикле впервые представлен бюджет объединенного Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации (Фонд). При этом бюджет Фонда запланирован профицитный с ежегодным ростом и сохранением на весь период «моратория» на направление страховых взносов на финансирование накопительной пенсии. Вместе с тем в текущих условиях возросшей экономической неопределенности и инфляционной волатильности считаем оправданным формирование резервного фонда пенсионной системы, предназначенного для сглаживания последствий влияния макроэкономики на доходы Фонда и, следовательно, на размер пенсий и потребностей в бюджетных трансфертах.

Очевидным образом в проекте бюджета Фонда на 2023-2025 гг. отсутствует влияние частичной мобилизации на доходную и расходную части бюджета. На наш взгляд, влияние данного фактора следует учитывать по ряду причин. С одной стороны, мобилизация может привести к некоторому снижению доходов Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФР) уже в 2022 г., что в свою очередь не только уменьшит остатки средств бюджета ПФР на конец текущего года, но и сократит доходы Фонда в 2023 г., увеличит межбюджетный трансферт на возмещение расходов по выплате страховых пенсий в связи с зачетом в страховой стаж нестраховых периодов, а также увеличит расходы на выплату пенсий по инвалидности. С другой, последствия специальной военной операции способны негативно сказаться на показателях рождаемости в ближайшие годы, в результате чего следует ожидать сокращения объема выплат семейного (материнского) капитала и на рождение первого ребенка.

В целях улучшения бюджетной устойчивости пенсионной системы представляется необходимым уточнить перечень категорий плательщиков, к которым применяются пониженные тарифы страховых взносов, и ограничить возможности для добавления новых категорий.

9. Изменение макроэкономической ситуации не привело к пересмотру основополагающих принципов формирования федерального бюджета по разделу «Здравоохранение» и бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования (ФФОМС). Основными последствиями ужесточения бюджетных ограничений для отрасли стали сокращение объема инфраструктурных проектов, реализуемых в рамках национального проекта «Здравоохранение» и отказ от ряда ранее планируемых расширений государственных гарантий бесплатной медицинской помощи, прежде всего – в части лекарственного обеспечения. В частности, не получили финансовой поддержки программы борьбы с гепатитом C и сахарным диабетом (разработка и обеспечение финансирования указанных программ вошли в перечень поручений Президента РФ от 01.09.2022), увеличения закупок лекарств для больных ВИЧ, расширения лекарственного обеспечения больных сердечно-сосудистыми заболеваниями, проходящих лечение в амбулаторных условиях.

В зоне риска находится реализация региональных программ модернизации первичного звена здравоохранения и финансовое обеспечение оказания помощи больным онкологическими заболеваниями в соответствии с клиническими рекомендациями, объемы финансирования которых сохранены на ранее утвержденном уровне при высокой вероятности роста потребности в средствах. Аналогичная проблема существует для базовой программы обязательного медицинского страхования (ОМС), темпы увеличения подушевого норматива финансового обеспечения которой, предусмотренные бюджетом ФФОМС, второй год подряд не покрывают фактического уровня инфляции.

10. В новых социально-экономических условиях может усугубиться ситуация с недофинансирования региональных систем образования (в последние годы это недофинансирование оценивается в 0,7-0,8% ВВП, что выражается в увеличении нагрузки педагогических работников, переполненности классов школ, дефиците молодых учителей). Федеральный бюджет с 2019 г. в значительной мере поддерживал развитие систем образования субъектов РФ посредством прежде всего национальных проектов «Образование» и «Демография» (повышение охвата детей от 1 года до 3 лет дошкольным образованием, строительство новых школ и создание дополнительных учебных мест, цифровизация образовательной среды, развитие «Профессионалитета» в системе среднего профессионального образования и т.п.). Однако в Законопроекте расходы указанных национальных проектов сокращаются, что фактически лишает региональные системы образования необходимой поддержки. В связи с этим целесообразно сохранить расходы с поправкой на инфляцию на уровне 2022 г.

В 2023 г. можно ожидать падения платежеспособного спроса на высшее образование как со стороны населения в силу сокращения доходов домохозяйств, так и со стороны организаций, что обусловлено структурной трансформацией российской экономики. В целях замещения внебюджетных доходов высших учебных заведений для обеспечения устойчивости системы высшего образования в изменяющейся внешней среде целесообразно увеличить расходы федерального бюджета на высшее образование по сравнению с заложенными в Законопроекте, как минимум, до 726,5 млрд руб. в 2023 г., до 786,5 млрд руб. в 2024 г. и до 825,4 млрд руб. в 2025 г.

Еще одной проблемой, обусловленной структурной трансформацией экономики, становится необходимость масштабной переподготовки работников с присвоением новой квалификации во многих отраслях российской экономики, что также потребует дополнительных расходов бюджета, поскольку расходы частных организаций на эти цели будут продолжать снижаться (они уже сокращаются в 2022 г.). Соответственно, целесообразно увеличить расходы федерального бюджета на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации, как минимум, на 4,5 млрд руб. в 2024 г. и на 7,7 млрд. руб. в 2025 г.

11. Ассигнования на науку вырастут по сравнению с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» от 06.12.2021 № 390-ФЗ (Закон №390-ФЗ), но будут сокращаться к 2025 г. Усилится поддержка прикладных НИОКР, что оправдано в текущих условиях. Финансирование научного приборостроения, несмотря на появление нового федерального проекта, будет отчасти происходить за счет перераспределения средств, ранее зарезервированных на обновление приборной базы науки, и на уроне, недостаточном для создания полноценной базы отечественного приборостроения. Поддержка кооперации науки и бизнеса, а также НИОКР, выполняемых малыми инновационными компаниями, сократится. Для критически важных областей (такие как гражданские отрасли промышленности, радиоэлектроника, ИТ, материалы для энергетики и др.) необходимо сохранить расходы на НИОКР с поправкой на инфляцию на уровне 2022 г.

12. В Законопроекте предусмотрено сокращение объемов финансирования сельского хозяйства в 2023 г. на 19,3 млрд руб. или на 4,3% по сравнению с 2022 г. Более того, сокращение финансирования государственной программы развития сельского хозяйства (на 36,4% в 2025 г. к 2022 г.) не предполагает отказа от достижения целевых показателей - увеличение валового сбора зерновых и зернобобовых культур в перспективе до 2025 г. должно составить 141,9 млн тонн, что на 16,9% выше уровня 2021 г. Данные разнонаправленные динамики в результатах и объемах финансирования госпрограммы никак не прокомментированы в пояснительной записке к Законопроекту.

13. При заданных сценарных условиях Прогноза Минфин России в среднесрочной перспективе ожидает сохранение устойчивого финансового положения регионов:

* прогноз доходов региональных бюджетов является «сдержанно оптимистическим» (ожидается снижение в 2023 г. и переход к росту в 2024–2025 гг.);
* динамика расходов в целом повторяет динамику доходов (к 2025 г. прогнозируется выход доходов и расходов на уровень 2020 г. в ценах 2021 г.);
* в течение всего периода ожидается практически нулевой бюджетный дефицит.

Для обеспечения положительной динамики доходов требуется стабильность собственной доходной базы и обеспечение финансовой поддержки со стороны федерации. Выполнение этих требований сопряжено с сохранением либо ростом численности населения трудоспособного возраста, занятого в экономике (контингент плательщиков НДФЛ), а также с финансовыми возможностями федерального центра. Однако динамика безвозмездной финансовой помощи регионам не будет относиться к числу факторов, способствующих нивелированию рисков возникновения региональной бюджетной несбалансированности:

* рост собственных доходов регионов не покрывает сокращения федеральных межбюджетных трансфертов, что может привести к росту дефицита консолидированных региональных бюджетов;
* Законопроектом не предусмотрено утверждение распределения дотаций, что существенно снижает прозрачность межбюджетных отношений и затрудняет бюджетное планирование на региональном уровне;
* динамика общего объема выравнивающих трансфертов не соответствует фактическому уровню инфляции;
* количество субсидий и иных межбюджетных трансфертов остается значительным, что создает излишнюю нагрузку на систему публичной власти при администрировании межбюджетных трансфертов.

В этой связи дальнейшее совершенствование межбюджетных отношений видится в увеличении общего объема дотаций на выравнивание с учетом фактического уровня инфляции и реального уровня предоставления выравнивающей помощи в 2016 г. до перераспределения 1 п. п. ставки по налогу на прибыль с регионального на федеральный уровень, а также в сокращении числа субсидий и иных межбюджетных трансфертов за счет перехода к блочным (единым и консолидированным) трансфертам.

14. Бюджетные ассигнования по обслуживание государственного долга в 2022-2025 гг. продолжают устойчивую траекторию роста, хотя и темпами ниже, чем предусмотрено Законом №390-ФЗ. В номинальном выражении за рассматриваемый период данные расходы увеличиваются почти на треть, а в долях ВВП на 0,1 п.п. до 1,1% ВВП в 2025 г. Также растет доля расходов на обслуживание госдолга в общем объеме расходов федерального бюджета – с 5,1% в 2022 г. до 6,8% в 2025 г., т.е. происходит вытеснение отраслевых расходов процентными платежами. В первую очередь под давлением оказываются инвестиционные расходы бюджета как наиболее уязвимые в условиях вынужденной бюджетной консолидации. По нашим оценкам, увеличение доли процентных расходов в совокупных расходах на 4 процентных пункта приводит к сокращению доли бюджетных инвестиций на 1 процентный пункт. Таким образом, наметившаяся в последние годы и продолжающаяся в среднесрочной перспективе динамика расходов федерального бюджета на обслуживание государственного долга таит в себе определенный риск вытеснения производительных расходов и тем самым снижения эффективности бюджетной политики в целом.

1. **Характеристика прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период 2023-2025 гг.**

Минэкономразвития России подготовило прогноз социально-экономического развития России до 2025 г. Основные социально-экономические показатели Прогноза скорректированы по сравнению с данными весеннего прогноза с учетом итоговых данных за 2021 г. и текущей динамики 2022 г. В части исходных условий был незначительно скорректирован прогноз нефтяных цен, улучшены ожидания в отношении курса рубля к доллару, уровень инфляции за 2022-2023 гг. скорректирован в меньшую сторону и превышает таргет, тогда как в 2024-2025 гг. прогнозируется выход на целевые 4%.

В целом представленные изменения в Прогнозе соответствуют последним тенденциям замедления инфляции, стремления стран-членов OPEC+ поддерживать цены на нефть за счет регулирования предложения и давления на курс рубля из-за сохраняющихся трудностей с импортом.

Представленный Прогноз по большей части выглядит сбалансированным и учитывает ключевые внутрироссийские и глобальные тенденции. Справедливыми выглядят оценки перспектив нефтегазовой отрасли (добыча, переработка, экспорт, цены), некоторых отраслей обрабатывающей промышленности, траекторий развития отдельных регионов.

Вместе с тем прогноз инфляции Минэкономразвития России на 2023-2025 гг. может оказаться заниженным, поскольку существует ряд проинфляционных рисков, которые могут начать проявляться уже в ближайшем будущем, например, таких как рост денежной массы, не соответствующий динамике экономики, импортируемая инфляция, индексация тарифов естественных монополий, ускоренное обесценение рубля или повышенный рост потребительского кредитования. В среднесрочной перспективе проинфляционные риски преобладают, а дезинфляционные факторы - такие как снижение потребления населения и склонность к сбережениям, снижение цен на импортные товары за счет укрепившегося рубля, - могут постепенно исчезнуть. В своем прогнозе Минэкономразвития России напрямую указывает, что «потребительский спрос, по оценке, прошел нижнюю точку спада во 2 квартале, а дальнейшее восстановление в краткосрочной перспективе будет поддерживаться возобновлением роста потребительского кредитования и оттоком средств с депозитов по мере снижения процентных ставок в экономике». Таким образом, министерство само указывает на сильные проинфляционные факторы.

Уже в августе-сентябре 2022 г. снижение ИПЦ несколько замедлилось, а показатель базовой инфляции показал рост. При этом инфляционные ожидания населения и бизнеса остаются высокими. Санкции оказывают серьезное давление на предложение товаров (через ограничения на ввоз производственного оборудования, сырья, материалов и комплектующих), а запасы готовой продукции постепенно исчерпываются. В условиях возможного и вполне реального дальнейшего усиления санкционного давления риск разгона инфляции остается повышенным. Кроме того, высокая инфляция в крупнейших экономиках мира (8,3% - в США, 9,9% - в Великобритании, 9,1% - в еврозоне[[2]](#footnote-3)) может быть импортирована в Россию. Возросшие цены на продукты питания и энергоносители, ограничение предложения во многих секторах и перераспределение спроса в пользу услуг привели к росту общего уровня инфляции в большинстве стран. При этом наблюдается рост уровня базовой инфляции (т.е. без учета регулируемых и волатильных компонент), что связано с распространением инфляционного давления издержек через цепочки поставок и ограниченные рынки труда.

Прогноз курса доллара (который был существенно понижен на всем рассматриваемом периоде) является сверхоптимистичным. Санкции на российскую нефть (отказ от покупки и потолок цен) могут привести к падению выручки экспортеров и при отсутствии роста цены в конечном счете вылиться в ослабление рубля. Кроме того, многие международные эксперты и организации указывают на риски рецессии глобальной экономики и экономик крупнейших мировых держав, что отрицательно скажется на экспортных возможностях российских производителей. В конечном счете давление на рубль будет оказывать и высокая инфляция.

Прогноз динамики ВВП России также был скорректирован вверх. При этом достаточных обоснований в материалах Минэкономразвития России не представило, указав лишь на рост реальных располагаемых доходов населения и восстановление потребительского спроса, которые станут основными драйверами повышенной, чем ожидалось ранее, динамики.

Вместе с тем существует целый ряд значимых факторов, которые будут ухудшать динамику ВВП. Замедление мировой экономики, глобальная инфляция, снижение инвестиционной привлекательности России, санкционное давление, которое с высокой вероятностью будет только нарастать, снижение экспорта при одновременном восстановлении импорта, уход иностранных компаний и ограниченные возможности отечественных компаний – все это факторы, которые будут определять негативную динамику экономики в ближайшие годы.

Оценка динамики ВВП на 2022 г., согласно нашим оценкам, не до конца учитывает спад экономики, который намечается в 4 квартале 2022 г. Снижение ВВП в текущем году может составить более 4%, а в следующем году более 5%. Возможный восстановительный рост может начаться не ранее четвертого квартала 2023 г. Как справедливо отмечает Минэкономразвития России, восстановительный рост будет зависеть от эффективности мер экономической политики, связанных в том числе с неповышением налогов, результативной борьбой с высокой инфляцией, быстрой структурной трансформацией экономики (логистические цепочки, импортозамещение, инвестиционная активность, доходы населения). При этом оценки восстановительного роста Минэкономразвития России на 2024-2025 гг., на наш взгляд, выглядят оптимистичными и мало отличаются в базовом и консервативном сценарии.

Международные организации более критично смотрят на перспективную динамику Российской экономики. Их прогнозы представлены в *таблице 1*.

*Таблица 1*

**Прогнозы динамики ВВП РФ международных организаций, %**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Международная организация** | **2021 г.** | **2022 г.** | **2023 г.** | **2024 г.** |
| IMF (июль 2022 г.) | 4,7 | -6,0 | -3,5 | - |
| WB (октябрь 2022 г.) | 4,8 | -4,5 | -3,6 | 1,6 |
| ОЭСР (сентябрь 2022 г.) | 4,7 | -5,5 | -4,5 | - |

*Источник*: составлено авторами по данным МВФ, Всемирного банка и ОЭСР.

Прогноз Минэкономразвития России предполагает снижение доли импорта в ВВП с 21,3% в 2021 г. до 16,2% в 2022 г. С учетом того, что 70% российского импорта составляют инвестиционные товары (машины и оборудование) и товары промежуточного потребления (комплектующие) уменьшение доли импорта в ВВП предполагает заметное снижение инвестиционной и производственной активности, хотя в представленном Прогнозе снижение данных показателей прогнозируется на минимальном уровне.

В Прогнозе представлен довольно оптимистичный взгляд на реальные располагаемые денежные доходы населения (РРДДН). Ускорившаяся по сравнению с прошлым годом инфляция, рост кредитной нагрузки, просроченной задолженности и уход с рынка многих работодателей, которые способны были предлагать высокооплачиваемые рабочие места, увеличение налогов, штрафов и т.п. должны быть учтены при прогнозировании данного показателя. Прогнозируемая Минэкономразвития России динамика РРДДН переоценивает реальные возможности с учетом очевидного негативного влияния на них обозначенных факторов.

Консервативный сценарий содержит ограниченный круг предпосылок, который исключает такие значимые факторы, как ухудшение внутренних факторов роста (урезание госрасходов, повышение налогов, повышение ключевой ставки, неразрешенные проблемы с логистикой и др.) и внешних факторов (возможное усиление санкционного давления, отток капитала и обвал иностранных инвестиций, отсутствие интереса иностранцев к российскому госдолгу и закрытие международных рынков финансирования для российских компаний и прочие). Без учета этих предпосылок консервативный сценарий выглядит неполноценным и является приближенным к базовому.

Представляется более логичным, что прогноз социально-экономического развития РФ для проекта среднесрочного бюджета должен быть построен на гипотезах, соответствующих консервативному сценарию, рассматривающему возможные риски в среднесрочной перспективе.

1. **Общая характеристика основных параметров федерального бюджета**

Основные характеристики федерального бюджета (далее – ФБ) в 2021-2022 гг. и на плановый период 2023- 2025 гг. в соответствии с Законопроектом представлены в *таблице 2.*

*Таблица 2*

**Основные характеристики федерального бюджета в 2021-2025 гг., млрд руб. и в % к ВВП**

| **Показатель** | **2021 г.**  **(факт)** | **2022 г. (Оценка)** | **2023 г.**  **(Законопроект)** | **2024 г.**  **(Законопроект)** | **2025 г.**  **(Законопроект)** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Доходы, в т.ч.:** | **25 286,4** | **27 693,1** | **26 130,3** | **27 239,8** | **27 979,4** |
| *в % к ВВП* | *19,3* | *19,0* | *17,4* | *17,1* | *16,4* |
| Нефтегазовые доходы, в т.ч.: | 9056,5 | 11 666,2 | 8 939,0 | 8 656,3 | 8 488,5 |
| *в % к ВВП* | *7,0* | *8,0* | *5,9* | *5,4* | *5,0* |
| Базовые нефтегазовые доходы | 5 889,5 | 6 145,0 | 8 000,0 | 8 000,0 | 8 000,0 |
| *в % к ВВП* | *4,5* | *4,2* | *5,3* | *5,0* | *4,7* |
| Ненефтегазовые доходы | 15 950,9 | 16 027,0 | 17 191,3 | 18 583,5 | 19 490,9 |
| в % к ВВП | *12,3* | *11,0* | *11,5* | *11,6* | *11,4* |
| **Расходы** | **24 762,1** | **29 006,2** | **29 055,6** | **29 432,5** | **29 243,7** |
| *в % к ВВП* | *18,9* | *19,9* | *19,4* | *18,4* | *17,1* |
| **Дефицит (–) / Профицит (+)** | **524,3** | **- 1 313,1** | **-2 925,3** | **-2 192,6** | **-1 264,3** |
| *в % к ВВП* | *0,4* | *-0,9* | *-2,0* | *-1,4* | *- 0,7* |
| Ненефтегазовый дефицит | -8 532,2 | -12 979,3 | -11 864,3 | -10 849,0 | -9 752,8 |
| в % к ВВП | *-6,5* | *-8,9* | *-7,9* | *-6,8* | *-5,7* |
| *Справочно: ВВП* | *131 015* | *146 065* | *149 949* | *159 714* | *170 598* |

*Источник:* Федеральное Казначейство, Законопроект, пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» (далее – Пояснительная записка).

Относительно ВВП динамика доходов федерального бюджета в среднесрочном плановом периоде отрицательна – прогнозируется сокращение до 17,4% ВВП в 2023 г. и далее до 17,1% и 16,4% ВВП в 2024-2025 гг. соответственно. Данное сокращение связано исключительно со снижением нефтегазовых поступлений в рассматриваемом периоде с 8,0% ВВП в 2022 г. до 5,0% ВВП в 2025 г., т.е. практически до уровня пандемийного 2020 года (4,6% ВВП). При этом доля нефтегазовых доходов также сократится – с 42,1% в 2022 г. до 30,3% в 2025 г. Отдельно следует отметить, что на горизонте 2023-2025 гг. объем дополнительных нефтегазовых доходов прогнозируется на уровне 0,7-0,4-0,3% ВВП, что при реализации данного сценария означает минимальное пополнение Фонда национального благосостояния (далее – ФНБ). По ненефтегазовым доходам в 2023-2024 гг. ожидается рост на 0,5 и 0,1 п.п. ВВП по сравнению с предыдущим годом, и сокращение в 2025 г. на (-) 0,2 п.п. ВВП. В целом поступление ненефтегазовых доходов в рассматриваемом периоде демонстрируют относительную стабильность, колеблясь в пределах 11,4-11,6% ВВП.

В реальном выражении (в ценах 2021 г.) доходы ФБ сокращаются начиная с 2021 г. – с 25,3 трлн руб. в 2021 г. до 21,8 трлн руб. в 2025 г., т.е. почти на 14%. Наибольший спад прогнозируется по нефтегазовым доходам с 9,0 трлн руб. в 2021 г. до 6,6 трлн руб. в 2025 г. или на (-) 27%, в то время как объем ненефтегазовых доходов сократится до 15,2 трлн руб. в 2025 г., т.е. менее чем на 5%.

Объем расходов федерального бюджета планируется планомерно сокращать с 19,9% ВВП в 2022 г. до 17,1% ВВП в 2025 г., хотя в номинальном выражении расходы федерального бюджета в течение 2022-2025 гг. словно «замирают» на одном и том же уровне в 29 с небольшим трлн руб., что выглядит несколько искусственно с учетом предыдущей многолетней динамики роста (с начала 2000-х гг.).

В реальном выражении запланированные на 2023-2025 гг. объемы расходов федерального бюджета вполне «укладываются» в сформировавшийся восходящий тренд (*рисунок 1*). Причем следовавшая за каждым пиком расходов федерального бюджета (например, в 2009 и 2012 гг., выделено на рисунке красным маркером) «условная» оптимизация не переламывала данный тренд, обеспечивая лишь временный откат к допиковым уровням расходов.

*Источник*: составлено авторами на основе данных Федерального казначейства.

***Рисунок 1*** - **Динамика расходов федерального бюджета, трлн руб. в ценах 2021 г.**

При проведении в 2023-2025 гг. очередной «условной» оптимизации бюджетных расходов крайне важно не допустить сокращения расходов производительного характера в реальном выражении по сравнению с достигнутым в 2020-2022 гг. уровнем, что дополнительно осложняется фактором низкой гибкости структуры расходов федерального бюджета. Дело в том, что основную негибкость структуры расходов создают так называемые условно постоянные (защищенные) расходы. По нашим оценкам, они предопределяют расходы федерального бюджета на сумму до 14,5 трлн рублей (в условиях 2021 г.) и состоят из расходов на оплату труда госслужащих, военнослужащих и приравненных к ним, сотрудников казенных учреждений, публично-правовых обязательств, трансфертов во внебюджетных фонды, дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и субвенций, субсидий на выполнение госзаданий на оказание государственных услуг бюджетными и автономными учреждениями, компенсационных субсидий юридическим лицам, выполнение международных обязательств и несение расходов на обслуживание госдолга и ряд других статей. Все эти расходы в значительной степени обусловлены высокой долей прямого государственного участия в экономике, с одной стороны, и традиционно высоким спросом на общественные блага, с другой.

В целом для снижения негативного для экономического роста эффекта от бюджетной консолидации можно предложить следующую тактику ее проведения:

1. Начинать сокращение расходов следует после начала восстановительного роста экономики, а потому запуск бюджетной консолидации в России оправдан не ранее 2024 г., при этом в 2023 г. сокращение расходов возможно за счет поэтапного отказа от точечных мер антикризисной поддержки экономики и населения.
2. Сокращать расходы целесообразно планомерно, растянув во времени, не прибегая к разовому секвестру. В частности, предлагается использовать подход «отложенных выплат» для бюджетных расходов инвестиционного характера (перенос вправо по новым стройкам и инвестиционным закупкам), а также «точечной» консолидации для неприоритетных расходов (в первую очередь, стимулирующих субсидий предприятиям и отраслям, не относимым Правительством РФ к стратегически важным).
3. Определять объем возможной бюджетной экономии исходя из отрицательной разницы между прогнозным и структурным уровнем ненефтегазовых доходов (чтобы не осуществлять дополнительных долговых заимствований).

В течение всего 3-летнего периода планирования прогнозируется дефицит исполнения федерального бюджета с трендом на сокращение с (-) 2,0% ВВП в 2023 г., до (-) 0,7% ВВП в 2025 г.; ненефтегазовый дефицит планируется сократить с 7,9% ВВП в 2023 г. до 5,7% ВВП в 2025 г.

По движению средств, учитываемых в качестве источников финансирования дефицита федерального бюджета, запланирован рост заимствований в 2023 г. в объеме до 1,6 трлн руб. и до 2 трлн руб. в 2024-2025 гг. Доля заимствований в общем объеме источников финансирования дефицита бюджета составит 54,6% в 2023 г., 90,7% в 2024 г. и в 2025 г. превысит дефицит бюджета в 1,5 раз *(таблица 3)*.

*Таблица 3*

**Источники финансирования дефицита федерального бюджета в 2022-2025 гг., млрд руб. и % к ВВП**

| **Показатель** | **2022 г.**  **(Оценка)** | **2023 г. (Законопроект)** | **2024 г. (Законопроект)** | **2025 г. (Законопроект)** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **ВСЕГО источников** | **1 313,1** | **2 925,3** | **2 192,6** | **1 264,3** |
| *в % к ВВП* | *0,9* | *2,0* | *1,4* | *0,7* |
| в т.ч.: |  |  |  |  |
| Государственные заимствования | -1 123,5 | 1 597,8 | 1 989,4 | 1 932,2 |
| Средства ФНБ | 3 196,6 | 2 902,6 | 1 302,5 | 2,4 |
| Приватизация | 7,4 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |
| Прочие источники | -767,4 | -1 576,6 | -1 100,8 | -671,8 |

*Источник:* Пояснительная записка, расчеты авторов.

При этом объем государственного долга хотя и возрастет с 16,0% ВВП в 2022 г. до 17,5% ВВП в 2025 г., остается на безопасном уровне как по размеру, так и структуре в том числе благодаря низкой доле внешнего долга, которая продолжит сокращаться – с 19,3% до 16,5% соответственно.

Средства ФНБ планируется активно использовать для погашения дефицита бюджета в 2023-2024 гг. в объеме 2,9 и 1,3 трлн руб. соответственно. В 2023 г. пополнение средств ФНБ за счет дополнительных нефтегазовых доходов предыдущего года не планируется; в 2024-2025 гг. предполагается перечислить дополнительные нефтегазовые доходы в полном объеме предыдущего года (*таблица 2*). Прогнозируемый объем остатков средств ФНБ на конец 2025 г. должен составить 6,6 трлн руб. (3,9% ВВП) против 9,0 трлн руб. (6,2% ВВП) на конец 2022 г.

В целом динамика основных параметров федерального бюджета, объемов заимствований и государственного долга свидетельствует о сохранении бюджетной устойчивости в предстоящий трехлетний период, однако при дальнейшем сжатии доходов (в отсутствии мер по увеличению налоговой нагрузки) бюджет может стать хронически дефицитным вне зависимости от стадии экономического цикла.

1. **Структура и динамика доходов бюджета**

**3.1 Налоговые новации на 2023-2025 гг.**

***Налогообложение сырьевого сектора***

В Законопроекте предусмотрены следующие важные изменения, касающиеся налогообложения нефтегазового сектора:

* 1. повышена ставка НДПИ на газ природный, что увеличит поступления в бюджет в 2023 г. на 30,6 млрд руб. (за 2023–2025 гг. доход составит 170,6 млрд руб.);
  2. повышена ставка НДПИ на нефть за счет введения повышающего коэффициента Кнв (косвенно влияет на коэффициент особенности добычи нефти, используемый при расчете ставки НДПИ), что увеличит поступления в бюджет в 2023 г. на 234,6 млрд руб.;
  3. продлена корректировка демпфирующей компоненты акциза в отношении автомобильного бензина за счет учета в средней цене экспортной альтернативы (Цабэксп) скидки на сорт нефти марки Urals к сорту нефти North Sea Dated, что сократит бюджет на 87,1 млрд руб. в 2023 г. (за 2023-2025 гг. убыток составит 116,4 млрд руб.);
  4. введена дифференцированная ставка экспортной пошлины на природный газ: 30% по цене на газ ниже 300 $/м3 и 50% по цене на газ выше 300 $/м3, что увеличит бюджет в 2023 г. на 461 млрд руб.;
  5. повышена налоговая ставка для организаций, производящих газ природный в сжиженном состоянии из газа природного в газообразном состоянии, что увеличит бюджет на 150 млрд руб. в 2023 г.

Также в Законопроекте предусмотрены изменения, касающиеся других сырьевых отраслей:

1. увеличена ставка вывозной таможенной пошлины на уголь и удобрения, что увеличит бюджет на 135,6 млрд руб. по сравнению с 2022 г.;
2. увеличена ставка НДПИ на уголь (за исключением угля бурого) с 1 января по 31 марта 2023 года, что увеличит бюджет на 14,4 млрд руб. по сравнению с 2022 г.;
3. увеличена ставка НДПИ для щебня с 5,5% от стоимости добываемого сырья на 16,5 руб./т, что увеличит бюджет в 2023 г. на 1,2 млрд руб. по сравнению с 2022 г;
4. введен налоговый вычет по НДПИ на многокомпонентную комплексную руду, содержащую молибден и медь, на некоторых участках недр, что сократит бюджет на 415 млн руб. в 2023 г. по сравнению с 2022 г.

Запланированный рост налогообложения в нефтяной, газовой и угольной отраслях в 2023–2025 гг. может столкнуться с рядом потенциальных проблем:

* Сверхдоходы, которые Правительство РФ планирует изъять путем повышения НДПИ, были получены по итогам 2022 г. Однако в 2023 г. будет реализован отложенный эффект от введенных санкций против России, что может создать трудности по выплатам повышенных налогов в рассматриваемый период.
* Рост НДПИ закладывается в цены ресурсов, которые являются сырьем для промышленных отраслей. Рост затрат будет увеличивать стоимость производимой продукции и соответственно инфляцию.
* Изъятие дополнительных доходов через повышение НДПИ и экспортной пошлины на газ ставит под вопрос выплаты дивидендов в 2023 г., а также направление инвестиций в новые проекты развития, в частности развитие инфраструктуры транспортировки СПГ для диверсификации направлений экспортных потоков газовой отрасли в условиях санкций.
* Для производителей СПГ одним из основных драйверов развития являются льготы, рост цен на газ за счет повышения налогообложения может поставить под вопрос реализацию заложенных в государственную энергетическую стратегию вызовов: к концу 2035 г. производить 80–140 млн т СПГ[[3]](#footnote-4).
* Субсидирование нефтеперерабатывающей отрасли через механизм обратного акциза на нефтяное сырье в текущих условиях имеет недостатки: во-первых, значительная доля производителей является вертикально-интегрированными нефтяными компаниями (ВИНК), имеющими собственные месторождения, т.е. оказываются под влиянием увеличения издержек добычи за счет роста ставки НДПИ на нефть, а также имеют возможность получить субсидию на производство нефтепродуктов; во-вторых, отсутствует период окончания субсидирования, что снижает стимулы модернизировать производство. Целесообразно в данном случае не повышать налоговую нагрузку, а сократить субсидирование неэффективной нефтепереработки.
* Рост налогообложения для угольной отрасли может усугубить проблему перекрестного субсидирования грузовых перевозок железнодорожным видом транспорта[[4]](#footnote-5), в случае если рост НДПИ будет продлен на весь рассматриваемый период, а не только на 2023 г. Целесообразно было бы сохранить условия налогообложения на текущем уровне для развития экспортных поставок на развивающиеся рынки, доля которых в потреблении угля составляет 80% (страны АТР, Ближний Восток, Африка, Индия)[[5]](#footnote-6). В краткосрочной перспективе представляется целесообразным сохранение перекрестного субсидирования между высокодоходными и низкодоходными грузами при тарифообразовании на грузовых перевозках РЖД, так как это обеспечивает конкурентное преимущество в стоимости российских углей на мировом рынке[[6]](#footnote-7), а также позволяет окупить проекты по развитию транспортной инфраструктуры (показатель окупаемости зависит от объемов перевозок, которые в свою очередь зависят от тарифа). Однако, в среднесрочной перспективе необходимо пересмотреть систему формирования тарифов РЖД и отменить перекрестное субсидирование, предложив механизм прямой субсидии на транспортировку угля (возможно, других товарных групп) железнодорожным видом транспорта из государственного бюджета, а не за счет производителей из других отраслей промышленности.
* Существенные отклонения инфляции от базового варианта Прогноза могут повлиять на пересмотр условных цен оптового рынка на моторное топливо, используемые при расчете демпфирующей компоненты акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку.

