



Федеральное государственное  
бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ  
НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
и ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

119571, Москва, проспект Вернадского, 82  
тел.: (495) 434-94-01, факс: (495) 434-34-14

13.10.2020 № 4122/01-21

на № \_\_\_\_\_

Председателю Комитета по бюджету  
и налогам Государственной думы  
Федерального собрания  
Российской Федерации

А.М. МАКАРОВУ

Уважаемый Андрей Михайлович!

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации в соответствии с Вашим письмом № 3.7-6/1085 от 30.09.2020 г. направляет заключение на проект федерального закона №1027743-7 «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов», подготовленное Институтом прикладных экономических исследований РАНХиГС совместно с Институтом экономической политики имени Е.Т. Гайдара.

Приложение: на 73 л.

Ректор

В.А. Май

## ПРИЛОЖЕНИЕ

Материал подготовлен коллективом авторов РАНХиГС и ИЭП им. Е.Т. Гайдара:

Соколов И.А., к.э.н., заведующий Лабораторией исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС, в.н.с. научного направления «Макроэкономика и финансы» ИЭП им. Е.Т. Гайдара, директор Института макроэкономических исследований ВАВТ;

Тищенко Т.В., к.э.н., с.н.с. лаборатории исследования бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС;

Белев С.Г., к.э.н., с.н.с. Лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС, заведующий Лабораторией бюджетной политики ИЭП им. Е.Т. Гайдара;

Леонов Е.А., н.с. Лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС, н.с. лаборатории развития налоговой системы ИЭП им. Е.Т. Гайдара;

Каукин А.С., к.э.н., директор Центра исследований отраслевых рынков ИПЭИ РАНХиГС, руководитель научного направления «Реальный сектор» ИЭП им. Е.Т. Гайдара;

Мальгинов Г.Н., к.э.н., в.н.с. Лаборатории анализа институтов и финансовых рынков ИПЭИ РАНХиГС, заведующий Лабораторией проблем собственности и корпоративного управления ИЭП им. Е.Т. Гайдара;

Милоголов Н.С., к.э.н., с.н.с., и.о. заведующий Лабораторией исследований налоговой политики ИПЭИ РАНХиГС;

Клячко Т.Л., д.э.н., директор Центра экономики непрерывного образования ИПЭИ РАНХиГС;

Дежина И.Г., д.э.н., в.н.с. лаборатории экономики социальной сферы ИЭП им. Е.Т. Гайдара;

Дерюгин А.Н., с.н.с. Лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС;

Шагайда Н.И., д.э.н., заведующая Лабораторией агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХиГС, заведующая Лабораторией аграрной политики ИЭП им. Е.Т. Гайдара;

Пономарев Ю.Ю., к.э.н., директор Центра пространственной экономики ИПЭИ РАНХиГС, с.н.с. направления «Реальный сектор» ИЭП им. Е.Т. Гайдара;

Гришина Е.Е., к.э.н., в.н.с. Институт социального анализа и прогнозирования РАНХиГС;

Авксентьев Н.А., н.с. Институт социального анализа и прогнозирования РАНХиГС;

Кнобель А.Ю., к.э.н., заведующий Лабораторией исследований международной торговли ИПЭИ РАНХиГС, заведующий Лабораторией международной торговли ИЭП им. Е.Т. Гайдара, директор Института международной экономики и финансов ВАВТ

Под общ.ред. Соколова И.А.



**РАНХиГС**  
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



**ИНСТИТУТ  
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ  
ПОЛИТИКИ  
ИМ. Е.Т. ГАЙДАРА**

---

## **Заключение**

на проект Федерального закона  
«О федеральном бюджете на 2021 год и на  
плановый период 2022 и 2023 годов»  
и проекты федеральных законов  
о бюджетах государственных  
внебюджетных фондов

Москва, 2020

## Оглавление

<b>1 Общая характеристика основных параметров федерального бюджета .....</b>	<b>4</b>
<b>2 Налоговые новации на 2021-2023 гг. и оценка их экономических последствий .....</b>	<b>7</b>
<b>3 Структура и динамика доходов.....</b>	<b>17</b>
<b>3.1 Нефтегазовые и нефтегазовые поступления в бюджет .....</b>	<b>17</b>
<b>Нефтегазовые доходы.....</b>	<b>17</b>
<b>Нефтегазовые доходы.....</b>	<b>19</b>
<b>3.2 Доходы от приватизации и использования государственного имущества.....</b>	<b>22</b>
<b>4 Структура и динамика расходов.....</b>	<b>26</b>
<b>4.1 Оценка бюджетной устойчивости и необходимость изменения конструкции бюджетного правила.....</b>	<b>26</b>
<b>4.2 Реализация национальных проектов и новые национальные цели.....</b>	<b>28</b>
<b>4.3 Общие тенденции расходов по функциональным разделам .....</b>	<b>30</b>
<b>Расходы на общегосударственные вопросы .....</b>	<b>36</b>
<b>Расходы на национальную оборону и правоохранительную деятельность .....</b>	<b>38</b>
<b>Расходы на инфраструктуру и промышленность .....</b>	<b>39</b>
<b>Расходы на поддержку сельского хозяйства.....</b>	<b>42</b>
<b>Расходы на образование.....</b>	<b>45</b>
<b>Расходы на НИОКР .....</b>	<b>53</b>
<b>Расходы на здравоохранение .....</b>	<b>57</b>
<b>Расходы на социальную политику.....</b>	<b>60</b>
<b>4.4 Оценка влияния структуры расходов бюджета расширенного правительства на экономический рост .....</b>	<b>69</b>
<b>5 Финансовые взаимоотношения с регионами .....</b>	<b>71</b>

# 1 Общая характеристика основных параметров федерального бюджета

Основные характеристики федерального бюджета (также далее – ФБ) на 2021 г. и на плановый период 2022 и 2023 гг. в соответствии с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (далее – Законопроект) представлены в *таблице 1*.

