



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

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

14.10.2020 № 06633

На № 37-6/1085 от 30.09.2020

О направлении экспертного заключения

Уважаемый Андрей Михайлович!

На Ваше письмо направляем экспертное заключение на проект федерального закона № 1027743-7 «О федеральном бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов».

Приложение: на 74 л. в 1 экз.

Ректор

Уважаемый,

М.А. Эскиндаров

В.В. Масленников
8 (499) 943-93-74



172407 277204
Государственная Дума ФС РФ
Дата 14.10.2020 18:39
№1036178-7; 3.7

1027743/3

4002

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект федерального закона № 1027743-7
«О федеральном бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов»

Проект федерального закона № 1027743-7 «О федеральном бюджете на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов» (далее – законопроект):

- разработан в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации, Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утвержденных Председателем Правительства Российской Федерации 29 сентября 2018 г., Стратегического прогноза Российской Федерации до 2035 года, одобренного на оперативном совещании Совета Безопасности 22 февраля 2019 г., Бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2036 года, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 г. № 558-р, национальных проектов и государственных программ Российской Федерации, а также Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, Общенационального плана действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения, утвержденного Правительством Российской Федерации 31 мая 2020 года;

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

- учитывает влияние спада экономической активности в 2020 году на фоне борьбы с новой коронавирусной инфекцией и сохранения внешнеэкономических санкций;

- ориентирован на обеспечение бюджетной устойчивости на 2021 год и на плановый период 2022- и 2023 годов.

Однако представленный законопроект не учитывает действие ряда современных вызовов и рисков, которые оказывают существенное влияние как на динамику экономического развития России, так и на параметры бюджетов бюджетной системы страны.

Вызовы и риски федерального бюджета на 2021 год и долгосрочную перспективу

В XXI веке в условиях низких темпов экономического роста и повышения уровня неопределенности бюджетная политика должна обеспечивать условия не только для реализации расходных обязательств федеративного государства, но и для *снижения уровня неравенства (как социального, так и территориального) в стране*. Этот вызов невозможно игнорировать, т.к. без устранения территориального неравенства в России невозможно обеспечить устойчивые темпы экономического роста, социальную и финансовую стабильность, высокий уровень жизни населения.

По оценкам Минфина России совокупный дефицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2020 г. составит 881,4 млрд. руб. (или 0,8% ВВП), но при этом не учитываются последствия от второй волны коронавируса. С начала 2020 г. объем государственного долга субъектов федерации увеличился на 1,8% и к 1 сентября 2020 г. составил 2150,2 млрд. руб.

Эта тенденция сохранится и в 2021-2023 гг., т.к. помимо последствий пандемии COVID-19 необходимо учитывать, что в настоящее время сложился явный дисбаланс в организации межбюджетных отношений в Российской Федерации: высокий уровень централизации налоговых полномочий и налоговых доходов и децентрализация расходных обязательств. При этом резко – более чем в 2 раза – возросло количество расходных обязательств субъектов федерации и муниципальных образований, с 2004 года число переданных федеральных полномочий увеличилось почти в 3 раза, что привело к росту расходов региональных и местных бюджетов. Процесс

передачи полномочий сопровождается сокращением с 2005 г. количества региональных налогов, установленных в ст. 14 Налогового кодекса Российской Федерации, с семи до трех, а местных налогов (ст. 15 Налогового кодекса Российской Федерации) – с пяти до трех. Для сравнения: в Законе РСФСР от 27.12.1991 № 2118-1 «Об основах налоговой системы в РСФСР» к региональным относилось 5 налогов, к местным - 22 налога, из них 7 были обязательными, а 15 вводились по решению представительного органа местного самоуправления.

Указанные процессы привели к тому, что средний уровень покрытия расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за счет налоговых и неналоговых доходов (без межбюджетных трансфертов из федерального бюджета) составляет в среднем около 70%, т.е. нормативы зачисления доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, установленные БК РФ, не обеспечивают реализацию закрепленных за регионами и муниципальными образованиями полномочий; без получения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности около четверти субъектов Российской Федерации не смогут осуществить финансирование даже таких расходов, как оплата труда работников бюджетной сферы и выплаты по социальному обеспечению граждан.

Кроме того, следует иметь в виду еще два момента:

1. Неоднозначность разграничения полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Это связано с наличием значительного числа предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, установленных ст. 72 Конституции Российской Федерации, по которым, как правило, отсутствуют определенные в нормативных правовых актах механизмы и пропорции совместного финансирования.

2. Необходимость софинансирования расходов в рамках реализации национальных проектов и государственных программ Российской Федерации

(по экспертным оценкам Минфина России это приводит к росту расходов региональных бюджетов на 15-20%).

Сложившаяся в условиях пандемии COVID-19 макроэкономическая ситуация свидетельствует, что временная приостановка работы отдельных секторов экономики, ограничения на передвижение граждан, снижение реальных доходов населения, высокая волатильность цен на мировых рынках товаров и услуг, а также национальной валюты приведет к замедлению темпов экономического роста, снижению доходного потенциала субъектов Российской Федерации при росте объема их расходных обязательств в рамках преодоления последствий коронавирусной инфекции. Это потребует от субъектов федерации поиска источников финансирования как текущих, так и новых расходных обязательств и, соответственно, приведет к росту государственного долга субъектов Российской Федерации, причем преимущественно в части кредитов от кредитных организаций (такая ситуация наблюдалась и после кризиса 2009-2010 гг., и после кризиса 2014-2015 гг. – см. рисунок 1).



Рисунок 1 – Динамика государственного долга субъектов Российской Федерации в 2008-2019 гг.

Источник: данные об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за 2008-2013 гг.: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyye-byudzhety-subektov/> (дата обращения – 08.10.2020)

Получение бюджетных кредитов на пополнение кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов не решает эту проблему, как и реструктуризация задолженности в соответствии с соглашением, заключаемым субъектом федерации с Минфином России. В результате складывается ситуация, когда у одних субъектов федерации вообще отсутствуют бюджетные кредиты в структуре государственного долга, а у других она может составлять более 90%, причем не всегда это обусловлено налоговым потенциалом или уровнем социально-экономического развития региона (см. таблицу 1).

Таблица 1 – Состав субъектов Российской Федерации с разной структурой государственного долга

Субъекты РФ, не имеющие в структуре государственного долга бюджетных кредитов (на 01.01.2020)	Субъекты РФ, у которых бюджетные кредиты превышают 90% государственного долга (на 01.01.2020)
1. г. Москва	1. Владимирская область
2. г. Санкт-Петербург	2. Калужская область
3. Ненецкий автономный округ	3. Вологодская область
4. г. Севастополь	4. Ленинградская область
5. Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	5. Республика Крым
6. Ямало-Ненецкий автономный округ	6. Астраханская область
7. Сахалинская область	7. Республика Дагестан
	8. Республика Ингушетия
	9. Республика Татарстан (Татарстан)
	10. Алтайский край

Источник: данные об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за 2008-2013 гг.: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyye-byudzhety-subektov/> (дата обращения – 08.10.2020)

При этом рост объема межбюджетных трансфертов (см. таблицу 2) не приводит ни к укреплению бюджетной устойчивости субъектов Российской Федерации

Федерации, ни к снижению уровня дифференциации их социально-экономического развития. Так, если в 2017 г. разница в уровне фактической бюджетной обеспеченности между 10 наиболее и 10 наименее

Таблица 2 – Динамика межбюджетных трансфертов, предоставляемых субъектам Российской Федерации из федерального бюджета, в 2009-2019 гг., млрд. руб.

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Межбюджетные трансферты												
Перечислено - всего, млрд. руб.		1 474,20	1 378,30	1 470,24	1 440,04	1 487,95	1 606,97	1 500,40	1 567,80	1 690,10	1 719,60	2 387,20
<i>динамика к пред. году, %</i>		-6,5%	6,7%	-2,1%	3,3%	8,0%	-6,6%	4,5%	7,8%	1,7%	38,8%	
Дотации, млрд. руб.		579,80	522,70	563,50	524,48	609,14	783,92	644,00	656,20	758,98	832,00	924,00
<i>динамика к пред. году, %</i>		-9,8%	7,8%	-6,9%	16,1%	28,7%	-17,8%	1,9%	15,7%	9,6%	11,1%	
Межбюджетные трансферты, имеющие целевое назначение, в т.ч.:		704,30	855,60	906,74	915,56	878,81	823,05	856,40	911,60	931,10	887,70	1 463,20
<i>динамика к пред. году, %</i>		21,5%	6,0%	1,0%	-4,0%	-6,3%	4,1%	6,4%	2,1%	-4,7%	64,8%	
Субсидии, млрд. руб.		435,90	411,40	509,17	570,92	515,61	400,65	371,20	356,50	419,81	397,00	556,60
<i>динамика к пред. году, %</i>		-5,6%	23,8%	12,1%	-9,7%	-22,3%	-7,4%	-4,0%	17,8%	-5,4%	40,2%	
Субвенции, млрд. руб.		153,20	378,60	337,47	284,21	273,72	308,16	312,80	334,30	326,15	309,30	396,60
<i>динамика к пред. году, %</i>		147,1%	-10,9%	-15,8%	-3,7%	12,6%	1,5%	6,9%	-2,4%	-5,2%	28,2%	

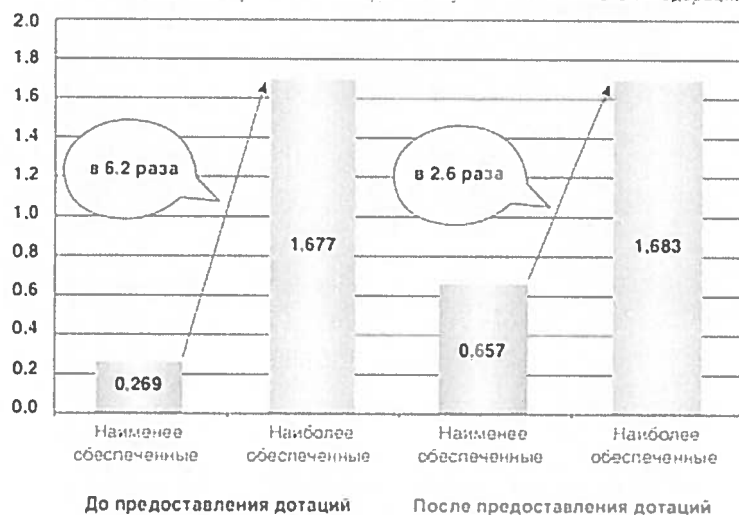
Иные межбюджетные трансферты, млрд. руб.

	115,20	65,60	60,10	60,43	89,48	114,24	172,40	220,80	185,14	181,40	510,00
<i>динамика к пред. году, %</i>		-43,1%	-8,4%	0,5%	48,1%	27,7%	50,9%	28,1%	-16,2%	-2,0%	181,1%

Источник: данные об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за 2008-2013 гг.: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheta/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения – 08.10.2020)

обеспеченными регионами составляла: до предоставления дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности 6,2 раза, а после 2,6 раза, то в 2019 6,6 и 2,9 раза соответственно (см. рисунок 2). Сохраняется дифференциация субъектов федерации по уровню ВРП на душу населения, располагаемым доходам на душу населения, уровню безработицы, предпринимательской активности и другим макроэкономическим показателям.

Разница в уровне фактической бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2017 году между 10 наиболее и 10 наименее обеспеченными регионами
(до и после предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации)



Разница в уровне фактической бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2019 году между 10 наиболее и 10 наименее обеспеченными регионами
(до и после предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации)



Рисунок 2 – Динамика уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации

Источник: данные об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за 2008-2013 гг.: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetoв/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения – 08.10.2020)

Учитывая неравномерность социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, которая обусловлена большим количеством факторов, на многие из которых не могут влиять регионы (неравномерность размещения производственных мощностей, полезных ископаемых и налогоплательщиков, демографические, исторические, природно-климатические, культурные и т.п. факторы), возрастают риски неконтролируемого (особенно в условиях приостановки требований Бюджетного кодекса Российской Федерации по размерам дефицита и государственного долга субъектов федерации в соответствии с федеральным законом от 01.04.2020 № 103-ФЗ) роста как дефицита бюджетов субъектов Российской Федерации, так и кредитов коммерческих банков в структуре государственного долга субъектов федерации. Реализация этих

рисков, соответственно, повысит и нагрузку на федеральный бюджет, у которого уже и сейчас ограничены возможности для маневра и выделения дополнительных межбюджетных трансфертов.

Адекватный ответ на этот вызов требует модернизации механизма межбюджетного перераспределения средств на следующих подходах:

1. Отказ от применения единых нормативов разграничения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации

Степень материальной зависимости органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления от федеральных органов государственной власти можно охарактеризовать как избыточную, у субъектов Российской Федерации и муниципальных образований отсутствует достаточная доходная база для исполнения ими расходных обязательств по предметам собственного ведения, а их зависимость от финансовой помощи из федерального бюджета не создает стимулов для проведения финансовой политики, направленной на обеспечение социально-экономического развития и повышение инвестиционной привлекательности регионов и муниципалитетов.

В этой связи следует пересмотреть подходы к установлению нормативов зачисления налогов в региональные бюджеты, *предусмотрев возможность введения нормативов, дифференцированных по группам субъектов федерации*. Критериями такой группировки могут быть, например, объем ВРП (или расходов бюджета) на душу постоянного населения, объем товарооборота на душу постоянного населения (по акцизам), плотность населения и т.п.

2. Уточнение инструментов обеспечения сбалансированности региональных бюджетов

Как показывает отечественный и зарубежный опыт, замещение механизма самофинансирования территориальных бюджетов трансфертным финансированием приводит, во-первых, к ухудшению структуры их доходов; во-вторых, к занижению высокодоходными регионами своих собственных

доходов и снижению у них стимулов к увеличению налоговой базы, в-третьих, стимулирует бюджетное иждивенчество со стороны регионов с неразвитой базой по собственным доходам. Кроме того, реализация комплекса противоэпидемических мер и так привела к сокращению поступлений налога на прибыль и имущество организаций, налога на доходы физических лиц в региональные бюджеты.

О невозможности обеспечения текущей и долгосрочной сбалансированности региональных бюджетов в рамках существующей системы разграничения доходов, расходных обязательств и бюджетных правил свидетельствует рост числа нарушений субъектами Российской Федерации требований Бюджетного кодекса Российской Федерации в части ограничений на объем заимствований и расходов на обслуживание государственного долга субъектов Российской Федерации в 2014-2019 гг.

Замещение рыночной задолженности бюджетным кредитами не решает проблему повышения долговой устойчивости субъектов Российской Федерации, только удешевляя обслуживание долга.

Решением проблемы для регионов с низкой долговой устойчивостью может быть только предоставление целевой финансовой помощи, для других групп субъектов федерации – предоставление долгосрочных бюджетных кредитов на период до 10 лет, чтобы сбалансировать по срокам привлечения и погашения долговые обязательства регионов. Для регионов, у которых доходы бюджета за вычетом межбюджетных трансфертов целевого назначения снижаются более чем на 10%, необходимо возобновить практику предоставления Минфином России бюджетных кредитов на период от 5 до 10 лет при условии разработки и успешной реализации плана социально-экономического развития субъекта федерации и повышения его доходного потенциала. При этом можно в качестве мотивационных инструментов предусмотреть возможность: льготного периода по кредиту, когда не уплачиваются ни проценты по кредиту, ни платежи в счет погашения основной суммы долга.

По кредитам, предоставляемым Федеральным казначейством на покрытие кассовых разрывов, существует ограничение по объемам (не более 1/12 объема доходов регионального бюджета за вычетом межбюджетных трансфертов целевого назначения) и срокам погашения (до конца календарного года). Льготный порядок введен только на период до 01.01.2021 года. Следует продлить эту практику и на 2021 год.

3) Использование системы целевых грантов на основе оценки достигнутых публично-правовыми образованиями результатов для мотивации органов власти публично-правовых образований к обеспечению устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации

Не менее значимым является риск *низкой эффективности налоговых расходов федерального бюджета*. Учет и оценка налоговых расходов – это один из принципов эффективного и ответственного управления общественными финансами, требования к их осуществлению определены в Кодексе надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (МВФ, 2014) и предусмотрены в государственной программе Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 320).

Налоговые льготы и освобождения рассматриваются как эквивалент расходов бюджета в связи с тем, что во-первых, цели государственной политики могут быть достигнуты путем предоставления прямой финансовой поддержки в виде субсидий, дотаций, инвестиций, трансфертов и грантов; во-вторых, налоговые льготы и преференции ведут к снижению доходов бюджетов.

К недостаткам налоговых расходов можно отнести сокращение налоговой базы и налоговых доходов бюджетов публично-правовых образований, усложнение администрирования налогов, к преимуществам – экономию административных расходов по сравнению с прямыми, в том числе

программными, бюджетными расходами.¹ Сокращение налоговых расходов сопровождается ростом налоговой нагрузки и, соответственно, сокращением инвестиций и сбережений, уменьшение объема бюджетных расходов приводит к снижению потребления и в краткосрочном периоде окажет **большой** негативный эффект на темпы экономического развития, чем снижение налоговых расходов.