***Акцизы***

К числу наиболее значимых налоговых новаций следует отнести введение акциза на сахаросодержащие напитки. Это предложение в свое время было выдвинуто Минздравом России с тем обоснованием, что новый акциз ограничит потребление данных напитков среди населения страны.

В рамках планового периода 2023-2025 гг. его введение рассматривается в качестве планируемой к реализации меры на том основании, что собранные с помощью акциза средства пойдут на финансирование мероприятий по борьбе с таким заболеванием, как сахарный диабет. Вместе с тем, увеличение налоговой нагрузки на граждан в нынешних условиях нельзя признать рациональным решением, так как отрицательных последствий от акциза на газировку будет больше, чем положительных изменений для экономики и здоровья общества. Прежде всего вырастут цены на продукцию, ставшую подакцизной, что само по себе нежелательно ввиду высокой инфляции и невысоких доходов большинства населения, которые, по данным Росстата, в первом полугодии 2022 г. снизились на 0,8% в сравнении с аналогичным периодом 2021 г.[[7]](#footnote-8) и продолжат снижение согласно Прогнозу.

Сокращение спроса как очевидная реакция населения на повышение цен неизбежно приведет к некоторому снижению объемов производства или даже перемещению отдельных производителей в теневой сектор, что не только не принесет в бюджет дополнительных доходов, но и может негативно отразиться на суммах начислений НДС на фактически реализуемую продукцию.

Более того, калорийные безалкогольные газированные напитки являются далеко не единственным видом сахаросодержащей продукции, потребление которой наносит вред здоровью граждан, а потому вполне возможно, что за введением самого акциза последует расширение облагаемой им продукции, к которой по критерию содержания сахара могут быть отнесены соки, нектары, конфеты, шоколад и прочие кондитерские изделия. Но такой вектор налоговой политики, увеличив потребительские цены, ограничит покупательную способность денежных доходов населения в части указанных благ. Более того, есть основание полагать, что данный акциз станет «акцизом на бедных», что противоречит одной из основных целей Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики (далее – ОНБНТТП) – это финансовая и ценовая стабилизация (в т.ч. предотвращение инфляционной спирали) при поддержке доходов уязвимых категорий граждан.

С 2023 г. вводится особый порядок обложения акцизом синтетического каучука и содержащих этот продукт товаров в зависимости от биржевых цен. В случае неблагоприятных биржевых цен на натуральный каучук (либо на сырье для производства синтетического каучука) будет применяться «обратный акциз» на произведенный синтетической каучук, возмещаемый из бюджетных средств. И, наоборот, в случае благоприятных биржевых цен налогоплательщик должен уплачивать акциз в пределах ранее возмещенных сумм с учетом их индексации.

***НДФЛ***

В части налогообложения личных доходов будет продолжена политика усиления ее социальной составляющей. Прежде всего планируется расширить права на применение стандартных и социальных налоговых вычетов по НДФЛ в отношении детей (подопечных) налогоплательщика, признанных недееспособными, путем отмены ограничений по возрасту в случае уменьшения налогооблагаемого дохода как на фиксированную величину, так и на сумму расходов на лечение. Несмотря на то, что эти меры налоговой политики ведут к возникновению выпадающих доходов, их величина не будет существенной ввиду узкой категории потенциальных бенефициаров, что исключает какие-либо риски для сбалансированности бюджетной системы на уровне субъектов РФ. Отмена возрастного критерия соответствует, в свою очередь, логике налоговой поддержки населения (которая сохраняется, пока для нее есть объективные основания).

Между тем, достаточно спорной является инициатива освободить от налогообложения все выплаты, которые получает физическое лицо при увольнении. На сегодняшний день сумма необлагаемых выплат нормируется и составляет в общем случае трехкратный размер среднего месячного заработка. Суть инициативы состоит в том, чтобы отказаться от данного ограничения. С одной стороны, в условиях рисков потери работы, возросших из-за санкционного давления, ухода зарубежных инвесторов и закрытия предприятий, мера по высвобождению дополнительных средств в пользу теряющих работу граждан выглядит адекватной сложившейся ситуации. С другой стороны, предоставление подобной льготы не имеет обоснования с точки зрения экономической природы выплат при увольнении, которые проистекают из трудовых отношений (их неотъемлемым компонентом является уплата НДФЛ). В этой связи инициативу следует рассматривать как тактическое решение, допустимое в нынешних условиях в качестве компенсаторного механизма, применение которого не ухудшит состояние региональных бюджетов, так как, по данным ФНС России, ежегодное количество физических лиц, получающих доходы свыше указанного норматива, с 2019 г. не превышает 90 тыс. чел.

Рычаги подоходного налогообложения будут также задействованы для привлечения в российскую экономику сбережений граждан. Достижение экономической устойчивости здесь связывается с модернизацией индивидуальных инвестиционных счетов, а именно внедрением их нового типа, рассчитанного на долгосрочные вложения денежных средств (не менее чем на 10 лет) при расширении практики налоговой поддержки: инвестиционные налоговые вычеты планируется предоставлять как на этапе инвестирования (при открытии счета на фиксированную сумму), так и на «выходе» инвестиций (в виде освобождения от НДФЛ полученного с инвестиций дохода). Такая комбинация вычетов призвана усилить влияние налоговой системы на долгосрочные инвестиционные решения физических лиц. Вместе с тем, для большинства населения страны инвестиционные налоговые вычеты в той или другой форме остаются либо недоступными ввиду низкого уровня доходов (формируемых главным образом из заработной платы), либо сопряженными с риском потери денежных средств при отсутствии резервов покрытия возможных убытков. Таким образом, стимулирование инвестиций в обновленном формате не создает угрозы для доходной части бюджета, но в то же время оставляет в налоговой системе РФ элемент регрессивного налогообложения (как ввиду отсутствия необлагаемого минимума по бедности при отсутствии детей, так и по причине низкой величины стандартных налоговых вычетов).

Отдельное внимание уделено вопросам налогообложения физических лиц, работающих удаленно (в дистанционном режиме) у российского работодателя, но на территории другого государства. На сегодняшний день налоговыми резидентами России в календарном году признаются физические лица, которые в течение этого года находятся в России не менее 183 дней, что приводит к возможности для утраты статуса российского налогового резидента при целенаправленном нахождении в России менее 183 дней в течение календарного года. Наличие таких формальных критериев, устанавливающих налоговую связь физического лица со страной, не отвечает текущим социально-экономическим условиям и может приводить к необоснованным налоговым потерям, в том числе, в случае осуществления физическими лицами удаленной трудовой деятельности. Одним из решений является отнесение к доходам от источника в Российской Федерации выплачиваемое российскими организациями - работодателями вознаграждения за исполнение трудовых обязанностей. Данный подход направлен на устранение диспропорций в условиях налогообложения доходов (в зависимости от формы осуществления трудовой деятельности), а также исключение практик неуплаты (оптимизации) НДФЛ с выплат дистанционным работникам, которые не получают статус налогового резидента ни в одном государстве или получают такой статус в низконалоговой юрисдикции. Следование такой стратегии можно признать оптимальным, однако достижение заявленной цели также должно сопровождаться формированием отдельной ставки для трудовых доходов-нерезидентов (отличной от ставки 30%, применяемой ко всем «прочим доходам физических лиц-нерезидентов»).

Решением смежного вопроса является наделение иностранных юридических лиц функциями налоговых агентов по НДФЛ в отношении доходов, выплачиваемых физическим лицам, выполняющим работы и услуги на территории Российской Федерации, в том числе в области информационных технологий, с использованием сети «Интернет». На сегодняшний день иностранные юридические лица не признаются налоговыми агентами по НДФЛ. Следование такому подходу связано с тем, что налоговое администрирование иностранных компаний (в отсутствие у них физического присутствия на территории России) является крайне сложным процессом для налоговых органов. Не до конца ясным, на наш взгляд, является и то, как такая мера отразится на удобстве российской налоговой системы для самих иностранных компаний, которым для корректного перечисления налогов в бюджетную систему России необходимым станет сбор данных о налоговом статусе работников.

***Налог на прибыль организаций***

Основным вектором изменений налога на прибыль в настоящее время является корректировка размера изъятий для отдельных категорий бизнеса, исходя из стратегической потребности в развитии отраслей и территорий. Значительное внимание уделяется вопросам стимулирования ИТ-компаний, которые продолжают получать от государства налоговые преференции, из допущения о том, что ИТ-сектор создает условия для структурных преобразований экономики и обладает потенциалом технологического лидерства. Это направление налоговой политики осуществляется последовательно, отражая стремление государства обеспечить высококвалифицированным кадрам и инвесторам конкурентоспособные условия деятельности в РФ. Поэтому с 1 января 2022 г. на основании июльских поправок в ст. 284 Налогового кодекса РФ (далее – НК РФ) элиминированы барьеры доступа к налоговым льготам для малого ИТ-бизнеса: отменено условие о минимальной численности работников софтверного бизнеса, составлявшее 7 человек; снижен порог минимальной доли доходов от реализации прав на программное обеспечение с 90% до 70%, что в совокупности должно помочь российской ИТ-отрасли повысить показатели своей устойчивости и рентабельности. До 2025 г. ставка налога на прибыль будет составлять 0%; на этот же срок запланировано предоставить ИТ-компаниям новый пакет налоговых преференций, включая инвестиционный налоговый вычет и ускоренную амортизацию с повышающим коэффициентом 3. Они начнут действовать с 1 января 2023 г.[[8]](#footnote-9)

На ближайшую перспективу рассчитано введение нового преференциального режима деятельности организаций, которые поставляют на рынок высокотехнологичные товары (работы, услуги), но не подпадают под действие налоговых преференций, установленных в ИТ-отрасли и радиоэлектронной промышленности. Тем самым в налоговых целях планируется выделить новый класс инновационных компаний. Хотя в ОНБНТТП параметры снижения фискальной нагрузки не уточняются, известно, что данная инициатива принадлежит Минэкономразвития России и строится на освобождении от уплаты налога на прибыль и налога на имущество при одновременном снижении тарифа страховых взносов до 7,6%[[9]](#footnote-10). Предполагается, что пакет этих налоговых льгот будет действовать в течение 10 лет при соблюдении компанией ряда условий, одним из которых является достаточно высокий оборот деятельности (не менее 1 млрд руб.). Реализация данных подходов будет способствовать улучшению условий проведения политики импортозамещения в стратегически важных для государства отраслях, функционирование и развитие которых в настоящее время заметно сдерживается санкциями зарубежных стран. Исходя из этого, уменьшение налоговой нагрузки в данном случае выглядит экономически оправданным решением.

Вместе с тем, запланированное отсечение от налоговой поддержки компаний, которые не достигают требуемой величины выручки, усилит регрессивность корпоративного налогообложения и ослабит конкурентные позиции малого бизнеса, стремящегося занимать рыночные ниши за счет новых технологических решений. Поэтому субъектный охват предлагаемого налогового режима следует уточнить, обеспечив возможности его применения независимо от масштаба деятельности. Также следует придерживаться единообразных практик стимулирования высокотехнологичных компаний и производств, с тем чтобы налоговая система, оставаясь нейтральной, не искажала решения инвесторов. Например, налоговые условия деятельности ИТ-компаний не должны становиться хуже в сравнении с новым режимом, который не только включает льготу по налогу на имущество (ее нет у софтверного бизнеса), но и дает освобождение от налога на прибыль на более длительный срок.

На фоне значительного оттока капитала из страны был актуализирован вопрос об использовании налоговых рычагов для дестимулирования таких способов распоряжения прибылью, которые не ведут к ее реинвестированию. Задачей налоговой политики на перспективу ставится наращивание капитальных вложений за счет собственных источников финансирования российских компаний, в связи с чем предложено дифференцировать уровень налогообложения корпоративной прибыли в зависимости от направлений ее использования и установить повышенный размер изъятий для тех организаций, которые либо не вкладывают ее в основные фонды, либо отдают слишком малую долю прибыли на эти цели. На наш взгляд, налоговые рычаги не должны ограничивать экономические свободы бизнеса, включая и вопросы распоряжения собственной прибылью. Не говоря о том, что подобные схемы налогообложения способны привести к усложнению налоговой системы и существенному росту издержек администрирования налога, переход к практике фискального пресса является крайне нежелательным вектором развития экономической ситуации, находящейся под влиянием зарубежных санкций.

***Налоги на имущество***

В отношении недвижимого имущества организаций завершается переход к налогообложению исходя из кадастровой стоимости. В 2023 г. для расчета налога на имущество организаций в отношении всех объектов недвижимости (за исключением отдельных сооружений) будет использоваться значение кадастровой стоимости по состоянию на 1 января 2022 г. Расчёт налога на недвижимое имущество организаций исходя из кадастровой (рыночной) стоимости в наибольшей степени соответствует налоговым принципам и сложившейся международной практике. Для России это также означает единый подход к налогообложению недвижимости организаций и физических лиц. Ожидается увеличение доходов региональных бюджетов, не перешедших к налогообложению исходя из кадастровой стоимости ранее.

Также планируется рассмотрение вопроса об установлении преференций по имущественным налогам для производственных компаний, занятых в импортозамещении, на срок до истечения 5 лет с момента начала выпуска такими компаниями новой продукции.

***Специальные и особые налоговые режимы***

В данной области налоговых отношений не предусмотрено каких-либо существенных модификаций, поскольку и по составу, и по дизайну специальные налоговые режимы сформированы, а их развитие перешло в фазу «шлифовки» действующих норм. В качестве примера можно назвать донастройку переходных правил применения упрощенной системы налогообложения (далее – УСН), после которой повышенные ставки единого налога (8% с доходов и 20% с доходов, уменьшенных на расходы) будут применяться с отчетного периода, в котором выручка оказалась в интервале 150-200 млн руб., до окончания налогового периода. Данное положение должно повысить определенность налогообложения в части размера применимой налоговой ставки в том случае, когда налогоплательщик выходит за пределы стандартных порогов этого налогового режима со второго или более позднего квартала календарного года. В то же время в ОНБНТТП говорится о применении данного порядка к случаю превышения порога только по доходам. Представляется целесообразным учитывать и критерий численности персонала.

Также обращает на себя внимание уклон российской налоговой политики в сторону увеличения количества особых налоговых режимов, которые охватывают существенную площадь общего экономического пространства страны, снижая фискальный эффект обычной системы налогообложения. Так, если по состоянию на 1 июля 2018 г. в РФ действовали 25 особых экономически зон (далее – ОЭЗ), то по состоянию на 1 июля 2021 г. насчитывалось уже 38 ОЭЗ, т.е. всего за несколько лет их число выросло примерно на 50%[[10]](#footnote-11). По большому счету, стимулирование осуществляется по разным направлениям, но не имеет под собой строгой концепции, которая бы определяла меру отступлений от стандартных правил исчисления налогов. Исходя из этого, стимулирование должно сопровождаться анализом вопросов как о гармонизации инвестиционных налоговых режимов внутри регионов, так и о целесообразности оптимизации их количественного состава.

***Налоговое администрирование***

Ключевыми новациями в сфере администрирования, которые были объявлены в предыдущем цикле налогово-бюджетного планирования и вступили в силу, являются автоматизированная упрощенная система налогообложения (также обозначаемая «УСН-онлайн») и единый налоговый платеж бизнеса.

Новый режим в формате модифицированной «упрощенки» введен в качестве эксперимента, который проводится на территории четырех российских регионов (г. Москва, Московская и Калужская области, Республика Татарстан) с 1 июля 2022 г. до 31 декабря 2027 г.[[11]](#footnote-12) Несмотря на то что в общих чертах дизайн режима повторяет стандартную упрощенную систему, налоговая ставка выше: при выборе объектом налогообложения доходов она составляет 8%, а доходов, уменьшаемых на расходы, – 20%. Тем самым центральная идея налогового режима, связанная с улучшением условий ведения предпринимательской деятельности, нарушается размером налоговых изъятий, который установлен в размере более высоком, чем у стандартной упрощенной системы. На наш взгляд, автоматизированный режим требует отладки путем устранения несоразмерности изъятий (в пределах от 60 млн до 150 млн руб. бизнес может платить единый налог по ставкам соответственно 6% и 15% или даже более низким (по решению субъекта РФ)).

Кроме того, с 1 июля до 31 декабря 2022 г. в качестве пилотного проекта действует особый порядок уплаты налогов, который основывается на механизме единого налогового платежа, при котором организации могут одним платежным поручением уплатить все причитающиеся налоги. Считается, что такой порядок не только упростит их уплату, но и исключит ошибки, нередко возникающие при оформлении платежей. В целом оценивая положительно данную меру налоговой политики, следует отметить необходимость продления эксперимента, который рассчитан на предельно короткий срок. В настоящее время планируется установить апробируемые правила в качестве постоянных уже с 1 января 2023 г.[[12]](#footnote-13) с полной заменой действующего порядка уплаты налогов. Между тем, на присоединение к эксперименту было отведено крайне мало времени (фактически только апрель 2022 г.), вследствие чего большинство российских компаний не смогут на практике адаптировать свои учетные системы к обновляемому порядку, что важно для получения обратной связи и выявления возможных уязвимостей технологической основы единого налогового платежа. Кроме того, переход на новые правила запланирован с начала года, когда нагрузка на бухгалтерии и финансовые службы бизнеса наиболее высока, а потому сроки перехода на обязательность такого платежа целесообразно продлить хотя бы на один год, разрешив компаниям, которые не успели обратиться с заявлением о применении особого порядка уплаты налогов, присоединяться к эксперименту с начала очередного квартала.

В перспективе будет продолжена политика снижения порогов доступа к налоговому мониторингу, введенному с 1 января 2015 г. для кооперативного сотрудничества бизнеса с государством по вопросам правильной и прозрачной уплаты налогов. Учитывая преимущества данной формы налогового контроля над стандартными налоговыми проверками, расширение сферы ее действия за счет охвата большего числа компаний окажет положительное влияние на состояние платежной дисциплины в экономике, а благодаря поэтапному характеру кооперации с налоговыми органами будет формироваться опыт технологического взаимодействия с налогоплательщиками разных масштабов деятельности. При этом финансовые ограничения к настоящему времени снижались однократно: с 1 июля 2021 г. для перехода на мониторинг налоговых обязательств требуемая совокупная сумма налогов была снижена с 300 млн до 100 млн руб., а величина доходов и активов – с 3 млрд до 1 млрд руб.[[13]](#footnote-14) Таким образом, пороговые требования еще остаются высокими по меркам показателей деятельности массового сегмента компаний, что говорит о целесообразности дальнейшего снижения указанных значений.

***Международное налогообложение***

Как и в предыдущие годы, ОНБНТТП на 2023-2025 гг. закладывается дальнейшее совершенствование системы международного налогообложения. Внедрение предлагаемых мер в целом можно оценить позитивно, однако, на наш взгляд, их недостаточно для достижения целей по сохранению роста инвестиций в основной капитал и содействию скорейшей адаптации национальной экономики новым реалиям. Рассмотрим более детально предлагаемые меры.

В октябре 2022 г. в Москве был подписан договор между Беларусью и Россией об общих принципах налогообложения по косвенным налогам. Указанное соглашение предусматривает собой гармонизацию ставок акцизов для части товаров и определение до начала января 2023 г. перечня операций, освобождаемых от уплаты НДС или облагаемых по пониженной его налоговой ставке. Сближение налоговых систем способно привести к выравниванию условий для белорусского и российского бизнеса.

За последние несколько лет российская сеть двусторонних налоговых договоров претерпела существенные изменения. Были модифицированы соглашения с Люксембургом, Кипром и Мальтой в сторону повышения ставок налога у источника по дивидендам и процентам. Претерпел процедуру денонсации договор с Нидерландами. В перспективе ожидается корректировка соглашений с Гонконгом, Сингапуром и Швейцарией. В условиях сокращения присутствия компаний из «недружественных» юрисдикций в российской экономике только повышение налога у источника по дивидендам и процентам по иным налоговым соглашениям может быть недостаточно эффективным. Таким образом, преследуя цель фискальной консолидации, целесообразным, на наш взгляд, является сосредоточение и на других направлениях развития российской налоговой системы, среди которых можно выделить следующие:

1. Изменение критериев признания юридического лица налоговым резидентом России в пользу большего использования объективных факторов взамен субъективного критерия «места эффективного управления».
2. Развитие механизма налогообложения непрямой продажи долей (акций) российских компаний. Данное направление представляется особенно актуальным именно в текущих условиях, характеризующихся резким ростом продажи российских активов на уровне иностранных юридических лиц.
3. Переход к частичному налогообложению прибыли иностранных транспортных компаний в случае получения ими доходов на территории России. На сегодняшний день такие доходы преимущественным образом освобождаются от налогообложения в России в силу превалирования норм двусторонних налоговых соглашений.
4. Совершенствование принципов разграничения дивидендов и лицензионных платежей в целях их налогообложения.

Расширение сети международных налоговых договоров может способствовать интенсификации поиска партнеров для инвестирования и торговли.

Еще одной налоговой новацией является снижение фискальной нагрузки на российских юридических лиц-владельцев долговых ценных бумаг, выпущенных в соответствии с иностранным законодательством (еврооблигаций) в связи с блокировкой зарубежными расчетными организациями выплат по указанным ценным бумагам в адрес российских юридических лиц. Минфином России предполагается, что для данного вида доходов в виде процентов, начисленных в 2022-2023 гг., датой признания в целях налогообложения будет являться дата фактического поступления денежных средств, но не позже 31.12.2023. Реализацию данной меры можно оценить позитивно, т.к. ранее датой признания налогообложения была дата выплат купонного дохода, тогда как на сегодняшний день указанные средства являются недоступными для налогоплательщиков.

В ОНБНТТП предлагается рассмотреть вопрос налогообложения доходов, полученных иностранным лицом от источников в Российской Федерации в результате произведенной корректировки цены по сделке, совершенной с российским взаимозависимым лицом. Определение рыночной цены по международным сделкам с взаимозависимыми лицами может затрагивать экономические интересы сразу нескольких стран. Тогда как несогласованное изменение налоговых последствий может стать причиной двойного налогообложения. Его устранение возможно через проведение симметричных корректировок (в том числе, с учётом положений в двусторонних налоговых соглашениях) и налогообложение соответствующих доходов у источника в России. Таким образом, отталкиваясь от того, что такой механизм уже широко используется в различных странах мира, развитие налогового законодательства в данной части следует только приветствовать.

Также планируется урегулировать порядок косвенного налогообложения в рамках ЕАЭС в части операций, связанных с электронными продажами товаров физическим лицам, с тем чтобы элиминировать риски двойного налогообложения, когда НДС уплачивается в стране продавца и в стране покупателя. Для решения этой проблемы предлагается задействовать правило уплаты налога по месту назначения (получателя) товара, о котором сказано выше. Соответствующая гармонизация налоговых правил между государствами-членами союза позволит снизить цены на товары, улучшить на этой основе деловой климат и придать дополнительный импульс развитию рынка электронной коммерции.

**3.2 Нефтегазовые доходы**

В Законопроекте заложено снижение нефтегазовых доходов по отношению к ВВП с 8,0% ВВП в 2022 г. до 5,0% ВВП к 2025 г., связанное с прогнозируемым постепенным снижением цен на нефть и объемов ее добычи, а также с изменением структуры добычи в пользу льготных режимов налогообложения. В итоге ожидается снижение доли нефтегазовых доходов в общих поступлениях доходов федерального бюджета с 42,1% в 2022 году до 30,5% в 2025 г.

Поступление НДПИ в виде углеводородного сырья, согласно расчетам, приведенным в Пояснительной записке, прогнозируется в объёме 7 945,6 млрд руб. в 2023 г. (8 102,2 млрд руб. – 2024 г., 8 187,9 млрд руб. – 2025 г.), в том числе:

* по нефти 6 948,5 млрд руб., с ожидаемым уровнем поступлений от экспортной пошлины на нефть – 261,7 млрд руб. (для 2024 г. – 6 967,7 и 0 млрд руб., для 2025 г. – 6 964,6 и 0 млрд руб.);
* по газу горючему природному 696,5 млрд руб., с ожидаемым уровнем поступлений от экспортной пошлины 1 704,2 млрд руб. (для 2024 г. – 793,9 и 1 318,5 млрд руб., для 2025 г. – 878,6 и 1 047,5 млрд руб. соответственно);
* по газовому конденсату 300,6 млрд руб. (для 2024 г. – 340,6 млрд руб., для 2025 г. – 344,7 млрд руб.).

Расчёты, приведенные в Пояснительной записке, проведены в предположении о том, что среднегодовой курс доллара США к рублю составит 68,3 в 2023 г., 70,9 в 2024 г. и 72,2 в 2025 г., а цена на нефть марки «Юралс» – 70,1, 67,5, 65 долларов США за баррель в 2023-2025 гг. соответственно. Цены на газ (среднеконтрактные, включая страны СНГ) предполагаются равными: в 2023 г. – 592,2, в 2024 г. – 477,1, в 2025 г. – 400,1 доллара США за тыс. куб. м, что соответствует базовому сценарию Прогноза.

Указанные поступления в бюджет в 2023–2025 гг. обеспечиваются следующей конфигурацией параметров налоговой системы в нефтегазовой отрасли:

* для нефти фиксация базовой ставки НДПИ на уровне 919 руб. за тонну;
* для газа горючего природного фиксация базовой ставки НДПИ на уровне 35 руб. за тыс. куб. м;
* для газового конденсата фиксация базовой ставки НДПИ на уровне 42 руб. за тонну.

По сравнению с оценкой поступлений за 2022 г., приведенной в Пояснительной записке, в 2023 г. прогнозируется снижение НДПИ по углеводородному сырью на 2 728,0 млрд руб., в 2024 г. по сравнению с 2023 г. рост на 156,6 млрд руб., в 2025 г. по сравнению с 2024 г. рост на 85,7 млрд руб., в основном за счет макроэкономических условий и изменений в налоговом законодательстве.

В расчете, приведенном в Пояснительной записке, учтен специальный порядок определения и расчета НДПИ применительно к нефти, добытой на участках недр, на которых уплачивается НДД. В 2023 г. прогнозируются снижение НДД по сравнению с 2022 г. на 531,3 млрд руб., в 2024 г. по сравнению с 2023 г. прогнозируется рост НДД на 227,7 млрд руб., в 2024 г. прогнозируется падение НДД по сравнению с 2025 г. на 85,7 млрд руб. Прогнозируемое падение поступлений в 2023 г. связано главным образом с влиянием на объем фактических налоговых расходов, учитываемых при расчете дополнительного дохода, проектируемого изменения законодательства в части налогообложения нефти, в части введения с 1 января 2023 года повышающего коэффициента Кнв при расчете коэффициента Нбуг, используемого для расчета коэффициента Кабдт в ставке НДПИ на нефть, а также с изменением курса доллара США и цены на нефть.

Прогноз доходов от взимания вывозных таможенных пошлин на углеводороды, приведенном в Пояснительной записке, в 2023 г. на 492,2 млрд руб. меньше, чем ожидаемое поступление доходов в 2022 г., в 2024 г. – на 736,2 млрд руб. меньше, чем сумма доходов по прогнозу на 2023 г., на 2025 г. – на 270,9 млрд руб. меньше, чем сумма доходов по прогнозу на 2024 г. Одним из основных факторов сокращения доходов от вывозных таможенных пошлин на углеводороды в 2023 г. и 2024 г. является поэтапное снижение вывозной таможенной пошлины на нефть и нефтепродукты в рамках «завершения налогового маневра», а также изменением курса доллара США и экспортных цен на природный газ, цены на нефть и сокращение объемов экспорта углеводородов.

Возмещение акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку, в 2023 г. сократится на 1 024,2 млрд руб. по сравнению с 2022 г., в 2024 г. на 69,3 млрд руб. по сравнению с 2023 г. и в 2025 г. на 103,0 млрд руб. по сравнению с 2024 г.

Расчеты, приведенные в Пояснительной записке, к доходной части федерального бюджета на 2023–2025 гг. основаны на предпосылке о плавном снижении цен на нефть. Данное предположение является результатом учета как трансформации мирового энергетического рынка (отказ ряда стран от сотрудничества с Россией в нефтяной сфере, а также наличие дисконта при продажах основных товаров российского экспорта), так и замедления роста мировой экономики. Заложенные при этом предпосылки фактически отражают единственный сценарий развития событий на мировом рынке[[14]](#footnote-15).

Однако также следует учитывать высокий уровень неопределенности, которые вносят в перспективы российского нефтегазового сектора введенные против него санкции[[15]](#footnote-16):

* 5 декабря 2022 г. вступает в силу эмбарго ЕС и США на морские поставки российской нефти[[16]](#footnote-17) и на услуги операторов по страхованию и финансированию транспортировки нефти, в частности по морским путям, в третьи страны;
* 5 февраля 2023 г. вступает в силу эмбарго ЕС и США на морские поставки российских нефтепродуктов.

Соответственно, существует несколько развилок, которые требуют внимательного рассмотрения при проектировании бюджета:

* Насколько смогут российские экспортеры воспользоваться периодом высоких цен на нефть, который сложился на текущий момент и скорее всего сохранится (так как ОПЕК+ договорились продлить сделку до конца 2023 г. сократив при этом квоту на добычу нефти в ноябре и декабре 2022 г. на 2 млн барр./сутки[[17]](#footnote-18)), после 5 декабря 2022 г. и вести поставки нефти с использованием «серых схем» в обход введенных санкций.
* Какие танкеры сможет использовать Россия для обеспечения бесперебойной поставки нефти в страны, которые потенциально готовы покупать российскую нефть (Китай, Индия, Индонезия, Пакистан, Бразилия, Южная Африка, Шри-Ланка и некоторые страны Ближнего Востока) после отключения российских банков от международных расчетов и отказа от страхования в случае установления цены выше «потолка». Собственных танкеров для обеспечения сложившихся объемов экспортных поставок нефти у России нет, а возможности использования железнодорожной и трубопроводной инфраструктуры ограничены (из-за первоочередности поставок угля на Восток и недостаточной пропускной способности восточных нефтепродуктопроводов). Что касается страхования, то крупные страховые компании начали отказываться от российской нефти еще с начала специальной военной операции России на Украине (осуществлялась рейдовая перевалка через крупные танкеры третьей страны). Только небольшая часть начала специализироваться на торговле российскими энергоресурсами. При этом страховое покрытие выросло почти в 10 раз[[18]](#footnote-19), так что стоимость страхования стала превышать расходы на фрахт. Многие российские грузовые отправители начали продавать танкеры из-за убыточности бизнеса[[19]](#footnote-20). Создание собственного страховщика требует времени и общемирового признания компании на рынке. В случае строгого исполнения запрета страхования нефти после 5 декабря 2022 г. (в том числе запрет транспортировки российской нефти третьими странами в ЕС и США) можно ожидать, что б*о*льшая часть мирового танкерного флота будет недоступна для поставок российской нефти, так как в мировой практике без страхования ответственности судовладельца обойтись нельзя.
* Смогут ли российские экспортеры найти новых потребителей нефтепродуктов, которые ранее поставлялись в Европу. Возможность перенаправить нефтепродукты в Китай и Индию, так же как и нефть, отсутствует, так как эти страны имеют свою нефтеперерабатывающую отрасль, которая обеспечивает не только внутренний рынок, но и производит нефтепродукты на экспорт, покрывая спрос близлежащих к ним стран.
* Какое решение будет принято в случае остановки отдельных нефтеперерабатывающих заводов (НПЗ) из-за сокращения спроса на их продукцию – Правительство допустит закрытие остановившихся НПЗ или примет решение о равномерном перераспределении сократившегося объема спроса на экспортные поставки нефтепродуктов по всем НПЗ.
* Смогут ли страны, которые вели ограничения на экспорт энергоносителей из России, строго придерживаться своей политики и не продлевать послабление, а, возможно, даже расширить его перечень и т.п.