Таблица 1

## Основные характеристики федерального бюджета в 2020-2023 гг., млрд руб. и в % к ВВП

Показатель	2020 г. (Оценка)	2021 г. (Законо- проект)	2022 г. (Законо- проект)	2023 г. (Законо- проект)
<b>Доходы, в т.ч.:</b>	<b>17 852,4</b>	<b>18 765,1</b>	<b>20 637,5</b>	<b>22 262,7</b>
<i>в % к ВВП</i>	16,7	16,2	16,6	16,8
Нефтегазовые доходы, в т.ч.:	<b>5 127,0</b>	<b>5 987,2</b>	<b>6 884,3</b>	<b>7 489,8</b>
<i>в % к ВВП</i>	4,8	5,2	5,5	5,6
Базовые нефтегазовые доходы	5 508,7	6 078,3	6 181,6	6 702,5
<i>в % к ВВП</i>	5,1	5,3	5,0	5,0
Ненефтегазовые доходы	<b>12 725,5</b>	<b>12 777,9</b>	<b>13 753,2</b>	<b>14 772,9</b>
<i>в % к ВВП</i>	11,9	11,1	11,1	11,1
<b>Расходы, всего</b>	<b>22 561,7</b>	<b>21 520,1</b>	<b>21 885,0</b>	<b>23 671,3</b>
<i>в % к ВВП</i>	21,1	18,6	17,6	17,8
<b>Дефицит (-) / Профицит (+)</b>	<b>-4 709,3</b>	<b>-2 755,0</b>	<b>-1 247,5</b>	<b>-1 408,6</b>
<i>в % к ВВП</i>	-4,4	-2,4	-1,0	-1,1
Ненефтегазовый дефицит	-9 836,3	-8 742,2	-8 131,8	-8 898,4
<i>в % к ВВП</i>	-9,2	-7,6	-6,5	-6,7
Справочно: ВВП	106 974	115 533	124 223	132 822

*Источник:* Законопроект, пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (далее – Пояснительная записка).

Заметная волатильность доходов федерального бюджета в 2021-2023 гг. в долях ВВП не наблюдается, их динамика укладывается в диапазон 16-17% ВВП. Ежегодный прирост доходов в номинальном выражении составит: в 2021 г. (+) 5,1%, в 2022 г. (+) 10,0%, в 2023 г. (+) 7,9% относительно предыдущего года, что выше уровня прогнозируемой инфляции (ИПЦ).

Темпы прироста нефтегазовых доходов в 2021-2023 г. опережают динамику доходной части федерального бюджета: рост на 0,8 п.п. ВВП относительно 2020 г. В то же время объем нефтегазовых доходов в ближайшую трехлетку будет минимальным за период с 2013 г., за исключением кризисного 2020 г. И, хотя доля нефтегазовых доходов составит до трети всех доходов федерального бюджета, приходится констатировать, что для федерального бюджета наступает время относительно невысоких сырьевых доходов, что ставит вопрос о необходимости перераспределения налогового бремени в соответствии с изменяющимися структурой экономики и условиями торговли.

Положительная разница между прогнозируемыми объемами нефтегазовых поступлений и объемом базовых доходов, рассчитанных на основе бюджетного правила (чуть выше 5% ВВП ежегодно), ожидается только в 2022-2023 гг. в размере 702,7 и 787,3 млрд руб., с отрицательным значением в 2021 г. (-) 91,1 млрд руб.

Ненефтегазовые доходы федерального бюджета остаются неизменными в долях ВВП (11,1 % ВВП) и не превосходят уровень 2020 г. даже несмотря на довольно высокие

темпы экономического роста в 2022-2023 гг. В то же время данный объем нефтегазовых доходов является максимальным за период 2013-2019 гг.

Объем расходов федерального бюджета планируется сократить с 21,1% ВВП в 2020 г. до 18,6% ВВП в 2021 г. (в данном году необходимо завершить финансирование мероприятий Общенационального плана действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения (далее – ОПД)), с дальнейшим сокращением до 17,6-17,8% ВВП. При этом в 2022-2023 гг. расходы в номинальном выражении будут увеличиваться на 1 трлн руб. ежегодно.

В течение всего 3-летнего периода планирования прогнозируется дефицит исполнения федерального бюджета с трендом на сокращение с (-) 4,4% ВВП в 2020 г., до (-) 2,4% ВВП в 2021 г. и (-) 1,0-1,1% ВВП в последующие два года. Нефтегазовый дефицит планируется сократить на четверть – с 9,2% ВВП в 2020 г. до 6,7% ВВП в 2023 г.

По движению средств, учитываемых в качестве источников финансирования дефицита федерального бюджета, запланировано сокращение объемов заимствований в 2021 г. до 2,9 трлн руб. против 4,4 трлн руб. в 2020 гг. В 2022-2023 гг. объем нетто-привлечения долга планируется в пределах 2,1-2,4 трлн руб. ежегодно, что означает возврат к докризисным объемам заимствований в номинальном выражении (таблица 2). При этом государственные заимствования будут оставаться практически единственным значимым источником покрытия дефицита федерального бюджета: объем средств Фонда национального благосостояния (далее – ФНБ), используемых на погашение дефицита бюджета за 2021-2023 гг., составит суммарно 102,6 млрд руб., а поступления от приватизация государственного имущества – 10,5 млрд руб.

Таблица 2

**Источники финансирования дефицита федерального бюджета в 2020-2023 гг., млрд руб. и % к ВВП**

Показатель	2020 г. (Оценка)	2021 г. (Законо- проект)	2022 г. (Законо- проект)	2023 г. (Законо- проект)
<b>ВСЕГО источников</b>	<b>4 709,3</b>	<b>2 755,0</b>	<b>1 247,5</b>	<b>1 408,6</b>
<i>в % к ВВП</i>	<i>4,4</i>	<i>2,4</i>	<i>1,0</i>	<i>1,1</i>
в т.ч.:				
Государственные заимствования	4 401,3	2 937,6	2 099,0	2 387,8
Средства ФНБ	342,1	95,0	3,8	3,8
Приватизация	11,8	3,6	3,6	3,3
Прочие источники	-45,9	-281,2	-858,9	-986,3

Источник: Пояснительная записка, расчеты авторов.

Прогнозируемый объем остатков средств ФНБ на конец 2023 г. должен составить 13,5 трлн руб. (10,1% ВВП) против 12,4 трлн руб. (11,6 % ВВП) на конец 2020 г.

Объем государственного долга возрастет с 19,1% ВВП в 2020 г. (против 12,3% ВВП в 2019 г.) до 21,4% ВВП к концу 2023 г., до 28,4 трлн руб. В основном рост госдолга будет происходить за счет наращивания внутреннего долга, на долю которого в 2023 г. будет приходиться более 80% совокупного госдолга. Объем государственного внешнего долга относительно 2020 г. увеличится на 554,6 млрд руб. в 2023 г. до 5,5 трлн руб.

В целом, динамика основных параметров федерального бюджета, объемов заимствований и государственного долга на следующий 3-х летний период является отражением реальных тенденций, происходящих в мире и влияющих на российскую экономику и финансовую систему. В сравнение с ситуацией 2016 г., когда риски бюджетной устойчивости были связаны не только со значительным падением мировых

цен на нефть, но и внешними ограничительными мерами, ситуация 2021-2023 гг. с бюджетными доходами, особенно ненефтегазовыми, выглядит лучше. Бюджетная консолидация, запланированная в 2021-2022 гг., вполне оправдана, при этом незначительное сокращение бюджетных расходов (до 1 трлн руб. ежегодно) не должно оказать ощутимого негативного влияния на замедление российской экономики.