Объем налоговых расходов оценивается при представлении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с 2019 г. Характеристика налоговых расходов Российской Федерации представлена в таблице 3, их объем ежегодно возрастает и в 2021 г. составит 4 474,2 млрд. руб.

Таблица 3 – Динамика налоговых расходов Российской Федерации в 2017-2023 гг. (по видам налогов и сборов), млрд. руб.

Вид налоговых расходов	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
НАЛОГОВЫЕ РАСХОДЫ, ВСЕГО	3 144,3	3 939,6	4 607,0	4 066,1	4 474,2	4 881,9	5 040,0
Изменение (к предыд. году)	-	+795,3	+667,4	-540,9	+408,1	+407,7	+158,1
НЕФТЕГАЗОВЫЕ	989,1	1 699,0	1 954,1	1 374,3	1 542,5	1 725,5	1 742,6
Изменение (к предыд. году)	-	+709,9	+255,1	-579,8	+168,2	+183,0	+17,1
НЕНЕФТЕГАЗОВЫЕ	2 155,2	2 240,6	2 653,0	2 691,7	2 931,7	3 156,4	3 297,4
Изменение (к предыд. году)	-	+85,4	+412,4	-38,7	+240	+224,7	+141

Источник: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов

¹ Налоговые расходы могут заменить аналогичные по целям программы, способствуя сокращению расходов на управление соответствующих программ, включая расходы на создание специальных государственных органов, ответственных за учет, отчетность и контроль над расходами. В то время, как контроль за налоговыми расходами может осуществляться в рамках налогового администрирования. С другой стороны, получение налоговых преференций может быть сопряжено с меньшими издержками для налогоплательщиков, нежели получение субсидий или социальных пособий.

В каждой государственной программе Российской Федерации предусмотрено предоставление налоговых льгот и вычетов, но для признания обоснованности налоговых расходов необходимо соблюдать принцип наличия *однозначной прямой связи* между налоговыми расходами и ожидаемыми результатами при *минимальном уровне влияния других факторов*, что должно быть предусмотрено в общих требованиях к оценке налоговых расходов публично-правовых образований (причем не только субъектов федерации и муниципалитетов, но и Российской Федерации).

В настоящее время финансовое обеспечение государственных программ российской Федерации *не учитывает налоговые расходы в привязке к предусматриваемым программным мероприятиям и ожидаемым результатам*. Например, в целях формирования условий для ускоренного развития Дальнего Востока и превращения его в конкурентоспособный регион с диверсифицированной экономикой в 2016 году введен комплекс налоговых льгот для участников региональных инвестиционных проектов, в т.ч. специальных налоговых проектов. Между тем государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» не содержит оценки налоговых расходов по предусмотренным налоговым преференциям и не отражает вклад налогового льготирования в достижение обозначенных в программе целей и задач, а также ожидаемых результатов. В этой связи *высок риск неэффективности налоговых расходов, который действующими нормативными правовыми актами и методическими документами не идентифицируется и не оценивается*, что делает формальным и необоснованным «привязку» налоговых расходов к государственным программам Российской Федерации.

Оценка эффективности налоговых расходов публично-правовых образований требует и наличия достоверной и достаточной статистической базы с количественно оцениваемыми значимыми корреляционными связями за период не менее 10 лет, которая в настоящее время отсутствует, поэтому

необходимо начать формирование информационной базы для проведения таких оценок.

Это обуславливает необходимость совершенствования механизма формирования государственных программ и национальных проектов с целью повышения бюджетной эффективности.

Новый вызов, который не учтен при формировании проекта федерального бюджета на 2021-2023 гг., *связан с управлением государственными активами и обязательствами.*

Государство, выполняя законодательные и регуляторные функции по отношению к бизнесу, одновременно является крупным акционером и учредителем коммерческих организаций, однако цели участия государства в капитале могут быть противоречивыми и не всегда носят экономический характер. При этом *качественное управление государственными активами в современных условиях должно обеспечивать не только рост доходов бюджетов публично-правовых образований, но и достижение целей государственной политики, максимизацию стоимости принадлежащих государству финансовых активов и имущества в долгосрочной перспективе с учетом принятия разумной степени риска.*

В этой связи следует отметить системные недостатки управления государственными активами, которые в условиях падения темпов экономического роста и, соответственно, снижения поступления доходов в федеральный бюджет требуют решения:

1) вариативность при подготовке решения о размере дивидендов и размера прибыли ФГУП, подлежащей перечислению в федеральный бюджет (в 2017-2019 гг. дивидендные выплаты по отношению к размеру чистой прибыли 19 крупнейших АО варьировались от 1,7% до 190%);

2) низкое качество прогнозирования поступлений доходов в виде дивидендов по акциям и части чистой прибыли ФГУП в федеральный бюджет, т.к. прогноз ежегодно выполняется с учетом его корректировки, осуществляемой в конце финансового года (например, по дивидендам доля

кассового исполнения относительно первоначального прогноза варьировалась в 2017-2019 гг. от 52% до 82,3%);

3) низкий уровень транспарентности управления, в частности, Росимущество не располагает сведениями о результатах финансово-хозяйственной деятельности 606 АО, что составляет 61,9 % от общего числа организаций с государственным участием. Отсутствие в распоряжении уполномоченных органов полной и достоверной информации о результатах финансово-хозяйственной деятельности АО создает риски принятия необоснованных управленческих решений в области корпоративного управления.

Повышение качества и транспарентности управления, превращение государства из «экспроприатора» в эффективного собственника невозможно без решения таких вопросов, как:

– четкая формализация целей управления государственными финансовыми активами и федеральным имуществом и определение предельного уровня рисков, принимаемых в ходе управления, что позволит повысить обоснованность как оценки качества управления государственными активами и имуществом (и для собственника, и для менеджмента организации), так и размера выплаты дивидендов или части прибыли в федеральный бюджет;

– разработка критериев дифференциации нормативов выплаты в федеральный бюджет дивидендов АО или части прибыли ФГУП, что объективно обусловлено значительным разнообразием типов организаций, масштабов и видов их деятельности;

– уточнение базы для расчета дивидендов АО и прибыли ФГУП, подлежащих перечислению в федеральный бюджет, т.е. выбор показателя, характеризующего объем доступных к распределению финансовых ресурсов. Такой показатель может рассчитываться на основе оценки величины денежного потока, доступного для акционеров (собственника);

- определение размера выплаты части прибыли в бюджет с учетом результатов оценки масштабов и эффективности инвестиционной деятельности АО и ФГУП, а также ее влияния на стоимость компаний;
- повышения мотивации менеджмента АО и ФГУП к росту прибыли и стоимости компаний.

Анализируя долговую устойчивость Российской Федерации с использованием официальной статистики Центрального банка Российской Федерации и международных критериев долговой устойчивости публично-правового образования, определенных Международным валютным фондом (МВФ), видим, что Россия уже в марте 2020 года приблизилась к пороговым значениям долговой устойчивости по ряду коэффициентов (см. таблицу 4). Необходимо учесть, что данные показатели на 2020 г. являются предварительными и учитывая, что большинство расчетов происходит в конце финансового года, можно ожидать рост представленных коэффициентов уже в 2020 финансовом году. Значительное увеличение долговых обязательств в 2021 г. и плановом периоде и удорожание их стоимости в результате роста курса национальной валюты способно усугубить показатели долговой устойчивости России.

Таблица 4 – Динамика коэффициентов оценки внешней долговой устойчивости Российской Федерации в 2008-2020 г.

Период	Коэффициент «Внешний долг/ВВП»,%	Коэффициент «Внешний долг/Экспорт»,%	Коэффициент «Платежи по внешнему долгу/ЭТУ», %
2008	29	92	32
2009	38	136	45
2010	32	111	36
2011	26	94	31
2012	29	108	35
2013	32	123	40
2014	29	107	32
2015	38	132	32
2016	40	154	40

2017	33	126	33
2018	27	89	22
2019	29	102	25
март 2020	27	98	23
<i>МВФ</i>	<i>30 - 40 - 50</i>	<i>100 - 150 - 200</i>	<i>15 - 20 - 25</i>

Источник: составлено по данным официального сайта Банка России и проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»

Помимо коэффициентного анализа долговой устойчивости России анализ показателя «отношение государственного долга к доходам федерального бюджета» за 2021-2023 гг. также позволяет говорить о росте долговой нагрузки на федеральный бюджет и общем снижении долговой устойчивости России. Несмотря на общепринятое пороговое значение данного показателя в размере 100%, в 2021 г. данное отношение составит 125,5%, в 2022 г. – 125,4%, в 2023 г. – 127,6%. Показатель доли государственного долга РФ в доходах федерального бюджета позволяет реально оценить долговую нагрузку на экономику и способность публично-правового образования управлять долгом за счет собственных налоговых и неналоговых доходов, строя грамотную долговую политику на основе выработки экономически обоснованного соотношения между потребностями в дополнительных финансовых ресурсах и затратами по их привлечению.

Учитывая представленные показатели долговой устойчивости, представляется важным обратить внимание на платежеспособность страны и риски, связанные с сохранением долговой устойчивости России и стабильности роста национальной экономики. В этой связи деятельность уполномоченных органов государственной власти Российской Федерации должна быть направлена на поддержание долговой нагрузки на федеральный бюджет в пределах допустимых значений, а также сдерживание роста расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации.

Оценка параметров федерального бюджета по доходам

Прогноз доходов федерального бюджета построен исходя из динамики экономических показателей, заложенных в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации до 2036 года, а также с учетом сложившейся структуры налоговых баз и среднесрочной динамики ряда объемных показателей (в том числе в части объема и структуры импорта), заложенных в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2023 года.

При прогнозировании доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации учитывались как изменения законодательства Российской Федерации и нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, вступающих в силу с 1 января 2020 года, так и воздействие макроэкономических шоков (ухудшение внешнеторговых условий в связи с обвалом цен на мировых рынках на нефть; вынужденное резкое сокращение деловой активности ввиду ограничений, направленных на борьбу с COVID-19) на динамику доходов.

Динамика структуры доходов федерального бюджета в 2018-2023 гг. проанализирована в таблице 5.

Таблица 5 – Структура доходов федерального бюджета в 2018-2023 гг., млрд. руб.

Показатель	2019 год (факт)	2020 год (оценка)	Законопроект		
			2021 год	2022 год	2023 год
1	3	4	5	6	7
Доходы, всего	20188,3	17852,4	18765,1	20637,5	22262,7
в %% к ВВП	18,3	16,7	16,2	16,6	16,8
в том числе:					
Нефтегазовые доходы	7924,3	5127,0	5987,2	6884,3	7489,8
в %% к ВВП	7,2	4,8	5,2	5,5	5,6
Ненефтегазовые доходы	12264,5	12725,5	12777,9	13753,2	14772,9
в %% к ВВП	11,1	11,9	11,1	11,1	11,1
Доля в общем объеме доходов, %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
в том числе:					
Нефтегазовые доходы	39,3	28,7	31,9	33,4	33,6
Ненефтегазовые доходы	60,7	71,3	68,1	66,6	66,4
Темпы прироста доходов в номинальном выражении к предыдущему году, %	3,8	-11,6	5,1	10,0	7,9

Источник: составлено на основе Пояснительной записки к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»

Оценивая динамику доходов федерального бюджета в 2019-2023 гг., следует отметить их снижение в 2020 г. ввиду влияния макроэкономических шоков и прогнозируемую положительную динамику начиная с 2021 г., при этом нефтегазовые доходы начиная с 2020 г. увеличиваются с 4,8% от ВВП до 5,6% от ВВП в 2023 г. Нефтегазовые доходы при росте в номинальном выражении снижаются в общем объеме доходов федерального бюджета с 39,3% в 2019 г. до 33,6% в 2023 г. в связи с прогнозируемой высокой волатильностью мировых цен на энергоносители, сохранением санкций и падением оборотов внешнеэкономической деятельности с основными странами-партнерами, а также изменением структуры импорта.

Прогнозируемые на 2021 г. доходы федерального бюджета превысят уточненную оценку поступлений доходов на 2020 г. на 912679,3 млн рублей (см. таблицу 6).

С прогнозируемой динамикой нефтегазовых доходов в 2021-2023 гг. можно в целом согласиться, поскольку по мере постепенного снятия наиболее жестких ограничений, а также под влиянием сделки ОПЕК+ наблюдается относительная стабилизация цен на нефть в районе 40-45 долл. США за баррель. В случае взятия под контроль эпидемиологической обстановки в большинстве ведущих стран можно ожидать постепенного дальнейшего восстановления спроса на сырьевые ресурсы и сдержанного роста общего уровня цен на них. Вместе с тем, нельзя исключать негативных колебаний на сырьевых рынках как под влиянием ухудшения эпидемиологической обстановки в ведущих странах-импортерах и введения новых, связанных с этим более жестких ограничений, так и вследствие каких-либо новых потрясений экономического и геополитического характера, тем более что под влиянием мирового кризиса и неблагоприятной эпидемиологической обстановки, вероятность таких событий в обозримой перспективе возрастает.

Однако вызывает сомнения запланированный кратный рост поступлений по налогу на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья в 2021-2023 гг. за счет перевода на этот режим нескольких категорий проектов, льготируемых по налогу на добычу полезных ископаемых.

На положительную динамику доходов федерального бюджета в 2021-2023 гг. окажут влияние такие меры, как формирование единого информационного пространства администрирования доходов, реализация

Таблица 6 -- Динамика доходов федерального бюджета в 2018-2023 гг., млрд. руб.

Показатель	2018 год	2019 год	2020 год (оценка)	2021 год		2022 год		2023 год	
				Прогноз	Отклонение (год к году)	Прогноз	Отклонение (год к году)	Прогноз	Отклонение (год к году)
1	2	3	4	5	6=5-4	7	8=7-5	9	10=9-7
Доходы, всего	18 747,5	19 952,4	17 852,4	18 765,1	912,7	20 637,5	1 887,1	22 262,7	1 637,1
в % к ВВП	18,5	18,4	16,7	16,2	-0,4	16,6	0,4	16,8	0,1
в том числе:									
Нефтегазовые доходы	8 714,3	7 845,5	5 127,0	5 987,2	860,3	6 884,3	897,1	7 489,8	605,5
в % к ВВП	8,6	7,2	4,8	5,2	0,4	5,5	0,4	5,6	0,1
из них базовые нефтегазовые доходы	4 699,4	4 988,5	5 508,7	6 078,3	569,7	6 181,6	103,3	6 702,5	520,8
Ненефтегазовые доходы	10 033,2	12 106,9	12 725,5	12 777,9	52,4	13 753,2	990,0	14 772,9	1 031,6
в % к ВВП	9,9	11,2	11,9	11,1	-0,8	11,1	0,0	11,1	0,1
Связанные с внутренним производством	5 188,2	6 322,0	5 924,8	6 685,0	760,1	7 221,4	536,5	7 719,6	498,2
НДС внутренний	3 446,5	4 198,1	4 032,6	4 475,7	443,1	4 876,7	401,0	5 337,5	460,7
Акцизы	845,2	941,7	904,6	951,5	46,9	891,4	-60,1	827,0	-64,4
Налог на прибыль	896,5	1 182,2	987,6	1 197,8	210,2	1 289,2	91,4	1 383,7	94,4
НДФЛ	-	-	-	60,0	60,0	164,1	104,1	171,5	7,4
Связанные с импортом	3 151,8	3 597,8	3 488,3	3 913,9	425,6	4 220,9	307,0	4 534,5	313,6
НДС ввозной	2 432,7	2 825,4	2 808,5	3 107,1	298,7	3 355,3	248,2	3 606,4	251,1
Акцизы	95,7	90,9	95,0	105,7	10,7	112,6	6,9	120,1	7,5
Ввозные пошлины	623,4	681,5	584,9	701,1	116,2	753,0	51,9	808,0	55,0
Прочее	1 693,1	2 187,2	3 312,3	2 179,0	-1 133,4	2 310,8	131,9	2 518,8	207,9

Источник: составлено на основе федеральных законов от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», от 29.11.2018 № 459-ФЗ «О Федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», Пояснительной записки к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»

положений Соглашения о механизме прослеживаемости товаров на таможенной территории ЕАЭС, предусматривающего создание внешнего и внутреннего сегментов прослеживаемости, повышение качества работы с дебиторской задолженностью. Также отметим, что большинство предложенных новаций в области налогообложения добычи и экспорта углеводородного сырья будут иметь положительный бюджетный эффект только с 2021 г.

Прогнозируемые параметры федерального бюджета по доходам рассчитаны с учетом:

- изменение налоговых ставок по налогу на прибыль организаций в виде дивидендов и процентов, выплачиваемых налоговыми резидентами Российской Федерации;
- введение НДФЛ на доходы в виде процентов по вкладам;
- изменения в акцизном налогообложении, а также временные (на период до 2024 года) нормативы распределения акцизов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;
- изменения налогового законодательства, в том числе в части уплаты НДС в IT-отрасли, условий предоставления льгот и налоговых вычетов;
- принятие новых соглашений об избежании двойного налогообложения между Правительством Российской Федерации и другими государствами;
- изменения в дивидендной политике государства;
- особенности администрирования отдельных видов налоговых и неналоговых доходов федерального бюджета в 2021 г., не урегулированные другими законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что при расчете прогнозных параметров федерального бюджета по доходам учтено влияние всех основных факторов, поддающихся достоверной количественной оценке, в рамках действующего и вводимого с 1 января 2021 г. бюджетного и налогового законодательства.