Согласно нашим оценкам, можно ожидать, что объемы экспорта российской нефти в 2023 г. будут находиться в диапазоне от 132 до 181 млн т. (*таблица 4*).

*Таблица 4*

**Сценарии прогноза объемов экспорта российской нефти в 2022–2025 гг.**

| **Экспорт по направлениям** | **Сценарий 1** | **Сценарий 2** |
| --- | --- | --- |
| Экспорт 2021 г., млн т | 263.6 | |
| ЕС | 138.7 | |
| Трубопровод | 35.9[[20]](#footnote-21) | |
| Танкеры | 69.1[[21]](#footnote-22) | |
| Другое | 33.7[[22]](#footnote-23) | |
| США | 9.9 | |
| Китай | 79.6 | |
| Остальные | 35.4[[23]](#footnote-24) | |
| Экспорт 2022 г., млн т | 220.1 | |
| ЕС | 100.6[[24]](#footnote-25) | |
| Трубопровод | 19.9[[25]](#footnote-26) | |
| Танкеры | 63.9 | |
| Другое | 16.9 | |
| США | 4.5[[26]](#footnote-27) | |
| Китай | 79.6 | |
| Остальные | 35.4 | |
| Экспорт 2023 г., млн т | 131.6 | 181 |
| ЕС | 16.6 | 40.6 |
| Трубопровод | Венгрия (5.5) + Словакия (4.3)[[27]](#footnote-28) | Венгрия (5.5) + Словакия (4.3) |
| Танкеры | Болгария (3.6) [[28]](#footnote-29) + Хорватия (3.2)[[29]](#footnote-30) | 20.7[[30]](#footnote-31) |
| Другое | 0 | 10.1 |
| США | 0[[31]](#footnote-32) | 0 |
| Китай | 79.6 | 97[[32]](#footnote-33) |
| Остальные | 35.4 | 43 |
| Экспорт 2024 г., млн т | 128.4 | 181 |
| ЕС | 13.4 | 40.6 |
| Трубопровод | Венгрия (5.5) + Словакия (4.3) | Венгрия (5.5) + Словакия (4.3) |
| Танкеры | Болгария (3.6) | 20.7 |
| Другое | 0 | 10.1 |
| США | 0 | 0 |
| Китай | 79.6 | 97 |
| Остальные | 35.4 | 43 |
| Экспорт 2025 г., млн т | 124.1 | 181 |
| ЕС | 9.8 | 40.6 |
| Трубопровод | Венгрия (5.5) + Словакия (4.3) | Венгрия (5.5) + Словакия (4.3) |
| Танкеры | 0 | 20.7 |
| Другое | 0 | 10.1 |
| США | 0 | 0 |
| Китай | 79.6 | 97 |
| Остальные | 35.4 | 43 |

*Источник:* составлено авторами на основе открытых данных Минэкономразвития России, ФТС России, BP, EIA.

Пессимистический сценарий (Сценарий 1) предполагает, что: 1) все введенные санкции в ответ на начало специальной военной операции России на Украине, касающиеся нефтяной отрасли, соблюдаются в полном объеме; 2) объемы экспорта российской нефти в страны, которые ввели санкции, нельзя перенаправить, а высвободившийся объем нефти на мировом рынке займут поставщики, обладающие возможностью быстрого наращивания объемов производства и не имеющие ограничения по страхованию и финансированию танкерных перевозок: свободные мощности в сентябре 2022 г. Саудовской Аравии оцениваются в 1,2 млн барр./ сут., у ОАЭ – почти 1 млн барр./сут.; потенциал постепенного наращивания нефтедобычи также есть у Венесуэлы и Ирана (которые при этом находятся под санкциями США) – до 2,5 млн барр./сут.; максимальный рост добычи в США оценивается в 0,7–1,0 млн барр./сут., но он может быть ограничен необходимостью погашения накопленных долгов и ожиданиями инвесторов о выплате дивидендов, в то время как наращивание объемов добычи будет связано с дополнительными инвестициями.

Согласно Сценарию 1 объемы экспорта нефти из России в 2023–2025 гг. будут сокращаться: 16,6 млн т в 2023 г., 13,4 в 2024 г. и 9,8 в 2025 г. В ответ на это сокращение будет сокращаться объем добычи нефти и производства нефтепродуктов.

Оптимистический сценарий предполагает, что: 1) введенные санкции будут исполняться нестрого: нефть, которая добывалась для экспорта в Европу, можно будет частично перенаправить на восточное направление (Китай, Индия); 2) будут присутствовать «серые схемы» реализации российской нефти на европейском рынке.

Полученные результаты свидетельствуют о том, что параметры, заложенные в Законопроект, являются достаточно оптимистичными: объемы экспорта нефти в 2022 г. составят 243 млн т, в 2023 г. – 250 млн т, в 2024 г. – 255 млн т, в 2025 г. – 260 млн т. По нашим расчетам, в случае реализации хотя бы ряда перечисленных выше рисков отклонение от целевых параметров добычи и экспорта нефти может быть значительным.

Согласно последнему прогнозу EIA[[33]](#footnote-34) (*таблица 5*), цена на нефть сорта Brent в 2023 г. составит 96,91 долларов США за баррель, по прогнозу ОЭСР[[34]](#footnote-35) средняя мировая цена на нефть в 2023 г. составит 121,9 долларов США за баррель. По прогнозу Центрального Банка России[[35]](#footnote-36) цена на нефть марки Urals в 2023 г. составит 70 долларов США за баррель. Учитывая, что марка Urals торгуется с некоторым дисконтом к марке Brent (с февраля 2022 г. спред между Urals и Brent начал стремительно расти с 2,8 до 30 долларов США за баррель), используемые значения цены на нефть для расчета значений в Законопроекте согласуются с международными прогнозами.

*Таблица 5*

**Прогнозные значения цен на нефть на 2023 г.**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Цена на нефть, долл/барр.** | **Законопроект** | **EIA** | **OECD** | **ЦБ РФ** |
| Brent | - | 96.91 | 121.9\* | - |
| Urals | 70.1 |  |  | 70 |

*Примечание:* \* - прогноз на июнь 2022 г.

*Источник:* составлено авторами*.*

Таким образом, принятый в расчетах доходов федерального бюджета на 2023 г. прогноз цены российской нефти на мировом рынке, с точки зрения текущего положения и сопоставления с другими прогнозами, может рассматриваться как консервативный (сохраняет спред 2022 г. по сравнению с прогнозами по цене на нефть марки Brent). При этом существует ряд развилок, которые вносят большую неопределенность в перспективы российского энергетического сектора.

**3.3 Ненефтегазовые доходы**

Общий уровень поступлений ненефтегазовых доходов федерального бюджета в долях ВВП, согласно Законопроекту, вырастет незначительно с 11,0% ВВП в 2022 г. до 11,4% ВВП в 2025 г. (*таблица 6*). Далее подробнее остановимся на наиболее финансово значимых для бюджета налогах.

*Таблица 6*

**Поступления ненефтегазовых доходов в федеральный бюджет в 2022-2025 гг.**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показатель** | ***% к ВВП*** | | | | ***% к итогу*** | | | |
| **2022 г.** | **2023 г.** | **2024 г.** | **2025 г.** | **2022 г.** | **2023 г.** | **2024 г.** | **2025 г.** |
| **оценка** | **прогноз** | | | **оценка** | **прогноз** | | |
| **Ненефтегазовые доходы, в т.ч.:** | **11,0** | **11,5** | **11,6** | **11,4** | **57,9** | **65,8** | **68,2** | **69,7** |
| НДС, в т.ч.: | 6,4 | 6,9 | 7,0 | 7,0 | 34,0 | 39,9 | 41,1 | 43,1 |
| НДС (внутренний) | 4,3 | 4,7 | 4,7 | 4,7 | 22,6 | 26,7 | 27,4 | 28,9 |
| НДС (импорт) | 2,2 | 2,3 | 2,3 | 2,3 | 11,4 | 13,2 | 13,8 | 14,2 |
| Налог на прибыль | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,2 | 5,6 | 6,2 | 6,7 | 7,0 |
| НДФЛ | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,5 | 0,6 | 1,0 | 1,0 |
| Ввозные пошлины | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 2,2 | 2,9 | 3,1 | 3,2 |
| Акцизы, в т.ч.: | 0,9 | 0,8 | 0,8 | 0,7 | 4,4 | 4,7 | 4,5 | 4,6 |
| Акцизы (внутренние) | 0,8 | 0,7 | 0,7 | 0,6 | 4,0 | 4,2 | 4,0 | 4,1 |
| Акцизы на импорт | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Прочие доходы | 2,1 | 2,0 | 2,0 | 1,8 | 11,2 | 11,5 | 11,8 | 10,7 |

*Источник:* Пояснительная записка, расчеты авторов.

***Налог на добавленную стоимость***

Прогноз поступлений НДС в федеральный бюджет в 2022-2025 гг. представляется достаточно сбалансированным при прогнозируемых в Пояснительной записке макроэкономических условиях (*таблица 7*). В то же время, как было отмечено в разделе 1 настоящего документа, среднесрочный прогноз социально-экономического развития не учитывает в должной мере всех рисков и, следовательно, избыточно оптимистичен, а потому возможно заметное отклонения налоговых баз по компонентам НДС от ожидаемых значений. В частности, по нашим оценкам, Минфин России закладывает меньший спад импорта в 2022 г. и начало его восстановления уже в 2023 г., хотя условия для такого прогноза достаточно неблагоприятны. В частности, имеют место:

- ограничения на импорт в Россию широкой номенклатуры промежуточной продукции и основных средств;

- рост логистических затрат из-за отказа сотрудничества международных судоходных и транспортных компаний и ограниченной мощности портовой инфраструктуры на Дальнем Востоке;

- замена традиционных контрактов параллельным импортом, создающие риски теневого оборота.

Как отмечалось ранее, прогноз доходов населения, заложенный в основу оценок Минфина России, занижает уровень инфляционного воздействия, а также влияние роста долговой нагрузки, снижение числа высокооплачиваемых рабочих мест и другие риски.

В конечном счете расхождения между нашими оценками и прогнозом Минфина России по НДС на импорт может доходить до 20%, а по НДС на внутреннее потребление – до 6%. В абсолютном выражении федеральный бюджет может не досчитаться порядка 1,0-1,2 трлн руб. по НДС ежегодно в 2023-2025 гг.

*Таблица 7*

**Сопоставление прогнозов поступления НДС в 2022-2025 гг., млрд руб.**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показатель** | **2022 г.** | | **2023 г.** | | **2024 г.** | | | **2025 г.** |
| **Собственный прогноз** | | | | | | | | |
| НДС на импорт | 2 829 | | 2 870 | | 3 081 | | | 3 173 |
| НДС на внутреннее потребление | 6 340 | | 6 559 | | 7 067 | | | 7 668 |
| **Прогноз Минфина России** | | | | | | | | |
| НДС на импорт | | 3 159 | | 3 449 | | 3 748 | 3 973 | |
| НДС на внутреннее потребление | | 6 265 | | 6 968 | | 7 460 | 8 076 | |

*Источник*: Федеральное казначейство, Законопроект, расчеты авторов.

***Налог на прибыль***

Поступления налога на прибыль организаций в федеральный бюджет, согласно Пояснительной записке, прогнозируются: в 2022 г. – в размере 1 564 млрд руб., в 2023 г. – 1 633 млрд руб., в 2024 г. – 1 823 млрд руб. и в 2025 г. – 1 969 млрд руб.

По нашим оценкам, поступления налога на прибыль организаций окажутся в том же прогнозируемом диапазоне: в 2022 г. – в размере 1 610 млрд руб., в 2023 г. – 1 499 млрд руб., в 2024 г. – 1 696 млрд руб. и в 2025 г. – 1 893 млрд руб.

Как можно видеть, существенных расхождений в оценках с Минфином России нет, однако стоит иметь в виду, что при реализации неблагоприятных условий поступления по налогу на прибыль могут оказаться ниже в силу таких факторов, как (при)остановка деятельности компаний внутри России и рост издержек из-за ограничений на поставки промежуточной продукции и основных средств из-за рубежа.

***Акцизы* *на табачную продукцию***

Согласно Пояснительной записке, в 2023 году доходы федерального бюджета от акцизов на табачную продукцию должны увеличиться на 100 млрд руб. только в результате предполагаемого улучшения администрирования. Еще 10 млрд руб. планируется получить за счет увеличения розничных цен. Однако данные оценки кажутся оптимистичными, поскольку не учитывают возможной реализации следующих тенденций:

- при снижении доходов населения и увеличении цен на табачную продукцию может произойти рост нелегального оборота табачной продукции;

- внешнеторговые санкции ЕС в части сигарет (импорта и экспорта), принятые в рамках восьмого пакета мер, накладываются на увеличивающийся избыток мощностей в России;

- сохраняющийся разрыв в ставках акцизов на табачную продукцию со странами-партнёрами по ЕАЭС (Казахстан и Беларусь) могут привести к росту трансграничных перевозок табачной продукции в Россию, что выступит в роли источника поставок нелегальной продукции.

С учётом этих тенденций поступления от акцизов на табачную продукцию представлены в *таблице 8*.

*Таблица 8*

**Прогнозы поступлений акцизов традиционной от табачной продукции (не включая инновационную никотинсодержащую продукцию)**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показатель** | **2022 г.** | **2023 г.** | **2024 г.** | **2025 г.** |
| Минимальная ставка, руб. за 1000 шт. | 3 333 | 3 467 | 3 606 | 3 750 |
| Специфическая ставка, руб. за 1000 шт. | 2 454 | 2 552 | 2 654 | 2 760 |
| Адвалорная ставка, % | 16,0% | 16,0% | 16,0% | 16,0% |
| Совокупная доля налогов в цене | 63% | 62% | 61% | 61% |
| Общий объем рынка (млрд cигарет) | 220 | 212 | 210 | 209 |
| Объем легального рынка (млрд cигарет) | 187 | 178 | 176 | 173 |
| Объем нелегального рынка (млрд cигарет) | 34 | 33 | 35 | 36 |
| Доля нелегального рынка | 15,2% | 15,8% | 16,4% | 17,0% |
| Поступления от акцизов с учетом табачной несигаретной продукции, млрд руб. | 729 | 739 | 765 | 791 |

*Источник*: Федеральное казначейство, Законопроект, расчеты авторов.

***Акцизы* *на алкогольную продукцию***

Касательно налогообложения алкогольной продукции прогнозы поступлений, указанные в Пояснительной записке, представляются вполне релевантными. Это связано с тем, что рынок алкоголя в части соотношения легального и нелегального рынка в целом сохраняет свою устойчивость, причем благодаря не столько функционированию системы ЕГАИС, сколько повышению заинтересованности субъектов РФ в части контроля за производством и оборотом алкогольной продукции на их территориях.

Тем не менее, продолжают существовать две проблемы, снижающие собираемость акцизов на алкогольную продукцию:

* негармонизированность акцизов на пиво и крепкую продукцию со странами-партнёрами по ЕАЭС, которая, однако, по масштабу заметно меньше, чем на табачном рынке. В зоне риска здесь приграничные регионы;
* существование рынка «конструкторов» - оборудования, позволяющего быстро создать микропроизводства.

Также следует отметить, что в последние годы, согласно данным Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка (РАР), растет потребление крепкой и слабой алкогольной продукции, тогда как потребление вина сокращается. Для смены этого тренда требуется изменение структуры ставок. Поэтому в условиях текущих планов по ставкам можно ожидать даже больших доходов в части слабоалкогольных напитков (до 9%), чем указаны в проекте бюджета.

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

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

Подобно аналогичному документу годичной давности вносимый Правительством РФ Законопроект не содержит информации о доходах от приватизации ни в основной части, ни в приложении 40 (Источники финансирования дефицита федерального бюджета на 2023 г. и плановый период 2024 и 2025 гг.).[[36]](#footnote-37)

Однако подобно проектам бюджета в предыдущие несколько лет среди сопроводительных материалов присутствуют данные по прогнозному плану (программе) приватизации федерального имущества, где представлено обоснование прогноза поступления в федеральный бюджет средств от приватизации.

Приватизационные поступления в 2023-2025 г. ожидаются в объеме 1,5 млрд руб. ежегодно. Их роль для финансирования дефицита федерального бюджета будет минимальна: в 2022-2023 гг. ожидаемая величина приватизационных доходов не превысит 0,1% от размера средств, предполагаемых к привлечению по государственным заимствованиям. При этом указанная ежегодная величина бюджетных доходов (1,5 млрд руб.) в части поступлений средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, не включает средства, которые потенциально возможно выручить в ходе сделок c акциями крупнейших компаний, приватизируемых на основании специальных решений Президента РФ и Правительства РФ с учетом конъюнктуры рынка и рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов. В частности, планируется прекращение участия государства в уставных капиталах АО «Махачкалинский морской торговый порт».

Гораздо более весомая роль при формировании доходной части федерального бюджета на будущий год отведена поступлениям от продажи материальных и нематериальных активов, которые прогнозируются в сумме 131,5 млрд руб. (для 2024 г. и 2025 г. соответствующие величины составят 96,0 млрд руб. и 93,5 млрд руб.). В структуре этих поступлений в 2023 г. превалируют доходы в виде доли государства при выполнении соглашений о разделе продукции (47,0 млрд руб.), от выпуска материальных ценностей из государственного резерва в целях освежения его запасов (38,7 млрд руб.), и от привлечения осужденных к оплачиваемому труду (в части реализации готовой продукции) (24,0 млрд руб.). Как следует из представленного перечня, основная часть доходных статей бюджета по этому разделу имеет весьма отдаленное отношение к классической приватизационной проблематике.

***Доходы от использования государственного имущества***

Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, на 2023 г. прогнозируются в объеме 929,0 млрд руб., что на 335,0 млрд руб. меньше, чем ожидается в 2022 г. Прогноз по данному виду доходов на 2024 г. составляет 1 271,5 млрд руб., а на 2025 г. – 1 225,2 млрд руб. Основную (более половины) часть поступлений от использования госимущества должны обеспечить доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим государству: 544,1 млрд руб. (или 58,6%) в 2023 г., 845,2 млрд руб. (или 66,5%) в 2024 г., 823,6 млрд руб. (или 67,2%) в 2025 г. Указанные величины дивидендных поступлений включают дивиденды ПАО «Сбербанк»[[37]](#footnote-38).

Непосредственно дивидендные поступления на 2023 г., включая дивиденды ПАО «Сбербанк», ожидаются в размере на 306 млрд руб. меньше, чем в текущем году. Напротив, в следующем 2024 г. этот провал должен быть почти полностью компенсирован. Прогнозируется прирост более чем в полтора раза (или на 301,1 млрд руб.), сменяющийся в следующем 2025 г. небольшим падением на 2,6% (или на 21,7 млрд руб.). При этом в отличие от предшествующих лет в тексте Пояснительной записки отсутствует оценка влияния на общую величину дивидендных поступлений отдельных факторов (динамика чистой прибыли компаний, принятие отдельных решений по выплате дивидендов некоторыми из них и т.п.).

С учетом динамики доходов от прибыли и дивидендов в последние годы (в 2019 г. 441,6 млрд руб., в 2020 г. 422,7 млрд руб., в 2021 г. 339,5 млрд руб.) достижение в 2024-2025 гг. величин более 0,8 трлн руб. может быть довольно проблематичным. Разумеется, на протяжении последнего десятилетия имели место явления прироста дивидендных поступлений в бюджет в размере, сопоставимом c тем, что прогнозируется в 2024 г., или даже б*о*льшем (например, в 2012, 2014, 2019 гг.). Однако результаты тех лет едва ли могут быть адекватным обоснованием будущих поступлений в бюджет в сложившейся экономико-политической ситуации.

Необходимо отметить, что все указанные выше величины дивидендных поступлений (прогноз на 2023-2025 гг.), взятые из текста Пояснительной записки к Законопроекту, заметно превышают данные, приведенные в Реестре источников доходов федерального бюджета (приложение к Законопроекту)[[38]](#footnote-39). Можно предположить, что в них не учтены дивиденды от Сбербанка, хотя прямое указание на это отсутствует. Данный фактор заслуживает выделения в контексте погодового прогноза дивидендных поступлений в бюджет (по аналогии с факторами общего размера чистой прибыли компаний и принятия отдельных решений о выплате дивидендов).

Также в тексте Пояснительной записки к Законопроекту величины изменения прогноза поступлений дивидендов, приведенные среди основных факторов отклонений прогноза поступлений доходов от имущества год к году (табл. 3.29), для 2024-2025 гг. отличаются в меньшую сторону от соответствующих погодовых величин в табл. 3.2 **(**Факторный анализ изменения доходов федерального бюджета в 2023-2025 гг. (год к году)).

Прочие же виды доходов федерального бюджета от использования государственного имущества носят дополняющий характер. Основное место среди них в 2023 г. занимают доходы, получаемые в виде арендной платы (22,5 млрд руб.), и перечисления части чистой прибыли от федеральных государственных унитарных предприятий (4,6 млрд руб.). И если в последующие два года ожидается последовательное увеличение доходов от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей ФГУПов (в 2024 г. 5,4 млрд руб., 2025 г. 6 млрд руб.), то динамика арендных доходов бюджета носит менее однозначный характер: в 2024 г. ожидается их падение более чем на четверть (до 16,7 млрд руб.), а в 2025 г. – рост на 12,4% (до 18,8 млрд руб.).

1. **Структура и динамика расходов** **бюджета**

**4.1 Реализация национальных проектов и новые национальные цели**

Общий объем планируемых расходов федерального бюджета на финансирование национальных проектов (далее – НП) в 2023-2024 гг. составляет 2 866 и 2 974 млрд руб. соответственно *(таблица 9)*. Первоначальный, при утверждении паспортов НП, объем расходов из средств федерального бюджета составлял в 2019-2024 гг. 13 000 млрд руб., но с учетом профинансированных в 2019-2021 г., мероприятий, утвержденных расходов в 2022 г. и запланированных объемов бюджетных ассигнований в 2023-2024 гг. общий объем финансирования национальных проектов в 2019-2024 гг. составит 15 316 млрд руб., что на 2,3 трлн выше первоначально утвержденного объема расходов.

*Таблица 9*

**Расходы федерального бюджета по национальным проектам в 2019-2025 гг., млрд руб.**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Национальный проект (программа)** | **Утвержденный объем бюджетных ассигнований в 2019-2024 гг. [[39]](#footnote-40)** | **Объем расходов с учетом актуализации паспортов** | **Расходы в 2019-2021 г. (факт)** | **Расходы в 2022 г. (оценка)** | **Бюджетные ассигнования по Законопроекту** | | | **Объем расходов 2019-2024 гг.** |
| **2023 г.** | **2024 г.** | **2025 г.** |
| **ВСЕГО,**  **в том числе** | **13 000,0** | **14 376,0** | **6 296,0** | **3 180,0** | **2 866,0** | **2 974,0** | **2 013,0** | **15 316,0** |
| Демография | 2 933,0 | 4 476,0 | 1 819,0 | 803,0 | 918,0 | 886,0 | 806,0 | 4 426,0 |
| Здравоохранение | 1 337,0 | 1 691,0 | 696,0 | 372,0 | 310,0 | 310,0 | 291,0 | 1 688,0 |
| Образование | 715,0 | 830,0 | 345,0 | 196,0 | 229,0 | 243,0 | 71,0 | 1 013,0 |
| Жилье и городская среда | 876,0 | 1 056,0 | 530,0 | 186,0 | 178,0 | 179,0 | 5,0 | 1 073,0 |
| Экология | 673,0 | 469,0 | 178,0 | 129,0 | 119,0 | 88,0 | 31,0 | 514,0 |
| Безопасные качественные дороги | 441,0 | 1 384,0 | 658,0 | 393,0 | 397,0 | 541,0 | 647,0 | 1 989,0 |
| Производительность труда | 43,0 | 33,0 | 15,0 | 5,0 | 5,0 | 6,0 | 0,0 | 31,0 |
| Наука и университеты | 405,0 | 577,0 | 158,0 | 125,0 | 145,0 | 155,0 | 50,0 | 583,0 |
| Цифровая экономика Российской Федерации | 1 104,0 | 1 099,0 | 291,0 | 201,0 | 129,0 | 127,0 | 27,0 | 748,0 |
| Культура | 101,0 | 109,0 | 53,0 | 48,0 | 54,0 | 47,0 | 13,0 | 202,0 |
| Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы | 408,0 | 384,0 | 181,0 | 85,0 | 79,0 | 75,0 | 9,0 | 420,0 |
| Международная кооперация и экспорт | 903,0 | 957,0 | 272,0 | 154,0 | 126,0 | 158,0 | 21,0 | 710,0 |
| Комплексный план модернизации инфраструктуры | 3 061,0 | 1 128,0 | 1 062,0 | 415,0 | 129,0 | 111,0 | 41,0 | 1 717,0 |
| Туризм и индустрия гостеприимства | 0,0 | 183,0 | 38,0 | 68,0 | 48,0 | 48,0 | 1,0 | 202,0 |

*Источник:* Пояснительная записка, паспорта национальных проектов, утвержденные президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам паспорта национальных проектов, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Наибольшее отклонение от первоначально заложенных объемов расходов отмечается по НП «Безопасные качественные дороги» и «Демография» на 1 048 и 1 493 млрд руб. или в 4,5 и 1,5 раза соответственно. Также запланировано увеличение общего объема финансирования в 2019-2024 гг. относительно первоначально утвержденных объемов по следующим проектам (в абсолютном и номинальном выражении): НП «Здравоохранение» на 351 млрд руб. и на 26,2%, НП «Образование» на 298 млрд руб. и на 41,7%, НП «Жилье и городская среда» на 197 млрд руб. и 22,5%, НП «Наука и университеты» на 178 млрд руб. и 44,0%, НП «Культура» на 101 млрд руб. и в 2 раза.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 09.04.2022 г. № 628 «Об особенностях реализации национальных проектов (программ), федеральных проектов, ведомственных проектов и региональных проектов в условиях геополитического и санкционного давления на развитие российской экономики» продление сроков реализации и планирования паспортов национальных проектов, выходящих за пределы очередного финансового года и планового периода, не осуществляется, кроме федеральных проектов (далее – ФП), соответствующих инициативам социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 г.[[40]](#footnote-41) Из 77 ФП, реализуемых до 2024 г. в рамках национальных проектов, финансирование 42 проектов не отвечает долгосрочным целям развития. Общий объем расходов по продолжающимся ФП в 2025 г. составит 2,0 трлн руб. По большинству из них отмечается существенное сокращение расходов, что позволяет ожидать их прекращение после 2025 г. Однако по отдельным федеральным проектам плановый объем финансирования в 2025 г. поддерживается на среднегодовом уровне 2022-2024 гг. и выше, включая: ФП «Финансовая поддержка семей при рождении детей» - 805,6 млрд руб., ФП «Борьба с онкологическими заболеваниями» - 140,0 млрд руб., ФП «Модернизация первичного звена здравоохранения Российской Федерации» -133,3 млрд руб., ФП «Региональная и местная дорожная сеть» - 281,8 млрд руб., ФП «Развитие федеральной магистральной сети» - 336,7 млрд руб. и ряд других. Можно ожидать, что данные федеральные проекты будут финансироваться и после 2025 г.

Интеграция действующих программно-целевых инструментов управления бюджетом, реализуемых в рамках стратегических документов, Указов Президента РФ от 7 мая 2018 г. и от 21 июля 2020 г. осуществлена в принятом в октябре 2021 г. «Едином плане по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 г.», согласно которому федеральные проекты, реализуемые в составе национальных проектов, включены в государственные программы (далее – ГП), распределенные по семи национальным приоритетам. Динамика расходов на реализацию национальных приоритетов в 2022-2025 гг. представлена ниже (*таблица 10*).

*Таблица* *10*

**Программная структура расходов федерального бюджета в 2022-2025 гг., млрд руб.**

| **Показатель** | **2022 г. (оценка)** | **2023 г.** | **2024 г.** | **2025 г.** | **Отклонение 2025 г. к 2022 г.** | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **млрд руб.** | ***прирост, %*** |
| **Расходы на реализацию государственных программ, ВСЕГО** | **22 705,4** | **20 644,3** | **20 874,2** | **20 301,2** | **-2 404,2** | ***-10,6*** |
| в том числе по направлениям без закрытой части: |  |  |  |  |  |  |
| Сохранение населения, здоровье и благополучие людей (5 программ) | 4 346,6 | 4 558, 9 | 4 636 ,3 | 4 720, 0 | 373,4 | *8,9* |
| Возможности для самореализации и развития талантов (4 программы) | 780,5 | 783,5 | 791,0 | 546,5 | -134,0 | *- 30,0* |
| Комфортная и безопасная среда для жизни (8 программ) | 3 776,8 | 3 397,9 | 3 438,3 | 3 277, 5 | -499,3 | *- 13,2* |
| Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство  (8 программ) | 3 227,3 | 2 765,5 | 2 844, 3 | 2 921,4 | -305,9 | *- 9,5* |
| Развитие науки, промышленности и технологий (8 программ) | 2 249,1 | 2 141,0 | 2 245, 1 | 1 881, 4 | -367,7 | *-16,4* |
| Цифровая трансформация  (2 программы) | 452,6 | 330, 0 | 307,6 | 238, 7 | -213.9 | *-47,3* |
| Сбалансированное региональное развитие (6 программ) | 1 233,5 | 1 269,9 | 1 253,6 | 1 282,1 | 48,6 | *4,0* |
| Расходы на реализацию государственных программ (закрытая часть) | 4 193,9 | 2 395, 1 | 2 422, 1 | 2 493, 0 | -1700,9 | *-40,5* |
| *Справочно: доля расходов федерального бюджета, распределенных по государственным программам, %* | *78,3* | *71,0* | *70,9* | *69,4* | *-* | *-* |

*Источник:* Пояснительная записка, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

К 2025 г. программные расходы планируется сократить на 2,4 трлн руб. или на 10,6% относительно 2022 г., преимущественно за счет уменьшения финансирования закрытых статей (на 1,7 трлн руб.). По открытым статьям по 5-ти направлениям запланировано некоторое сокращение, а по направлениям «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей» и «Сбалансированное региональное развитие» ожидается незначительный рост бюджетных ассигнований (*таблица 10*).

Увеличение объемов финансирования в 2025 г. относительно 2022 г. планируется только по 9-и государственным программам из 41 программы. В то же время наибольшему сокращению в номинальном выражении (2025 г. к 2022 г.) подверглись следующие государственные программы (по открытой части бюджета)): на (-) 95,5 % по ГП «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» до 234,7 млрд руб., на (-) 66,9% по ГП «Экономическое развитие и инновационная экономика» до 56,2 млрд руб., на (-) 63,3% по ГП «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» до 202,8 млрд руб., на (-) 56,7% по ГП «Информационное общество» до 170,4 млрд руб., на (-) 50,1% по ГП «Охрана окружающей среды» до 65,5 млрд руб., на (-) 46,5% по ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» до 346,7 млрд руб.

С 2022 г. структура программной части расходов федерального бюджета существенно изменилась. Так, в бюджете 2021 г. расходы по государственным программам разделялись на подпрограммы, которые группировали бюджетные ассигнования по основным мероприятиям, ведомственным целевым программам, федеральным проектам, федеральным целевым программам. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 26.05.2021 № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» в бюджете 2022 г. отсутствует группировка расходов по подпрограммам, а в структуру государственных программ включены федеральные и ведомственные проекты, а также комплексные процессные мероприятия (далее – КПМ). Группировка расходов по ведомственным целевым программам отсутствует, однако в программную часть расходов включены 8 федеральных целевых программ со сроками реализации после 2022 г., например, «Развитие космодромов на период 2017-2025 годов в обеспечение космической деятельности Российской Федерации» и «Развитие Республики Карелия на период до 2023 года».

При всех положительных аспектах новой группировки программной части федерального бюджета (лучшая читаемость бюджета, отделение проектной от процессной деятельности ведомств) в ней по-прежнему наблюдается заметная доля федеральных проектов, не входящих в состав национальных проектов, которые по сути замещают ранее финансируемые основные мероприятия и/или ведомственные проекты и далеко не всегда имеют значимый мультипликативный социальный или экономический эффект. Общее количество таких «ненациональных» федеральных проектов составило более 130 ед. в федеральном бюджете 2022 г. при объеме финансирования почти в 2,9 трлн руб. В условиях жестких бюджетных ограничений данные проекты вполне могут быть предметом детального рассмотрения в рамках проведения бюджетной консолидации.