В то же время рост объема госдолга за период 2020-2023 гг. и расходов на его обслуживание при одновременном накоплении резервов в ФНБ является результатом следования действующему бюджетному правилу, которое в условиях невысоких цен на углеводородное сырье и неблагоприятной макроэкономической ситуации не способно ограничить рост долга при существующем спросе на общественные блага и необходимости реализации национальных целей.

## **2 Налоговые новации на 2021-2023 гг. и оценка их экономических последствий**

В части налоговой политики предложен ряд значительных изменений по основным видам налогов, в частности, по повышению НДФЛ на доходы свыше 5 млн руб. и обложение НДФЛ процентов по банковским вкладам, превышающим суммарно 1 млн руб. на одного вкладчика; по изменению формулы расчета НДС; по повышению акцизов на сигареты; по налогообложению у источника пассивных доходов, выплачиваемых в транзитные юрисдикции; по значительному снижению налоговой нагрузки на ИТ-компании и малый и средний бизнес; а также ряд мер по совершенствованию налогового администрирования. Часть этих мер направлена на повышение налоговой нагрузки, прежде всего, на крупный бизнес и физических лиц с относительно высоким уровнем доходов, а часть мер, напротив, направлена на ее снижение для отдельных категорий налогоплательщиков, прежде всего, малый и средний бизнес и ИТ-компании.

Так, одной из важнейших новаций 2020 г. стало снижение тарифа страховых взносов с 30 до 15% в отношении ежемесячных выплат свыше 1 МРОТ с 1 апреля 2020 г. Применение данной меры не зависело от того, относится ли деятельность налогоплательщика к числу пострадавших от кризиса отраслей: она была введена на бессрочной основе. Единственным критерием использования данной льготы является размер бизнеса, который должен быть подтвержден наличием сведений в едином реестре МСП. По нашим оценкам, по данной мере стоит ожидать выпадающих доходов в размере до 400 млрд руб. в 2020 г.

Анонсированные меры налоговой политики, связанные с точечной корректировкой условий налогообложения для отдельных категорий налогоплательщиков, являются точечными и направлены на:

- реализацию принципов вертикальной и горизонтальной налоговой справедливости (в части мер по НДФЛ и по налогообложению пассивных доходов, выплачиваемых в транзитные юрисдикции);

- выравнивание налоговых условий и создание равных условий конкуренции при извлечении рентных сверхдоходов (в части мер по НДС).

Ожидается, что данное перераспределение налогового бремени совокупно не приведет к существенному изменению уровня конкурентоспособности российской налоговой системы и налоговых условий для бизнеса, поскольку не затронет большую часть налогоплательщиков. При этом с точки зрения технической реализации и ожидаемых экономических последствий в части наиболее значимых анонсированных инициатив налоговой политики следует отметить следующее.

### ***НДФЛ***

Важной новацией 2021 г. станет введение прогрессивной шкалы налога на доходы физических лиц: каждый рубль свыше 5 млн руб. заработка будет облагаться по ставке в 15%. По оценкам Минфина России, это даст дополнительно около 60 млрд руб. По нашим расчетам, при предположении о неизменности налоговой базы сумма дополнительных поступлений составит более 50 млрд руб. (в 2018-2019 гг. порядка 13% приходилось на доходы свыше 5 млн руб.), а в условиях 2021 г. налоговая база по НДФЛ выше 5 млн руб. может оказаться даже ниже в силу, в первую очередь, менее благоприятной макроэкономической обстановки, нежели чем в 2018 и 2019 гг., а также из-за возможной активизации применения схем уклонения от налогообложения на фоне общего падения располагаемых доходов населения и бизнеса.

Ещё одной новацией 2021 г. станет обложение НДФЛ доходов от депозитов и процентов по ценным бумагам. Согласно оценкам Минфина России, это обеспечит дополнительные поступления в бюджет в 2022 г. в размере 100 млрд руб., что вполне соответствует нашим оценкам.

Частичной компенсацией повышения налоговой нагрузки по НДФЛ будет введение льготы в части налогообложения контролируемых иностранных компаний (КИК) через предоставление права уплачивать физическим лицам налог с КИК в фиксированном размере 5 млн руб.

Совокупность перечисленных мер вызывает вопросы с точки зрения реализации анонсированной цели по повышению справедливости налоговой системы, поскольку обложение условной прибыли КИК по сути является налоговой льготой для лиц со сверхвысокими доходами (полученными через контролируемые компании, зарегистрированные в низконалоговых и офшорных юрисдикциях), а повышение налоговой нагрузки на проценты по депозитам и прогрессивная ставка НДФЛ – повышением налоговой нагрузки для российского среднего класса. При этом потенциал применения налоговых вычетов по НДФЛ (в том числе для наиболее бедных слоев населения) как инструмента налоговой политики, направленной на достижение цели справедливого налогообложения НДФЛ, не был задействован. Также не получила своего продолжения с точки зрения практической реализации ранее анонсированная в предыдущих Основных направлениях налоговой и бюджетной политики идея реформирования правил налогового резидентства физических лиц в соответствии с центром жизненных интересов. В этих условиях налоговые инициативы по НДФЛ, скорее, ориентированы на достижение фискального результата, нежели выполняют социальную (перераспределительную) функцию.

### *Деофшоризация*

Ключевой мерой в части политики по деофшоризации экономики является повышение ставки налога у источника в соответствии с соглашениями с «транзитными» юрисдикциями до уровня 15% по выплачиваемым процентам и дивидендам. Данная мера анонсирована в совокупности с дополняющими ее иными мерами аналогичной направленности в части ограничений доступа к льготам по налоговым соглашениям без должных экономических оснований, регулирования правил трансфертного ценообразования и регулирования периметра применения налоговых льгот в рамках режима специальных административных районов (САР). Целями проводимой налоговой политики являются сокращение пространства для необоснованной коммерческими целями налоговой оптимизации и повышение правовой определенности для бизнеса.

В настоящее время имеет место систематическое и значительное выпадение налоговых поступлений в результате применения пониженных ставок налогообложения у источника процентов и дивидендов в соответствии с заключенными международными налоговыми соглашениями России с отдельными «транзитными» юрисдикциями (по итогам 2018 г. порядка 76 млрд руб., в т.ч. около 37,5 млрд руб. по соглашению с Кипром). Это связано как с особенностями действующей системы международного налогового регулирования, так и с механизмами международной налоговой конкуренции.