Анализ расходов федерального бюджета на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 гг.

Общая оценка расходов федерального бюджета на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 гг.

Результаты анализ основных параметров проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» свидетельствует о росте объема расходов бюджета по сравнению с первоначально утвержденной суммой на 2021 г. федеральным законом от 02.12.2019 № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (в ред. 18.03.2020) на 1,6%, в 2022 г. запланировано снижение расходов бюджета на 2,5 % по сравнению с ранее утвержденной федеральным законом № 380-ФЗ величиной.

Динамика объема расходов федерального бюджета на 2021 г. и плановый период 2022-2023 гг. по сравнению с периодом 2018-2020 гг. показывает снижение темпов прироста по сравнению с предыдущим годом (см. таблицу 7).

Таблица 7 – Динамика расходов федерального бюджета, млрд. руб.

	2018*	2019*	2020**	2020***	2021	2022	2023
Расходы, всего	13 918,5	15 196,3	19 665,9	23 734,2	21 520,1	21 884,9	23 671,3
Прирост, в % к предыдущему году	0,5	9,2	29	56,2	9,4	1,7	8,2

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

** Федеральный закон от 02.12.2019 № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (в ред. 18.03.2020)

*** показатели сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2020 г.

Результаты анализа структуры расходов федерального бюджета на 2021 г. в сравнении с данными 2018-2020 гг. (см. таблицу 8) позволяют сделать следующие выводы:

- увеличиваются расходы федерального бюджета на выполнение социальных обязательств (образование, здравоохранение, социальная политика);

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

- запланирован небольшой рост расходов на национальную экономику и правоохранительную деятельность;

- расходы на общегосударственные вопросы снижаются как в абсолютном выражении, так и в общей сумме расходов федерального бюджета;

- расходы бюджета на национальную оборону увеличиваются как в абсолютном выражении, так и в общем объеме расходов;

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

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

- продолжился рост расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации, растет и доля этих расходов в общей сумме расходов федерального бюджета;

- расходы на межбюджетные трансферты в 2021 году по сравнению с оценкой возможного исполнения бюджета 2020 году снижаются.

Таблица 8 – Характеристика расходов федерального бюджета в 2018-2021 гг., млн. рублей

	2018*	2019*	2020**	2021***
ВСЕГО	13 918 523,9	15 196 287,7	23 734 206,5	21 520 068,1
<i>в том числе:</i>				
Общегосударственные вопросы	1 065 567,0	1 138 877,2	3 639 104,6	1 582 774,0
%% к ВВП	1,0	1,0	3,2	1,4
доля в общем объеме расходов, %	7,7	7,5	15,3	7,4
Национальная оборона	986 133,7	1 022 571,8	3 308 864,5	3 113 247,5
%% к ВВП	0,9	0,9	2,9	2,7
доля в общем объеме расходов, %	7,1	6,7	13,9	14,5
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1 415 553,7	1 478 782,7	2 359 141,9	2 456 681,5
%% к ВВП	1,4	1,3	2,1	2,1
доля в общем объеме расходов, %	10,2	9,7	9,9	11,4
Национальная экономика	2 241 867,4	2 692 543,1	3 190 652,1	3 326 628,3
%% к ВВП	2,1	2,4	2,8	2,9
доля в общем объеме расходов, %	16,1	17,7	13,4	15,5
Жилищно-коммунальное хозяйство	148 277,0	280 304,2	383 992,1	322 190,1
%% к ВВП	0,1	0,3	0,3	0,3
доля в общем объеме расходов, %	1,1	1,8	1,6	1,5
Охрана окружающей среды	115 978,2	197 553,2	301 719,9	335 675,2
%% к ВВП	0,1	0,2	0,3	0,3
доля в общем объеме расходов, %	0,8	1,3	1,3	1,6
Образование	702 039,0	803 409,1	1 011 229,9	1 082 683,1
%% к ВВП	0,7	0,7	0,9	0,9
доля в общем объеме расходов, %	5,0	5,3	4,3	5,0
Культура, кинематография	94 695,7	122 194,0	144 938,0	135 092,8
%% к ВВП	0,1	0,1	0,1	0,1
доля в общем объеме расходов, %	0,7	0,8	0,6	0,6
Здравоохранение	521 014,2	687 959,2	1 264 668,9	1 129 447,6
%% к ВВП	0,5	0,6	1,1	1,0
доля в общем объеме расходов, %	3,7	4,5	5,3	5,2
Социальная политика	4 574 040,5	4 853 959,3	5 767 091,0	5 594 509,6
%% к ВВП	4,4	4,4	5,1	4,8
доля в общем объеме расходов, %	32,9	31,9	24,3	26,0
Физическая культура и спорт	63 782,9	81 176,6	74 374,1	65 312,0

	2018*	2019*	2020**	2021***
%% к ВВП	0,1	0,1	0,1	0,1
доля в общем объеме расходов, %	0,5	0,5	0,3	0,3
Средства массовой информации	88 178,8	103 048,8	101 191,8	102 794,5
%% к ВВП	0,1	0,1	0,1	0,1
доля в общем объеме расходов, %	0,6	0,7	0,4	0,5
Обслуживание государственного (муниципального) долга	805 974,6	730 768,8	896 955,5	1 203 852,7
%% к ВВП	0,8	0,7	0,8	1,0
доля в общем объеме расходов, %	5,8	4,8	3,8	5,6
Межбюджетные трансферты общего характера	1 095 421,3	1 003 139,6	1 290 282,2	1 069 179,3
%% к ВВП	1,0	0,9	1,1	0,9
доля в общем объеме расходов, %	7,9	6,6	5,4	5,0

* - <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/federalnyj-byudzhet/>

** показатели сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2020 г.

*** Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»

Таким образом, запланированные расходы, направленные на рост качества и уровня жизни населения, составляют более трети расходов федерального бюджета, что соответствует уровню высокоразвитых стран. Растут расходы на экономическое развитие, что соответствует заявленному курсу на модернизацию экономики.

Согласно проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» в 2021 г. запланировано снижение на 8,6% общей суммы расходов на реализацию национальных проектов по сравнению с федеральным законом № 380-ФЗ. Однако по сравнению с 2020 г. в законопроекте заложен хотя и незначительный (2,5%), но все-таки рост расходов на реализацию национальных проектов (см. таблицу 9).

Таблица 9 – Бюджетные ассигнования на финансовое обеспечение реализации национальных проектов, млн. рублей

Наименование	2020 год*	2021 год		
		Закон № 380-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %
1	2	3	4	5=4/3*100
ВСЕГО на реализацию национальных проектов	2 190 521,8	2 456 576,6	2 245 781,0	91,4
<i>в том числе:</i>				
Национальный проект "Демография"	735 326,7	826 316,3	742 509,8	89,9
Национальный проект "Здравоохранение"	306 748,4	252 766,1	243 204,4	96,2
Национальный проект "Образование"	132 179,5	181 341,5	171 631,6	94,6
Национальный проект "Жилье и городская среда"	118 899,7	108 362,8	102 592,6	94,7
Национальный проект "Экология"	72 014,0	126 855,1	108 010,1	85,1
Национальный проект "Безопасные и качественные автомобильные дороги"	149 014,8	124 794,0	117 441,1	94,1
Национальный проект "Производительность труда и поддержка занятости"	5 230,1	6 900,5	6 390,3	92,6
Национальный проект "Наука"	45 672,5	55 142,8	54 892,6	99,5
Национальная программа "Цифровая экономика Российской Федерации"	113 386,9	177 887,1	150 212,7	84,4
Национальный проект "Культура"	16 133,6	20 287,2	21 656,8	106,8
Национальный проект "Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы"	64 778,5	47 450,4	56 302,7	118,7
Национальный проект "Международная кооперация и экспорт"	69 329,2	123 976,0	97 544,7	78,7
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	361 808,0	404 496,8	373 391,6	92,3

* показатели сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2020 г.

Снижение бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации национальных проектов произошло в первую очередь за счет уменьшения объемов финансирования национальных проектов «Здравоохранение», «Жилье и городская среда» и «Безопасные и качественные автомобильные дороги». При это следует отметить рост

бюджетных ассигнований на реализацию национальных проектов «Образование», «Экология», «Цифровая экономика Российской Федерации».

Доля расходов федерального бюджета, запланированных на реализацию государственных программ Российской Федерации, снижается и составит 75 % от общей суммы расходов (см. таблицу 10).

Наибольшую долю расходов в структуре программного бюджета занимает финансирование государственных программ Российской Федерации по направлению «Новое качество жизни», что соответствует национальным целям развития Российской Федерации на период до 2030 в соответствии с указом Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474. Расходы бюджета финансирование государственных программ Российской Федерации по направлению «Инновационное развитие и модернизация экономики» снижаются как в абсолютном, так и в относительном выражении. Значительно (почти в два раза) снижаются программные расходы по направлению «Сбалансированное региональное развитие».

Влияние бюджета на экономику страны характеризует такой показатель как удельный вес расходов государственного сектора в ВВП. Данные таблицы 11 свидетельствуют, что расходы федерального бюджета по отношению к ВВП в 2012-2015 гг. оставались стабильными, в 2016 г. доля расходов в ВВП увеличилась, с 2017-2018 гг. произошло ее снижение и эта тенденция прослеживалась и в следующем году. В 2019 г. наметился рост доли расходов бюджета в ВВП, по данным, заложенным в проекте федерального закона о федеральном бюджете на 2021 год и плановый период 2022-2023 гг., удельный вес расходов федерального бюджета в 2021 году должен продолжить рост.

Таблица 10 – Расходы федерального бюджета на реализацию государственных программ Российской Федерации, млн. рублей

Наименование	2020 год*	2021 год		Δ к закону, %
		Закон № 380-ФЗ	Законо-проект	
1	2	3	4	5=4/3*100
Расходы на реализацию государственных программ, всего	19 319 511,9	15 827 763,8	16 191 522,2	102,3
<i>в том числе по направлениям:</i>				
I. Новое качество жизни (10 программ)	4 488 204,4	3 679 060,7	3 924 413,4	106,7
<i>доля в общем объеме расходов на реализацию госпрограмм, %</i>	23,2	23,2	24,2	
II. Инновационное развитие и модернизация экономики (19 программ), без закрытой части	4 095 394,7	3 911 689,2	3 726 957,7	95,3
<i>доля в общем объеме расходов на реализацию госпрограмм, %</i>	21,2	24,7	23,0	
III. Обеспечение национальной безопасности (7 программ), без закрытой части	2 499 125,8	2 496 349,9	2 680 362,1	107,4
<i>доля в общем объеме расходов на реализацию госпрограмм, %</i>	12,9	15,8	16,6	
IV. Сбалансированное региональное развитие (6 программ)	1 464 041,6	1 149 649,2	1 108 326,5	96,4
<i>доля в общем объеме расходов на реализацию госпрограмм, %</i>	7,6	7,3	6,8	
V. Эффективное государство (3 программы), без закрытой части	3 842 900,0	1 791 664,3	2 037 427,6	113,7
<i>доля в общем объеме расходов на реализацию госпрограмм, %</i>	19,9	11,3	12,6	
Расходы на реализацию государственных программ (закрытая часть)	2 929 845,3	2 799 350,7	2 714 034,9	97,0
<i>доля в общем объеме расходов на реализацию госпрограмм, %</i>	15,2	17,7	16,8	
Доля «программных» расходов федерального бюджета, %	81		75	

Таблица 11 – Доля расходов в ВВП, в %

Год	ВВП*, млрд. руб.	Расходы, млрд. руб.	Доля расходов в ВВП
2012	68 163,9	12 895,0	18,9
2013	73 133,9	13 342,9	18,2
2014	79 200,0	14 831,6	18,7
2015	83 387,2	15 620,3	18,7
2016	86 148,6	16 416,4	19,1
2017	92 037,2	16 420,3	17,8
2018	104 629,6	13 918,5	13,3
2019	110 046,1	15 196,3	13,8
2020	113 631,0	23 734,2	20,8
2021	115 533,0	21 520,1	18,6
2022	124 223,0	21 884,9	17,6
2023	132 822,0	23 671,3	17,8

*2012-2019 гг. – по данным Федеральной службы государственной статистики
(http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/#)

2020-2023 гг. – по данным проекта федерального закона о федеральном бюджете

Рост бюджетных расходов положительно влияет на экономику страны и в свою очередь вызывает рост ВВП. Россия по сравнению со странами ОЭСР характеризуется невысоким уровнем государственных расходов относительно масштабов национальной экономики, поэтому планируемое увеличение расходов федерального бюджета с точки зрения влияния на темпы экономического роста можно оценить положительно.

Анализ социальных расходов федерального бюджета

Как и в предыдущие годы, расходы федерального бюджета социальной направленности (образование, здравоохранение, социальная политика, культура, физкультура и спорт) составляют значительную долю расходов федерального бюджета по законопроекту на 2021 г. и на плановый период 2020-2023 гг., соответственно 37,2; 37,2 и 35,7% от общей суммы расходов (см. рисунок 3).

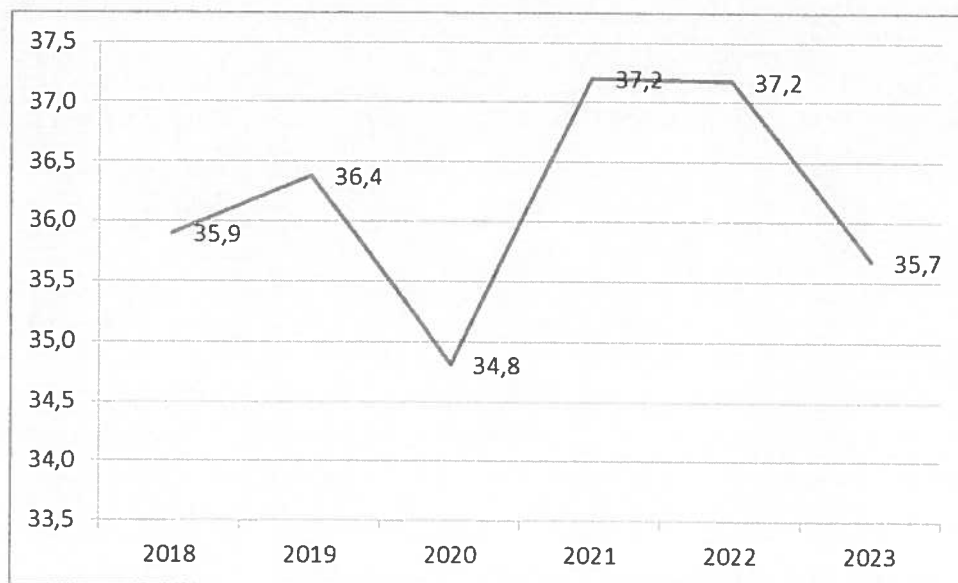


Рисунок 3 – Изменение доли расходов социальной направленности (в разрезе разделов классификации расходов) в общей сумме расходов федерального бюджета в 2018-2023 гг.

Источник: составлено на основе данных проекта закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годы»

В процентном отношении к ВВП расходы социальной направленности сокращаются в 2021 г. по сравнению с 2020 г., когда были приняты беспрецедентные меры поддержки в условиях борьбы с пандемией, но запланированы на более высоком уровне по сравнению с 2018 и 2019 гг. (см. рисунок 4). Как показывает рисунок 4, динамика всех расходов федерального бюджета социальной направленности определяется тенденциями изменения расходов по разделам «Социальная поддержка» и «Здравоохранение».

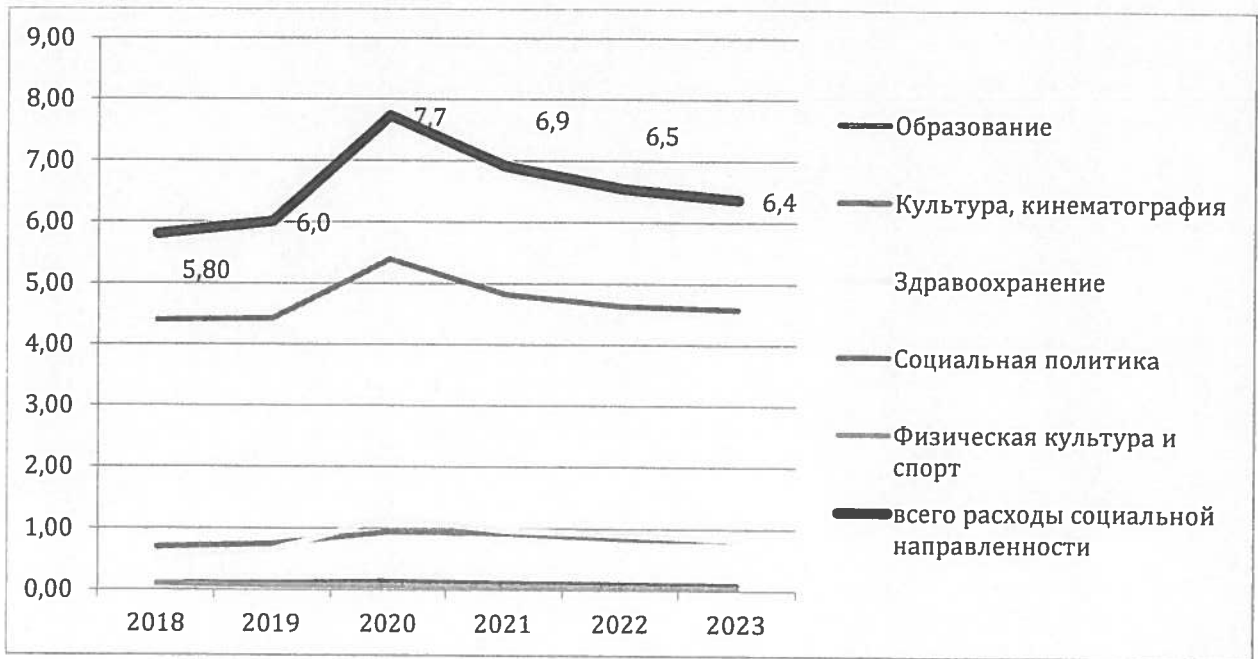


Рисунок 4 – Изменение доли расходов социальной направленности (в разрезе разделов классификации расходов) в общей сумме расходов федерального бюджета в 2018-2023 гг.