**4.2 Общие тенденции расходов по функциональным разделам**

Существенный рост расходов в 2023-2024 гг. относительно утвержденных в Законе №390-ФЗ планируется только по двум разделам (в % относительно утвержденных): национальная оборона (на 43,4 и 28,7% соответственно) и национальная безопасность и правоохранительная деятельность (на 48,9 и 35,7%), что обусловлено последствиями спецоперации и присоединения к России четырех новых субъектов РФ.

В разрезе функциональной классификации расходов (даже без учета нераспределенных УУР, *таблица 11*) наибольший рост в номинальном выражении в 2022-2025 гг. запланирован по разделам «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (+86,0% в 2025 г. к уровню 2021 г.), «Обслуживание государственного и муниципального долга» (+73,2%), «Национальная оборона» (+17,8%). В свою очередь наибольшем сокращению подверглись такие разделы, как «Жилищно-коммунальное хозяйство» (-46,1%), «Физическая культура и спорт» (-24,1%), «Национальная экономика» (17,6%).

*Таблица 11*

**Расходы федерального бюджета в 2021-2025 гг., млрд руб.**

| **Показатель** | **Кассовое исполнение** | **Оценка** | **Законопроект** | | | **Отклонение 2025 г. к 2021 г.** | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **2021 г.** | **2022 г.** | **2023 г.** | **2024 г.** | **2025 г.** | **млрд руб.** | ***прирост, %*** |
| **Расходы, в т.ч.:** | **24 762,0** | **27 614,0** | **29 055,6** | **29 432,5** | **29 243,7** | 4 481,7 | *18,1* |
| Общегосударственные вопросы | 1 759,4 | 2 628,6 | 1 994,4 | 1 993,1 | 1 834,5 | 75,1 | *4,3* |
| Национальная оборона | 3 573,5 | 4 678,5 | 4 981,6 | 4 648,8 | 4 208,4 | 634,9 | *17,8* |
| Национальная безопасность и правоохранительная деятельность | 2 335,9 | 2 788,4 | 4 417,1 | 4 332,1 | 4 344,2 | 2 008,3 | *86,0* |
| Национальная экономика | 4 356,6 | 4 317,5 | 3 514,1 | 3 555,0 | 3 591,3 | -765,3 | *-17,6* |
| Жилищно-коммунальное хозяйство | 593,7 | 645,4 | 604,9 | 513,9 | 320,0 | -273,7 | *-46,1* |
| Охрана окружающей среды | 405,1 | 355,0 | 342,1 | 318,1 | 262,0 | -143,1 | *-35,3* |
| Образование | 1 064,4 | 1 319,2 | 1 362,8 | 1 428,5 | 1 234,2 | 169,8 | *16,0* |
| Культура, кинематография | 146,7 | 204,6 | 196,1 | 203,6 | 171,1 | 24,4 | *16,6* |
| Здравоохранение | 1 473,9 | 1 533,0 | 1 469,4 | 1 493,2 | 1 510,3 | 36,4 | *2,5* |
| Социальная политика | 6 675,8 | 6 453,3 | 7 343,1 | 7 299,4 | 7 152,8 | 477,0 | *7,1* |
| Физическая культура и спорт | 70,9 | 89,5 | 68,0 | 62,2 | 53,8 | -17,1 | *-24,1* |
| СМИ | 114,0 | 128,2 | 118,0 | 108,7 | 109,1 | -4,9 | *-4,3* |
| Обслуживание государственного и муниципального долга | 1 084,2 | 1 403,3 | 1 519,3 | 1 625,1 | 1 878,3 | 794,1 | *73,2* |
| Межбюджетные трансферты общего характера | 1 107,7 | 1 069,1 | 1 094,5 | 1 114,8 | 1 111,4 | 3,7 | 0,3 |
| Условно-утверждаемые расходы | - | - | - | 735,8 | 1 462,2 | 1 462,2 | 0,0 |

*Источник:* Пояснительная записка, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Среди наиболее заметных изменений в структуре федерального бюджета по функциональным разделам (по доле в общем объеме расходной части) в рассматриваемом периоде можно выделить:

- сокращение доли расходов на жилищно-коммунальное хозяйство с 2,3% в 2022 г. до 1,2% в 2025 г.

- сокращение доли расходов на охрану окружающей среды с 1,3% в 2022 г. до 0,9% в 2025 г.;

- увеличение доли расходов на социальную политику с 23,4% в 2022 г. до 25,7% в 2025 г.;

- увеличение доли расходов на обслуживание государственного долга с 5,1% в 2022 г. до 6,8% в 2025 г.

Отличительной чертой Законопроекта является высокая доля закрытых статей, которая достигает 23,2% к 2025 г. против 12,2% в текущем году (*таблица 12*). И хотя основная доля закрытых расходов традиционно приходится на разделы «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность», однако их доля в общем объеме расходов по этим разделам сокращается с 72,8 и 59,0% соответственно в 2023 г. до 64,4 и 53,9% соответственно в 2025 г. Наметившаяся тенденция на увеличение закрытых статей бюджета, безусловно, ухудшает читаемость бюджета и, следовательно, возможности для его глубокого анализа, но приходится также признать, что она продиктована вполне объективными обстоятельствами.

*Таблица* *12*

**Объемы закрытых и открытых расходов федерального бюджета в 2022-2025 гг., млрд руб.**

| **Показатель** | **Кассовое исполнение** | **Оценка** | **Законопроект** | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **2021 г.** | **2022 г.** | **2023 г.** | **2024 г.** | **2025 г.** |
| **Расходы, ВСЕГО** | **24 762,0** | **27 614,0** | **29 055,6** | **29 432,5** | **29 243,7** |
| - открытая часть | 21 010,8 | 24 240,0 | 22 472,5 | 22 877,6 | 22 456,2 |
| - закрытая часть (оценка) | 3 751,2 | 3 374,0 | 6 583,1 | 6 554,9 | 6 787,5 |
| *Доля закрытых расходов в общем объеме расходов ФБ, %* | *15,1* | *12,2* | *22,7* | *22,3* | *23,2* |

*Источник:* Пояснительная записка, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Соотношение производительных и непроизводительных расходов федерального бюджета (даже при отсутствии распределения УУР) в рассматриваемом периоде практически не меняется (*таблица 13*): объем производительных расходов может незначительно сократиться к 2025 г. относительно 2021 г. (на (-) 3,4%). В то же время по двум крупнейшим статьям производительной компоненты (дорожное хозяйство, образование) объем бюджетных ассигнований возрастет.

*Таблица* *13*

**Динамика производительных расходов федерального бюджета в 2021-2025 гг. (открытые статьи), млрд руб.**

| **Показатель** | **Кассовое исполнение** | **Оценка** | **Законопроект** | | | **Отклонение 2025 г. к 2021 г.** | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **2021 г.** | **2022 г.** | **2023 г.** | **2024 г.** | **2025 г.** | **млрд руб.** | **прирост, %** |
| **Расходы (открытая часть), в т.ч. производительные по разделам/ статьям:** | **21 520,0** | **21 876,0** | **22 472,5** | **22 877,6** | **22 456,2** | **936,2** | ***4,3*** |
| Общегосударственные вопросы, в т.ч.: |  |  |  |  |  |  |  |
| Фундаментальные исследования | 225,1 | 23,1 | 253,6 | 254,7 | 232,8 | 7,7 | *3,4* |
| Прикладные НИОКР | 51,3 | 53,2 | 37,8 | 35,4 | 27,1 | -24,2 | *-47,2* |
| Национальная оборона, прикладные НИОКР | 22,2 | 23,4 | 24,1 | 25,3 | 25,8 | 3,6 | *16,2* |
| Национальная безопасность и правоохранительная деятельность, прикладные НИОКР | 4,8 | 5,0 | 5,7 | 4,6 | 4,2 | -0,6 | *-12,5* |
| Национальная экономика, в т.ч.: |  |  |  |  |  |  |  |
| Транспорт | 518,1 | 360,0 | 438,7 | 351,3 | 302,1 | -216,0 | *-41,7* |
| Дорожное хозяйство | 1 187,3 | 1 059,0 | 958,8 | 1 051,1 | 1 198,4 | 11,1 | *0,9* |
| Связь и информатика | 132,8 | 151,1 | 99,4 | 105,7 | 57,7 | -75,1 | *-56,5* |
| Прикладные НИОКР | 300,1 | 238,7 | 337,0 | 334,3 | 285,1 | -15,0 | *-5,0* |
| Жилищно-коммунальное хозяйство, прикладные НИОКР | 0,6 | 0,5 | 0,0 | 0,6 | 0,0 | -0,6 | *-100,0* |
| Охрана окружающей среды, прикладные НИОКР | 0,8 | 0,8 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 0,3 | *37,5* |
| Образование | 1 064,4 | 1 299,0 | 1 363,5 | 1 398,1 | 1 203,0 | 138,6 | *13,0* |
| Культура, кинематография, прикладные НИОКР | 0,5 | 0,5 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,0 | *0,0* |
| Здравоохранение | 1 473,9 | 1 374,8 | 1 431,9 | 1 456,8 | 1 472,3 | -1,6 | *-0,1* |
| Социальная политика, прикладные НИОКР | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,4 | 0,2 | -0,3 | *-60,0* |
| Физическая культура и спорт, прикладные НИОКР | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,0 | *0,0* |
| **ВСЕГО** | **4 982,8** | **4 590,0** | **4 953,0** | **5 020,3** | **4 810,7** | **-172,1** | ***-3,4*** |
| *в % от расходов федерального бюджета* | *23,1* | *21,0* | *22,0* | *21,9* | *21,4* | *-* | *-* |
| *в % ВВП* | *3,8* | *3,1* | *3,3* | *3,1* | *2,8* | *-* | *-* |

*Источник:* Пояснительная записка, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

И хотя пока доля производительных расходов в общем объеме расходной части федерального бюджета в 2025 г. сокращается до 21,4% против 23,1% в 2021 г., ситуация может несколько улучшиться после распределения УУР (т.е. уже в рамках двух последующих бюджетных циклов).

**Расходы на общегосударственные вопросы**

Динамика расходов федерального бюджета по разделу «Общегосударственные вопросы» в 2021-2025 гг. представлена в *таблице 14*. В 2025 г. общий объем бюджетных ассигнований по разделу возрастает на 75,1 млрд руб. или на 4,3% в сравнении с 2021 г. Доля расходов по данному разделу в общем объеме запланированных бюджетных ассигнований сокращается с 7,1% в 2021 г. до 6,3% в 2025 г. В долях ВВП также ожидается снижение данных расходов на 0,2 п.п. до 1,1% в 2025 г., что будет минимальным значением с 2010 г. В целом динамика расходов по разделу «Общегосударственные вопросы» в 2023-2025 гг. согласуется с задачей бюджетной консолидации.

В разрезе подразделов наибольший рост расходов в номинальном выражении в 2025 г. относительно 2021 г. планируется по статье «Другие общегосударственные вопросы» на 328,2 млрд руб. или почти в 1,7 раза, а наибольшее сокращение – по статьям «Международные отношения и международное сотрудничество» и «Государственный материальный резерв» на 192,6 и 111,5 млрд руб. или на 46,0 и 53,8% соответственно.

Относительно объемов бюджетных расходов, утвержденным Законом № 390-ФЗ, существенных корректировок в плановых бюджетных ассигнованиях на 2023-2024 гг. не выявлено, за исключением увеличения расходов на финансовое обеспечение модернизации коммунальной инфраструктуры для органов власти в 2023 г. на 30,0 млрд руб., в 2024 г. на 100,0 млрд руб.

*Таблица* *14*

**Динамика расходов федерального бюджета по разделу «Общегосударственные вопросы» в 2021-2025 гг., млрд руб.**

| **Показатель** | **Кассовое исполнение** | **Оценка** | **Законопроект** | | | **Отклонение 2025 г. к 2021 г.** | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **2021 г.** | **2022 г.** | **2023 г.** | **2024 г.** | **2025 г.** | **млрд руб.** | ***прирост %*** |
| **Общегосударственные вопросы, в т.ч.:** | **1759,4** | **2628,6** | **1994,4** | **1993,1** | **1834,5** | **75,1** | ***4,3*** |
| Функционирование Президента РФ | 27,4 | 35,1 | 32,2 | 33,2 | 33,8 | 6,4 | *23,4* |
| Функционирование законодательных органов гос. власти | 16,9 | 19,5 | 20,5 | 21,3 | 22,0 | 5,1 | *30,2* |
| Функционирование Правительства РФ | 12,7 | 15,0 | 15,2 | 15,5 | 13,4 | 0,7 | *5,5* |
| Судебная система | 220,3 | 231,1 | 204,3 | 212,4 | 218,1 | -2,2 | *-1,0* |
| Обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов фин. надзора | 358,2 | 382,4 | 316,6 | 320,2 | 344,8 | -13,4 | *-3,7* |
| Обеспечение проведения выборов и референдумов | 25,2 | 8,1 | 40,9 | 5,4 | 5,0 | -20,2 | *-80,2* |
| Международные отношения и международное сотрудничество | 418,7 | 592,7 | 256,1 | 221,9 | 226,1 | -192,6 | *-46,0* |
| Государственный материальный резерв | 207,4 | 189,5 | 146,7 | 95,6 | 95,9 | -111,5 | *-53,8* |
| Фундаментальные исследования | 225,1 | 235,5 | 255,1 | 256,1 | 234,3 | 9,2 | *4,1* |
| Резервные фонды | 0,0 | 644,4 | 190,0 | 190,0 | 90,0 | 90 | *0,0* |
| Прикладные научные исследования | 51,3 | 55,8 | 33,0 | 35,4 | 27,1 | -24,2 | *-47,2* |
| Другие общегосударственные вопросы | 195,8 | 219,5 | 483,8 | 586,1 | 524,0 | 328,2 | *167,6* |

*Источник:* Пояснительная записка, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Объем зарезервированных бюджетных ассигнований в 2023-2025 гг. составит 488,1-616,4-438,5 млрд руб. соответственно, которые предполагается направить на совершенствование системы материальной мотивации федеральных государственных гражданских служащих, в резервный фонд Президента РФ и Правительства РФ и на другие задачи.

**Расходы на национальную оборону и правоохранительную деятельность**

Бюджетные ассигнования по разделу «Национальная оборона» в 2023 г. составят почти 5,0 трлн руб. или 3,3% ВВП против 4,7 трлн руб. и 3,2% ВВП в 2022 г. (*таблица* *11*). На 2024-2025 гг. пока запланировано сокращение данных расходов до 4,6 и 4,2 трлн руб. или до 2,9 и 2,5% ВВП соответственно. Относительно утвержденного Законом № 390-ФЗ объема бюджетных ассигнований по рассматриваемому разделу наблюдается заметный рост –на 1,5 трлн руб. в 2023 г. и на 1,0 трлн руб. в 2024 г., в основном по закрытым статьям расходов на другие вопросы в области национальной обороны.

В сравнение с фактическими объемами 2021 г. расходы на национальную оборону в 2025 г. возрастут на 634,9 млрд руб. или на 17,8%, что в целом согласуется с динамикой расходной части федерального бюджета за этот же период (+18,1%). Доля расходов на национальную оборону в общем объеме расходов федерального бюджета к 2025 г. сократится до 15,1% против 16,9% в 2022 г. и 17,1% в 2023 г. Основной объем расходов по рассматриваемому разделу направляется на финансирование Вооруженных Сил РФ: их доля в общем объеме расходов может составить 77,1% по итогам 2022 г. К 2025 г. запланировано сокращение данной доли до 64,8% за счет роста расходов по статье «Другие вопросы в области национальной обороны».

В общем объеме открытой части раздела «Национальная оборона» расходы на ГП «Обеспечение обороноспособности страны» в 2023-2025 гг. составляют 83% или около 1,2 трлн руб. ежегодно. По данному разделу финансируется ФП «Автомобильные дороги Минобороны России» в объеме 850 млрд руб. ежегодно, а также предусмотрены бюджетные ассигнования по ФП «Информационная инфраструктура», «Поддержание, развитие и использование системы ГЛОНАСС», «Развитие инфраструктуры Министерства обороны Российской Федерации», «Стимулирование развития оборонно-промышленного комплекса».

Бюджетные ассигнования по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» запланированыв объеме 4,4 трлн руб. в 2023 г. и 4,3 трлн руб. в 2024-2025 гг., что составляет 2,9-2,7-2,5% ВВП соответственно. При этом в предшествующий десятилетний период объем расходов по данному разделу не превышал 2,8% ВВП (в 2013 г.). Расходы на национальную безопасность в 2025 г. вырастут на 86,0% к уровню 2021 г., что существенно превысит темпы роста расходов федерального бюджета за аналогичный период (+18,1%). Как следствие, возрастет и доля бюджетных ассигнований на национальную безопасность с 9,4% в 2021 г. до 14,9% в 2025 г.

Относительно утвержденных Законом № 390-ФЗ объемов бюджетных ассигнований расходы по данному разделу увеличен в 2023 г. на 1,4 трлн руб. или 48,9% и в 2024 г. на 1,1 трлн руб. или в 2,8 раза. Можно предположить, что рост расходов в основном по статье «Другие вопросы» связан с фактором неопределенности по финансовому обеспечению правоохранительной деятельности и безопасности на территории новых субъектов РФ и их группировка в данном подразделе позволит уточнить направления и объемы расходов уже в ходе исполнения федерального бюджета.

По структуре открытых расходов на правоохранительную деятельность и безопасность объем финансирования органов внутренних дел составляет около 45% от общего объема расходов по данному разделу в 2023-2025 гг. По разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» предусмотрено финансирование нескольких государственных программ, в частности, ГП «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» (в среднем 850 млрд руб. в год), ГП «Обеспечение защиты личности, общества и государства» (306 млрд руб.), ГП «Юстиция» (338 млрд руб.).

В целом следует отметить, что динамика и структура открытых расходов федерального бюджета в 2023-2025 гг. по разделам «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» отвечает задачам безопасности и в условиях высокой неопределенности заложенные в Законопроекте оценки расходов будут существенно уточнены в рамках исполнения бюджета уже в 2023 г.

**Расходы на инфраструктуру и промышленность**

Законопроект предполагает в 2023 г. значительное сокращение в номинальном выражении по сравнению с уровнем 2022 г. общей суммы расходов федерального бюджета на развитие водного хозяйства, транспорта, дорожного хозяйства, а также связь и информатику(*таблица 15*). Так, общий объем расходов на указанные сферы в 2023 г. должен составить 1 531,7 млрд руб., что меньше уровня 2022 г. почти на четверть (23,5%). В 2024 и 2025 гг. увеличение расходов на инфраструктуру в номинальном выражении практически отсутствует (+0,03% и +3,4% г/г соответственно).

Общий объем расходов на инфраструктуру в номинальном выражении в 2025 г. снизится по отношению к уровню 2022 г. на 20,8%, при этом доля расходов на инфраструктуру в общем объеме расходов федерального бюджета за соответствующий период снизится еще более заметно – на 25,2% (с 7,3% до 5,4%).

Таблица 15

**Динамика расходов на инфраструктуру в 2022-2025 гг.**

| Показатель | 2022 г. | 2023 г. | 2024 г. | 2025 г. |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Водное хозяйство, млрд руб. | 30,2 | 26,9 | 23,9 | 26,4 |
| *% ВВП* | *0,02* | *0,02* | *0,01* | *0,02* |
| *доля в общем объеме расходов, %* | *0,11* | *0,09* | *0,08* | *0,09* |
| Транспорт, млрд руб. | 479,3 | 438,7 | 351,4 | 302,1 |
| *% ВВП* | *0,33* | *0,29* | *0,22* | *0,18* |
| *доля в общем объеме расходов, %* | *1,74* | *1,51* | *1,19* | *1,03* |
| Дорожное хозяйство (дорожные фонды), млрд руб. | 1 289,9 | 958,8 | 1 051,2 | 1 198,4 |
| *% ВВП* | *0,88* | *0,64* | *0,66* | *0,70* |
| *доля в общем объеме расходов, %* | *4,67* | *3,30* | *3,57* | *4,10* |
| Связь и информатика, млрд руб. | 201,5 | 107,3 | 105,7 | 57,8 |
| *% ВВП* | *0,14* | *0,07* | *0,07* | *0,03* |
| *доля в общем объеме расходов, %* | *0,73* | *0,37* | *0,36* | *0,20* |
| **ВСЕГО, млрд руб.** | **2 000,9** | **1 531,7** | **1 532,1** | **1 584,7** |
| *% ВВП* | *1,37* | *1,02* | *0,96* | *0,93* |
| *доля в общем объеме расходов, %* | *7,25* | *5,27* | *5,21* | *5,42* |

*Источник*: Приложение № 11 к Законопроекту.

Основное снижение расходов на инфраструктуру будет происходить в 2023 г. (на 23,5% по отношению к 2022 г.) и связано с существенным снижение расходов на связь и информатику, а также дорожное хозяйство по отношению к уровню 2022 г. В 2024 и 2025 годах предполагается незначительный рост совокупных расходов на инфраструктуру в номинальном выражение, однако динамика расходов по видам инфраструктуры будет разнонаправленной. Так, восстановительный рост расходов в 2024 и 2025 гг. предполагается в сфере дорожного хозяйства (прирост на 9,6% и 14,0% соответственно), при этом расходы на связь и информатику в 2024 г. почти не изменятся к предыдущему года, а в 2025 г. снизятся на 45,4%.

По итогам рассматриваемого периода предполагается снижение расходов на инфраструктуру как в долях ВВП, так и по доле в общем объеме расходов федерального бюджета, что связано с резким снижением номинальных расходов в 2023 г. и, как следствие, снижением обеих долей (более чем на 20%) с последующим околонулевым ростом в 2024 и 2025 гг. В 2025 г. доля инфраструктурных расходов в ВВП снизится на 32,2% (с 1,37 до 0,93% ВВП) по сравнению с 2022 г.

Таким образом, в 2023-2025 гг. запланировано сокращение инфраструктурных расходов на фоне роста ВВП и общего объема бюджетных расходов, при этом снижение расходов на инфраструктуру в сравнении с ростом номинальных расходов федерального бюджета к 2025 г. по отношению к 2022 г. запланировано по всем видам инфраструктуры.

Наибольшие вопросы с точки зрения относительных изменений вызывают расходы на связь и информатику, запланированное снижение которых в 2023 и 2025 г. на 46,8% и 45,4% г/г соответственно при отсутствии изменений в 2024 г. идет вразрез с решением высоко приоритетной задачи цифровизации российской экономики. В условиях такого резкого снижения за рассматриваемый период в 2025 г. расходы федерального бюджета на связь и информатику в номинальном выражении сократятся на 71,3% к уровню 2022 г. при росте расходов федерального бюджета за аналогичный период на 5,9%. На наш взгляд, подобное сокращение может привести к заметному торможению достигнутых темпов цифровизации отраслей российской экономики.

На протяжении предстоящей трехлетки предполагается также непрерывно снижать расходы на транспорт (на 8,5%, 19,9%, 14,0% соответственно). В результате в 2025 г. расходы на транспорт составят только 63% от уровня 2022 г., а их доля в общем объеме расходов федерального бюджета снизится на 40,5%. С учетом необходимости обеспечения внутристрановой мобильности населения такое значительное снижение расходов на транспорт представляется избыточным и может привести к дефициту услуг пассажирских перевозок внутри страны различной дальности.

Несмотря на предполагаемое значительное уменьшение расходов на дорожное хозяйство в 2023 г. на 25,7% г/г, в 2024-2025 гг. запланировано их увеличение на 9,6% и 14,0% соответственно. Таким образом, к 2025 г. расходы на дорожное хозяйство в номинальном выражении снизятся относительно 2022 г. только на 7,1%, однако даже такое снижение на фоне роста общих расходов федерального бюджета вызывает опасение с точки зрения выполнения целей по развитию автодорожной инфраструктуры.

Расходы на водное хозяйство имеют схожую динамику с расходами на дорожное хозяйство. Различие заключается в более мягком снижении расходов в 2023 г. (на 11,0% г/г) и дополнительном снижении в 2024 г. еще на 11,2% г/г. В 2025 г. предполагается компенсаторный рост, таким образом, что по итогам 2025 г. расходы снизятся к уровню 2022 г. на 12,6%.

В целом анализ Законопроекта и Пояснительной записки показывает, что имеет место значительное сокращение производительных расходов в номинальном выражении в 2023 и 2025 гг., которое составит 8,3% и 4,2% соответственно при минимальном росте (на 0,7%) в 2024 г. Для непроизводительных расходов после роста на 3,5% в 2023 году предполагается небольшое снижение на 2,5% и 3,8% в 2024 и 2025 гг. соответственно. В результате общий объем производительных расходов в 2025 году в номинальном выражении снизится на 11,5% по отношению к уровню 2022 года, в то время как общий объем непроизводительных расходов за соответствующий период снизится лишь на 3,0%.

По результатам анализа расходов на инфраструктуру в рассматриваемом Законопроекте можно сделать следующие выводы.

При росте общих объемов расходов федерального бюджета в номинальном выражении на трехлетний период, за исключением последнего года (рост год к году 5,2%, 1,3%, -0,6% в 2023-2025 гг. соответственно) запланировано значительное снижение расходов на инфраструктуру по всем ее видам (от -7,1% до -71,3%), особенно в части расходов на связь и информатику и транспорт, что будет негативно сказываться на реализации НП «Цифровая экономика», достижении целевых показателей национальной цели «Цифровая трансформация», а также инфраструктурных показателей НП «Безопасные качественные дороги» и Комплексного плана модернизации и расширения магистральной транспортной инфраструктуры.

При этом наибольшие вопросы вызывает резкое и значительное снижение расходов на связь и информатику, а также на транспорт: в 2025 г. расходы на эти направления соответственно снизятся на 71% и 37% по отношению к 2022 г. в сравнении с общим ростом расходов бюджета на 5,9%. Это может существенно осложнить достижение значений целевых показателей в рамках системы стратегических и программных документов в сфере развития транспортной отрасли и информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ) России.

В условиях завершающейся пандемии коронавируса и внешних санкционных ограничений продолжается усиление спроса на развитие сектора ИКТ в связи с необходимостью импортозамещения и активным внедрением дистанционного формата работы и взаимодействия между экономическими агентами. Развитие цифровых технологий и в ближайшие годы продолжит оставаться драйвером не только непосредственного цифровой сферы, но и отраслей реального сектора – сельского хозяйства, промышленности, финансовой сфера, розничной торговли и др.[[41]](#footnote-42) Серьезное снижение расходов на связь и информатику может представлять определенные риски для достижения целевых показателей национальной цели по цифровой трансформации, сформулированной в Указе Президента РФ № 474.

В мае 2022 года Президент РФ отмечал, что развитие инфраструктуры является одним из основных драйверов экономики[[42]](#footnote-43). Важность сохранения и наращивания инвестиций в инфраструктуру, особенно в периоды кризисов, отмечается и в большом числе исследований[[43]](#footnote-44). Изменение геополитической обстановки уже привело к переориентации торговых потоков на восток. В дальнейшем этот тренд, вероятно, будет усиливаться, что потребует ускоренного развития соответствующей инфраструктуры, включая, например, развитие международного транспортного коридора «Север – Юг» на Иран, декларация о развитии которого была подписана в сентябре 2022 г.[[44]](#footnote-45), а также расширение пропускной способности Восточного полигона, планы по развитию которого прорабатывались и ранее[[45]](#footnote-46), а в нынешних условиях отмечается потенциальный рост дефицита пропускной способности[[46]](#footnote-47).

Важно отметить, что ряд развивающихся стран вкладывают существенные (в долях ВВП) объемы средств в ускоренное развитие транспортной инфраструктуры. Так, расходы развивающихся стран на инфраструктуру составляют около 5,5% ВВП, развитых – 2,6-3,1% ВВП[[47]](#footnote-48). При этом для России это значение колеблется только около 1%. Важно отметить, что снижение расходов на транспорт в 2025 г. более чем на треть по отношению к 2022 г., а также расходов на дорожное хозяйство на 7% за аналогичный период может создать значительные трудности для развития транспортной отрасли в ближайшей перспективе. Кроме того, такая бюджетная политика может оказывать негативное влияние на развитие внутреннего туризма, которому планируется уделять особое внимание в связи с введенными внешними ограничениями.

***Промышленность***

Основные направления развития промышленного комплекса России, порядок финансового обеспечения и механизмы реализации мероприятий государственной поддержки определены в ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности».

Из Законопроекта следует, что общий объем бюджетных ассигнований на 2023 г. ниже заложенного в бюджет 2022 г. объема на 18,5%. Основные мероприятия госпрограммы на период 2023-2025 гг. в Законопроекте структурированы по федеральным проектам и отдельным субсидиям по различным направлениям. Обращает на себя внимание снижение финансового обеспечения федеральных проектов, связанных с цифровизацией – «Информационная безопасность», «Искусственный интеллект» и «Цифровые технологии». Однако данное снижение финансирования не соответствует ранее принятым решениям. В частности, в 2021 г. Президент России утвердил стратегию национальной безопасности РФ, в которой впервые значимое место отведено информационной безопасности[[48]](#footnote-49). Это одно из ключевых направлений концентрации усилий на ближайшие годы с учетом усложнения геополитической обстановки. Развитие сферы искусственного интеллекта и цифровых технологий является ключевым драйвером не только для цифровой сферы, но и для других прикладных отраслей[[49]](#footnote-50). Согласно исследованию Gartner, все, что касается применения искусственного интеллекта, выделено в одну из трех групп наиболее перспективных технологий в 2022 г.[[50]](#footnote-51). По указанным причинам отставание в указанных сферах может формировать негативные эффекты в будущем. Важно отметить, что даже если такое снижение расходов связано с переструктуризацией мероприятий в рамках ФП и, например, прикреплению их к другим проектам, важно обеспечить сохранение расходов по указанным направлениям.

В целом снижение финансирования ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» в 2023 г. на 29,4%, а в 2025 г. – на 47% к уровню 2022 г., вызывает значительные вопросы. Значительное сокращение расходов на федеральные проекты, связанные с цифровизацией, может привести к недостижению целевых показателей Национальной программы «Цифровая экономика», а также индикаторов национальной цели «Цифровая трансформация».

**Расходы на поддержку сельского хозяйства**

В системе взаимоотношений сельского хозяйства и федерального бюджета произошли кардинальные изменения, суть которых в состоявшемся переходе сельского хозяйства из субсидируемой отрасли в профицитную за счет развития отдельных конкурентных подотраслей. А значит направления и механизмы бюджетной поддержки сельского хозяйства должны быть модифицированы с учетом данного обстоятельства. Именно с этой позиции представлен анализ Законопроекта.

**1. Значительное сокращение объемов финансирования сельского хозяйства**

Законопроектом на 2023 г. предусмотрены расходы федерального бюджета на реализацию государственных программ, составляющих финансовую основу аграрной политики, в размере 432,2 млрд руб. (*таблица 16*). Планируемая величина расходов на 19,3 млрд руб. или на 4,3% меньше расходов 2022 г. (по данным сводной бюджетной росписи). С учетом прогнозируемой инфляции в 2022 г. сокращение финансирования аграрного сектора в реальном исчислении составит порядка 15%.

*Таблица 16*

**Расходы федерального бюджета в 2022-2023 гг. на реализацию программ аграрной политики (наиболее существенные изменения к 2022 г.), млрд руб.**

| **Направления расходов** | **2022 г.\*** | **2023 г.** | **Прирост** | |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **млрд руб.** | **%** |
| ***Государственные программы, ВСЕГО*** | ***451,4*** | ***432,2*** | ***-19,3*** | ***-4,3*** |
| **ГП развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия** | **376** | **344,8** | **-31,2** | **-8,3** |
| ФП «Развитие отраслей и техническая модернизация агропромышленного комплекса» | 89,5 | 81,9 | -7,6 | -8,5 |
| ФП «Стимулирование инвестиционной деятельности в агропромышленном комплексе» | 183,2 | 173,4 | -9,8 | -5,3 |
| ФП «Развитие отраслей овощеводства и картофелеводства» | 0 | 5 | 5 |  |
| ФП «Экспорт продукции агропромышленного комплекса» | 63 | 41,4 | -21,6 | -34,3 |
| КПМ «Обеспечение деятельности Министерства сельского хозяйства Российской Федерации и подведомственных организаций» | 17,5 | 19,8 | 2,3 | 12,9 |
| КПМ «Организация ветеринарного и фитосанитарного надзора» | 12,7 | 10,3 | -2,4 | -18,8 |
| Прочее | 10,1 | 13 | 2,9 | 28,4 |
| **ГП «Комплексное развитие сельских территорий»** | **50,1** | **50** | **-0,1** | **-0,3** |
| ФП «Развитие жилищного строительства на сельских территориях и повышение уровня благоустройства домовладений» | 21,7 | 23,7 | 2 | 9,2 |
| ФП «Современный облик сельских территорий» | 18,6 | 15,7 | -2,9 | -15,6 |
| Прочее | 9,8 | 10,6 | 0,8 | 7,8 |
| **ГП «Эффективное вовлечение в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса»** | **25,4** | **37,4** | **12,1** | **47,6** |
| ФП «Вовлечение в оборот и комплексная мелиорация земель сельскохозяйственного назначения» | 4,9 | 2,6 | -2,4 | -47,7 |
| ФП «Экспорт продукции агропромышленного комплекса» | 6,8 | 9,5 | 2,7 | 38,7 |
| ВП «Строительство, реконструкция и капитальный ремонт объектов мелиоративного комплекса государственной собственности Российской Федерации» | 2,5 | 9,6 | 7, | 282,8 |
| КПМ «Обеспечение эффективного управления мелиоративным комплексом и организация рационального использования земель сельскохозяйственного назначения» | 10,6 | 15,4 | 4,8 | 45,7 |
| Прочее | 0,5 | 0,4 | -0,2 | -30,1 |

*Примечание*: \* – показатели сводной бюджетной росписи (далее – СБР) 2022 г.