Во-первых, уровень налогообложения у источника – результат налоговой политики и переговоров между странами-партнерами при заключении соглашения. Налоговые соглашения России с развитыми странами, как правило, значительно ограничивают права России как страны-источника на обложение выплачиваемых дивидендов и процентов и отдают приоритетное право на их налогообложение стране резидентства. Цель ограничений – устранение двойного налогообложения, содействие

экономическому сотрудничеству, привлечение иностранного капитала, стимулирование экспансии российского бизнеса за рубеж.

Во-вторых, налоговые системы некоторых стран («транзитных юрисдикций») могут создавать возможности для использования компаний, зарегистрированных в них для целей вывода прибыли транзитом в низконалоговые юрисдикции, не имеющих подобных соглашений с Россией (например, Бермуды, Британские Виргинские Острова), путем злоупотребления налоговыми соглашениями («налоговый шоппинг») и без достаточного уровня налогообложения получаемых из России доходов.

В этой связи повышение налогов у источника на дивиденды и проценты до 15% через внесение изменений в договоры с транзитными юрисдикциями, равно как и разрыв данных соглашений в случае их отказа от условий России, является хотя и радикальной, но вполне обоснованной мерой налоговой политики. Однако, поскольку аналогичные условия есть в соглашениях с другими (не «транзитными») развитыми странами, в результате перестроения корпоративных структур, в т.ч. контролируемых российскими бенефициарами, прирост налоговых поступлений может быть существенно ниже оценок текущих выпадающих доходов. Мера может не иметь заявленного эффекта без ужесточения критериев налогового резидентства физических лиц и без обеспечения полной прозрачности в отношении их офшорных структур.

При этом доля капитала российского происхождения в инвестиционных потоках, проходящих через прочие ключевые для России транзитные юрисдикции, существенно ниже, и эти потоки не являются системообразующими для экономик данных стран. Так, Нидерланды, Швейцария, Люксембург и Ирландия представляют собой мировые финансовые и корпоративные центры, через которые структурированы инвестиции транснациональных корпораций, международных инвесторов, а также обеспечивается выход российского бизнеса на глобальные рынки капитала. Несмотря на то, что изменение условий в налоговых соглашениях с рядом транзитных юрисдикций ожидаемо увеличит налоговую нагрузку на выплачиваемые из России дивиденды и проценты в ряде случаев, тем не менее, налоговые условия не являются определяющими для принятия решения о листинге на российских или зарубежных площадках, куда важнее доступ к глобальным рынкам капитала и выход на зарубежные рынки. Изменение условий соглашений с транзитными странами, вероятно, приведёт к упрощению корпоративных структур, поскольку содержание холдинговых компаний в транзитных странах только ради налоговой экономии может стать невыгодным, однако это не коснётся публичных компаний, для которых льготы, например, по новому соглашению с Кипром сохранены.

### ***Налог на прибыль***

Одной из анонсированных мер является усовершенствование порядка налогообложения прибыли инвестиционных товариществ в части сокращения количества формируемых налоговых баз.

В настоящее время организации – участники договоров инвестиционного товарищества согласно п. 4 ст. 278.2 Налогового кодекса Российской Федерации (НК РФ) определяют налоговую базу по доходам от участия в таких товариществах отдельно по 5 категориям операций. В то же время организации, совершающие те же операции самостоятельно, – только по двум категориям, причем убытки, полученные по обычной деятельности и операциям с обращающимися финансовыми инструментами, могут уменьшать прибыль, полученную по операциям с необрачающимися финансовыми инструментами (п. 21, 22 и 24 ст. 280 НК РФ). Таким образом, в отношении организаций – участников договоров инвестиционного товарищества нарушена нейтральность налогообложения. Приведение требований ст. 278.2 НК РФ в соответствие с указанными

положениями ст. 280 кодекса позволит устранить это нарушение и тем самым создать дополнительные благоприятные налоговые условия для осуществления инвестиций.

Вместе с тем не предусмотрены иные, не менее (и возможно даже более) важные для увеличения нейтральности налогообложения в отношении организаций – участников договоров инвестиционного товарищества и соответственно создания благоприятных налоговых условий для осуществления инвестиций меры:

1) введение для организаций – участников инвестиционных товариществ в сфере прямых и венчурных инвестиций порядка налогообложения, отвечающего экономике фондов прямых и венчурных инвестиций и увеличивающего нейтральность налога относительно паевых инвестиционных фондов;

2) распространение действующего холдингового режима налогообложения в части дивидендов (подп. 1 п. 3 ст. 284 НК РФ) и доходов от реализации акций и долей участия в капитале (ст. 284.2 НК РФ) на инвестиционные товарищества с сохранением для них требований к доле владения и сроку держания инвестиций;

3) исключение из числа операций, облагаемых налогом на добавленную стоимость, наряду с перечисленными в подп. 12 п. 2 ст. 149 НК РФ реализации долей в праве собственности на общее имущество товарищей в инвестиционных товариществах.

### ***Налоговый маневр в сфере ИТ***

Анонсированный налоговый маневр в ИТ-отрасли имеет два блока:

– снижение налоговой нагрузки по прямым налогам (налогу на прибыль с 20% до 3% и страховым платежам с 14% до 7,6%) для «ИТ-компаний» и «технологических компаний»;

– сужение периметра действующей льготы в форме освобождения от НДС операций по реализации программного обеспечения до операций по реализации «российского» программного обеспечения (ПО) (т.е. включенного в Единый реестр российских программ для ЭВМ и баз данных).

Обе меры являются концептуально правильными и актуальными, однако, на наш взгляд, нуждаются в детальном техническом обсуждении в части периметра применения льгот по прямым налогам и отдельных технических аспектов в части НДС.

Снижение налога на прибыль и страховых взносов хотя и приведет к созданию в России крайне привлекательного даже в сравнении с высококонкурентными иностранными юрисдикциями налогового режима, тем не менее, имеет крайне узкий периметр, так как будет нацелена только на компании, занимающиеся исключительно разработкой ИТ, а не на цифровой бизнес в целом и не на традиционный бизнес, проходящий через цифровую трансформацию. Так, некоторые бизнес-модели, хотя и находятся в авангарде цифровизации глобальной экономики, получают большую часть своей выручки не от ИТ услуг, а в первую очередь от рекламы, предоставляя свой ИТ-продукт клиентам и вовсе бесплатно.

При этом нацеленность ИТ-маневра только на внутривоссийский рынок ИТ-решений (при том не весь) может привести к росту разрыва российского и глобального ИТ-сегмента по следующим причинам:

– во-первых, отсутствие права на зачет входного НДС для российских экспортеров по освобождаемым ИТ-операциям создает барьер для них;

– во-вторых, распространение освобождения от НДС только на «российское» ПО потенциально противоречит нормам ВТО (барьер для импортеров);

– в-третьих, создаются налоговые стимулы для вывода за пределы российской юрисдикции ИТ-решений и НМА, ориентированных на коммерциализацию на глобальных рынках.