Источник: составлено на основе данных проекта закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годы», федерального закона от 16.10.2019 № 332-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2018 год»

По сравнению с 2020 г. доля таких расходов в общей сумме расходов в законопроекте повышена с 34,8% до 37,2% и превышает долю, сложившуюся по итогам исполнения федерального бюджета в 2018 и 2019 гг. (см. рисунок 3). При этом структура расходов социальной направленности согласно законопроекту (см. рисунок 5) принципиально не меняется по сравнению с предыдущими годами: наибольший удельный вес занимают расходы по разделу «Социальная политика», почти что на одном уровне запланированы расходы на «Образование» и «Здравоохранение», незначительную долю занимают разделы «Культура, кинематография» и «Физкультура и спорт». При этом на планируемое трехлетие сохраняется наметившееся увеличение доли расходов на здравоохранение в общей сумме расходов социальной направленности.

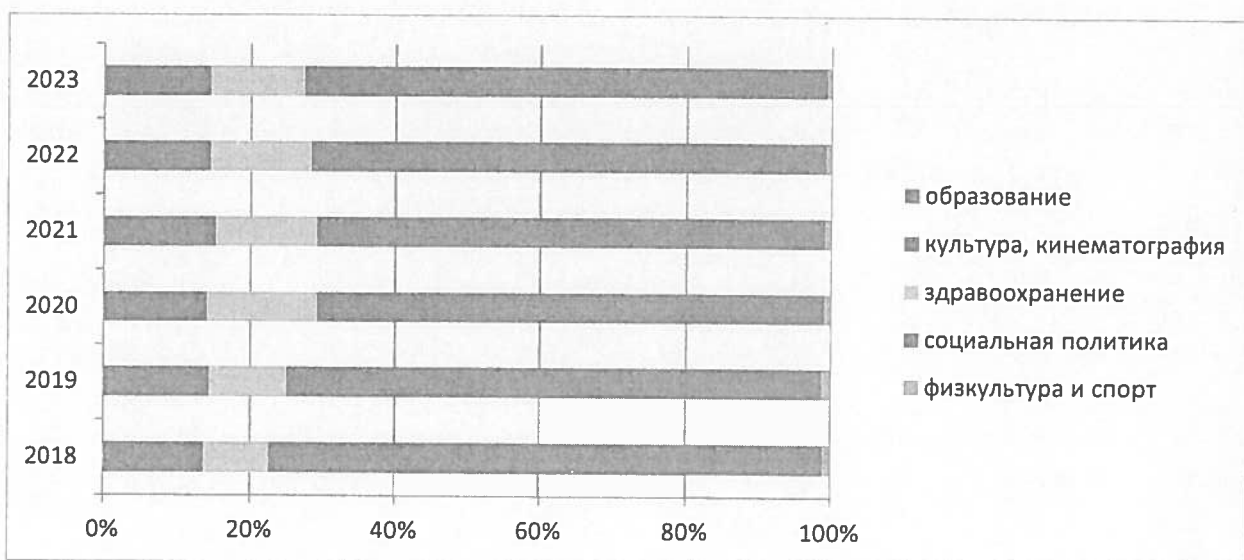


Рисунок 5 – Структура расходов федерального бюджета социальной направленности (в разрезе разделов расходов бюджета) в 2018-2023 гг.

Источник: составлено на основе данных проекта закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годы»

В % к ВВП расходы по разделам «Социальная политика» и «Здравоохранение» запланированы в меньшем объеме, чем по данным об ожидаемом исполнении федерального бюджета в 2020 г. (см. рисунок 6).

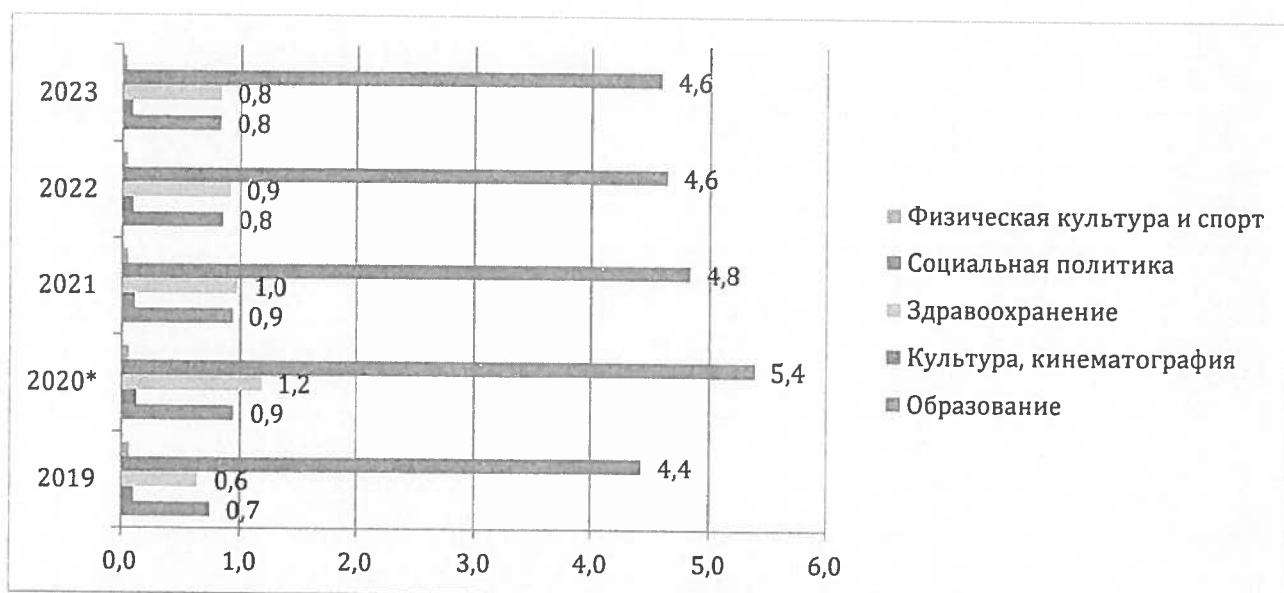


Рисунок 6 – Доля расходов федерального бюджета социальной направленности в % к ВВП в 2019-2023 гг.

Источник: составлено на основе данных проекта закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годы»

Доля расходов социальной направленности в общем объеме расходов бюджета центрального правительства в Российской Федерации более низкая, чем в большинстве стран ОЭСР, Казахстане и Бразилии, но превышает уровень таких стран, как Азербайджан, ОАЭ, Беларусь, Индонезия, Аргентина, Узбекистан, ЮАР, Испания, Китай (см. рисунок 7). Различия определяются в первую очередь типом государственного устройства, наличием публичных фондов социального страхования, особенностями разграничения расходных обязательств между разными публично-правовыми образованиями, геополитическим значением государства и др. факторами. В Российской Федерации подавляющая доля таких расходов осуществляется на региональном уровне или через государственные внебюджетные фонды.

70% расходов федерального бюджета на 2021 год по разделу «Социальная политика» приходится на межбюджетные трансферты государственным внебюджетным фондам и региональным бюджетам, через которые преимущественно осуществляются основные социальные выплаты и другие социальные обязательства. Это соответствует общемировой практике, согласно которой социальные выплаты непосредственно осуществляются через бюджеты более низкого уровня или институты социального страхования. Доля межбюджетных трансфертов по другим разделам колеблется от 16,4% до 32,2% соответственно по разделам «Культура, кинематография» и «Образование» от общей суммы расходов по данным разделам, трансферты связаны с реализацией соответствующих государственных программ и национальных проектов.

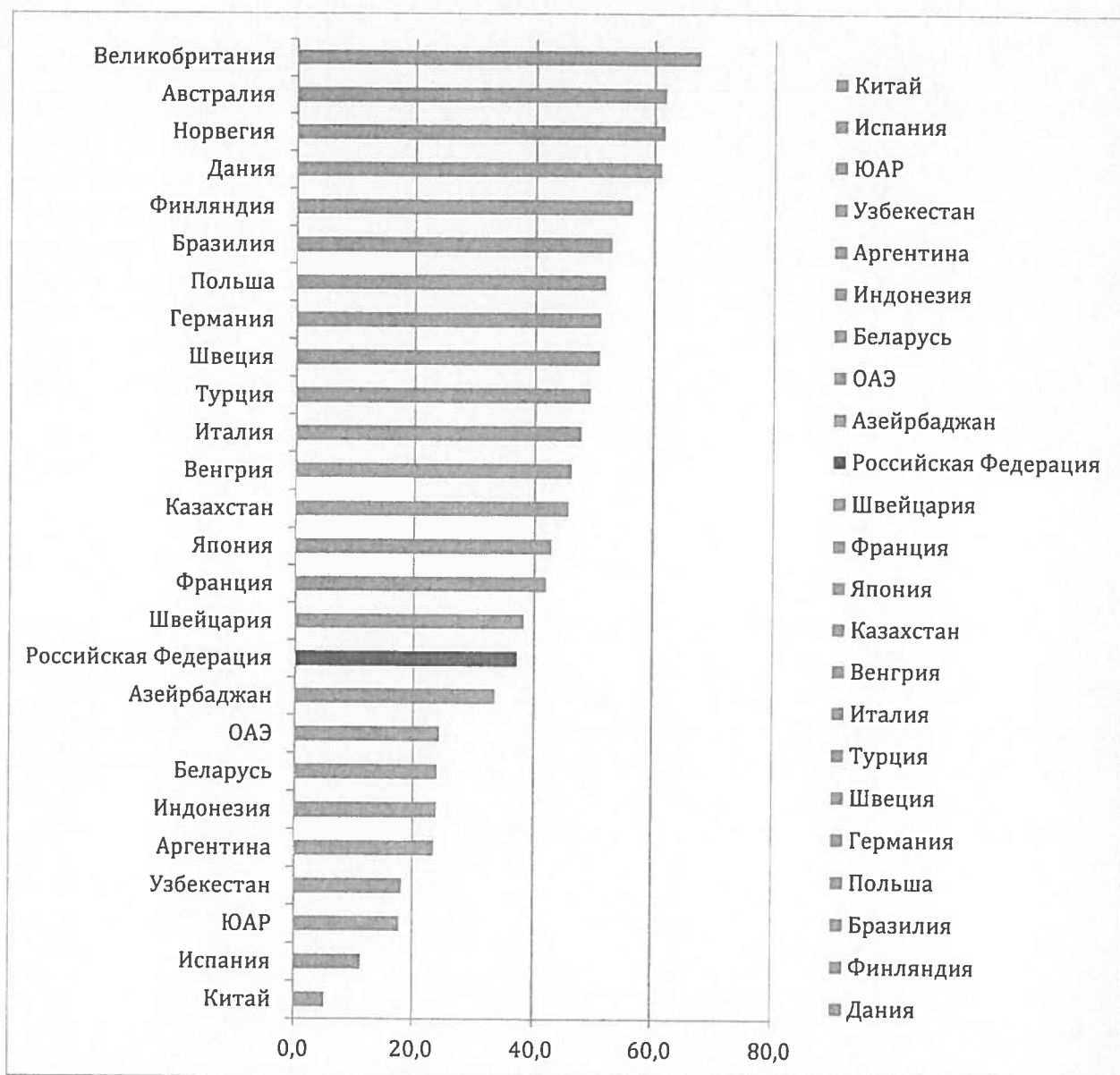


Рисунок 7 – Доля расходов социальной направленности в составе расходов центрального бюджета в отдельных странах мира (по Российской Федерации – доля в соответствии с законопроектом, по другим странам – 2016 год или иная ближайшая дата)

Источник: составлено на основе данных статистики государственных финансов (GFS) МВФ, и данных законопроекта

В целом практически по всем федеральным межбюджетным трансфертам есть утвержденные методики расчета, но сумма трансферта бюджету Пенсионного фонда России (ПФР) на обязательное пенсионное страхование требует, на наш взгляд, большего обоснования, чем это

представлено в пояснительной записке к законопроекту². Сумма трансферта уменьшается почти в 4 раза с аналогичной суммой 2020 года и более, чем в 2 раза по сравнению с суммой 2019 года (см. таблицу 12). В пояснительной записке объясняется это прогнозным формированием остатков на 01.01.2021 в размере 411 млрд рублей, в то же время сокращение в абсолютной величине запланировано в объеме 1,26 трлн рублей.

Данный трансферт, по мнению Минфина России, следует рассчитывать как разницу между доходами бюджета ПФР на планируемый размер выплат страховых пенсий и планируемыми суммами страховых пенсий³, что не в полной мере соответствует теории и практике социального страхования, согласно которым дополнительные поступления в фонды социального страхования создают основу увеличения социальных выплат или формирования резервов. Кроме того, при разработке законопроектов о бюджете ПФР этот трансферт связывают с увеличением фиксированной выплаты (во многих странах такие выплаты осуществляются напрямую из центрального бюджета за счет общих поступлений в бюджет), а также компенсацией недопоступлений в бюджет ПФР, связанных с решением Конституционного Суда Российской Федерации о формировании пенсионных прав на страховую (ранее страховую часть трудовой пенсии) не исходя из фактически уплаченных страховых взносов, а суммы начисленных взносов. Термин «собственные доходы» бюджетов ПФР и Фонда соцстраха, применяемый в Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (далее – Основные направления) (с. 69-70), не соответствует понятию «собственные доходы бюджета», определенные Бюджетным кодексом Российской Федерации.

² С. 290 Пояснительной записки к проекту закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годы».

³ С. 69 Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов.

Таблица 12 – Сумма межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджету ПФР в 2018 – 2023 гг.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Доходы	8269,6	8720,2	10376,0	9032,3	9918,1	10467,7
Межбюджетные трансферты	3232,0	3307,1	4707,6	3344,6	3897,1	4027,0
из федерального бюджета	3229,3	3303,8	4703,2	3341,0	3893,2	4022,9
в т.ч. на ОПС	632,3	1 065,2	1 687,9	427,6	830,2	777,7

Источник: составлено на основе положений законопроекта, Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов, Федерального закона от 16.10.2019 № 333-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2018 год»

Расходы федерального бюджета социальной направленности представлены и расходами на реализацию федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов «Демография», «Здравоохранение», «Образование», «Культура». Доля расходов федерального бюджета на реализацию этих проектов в 2021 г. согласно законопроекту составит 52,5% от общей суммы расходов на реализацию национальных проектов (против 54,5% в 2020 г.) (см. рисунок 8). Кроме проекта «Культура», предусмотрено снижение объемов бюджетных ассигнований по сравнению с показателями 2021 г. планового периода, утвержденного федеральным законом 380-ФЗ, по сравнению с 2020 г. объем расходов федерального бюджета будет уменьшен по проектам «Демография» и «Здравоохранение» и несколько увеличен по проектам «Образование» и «Культура».



Рисунок 8 – Доля расходов федерального бюджета на реализацию «социальных» национальных проектов в 2021 году в соответствии с законопроектом, в % к общей сумме расходов на финансирование национальных проектов

Источник: составлено на основе данных проекта закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годы»

Приложением к законопроекту являются паспорта государственных программ Российской Федерации, в т.ч. государственных программ социальной направленности: «Развитие здравоохранения», «Развитие образования», «Социальная поддержка граждан», «Развитие культуры», «Развитие физической культуры и спорта», являющиеся основным ядром направления «Новое качество жизни». Доля расходов по этому направлению составляет 24,3% программных расходов федерального бюджета, что на 1% выше, чем утверждено в федеральном законе на 2020 г. в части планового периода 2021 г., а также учтено в сводной бюджетной росписи федерального бюджета в 2020 г. Меньшая доля таких расходов по сравнению с расходами социальной направленности, сгруппированных по функциональной классификации (в разрезе разделов расходов), определяется тем, что в 2019 г.

было принято решение об исключении из перечня государственных программ Российской Федерации так и неутвержденной программы «Развитие пенсионной системы».

Следует признать, что часть государственных программ социальной направленности являются пилотными, реализуются в соответствии с мероприятиями, являющимися федеральными проектами, входящими в состав федеральных проектов.