*Источник:* Приложение 10 к Пояснительной записке, расчеты автора.

Наиболее существенные изменения в относительном выражении затронули ГП «Эффективное вовлечение в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса», финансирование которой возросло на 47,6% за счет роста расходов на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт объектов мелиоративного комплекса (рост более чем в 3 раза) и обеспечение эффективного управления мелиоративным комплексом и организации рационального использования земель сельскохозяйственного назначения (+45,7%).

Поддерживая в целом идею развития мелиорации, следует отметить, что вовлечение неиспользуемых земель в оборот требует дополнительного обоснования, так как потенциал роста производства продукции растениеводства за счет повышения урожайности на уже освоенных площадях еще далеко не исчерпан. Стимулирование увеличения посевных площадей за счет неиспользуемых является экстенсивной формой развития производства, потребует новых ресурсов и государственной поддержки в то время, как объем господдержки отрасли падает. Рост расходов на реализацию ФП «Экспорт продукции агропромышленного комплекса» в указанной госпрограмме (+38,7%) не компенсирует общее сокращение расходов по данному проекту в рамках всех госпрограмм (-27,1%).

В абсолютном измерении наиболее существенные изменения относятся к расходам на реализацию ГП развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (также далее – Госпрограмма) (-31,2 млрд руб., -8,3%) из которых 21,6 млрд руб. или 69,2% приходится на сокращение финансирования экспорта. Помимо этого, сокращаются расходы на развитие отраслей и техническую модернизацию (-8,5%) и стимулирование инвестиционной деятельности в агропромышленном комплексе (-5,3%). В рамках комплексов процессных мероприятий предусмотрено перераспределение средств с организации ветеринарного и фитосанитарного надзора на обеспечение деятельности Минсельхоза России и подведомственных организаций. Средства в размере 5 млрд руб. (более 1% от объема финансирования госпрограммы) выделяются на развитие овощеводства и картофелеводства, что стало следствием ценового кризиса на этом рынке в 2021-2022 гг.

В рамках незначительных изменений в объеме финансирования ГП «Комплексное развитие сельских территорий» существенные ресурсы перераспределяются с реализации ФП «Современный облик сельских территорий» на развитие жилищного строительства на сельских территориях и повышение уровня благоустройства домовладений.

Поскольку 80% расходов федерального бюджета на реализацию госпрограмм аграрной политики осуществляются в рамках ГП развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия целесообразно раскрыть содержание изменений в ней более подробно (*таблица 17*).

*Таблица 17*

**Расходы федерального бюджета в 2022-2025 гг. на реализацию ГП развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, млрд руб.**

| **Меры** | **2022 г.\*** | **2023 г.** | **2024 г.** | **2025 г.** | **Прирост к 2022 г., %** | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **2023 г.** | **2024 г.** | **2025 г.** |
| **ВСЕГО** | 375,95 | 344,75 | 331,15 | 239,16 | -8,3 | -11,9 | -36,4 |
| **Федеральные проекты** | 344,80 | 313,76 | 301,05 | 208,41 | -9,0 | -12,7 | -39,6 |
| «Развитие отраслей и техническая модернизация АПК» | 89,50 | 81,92 | 86,87 | 89,20 | -8,5 | -2,9 | -0,3 |
| «Стимулирование инвестиционной деятельности в АПК» | 183,18 | 173,41 | 135,98 | 108,97 | -5,3 | -25,8 | -40,5 |
| «Создание условий для независимости и конкурентоспособности отечественного АПК» | 0,83 | 1,71 | 1,84 | 1,84 | 106,0 | 121,7 | 121,7 |
| «Стимулирование развития виноградарства и виноделия» | 2,40 | 3,50 | 2,60 | 2,70 | 45,8 | 8,3 | 12,5 |
| «Развитие сельского туризма» | 0,30 | 0,50 | 0,70 | 0,70 | 66,7 | 133,3 | 133,3 |
| «Развитие отраслей овощеводства и картофелеводства» | 0,00 | 5,00 | 5,00 | 5,00 |  |  |  |
| «Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства» | 5,63 | 6,36 | 9,12 | 0,00 | 13,0 | 62,0 | -100,0 |
| «Экспорт продукции АПК» | 62,96 | 41,36 | 58,94 | 0,00 | -34,3 | -6,4 | -100,0 |
| **Ведомственные проекты** | 0,98 | 0,95 | 0,61 | 0,60 | -3,1 | -37,8 | -38,8 |
| «Цифровое сельское хозяйство» | 0,12 | 0,23 | 0,10 | 0,09 | 91,7 | -16,7 | -25,0 |
| «Укрепление материально-технической базы Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору» | 0,86 | 0,72 | 0,51 | 0,51 | -16,3 | -40,7 | -40,7 |
| **Комплексы процессных мероприятий** | 30,16 | 30,04 | 29,49 | 30,15 | -0,4 | -2,2 | 0,0 |
| КПМ «Обеспечение деятельности Минсельхоза РФ и подведомственных организаций» | 17,50 | 19,76 | 18,85 | 19,23 | 12,9 | 7,7 | 9,9 |
| КПМ «Организация ветеринарного и фитосанитарного надзора» | 12,66 | 10,28 | 10,64 | 10,92 | -18,8 | -16,0 | -13,7 |

*Примечание*: \* по СБР на сентябрь 2022 г.

*Источник:* Приложение 10 к Пояснительной записке, расчеты авторов.

Как видно из *таблицы 17*, в 2022-2025 гг. сократится финансирование федеральных проектов «Стимулирование инвестиционной деятельности в АПК», «Развитие отраслей и техническая модернизация АПК», «Экспорт продукции АПК». К 2025 г. планируется завершить ФП «Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства», при этом МСП лишатся в 2025 г. 9 млрд руб. финансирования, ранее выделявшегося им в рамках этого проекта в 2024 г. без видимой замены. Чрезмерным выглядит сокращение финансирования ФП «Экспорт продукции АПК» с 63 млрд руб. в 2022 г. до 0 в 2025 г. Парадоксально, но перестает поддерживаться направление, с которым, судя по названию, напрямую связано поступление экспортных доходов в бюджет. Причем обоснование в пояснительной записке туманное – «в связи с применением общих подходов и особенностей распределения и (или) перераспределения предельных базовых бюджетных ассигнований»[[51]](#footnote-52), что естественным образом вызывает ряд вопросов и в первую очередь, неужели в 2025 г. отпадет необходимость в поддержке организаций в целях продвижения продукции АПК на внешние рынки, а также во многих других мерах, включенных в этот ФП? По сути указанный ФП планируется закрыть без всякого анализа эффективности включенных в него мер, предложений по их включению в другие проекты или меры процессного характера. Такой подход едва ли можно считать взвешенным.

В Госпрограмме финансирование направлено в основном на малобюджетные узкие отраслевые проекты - картофелеводство, виноградарство и виноделие, сельский туризм.

Финансирование ФП «Создание условий для независимости и конкурентоспособности отечественного АПК» планируется удвоить по сравнению с 2022 г., однако это малобюджетный проект (менее 2 млрд руб. в год за период 2023-2025 гг.), что не сопоставимо с сокращением на 74 млрд руб. в 2025 г. проекта по стимулированию инвестиционной деятельности в АПК. Снижение связано, в частности, «с перераспределением бюджетных ассигнований с льготного кредитования на более приоритетные направления агропромышленного комплекса в 2025 году на 11 431,6 млн рублей по сравнению с параметрами Бюджетного прогноза»[[52]](#footnote-53). С этим трудно согласиться, т.к. именно льготное кредитование являлось и является наиболее востребованным и приоритетным для сельхозпроизводителей, особенно краткосрочное.

Таким образом, содержащихся в Пояснительной записке обоснований сокращения бюджетных расходов на поддержку сельского хозяйства представляется явно недостаточным для понимания причин и перспектив проводимой бюджетной политике в данной отрасли.

**2. Сокращение финансирования программы развития сельского хозяйства при планировании роста его производства**

При значительном сокращении финансирования Госпрограммы по сравнению с 2022 г.: на 31,2 млрд руб. (-8,3%) в 2023 г., 44,8 млрд руб. (-12%) в 2024 г. и рекордные 136,8 млрд руб. (-36,4%) в 2025 г., планируется последовательный рост производства продукции сельского хозяйства год к году[[53]](#footnote-54). Так, планируемое «увеличение валового сбора зерновых и зернобобовых культур в перспективе до 2025 г. должно составить 141,9 млн тонн, что на 16,9% выше уровня 2021 г.»[[54]](#footnote-55). В Пояснительной записке не сказано, за счет каких источников будет осуществлен рост при уменьшении федерального финансирования, изъятия части прибыли за счет импортных пошлин и ограниченном возврате этих пошлин для развития отрасли.

Планируемый рост объемов производства продукции сельского хозяйства должен, по мнению авторов Прогноза, обеспечиваться за счет привлечения инвестиций и создания благоприятных условий для них: «В целях достижения прогнозируемых объемов производства сельскохозяйственной и пищевой продукции важнейшим условием по-прежнему является сохранение благоприятных условий для привлечения инвестиций»[[55]](#footnote-56). Однако, именно меры, направленные на содействие частным инвестициям, создание благоприятных условий для малого бизнеса, развитие экспорта, секвестируются больше всего.

**3. Кардинальное изменение в источниках финансирования сельского хозяйства: сельское хозяйство в значительной мере финансирует само себя. Однако было бы оправданным не увязывать сумму поддержки сельского хозяйства и развития сельских территорий с поступлениями в бюджет за счет экспортных пошлин в условиях высоких геополитических рисков (объем бюджетных доходов от пошлин не гарантирован)**

Введение экспортной пошлины на зерновые и продукты переработки масличных культур привело к одному из самых масштабных изъятий средств из этих отраслей сопоставимому с объемом федерального финансирования Госпрограммы. Так, согласно расчетам по статьям классификации доходов федерального бюджета на 2023 г. и на плановый период 2024 и 2025 гг. сумма вывозных таможенных пошлин на зерновые культуры в 2023 г. составит 220,0 млрд руб., на масло подсолнечное – 12,9 млрд руб., на подсолнечный шрот – 3,8 млрд руб. Планируется, что общая сумма вывозных таможенных пошлин на аграрную продукцию в 2023 г. составит 236,7 млрд руб. – почти 70% от расходов на финансирование всей Госпрограммы в 2023 г. В ст. 6 Законопроекта установлено, что «бюджетные ассигнования на 2023 г. в объеме до 179,6 млрд руб., на 2024 г. в объеме до 128,6 млрд руб. и на 2025 г. в объеме до 102,5млрд руб. предоставляются на реализацию мер ГП развития сельского хозяйства, ГП «Эффективное вовлечение в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса», ГП «Комплексное развитие сельских территорий» и ГП «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» в части расходов на сельское хозяйство в случае и в пределах поступления доходов федерального бюджета от уплаты вывозных таможенных пошлин на зерновые культуры, вывозимые из России за пределы государств - участников соглашений о Таможенном союзе». Таким образом, фактически от состояния зерновой отрасли и возможности экспорта зерна поставлено в зависимость финансирование всего сельского хозяйства. Роль экспорта зерновых и масличных как источника поступлений доходов становится ключевой, поскольку он выведен из-под западных санкций, однако сопутствующие барьеры, накладываемые на страхование, фрахт, заход судов в иностранные порты, сильно затрудняют его. Если не удастся преодолеть эти барьеры, производители столкнуться не только с невозможностью экспортировать зерно, но и с внутренним затовариванием, наблюдаемым уже в настоящее время.

Сокращение числа производителей из-за мобилизации работников малых сельхозорганизаций и крестьянских (фермерских) хозяйств также несет определенный риск недополучения запланированных доходов от пошлин. На наш взгляд, для обеспечения устойчивости сельского хозяйства не целесообразно ставить финансирование сельского хозяйства в прямую зависимость от поступления экспортных пошлин от зерновых, т.к. возможность экспорта зависит сейчас не только и не столько от сельхозпроизводителей. Предлагается вернуться к традиционному способу формирования бюджета, когда финансирование госпрограмм из федерального бюджета не привязывается к конкретному источнику финансирования.

**4. Несогласованность в определении базовой цены на зерно, сверх которой будет взиматься пошлина, и ценой, которая признается низкой и требующей поддержки через товарные интервенции для обеспечения безубыточности производителей зерна**

В настоящее время действует базовая цена в размере 15 тыс. руб., с которой начинают исчисляться пошлины (Постановление Правительства РФ № 1179 от 30.06.2022 г.). Тем самым признается, что сумма в 15 тыс. руб. является достаточной для покрытия издержек зернопроизводителей, гарантируя им минимально допустимую прибыль. В то же время приказом Минсельхоза России на 2022-2023 гг. установлена минимальная цена на пшеницу мягкую 3-класса в сумме 15 840 руб. за тонну (с НДС). Тем самым фактически признается, что 15,8 тыс. руб. является критическим уровнем, требующем поддержки цены за счет интервенционных закупок государства. В этой связи представляется обоснованным взаимоувязать (уравнять) базовую цену, от которой начинает действие пошлина, и цену интервенций на одном из указанных уровней.

**5. Несовершенный механизм формирования бюджета для проведения закупочных зерновых интервенций**

Ежегодные платежи для оказания закупочных интервенций на рынке зерна традиционно предусматриваются в бюджете. Потребность в них возникает только в отдельные годы (при неблагоприятной конъюнктуре). При этом ежегодная сумма, предусмотренная в федеральном бюджете, как правило, оказывается либо невостребованной, либо недостаточной для интервенций. Несмотря на это, отсутствует возможность накапливать ежегодные отчисления с тем, чтобы можно их было использовать при необходимости сверх суммы, предусмотренной в бюджете текущего года. Таким образом, представляется целесообразным перейти к формированию Фонда зерновых интервенций, в котором будут аккумулироваться ежегодные платежи для осуществления зерновых интервенций. Этот шаг можно рассматривать в качестве промежуточного на пути к созданию системы страхования доходов сельхозпроизводителей.

**6. Необходимость пересмотра механизма товарно-закупочных интервенций для увеличения поступлений средств в федеральный бюджет**

При росте рыночных цен на зерно сверх устанавливаемого ежегодно максимального уровня Минсельхоз России проводит товарные интервенции, т.е. продажу зерна из интервенционного фонда. Реализация по максимальным ценам зерна, закупленного в интервенционный фонд по минимальным ценам, делает возможными дополнительные поступления в бюджет. На деле за прошедшие годы федеральный бюджет не получал данных средств, а, напротив, доплачивал Агенту (ПАО ОЗК-Зерно) за хранение зерна в интервенционном фонде. Установленные Правительством РФ правила реализации зерна из интервенционного фонда содержат дестабилизирующие рынок зерна меры: в частности, продажу зерна по решениям Правительства РФ по ценам ниже рыночных, длительное хранение зерна в интервенционном фонде с последующей продажей его по минимальным ценам закупки (например, закупленное в 2008 г. в интервенционный фонд зерно продавалось в 2016 г. по минимальным ценам закупки) и другие. В этой связи требуют обсуждения как новая концепция осуществления товарных интервенций в узком смысле (как проводить товарные интервенции, чтобы получать доход в бюджет), так и функционирование самого механизма закупочных и товарных интервенций в широком смысле.

**Расходы на образование**

***Общие тенденции***

Большая часть расходов на образование традиционно приходится на субъекты Российской Федерации: согласно запланированным на 2022 г. расходам на образование, доля консолидированного бюджета субъектов РФ на образование должна составить порядка 77%. В 2023 г. в связи со складывающейся социально-экономической ситуацией можно ожидать определенных сложностей в исполнении региональных бюджетов, что в свою очередь способно негативно повлиять на бюджетное финансирование региональных и муниципальных систем образования. Соответственно, расходы федерального бюджета на образование должны были бы учитывать данную проблему и смягчать ее за счет ГП «Развитие образования» и НП «Образование». Вместе с тем по большинству позиций указанных стратегических документов происходит снижение бюджетных расходов (подробнее ниже в настоящем разделе), что может негативно повлиять на качество общего и среднего профессионального образования в субъектах РФ.

Бюджетные расходы на высшее образование, напротив, практически полностью финансируются из федерального бюджета: в 2022 г. они должны были покрыть 96,3% расходов на эту цель. При этом необходимо учитывать, что в Российской Федерации доходы высших учебных заведений складываются из множества источников. В частности, удельный вес поступлений из федерального бюджета в общих доходах государственных высших учебных заведений составил в 2021 г. 56,4%, в свою очередь на долю населения приходилось 21,7% совокупных доходов ВУЗов и на долю организаций – 12,6%. В 2023 г. можно ожидать, с одной стороны, падения платежеспособного спроса на высшее образование как со стороны населения в силу сокращения доходов домохозяйств, так и со стороны организаций, что обусловлено вынужденной структурной трансформацией российской экономики. Данное обстоятельство актуализирует вопрос замещения внебюджетных доходов высших учебных заведений расходами федерального бюджета для обеспечения устойчивости системы высшего образования в изменяющейся внешней среде. С другой стороны, продолжение специальной военной операции и возможных последующих мобилизаций способны привести к росту поступлений выпускников школ в высшие учебные заведения (в последние годы нацеленность молодежи на высшее образование снижалась в противовес росту спроса на среднее профессиональное образование) для получения отсрочки от мобилизации. Кроме того, этот процесс может привести к сокращению спроса на программы среднего профессионального образования выпускников 9-го класса и увеличения их перехода в 10-й класс, что потенциально должно увеличить расходы региональных и муниципальных бюджетов на образование и, в случае дефицита указанных бюджетов, потребуется увеличение трансфертов (субсидий) со стороны Федерации.

Еще одной проблемой, обусловленной структурной трансформацией экономики, становится необходимость масштабной переподготовки работников с присвоением новой квалификации во многих отраслях российской экономики, что также потребует дополнительных расходов федерального бюджета, поскольку расходы частных организаций на эти цели будут продолжать снижаться (они уже сокращаются в 2022 г.).

***Дошкольное образование***

Законопроектом предусмотрено ежегодное сокращение расходов федерального бюджета по подразделу «Дошкольное образование» с 2023 по 2025 гг., что согласуется с тенденцией сокращения численности детей дошкольного возраста.

Паспортом ГП «Развитие образования» предусмотрено выравнивание стартовых возможностей детей дошкольного возраста за счет обеспечения и сохранения 100 процентов доступности качественного дошкольного образования, в том числе присмотра и ухода за детьми.

Согласно данным Минпросвещения России, доступность дошкольного образования для детей в возрасте от полутора до трех лет в Российской Федерации по итогам 2021 г. составила 96,3%, по состоянию на 1 сентября 2022 г. – 95,3%. Показатель доступности был ниже среднероссийского уровня в 24 субъектах РФ. В 2021 г. охват детей от одного года до трех лет дошкольным образованием составил 37,4%. Показатель охвата оценен по данным Росстата исходя из соотношения числа воспитанников дошкольных организаций и общей численности детей соответствующего возраста.

Для детей в возрасте от трех до семи лет доступность дошкольного образования в Российской Федерации в 2021 г. составила 99,6%. Показатель ниже среднероссийского уровня отмечен в 5-ти субъектах РФ. Охват детей от трех до семи лет дошкольным образованием в 2021 г. составил 85,2%.

Следовательно, охват дошкольным образованием детей от одного года до трех лет более чем в 2 раза ниже, чем для детей от трех до семи лет. Учитывая то, что сложная социально-экономическая ситуация может побудить женщин с детьми к трудоустройству, отсутствие достаточного числа мест в дошкольных организациях может затруднить выход на рынок труда женщин, имеющих детей раннего возраста, что ограничит потенциальные доходы домохозяйств. Незапланированный рост потребности мест в дошкольных организациях также может снизить показатель доступности дошкольного образования.

В 2021 г. в частных детских садах воспитывалось 133,2 тыс. детей, что составляет 1,9% от общего числа детей в дошкольных организациях. В случае ухудшения социально-экономический ситуации часть семей не смогут оплачивать услуги частных детских садов и будут претендовать на места в государственных (муниципальных) организациях, что может сократить показатель доступности дошкольного образования.

Согласно Законопроекту субсидии из федерального бюджета (межбюджетные трансферты) на создание дополнительных мест для детей в возрасте от полутора до трех лет в образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, в 2023 г. составят 3,04 млрд руб., а с 2024 г. финансирование по этой позиции не предусмотрено. В целях предотвращения дефицита мест в дошкольных организациях целесообразно продлить предоставление указанных субсидий в плановом периоде 2024 и 2025 гг. в объеме не менее 3 млрд руб. в год, а также зарезервировать на эти цели дополнительные средства в 2023 г.

***Общее образование***

Законопроектом предусмотрено ежегодное увеличение расходов федерального бюджета по подразделу «Общее образование» в 2023-2024 гг. относительно предыдущих лет, что обусловлено ростом численности обучающихся, необходимостью замены ветхих зданий школ, ликвидацией обучения в третью смену. По сравнению с объемами, утвержденными Законом № 390-ФЗ, расходы лишь немного увеличены в 2023-2024 гг. В связи с завершением НП «Образование» расходы в 2025 г. будут в полтора раза меньше, чем в 2024 г.

Согласно Законопроекту, расходы на реализацию ФП «Цифровая образовательная среда» по разделу «Общее образование» в 2023 г. составят 974,6 млн руб., что в 4,4 раза меньше относительно финансирования этой позиции в 2022 г. (4,3 млрд руб.), в 2024 г. – 989,6 млн руб., в 2025 г. финансирование не предусмотрено. По сравнению с объемами, утвержденными Законом № 390-ФЗ, в 2023 г. расходы снижены на 25,4 млн руб. (2,5%), а в 2024 г. на 1,08 млрд руб. (в 2 раза). Значительное сокращение объемов финансирования данного проекта связано с прекращением предоставления из федерального бюджета субсидий (межбюджетных трансфертов) на государственную поддержку образовательных организаций в целях оснащения (обновления) их компьютерным, мультимедийным, презентационным оборудованием и программным обеспечением в рамках эксперимента по модернизации начального общего, основного общего и среднего общего образования. Объем этих субсидий в 2022 г. составляет 3,3 млрд руб. Законопроектом не предусмотрено предоставление указанной субсидии. Доля обучающихся по программам общего образования с применением электронного обучения в среднем по Российской Федерации составляет 20,5%. Этот показатель ниже среднероссийского уровня в 67 субъектах РФ. В г. Москве электронным обучением охвачено 96,4% школьников. Для выравнивания возможностей доступа школьников к электронному обучению целесообразно продолжить предоставление регионам субсидий в целях оснащения школ компьютерным, мультимедийным, презентационным оборудованием и программным обеспечением в период с 2023 по 2025 гг. в объеме не менее 3,5 млрд руб. ежегодно.

***Дополнительное образование детей***

Согласно Законопроекту, расходы федерального бюджета по подразделу «Дополнительное образование детей» в 2023 г. составят 30,9 млрд руб., что примерно на четверть больше, чем в 2022 г. В 2024 г. расходы будут снижены на 17,4%, относительно предыдущего года, а в 2025 г. – сокращены в два раза. По сравнению с объемами, утвержденными Законом № 390-ФЗ, в 2023 г. расходы увеличены на 8%, а в 2024 г. сокращены на 2,3%. Госпрограммой «Развитие образования» предусмотрено повышение охвата детей от 5 до 18 лет дополнительным образованием с 76% в 2021 г. до 80% в 2024 г. За этот период контингент детей данного возраста возрастет на 3%, что усложнит достижение целевого показателя. В 2025 г. рост контингента, скорее всего, продолжится. Для обеспечения достижения целевых ориентиров данной программы представляется важным сохранение объема бюджетных расходов в 2024 г. на уровне 2023 г., а для закрепления достигнутых результатов – продолжение финансирования мероприятия «Создание новых мест в образовательных организациях различных типов для реализации дополнительных общеразвивающих программ всех направленностей» в 2025 г. в объеме 2 млрд руб.

***Среднее профессиональное образование (СПО)***

Несмотря на постоянный рост финансирования СПО из консолидированного бюджета Российской Федерации и территориального государственного внебюджетного фонда на протяжении пятилетнего периода с 2017 по 2021 гг., доля финансирования СПО в общем финансировании образования все последние годы снижалась (*рисунок 2*).

|  |  |
| --- | --- |
| Консолидированный бюджет субъекта РФ и территориального государственного внебюджетного фонда, млрд руб. | Доля финансирования СПО в общем финансировании образовании из консолидированного Бюджета, % |
|  |  |

*Источник:* расчеты авторов по данным Федерального казначейства.

***Рисунок 2* –** **Изменения финансирования СПО и доли финансирования СПО в общем финансировании образования из консолидированного бюджета Российской Федерации и территориального государственного внебюджетного фонда с 2017 г. по 2021 г.**

Расходы на СПО из федерального бюджета начиная с 2017 г. довольно сильно выросли. Так, утвержденные бюджетные назначения составили от 10,6 млрд руб. в 2017 г. до 40,5 млрд руб. в 2021 г. и 62,5 млрд руб. в 2022 г. Доля финансирования СПО из федерального бюджета относительно общего финансирования образования выросла с 1,7% в 2017 г. до почти 4,2% в 2022 г. (согласно сводной бюджетной росписи).

Законопроектом предусмотрено небольшое снижение бюджетных расходов на систему среднего профессионального образования по сравнению с Законом № 390-ФЗ: в 2023 году на 1,9% и на плановый период на 0,7% за счет расходов на обновление материально-технической базы профессиональных образовательных организаций и создание центров опережающей профессиональной подготовки. Значительно снизятся бюджетные расходы на ФП «Профессионалитет» - на 23,6% в 2023 г. и на 20,7% в плановом периоде. Указанное снижение может негативно отразиться на трудоустройстве выпускников системы СПО, в том числе по специальности. В настоящее время безработица среди выпускников образовательных организаций СПО составляет 33,6%.

В связи с этим целесообразно:

* увеличить расходы федерального бюджета на среднее профессиональное образование для обеспечения получения обучающимися смежной профессии/специальности для повышения возможностей их трудоустройства в новых социально-экономических условиях. Это потребует дополнительно 24,8 млрд руб. в 2023 г. и 39,9 млрд руб. в 2024–2025 гг.,
* восстановить в полном объеме расходы на ФП «Профессионалитет», поскольку структурная трансформация экономики потребует масштабного обновления материально-технической базы системы СПО.

***Высшее образование***

Расходы федерального бюджета на высшее образование с 2017 г. по 2022 г. неуклонно росли в номинальном выражении (*рисунок* 3). При этом начиная с 2021 г. данный рост расходов на высшее образование отставал от темпов инфляции.

*Источник: Федеральное казначейство, расчеты авторов.*

***Рисунок 3* - Расходы федерального бюджета на высшее образование (млрд руб.) и темпы их роста по отношению к предшествующему году (%, 2017 г.= 100%)**

В 2023-2025 гг. расходы федерального бюджета на высшее образование, согласно Законопроекту, должны составить:

* в 2023 г. 705,3 млрд руб., рост относительно 2022 г. на 8,1%;
* в 2024 г. 749,1 млрд руб., рост относительно 2023 г. на 6,2%;
* в 2025 г. 764,3 млрд руб., рост относительно 2024 г. на 2,0%.

С учетом прогнозируемых темпов инфляции расходы на высшее образования в реальном выражении практически не вырастут. Между тем Минобрнауки России увеличило контрольные цифры приема (КЦП) на программы высшего образования на 5% в 2022 г. и затем еще на 5% в 2023 г. В настоящее время идет согласование КЦП на 2024/2025 уч. г., которые также вырастут по сравнению с 2023 г. При этом увеличение КЦП происходило и происходит за счет увеличения приема на инженерно-технические, естественнонаучные, а также медицинские направления подготовки/специальности, по которым нормативы бюджетного финансирования в расчете на 1 студента в 1,3–1,8 раза выше, чем на социально-экономические и гуманитарные направления подготовки/специальности. КЦП на 2024–2025 гг., скорее всего, будут снова увеличены по указанным направлениям подготовки/специальностям, несмотря на то что в 2022 г. 2,5% выделенных бюджетных мест не удалось заполнить даже при объявлении дополнительного приема и снижения требований к абитуриентам.

При запланированном росте КЦП на 2023 г. выделяемых в бюджете средств будет недоставать для обеспечения развития системы высшего образования, особенно в плане ее цифровизации и повышения заработной платы профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений. В связи с этим расходы федерального бюджета на высшее образование необходимо увеличить, как минимум, до 726,5 млрд руб. В 2024-2025 гг. увеличение бюджетного приема в вузы в приоритетном порядке на инженерно-технические, естественнонаучные и медицинские направления подготовки/специальности потребует либо роста бюджетных расходов выше предусмотренных в Законопроекте объемов (как минимум, до 786,5 млрд руб. в 2024 г. и до 825,4 млрд руб. в 2025 г.), либо существенного перераспределения КЦП в пользу вузов, расположенных в субъектах РФ, где итоговые нормативные затраты в расчете на 1 бюджетного студента (нормативы бюджетного финансирования) существенно ниже, чем в других (различия в итоговых нормативах достигают 2-2,5 раз) независимо от потребностей региональных экономик и качества соответствующих программ в получивших КЦП высших учебных заведениях. В результате средства федерального бюджета могут быть использованы недостаточно эффективно.

***Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации***

Законопроект предусматривает следующие изменения расходов федерального бюджета на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров:

* в 2023 г. расходы по отношению к 2022 г. увеличатся на 11,7% и составят 25,5 млрд руб.;
* в 2024 г. расходы по сравнению с 2023 г. уменьшатся на 17,6% и составят 20,98 млрд руб.;
* в 2025 г. расходы по сравнению с 2024 г. уменьшатся на 15,2% и составят 17,8 млрд руб.

Планируемое увеличение расходов в 2023 г. (по сравнению с 2022 г.) на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации будет происходить, в основном, в рамках:

* ГП «Развитие образования»: расходы по подразделу увеличатся более чем в 3 раза по сравнению с 2022 г. и составят 3,9 млрд руб. Дополнительные финансовые ресурсы планируется направить на ФП «Профессионалитет» в части «финансового обеспечения выполнения функций федеральных государственных органов, оказания услуг и выполнения работ». Согласно Пояснительной записке изменение параметров финансового обеспечения ФП «Профессионалитет» обусловлено увеличением бюджетных ассигнований на повышение квалификации региональных управленческих команд образовательных организаций, реализующих образовательные программы среднего профессионального образования, организацию работы по созданию и оснащению центра повышения квалификации кадров среднего профессионального образования, проведение комплекса мер по внедрению нового уровня образования «Профессионалитет» в связи с продлением реализации инициатив социально-экономического развития Российской Федерации с учетом решений, принятых Председателем Правительства РФ М.В. Мишустиным, в 2025 году на 10 млрд руб. по сравнению с параметрами Бюджетного прогноза, а также на организацию работы по созданию и оснащению центра повышения квалификации кадров среднего профессионального образования в 2023 г. на 0,8 млрд руб. по сравнению с объемами, утвержденными Законом № 390-ФЗ;
* ГП «Содействие занятости населения»: планируется увеличить финансирование подраздела более чем в 5 раз до 0,9 млрд руб. Средства будут направлены на организацию профессионального обучения и дополнительного профессионального образования работников промышленных предприятий (межбюджетные трансферты) в рамках ФП «Содействие занятости». Однако, в 2024 и 2025 гг. расходы по данному направлению не предусмотрены;
* ГП «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»: расходы увеличатся на 21,6% по сравнению с 2022 г. и составят 1,9 млрд руб.