### ***Акциз на табачную продукцию***

Одной из наиболее фискально значимых мер является планируемое повышение ставки акциза на табачную продукцию в целях дестимулирования «вредного» для здоровья потребления. Придерживаясь выбранной стратегии, Госдумой уже принят закон о росте акцизов на табачную продукцию на 20%, начиная с 2021 г. В 2022-2023 гг. индексация для продукции этой категории произойдет на уровень инфляции по отношению к предыдущему году.

Минфином России отмечается, что внеплановое повышение акциза на табачную продукцию связано с необходимостью компенсации расходов бюджета в силу борьбы с эпидемией коронавируса. Подобная мера является интуитивно понятной как с точки зрения поиска дополнительных бюджетных поступлений, так и с позиции выполнения международных обязательств России в рамках участия в Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака.

В то же время в условиях снижения располагаемых доходов потребителей по итогам 2020 г. она может иметь следующие последствия:

- частичный отказ (снижение) потребления табачной продукции;
- замещение на более дешевую легальную продукцию;
- переход на альтернативные виды никотинсодержащей продукции, и, в первую очередь, речь идет о жидкостных ЭСДН (стики с нагреваемым табаком аналогичны сигаретам с точки зрения ценовой доступности, а переход на этот вид продукции связан с пороговым эффектом из-за стоимости самого устройства);
- рост нелегального оборота. По докризисным прогнозам Euromonitor Int., доля нелегального оборота в 2020 г. ожидалась на уровне 16,5%, но с учетом кризисных последствий для потребителей, производителей табачной продукции, розничных точек продаж этот уровень, скорее всего, окажется выше. Не в пользу легального оборота действует и низкий уровень гармонизации налоговых ставок акцизов на табак странах-участниках ЕАЭС, что порождает нелегальные трансграничные потоки. Так, например, анализ пачек (Nielsen и KPMG) показывает, что часть продукции поступает с территории Беларуси. Более того, в 2020 г. в Беларуси была открыта новая табачная фабрика «Интер Табакко», несмотря на снижение внутреннего рынка.

Все эти последствия, с высокой долей вероятности, ухудшат собираемость акциза на табачную продукцию в 2021 г. и далее. По нашим расчетам, достижение запланированных в Законопроекте объемов поступлений акциза на табачную продукцию возможно только при отсутствии роста доли нелегального рынка. В случае же реализации более пессимистичных сценариев дополнительные доходы бюджета от повышения ставок акцизов могут быть крайне незначительными (не более 40 млрд руб. в 2021 г.).

Таким образом, можно заключить, что прогноз в части табачных акцизов на 2021-2023 г., представленный в Законопроекте, выглядит излишне оптимистичным. Для его реализации потребуются значительные усилия по борьбе с нелегальной торговлей табачной продукцией со стороны контролирующих органов, что в свою очередь будет порождать дополнительные прямые расходы бюджета. Следовательно, в текущей ситуации не стоит ожидать чистого положительного эффекта для бюджета.

### ***НДПИ по твердым полезным ископаемым***

В настоящее время в Госдуме рассматривается инициатива по введению рентного коэффициента в размере 3,5 к действующей ставке налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) с 1 января 2021 г.

Данный коэффициент будет применяться при расчете НДПИ на добычу калийных солей, апатит-нефелиновых, апатитовых и фосфоритовых руд, руд черных и редких

металлов, горно-химического неметаллического сырья, природных солей и чистого хлористого натрия, бокситов, нефелинов, горнорудного неметаллического сырья, концентратов и других полупродуктов, содержащих драгоценные металлы (за исключением золота и серебра); кондиционного продукта пьезооптического сырья, особо чистого кварцевого сырья и камнесамоцветного сырья; кондиционных руд цветных металлов, многокомпонентных комплексных руд (МКР), а также полезных компонентов МКР.

При этом единичный рентный коэффициент предусматривается для добычи следующих видов полезных ископаемых: угля (все виды, т.е. бурый, коксующийся, антрацит, прочий), торфа, горючих сланцев, сырья радиоактивных металлов, неметаллического сырья, используемого в основном в строительной индустрии, подземных промышленных и термальных вод, битуминозных пород, концентратов и других полупродуктов, содержащих золото, концентратов и других полупродуктов, содержащих серебро, общераспространенных полезных ископаемых, природных алмазов и других драгоценных и полудрагоценных камней.

При рассмотрении данного законопроекта в Госдуме бизнесу удалось добиться пятилетней отсрочки на применение повышающего коэффициента для новых проектов по добыче, по которым заключены соглашения о защите и поощрении капиталовложений. Степень выработанности запасов на этих участках по состоянию на 1 января 2021 г. должна составлять менее 1%.

Основная проблема существующего порядка налогообложения НДС твердых полезных ископаемых заключается в недостаточном изъятии природной ренты. Об этом наглядно свидетельствуют цифры: в 2018 г. 98,3% НДС приходится на нефть и газ, и только 1,7% (около 100 млрд руб.) – на твердые полезные ископаемые. Добывающая промышленность обеспечивает 40% промышленного производства, при этом 21% выручки добывающего сектора приходится на добычу твердых полезных ископаемых.

Предложенный законопроект позволит получить дополнительно в бюджет 52,8 млрд руб. в 2021 г. по сравнению с 2020 г. Согласно Законопроекту и Пояснительной записке одной из основных целей является привлечение дополнительных средств в бюджет, в том числе на реализацию антикризисных мер и борьбу с коронавирусной инфекцией. Для ряда компаний это может обернуться существенными финансовыми потерями, возможно, снижением конкурентоспособности продукции на мировом рынке, так как фактически приводит к перекрестному субсидированию (изъятие части доходов у отдельных металлургических и химических производств, их использование для поддержки пострадавших от последствий коронавируса отраслей), а также усиливает неопределенность для инвесторов вследствие частой корректировки налоговых параметров (в целях наполнения бюджета).