Паспортами госпрограмм на 2021 год (приложения к законопроекту) изменение целей не предусмотрено, но предусмотрено изменение объемов финансирования. Обоснования данного изменения представляются убедительными, при этом при расчете объемов бюджетных ассигнований федерального бюджета учитываются официальные данные по индексу потребительских цен (ИПЦ), признающимся многими экспертами заниженными в 2020 году.

В части реализации национальных целей социального характера согласно мониторингу Счетной палаты Российской Федерации следует признать низкой результативность бюджетных расходов на реализацию национальных проектов и государственных программ (см. таблицу 13).

Таблица 13 – Результаты мониторинга реализации национальных целей и задач

	2018 г.	2020 г.	Цель (2024 г.)
рост численности населения, тыс. чел.	-224,6	-316,3	1,0
повышение продолжительности жизни, лет	72,9	73,3	78
рост реальных доходов и пенсий	доходы +0,1%	-3,7%	2,4%)
	пенсии +0,8%	+3,0%	выше уровня инфляции
снижение бедности	12,6%	12,6%	6,6%)

Источник: составлено на основе данных мониторинга Счетной палаты Российской Федерации: <https://ng.ach.gov.ru/>

В целом следует признать, что несмотря на очевидные успехи в рамках внедрения целевого подхода при управлении бюджетными расходами социального характера, например, признанное международными экспертами снижение детской и материнской смертности, многие социальные проблемы, в т.ч. проблемы неравенства доходов отдельных социальных групп (как одна из Целей устойчивого развития) остаются. Хотя отмечается некоторое снижение показателей, отражающих неравенство доходов (см. рисунок 9), но уровень даже 1995 г. не достигнут.

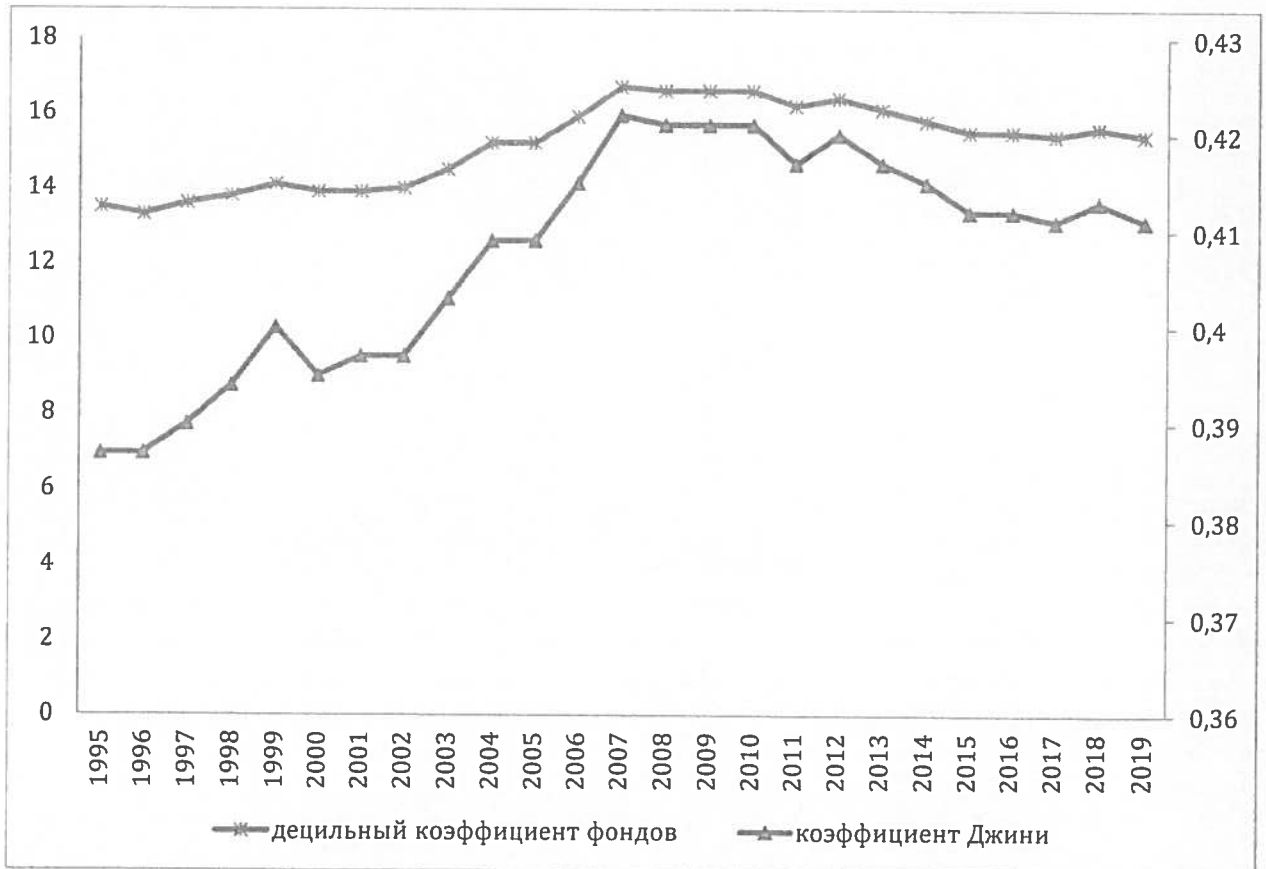


Рисунок 9 – Показатели неравенства доходов населения в 1995-2019 гг.
Источник: составлено на основе данных Росстата о распределении доходов населения

В этой связи представляется важным вернуться к целевому показателю снижения уровня бедности в государственной программе Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» и ввести новый показатель, отражающий уровень неравенства (например, использовать коэффициент Джини или децильный коэффициент фондов).

Оценка бюджетных инвестиций

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

В Российской Федерации начиная с 2019 г. имеет место устойчивое повышение объема инвестиций в основной капитал на фоне роста ВВП, в том числе в 2021-2023 г. (см. рисунок 10).

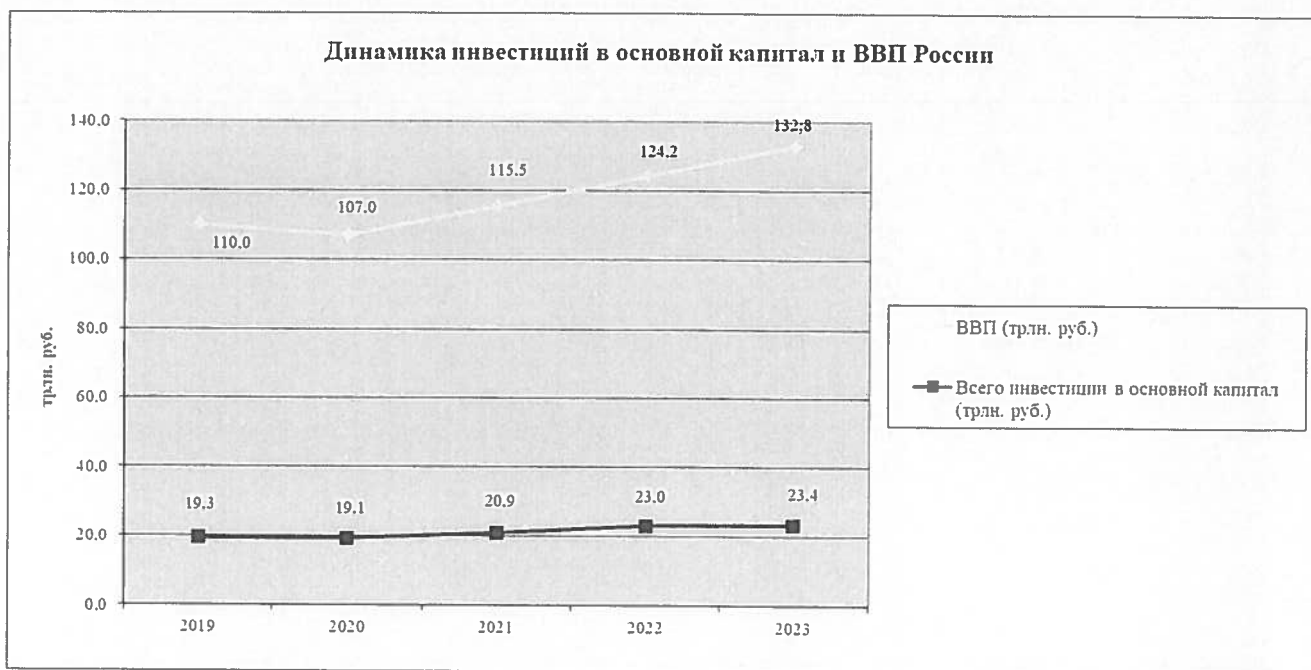


Рисунок 10 – Динамика инвестиций в основной капитал и ВВП России в 2019-2023 гг.

Источник: составлено по данным Росстата, данным проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов», пояснительной записки к данному законопроекту

Несмотря на одновременный прогнозный рост ВВП и инвестиций в основной капитал в 2020-2023 гг., доля инвестиций в основной капитал в процентном отношении к ВВП России остается устойчиво низкой – стабильно менее 20% (см. рисунок 11)

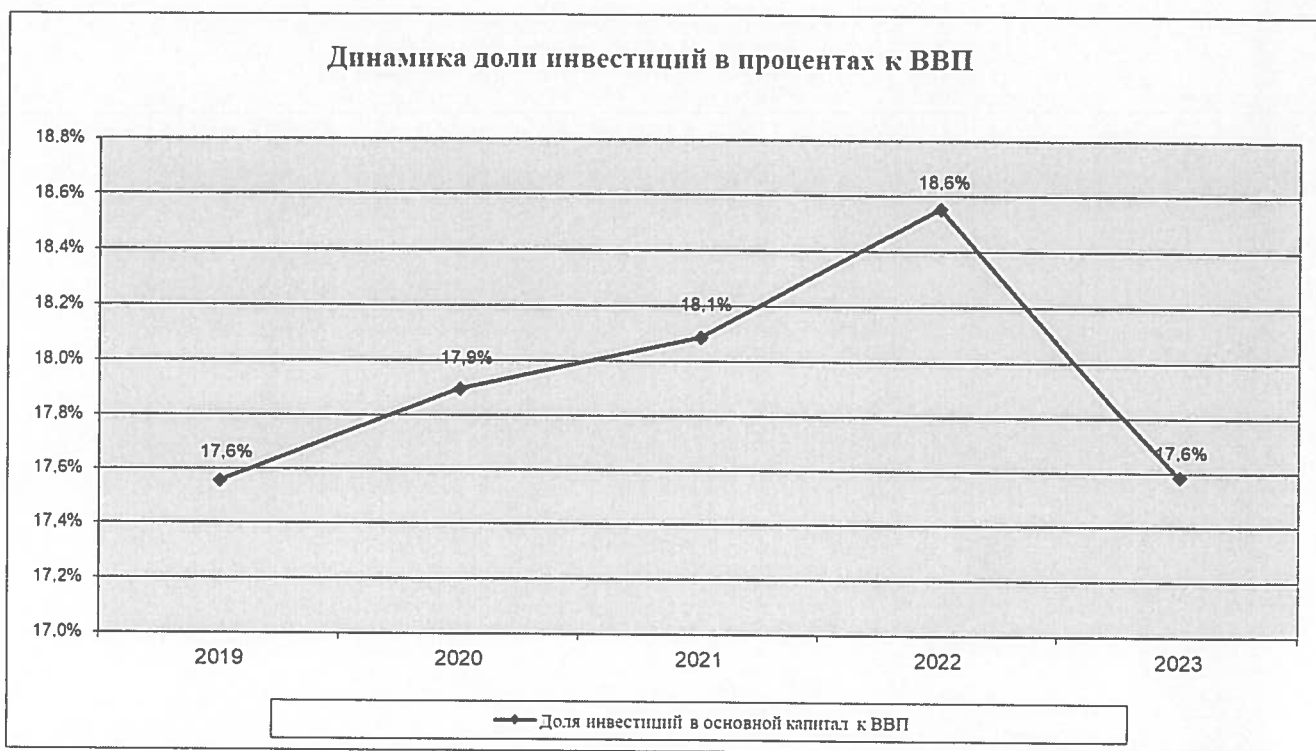


Рисунок 11 – Динамика доли инвестиций в основной капитал в России, % к ВВП

Источник: составлено по данным Росстата, данным проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов», пояснительной записки к законопроекту

Отметим, что в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 01.03.2018 предполагалось постепенное увеличение доли инвестиций в основной капитал до 25 процентов от ВВП, а затем и до 27 процентов, однако в перспективе данная задача выглядит трудно выполнимой. Так, к 2022 г. данный показатель инвестиций предполагается на уровне 18,6%, а к 2023 г. запланировано снижение до 17,6%.

Ежегодные темпы роста инвестиций показаны на рисунке 12, на котором видно, что в 2020 г. объем инвестиций в основной капитал сокращается из-за пандемии коронавируса, однако в дальнейшем в 2021 и 2022 гг. ежегодный рост инвестиций в размере 109-110% полностью соответствует задаче, поставленной Президентом Российской Федерации до 2030 г.

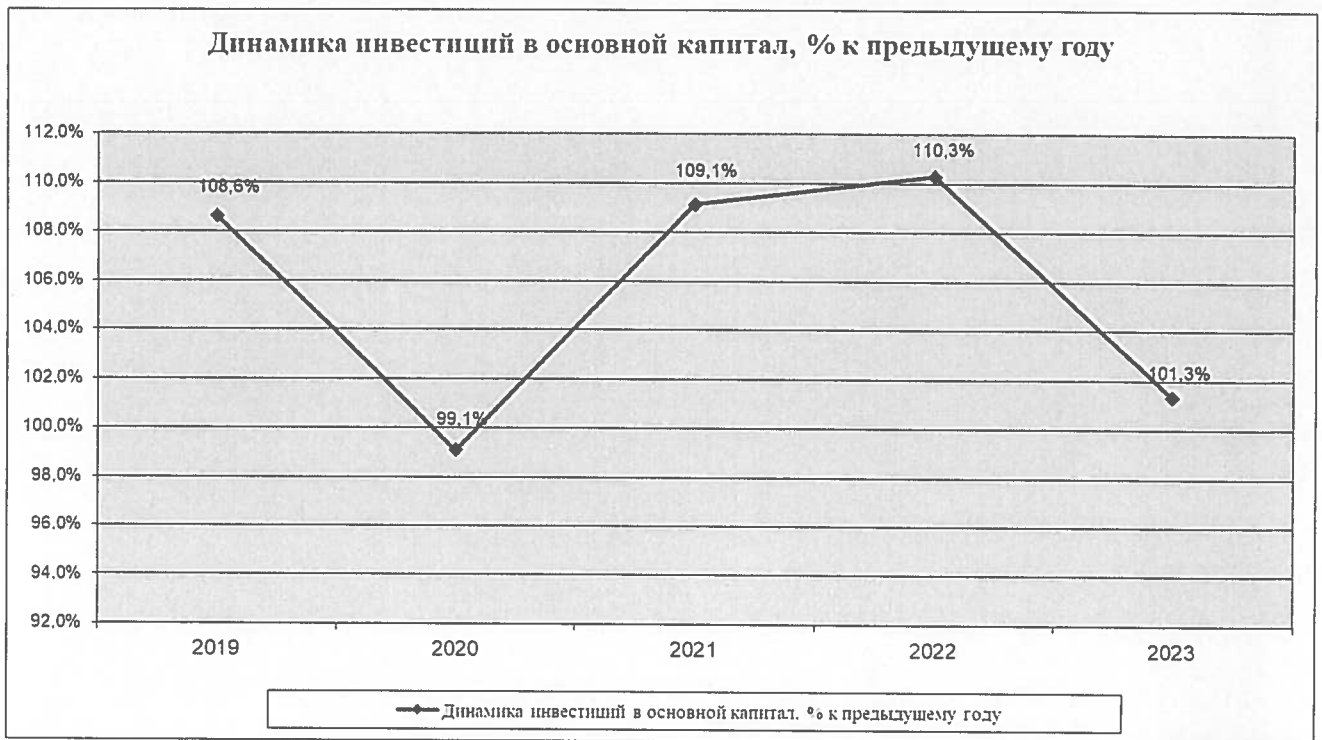


Рисунок 12 – Темпы ежегодного роста инвестиций в основной капитал в России

Источник: составлено по данным Росстата, данным проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов», пояснительной записки к законопроекту

В 2023 г. планируемый рост инвестиций в основной капитал к 2022 г. (101,3%) *ниже*, чем требует реализация Указа Президента Российской Федерации № 474.

Замедление роста общего объема инвестиций в основной капитал наблюдается не только по частным, но и по бюджетным инвестициям. Так, если в 2021 г. предполагается рост бюджетных инвестиций в размере 109,7% по отношению к 2020 г., то в 2022 и 2023 гг. аналогичные показатели составят уже 103,9% и 101,4% соответственно. В абсолютном выражении объем бюджетных инвестиций в 2021-2023 гг. составит менее 700 млрд. руб. (см. рисунок 13). Таким образом, доля бюджетных инвестиций в структуре общих инвестиций в основной капитал в России остается низкой.

Объемы бюджетных ассигнований на предоставление бюджетных инвестиций в 2019-2023 гг., млрд. руб.