Вместе с тем, в 2023 г. по подразделу «Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации» по ряду госпрограмм планируется сокращение расходов (по сравнению с 2022 г.), в частности по:

* ГП «Экономическое развитие и инновационная экономика»: в рамках ФП «Кадры для цифровой экономики» в 2023 г. расходы по подразделу не предусмотрены; в рамках ФП «Системные меры по повышению производительности труда» расходы будут сокращены на 52% и составят в 2023 г. 0,3 млрд руб.; в рамках реализации НП «Производительность труда» предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям планируется сократить на 79% до 0,01 млрд руб.; в рамках ФП «Системные меры развития международной кооперации и экспорта» расходы будут сокращены на 26,7% до 0,07 млрд руб.;
* ГП «Информационное общество» в рамках ФП «Кадры для цифровой экономики» расходы будут сокращены на 18,2% до 4 млрд руб. Согласно Пояснительной записке в рамках Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» предусмотрено изменение параметров финансового обеспечения ФП «Кадры для цифровой экономики», в частности: уменьшение бюджетных ассигнований на проведение обучения по дополнительным профессиональным программам с использованием мер государственной поддержки для получения новых востребованных на рынке труда цифровых компетенций на базе АНО «Университет Национальной технологической инициативы 2035» в 2023 г. на 0,4 млрд руб., в 2024 г. на 3,7 млрд руб. При этом в рамках ФП «Искусственный интеллект» планируется увеличение бюджетных ассигнований на поддержку АНО «Университет национальной технологической инициативы 2035» на проведение мероприятий по обеспечению получения гражданами дополнительного профессионального образования в области искусственного интеллекта и в смежных областях с использованием механизма персональных цифровых сертификатов в 2023 г. на 0,2 млрд руб., в 2024 г. на 0,2 млрд руб. в связи с перераспределением бюджетных ассигнований с иных мероприятий. Несмотря на перераспределение бюджетных ассигнований, фактически произойдет сокращение расходов по данному направлению.

Таким образом, планируемый в 2023 г. рост расходов на систему дополнительного профессионального образование будет в первую очередь касаться создания условий для внедрения нового уровня образования в рамках ФП «Профессионалитет». Развитие системы дополнительного профессионального образования (ДПО) для решения задачи развития ключевых отраслей экономики, обеспечивающих технологический суверенитет России частично возможно в рамках ФП «Содействие занятости», однако, в 2024 и 2025 гг. расходы по данному направлению не предусмотрены.

В целом развитию программ ДПО, в том числе в системах среднего профессионального и высшего образования, в новых социально-экономических условиях должно уделяться особое внимание, поэтому расходы федерального бюджета на эти цели не должны снижаться. Соответственно, целесообразно увеличить расходы федерального бюджета на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации, как минимум, на 4,5 млрд руб. в 2024 г. и на 7,7 млрд руб. в 2025 г.

***Молодежная политика***

На реализацию мероприятий в сфере государственной молодежной политики (далее ГМП) в 2022 г. предусмотрено 38,3 млрд руб. Однако в предыдущие годы на ГМП выделяли существенно меньше, но с заметным ростом финансирования от года к году. Вместе с тем наблюдалась тенденция к снижению их кассового исполнения:

* 2018 г. из выделенных 5,29 млрд руб. исполнено 5,0 млрд руб. (94,3%);
* 2019 г. – из 10,15 млрд руб. исполнено 9,73 млрд руб. (95,8%);
* 2020 г. – из 18,47 млрд руб. исполнено 15,22 млрд руб. (82,4%);
* 2021 г. – из 31,01 млрд руб. исполнено 26,46 млрд руб. (86,4%).

Более 90% от общего объема расходов федерального бюджета на ГМП приходится на Росмолодежь.

Фактором роста расходов федерального бюджета на молодежную политику стали национальные проекты, реализация которых началась с 2019 г. В настоящее время эти расходы присутствуют в четырех федеральных проектах: «Цифровая культура», «Социальная активность», «Социальные лифты для каждого» и «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации».

Согласно Законопроекту, расходы на ГМП, утвержденные Законом 390-ФЗ, должны вырасти в 2023 г. на 93,7% и в 2024 г. на 77,3%. Основные федеральные проекты, за счет которых растут расходы на молодежную политику, это:

* ФП «Цифровая культура», расходы на который предполагается увеличить в 2023 г. на 59,7%;
* ФП «Социальная активность», рост расходов на который из федерального бюджета в 2023 г. предусмотрен на 18,2%, а в 2024 г. – на 15,7%;
* ФП «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации», расходы на который в Законопроекте превышают расходы, предусмотренные в Законе 390-ФЗ на 329,5% в 2023 г. и 447,5% в 2024 г. соответственно.

В Законопроект заложены расходы на разработку и реализацию комплекса мер, направленных на развитие системы гражданского и патриотического воспитания учащихся общеобразовательных организаций, в размере 14,35 млрд руб. в 2023 г. и на плановый период по 19,55 млрд руб. в 2024 и 2025 гг. Однако аналогичных расходов на развитие системы гражданского и патриотического воспитания учащихся организаций СПО не предусмотрено. В этой связи представляется целесообразным выделение на указанные цели аналогичных по размеру ассигнований в 2023-2025 гг.

**Расходы на науку**

***Общие параметры бюджета на науку***

Расходы на гражданские исследования и разработки консолидированы в ГП «Научно-технологическое развитие Российской Федерации». Ее финансирование, согласно Приложению 9 к Законопроекту, по сумме всех видов расходов будет расти в 2023-2024 гг. (на 6% и на 7,6% к предыдущему году соответственно), однако ассигнования на НИОКР в рамках данной ГП будут ежегодно сокращаться: на 1,7% в 2024 г. и на 21,7% в 2025 г. Таким образом, максимум финансирования НИОКР по программе запланирован на 2023 г. с его последующим резким снижением в 2025 г. (*таблица 18*).

*Таблица 18*

**Динамика ассигнований на НИОКР гражданского назначения в 2023-2025 гг.**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Показатель** | **2023 г.** | **2024 г.** | **2025 г.** |
| **Расходы федерального бюджета на НИОКР гражданского назначения, ВСЕГО, млрд руб.** | **562,3** | **552,9** | **438,6** |
| *Изменение к предыдущему году, %* | *+21,7* | *-1,7* | *-20,7* |
| *Изменение в сравнении с законом о федеральном бюджете на 2022-2024 гг., %* | *+18,0* | *+15,8* | *-* |
| В том числе по ГП «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» | 553,5 | 543,9 | 427,9 |

*Источник:* Приложение 10 к Пояснительной записке, расчеты авторов.

По НП «Наука и университеты», на который приходится более 75% от общего объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов, в рамках ГП «Научно-технологическое развитие Российской Федерации», запланировано небольшое сокращение финансирования в 2023 г. по сравнению с Законом №390-ФЗ, однако прирост на 12% в 2024 г. (*таблица 19*). Этот разовый прирост произойдет в основном за счет выделения дополнительных средств на ФП «Развитие инфраструктуры для научных исследований и подготовки кадров», на поддержку отдельных крупных проектов.

*Таблица 19*

**Показатели изменения бюджетных ассигнований по НП «Наука и университеты» и входящих в его состав федеральных проектов, млрд руб.**

| **Название проекта** | **2022 г.\*** | **2023 г.** | | | **2024 г.** | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Закон  № 390-ФЗ** | **Законопроект** | **Δ к закону, %** | **Закон  № 390-ФЗ** | **Законопроект** | **Δ к закону, %** |
| **1** | **2** | **3** | **4** | **5=4/3\*100** | **6** | **7** | **8=7/6\*100** |
| **НП «Наука и университеты»** | 125,3 | 152,6 | 144,8 | 94,9 | 138,1 | 154,7 | 112,0 |
| в том числе | | | | |  | | |
| ФП «Развитие масштабных научных и научно-технологических проектов по приоритетным исследовательским направлениям» | 21,0 | 22,7 | 20,6 | 90,9 | 22,8 | 20,8 | 91,3 |
| ФП «Развитие инфраструктуры для научных исследований и подготовки кадров» | 54,6 | 86,2 | 77,7 | 90,2 | 76,9 | 92,1 | 119,9 |
| ФП «Развитие человеческого капитала в интересах регионов, отраслей и сектора исследований и разработок» | 7,1 | 4,2 | 6,5 | 155,3 | 2,4 | 5,8 | 239,3 |
| ФП «Развитие интеграционных процессов в сфере науки, высшего образования и индустрии» | 42,5 | 39,5 | 39,9 | 101,2 | 36,1 | 36,0 | 99,8 |

*Примечание*: \* – показатели СБР по состоянию на 1 сентября 2022 г.;

*Источник*: Приложение 8 к Пояснительной записке.

Расходы на фундаментальные исследования (соответствующий подраздел общегосударственных расходов) сократятся по сравнению с прежними планами и, соответственно, снизится их доля в суммарных расходах на НИОКР (в 2023-2024 гг. она упадет до 45-46% при ранее планировавшихся 53-54%). Грантовое финансирование фундаментальных исследований теперь фактически ограничивается бюджетом Российского научного фонда (РНФ), поскольку Российский фонд фундаментальных исследований (РФФИ) был преобразован в Российский центр научной информации (РЦНИ) и не будет выделять средства на проведение фундаментальных исследований. Бюджет РНФ существенно возрастет в 2024-2025 гг. за счет перевода в него части средств РФФИ (*таблица 20*). Снижение удельного веса фундаментальных исследований в структуре расходов на НИОКР в краткосрочной перспективе можно признать целесообразным, поскольку важно усилить поддержку практико-ориентированных НИОКР.

*Таблица 20*

**Бюджетные ассигнования на фундаментальные исследования**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Вид расходов** | **2023 г.** | **2024 г.** | **2025 г.** |
| Фундаментальные исследования, млрд руб. | 253,6 | 254,7 | 232,9 |
| *Доля в общих расходах на гражданские НИОКР, %* | *45,1* | *46,0* | *53,1* |
| Российский центр научной информации (бывший Российский фонд фундаментальных исследований), млрд руб. | 5,4 | 4,4 | 1,9 |
| Российский научный фонд, млрд руб. | 29,5 | 38,7 | 38,8 |

*Источники*: Приложение 10 к Пояснительной записке, Приложение 15 Законопроекта, расчеты авторов.

В области поддержки фундаментальных исследований обращают на себя внимание некоторые диспропорции в распределении средств между рядом организаций-прямых бюджетополучателей. Ассигнования на фундаментальные исследования, выполняемые в НИЦ «Курчатовский институт», за три года станут вдвое больше, чем на эти же цели у МГУ и СПбГУ вместе взятых (*таблица 21*). С учетом широкого тематического профиля данных университетов столь большие диспропорции не вполне обоснованы.

*Таблица 21*

**Ассигнования на фундаментальные исследования в разрезе организаций-бюджетополучателей, млрд руб.**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Организация** | **2023 г.** | **2024 г.** | **2025 г.** | **Всего за 3 года** |
| НИЦ «Курчатовский институт» | 12,3 | 11,8 | 20,0 | 44,1 |
| МГУ им. М.В.Ломоносова | 5,5 | 5,7 | 6,0 | 17,2 |
| СПбГУ | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 2,6 |

*Источник*: Приложение 12 к Законопроекту.

***Расходы на критически важные направления НИОКР***

В условиях санкционных ограничений, когда в условиях резко сократившегося доступа к современным приборам, оборудованию и материалам наука должна более активно решать задачи, связанные с разработкой необходимых технологий, важными областями бюджетной поддержки становятся по крайней мере четыре направления:

* научное приборостроение и инфраструктура;
* кооперация науки и бизнеса;
* НИОКР в малых инновационных компаниях, включая стартапы;
* НИОКР в отдельных критически важных отраслях.

В разрезе обозначенных направлений запланирована недостаточная, а в ряде случаев и сокращающаяся бюджетная поддержка.

В частности, научное приборостроение и инфраструктура (улучшение материальной базы науки) планируется поддерживать в рамках двух федеральных проектов – «Развитие отечественного приборостроения гражданского назначения»[[56]](#footnote-57) и «Развитие инфраструктуры для научных исследований и подготовки кадров»НП «Наука и университеты». На ФП «Развитие отечественного приборостроения гражданского назначения» выделяется около 4 млрд руб. ежегодно при оцениваемой потребности в 10-15 млрд руб. в год. Эти средства изымаются из ФП «Развитие инфраструктуры для научных исследований и подготовки кадров» НП «Наука и университеты». Таким образом, поддержка разработки научного оборудования будет обеспечиваться за счет того, что у научных организаций и ВУЗов будет меньше средств на обновление материальной базы исследований.

По ФП «Развитие инфраструктуры для научных исследований и подготовки кадров» расходы в 2023 г. сократятся по сравнению с Законом №390-ФЗ на 9,8%, а затем возрастут в 2024 г. почти на 20% от уровня, заложенного в данном Законе. При этом в последние три года уже наблюдалось недофинансирование обновления приборной базы науки, а сейчас эта проблема еще более обостряется. Ввиду того, что сократилась возможность закупать импортное высокотехнологичное научное оборудование, представляется важным увеличить финансирование НИОКР для отечественного приборостроения как минимум на 20%, с прогнозным ростом расходов в течение трех лет.

Кооперация науки и бизнеса целевым образом поддерживается в рамках ФП «Развитие интеграционных процессов в сфере науки, высшего образования и индустрии» НП «Наука и университеты». Однако на данный проект в 2023-2024 гг. запланировано снижение ассигнований по сравнению с уровнем финансирования 2022 г. На наш взгляд, требуется, как минимум, сохранить прежний уровень финансирования, поскольку необходимо усиливать и развивать кооперационные связи, так как именно на базе консорциумов, как правило, выполняются комплексные проекты по разработке новых технологий.

Поддержка НИОКР, выполняемых малыми инновационными компаниями, важна, потому что они могут оперативно разрабатывать элементы технологий для среднего и крупного бизнеса. Средства на НИОКР для малых инновационных компаний и стартапов выделяются в рамках ФП «Взлет - от стартапа до IPO» и через Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. Запланировано сокращение ассигнований как данного проекта, так и указанного Фонда. По Законопроекту заложено сокращение почти на 10% ежегодно по сравнению с Законом №390-ФЗ. В свою очередь объемы бюджетных ассигнований на НИОКР, направляемые в Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, окажутся меньше ранее планировавшихся, согласно Приложению 12 к Законопроекту – 11,9 млрд руб. в 2023 г., 12,7 млрд руб. в 2024 г. и 6,9 млрд руб. в 2025 г. при изначальных планах выделять 14,3-14,6 млрд руб. ежегодно. С учетом важности выполняемых Фондом задач считаем целесообразным сохранить его финансирование на уровне 14-15 млрд руб. в год.

К НИОКР в отдельных критически важных отраслях можно отнести исследования и разработки в гражданских отраслях промышленности, электронике, ИТ, материалов для энергетики и ряд других. И хотя по отдельным из указанных направлений запланирован прирост бюджетных ассигнований в предстоящую трехлетку, даже по ним расходы в номинальном выражении будут ниже уровня 2022 г.

По ФП «Содействие проведению научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в гражданских отраслях промышленности» ассигнования существенно вырастут по сравнению с Законом № 390-ФЗ (на 17,1% в 2023 г., на 29,9% в 2024 г.). Однако в сравнении с финансированием в 2022 г. ассигнования снизятся и составят в 2023 г. лишь 70,6% от уровня 2022 г., в 2024 г. – 78,2% и в 2025 г – 96,2%. Таким образом, планируется только к 2025 г. примерно выйти на номинальный уровень 2022 г.

Поддержка ИТ-отрасли будет проводиться в том числе в рамках ФП «Развитие кадрового потенциала ИТ-отрасли», по которому предусмотрено сокращение финансирования на 10% ежегодно в 2023-2024 гг. с последующим завершением поддержки – вероятно, прогнозируется, что через два года либо кадровая проблема в ИТ-отрасли будет решена, либо потребуется разработка нового федерального проекта.

Расходы на НИОКР в рамках ГП «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности» будут сокращаться (НИОКР в области средств производства) или стагнировать (НИОКР для разработки базовых технологий), а по ФП «Искусственный интеллект» финансирование предусмотрено только на 2023-2024 гг. Суммарно расходы на НИОКР в области электроники и радиоэлектроники составят 24,3 млрд руб. в 2023 г., 21,4 млрд руб. в 2024 г. и 20,1 млрд руб. в 2025 г. Это относительно небольшие объемы финансирования с учетом важности создания в стране электронной компонентной базы и средств производства. На ФП «Научное обеспечение развития электронной и радиоэлектронной промышленности» в 2022 г. было выделено 23 млрд руб., а на 2023 г. запланировано только 17,5 млрд руб. с последующим сокращением финансирования. Поэтому считаем, что финансирование НИОКР в области электроники следует хотя бы не сокращать по сравнению с уровнем 2022 г., а в качестве целевого сценария рекомендуется закладывать постепенный рост бюджетных ассигнований (с пониманием сложности расширения кадрового обеспечения разработки), но не менее, чем на 20% ежегодно.

Наконец, по ФП «Разработка новых материалов и технологий для перспективных энергетических систем» запланировано сокращение ассигнований на 5-10% по сравнению с Законом №390-ФЗ и еще большее сокращение относительно уровня 2022 г. Так, в 2023 г. предполагается выделять финансирование на уровне 51,6% от 2022 г., в 2024 г. – 42,2%, в 2025 г. – 39,4%. Таким образом, ряд критически важных отраслей не будет иметь достаточно средств для разработки отечественных технологий.

**Расходы на здравоохранение**

В Законопроекте в 2023-2025 гг. продолжится тенденция сокращения расходов на здравоохранение как в долях ВВП, так и реальном выражении. Хотя переход к номинальному росту ожидается в 2024-2025 гг., планируемые темпы наращивания расходов (1,6% в 2024 г., 1,1% в 2025 г.) не превысят ожидаемый уровень инфляции (5,5% и 4,0% соответственно). Доля расходов на здравоохранение в структуре ВВП продолжит медленное снижение, в структуре расходов федерального бюджета останется в пределах 5,1-5,4% (*таблица 22*).

*Таблица 22*

**Динамика расходов федерального бюджета по разделу «Здравоохранение» в 2020-2025 гг.**

| **Показатель** | **Кассовое исполнение** | | **Оценка** | **Законопроект** | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **2020 г.** | **2021 г.** | **2022 г.** | **2023 г.** | **2024 г.** | **2025 г.** |
| Расходы, млрд руб. | 1 334,4 | 1 473,9 | 1 496,6 | 1 469,4 | 1 493,2 | 1 510,3 |
| *Расходы, % ВВП* | *1,2* | *1,1* | *1,0* | *1,0* | *0,9* | *0,9* |
| *Расходы, % от общих расходов* | *6,7* | *6,0* | *5,6* | *5,1* | *5,2* | *5,4* |

*Источник:* Пояснительная записка, Федеральный закон «Об исполнении федерального бюджета за 2020 год» от 25.10.2021 N 361-ФЗ, Федеральный закон «Об исполнении федерального бюджета за 2021 год» от 14.07.2022 N 249-ФЗ, СБР, расчеты авторов.

В то же время Законопроект предусматривает значительное увеличение расходов на здравоохранение по сравнению со значениями, утвержденными Законом № 390-ФЗ и бюджетным прогнозом (*таблица 23*).

*Таблица 23*

**Изменения плановых расходов федерального бюджета по разделу «Здравоохранение» в 2022-2025 гг.**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показатель** | **2022 г.** | **2023 г.** | **2024 г.** | **2025 г.** |
| Плановые расходы ФБ по разделу «Здравоохранение» согласно Закону № 390-ФЗ, млрд руб. | 1 234,6 | 1 217,4 | 1 233,5 | 1 298,1\* |
| Законопроект, млрд руб. | 1 496,6\*\* | 1469,4 | 1493,2 | 1510,3 |
| Изменение, млрд руб. | + 262,0 | + 252,0 | + 259,7 | + 212,2 |
| *Изменение, %* | *+ 21,2* | *+ 20,7* | *+ 21,1* | *+16,3* |

*Примечания:* \*По сравнению с Бюджетным прогнозом, \*\* Кассовое исполнение (оценка по СБР на 06.10.2022)

*Источник:* Пояснительная записка, Закон №390-ФЗ.

Увеличение расходов федерального бюджета по разделу в основном вызвано:

1) Увеличением размера межбюджетного трансферта ФФОМС: в 2023 г. – на 102,7 млрд руб., в 2024 г. – на 113,0 млрд руб. и в 2025 г. – на 123,6 млрд руб.

Прирост расходов обусловлен в основном пересчетом размера компенсации выпадающих доходов бюджета ФФОМС в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов вследствие уточнения отдельных показателей Прогноза (в 2023 г. – на 98,6 млрд руб., в 2024 г. – на 107,4 млрд руб., в 2025 г. – на 115,2 млрд руб.), а также финансированием нестраховых расходов ФФОМС – высокотехнологичной медицинской помощи, оказываемой вне программы ОМС (в 2023 г. – на 3,3 млрд руб., в 2024 г. – на 4,8 млрд руб.) и родовых сертификатов (в 2023-2024 гг. – на 0,8 млрд руб. ежегодно). В 2025 г. размер трансферта на финансовое обеспечение нестраховых расходов ФФОМС составит 8,4 млрд руб., разбивка по статьям расходов не приведена. Необходимость увеличения межбюджетного трансферта на компенсацию выпадающих доходов объясняется преимущественно установлением единых пониженных тарифов страховых взносов для новых групп категорий плательщиков.

2) Увеличением размера бюджетных ассигнований на закупку лекарственных препаратов для конкретного ребенка с тяжелым жизнеугрожающим или хроническим заболеванием, в том числе редким (орфанным) заболеванием, либо для групп таких детей (финансирование деятельности государственного внебюджетного фонда «Круг добра») в связи с уточнением Прогноза (в 2023 г. – на 60,6 млрд руб., в 2024 г. – на 66,7 млрд руб., в 2025 г. – на 72,4 млрд руб.).

Запланированное увеличение значительно превышает предельную базовую величину дополнительную бюджетных ассигнований, рассчитанную в соответствии с июльскими рекомендациями Минфина России (в 2023 г. – на 33,5 млрд руб., в 2024 г. – на 37,8 млрд руб.), что может свидетельствовать о намерении расширить деятельность фонда «Круг добра». Наиболее вероятным направлением использования дополнительных средств представляется передача фонду полномочий по обеспечению пациентов до 18 лет лекарственными препаратами по программе «14 высокозатратных нозологий». Соответствующий проект закона был внесен в Государственную Думу РФ одновременно с Законопроектом. Следует отметить, что планируемое увеличение финансирования превышает расчетный размер потребности пациентов данной группы (до 20 млрд руб.). Средства сверх этой суммы могут быть использованы на расширение лекарственного обеспечения иных нуждающихся групп.

Передача фонду «Круг добра» обязательств по лекарственному обеспечению несовершеннолетних больных практически решает проблему сложившегося дефицита программы «14 высокозатратных нозологий (ВЗН)», на компенсацию которого в 2022 г. сверх ранее утвержденного бюджета было выделено 23 млрд руб. Дополнительно финансовое обеспечение программы «14 ВЗН» будет увеличено на 401,0 млн руб. ежегодно в 2024-2025 гг. (ранее данные средства были исключены из бюджета до определения формы межбюджетного трансферта). Законопроект также предусматривает резервирование средств в размере 1,3 млрд руб. ежегодно на цели финансового обеспечения программы «14 ВЗН» и деятельности венчурного фонда в рамках ФП «Медицинская наука для человека».

3) Приведением размера финансирования ФП «Оптимальная для восстановления здоровья медицинская реабилитация» в соответствие паспорту проекта: с 10 млрд руб. до 19,8 млрд руб. в 2023-2024 гг. (в 2022 г. – 20 млрд руб.).

Увеличение будет направлено на оснащение медицинскими изделиями профильных медицинских организаций, оказывающих услуги по медицинской реабилитации граждан, перенесших новую коронавирусную инфекцию.

4) Увеличением межбюджетного трансферта на обеспечение отдельных категорий граждан лекарственными препаратами: в 2023 г. – на 6,1 млрд руб., в 2024 г. – на 7,6 млрд руб.

Увеличение размера индексации по сравнению с предыдущими периодами объясняется более высоким индексом потребительских цен.

Основные сокращения расходов были предприняты в рамках НП «Здравоохранение». Плановые расходы на финансирование национального проекта по сравнению с Законом №390-ФЗ были сокращены в 2023 г. на 118,2 млн руб., в 2024 г. – на 329,8 млн руб.

1) Для всех проектов, кроме ФП «Модернизация первичного звена здравоохранения», прекращено финансирование после 2024 года (за исключением мероприятий длящегося характера): ФП «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями» – сокращение составит 13,2 млрд руб., ФП «Борьба с онкологическими заболеваниями» – 11,7 млрд руб., ФП «Развитие детского здравоохранения» – 11,4 млрд руб., ФП «Развитие сети национальных медицинских исследовательских центров» – 11,4 млрд руб., ФП «Создание единого цифрового контура в здравоохранении» – 11,1 млрд руб., ФП «Модернизация первичного звена здравоохранения» – 1,7 млрд руб., ФП «Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами» – 1,3 млрд руб.

Можно предположить, что речь идет о перегруппировке мероприятий национального проекта с тем, чтобы завершить его в первоначально установленные сроки, в т.ч. ценой сокращения части плановых объемов.

2) В 2023-2024 гг. сокращения затронули преимущественно расходы на инфраструктурные проекты:

* новое строительство или реконструкцию детских больниц (в 2023 г. – на 1 922,7 млн руб., в 2024 г. – на 1 263,2 млн руб.);
* оснащение оборудованием региональных сосудистых центров и первичных сосудистых отделений (в 2023 г. – на 806,8 млн руб., в 2024 г. – на 1 454,8 млн руб.);
* новое строительство и реконструкцию медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь больным с онкологическими заболеваниями (в 2023 г. – на 544,1 млн руб., в 2024 г. – на 777,6 млн руб.);
* переоснащение медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь больным с онкологическими заболеваниями (в 2023 г. – на 510,6 млн руб., в 2024 г. – на 500,0 млн руб.);
* формирование и функционирование сети Национальных медицинских исследовательских центров (в 2023 г. – на 605,9 млн руб., в 2024 г. – на 828,3 млн руб.).

В сочетании с ростом стоимости строительства и оснащения медицинских организаций и принятым решением о прекращении финансирования мероприятий нацпроекта после 2024 г. предпринятое сокращение расходов может говорить об уменьшении объемов планируемых мероприятий по развитию инфраструктуры.

Потенциально опасным решением выглядит также отказ от пересмотра финансового обеспечения ФП «Модернизация первичного звена здравоохранения Российской Федерации» – оно сохранено в плановом объеме, несмотря на трудности, связанные с резким удорожанием оборудования и стройматериалов, приведшие к нарушению графика реализации проекта уже в 2021 г. В начале 2022 г. обсуждалась необходимость ускоренного доведения средств для реализации проекта в установленные сроки.

Не был пересмотрен также размер бюджетных ассигнований на реализацию ФП «Борьба с онкологическими заболеваниями» в части финансового обеспечения оказания помощи в соответствии с клиническими рекомендациями.

Увеличение финансирования предусмотрено только по ФП «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ)» (в 2023 г. – на 2,2 млрд руб., в 2024 г. – на 2,4 млрд руб.) и «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи» (в 2023 г. - на 1,8 млрд руб., в 2024 г. – на 2,1 млрд руб.), оказывающим относительно слабое влияние на здоровье населения.

Наряду с предпринятыми сокращениями расходов на НП «Здравоохранение» следует отметить отказ от ряда ранее предполагавшихся проектов расширения государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в части лекарственного обеспечения. Вопреки поручению Президента РФ от 1 сентября 2022 г. Законопроект не предусматривает выделенного финансового обеспечения комплексных программ, направленных на борьбу с гепатитом C и сахарным диабетом.

Также не предусмотрена дополнительная финансовая поддержка из федерального бюджета закупки лекарств для обеспечения больных ВИЧ. Практика свидетельствует о недостатке бюджетных средств для эффективного противодействия заболеванию. В последние годы количество вновь выявленных людей с ВИЧ-инфекцией устойчиво превышает количество людей, начавших антиретровирусную терапию, что создает благоприятные условия для дальнейшего распространения эпидемии.

Не получила необходимого расширения программа лекарственного обеспечения больных сердечно-сосудистыми заболеваниями (сохранена для больных высокого риска, перенесших острое нарушение мозгового кровообращения, инфаркт миокарда или отдельные вмешательства на сердце).

***Бюджет Федерального фонда ОМС***

Согласно проекту закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2023 год и на плановый период 2024-2025 годов» (далее – Законопроект о ФФОМС) Бюджет ФФОМС на 2023 г. вновь планируется с дефицитом, покрываемым за счет переходящих остатков средств. По сравнению с федеральным законом от 06.12.2021 № 392-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» (далее – Закон № 392-ФЗ) доходная часть бюджета ФФОМС выросла на 7,2%, расходная – на 9,1%. Основной вклад в увеличение бюджета внесли рост фонда заработной платы работников организаций и новые правила расчета страховых взносов на ОМС работающего и неработающего населения.

Для ряда льготных категорий работающего населения с 2023 г. устанавливаются пониженные ставки страховых взносов и размеры предельной страховой базы. Размер взносов на ОМС неработающего населения будет увеличен за счет включения в методику расчета коэффициента удорожания стоимости медицинских услуг наряду с индексом потребительских цен (с коэффициентом 0,3) темпа роста среднемесячной начисленной заработной платы работников организаций в предшествующем календарном году (с коэффициентом 0,7). «Чистым эффектом» предлагаемых изменений без учета инфляции и изменения численности неработающего населения станет увеличение тарифа на ОМС неработающего населения в 2023 г. на 3,9%, в 2024 г. – на 8%, в 2025 г. – на 10,7% по сравнению с действующими правилами. Увеличение тарифа и его привязка к росту среднемесячной заработной платы работников организаций смягчат проблему поддержки нормативного уровня заработной платы медицинских работников, установленного «майскими» указами Президента РФ 2012 г., но одновременно повысится нагрузка на бюджеты субъектов РФ.

Несмотря на пересмотр порядков сбора страховых взносов, структура доходов ФФОМС не претерпела существенных изменений (*таблица 24*). Основным источником поступлений остаются взносы на ОМС работающего населения (в 2022 г. – 58,8%, в 2023-2025 гг. – 57,0-57,8%), далее следуют взносы на ОМС неработающего населения (в 2022 г. – 29,3%, в 2023-2025 гг. – 28,6%) и межбюджетные трансферты из федерального бюджета (в 2022 г. – 11,7%, в 2023-2025 гг. – 12,9-13,7%).

*Таблица 24*

**Изменения плановых доходов ФФОМС в 2022-2025 гг., млрд руб.**

| **Показатель** | **2022 г.** | **2023 г.** | | **2024 г.** | | **2025 г.** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Закон № 392-ФЗ** | **Закон № 392-ФЗ** | **Законопроект о ФФОМС** | **Закон № 392-ФЗ** | **Законопроект о ФФОМС** | **Законопроект о ФФОМС** |
| **ВСЕГО** | **2 779,2** | **2 925,7** | **3 135,4** | **3 086,3** | **3 366,0** | **3 591,9** |
| Страховые взносы на ОМС, из них: | 2 447,8 | 2 593,3 | 2 686,4 | 2 745,3 | 2 896,6 | 3 104,9 |
| ОМС работающего населения | 1 634,0 | 1 746,9 | 1 788,2 | 1 864,9 | 1 932,7 | 2 077,2 |
| ОМС неработающего населения | 813,8 | 846,5 | 898,1 | 880,5 | 963,9 | 1 027,7 |
| Налоговые доходы | 5,4 | 5,6 | 14,9 | 5,9 | 15,5 | 16,1 |
| Межбюджетные трансферты из ФБ | 326,0 | 326,8 | 429,4 | 335,1 | 448,0 | 463,5 |
| Прочие неналоговые доходы | - | - | 4,7 | - | 5,9 | 7,3 |

*Источник:* Пояснительная записка к Законопроекту о ФФОМС, Закон № 392-ФЗ.