### ***Налогообложение нефтегазового сектора***

В Законопроекте предусмотрены следующие изменения, касающиеся налогообложения нефтегазового сектора:

– Модификация параметров налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья – НДС<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Согласно проекту федерального закона № 1023276-7 «О внесении изменений в главы 25.4 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (опубликован 18 Сентября, 2020) // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1023276-7>) предусмотрены следующие изменения:

– определено применение коэффициента, характеризующего период времени, прошедший с даты начала промышленной добычи нефти на участке недр (Кг), в отношении участков недр, утративших право на применение понижающего коэффициента Ккан с 1 января 2021 г. и расположенных на территории Российской Федерации и включающих запасы углеводородного сырья месторождения, указанного в примечании 8 к единой Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза, в размере 1. Для отдельных месторождений углеводородного сырья значение

- 1) уточнение параметров применения коэффициента, характеризующего период времени, прошедший с даты начала промышленной добычи на участке недр;
- 2) уточнение параметров индексации и списания исторических убытков, перенесенных на будущие периоды;
- 3) уточнение значения удельных расходов, расчета цен на газ природный и на газ попутный.
  - Перевод на режим НДД месторождений, пользующихся в настоящее время льготой по выработанности в НДПИ и расширение перечня действующих участков недр<sup>2</sup>.
  - Актуализация параметров предоставления льгот нефтегазовому сектору<sup>3</sup>.
  - Уточнение параметров предоставления налоговых вычетов нефтегазовому сектору:
    - 1) корректировка параметров предоставления налогового вычета, связанного с созданием объектов внешней инфраструктуры на Ванкорском месторождении<sup>4</sup>;

---

коэффициента Кг предлагается установить в размере 1,2 и 1,95 на период с 1 января 2021 г. по 31 декабря 2023 г. Продлевается срок применения понижающего коэффициента Кг для месторождений "пятой группы", применяющих НДД;

– предусмотрено ограничение переноса исторических убытков в размере не более 50% такого убытка на период с 1 января 2021 г. по 31 декабря 2023 г. включительно. При этом снижен коэффициент индексации до 1,07, определяющий сумму переноса на будущее убытков. Данные меры не распространяются на месторождения углеводородного сырья, расположенные в Арктической зоне Российской Федерации (ранее было возможно переносить до 100% убытков на следующий период);

уточнен порядок определения значения удельных расходов при расчете минимальной налоговой базы по НДД, согласно которому значение удельных расходов устанавливается в размере 7 140 руб. до 31 декабря 2023 г. и 8 600 руб. с 1 января 2024 г., а также подлежит индексации на коэффициент-дефлятор, установленный на соответствующий календарный год, начиная с 2021 года.

<sup>2</sup> Законом № 1023276-7 предусмотрено расширение перечня участков недр "3 группы" НДД:

– за счет выработанных месторождений и месторождений, расположенных на территории субъектов Российской Федерации, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ, и на территории Сахалинской области (за исключением морских месторождений углеводородного сырья и месторождений, частично расположенных в границах внутренних морских вод и (или) территориального моря Российской Федерации);

– за счет участков недр "4 группы" НДД. При этом пользователям недр, добывающим нефть на участках недр, указанных в подпункте 4 пункта 5 статьи 3.1 Закона Российской Федерации "О таможенном тарифе", будет предоставлено право перейти на применение НДД ("2 группа").

<sup>3</sup> Согласно проекту федерального закона № 1023276-7 «О внесении изменений в главы 25.4 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» ((опубликован 18 Сентября, 2020) // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1023276-7>) и проекту федерального закона № 1023275-7 «О внесении изменений в статью 3-1 Закона Российской Федерации "О таможенном тарифе"» ((опубликован 18 Сентября, 2020) // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1023275-7>) с 1 января 2020 г. предусмотрено:

– отмена налоговых льгот по НДПИ и применения пониженной ставки вывозной таможенной пошлины при добыче сверхвязкой нефти, добываемой из участков недр, содержащих нефть вязкостью более 200 мПа·с и менее 10 000 мПа·с, а также понижающего коэффициента С<sub>вн</sub>, равного 0,1, при налогообложении нефти вязкостью 10 000 мПа·с и более, предусматривается переход на НДД пользователей соответствующих участков недр;

– отмена предоставления льготы при добыче нефти на месторождениях с выработанностью более 80% и переход указанных месторождений на режим обложения НДД;

– отмена предоставления налогового вычета по НДПИ при добыче нефти и применения льготной ставки вывозной таможенной пошлины на нефть сырую на участках недр, содержащих географические объекты, указанные в подпункте 4 пункта 5 статьи 3.1 Закона Российской Федерации "О таможенном тарифе", в отношении нефти, экспортируемой за пределы Российской Федерации по льготной ставке таможенной пошлины, установленной пп. 2 пункта 6 статьи 3.1 указанного закона.

<sup>4</sup> Законом № 1023276-7 предусматривается корректировка расчета предельной величины налогового вычета (Пванкор) в части изменения цены «отсечения» с уровня базовой цены по «бюджетному правилу» до 25 долл./баррель.

2) предоставление налогового вычета при добыче нефти на Приобском месторождении<sup>5</sup>.

– Уточнение подходов к определению суммы базовых нефтегазовых доходов в 2021 г. В прогнозе поступления базовых нефтегазовых доходов (на основании которого определяется объем расходов федерального бюджета в рамках "бюджетного правила") в 2021 г. учтено предусмотренное поправками в Бюджетный кодекс Российской Федерации использование прогнозных объемов добычи и переработки нефти и экспорта топливно-энергетических товаров, приведенных в Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации, положенном в основу прогноза доходов, утвержденных Федеральным законом от 02.12.2019 № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 и на плановый период 2021-2022 гг.» (далее – Закон № 380-ФЗ) (без учета снижения в рамках сделки ОПЕК+).

– Отмена применения к налоговой ставке НДС коэффициента 0,7 налогоплательщиками, осуществившими за счет собственных средств поиск и разведку разрабатываемых ими месторождений полезных ископаемых или полностью возместившими все расходы государства на поиск и разведку соответствующего количества запасов этих полезных ископаемых.

Прогнозируется, что изменения в части режима НДС должны принести в бюджет дополнительно 94,9 млрд руб. по итогам 2021 г. по сравнению с 2020 г. Предполагается, что корректировка параметров режима НДС принесет убыток в размере 49,1 млрд руб. в 2021 г. по сравнению с 2020 г. Изменение поступлений НДС с учетом корректировки параметров режима НДС в части применения корректирующих коэффициентов (Кг) оценочно принесут дополнительный доход в бюджет в размере 103,5 млрд руб. в 2021 г. по сравнению с 2020 г. Изменение поступлений вывозной таможенной пошлины на нефть с учетом корректировки параметров режима НДС в части применения корректирующих коэффициентов (Кг) оценочно принесут дополнительный доход в бюджет в размере 40,5 млрд руб. в 2021 г. по сравнению с 2020 г.