Рисунок 13 – Динамика объема бюджетных ассигнований федерального бюджета на осуществление бюджетных инвестиций в 2019-2023 гг.

Источник: составлено по данным Федерального казначейства, данным федерального закона от 02.12.2019 № 380-ФЗ (ред. от 18.03.2020) «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», данным проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»

Как наглядно видно на рисунке 13, объем бюджетных ассигнований федерального бюджета на осуществление бюджетных инвестиций в 2019-2023 гг. практически полностью запланирован в рамках государственных программ Российской Федерации, что отвечает требованиям о том, что программная структура должна охватывать большую часть расходов федерального бюджета (более 90% в 2019-2023 гг.).

Наиболее крупные объемы бюджетных ассигнований по предоставлению бюджетных инвестиций на мероприятия в рамках государственных программ в 2021-2023 гг. представлены в таблице 14. Наибольший объем бюджетных инвестиций предоставляется в рамках государственных программ Российской Федерации «Развитие транспортной системы», «Развитие атомного энергопромышленного комплекса», «Научно-

технологическое развитие Российской Федерации», «Космическая деятельность России», «Развитие здравоохранения».

Таблица 14 – Наиболее крупные объемы бюджетных ассигнований по предоставлению бюджетных инвестиций на мероприятия в рамках государственных программ в 2021-2023 гг., млрд. руб.

Наименование государственной программы	Наименование мероприятия по предоставлению бюджетных инвестиций	2021	2022	2023
Развитие транспортной системы	Федеральный проект "Коммуникации между центрами экономического роста", реализация комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	80,2	126,1	190,5
Развитие транспортной системы	Государственная поддержка Государственной компании "Российские автомобильные дороги" на осуществление деятельности по организации строительства и реконструкции автомобильных дорог	66,7	49,8	50,8
Развитие атомного энергопромышленного комплекса	Государственная поддержка навигационно-гидрографического обеспечения судоходства на трассах Северного морского пути	45,3	46,6	16,5
Развитие транспортной системы	Федеральный проект "Морские порты России", реализация комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	29,9	20,4	18,1
Научно-технологическое развитие Российской Федерации	Основное мероприятие "Развитие инфраструктуры высшего образования"	20,6	13,8	5,1
Научно-технологическое развитие Российской Федерации	Федеральный проект "Экспорт образования"	20,0	20,0	20,0
Развитие атомного энергопромышленного комплекса	Основное мероприятие "Строительство атомных ледоколов нового поколения"	19,7	13,5	11,5
Космическая деятельность России	Федеральная целевая программа "Развитие космодромов на период 2017 - 2025 годов в обеспечение космической деятельности Российской Федерации"	18,3	14,3	5,6
Развитие транспортной системы	Ведомственный проект "Развитие сети федеральных автомобильных дорог общего пользования"	15,3	14,5	23,3

Развитие здравоохранения	Ведомственная целевая программа "Высокотехнологичная медицинская помощь и медицинская помощь, оказываемая в рамках клинической апробации методов профилактики, диагностики, лечения и реабилитации"	14,9	10,6	5,5
Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя	Взнос в уставный капитал акционерного общества "Крымэнерго", Республика Крым, г. Симферополь	12,9	7,3	6,2
Развитие транспортной системы	Федеральный проект "Северный морской путь", реализация комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	12,3	9,8	9,0
Научно-технологическое развитие Российской Федерации	Реализация национального проекта "Наука" (Капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности)	11,3	16,0	22,0

Источник: составлено на основе проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»

Самой крупной по объему бюджетных инвестиций государственной программой Российской Федерации является программа «Развитие транспортной системы». Эффективность реализации данной государственной программы в 2019 году Министерством экономического развития Российской Федерации не оценивалась из-за значительного нарушения сроков реализации мероприятий данной программы.⁴ При этом Счетная палата Российской Федерации в своем анализе реализации госпрограмм за 2019 год указывает, что позже установленного срока выполнена 41 из 102 контрольных точек национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» (40,2 %) и 2 из 33 контрольных точек национального проекта «Транспортная часть Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года» (6,1 %), не выполнены 9 (8,8 %) и 8 (24,2 %) соответственно⁵. Таким образом, самые крупные статьи бюджетных

⁴ Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации https://www.economy.gov.ru/material/file/0c40c7e72c420799bf46ac762dd3c391/I-III_2019.pdf

⁵ Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации <https://ach.gov.ru/upload/iblock/d8b/d8b796d598953a575ecf0ff4698e42eb.pdf>

расходов на предоставление бюджетных инвестиций в 2021-2023 гг. – реализация комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры, а также строительство и реконструкция автомобильных дорог – в ретроспективе с 2019 г. имеют недостаточную эффективность.

Оценка эффективности реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Развитие атомного энергопромышленного комплекса» выглядит значительно лучше. По данным Министерства экономического развития Российской Федерации, эффективность реализации данной программы выше среднего и составляет 90,1%. Таким образом, можно сделать вывод, что капитальные вложения по данной государственной программе в достаточной мере окупаются и способствуют развитию судоходства Северного морского пути.

Министерством экономического развития Российской Федерации также дается низкая оценка эффективности выполнения мероприятий государственной программы Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» за 2019 год. В частности, эффективность реализации данных мероприятий составила 61,7% за три квартала 2019 года и 76,2% по итогам 2019 года, что свидетельствует в перспективе о проблемах реализации мероприятий по проведению капиталовложений в рамках федерального проекта «Экспорт образования» и национального проекта «Наука». Как указывает в своем аналитическом заключении Счетная палата Российской Федерации, основными причинами неисполненных назначений являются: позднее получение положительных заключений государственной экспертизы на проектную документацию и ненадлежащее исполнение договорных обязательств по государственным контрактам подрядными и проектными организациями, что приводит к нарушению сроков ввода в эксплуатацию завершенных объектов капитального строительства.

Подводя итоги оценки планируемых в 2021-2023 гг. ассигнований федерального бюджета на осуществление бюджетных инвестиций, можно сделать следующие выводы:

1. В настоящее время в России имеет место устойчивое повышение инвестиций в основной капитал, однако темпы роста являются нестабильными и колеблются в интервале от 100% до 110% в год. В среднем к 2030 г. при сохранении указанных темпов роста вполне реально увеличить инвестиции в основной капитал на 70%, по сравнению с уровнем 2020 года, что может обеспечить реализацию национальных целей развития, утвержденных указом Президента Российской Федерации № 474.

2. Темпы роста инвестиций в основной капитал России значительно отстают от темпов роста ВВП, в том числе прогнозируемых на период 2021-2023 гг. согласно законопроекту о федеральном бюджете. Это может означать риск фактического недостижения заявленных показателей ВВП вследствие отсутствия мультипликационного эффекта от инвестиций.

3. Структура планируемых бюджетных инвестиций в 2021-2023 гг. предполагает преимущественные капитальные вложения в развитие транспортной системы России, в том числе в реализацию комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры, улучшения сети автомобильных дорог, развития морских портов и навигационно-гидрографического обеспечения судоходства на трассах Северного морского пути. Такая структура бюджетных инвестиций в полной мере отвечает задачам по развитию транспортной инфраструктуры Российской Федерации.

4. Эффективность предусмотренных к выделению в 2021-2023 гг. бюджетных инвестиций не является высокой по всем государственным программам Российской Федерации. В частности, существуют угрозы невыполнения поставленных задач по капиталовложениям в рамках мероприятий программ «Развитие транспортной системы», «Научно-технологическое развитие Российской Федерации».

Характеристика межбюджетных трансфертов

В проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов» предусмотрен рост общего объема межбюджетных трансфертов по сравнению с показателями, утвержденными федеральным законом от 02.12.2019 № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов» с учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 18.03.2020 № 52-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»: в 2021 г. – на 68,2 млрд руб., 2022 г. – на 56,5 млрд руб., 2023 г. – на 118,3 млрд руб. (рисунок 14).

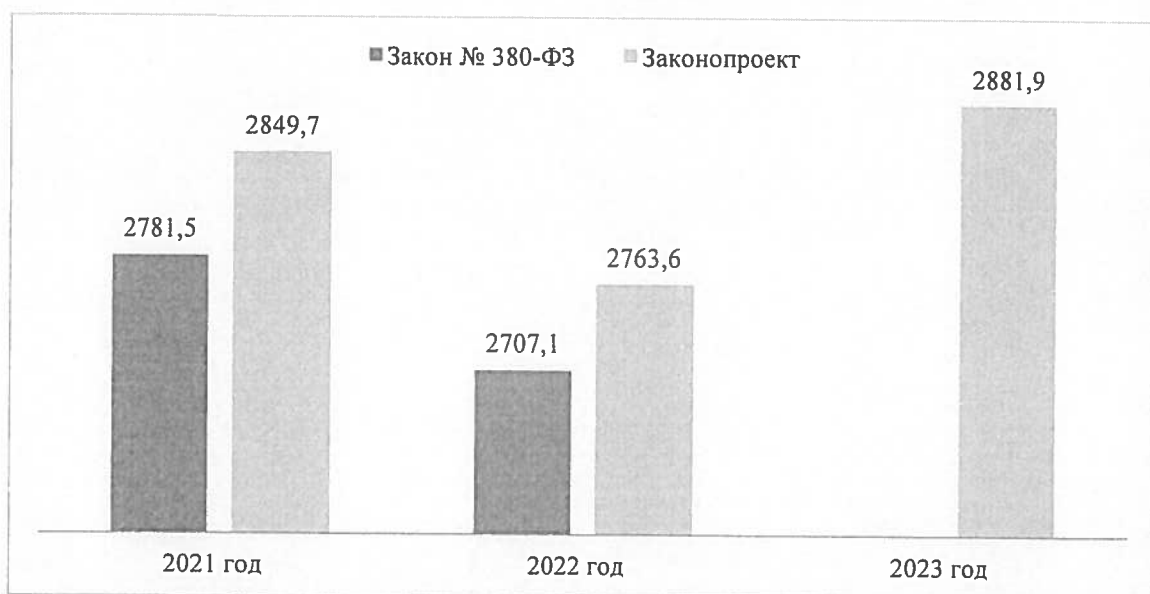


Рисунок 14 – Объем межбюджетных трансфертов в 2021-2023 гг., млрд руб.

Источник: Составлено на основе федерального закона от 02.12.2019 № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов» (приложения 32, 32.1) и проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (приложение 31)

Увеличение объемов межбюджетных трансфертов обусловлено в основном ростом размера субсидий, предоставляемых из федерального бюджета, – в абсолютной сумме с 2021 по 2023 год на 94,3 млрд руб.

При этом доля иных межбюджетных трансфертов сократилась на 68,3 млрд руб., что позволяет говорить о реализации положения, зафиксированного Основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной

политики Российской Федерации на 20201 год и плановый период 2022 и 2023 годов, предполагающего ограничение случаев и оснований, при которых целевые межбюджетные трансферты могут предоставляться в форме иных межбюджетных трансфертов (см. рисунок 15).

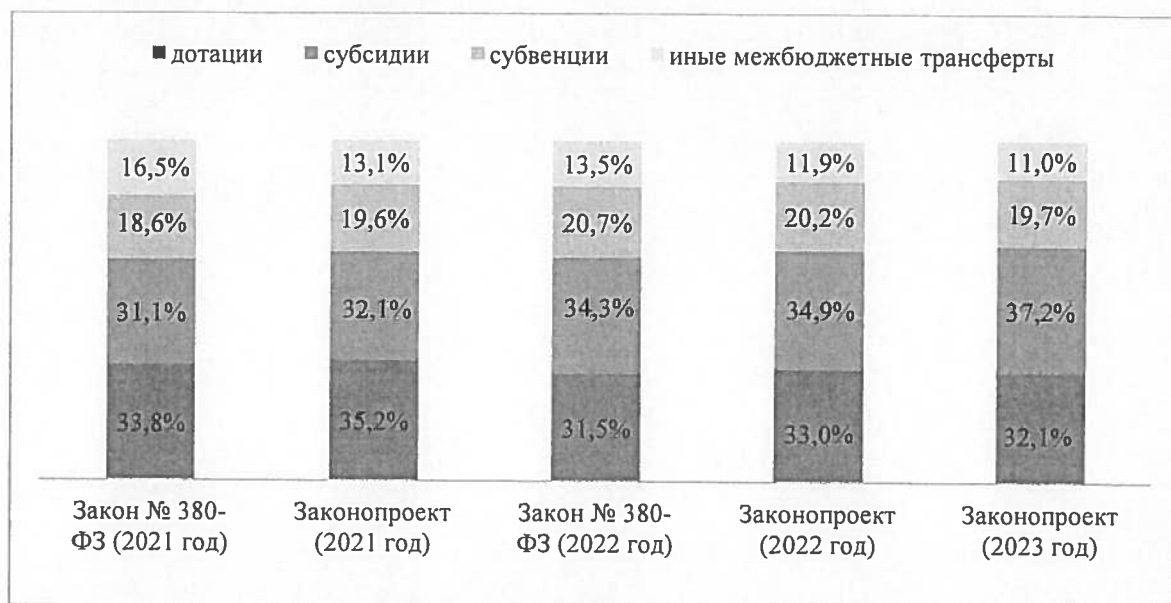


Рисунок 15 – Структура межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в 2021-2023 годах, %

Источник: составлено на основе Пояснительной записки к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»

Вместе с тем, межбюджетные трансферты на реализацию национальных проектов запланированы с увеличением объемов только в плановом периоде – на 11,4 млрд руб. в 2022 году по сравнению с объемами, утвержденными федеральным законом от 02.12.2019 № 380-ФЗ, и на 12,2 млрд руб. относительно данных законопроекта на 2023 год. В то время как на 2021 год объемы межбюджетных трансфертов на реализацию национальных проектов уменьшены на 44 млрд руб. (рисунок 16). Такое сокращение объемов средств, поступающих в бюджеты субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, вызывает озабоченность с точки зрения обеспечения возможности реализации в субъектах Российской Федерации национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474.

Рисунок 17 – Объем субвенций, направляемых на реализацию национальных проектов, млрд руб.

Источник: составлено на основе Пояснительной записки к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

При этом объем субсидий, направляемых на реализацию национальных проектов, возрастает в 2021 году на 24,8 млрд руб., в 2022 году на 15,1 млрд руб. относительно показателей, утвержденных федеральным законом от 02.12.2019 № 380-ФЗ, а в 2023 году – на 47,1 млрд руб. по сравнению с запланированными в законопроекте на 2022 год (см. рисунок 18).

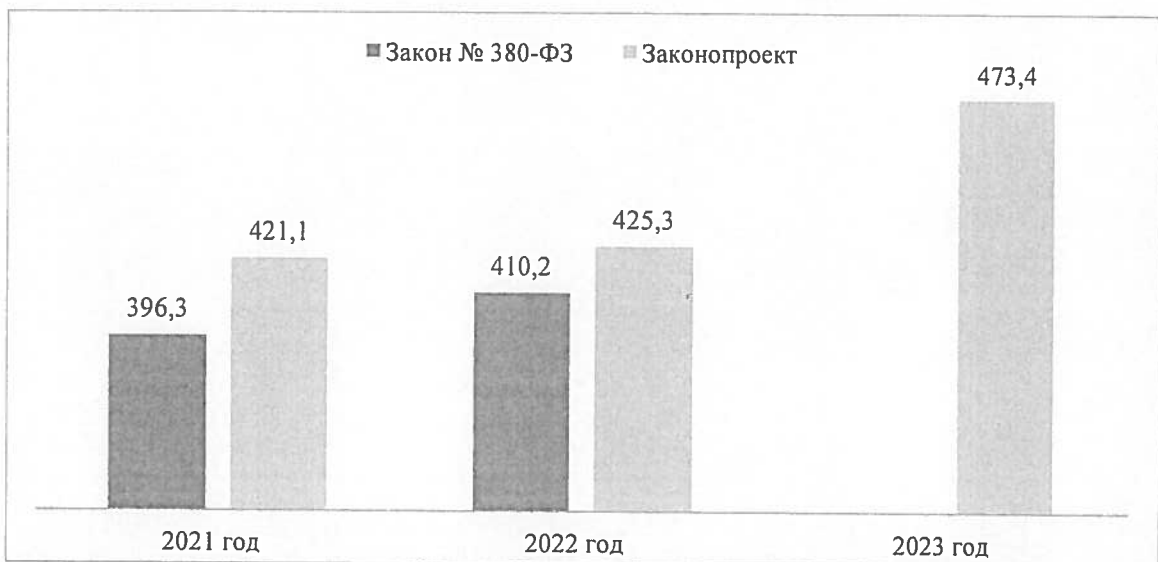


Рисунок 18 – Объем субсидий, направляемых на реализацию национальных проектов, млрд руб.

Источник: Составлено на основе Пояснительной записки к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»

Увеличение объемов финансового обеспечения реализации национальных проектов за счет субсидий можно оценить положительно, поскольку использование предоставленных средств на соответствующие цели может позволить регионам увеличить в перспективе объемы валового регионального продукта за счет развития отдельных отраслей экономики и социальной сферы.