Размер межбюджетных трансфертов из федерального бюджета будет увеличен, преимущественно за счет трансферта на компенсацию выпадающих доходов в связи с пониженными ставками страховых взносов (*таблица 25*). Увеличение обосновано вводом новых льготных категорий плательщиков и дальнейшим смягчением ранее действовавших специальных ставок страховых взносов и размеров предельной страховой базы. Незначительно вырос также размер трансферта на обеспечение нестраховых расходов, основную часть которого составляют средства на оказание ВМП.

*Таблица 25*

**Изменения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в бюджет ФФОМС в 2022-2025 гг., млрд руб.**

| **Показатель** | **2022 г.** | **2023 г.** | | **2024 г.** | | **2025 г.** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Закон № 392-ФЗ** | **Закон № 392-ФЗ** | **Законопроект о ФФОМС** | **ФЗ-392** | **Законопроект о ФФОМС** | **Законопроект о ФФОМС** |
| **ВСЕГО, в т.ч.** | **326,0** | **326,8** | **429,4** | **335,1** | **448,0** | **463,5** |
| на компенсацию выпадающих доходов в связи с пониженными тарифами страховых взносов | 47,5 | 50,8 | 149,4 | 54,3 | 161,7 | 170,7 |
| на финансовое обеспечение оказания медицинской помощи больным онкологическими заболеваниями | 140,0 | 140,0 | 140,0 | 140,0 | 140,0 | 140,0 |
| на обеспечение нестраховых расходов (ВМП вне базовой программы ОМС и родовой сертификат) | 121,3 | 126,0 | 130,0 | 130,8 | 136,4 | 142,5 |
| на проведение углубленной диспансеризации | 8,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| на проведение медицинской реабилитации | 9,2 | 10,0 | 10,0 | 10,0 | 10,0 | 10,4 |

*Источник:* Пояснительная записка к Законопроекту о ФФОМС, Закон № 392-ФЗ.

Не получило продления финансирование за счет средств федерального бюджета программы углубленной диспансеризации граждан, переболевших новой коронавирусной инфекцией (в 2022 г. – 8,0 млрд руб.). В 2023 г. программу планируется продолжить за счет средств ОМС.

Крупнейшей статьей расходов бюджета ФФОМС остается субвенция бюджетам территориальных фондов ОМС на финансовое обеспечение базовой программы ОМС (*таблица 26*).

*Таблица 26*

**Изменения плановых расходов ФФОМС в 2022-2025 гг.**

| **Показатель** | **2022 г.** | | **2023 г.** | | **2024 г.** | | **2025 г.** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Закон № 392-ФЗ** | **СБР** | **Закон № 392-ФЗ** | **Законопроект о ФФОМС** | **Закон № 392-ФЗ** | **Законопроект о ФФОМС** | **Законопроект о ФФОМС** |
| **ВСЕГО, в т.ч.:** | **2 801,1** | **2 803,0** | **2 951,1** | **3 219,3** | **3 120,3** | **3 433,7** | **3 612,0** |
| Фин. обеспечение базовой программы ОМС | 2 461,3 | 2 461,3 | 2 596,0 | 2 646,9 | 2 749,7 | 2 945,4 | 3 107,4 |
| Средства ФГУ на оказание помощи в рамках базовой программы ОМС (в 2022 г. в составе НСЗ) | 154,4 | 154,4 | - | 163,6 | - | 172,6 | 182,1 |
| Оплата ВМП, не включенной в базовую программу ОМС | 112,5 | 112,6 | 117,0 | 120,3 | 121,7 | 126,5 | 132,8 |
| Средства, передаваемые бюджету Фонда пенсионного и социального страхования (родовой сертификат) | 14,3 | 14,3 | 14,4 | 15,2 | 14,5 | 15,3 | 15,1 |
| Изготовление полисов ОМС | 1,3 | 1,3 | 1,1 | 1,2 | 1,0 | 1,1 | 1,0 |
| Нормированный страховой запас | 210,5\* | 210,5\* | 221,2 | 170,4 | 232,1 | 171,1 | 171,9 |
| Фин. и мат.-техн. обеспечение ФФОМС | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,6 | 1,3 | 1,6 | 1,6 |

*Примечание*: \* Включая средства ФГУ на оказание помощи в рамках базовой программы ОМС – 154,4 млрд руб.

*Источник:* Пояснительная записка к Законопроекту о ФФОМС, Закон № 392-ФЗ.

Наиболее существенным изменением методики расчета субвенции стало новое увеличение предельного значения коэффициента ценовой дифференции для отдельных регионов Дальнего Востока и Ненецкого автономного округа с 5,5 до 6,5. Проект соответствующего постановления Правительства РФ внесен одновременно с проектом закона о бюджете ФФОМС. Следствием пересмотра стало увеличение субвенции в 2023 г. на 4,6 млрд руб., в 2024 г. – на 4,9 млрд руб., в 2025 г. – на 5,2 млрд руб. Источником средств для дополнительных выплат станет бюджет ФФОМС.

Настораживающей тенденцией остается отсутствие реального увеличения подушевого норматива финансового обеспечения базовой программы ОМС (*таблица 27*), прирост которого по годам не покрывает прогнозируемого уровня инфляции.

*Таблица 27*

**Подушевой норматив финансового обеспечения базовой программы ОМС в 2022-2025 гг.**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показатель** | **2022 г.** | **2023 г.** | **2024 г.** | **2025 г.** |
| Программа 2022 г. руб. | 15 062,9 | 15 887,8 | 16 827,9 | - |
| Проект программы 2023 г., руб. | - | 15 823,6 | 16 966,6 | 17 899,76 |
| *Прирост относительно предыдущего года, %* | *-* | *5,1* | *7,2* | *5,4* |

*Источник:* Пояснительная записка к Законопроекту о ФФОМС, Постановление Правительства РФ от 28.12.2021 N 2505 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов».

Наиболее существенное увеличение расходов ФФОМС запланировано по статье нормированного страхового запаса, что может объясняться стремлением усилить защиту системы ОМС в условиях высокой неопределенности. Одновременно был пересмотрен порядок использования средств нормированного страхового запаса ФФОМС: вместо установления конкретного перечня разрешенных направлений использования средств новый порядок устанавливает возможность использования средств на финансовое обеспечение отдельных решений Правительства РФ без дальнейшей детализации. Вместе с тем, отчисления в нормированный страховой запас и на оплату ВМП, оказываемой федеральными медицинскими организациями, фактически представляют собой средства, изъятые из финансового обеспечения базовой программы ОМС, доля которых в расходах ФФОМС быстро растет (в 2022 г. – 7,5%, в 2023 г. – 10,4%). Увеличение обособленных статей расходов становится не только одним из факторов сдерживания роста финансового обеспечения базовой программы ОМС, но усугубляет проблему многоканального финансирования здравоохранения и закрепляет отход от развития страховой медицины в России.

**Расходы на социальную политику**

При формировании расходов федерального бюджета в части социальной политики учитывались национальные цели и целевые показатели, установленные Указом Президента РФ № 474, по обеспечению устойчивого роста численности населения Российской Федерации, снижению уровня бедности в два раза по сравнению с показателем 2017 г. Формирование бюджетных ассигнований на 2023 и 2024 гг. осуществлялось на основе бюджетных ассигнований, утвержденных Законом №390-ФЗ, и бюджетного прогноза на 2025 г. с учетом прогнозного уровня инфляции и изменением численности (контингента) получателей социальных выплат.

Доля расходов на социальную политику в общем объеме расходов федерального бюджета в 2023-2025 гг. увеличится по сравнению с 2022 г. (с 23,4% в 2022 г. до 25,7% в 2025 г.) (*таблица 28*).

*Таблица 28*

**Динамика расходов на «Социальную политику» в 2022-2025 гг., млрд руб.**

| **Наименования разделов** | **2022 г. (роспись на 1.09.2022)** | **2023 г.** | | | **2024 г.** | | | **2025 г.** | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Закон №390-ФЗ** | **Законо-проект** | **Δ к закону, %** | **Закон №390-ФЗ** | **Законо-проект** | **Δ к закону, %** | **Бюджет-ный прогноз** | **Законо-**  **проект** | **Δ к Бюджетному прогнозу, %** |
| Социальная политика | 6 453,3 | 6 284,9 | 7 343,1 | *116,8* | 6 351,1 | 7 299,4 | *114,9* | 6 597,1 | 7 152,8 | *108,4* |
| *%% к ВВП* | *4,4* | *4,4* | *4,9* |  | *4,2* | *4,6* |  | *4,1* | *4,2* |  |
| *доля в общем объеме расходов, %* | *23,4* | *25,5* | *25,3* |  | *25,4* | *25,4* |  | *25,3* | *25,7* |  |

*Источник:* Законопроект, Росстат, расчеты авторов

В 2023-2025 гг. расходы по данному функциональному разделу могут существенно превысить расходы текущего года. Увеличение объема расходов запланировано по всем подразделам, за исключением расходов на прикладные научные исследования, объем которых ежегодно снижается. В основном рост расходов обеспечивается за счет существенного увеличения расходов на охрану семьи и детства и на пенсионное обеспечение (*таблица 29*).

*Таблица 29*

**Структура раздела «Социальная политика» в 2021-2025 гг., млрд руб.**

| **Наименование** | **2021 г.**  **Факт** | **2022 г.**  **Закон (роспись)** | **2023 г.**  **(Законо-проект)** | **2024 г.**  **(Законо-проект)** | **2025 г.**  **(Законо-проект)** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Социальная политика, ВСЕГО** | **6 675,8** | **6 453,3** | **7 343,1** | **7 299,4** | **7 152,8** |
| Пенсионное обеспечение | 3 520,1 | 3 371,1 | 3 789,4 | 3 754,4 | 3 518,3 |
| Социальное обслуживание населения | 21,2 | 19,1 | 21,4 | 22,2 | 21,4 |
| Социальное обеспечение населения | 1 854,3 | 1 438,2 | 1 474,9 | 1 442,7 | 1 484,0 |
| Охрана семьи и детства | 1 244,4 | 1 576,7 | 2 001,6 | 2 022,1 | 2 092,0 |
| Прикладные научные исследования | 0,5 | 0,9 | 0,6 | 0,4 | 0,2 |
| Другие вопросы в области социальной политики | 35,3 | 47,4 | 55,2 | 57,5 | 36,9 |

*Источник:* Законопроект, budget.gov.ru, Федеральный закон «Об исполнении федерального бюджета за 2021 год» от 14.07.2022 N 249-ФЗ.

Как и в предыдущие годы, почти половина всех расходов раздела приходится на пенсионное обеспечение. Однако доля этих расходов в структуре раздела немного снижается (с 52,2% в 2022 г. до 49,2% в 2025 г.), так же, как и доля расходов на социальное обеспечение населения (с 22,3% в 2022 г. до 20,7% в 2025 г.). При этом доля расходов на охрану семьи и детства в 2025 г. составит 29,4% (в 2022 г. – 24,4%).

На рост расходов на пенсионное обеспечение по сравнению с Законом №390-ФЗ в основном оказывает влияние запланированное увеличение объемов финансирования пенсионного обеспечения граждан, уволенных с военной и приравненной к ней службы, и выплаты пенсий по государственному пенсионному обеспечению в связи с изменением численности получателей, выплаты федеральной и региональной доплат к пенсии в связи с пересчетом величины прожиточного минимума пенсионера в субъектах РФ.

Существенный рост расходов на охрану семьи и детства по сравнению с Законом №390-ФЗ связан с введением с 1 января 2023 г. в рамках исполнения поручения Президента РФ от 2 мая 2021 г. № Пр-753 универсального ежемесячного пособия малообеспеченным семьям с детьми до 17 лет и беременным женщинам (далее – универсальное пособие), а также финансовым обеспечением ежемесячной денежной выплаты на ребенка в возрасте от 8 до 17 лет, введенной с 1 апреля 2022 г.

По НП «Демография» по сравнению с Законом №390-ФЗ предусмотрено увеличение расходов в 2023 г. и снижение в 2024 г. Такое изменение параметров национального проекта в основном обусловлено изменениями в ФП «Финансовая поддержка семей при рождении детей». Увеличение расходов в 2023 г. в первую очередь связано с увеличением в 2023-2024 гг. объема субсидии АО «ДОМ.РФ» в виде вкладов в имущество, не увеличивающих его уставный капитал, для возмещения недополученных доходов по выданным (приобретенным) жилищным (ипотечным) кредитам (займам), предоставленным гражданам Российской Федерации, имеющим детей, что обусловлено продлением срока действия программы и расширением ее условий. Кроме того, в 2023-2024 гг. будут увеличены расходы на предоставление материнского (семейного) капитала по сравнению с объемами, утвержденными Законом №390-ФЗ в связи с уточнением численности получателей, а также отдельных показателей Прогноза.

Вместе с тем, с учетом введения универсального пособия в 2023-2024 гг., будут снижены объемы субвенции на осуществление ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка и субсидии на осуществление ежемесячной денежной выплаты, назначаемой в случае рождения третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет. Значительное сокращение этих расходов в 2024 г. является основной причиной снижения расходов по национальному проекту в целом.

На рост расходов национального проекта в 2023 г. повлияло также увеличение финансового обеспечения мероприятий, направленных на поддержку рынка труда в условиях внешнего санкционного давления, в рамках ФП «Содействие занятости» в 2023 г. по сравнению с объемами, утвержденными Законом №390-ФЗ, в том числе на организацию временного трудоустройства работников организаций, находящихся под риском увольнения; организацию общественных работ для граждан, зарегистрированных в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, включая безработных граждан; организацию профессионального обучения и дополнительного профессионального образования работников промышленных предприятий; повышение мобильности трудовых ресурсов.

В рамках ФП «Старшее поколение» в 2023-2024 гг. предусмотрено расширение пилотного проекта по внедрению системы долговременного ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами, нуждающимися в постороннем уходе, в пяти регионах обусловлено увеличением бюджетных ассигнований на создание системы долговременного ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами.

Расходы на реализацию ГП «Социальная поддержка граждан» демонстрируют ежегодный рост как относительно Закона №390-ФЗ, так и по сравнению с предыдущим годом. При этом расходы на федеральные проекты в рамках данной госпрограммы в целом ежегодно снижаются как относительно Закона №390-ФЗ, так и по сравнению с предыдущим годом. В основном это объясняется заменой ряда выплат семьям с детьми в рамках ФП «Содействие субъектам Российской Федерации в реализации адресной социальной поддержки граждан» и «Финансовая поддержка семей при рождении детей» на предоставление универсального пособия, которое включено в КПМ «Предоставление мер государственной поддержки семьям с детьми».

Кроме того, на рост расходов указанной госпрограммы повлияло увеличение ассигнований на предоставление ежемесячных денежных выплат отдельным категориям граждан (ветеранам, инвалидам и др.), обусловленное уточнением численности получателей, а также федеральной и региональной доплат к пенсии в связи с пересчетом величины прожиточного минимума пенсионера в субъектах РФ.

Расходы на реализацию ГП «Доступная среда» демонстрируют рост как относительно Закона №390-ФЗ, так и по сравнению с предыдущим годом. На рост расходов в основном повлияло увеличение объема ассигнований на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, включая изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий, на 12% в 2023 г., 17% в 2024-2025 гг., что будет способствовать повышению уровня обеспеченности инвалидов техническими средствами реабилитации.

Расходы на реализацию ГП «Содействие занятости» демонстрируют ежегодное снижение объемов по отношению к предыдущему году и относительно Закона №390-ФЗ в 2024 г. и бюджетного прогноза в 2025 г. В 2025 г. не предусмотрены ассигнования на реализацию федеральных проектов в связи с наступлением 31 декабря 2024 г. установленного срока завершения реализации НП «Демография» и Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

В 2023 г. расходы на госпрограмму увеличатся по сравнению с Законом №390-ФЗ в связи с существенным ростом расходов на реализацию ФП «Содействие занятости» (на 133,5%), в том числе на организацию временного трудоустройства работников организаций, находящихся под риском увольнения, и общественных работ для граждан, зарегистрированных в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, включая безработных граждан. Вместе с тем расходы в 2023 г. существенно ниже, чем в 2022 г. (на 35,3%), что обусловлено снижением ассигнований на социальные выплаты безработным гражданам, что может привести к недостаточности средств на выплату пособий по безработице.

***Бюджет Фонда пенсионного и социального страхования***

В бюджетном цикле 2023-2025 гг. впервые представлен бюджет объединенного Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации (Фонд). Как следует из Пояснительной записки к проекту бюджета Фонда, доходы в части страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (далее - ОПС), на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством (далее - ОСС) на 2023 - 2025 г. сформированы исходя из единых тарифов страховых взносов в размере 30% в пределах установленной единой предельной величины базы для исчисления страховых взносов и 15,1% с сумм выплат, превышающих единую предельную величину базы для исчисления страховых взносов, с учетом норматива в размере 72,8% на обязательное пенсионное страхование и в размере 8,9% на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством. Для отдельных категорий плательщиков, определенных законодательством, применены единые пониженные тарифы страховых взносов с учетом установленных сроков их действия.

При формировании доходной части бюджета Фонда учтено сохранение на весь период «моратория» на направление страховых взносов на финансирование накопительной пенсии.

На 2023-2025 гг. запланирован профицитный бюджет Фонда с ежегодным ростом (в 2024 г. на 12,7%, в 2025 г на 133,5% по сравнению с предыдущим годом). В 2023 г. профицит бюджета обеспечивается за счет финансовых результатов по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством и обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (далее - НС), а также по накопительной составляющей бюджета. В 2024-2025 гг. профицит запланирован также за счет финансовых результатов по обязательному пенсионному страхованию. Причем в 2025 г. профицит на 74,8% формируется за счет финансовых результатов по обязательному пенсионному страхованию (в 2024 г. – на 32,5%) (*таблица 30*).

*Таблица 30*

**Основные характеристики бюджета Фонда в 2023-2025 гг., млрд руб.**

| **Показатель** | **2023 г.** | **Плановый период** | |
| --- | --- | --- | --- |
| **2024 г.** | **2025 г.** |
| **Доходы, ВСЕГО** | **13 711,22** | **14 495,34** | **15 422,13** |
| в том числе: |  |  |  |
| по распределительной составляющей бюджета | 13 629,66 | 14 413,00 | 15 336,34 |
| *из них:* |  |  |  |
| ОПС | 9 047,88 | 9 397,91 | 10 028,23 |
| ОСС | 929,87 | 1 006,30 | 1 081,23 |
| НС | 185,76 | 203,45 | 221,80 |
| по накопительной  составляющей бюджета | 81,56 | 82,34 | 85,79 |
| **Расходы, ВСЕГО** | **13 541,34** | **14 303,90** | **14 975,19** |
| по распределительной составляющей бюджета | 13 494,76 | 14 255,09 | 14 924,46 |
| *из них:* |  |  |  |
| ОПС | 9 060,67 | 9 335,62 | 9 693,96 |
| ОСС | 838,16 | 973,85 | 1 075,11 |
| НС | 129,71 | 140,28 | 150,31 |
| по накопительной составляющей бюджета | 46,58 | 48,80 | 50,72 |
| **Превышение доходов над расходами, ВСЕГО** | **+169,88** | **+191,44** | **+446,94** |
| по распределительной составляющей бюджета | +134,90 | +157,91 | +411,88 |
| *из них:* |  |  |  |
| ОПС | -12,79 | +62,29 | +334,27 |
| ОСС | +91,71 | +32,45 | +6,12 |
| НС | +56,05 | +63,17 | +71,49 |
| переданные полномочия | -0,07 | 0,00 | 0,00 |
| по накопительной составляющей бюджета | +34,98 | +33,53 | +35,07 |

*Источники:* Законопроект.

Параметры пенсионного обеспечения по системе ОПС, заложенные в проекте бюджета Фонда на 2023 г., представляются вполне оправданными. Согласно Пояснительной записке к проекту бюджета Фонда, в 2023 г. расходы должны составить 9 060,67 млрд руб. Для сравнения, в 2022 г. запланировано изначально 8 047 млрд руб., однако за счет внеплановой дополнительной индексации страховых пенсий и фиксированной выплаты к ней с 1 июня на 10% фактические расходы в 2022 г. окажутся заметно выше. Рост расходов в 2023 г. обусловлен индексацией пенсий на 4,8% с 1 января, но одновременно и снижением численности пенсионеров – получателей страховой пенсий на 938 тыс. человек. Такое снижение связано с повышением пенсионного возраста и близко к модельным оценкам, рассчитанных экспертами ИНСАП РАНХиГС.

Менее оправданным представляется рост расходов на систему ОПС в 2024 г. Так, в проекте бюджета Фонда расходы по данному пункту заложены в объеме 9 335,62 млрд руб., что всего на 3,0% выше, чем в 2023 г. Основная причина заключается в том, что одновременно со снижением численности пенсионеров, индексация пенсий составит всего 4,6%, что ниже планируемой инфляции (ИПЦ) предшествующего года (2023 г.), которая, согласно Прогнозу, должна составить 5,5%. Данное несоответствие в темпах индексации объяснено в указанной выше пояснительной записке тем, что учтен переходящий эффект от дополнительной 10-процентной индексации пенсий в июне 2022 г. на последующие 2023-2024 гг.

В то же время следует отметить, что согласно ст.15, п.22 федерального закона №400-ФЗ от 28.12.2013 «О страховых пенсиях» ежегодное увеличение стоимости пенсионного коэффициента не может быть менее индекса роста потребительских цен за прошедший год. Следовательно, для 2023 г. фактически необходимо индексировать на величину инфляции за период с прошлой индексации (с 1 июня 2022 г.), а потому заложенный в проект бюджета Фонда уровень индексации для 2023 г. кажется валидным, а для 2024 г. недоиндексация пенсий прямо противоречит требованиям законодательства и может привести к снижению размеров пенсий как относительно заработных плат, так и прожиточного минимума пенсионера (ПМП). Более того, с учетом предстоящих политических событий (выборов Президента РФ весной 2024 г.) существует высокая вероятность дополнительной индексации пенсий уже в самом начале 2024 г., что также скажется на объеме расходов фонда.

Выплаты федеральной социальной доплаты к пенсии, которую получают неработающие пенсионеры, чей размер страховой пенсии ниже федерального ПМП, увеличены до 123,6 млрд руб. в 2023 г. по сравнению с проектом бюджета ПФР на 2022 г. (76,6 млрд руб.). Очевидно, что такой рост объясняется резким увеличением ПМП на 19,4% к концу 2022 г. по сравнению с 2021 г. И хотя дополнительная индексация в июне 2022 г. способствовала лишь частичному снижению влияния от инфляции на объем доплат к пенсиям, решение о повышении данных выплат более чем на 60% по сравнению с прогнозом на 2022 г. вызывает обоснованные вопросы. На плановый период 2024-2025 гг. эти выплаты растут темпами, близкими к темпам роста расходов на выплаты страховых пенсий, что представляется оправданным.

Очевидным образом в проекте бюджета Фонда на 2023-2025 гг. отсутствует влияние частичной мобилизации на доходную и расходные части бюджета. На наш взгляд, влияние данного фактора следует учитывать по ряду причин. С одной стороны, мобилизация может привести к некоторому снижению доходов ПФР уже в 2022 г., что в свою очередь не только уменьшит остатки средств бюджета ПФР на конец текущего года, но и сократит доходы Фонда в 2023 г., увеличит межбюджетный трансферт на возмещение расходов по выплате страховых пенсий в связи с зачетом в страховой стаж нестраховых периодов, а также увеличит расходы на выплату пенсий по инвалидности. С другой, последствия военной операции способны негативно сказаться на показателях рождаемости в ближайшие годы, в результате чего следует ожидать сокращения объема выплат семейного (материнского) капитала и на рождение первого ребенка.

В целях повышения прозрачности пенсионной системы, а также сглаживания влияния конъюнктурных колебаний в экономике на размер пенсий и финансовую устойчивость пенсионной системы представляется целесообразным утверждение методик расчета бюджетных трансфертов и определения стоимости одного пенсионного коэффициента, что в свою очередь обеспечит понятность определения основных параметров пенсионной системы для всех заинтересованных сторон (государственных структур, экспертного сообщества, пенсионеров и др.). Данные методики должны исходить из предпосылки о страховом характере системы ОПС, при котором доходы от страховых взносов при балансирующей ставке полностью покрывают расходы на выплаты страховых пенсий. Кроме того, такие выплаты не должны учитывать отдельные дополнительные выплаты (различные досрочные виды пенсий, федеральные доплаты к страховым пенсиям, повышенные размеры фиксированной выплаты к страховой пенсии для лиц, достигших 80 лет, и др.). Соответственно все трансферты обязаны иметь четкую цель, связанную либо с установлением ставки страховых взносов ниже балансирующей, либо на дополнительные выплаты, либо на возмещение нестраховых периодов, либо на валоризацию.

Вместе с тем в текущих условиях возросшей экономической неопределенности и инфляционной волатильности считаем оправданным формирование резервного фонда пенсионной системы, предназначенного для сглаживания последствий влияния макроэкономики на доходы Фонда и, следовательно, на размер пенсий и потребностей в бюджетных трансфертах.

Наконец, нуждается в пересмотре перечень категорий плательщиков, к которым применяются пониженные тарифы страховых взносов (работающие в сфере информационных технологий, субъекты МСП, резиденты территорий опережающего развития и т.п.). Активное расширение данного перечня снижает устойчивость пенсионной системы, ухудшает возможности прогнозирования денежных потоков в пенсионный бюджет, превращает систему ОПС в инструмент экономической политики, которым она формально не является. В этой связи представляется необходимым как минимум оценить эффективность льготного налогообложения с последующим уточнением перечня таких категорий и ограничить возможности для добавления новых категорий плательщиков, которые получают право на применение пониженных тарифов страховых взносов.

В целях создания целостной системы мер социальной поддержки семей с детьми с 1 января 2023 г. Фонд начинает осуществлять выплату универсального пособия гражданам, имеющим детей, и беременным женщинам, в связи с чем в бюджете Фонда предусмотрены расходы на выплату универсального пособия в 2023 г. в сумме 632,9 млрд руб., в 2024 г. - 1 439,3 млрд руб., в 2025 г. - 1 562,5 млрд руб. Финансовое обеспечение указанной выплаты осуществляется за счет межбюджетных трансфертов, передаваемых из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

Также начиная с 1 января 2023 г. Фонду передаются полномочия по осуществлению ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка (в отношении ранее назначенных выплат на детей, рожденных не позднее 31 декабря 2022 г., до окончания периода назначения), выплата которых ранее осуществлялась субъектами РФ. В целях финансового обеспечения этой выплаты предусмотрены межбюджетные трансферты из федерального бюджета в объеме 147,2 млрд руб. в 2023 г., 92,5 млрд руб. в 2024 г., 32,6 млрд руб. в 2025 г.

Кроме того, в 2023-2025 гг. запланированы мероприятия по обеспечению предоставления гражданам адресной поддержки проактивно или на основании заявлений без истребования документов посредством внедрения единой централизованной цифровой платформы в социальной сфере в рамках реализации концепции «Социальное казначейство».

**4.3 Расходы на обслуживание государственного долга**

Бюджетные ассигнования по обслуживанию государственного долга в 2022-2025 гг. продолжают устойчивую траекторию роста, хотя и темпами ниже, чем предусмотрено Законом № 390-ФЗ. В номинальном выражении за рассматриваемый период данные расходы увеличиваются почти на треть, однако гораздо важнее рассматривать их динамику в относительном измерении – в долях ВВП и в процентах от общих расходов федерального бюджета. Так, по отношению к объему ВВП соответствующего года доля расходов на обслуживание госдолга вырастет на 0,1 п.п. до 1,1% ВВП в 2025 г. (*таблица 31*).

*Таблица 31*

**Расходы на обслуживание государственного долга в 2022-2025 гг., млрд руб.**

| **Наименования разделов** | **2022 г. (оценка\*)** | **2023 г.** | | | **2024 г.** | | | **2025 г.** | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Закон №390-ФЗ** | **Законо-проект** | **Δ, %** | **Закон №390-ФЗ** | **Законо-проект** | **Δ, %** | **Бюджетный прогноз\*\*** | **Законо-**  **проект** | **Δ, %** |
| **1** | **2** | **3** | **4** | **5=4/3\*100** | **6** | **7** | **8=7/6\*100** | **9** | **10** | **11=10/9\*100** |
| Обслуживание государственного (муниципального) долга | 1 403,4 | 1 702,3 | 1 519,3 | 89,3 | 1 861,8 | 1 625,2 | 87,3 | 2 005,0 | 1 878,3 | 93,7 |
| *%% к ВВП* | *1,0* | *1,2* | *1,0* |  | *1,2* | *1,0* |  | *1,2* | *1,1* |  |
| *доля в общем объеме расходов, % (без учета УУР)* | *5,1* | *6,9* | *5,2* |  | *7,4* | *5,7* |  | *7,7* | *6,8* |  |

Примечания: \* - показатели сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2022 г.

\*\* - в части базовых бюджетных ассигнований, распределенных по госпрограммам и непрограммным направлениям деятельности.

*Источник:* Пояснительная записка.

При этом более заметный рост наблюдается у доли расходов на обслуживание госдолга в общем объеме расходов ФБ – с 5,1% в 2022 г. до 6,8% в 2025 г. Еще более наглядно видна тенденция увеличения доли процентных расходов в ФБ, если сравнить запланированные на 2025 г. значения, например, с докризисным 2019 г., когда процентные расходы составили 0,7% ВВП и всего 4,0% от совокупных бюджетных расходов.

Динамика процентных расходов является естественным следствием наращивания объема государственного долга. Проведенные на выборке из 82 стран мира за период с 1995 по 2020 гг. расчеты *(рисунок 4)*, использована модель с фиксированными эффектами, с временным лагом) демонстрируют, что влияние объема долга центрального правительства[[57]](#footnote-58) на процентные расходы[[58]](#footnote-59) положительное и статистически значимое. Другими словами, по мере накопления госдолга рост доли процентных расходов в общем объеме бюджетных расходов неизбежен.

***Рисунок 4* - Зависимость доли процентных расходов (% от общих расходов, ось ординат) от величины долга центрального правительства (% ВВП, ось абсцисс)**

Хотя по своему размеру накопленный Правительством РФ государственный долг на текущий момент по сравнению с большинством стран мира является более чем незначительным (порядка 16% ВВП), условия заимствований (сроки, доходность) могут существенным образом влиять на стоимость его обслуживания.

В то же время рост доли процентных расходов не столько оказывает заметное негативное влияние на бюджетную устойчивость, сколько явным образом ухудшает структуру и качество бюджетных расходов, вытесняя производительные траты. В первую очередь под давлением оказываются инвестиционные расходы бюджета как наиболее уязвимые в условиях вынужденной бюджетной консолидации.

Согласно нашим расчетам на выборке по 33 странам ОЭСР за период с 1995 по 2020 гг. *(рисунок 5)*, использована модель с фиксированными эффектами), влияние расходов на обслуживание госдолга[[59]](#footnote-60) на инвестиционные расходы[[60]](#footnote-61) отрицательное и статистически значимое, а эластичность инвестиционных расходов по расходам на обслуживание долга составляет от -0.23 до -0.25. Другими словами, увеличение расходов на обслуживание госдолга в долях от совокупных расходов на 4 п.п. способно приводить к падению доли инвестиционных расходов в совокупных расходах бюджета на 1 п.п.

***Рисунок 5* – Зависимость доли государственных инвестиций (% от общих расходов, ось ординат) от доли расходов на обслуживание долга (% от общих расходов, ось абсцисс)**

Таким образом, наметившаяся в последние годы и продолжающаяся в среднесрочной перспективе динамика расходов федерального бюджета на обслуживание государственного долга таит в себе определенный риск вытеснения производительных расходов, в первую очередь инвестиционного характера, и тем самым снижения эффективности бюджетной политики в целом.

1. **Финансовые взаимоотношения с регионами**

Прогнозные значения параметров субфедеральных бюджетов на период 2023–2025 гг. сформированы исходя из позиции «осторожного оптимизма»: в соответствии с ОНБНТТП доходы регионов в реальном выражении[[61]](#footnote-62) снизятся в 2023 г., однако с 2024 г. они возобновят рост, который продолжится и в 2025 г. Аналогичная динамика предполагается и в отношении расходов (*таблица 32*). При этом запланированный дефицит консолидированных бюджетов российских регионов в 2023 г. составит 0,5% от прогноза налоговых и неналоговых доходов, а в плановом периоде 2024–2025 гг. будет снижаться на 0,01 п.п. в год.