Актуализация параметров предоставления льгот и налоговых вычетов нефтегазовому сектору по итогам 2021 г. может принести в бюджет дополнительно 131,8 млрд руб. по сравнению с 2020 г., из них:

– доход в 80,4 млрд руб. за отмену льгот по НДС для месторождений с выработанностью более 80% и перевод таких месторождений на режим НДС;

– доход в 96,9 млрд руб. за отмену льгот при добыче и экспорте сверхвязкой нефти;

– доход в 37,3 млрд руб. за отмену льготной ставки вывозной таможенной пошлины на нефть;

– доход в 2,3 млрд руб. за отмену применения коэффициента 0,7 к ставке НДС налогоплательщиками, осуществившими за счет собственных средств или возместившими расходы государства на поиск и разведку разрабатываемых ими месторождений полезных ископаемых;

– убыток в 46,0 млрд руб. за введение налогового вычета по НДС при добыче нефти на Приобском месторождении;

---

<sup>5</sup> Законопроектом № 1023277-7 "О внесении изменений в главу 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации" предусматривается предоставление налогового вычета при добыче нефти в границах Сургутского и Ханты-Мансийского районов Ханты-Мансийского округа – Югры при условии превышения в отчетном налоговом периоде цены на нефть сорта "Юралс" над базовой ценой на нефть, установленной пунктом 4 статьи 96.6 Бюджетного кодекса.

– убыток в 36,4 млрд руб. за изменение параметров предоставления налогового вычета по НДС, связанного с созданием объектов внешней инфраструктуры на Ванкорском месторождении;

– убыток в 2,7 млрд руб. за перевод месторождений, расположенных в границах Северо-Кавказского федерального округа и Сахалинской области, на режим НДС.

Изменения, связанные с уточнением методики расчета объемов добычи, переработки и экспорта могут принести в бюджет в 2021 г. на 103,2 млрд руб. больше по сравнению с 2020 г. (в 2022 г. на 438,3 млрд руб. больше, чем в 2021 г.; в 2023 г. на 241,4 млрд руб. больше, чем в 2022 г.).

Запланированные изменения в части налогообложения нефтегазовой отрасли выглядят целесообразно, поскольку:

– объем запасов, относительно которого рассчитывается степень выработанности месторождения, не обновлялся с 2006 г., а значит не учитывает увеличение доказанных запасов, которое произошло за последние 14 лет в результате добычи и разведки нефти. Актуализация данных позволит сократить численность льготизируемых месторождений, повысить эффективность данного режима;

– введение экспериментально НДС на некоторых месторождениях не принесло дополнительных инвестиций в освоение новых месторождений, льгота была получена теми, кто ранее применял льготные ставки НДС и ЭП. При этом в ряде случаев срок действия ранее применявшихся льгот (НДС и ЭП) для освоения новых месторождений по участкам, перешедшим на режим НДС, либо истек в 2018-2019 гг., либо истекает в ближайшие годы. При этом основной объем инвестиций в освоение указанных месторождений был произведен в предыдущие периоды; профиль добычи на указанных месторождениях стабилизируется в ближайшие годы, либо уже вышел на плато. Таким образом, для таких участков недр переход в режим НДС де-факто позволил продлить истекающий льготный режим налогообложения. Уточнение параметров применения коэффициента, характеризующего период времени, прошедший с даты начала промышленной добычи на участке недр, позволит устранить сложившуюся неэффективность;

– введенная в 2013 г. возможность устанавливать пониженную экспортную пошлину на нефть с новых месторождений с особыми физико-химическими характеристиками и на высоковязкую и сверхвязкую нефть была направлена на отработку новых технологий и за 8 лет выполнила свои функции (для сохранения рентабельности проектов предусмотрена возможность перехода на НДС);

– предложение по отмене пониженной ставки НДС для компаний, за свой счет осуществляющих поиск и разведку месторождений и отмене льгот по НДС для сверхвязкой нефти и переходе на НДС, выдвинуто с целью оптимизации льгот и их привязке к конкретному финансовому результату по конкретному участку недр.

Учитывая различную структуру месторождений, находящихся у нефтегазовых компаний, вышеуказанные изменения могут по-разному повлиять на их финансовые результаты. Больше всего могут пострадать компании с существенным объемом добычи на зрелых месторождениях и компании, добывающие высоковязкую нефть («ЛУКОЙЛ», «Гатнефть»), а также компании, ведущие добычу на Новопортовском месторождении из-за изменения коэффициента, характеризующего период времени, прошедший с даты начала промышленной добычи нефти на участке («Газпром нефть»). Конкурентным преимуществом обладает «Роснефть», как крупнейшая государственная нефтедобывающая компания, получившая возможность ежемесячного налогового

вычета, применяемого при добыче нефти обезвоженной, обессоленной и стабилизированной на Приобском месторождении в размере 3,8 млрд руб.<sup>6</sup>

Возможные риски: 1) неправильная настройка параметров налоговой системы может привести к очередной последующей корректировке и пересмотру параметров, а также заморозке добычи на убыточных месторождениях, что сократит объемы добычи, соответственно, и поступления в бюджет; 2) изменчивость (и, зачастую, слабая предсказуемость – как в случае с временной заморозкой цен на нефтепродукты в 2019 г.) налоговой политики не способствует улучшению инвестиционного климата в отрасли.

---

<sup>6</sup> Льгота бессрочная, но предоставляется в том случае, если цена на нефть по итогам месяца превысит базовую. Установлена пороговая величина вычета - не более 459,6 млрд руб. Налоговый вычет предоставляется при условии заключения инвестиционного соглашения о стимулировании добычи. В нем не указаны конкретные требования по инвестициям, нужно прописать планируемый объем добычи нефти на период с 1 января 2021 г. по 31 декабря 2032 г. включительно в условиях отсутствия налогового вычета. Законопроект 1023277-7 «О внесении изменений в статью 343.2 части второй Налогового кодекса Российской Федерации (в части предоставления налогового вычета по налогу на добычу полезных ископаемых при добыче нефти на отдельных участках недр)» (опубликован 18 Сентября, 2020) // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1023277-7>

### 3 Структура и динамика доходов

#### 3.1 Нефтегазовые и нефтегазовые поступления в бюджет

Общий уровень поступлений доходов федерального бюджета в долях ВВП, согласно Законопроекту, сократится с 16,7% ВВП в 2020 г. до 16,2% ВВП к 2021 г. В *таблице 3* представлены данные о структуре поступлений от основных налоговых доходов и таможенных пошлин в федеральный бюджет в 2020–2023 гг.