Согласно п. 3 ст. 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации размер дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов

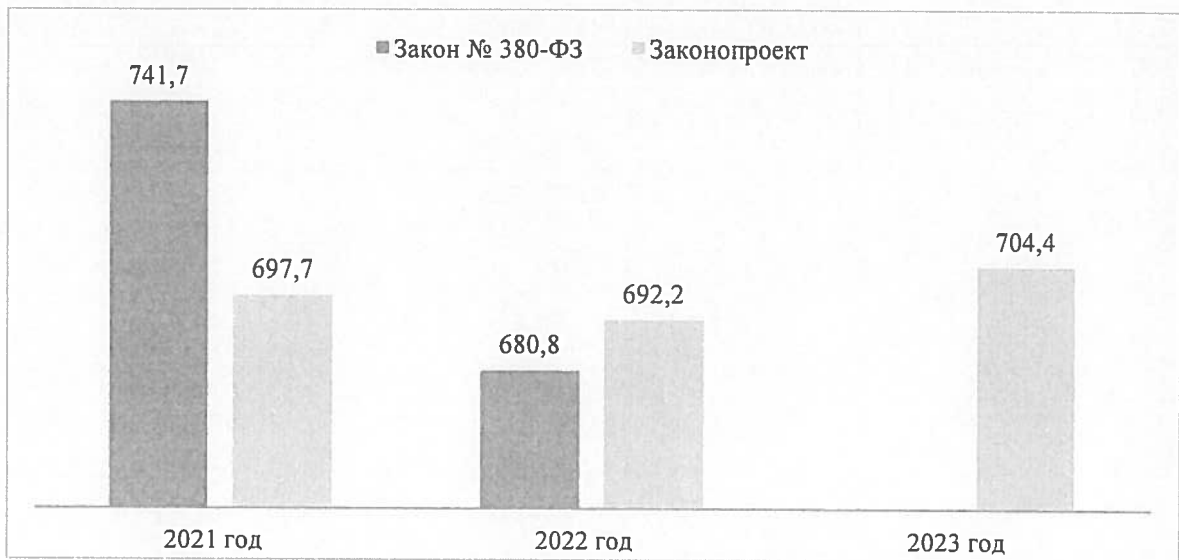
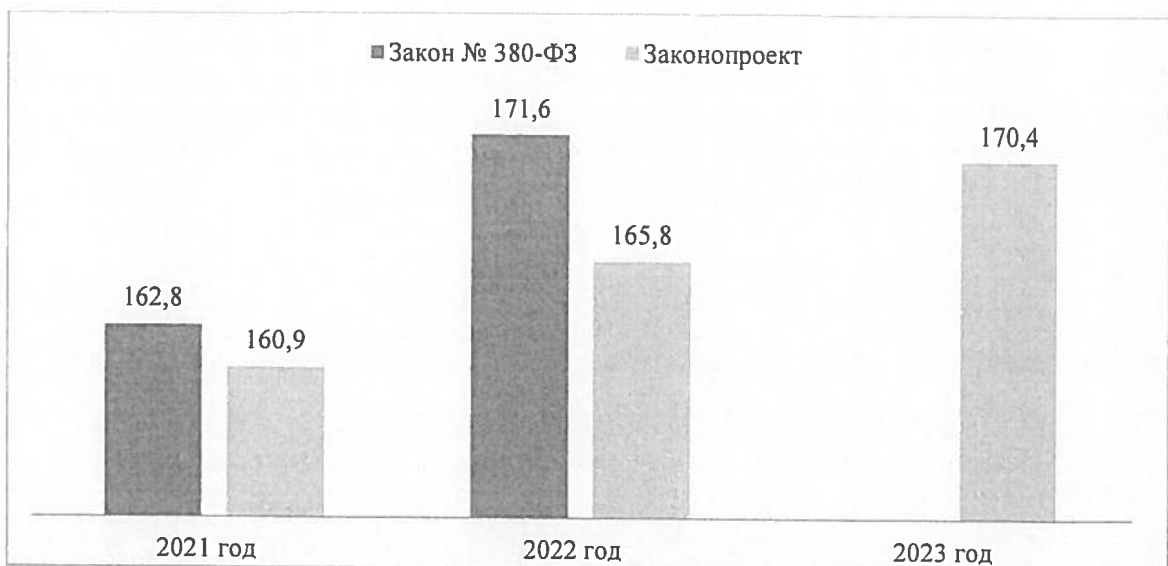


Рисунок 16 – Объем межбюджетных трансфертов, направляемых на реализацию национальных проектов, млрд руб.

Источник: составлено на основе Пояснительной записки к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»

Кроме того, запланировано снижение доли средств, направляемых на реализацию национальных проектов за счет субвенций в 2021 и 2020 гг., что означает сокращение объемов финансового обеспечения соответствующих полномочий, переданных федеральными органами государственной власти субъектам Российской Федерации (рисунок 17).



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

Однако, сопоставление данных об объемах дотаций за отмеченные периоды (см. таблицу 15) показывает, что запланированные согласно законопроекту объемы дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год (2021 год) и первый год планового периода (2022 год) меньше объемов указанных дотаций на эти годы, утвержденных федеральным законом от 02.12.2019 № 380-ФЗ: в 2021 году – на 12 954,4 млн руб., в 2022 году – на 25 604,3 млн руб.

Таблица 15 – Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2020-2023 годах, млн руб.

Годы	2020	2021	2022	2023
Бюджеты				
Федеральный закон от 02.12.2019 № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов»	717 866,3	730 817,7	743 470,6	-
Проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов»	-	717 866,3	717 866,3	731 175,5

Источник: составлено на основе федерального закона от 02.12.2019 № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов» (приложение 32) и проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (приложение 31)

Таким образом, объемы дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2021 и 2022 годах согласно законопроекту соответствуют объему таких дотаций, утвержденных федеральным законом от 02.12.2019 № 380-ФЗ на текущий финансовый год (2020 год), а не на первый год планового периода (2021 год) и второй год планового периода (2022 год), как это предусмотрено нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В приложениях к законопроекту, а также в иных документах, направляемых одновременно с законопроектом, размещенных в открытом доступе, отсутствует таблица с распределением дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в разрезе бюджетов субъектов Российской Федерации, которое должно утверждаться федеральным законом о федеральном бюджете. Соответственно нет возможности оценить соблюдение требований п. 3 ст. 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части положения о том, что допускается утверждение на плановый период нераспределенного между субъектами Российской Федерации объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в размере не более 30% их

объема, утвержденного на первый год планового периода, и не более 30% объема указанных дотаций, утвержденного на второй год планового периода.

Следует также, что отметить, что на едином портале бюджетной системы Российской Федерации, не представлены все таблицы с распределением межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (в частности, отсутствуют таблицы 153-164 приложения 33 к законопроекту). Это не позволяет оценить долю межбюджетных трансфертов, распределенных согласно законопроекту и соответственно определить, как реализуются положения, предусмотренные:

- Основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов по решению задачи расширения «горизонтов» планирования путем распределения межбюджетных трансфертов на трехлетний период;

- Основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации на 20201 год и плановый период 2022 и 2023 годов в части установления предельных объемов нераспределенного резерва для иных межбюджетных трансфертов (5% на первый год планового периода, 10% на второй год планового периода).

- Концепцией повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-р, по созданию условий, обеспечивающих повышение прозрачности и предсказуемости планирования межбюджетных трансфертов, в том числе направленных на реализацию национальных проектов и государственных программ, как одной из задач государственной политики.

Анализ распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2020-2022 годы, представленный на сайте Министерства финансов Российской Федерации, позволяет соотнести данные по объемам предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности с показателями уровня бюджетной

обеспеченности субъектов Российской Федерации. При этом, следует отметить, что в составе документов, размещенных на едином портале бюджетной системы Российской Федерации, представляемых одновременно с одновременно с проектом Федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов», отсутствует расчет распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2021-2023 годы, соответственно нет информации об уровне бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2023 год.

Имеющиеся данные по распределению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2020-2022 годы позволяют сделать вывод о том, что несмотря на увеличение объемов дотаций, предусмотренное согласно Федеральному закону от 02.12.2019 № 380-ФЗ, бюджетная обеспеченность ряда субъектов Российской Федерации снижается. Так, за период 2020-2021 годов (данные о распределении на 2022 непоказательны, т.к. на 2022 год (как второй год планового на данный момент периода) расчет распределения дотаций произведен только в размере 70% от общего объема средств) снижается уровень бюджетной обеспеченности многих субъектов Российской Федерации после распределения дотаций: Брянской области – с 0,684 до 0,625, Владимирской области – с 0,781 до 0,746, Воронежской области – с 0,823 до 0,796, Ивановской области – с 0,702 до 0,638, Костромской области – с 0,746 до 0,726, Курской области – с 0,861 до 0,840, Орловской области – с 0,695 до 0,636, Рязанской области – с 0,814 до 0,806, Смоленской области – с 0,832 до 0,823, Тамбовской области – с 0,676 до 0,620, Тульской области – с 0,953 до 0,948, Республики Карелия – с 0,722 до 0,696, Архангельской области – с 0,950 до 0,738, Краснодарский край – с 0,872 до 0,865, Республики Башкортостан – с 0,742 до 0,713 и др.

С учетом того, что объемы дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в 2021 и 2022 годах согласно законопроекту сокращаются по сравнению с утвержденными федеральным законом от 02.12.2019 № 380-ФЗ

(см. таблицу 15), ситуация с дифференциацией уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации может стать еще более неблагоприятной

Согласно п. 1 ст. 93.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета могут предоставляться среднесрочные бюджетные кредиты в пределах бюджетных ассигнований, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете. В этом случае цели предоставления бюджетных кредитов и размеры платы за пользование ими тоже устанавливаются указанным законом. Ст. 96.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено также предоставление бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации на пополнение остатка средств на едином счете бюджета.

В ст. 10 законопроекта «Предоставление бюджетных кредитов» прописано только предоставление бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на едином счете бюджета, за пользование которыми установлена плата в размере 0,1% годовых.

В приложении 39 «Источники финансирования дефицита федерального бюджета на 20201 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» к законопроекту состав иных источников финансирования дефицита федерального бюджета не представлен в разрезе их видов, соответственно нет информации об объемах бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации. Только в Пояснительной записке к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» содержится информация о том, что разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из федерального бюджета бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из федерального бюджета бюджетных кредитов, в 2021 году составит 54,4 млрд руб., в 2022 году – 58,5 млрд руб., в 2023 году – 46,1 млрд. руб.

Соответственно из текста Пояснительной записки следует, что возможность получения среднесрочных бюджетных кредитов из

федерального бюджета в 2021-2023 годах бюджетами субъектов Российской Федерации предусмотрена, однако в этом случае согласно нормам Бюджетного кодекса Российской Федерации в ст. 10 законопроекта должны были быть также установлены цели бюджетного кредитования и процентные ставки по соответствующим бюджетным кредитам.

Оценка дефицита федерального бюджета и структуры источников финансирования дефицита

В соответствии с данными проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов запланирован дефицит федерального бюджета (см. таблицу 16).

Таблица 16 – Динамика дефицита федерального бюджета в 2021-2023 гг.

Показатели	2020 г. (оценка)	2021 год	2022 год	2023 год
Дефицит, млрд. руб.	-4 709,3	-2 755,0	-1 247,5	-1 408,6
Дефицит, в % к расходам федерального бюджета	20,8	12,8	5,7	5,9
Дефицит, в % к ВВП	4,4%	2,4%	1,0%	1,1%

Источник: рассчитано по данным Пояснительной записки к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»

Из данных таблицы 16 следует, что согласно предварительной оценке исполнения федерального бюджета в 2020 году каждый пятый рубль расходов бюджета будет профинансирован за счет привлеченных источников финансирования дефицита федерального бюджета, в 2021 году – каждый восьмой рубль расходов. Начиная с 2021 года, планируется активное сокращение величины дефицита федерального бюджета за счет поступления дополнительных доходов федерального бюджета в результате реализации дополнительных мер по их мобилизации и снижения расходов федерального бюджета, в том числе постепенного сокращения расходов на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с профилактикой и устранением

последствий новой коронавирусной инфекции: в 1,7 раза в 2021 г. по сравнению с 2020 г. и более чем в 2 раза в 2022 году по сравнению с 2021 годом. На 2023 г. прогнозируется небольшой прирост дефицита (+)112,9 млрд. руб. в номинальном выражении или (+) 0,1% ВВП.

Анализ структуры источников финансирования дефицита федерального бюджета (таблица 4.1.4 Пояснительной записки) показывает, что основным источником на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов остаются внутренние *государственные заимствования Российской Федерации*, из них основную долю занимают заимствования в форме государственных ценных бумаг Российской Федерации, выраженных в валюте Российской Федерации. За счет данного источника планируется не только компенсировать недостаточный объем доходов федерального бюджета для финансирования планового объема расходов федерального бюджета, но и осуществлять расчеты с внешними кредиторами: по государственным кредитам ((-)234,6 млрд. руб. в 2021 г., (-)183,8 млрд. руб. в 2022 г., (-)197,5 млрд. руб. в 2023 г.); по прочим источникам в иностранной валюте (-)4,5 млрд. руб. в 2021 г., (-)2,9 млрд. руб. в 2022 г., (-)8,6 млрд. руб. в 2023 г.), а также в 2023 г. по государственным ценным бумагам, выраженным в иностранной валюте (-13,1 млрд. руб.) (см. таблицу 17).

Именно государственные ценные бумаги рассматриваются Минфином России как основной инструмент мобилизации временно свободных денежных средств на финансовом рынке с целью безинфляционного финансирования дефицита федерального бюджета и финансирования национальных проектов и государственных программ Российской Федерации в запланированном объеме. Кроме того, государственные ценные бумаги Российской Федерации применяются как инструмент обеспечения коммерческих банков ликвидными финансовыми активами. Российские кредитные организации выступают основным держателем таких государственных ценных бумаг Российской Федерации, как облигации

Таблица 17 – Структура источников финансирования дефицита федерального бюджета в 2020-2023 гг.

Показатели	2020 г. (оценка)		2021 г.		2022 г.		2023 г.	
	млрд. руб.	% к общему объему	млрд. руб.	% к общему объему	млрд. руб.	% к общему объему	млрд. руб.	% к общему объему
Всего источников, в т.ч.	4709,3	100	2755,0	100	1247,5	100	1408,6	100
в % к ВВП		4,4		2,4		1,0		1,1
Государственные заимствования	4401,3	93,4	2937,6	106,6	2099,0	168,2	2387,8	169,51
Средства ФНБ	342,1	7,3	95,0	3,4	3,8	0,3	3,8	0,27
Иные источники	-34,1	-0,7	-277,6	-10,0	-855,3	-68,5	-982,9	-69,78

Источник: составлено по данным проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»

федерального займа различных типов (ОФЗ), используя их как инструмент рефинансирования посредством операций РЕПО с Банком России и Федеральным казначейством. Российские банки инвестируют в ОФЗ с целью обеспечения заданных нормативов краткосрочной ликвидности и управления ликвидностью в целом, а также для получения дохода в рамках реализации краткосрочных инвестиционных стратегий. Динамика доли ОФЗ в структуре внутреннего долга Российской Федерации представлена в таблице 18.

Таблица 18 – Динамика государственного внутреннего долга Российской Федерации, выраженного в государственных ценных бумагах Российской Федерации, млрд. руб.