*Таблица 32*

**Основные параметры консолидированных региональных бюджетов**

| **Показатель** | **2019 г.** | **2020 г.** | **2021 г.** | **2022 г.** | **2023 г.** | **2024 г.** | **2025 г.** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| ***Номинальный объем, млрд руб.*** | | | | | | | |
| **Доходы, ВСЕГО** | **13 572,3** | **14 901,2** | **17 542,7** | **19 174,1** | **19 283,1** | **20 344,3** | **21 237,1** |
| Налоговые и неналоговые доходы | 11 185,1 | 11 202,8 | 13 915,5 | 15 523,7 | 16 076,1 | 17 370,1 | 18 680,5 |
| Межбюджетные трансферты из федерального бюджета | 2 387,2 | 3 698,4 | 3 627,2 | 3 650,4 | 3 207,0 | 2 974,2 | 2 556,6 |
| Доходы за вычетом субвенций | 13 175,7 | 14 295,0 | 17 023,1 | 18 721,8 | 18 982,7 | 20 013,6 | 20 896,8 |
| **Расходы** | **13 567,6** | **15 577,7** | **16 882,0** | **19 071,7** | **19 360,5** | **20 415,4** | **21 284,9** |
| **Профицит / дефицит** | **4,7** | **-676,5** | **660,7** | **102,4** | **-77,4** | **-71,1** | **-47,8** |
| ***в % ВВП*** | | | | | | | |
| ***Доходы, ВСЕГО*** | ***12,38*** | ***13,88*** | ***13,39*** | ***13,13*** | ***12,86*** | ***12,74*** | ***12,45*** |
| *Налоговые и неналоговые доходы* | *10,20* | *10,43* | *10,62* | *10,63* | *10,72* | *10,88* | *10,95* |
| *Межбюджетные трансферты из федерального бюджета* | *2,18* | *3,44* | *2,77* | *2,50* | *2,14* | *1,86* | *1,50* |
| *Доходы за вычетом субвенций* | *12,02* | *13,31* | *12,99* | *12,82* | *12,66* | *12,53* | *12,25* |
| ***Расходы*** | ***12,38*** | ***14,51*** | ***12,89*** | ***13,06*** | ***12,91*** | ***12,78*** | ***12,48*** |
| ***Профицит / дефицит*** | ***0,00*** | ***-0,63*** | ***0,50*** | ***0,07*** | ***-0,05*** | ***-0,04*** | ***-0,03*** |
| ***Реальный объем в ценах 2021 г., млрд руб.*** | | | | | | | |
| **Доходы, всего** | **15 434,8** | **16 152,9** | **17 542,7** | **17 058,8** | **16 261,4** | **16 496,5** | **16 558,1** |
| Налоговые и неналоговые доходы | 12 720,0 | 12 143,8 | 13 915,5 | 13 811,1 | 13 556,9 | 14 084,8 | 14 564,8 |
| Межбюджетные трансферты из федерального бюджета | 2 714,8 | 4 009,1 | 3 627,2 | 3 247,7 | 2 704,5 | 2 411,7 | 1 993,3 |
| Доходы за вычетом субвенций | 14 983,7 | 15 495,8 | 17 023,1 | 16 656,4 | 16 008,1 | 16 228,3 | 16 292,8 |
| **Расходы** | **15 429,4** | **16 886,2** | **16 882,0** | **16 967,7** | **16 326,7** | **16 554,1** | **16 595,3** |
| **Профицит / дефицит** | **5,3** | **-733,3** | **660,7** | **91,1** | **-65,3** | **-57,7** | **-37,3** |

*Источник*: Законопроект, ОНБНТТП, расчеты авторов.

Таким образом, на субфедеральном уровне ожидается достаточно высокий уровень бюджетной сбалансированности. Для сравнения, в 2020 г., на который пришлась пиковая фаза кризиса, связанного с пандемией коронавируса, дефицит региональных бюджетов составил 6,0% от налоговых и неналоговых доходов. В соответствии с прогнозом доходы и расходы в постоянных ценах 2021 г. на конец планового периода достигнут уровня, сопоставимого с 2020 г. (*рисунок 6*).

Источник: ОНБНТТП, расчеты авторов.

***Рисунок 6 –* Динамика доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в ценах 2021 г. (млрд руб.) и в процентах ВВП (%)**

Если рассматривать доходы и расходы консолидированных бюджетов регионов в долях ВВП, то следует отметить убывающую динамику этих показателей на протяжении 2023-2025 гг.

Необходимо обратить внимание, что прогнозируемые темпы роста ВВП и региональных доходов имеют единую направленность, однако в 2023 г. доходы регионов сокращаются существенно сильнее, а в 2024–2025 гг. растут медленнее, чем ВВП (*рисунок 7*). Эту тенденцию можно объяснить зависимостью региональных бюджетов от федеральной помощи, реальный объем которой будет постепенно сокращаться на протяжении всего рассматриваемого периода.

*Источник*: ОНБНТТП, расчеты авторов.

***Рисунок 7 –* Сравнение темпов роста ВВП и доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2023-2025 гг., %**

Как следует из ОНБНТТП, выход на положительные темпы роста реального объема региональных доходов и стабилизация уровня бюджетного дефицита будут обеспечены исключительно благодаря собственным доходным источникам региональных и местных бюджетов. Основу доходной базы региональных бюджетов составляет НДФЛ (около 40% общей суммы налоговых и неналоговых доходов), а стабильность поступлений по нему во многом зависит от численности населения трудоспособного возраста, занятого в экономике. Поэтому следует рассматривать неизменность или положительную динамику данного показателя как ключевой фактор сохранения уровня собственных доходов региональных бюджетов. Вторым фактором являются финансовые возможности федерального центра и степень приоритетности поддержки регионов в числе политических задач.

Бюджетная сбалансированность на субфедеральном уровне подразумевает следование расходов за доходными возможностями. Отметим, что в 2023 г., согласно Законопроекту, реальные расходы регионов сократятся на 3,8%. Вместе с тем, в ОНБНТТП указано, что в период 2023-2025 г. регионы продолжат исполнять расходные обязательства, связанные с реализацией задач, возложенных на них федеральным центром (в частности, повышение минимального уровня оплаты труда, повышение или индексация оплаты труда работников бюджетной сферы, реализация национальных проектов). Таким образом, регионы будут вынуждены искать пути оптимизации расходов. Как показывает практика, в кризисные периоды регионы сокращают прежде всего инвестиционные расходы, а в условиях обязательности выполнения национальных проектов можно ожидать сокращения капиталовложений в отрасли, не охваченные федеральными приоритетами. Это не будет способствовать развитию доходной базы регионов и их финансовой самостоятельности, и повысит риски несбалансированности бюджетов на субфедеральном уровне.

***Межбюджетные трансферты***

Законопроектом предусмотрено постепенное снижение номинального объема межбюджетных трансфертов регионам в 2023-2025 гг. после достижения беспрецедентно высокого уровня финансовой помощи в 2021 и 2022 гг. К безусловно положительным тенденциям, заложенным в Законопроекте, следует отнести:

– постепенное увеличение доли нецелевой финансовой помощи. Если по итогам 2022 г. доля дотаций в общем объеме межбюджетных трансфертов за вычетом субвенций должна составить 30,3%, то к 2025 г. этот показатель должен вырасти до 48,5%. Нецелевые межбюджетные трансферты предоставляют регионам больше свободы в распоряжении денежными средствами и в б*о*льшей степени стимулируют регионы к социальному-экономическому развитию, чем целевые трансферты;

– постепенное сокращение объемов иных межбюджетных трансфертов как наименее формализованных и прозрачных инструментов межбюджетных отношений. Если по итогам 2022 г. объем иных межбюджетных трансфертов должен составить 0,44% ВВП, то в 2023 г. – 0,25% (0,07% и 0,06% в 2024 и 2025 гг. соответственно);

– выделение до 250 млрд руб. антикризисной помощи в форме бюджетных кредитов на инфраструктурные проекты.

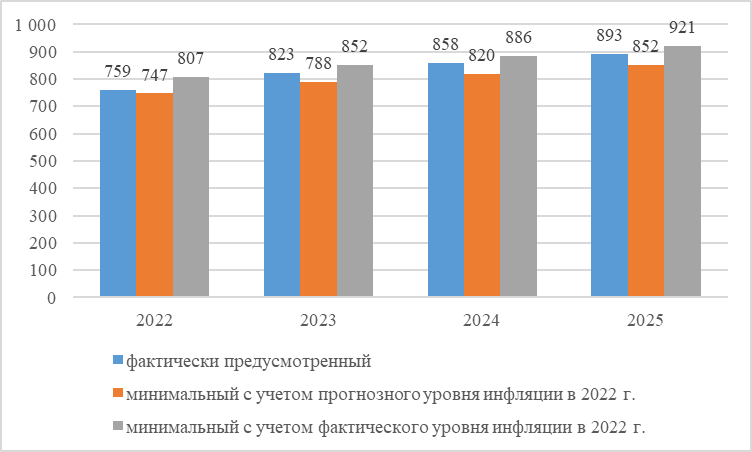
В то же время заложенные в Законопроекте параметры межбюджетных отношений не в полной мере способствуют смягчению рисков региональной бюджетной несбалансированности.

1. Общий объем межбюджетных трансфертов в номинальном выражении и в долях ВВП сокращается быстрее, чем растут собственные доходы регионов, что влечет за собой возникновение дефицита консолидированных региональных бюджетов (*таблица 32*). В реальном выражении (в ценах 2021 г.) в 2022–2023 гг. сокращаются как собственные доходы регионов, так и межбюджетные трансферты.

2. В приложении 34 Законопроекта отсутствует распределение дотаций, в том числе дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, хотя абз. первым п. 3 ст. 131 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ) прямо предусмотрено, что распределение дотаций на выравнивание утверждается федеральным законом о федеральном бюджете[[62]](#footnote-63). Между тем дотации на выравнивание являются значимым доходным источником для большинства регионов, поэтому результаты распределения дотаций являются необходимым условием для планирования собственных бюджетов регионов на предстоящий период. Отсутствие данной информации снижает прозрачность межбюджетных отношений и обоснованность региональной бюджетной политики.

3. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности растут медленнее уровня инфляции.

Начиная с 2022 г. согласно абз. первому п. 2 ст. 131 БК РФ общий объем дотаций на выравнивание на очередной финансовый год не может быть менее общего объема дотаций на выравнивание на текущий финансовый год, проиндексированного на прогнозируемый уровень инфляции. Это требование соблюдено лишь формально, поскольку объем дотаций на 2023 г. действительно выше проиндексированного на уровень инфляции объема дотаций на 2022 г. Однако при этом не учитывается, что фактический уровень инфляции в 2022 г. (12,4 % по последним оценкам) окажется существенно выше того прогноза, который был заложен в бюджет 2022-2024 гг. (4 %). На *рисунке 8* можно видеть, как учет уровня инфляции в 2022 г. влияет на минимальный объем дотаций на выравнивание.



*Источник*: Законопроект, Пояснительная записка, расчеты авторов.

***Рисунок 8 -* Объем дотаций на выравнивание, млрд руб.**

Кроме того, объем дотаций на выравнивание в 2023 г. должен составить 0,55% ВВП, что ниже уровня 2016 г. (0,60% ВВП) и, следовательно, исключает выравнивающий эффект от перераспределения 1 п.п. налога на прибыль организаций[[63]](#footnote-64), а также может привести к росту дифференциации регионов по уровню бюджетной обеспеченности. Объем дотаций на выравнивание, равный 0,60% ВВП, в 2023 г. должен составить 899,7 млрд руб.

4. Законопроектом предусмотрено существенное сокращение межбюджетных трансфертов на реализацию национальных проектов: в 2023 г. объем указанных трансфертов уменьшится в сравнении с 2022 г. на 162,3 млрд руб. в номинальном выражении, или на 0,13 п.п. ВВП, или на 208,9 млрд руб. в реальном выражении (в ценах 2022 г.). При этом доля межбюджетных трансфертов на реализацию национальных проектов в общем объеме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов вырастет незначительно: с 39,4% в 2022 г. до 40,6% в 2023 г.[[64]](#footnote-65) Фактически это означает, что выделение целевой межбюджетной помощи увязано с главными приоритетами социально-экономического развития (то есть национальными проектами) менее чем наполовину и кардинального изменения подходов к выделению целевой межбюджетной помощи в этом отношении не предвидится.

5. Несмотря на существенное сокращение объемов целевых трансфертов (на 0,37 п.п. ВВП в 2023 г. по сравнению с 2022 г.)[[65]](#footnote-66), их количество сократится не так значительно. Если законом о федеральном бюджете на 2022 г. предусмотрены 160 субсидий, 34 субвенции и 61 иной межбюджетный трансферт регионам, то Законопроектом предусмотрены 159 субсидий, 31 субвенция и 54 иных межбюджетных трансферта. Такое значительное число трансфертов повышает административную нагрузку как на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, так и на федеральные органы исполнительной власти в части заключения, исполнения и контроля исполнения соглашений о предоставлении межбюджетных трансфертов.

Учитывая вышесказанное, основными направлениями дальнейшего развития межбюджетных отношений должны стать:

– увеличение общего объема дотаций на выравнивание с учетом фактического уровня инфляции и реального уровня предоставления выравнивающей помощи в 2016 г. до перераспределения 1 п.п. ставки по налогу на прибыль с регионального на федеральный уровень;

– сокращение числа субсидий и иных межбюджетных трансфертов за счет перехода к блочным (единым и консолидированным) трансфертам;

– увеличение доли трансфертов, предоставляемых на реализацию национальных проектов, в общем объеме целевых межбюджетных трансфертов.

***Бюджетные кредиты***

Практика предоставления регионам бюджетных кредитов будет расширяться. Согласно Законопроекту, до 2025 г. включительно регионам будут предоставлены инфраструктурные бюджетные кредиты в сумме до 1 трлн руб. на срок до 15 лет по ставке 3% годовых на реализацию соответствующих проектов. Эта сумма является довольно существенной. Положительным фактором следует считать осуществление Федеральным казначейством контроля за соблюдением условий предоставления и использования бюджетных кредитов на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов.

Для поддержания финансовой стабильности регионов в условиях внешнего санкционного давления предусматриваются дополнительные финансовые меры поддержки:

– предоставление бюджетных кредитов сроком до 2028 г. в сумме до 420 млрд руб. для погашения долговых обязательств по государственным (муниципальным) ценным бумагам и кредитам. Бюджетные кредиты также могут быть использованы для возмещения фактически направленных на вышеуказанные цели средств бюджетов субъектов РФ (муниципальных образований);

– предоставление Правительству РФ права освободить субъекты РФ от погашения в 2022 г. ранее реструктурированной задолженности по бюджетным кредитам из федерального бюджета, а также провести реструктуризацию обязательств, бюджетных кредитов, срок погашения которых наступает в 2022 г., для частичного покрытия дефицитов бюджетов субъектов РФ.

С одной стороны, данную меру можно расценивать положительно как дополнительный инструмент бюджетной политики для стимулирования регионального развития, используемый наряду с межбюджетными трансфертами. С другой стороны, он будет эффективным лишь в случае, если в дальнейшем условия возврата таких бюджетных кредитов не будут смягчены. В противном случае регионы получат отрицательные стимулы к проведению ответственной бюджетной и долговой политики.

1. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов // Минэкономразвитие России. 28.09.2022. URL: https://economy.gov.ru/material/directions/makroec/prognozy\_socialno\_ekonomicheskogo\_razvitiya/prognoz\_socialno\_ekonomicheskogo\_razvitiya\_rossiyskoy\_federacii\_na\_2023\_god\_i\_na\_planovyy\_period\_2024\_i\_2025\_godov.html [↑](#footnote-ref-2)
2. За последние 12 месяцев по итогам августа 2022 года [↑](#footnote-ref-3)
3. Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2035 г. // Минэнерго России. 09.06.2020. URL: https://minenergo.gov.ru/node/1026. [↑](#footnote-ref-4)
4. Тарифы на грузовые перевозки формируются так, что отправка низкорентабельных для ОАО «РЖД» грузов субсидируется за счет высокорентабельных грузов. В случае неблагоприятной ценовой конъюнктуры рост издержек, связанных с ростом налогообложения у угольщиков, будут покрывать другие отправители. [↑](#footnote-ref-5)
5. Energy Outlook // BP. 2022. URL: https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/energy-outlook/energy-outlook-downloads.html. [↑](#footnote-ref-6)
6. Наличие косвенных субсидий, дающих угольщикам возможность пользоваться более низкими железнодорожными тарифами, по сравнению с другими экспортоориентированными отраслями: ставка для грузоотправителей угля (202,7 коп./10 т-км), для грузоотправителей зерна (463,4 коп./10 т-км) и черных металлов (801,4 коп./10 т-км), а также нефти и нефтепродуктов (784,8 коп./10 т-км). Данные Российские угольные компании экономят на логистических издержках значительнее своих зарубежных конкурентов.

   К примеру, в Австралии наиболее удаленный угольный бассейн – Галилея в штате Квинсленд – расположен в 300 км от морского побережья, а в Индонезии основные регионы добычи (бассейны Барито, Пасир, Кутай, Беро) находятся в непосредственной близости от моря. В то время как ключевые российские бассейны – Кузнецкий (Кузбасс) и Канско-Ачинский (Красноярский край, Иркутская область), на которые приходится 65% добычи угля в России удалены от морских портов Северо-Запада (Усть-Луга и Высоцк в Ленингрцадской области, Калининград, Мурманск) и Дальнего Востока (Владивосток, Находка и Восточный в Приморье, Ванино в Хабаровском крае) более чем на 5 тыс. км. Подробнее в «На сломе трендов: какое будущее ждет российский угольный экспорт» // PwC.2020. [↑](#footnote-ref-7)
7. Социально-экономическое положение России в январе-июле 2022 г. // Росстат. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/osn-06-2022.pdf. [↑](#footnote-ref-8)
8. Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 321-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации»; Федеральный закон от 14 июля 2022 № 323-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-9)
9. Минэк предложил обнулить налог на прибыль и снизить страховые взносы для технологических компаний // Ведомости. Экономика. 1.06.2022. URL: https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2022/05/31/924542-minek-obnulit-nalog [↑](#footnote-ref-10)
10. По данным отчетов Минэкономразвития России о результатах функционирования особых экономических зон. [↑](#footnote-ref-11)
11. Федеральный закон от 25 февраля 2022 № 17-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Автоматизированная упрощенная система налогообложения». [↑](#footnote-ref-12)
12. Федеральный закон от 14 июля 2022 № 263-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-13)
13. Федеральный закон от 29 декабря 2020 г. № 470-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах». [↑](#footnote-ref-14)
14. Предполагается сохранение на протяжении всего прогнозного периода основного перечня ограничительных мер, принятых некоторым числом государств в отношении России; замедление темпов роста мирового ВВП и возвратом к уровню, наблюдающемуся до пандемии; сокращение отечественного импорта вследствие действия санкционных ограничений, усложнения логистических маршрутов, а также ухода с рынка или приостановки работы иностранных компаний, и частичное сжатие экспортных рынков из-за запрета импорта ряда товаров из России и ограниченных возможностей по оперативной переориентации поставок с дальнейшим улучшением динамики показателей к середине рассматриваемого периода на фоне реконфигурации логистических цепочек. [↑](#footnote-ref-15)
15. Ограничения введены шестым пакетом санкций ЕС. Подробнее: Council Regulation (EU) 2022/1269 of 21 July 2022 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia’s actions destabilising the situation in Ukraine // EC. 21.07.2022. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32022R1269 и США введут запрет на морские поставки нефти из России 5 декабря // РБК. 10.09.2022. URL: https://www.rbc.ru/politics/10/09/2022/631bbab79a7947c563eb7427. [↑](#footnote-ref-16)
16. Государства-члены, которые в определенной степени зависят от трубопроводных поставок нефти и нефтепродуктов из России, могут воспользоваться временным освобождением и продолжать получать сырую нефть, поставляемую по трубопроводу, пока Совет не примет иного решения (в число таких стран входят Венгрия и Словакия). Однако государства-члены, пользующиеся этим освобождением, не смогут перепродавать такую сырую нефть и нефтепродукты другим государствам-членам или третьим странам;

    Из-за специфического географического положения для Болгарии была согласована специальная временная отмена до конца 2024 г., которая сможет продолжать импортировать сырую нефть и нефтепродукты морским транспортом. Кроме того, Хорватия сможет до конца 2023 г. импортировать российский вакуумный газойль на свои НПЗ. [↑](#footnote-ref-17)
17. 33rd OPEC and non-OPEC Ministerial Meeting // OPEC. 05.10.2022. URL: https://www.opec.org/opec\_web/en/press\_room/7021.htm [↑](#footnote-ref-18)
18. Без страховки и упрека // Коммерсантъ. 19.09.2022. URL: https://www.kommersant.ru/doc/5561081. [↑](#footnote-ref-19)
19. Российские операторы сдают танкеры // Коммерсантъ. 05.10.2022. URL: https://www.kommersant.ru/doc/5594774. [↑](#footnote-ref-20)
20. В 2021 году РФ экспортировала в Европу около 105 млн тонн нефти, около трети пришлось на поставки по трубопроводу «Дружба»// Комерсант. 31.05.2022. URL: https://www.kommersant.ru/doc/5381002. [↑](#footnote-ref-21)
21. Евросоюз разрешил России проводить платежи за транзит нефти через Украину // Ведомости. 23.08.2022. URL: https://www.vedomosti.ru/business/articles/2022/08/23/937183-provodit-platezhi-cherez-ukrainu. [↑](#footnote-ref-22)
22. Расчет авторов. Разность между Экспорт 2021 г. и трубопроводным и водным транспортом. [↑](#footnote-ref-23)
23. Объемы экспорта в 2021 г. для ЕС, США, Китая и остальных направления. Statistical Review of World Energy 2022 // BP. 2022. URL: https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2022-full-report.pdf. [↑](#footnote-ref-24)
24. По статистике Минэкономразвития экспорт нефти в ЕС за январь-июнь 2022 г. составляет 50.3 млн т. Предположим, что экспорт за 2022 г. в ЕС составит 100.6 млн т. [↑](#footnote-ref-25)
25. Экспорт российской нефти в ЕС осуществляется по трубопроводу, по морю и другим видом транспорта (в него входят железнодорожный и автомобильный). Предполагаем, что с 3 июня, дата начала действия шестого пакета санкций, в силу вступило эмбарго на экспорт российской нефти в ЕС, кроме некоторых поставок по трубопроводу «Дружба» (в Венгрию и Словакию) и кроме поставок по морю, для которых была введена отсрочка для нефти на 6 месяцев, для нефтепродуктов на 8 и отсрочка эмбарго для Болгарии и Хорватии. Предполагаем, что в 2022 г. поставки другим видом транспорта в ЕС составляют 6/12 от 2021 г., танкерами 11/12 от объема экспорта всех стран кроме Болгарии и Хорватии в 2021 г. и плюс объемы транспортировки в Болгарию и Хорватию в 2021 г., трубопроводом – разность между оценкой экспорта в ЕС в 2022 г. и рассчитанными значениями для экспорта по морю и другим видом транспорта. [↑](#footnote-ref-26)
26. Экспорт российской нефти в США осуществляется только по морю. Согласно статистике EIA импорт нефти в США из России за январь-апрель в 2022 г. по сравнению с аналогичным периодом прошлого года сократился на 30%. Смотри, например, U.S. Imports from Russia of Crude Oil and Petroleum Products // EIA. 31.08.2022. URL: https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=MTTIM\_NUS-NRS\_1&f=M. Предполагаем, что до декабря 2022 г. импорт по месяцам будет составлять 50% от значений 2021 г. (отношение объема экспорта в апреле 2022 г. к апрелю 2021 г., последняя актуальная статистика, которая выходила по показателю), а в декабре 0, так как в силу вступило эмбарго, тогда сокращение годового показателя по сравнению с 2021 г. составит 55% (США введут запрет на морские поставки нефти из России 5 декабря // РБК. 10.09.2022. URL: https://www.rbc.ru/politics/10/09/2022/631bbab79a7947c563eb7427). [↑](#footnote-ref-27)
27. Предполагаем, что ключевыми направлениями экспорта нефти в ЕС по трубопроводу «Дружба» в Венгрию является НПЗ Duna (162 тыс. б/с или 5.5 млн т в год) в Словакию – НПЗ Bratislava (124 тыс. б/с или 4.3 млн т в год). Нефть по «Дружбе». Сколько нефти из РФ останется в Европе // BCS Express. 31.05.2022. URL: https://bcs-express.ru/novosti-i-analitika/neft-po-druzhbe-skol-ko-nefti-iz-rf-ostanetsia-v-evrope/. [↑](#footnote-ref-28)
28. НПЗ в Бургасе (Болгария) импортирует примерно 3.6 млн тонн в год, нефть 100% российская (поскольку предложение альтернативных сортов нефти на рынке очень ограничено). Примерно 60% сырья, поставляемого из России, перерабатывается для внутреннего рынка, остальное идет на экспорт. Предполагаем, что для объема необходимого для внутреннего рынка отсрочка эмбарго. Подробнее: https://neftegaz.ru/news/transport-and-storage/748974-bolgariya-i-lukoyl-vedut-peregovory-ob-udeshevlenii-benzina/ [↑](#footnote-ref-29)
29. Хорватия требует исключения из обсуждаемых санкций на поставки нефтепродуктов из РФ – СМИ// Финам. 06.05.2022. URL: https://www.finam.ru/publications/item/xorvatiya-trebuet-isklyucheniya-iz-obsuzhdaemyx-sankciiy-na-postavki-nefteproduktov-iz-rf-smi-20220506-152724. [↑](#footnote-ref-30)
30. Предполагаем, что морские поставки в ЕС сократятся на 70% из-за трудностей в отслеживании серых схем экспорта российской нефти в обход запретов. Поставки танкерами в ЕС составят 20.7 млн т. в 2023–2025 гг. Аналогичная доля сокращения экспорта предполагается для других видов транспорта (в 2023–2025 гг. составят 10.1 млн т). Нефть по «Дружбе». Сколько нефти из РФ останется в Европе // BCS Express. 31.05.2022. URL: https://bcs-express.ru/novosti-i-analitika/neft-po-druzhbe-skol-ko-nefti-iz-rf-ostanetsia-v-evrope. [↑](#footnote-ref-31)
31. США введут запрет на морские поставки нефти из России 5 декабря // РБК. 10.09.2022. URL: https://www.rbc.ru/politics/10/09/2022/631bbab79a7947c563eb7427. [↑](#footnote-ref-32)
32. Предполагаем, что объем нефти, которые «выпал» из-за ограничений на поставки в ЕС, можно перенаправить (60% или 59 млн т) на другие направления согласно их доле в общем экспорте (в Китай – 18 млн т, в другие страны – 8 млн т). [↑](#footnote-ref-33)
33. Short-term energy outlook. Crude oil prices (released September 7, 2022) // https://www.eia.gov/outlooks/steo/ [↑](#footnote-ref-34)
34. OECD Economic Outlook No 111 (released June, 2022) // https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=EO111\_INTERNET&lang=en [↑](#footnote-ref-35)
35. Среднесрочный прогноз Банка России по итогам заседания Совета директоров по ключевой ставке (опубликовано 23 Июля 2021) // https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/35488/forecast\_210723.pdf [↑](#footnote-ref-36)
36. В указанном приложении помимо статей «Разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг, и средствами, направленными на их погашение» и «Изменение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета в течение соответствующего финансового года» имеется статья «Иные источники финансирования дефицита федерального бюджета» (без детализации). [↑](#footnote-ref-37)
37. До реализации сделки по переходу обыкновенных акций Сбербанка на основании федерального закона от 18.03.2020 № 50-ФЗ от Банка России к Министерству финансов РФ, доходы от участия в капитале ПАО «Сбербанк России» учитывались в прочих неналоговых доходах бюджета и на основании специальных законов подлежали перечислению с уменьшением на эту сумму части совокупной прибыли ЦБ РФ, направляемой в федеральный бюджет. [↑](#footnote-ref-38)
38. Прогноз на 2023 г. – 441,0 млрд руб., на 2024 г. – 632,7 млрд руб., на 2025 г. – 598,6 млрд руб. [↑](#footnote-ref-39)
39. Объемы расходов, принятые при утверждении паспортов национальных проектов. [↑](#footnote-ref-40)
40. Утвержденному распоряжением Правительства РФ от 6 октября 2021 г. N 2816-р. [↑](#footnote-ref-41)
41. Отчет McKinsey «The state of AI in 2021» URL: https://www.mckinsey.com/capabilities/quantumblack/our-insights/global-survey-the-state-of-ai-in-2021. [↑](#footnote-ref-42)
42. Путин назвал развитие инфраструктуры одним из драйверов экономики. URL: https://ria.ru/20220524/infrastruktura-1790366381.html. [↑](#footnote-ref-43)
43. Например, обзорный доклад Всемирного банка, вышедший в 2021 году: What Have We Learned about the Effectiveness of Infrastructure Investment as a Fiscal Stimulus? A Literature Review, 2021. URL: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36347 [↑](#footnote-ref-44)
44. Россия, Азербайджан и Иран подписали совместную трёхстороннюю декларацию о развитии транспортного коридора «Север – Юг», URL: http://government.ru/news/46488/. [↑](#footnote-ref-45)
45. Мишустин поручил подготовить детальный план по расширению Восточного полигона, URL: https://tass.ru/ekonomika/10906793. [↑](#footnote-ref-46)
46. ﻿Дефицит вывоза грузов по Восточному полигону может вырасти, URL: https://ria.ru/20220831/defitsit-1813309760.html. [↑](#footnote-ref-47)
47. Dobbs R., Pohl H., Lin D.-Y., Mischke J., Garemo N., Hexter J., Matzinger S., PalterR., Nanavatty R. (2013). Infrastructure productivity: How to save $1 trillion a year. McKinsey Global Institute. January. [↑](#footnote-ref-48)
48. Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. N 400 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации". [↑](#footnote-ref-49)
49. Отчет McKinsey «The state of AI in 2021» URL: https://www.mckinsey.com/capabilities/quantumblack/our-insights/global-survey-the-state-of-ai-in-2021. [↑](#footnote-ref-50)
50. Исследование Gartner Hype Cycle for Emerging Technologies, URL: https://www.gartner.com/en/articles/what-s-new-in-the-2022-gartner-hype-cycle-for-emerging-technologies [↑](#footnote-ref-51)
51. Пояснительная записка с. 350. [↑](#footnote-ref-52)
52. Пояснительная записка с. 349. [↑](#footnote-ref-53)
53. Прогноз. С.88. [↑](#footnote-ref-54)
54. Прогноз. С.63. [↑](#footnote-ref-55)
55. Прогноз. С.62 [↑](#footnote-ref-56)
56. Разработан в соответствии с указанием Президента РФ от 10.02.2022 №Пр-290. [↑](#footnote-ref-57)
57. Показатель – Central government debt, total (% GDP), источник – Мировой банк. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/GC.DOD.TOTL.GD.ZS> [↑](#footnote-ref-58)
58. Показатель – Interest payments (% expense), источник – Мировой банк. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.INTP.ZS> [↑](#footnote-ref-59)
59. Показатель рассчитан как отношение расходов на обслуживание долга (Public debt transactions, COFOG 70170) к совокупным государственным расходам (Total government expenditure), источник – база данных ОЭСР. URL: <https://stats.oecd.org> [↑](#footnote-ref-60)
60. Показатель рассчитан как отношение инвестиционных государственных расходов (Gross capital formation) к совокупным государственным расходам (Total government expenditure), источник – база данных ОЭСР. URL: <https://stats.oecd.org> [↑](#footnote-ref-61)
61. С учетом уровня инфляции, выраженного в ИПЦ. [↑](#footnote-ref-62)
62. При этом формально распределение межбюджетных трансфертов является предметом второго чтения, однако результаты распределения субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов были представлены в составе материалов, внесенных до первого чтения. [↑](#footnote-ref-63)
63. 1 п.п. региональной ставки по налогу на прибыль организаций централизован на федеральном уровне начиная с 2017 г. с последующим перераспределением между регионами в форме дотаций. [↑](#footnote-ref-64)
64. Формально указанная доля должна составить в 2024 г. 45,7 %, однако следует помнить, что принятие решений о предоставлении трансфертов вне рамок национальных проектов зачастую происходит при подготовке бюджета на очередной год, а не на плановый период, то есть указанная доля может сократиться при подготовке бюджета на 2024–2026 гг. [↑](#footnote-ref-65)
65. На 477,8 млрд руб. в номинальном выражении, или на 592,6 млрд руб. в реальном выражении в ценах 2022 г. [↑](#footnote-ref-66)