Виды ценных бумаг	БОФЗ	ОФЗ		ГСО		ОВОЗ	ОГРВЗ 1991 года	Итого внутренний долг в ценных бумагах
		Всего	% от ГЦБ	Всего	% от ГЦБ			
01.01.11	-	2 154,17	87,28	307,42	12,49	-	0,0002	2 461,59
01.01.12	-	2 903,28	81,71	553,15	15,60	90,00	0,0002	3 546,43
01.01.13	-	3 296,73	80,98	677,55	16,67	90,00	0,0002	4 064,28
01.01.14	-	3 734,83	84,26	607,55	13,71	90,00	0,0001	4 432,38
01.01.15	103,58	4 589,58	83,82	692,55	12,65	90,00	0,0001	5 475,71
01.01.16	-	4 990,54	89,55	492,55	8,84	90,00	0,0001	5 573,09
01.01.17	-	5 632,79	92,34	377,55	6,19	90,00	0,0001	6 100,34
01.01.18	-	6 779,57	93,55	377,55	5,21	90,00	0,0001	7 247,12
01.01.19	-	7 387,17	95,32	362,30	4,68	-	0,0001	7 749,47
01.01.20	-	8 969,10	96,12	362,30	3,88	-	0,0001	9 331,40

Источник: составлено по данным официального сайта Минфина России [Электронный ресурс]: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/internal/structure/duty/?id_57=126578-gosudarstvennyi_vnutrennii_dolg_rossiiskoi_federatsii_vyrazhenniy_v_gosudarstvennykh_tsennykh_bumagakh_rossiiskoi_federatsii_nominalnaya (дата обращения 09.10.2020)

Бюджетные риски, связанные с привлечением источников финансирования дефицита федерального бюджета за счет размещения государственных ценных бумаг Российской Федерации в период 2021-2023 гг., видятся в следующем:

- низкие возможности привлечения средств на международном рынке капитала из-за постоянного санкционного давления и сохраняющихся низких темпов роста российской экономики. Динамика планируемых объемов привлечения внешних источников финансирования дефицита федерального бюджета путем размещения государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинированных в иностранной валюте (в 2021 г. – 256 млрд. руб., в 2022 г. – 42,9 млрд. руб., в 2023 г. -(-) 13,1 млрд. руб.), свидетельствует об ограниченных объемах такого привлечения средств преимущественно в целях сохранения присутствия Российской Федерации на международном рынке капитала в качестве суверенного заемщика и поддержания репрезентативной

кривой доходностей в иностранной валюте для создания благоприятных условий заимствований для российских корпоративных эмитентов;

- в зависимости от способа образования дохода (постоянный купон или плавающий купон) привлекательность ОФЗ для потенциального инвестора и заемщика (Российской Федерации) может не совпадать, что в свою очередь может отрицательно повлиять на выполнение плана по государственным заимствованиям в форме государственных ценных бумаг Российской Федерации. ОФЗ с постоянным купонным доходом (ОФЗ-ПД) выгодны инвестору (кредитору) при стабильной инфляции, при этом Минфину России такие бумаги дают возможность однозначно оценить их обслуживание. Несмотря на то, что в кластере облигаций федерального займа ОФЗ-ПД занимают наибольший удельный вес, в условиях макроэкономической неопределенности можно прогнозировать рост интереса инвесторов к ОФЗ с плавающим (индексируемым) купоном, в том числе к ОФЗ с ежегодно индексируемым номиналом на величину инфляции (ОФЗ-ИН), а также среднесрочным ОФЗ с переменным купоном (ОФЗ-ПК), где ставка купона привязана к индикативной взвешенной ставке RUONIA. Интерес инвесторов к таким ценным бумагам определяется возможностью застраховать возможные потери инвестиционного дохода в результате резких скачков инфляции, однако для Минфина России такие ценные бумаги менее удобны в обслуживании из-за возможного усиления волатильности их доходности и необходимости корректировки графика обслуживания государственного внутреннего долга РФ. Кроме того, с 2018 г. инвесторы проявляют больший интерес к краткосрочным ценным бумагам Российской Федерации, доля которых в общей структуре государственных ценных бумаг РФ с разным сроком обращения устойчиво растет (см. рисунок 19), что также усложняет обслуживание государственного внутреннего долга РФ.



Рисунок 19 – Структура государственных ценных бумаг РФ по срочности, млн. руб.

Источник: составлено по данным официального сайта Минфина России: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/internal/structure/duty/

Возможно, в условиях крайне низких ставок по банковским депозитам Минфин России в 2021-2023 гг. вернется к размещению ОФЗ для населения (ОФЗ-н), поскольку данная ценная бумага более выгодна для инвестирования по процентной ставке и сумме гарантированного дохода, однако объем привлечения имеющихся сбережений населения за счет размещения ОФЗ-н для финансирования дефицита федерального бюджета будет во многом зависеть от темпов восстановления доходов населения после пандемии;

- динамика изменения структуры государственного внутреннего долга Российской Федерации за период 2001-2020 гг. свидетельствует о росте спроса на государственные ценные бумаги Российской Федерации только при условии положительных изменений в динамике основных макроэкономических показателей России и повышения суверенного рейтинга заемщика;

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

Вторым значимым источником финансирования дефицита федерального бюджета на период 2021-2023 гг. являются средства Фонда

национального благосостояния (ФНБ), что соответствует функциональному назначению фонда, закрепленному в статье 96.10 Бюджетного кодекса Российской Федерации: 3,4% в общем объеме источников финансирования дефицита бюджета в 2021 г., 0,3% - в 2022 г. и 0,27% в 2023 г. Поскольку прогнозируемый объем ликвидных средств ФНБ на депозитах и банковских счетах в Банке России на конец 2021 финансового года, первого и второго года планового периода превышает 5% объема ВВП (по нашим расчетам на основе данных проекта федерального закона на конец 2021 г. объем ликвидных средств ФНБ составит 7,1% ВВП, на конец 2022 г. – 6,78% ВВП, на конец 2023 г. – 6,9% ВВП), то в соответствии с п.6 ст. 96.10 Бюджетного кодекса Российской Федерации средства ФНБ могут быть использованы на покрытие дефицита федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в объеме недополученных нефтегазовых доходов в соответствующем финансовом году.

Недополученные нефтегазовые доходы прогнозируются только на 2021 финансовый год в размере 91,1 млрд. руб., кроме того за счет средств ФНБ в 2021 г. будет обеспечено софинансирование добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации в сумме 3,8 млрд. руб. На плановый период 2022 и 2023 годов прогнозируется получение дополнительных нефтегазовых доходов, а средства ФНБ планируется использовать исключительно на софинансирование добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, что объясняет низкую долю ФНБ в прогнозируемом объеме источников финансирования дефицита федерального бюджета в указанный период. Вместе с тем, в последствии планируемый объем использования средств ФНБ может быть скорректирован, если базовый прогноз цен на нефть, заложенный в проект федерального бюджета, окажется несостоятельным.

Проект федерального бюджета на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов не предполагает форсированного использования накопленных нефтегазовых доходов. Планируется следующая динамика средств ФНБ: рост

на 40 млрд. руб. в 2021 г. и на 150,9 млрд. руб. в 2022 г. за счет курсовых разниц и переоценки активов, рост на 836,2 млрд. руб. в 2023 г. за счет поступления дополнительных нефтегазовых доходов. В условиях наблюдаемого спада мировой экономики и ожидаемой далее затяжной рецессии данный подход представляется оправданным. К установленному Бюджетным кодексом Российской Федерации варианту бюджетного правила возможно вернуться не ранее 2022 г. в связи с дрящимся экономическим кризисом, усугубившимся вследствие пандемии COVID-19, а также накопленными структурными дисбалансами на мировых сырьевых рынках.

Однако ликвидная часть ФНБ объемом 7% ВВП – лишь гарантия относительно стабильного исполнения бюджетных обязательств в условиях одного кризиса. Фонд такого размера нельзя считать инструментом, обеспечивающим долгосрочную устойчивость бюджетной системы, сохранение и передачу доходов от истощаемых ресурсов будущим поколениям. В этой связи предлагаем увеличить предельный максимальный размер ФНБ до 12% ВВП (либо отказаться от ограничения предельного размера фонда с приданием ему статуса фонда будущих поколений). Кроме того, необходимо законодательно установить минимальный неснижаемый объем ликвидной части ФНБ, достаточный для компенсации снижения нефтегазовых доходов федерального бюджета в течение трех лет (ст. 96.10 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Но сделать это возможно не ранее преодоления текущего финансово-экономического кризиса, вызванного пандемией COVID-19.

По мере восстановления мировой экономики и роста спроса на нефть на мировом рынке, целесообразно увеличить базовую цену нефти до 50 долл. США/баррель (ст. 96.6 Бюджетного кодекса Российской Федерации), поскольку, во-первых, данный уровень при используемых технологиях добычи сланцевой нефти в долгосрочном периоде является критичным для ее производителей, во-вторых, установленный уровень базовой цены на нефть позволяет стабильно накапливать достаточный уровень ликвидных средств в

ФНБ для выполнения им стабилизационной функции, в-третьих, ежегодное индексирование базовой цены на нефть на 2% позволяет постепенно наращивать размер государственных расходов, направляя их, в том числе, на инвестиции в экономику.

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

В соответствии с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (далее-проект) государственный долг Российской Федерации (далее-госдолг) по итогам 2021 г. в номинальном выражении планируется в объеме 23552,8 млрд. руб. (или 20,4 % ВВП), что на 23,2% выше прогнозируемого на 2021 год верхнего предела госдолга, предусмотренного в федеральном законе № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов». По итогам 2022 г. государственный долг Российской Федерации прогнозируется в объеме 25883,9 млрд. руб., что также на 22,1 % выше верхнего предела госдолга, предусмотренного в федеральном законе № 380-ФЗ, по итогам 2023 г. его номинальная величина запланирована в размере 28407,4 млрд. руб. В общей структуре государственного долга можно отметить ежегодный рост объема государственного внутреннего долга Российской Федерации (2019 г. – 75%, 2020 г. (оценка) – 75,9%, в 2021 г. (законопроект) – 77,8%, в 2022 г. (законопроект) – 79,3%, в 2023 г. (законопроект) – 80,8%) при соответствующем сокращении доли государственного внешнего долга Российской Федерации в общем объеме госдолга РФ (см. рисунок 20).

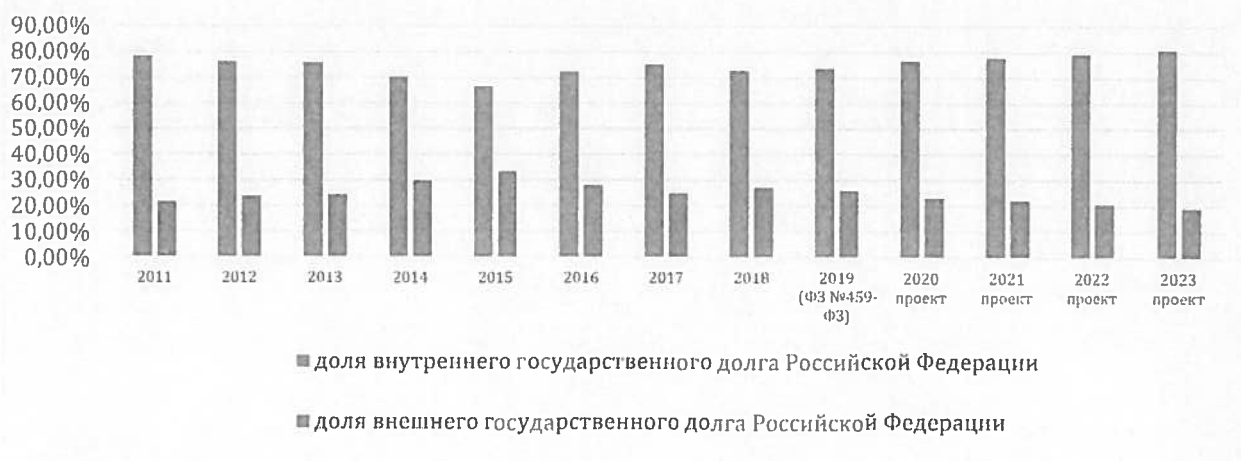


Рисунок 20 – Динамика изменения структуры внутреннего и внешнего государственного долга Российской Федерации, в % к общему объему долга

Источник: составлено по данным официального сайта Минфина России и проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»

Рост внутреннего государственного долга Российской Федерации в 2021-2023 гг. обусловлен прогнозируемым привлечением источников финансирования дефицита федерального бюджета за счет эмиссии государственных ценных бумаг Российской Федерации в валюте Российской Федерации, поскольку очевидно, что в условиях сокращения нефтегазовых доходов финансирование национальных проектов будет осуществляться в том числе за счет государственных заимствований Российской Федерации. В соответствии с представленным проектом программы государственных внутренних заимствований РФ на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (приложение 35) государственные внутренние заимствования запланированы исключительно путем размещения государственных ценных бумаг Российской Федерации. С другой стороны, рост государственных внутренних заимствований Российской Федерации приводит к увеличению расходов федерального бюджета на обслуживание государственного долга Российской Федерации и сокращению объемов других важных направлений расходов, влияя на замедление темпов экономического роста. Так, если в 2019 г. и 2020 г. (оценка) доля расходов на обслуживание государственного долга

Российской Федерации в общем объеме расходов федерального бюджета составляла около 4%, то согласно законопроекту на 2021 г. их доля прогнозируется в объеме 5,6%, на 2022 г. – 6,2%, на 2023 г. – 6,8%. Можно отметить, что в законопроекте расходы федерального бюджета на обслуживание государственного долга Российской Федерации превышают расходы на здравоохранение и расходы образование, они также выше расходов на межбюджетные трансферты, то есть направлений расходов, которые непосредственно влияют на развитие человеческого капитала и территорий.

Анализируя показатели государственного долга Российской Федерации в представленном законопроекте, следует их сопоставить с индикаторами оценки управления государственным долгом Российской Федерации, заложенными в подпрограмме 4 государственной программы «Управление государственными финансовыми активами и регулирование финансовых рынков» (утв. постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 320, срок реализации с 01 января 2013 г. до 31 декабря 2024 г.). Одним из ожидаемых результатов реализации данной подпрограммы заявлено сохранение объемов государственного долга РФ на уровне, не превышающем 20% ВВП. Очевидно, что в проекте федерального закона о федеральном бюджета на 2021-2023 гг. данный индикативный показатель превышен: объем государственного долга на конец 2021 г. прогнозируется в размере 20,4% ВВП, на конец 2022 г. – 20,8%; на конец 2023 г. – 21,4%.

Другие важные показатели подпрограммы 4, используемые при оценке управления государственным долгом Российской Федерации, и их прогнозные значения в соответствии с данными законопроекта о федеральном бюджете на 2021-2023 гг. представлены в таблице 19. Анализ данных таблицы свидетельствует, что все нормативы показателей в законопроекте выполняются полностью.

Таблица 19 – Анализ выполнения показателей подпрограммы 4 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами, повышение результативности от участия в международных финансовых и экономических отношениях»

Показатель	2021 год		2022 год		2023 год	
	норматив	законо-проект	норматив	законо-проект	норматив	законо-проект
Показатель 4.1 "Доля расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации в общем объеме расходов федерального бюджета", не более	10	5,6	10	6,2	10	6,8
Показатель 4.2 "Отношение годовой суммы платежей на погашение и обслуживание государственного долга Российской Федерации к доходам федерального бюджета", не более	15	11,9	15	11,9	15	11,1
Показатель 4.3 "Доля государственного внутреннего долга Российской Федерации в общем объеме государственного долга Российской Федерации", не менее	65	77,8	65	79,3	65	80,8

Источник: составлено и рассчитано по данным официального сайта Минфина России и Пояснительной записки к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»

Анализируя соотношение прогнозируемых темпов пророста государственного долга Российской Федерации, в том числе с учетом показателей, утвержденных федеральным законом № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 г. и плановый период 2021 и 2022 годов», и темпов прироста ВВП, следует отметить, что первый показатель превышает второй (см. таблицу 20). Соответственно, в рассматриваемом периоде государственный долг будет расти быстрее, чем экономика страны, что свидетельствует о невысокой эффективности использования заемных средств на заданном временном отрезке. В тоже время, данное отрицательное влияние на экономику пока сглаживается достаточно низким объемом государственного долга Российской Федерации по отношению к ВВП.

Таблица 20 – Динамика ВВП и государственного долга Российской Федерации в 2019-20203 гг.

Показатель	2021 г.			2022 г.			2023 г.	
	Закон № 380-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Закон № 380-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Законопроект	Δ к законопроекту на 2022 г., %
Объем государственного долга РФ, в % к ВВП	15,8	20,4	129,1	16,5	20,8	126,1	21,4	102,9
Рост объема ВВП, %	3,1	3,3	106,5	3,2	3,4	106,3	3,0	88,2

Источник: рассчитано по данным официального сайта Минфина России и Пояснительной записки к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»

Программа государственных внешних заимствований на 2021 г. претерпит сильные изменения по сравнению с аналогичной программой на 2020 г. Если объемы привлечения за счет государственных ценных бумаг остаются неизменными по сравнению с прогнозируемым объемом в 2020 г., то размер кредита иностранных государств, международных финансовых организаций и иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц увеличится с 124 млн. долл. США до 1065 млн. долл. США, т.е. в более чем 8,5 раз. В условиях сохраняющейся макроэкономической и геополитической нестабильности, ослабления мировой экономики за время пандемии заимствования в виде кредитов являются высокорисковым видом привлечения средств, поскольку не только условия получения кредитов в таком объеме, но и финансовое положение кредитора могут угрожать долгосрочной стабильности российской экономики. Представляется возможным также увеличение кредитных рисков в результате некорректного планирования расходов на обслуживание долговых обязательств. В проекте федерального закона о федеральном бюджете на 2021 год объем расходов на обслуживание долговых обязательств вырастет лишь на 11,6% относительно 2020 г., при этом в федеральном законе «О федеральном бюджете на 2020 год

и плановый период 2021 и 2022 годов» прогнозировалось, что данная величина составит 11,4%. Таким образом, корректировка значения расходов на обслуживание госдолга России составила всего 0,2%. Принимая во внимание серьезные изменения в структуре государственного долга Российской Федерации и значительное увеличение долговых обязательств, данное значение расходов на обслуживание долговых обязательств может быть занижено, т. к. при 55% росте привлечения на внутреннем рынке и 36% увеличении задолженности по внешним долговым обязательствам, при неизменности роста курса доллара США, такое незначительное увеличение затрат на обслуживание не представляется возможным.

Выводы

Адаптация бюджетной политики и основных параметров федерального бюджета к новым вызовам будет способствовать:

- восстановлению экономического роста, являющегося важным условием долговременного снижения долгового бремени во всех секторах экономики и обеспечения макроэкономической стабильности,
- созданию условия для достижения национальных целей развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу.

В условиях ограниченности бюджетных ресурсов и доступа к внешним источникам финансирования такая адаптация должна проводиться за счет: (1) изменения структуры расходов федерального бюджета, (2) выявления факторов, обуславливающих их низкую экономичность и результативность, (3) повышения эффективности управления государственными активами и долговыми обязательствами.