Таблица 3

#### Поступления основных налоговых доходов и таможенных пошлин в федеральный бюджет в 2020–2023 гг.

Показатель	% к ВВП				% к итогу			
	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
	оценка	прогноз			оценка	прогноз		
Доходы, в т.ч.:	16,7	16,2	16,6	16,8	100	100	100	100
Нефтегазовые доходы	4,8	5,2	5,5	5,6	28,7	32,1	33,1	33,3
Ненефтегазовые доходы	11,9	11,1	11,1	11,1	71,3	68,5	66,9	66,1
НДС, в т.ч.:	6,4	6,6	6,6	6,7	38,3	40,5	39,9	40,1
НДС (внутренний)	3,8	3,9	3,9	4,0	22,6	23,9	23,6	23,9
НДС (импорт)	2,6	2,7	2,7	2,7	15,7	16,6	16,3	16,2
Налог на прибыль	0,9	1,0	1,0	1,0	5,5	6,4	6,3	6,2
Импортные пошлины	0,5	0,6	0,6	0,6	3,3	3,7	3,7	3,6
Акцизы на импорт	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5	0,6	0,5	0,5
Акцизы (внутренние)	0,8	0,8	0,7	0,6	5,1	5,1	4,3	3,7
Прочие доходы	3,1	1,9	1,9	1,9	18,5	11,6	11,2	11,3

Источник: Пояснительная записка, расчеты авторов.

В 2020-2023 гг. предполагается увеличение объема нефтегазовых доходов к уровню 2019 г. за счет прогнозируемого восстановления мировых цен на нефть. Поступления от основного источника ненефтегазовых доходов – НДС – по прогнозу будут расти по мере восстановления экономики. Доходы от налога на прибыль, «импортных» пошлин и акцизов в целом прогнозируются в долях ВВП для всего периода 2021-2023 гг., в рамках традиционно используемой Минфином России методики расчёта, на уровне 2020 г. Основная причина того, что общая сумма доходов в 2021 г. будет ниже уровня 2020 г., заключается в том, что прочие доходы в 2020 г. включают поступления от сделки по покупке пакета акций ПАО «Сбербанк» у ЦБ РФ, что по бюджетным проектировкам составит порядка 1,1 трлн руб. в 2020 г.

#### Нефтегазовые доходы

В Законопроекте указано, что в 2021 г. ожидаемый уровень поступлений от нефтегазовых доходов составит 5 987,2 млрд руб., из них базовые доходы – 6 078,3, а недополученные нефтегазовые доходы – 91,1 млрд руб. Для 2022 г. данный показатель составит 6 884,3 млрд руб., из них базовые доходы 6 181,6 млрд руб., дополнительные – 702,7 млрд руб. Для 2023 г. ожидаемый уровень поступлений в бюджет от нефтегазовых

доходов составит 7 489,8 млрд руб., из них базовые доходы – 6 702,5 млрд руб., дополнительные – 787,3 млрд руб.

Поступление НДС в виде углеводородного сырья в федеральный бюджет на 2021 г. прогнозируется в объеме 4 212,8 млрд руб. (5 181,5 млрд руб. – 2022 г., 6 041,3 млрд руб. – 2023 г.), в том числе:

- по нефти 3 507,2 млрд руб., с ожидаемым уровнем поступлений от экспортной пошлины на нефть – 429,7 млрд руб. (для 2022 г. 4 333,5 и 347,4 млрд руб., для 2023 г. – 5 102,4 и 188,8 млрд руб.);

- по газу горючему природному 499,9 млрд руб., с ожидаемым уровнем поступлений от экспортной пошлины 593,7 млрд руб. (для 2022 г. 566,3 и 676,7 млрд руб., для 2023 г. – 612,2 и 705,0 млрд руб.);

- по газовому конденсату 205,7 млрд руб. (для 2022 г. – 281,8 млрд руб., для 2023 г. – 326,6 млрд руб.).

Расчёты проведены в предположении о том, что среднегодовой курс доллара США к рублю составит 72,4 в 2021 г., 73,1 в 2022 г. и 73,8 в 2023 г., а цена на нефть марки «Юралс» – 45,3, 46,6, 47,5 долларов США за баррель в 2021-2023 гг. соответственно. Цены на газ (среднеконтрактные, включая страны СНГ) предполагаются равными: в 2021 г. – 156,3, в 2022 г. – 159,8, в 2023 г. – 160,6 доллара США за тыс. куб. м., что соответствует базовому сценарию Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 г. и на плановый период 2022 и 2023 гг. (далее – Прогноз).

Указанные поступления в бюджет в 2021-2023 гг. обеспечиваются следующей конфигурацией параметров налоговой системы в нефтегазовой отрасли:

- для нефти фиксация базовой ставки НДС на уровне 919 руб. за тонну;
- для газа горючего природного фиксация базовой ставки НДС на уровне 35 руб. за тыс. куб. м;
- для газового конденсата фиксация базовой ставки НДС на уровне 273 руб. за тонну с учётом корректировки на коэффициент  $K_{км}=6,5$ .

По сравнению с оценкой поступлений за 2020 г. в 2021 г. прогнозируется рост НДС по углеводородному сырью на 739,0 млрд руб., в 2022 г. по сравнению с 2021 г. – на 1 014,1 млрд руб., в 2023 г. по сравнению с 2022 г. – на 868,9 млрд руб., в основном за счет макроэкономических условий и изменений в налоговом законодательстве.

В расчете учтен специальный порядок определения и расчета НДС применительно к нефти, добытой на участках недр, на которых уплачивается НДС. НДС в 2021 г. прогнозируются в объеме 636,7 млрд руб., в 2022 г. – 740,0 млрд руб. и в 2023 г. – 788,0 млрд руб. Прогнозируемый рост поступлений в 2021 г. связан главным образом с корректировкой параметров «режима НДС», в т.ч. в целях компенсации потерь федерального бюджета, возникших в результате его применения на отдельных участках недр, расширением списка участников действующего режима и переводом месторождений с выработанностью более 80% на режим НДС (3 тип). Также в прогнозе учтены ожидаемое восстановление цены на нефть и рост объемов добычи после прекращения обязательств по ее снижению в рамках соглашения ОПЕК+.

Следует отметить, что используемые в Законопроекте макропараметры согласуются с темпами роста средних цен, рассчитываемых на базе спотовых цен марок сырой нефти, указанных в прогнозе Всемирного Банка<sup>7</sup>: 42 доллара США за баррель в 2021 г., 44,5 долларов США за баррель в 2022 г., 47 долларов США за баррель в 2023 г.

---

<sup>7</sup> World Bank Commodities Price Forecast, nominal US dollars (released: April 23, 2020) // <http://pubdocs.worldbank.org/en/633541587395091108/CMO-April-2020-Forecasts.pdf>

Расчеты к доходной части федерального бюджета на 2021-2023 гг. основаны на предпосылке о плавном росте цен на нефть. Данное предположение является результатом учета совокупности факторов: во-первых, сохранение неблагоприятной эпидемиологической ситуации в значительном количестве стран и неопределенность ее дальнейшего развития; во-вторых, ожидаемое слабое восстановление спроса (в том числе, со стороны транспортной отрасли с учетом сохранения ограничений на перемещения населения и развития дистанционных форм занятости); в-третьих, действие сделки ОПЕК+ до мая 2022 г.

Однако данный подход не учитывает возможности «второй волны» новой коронавирусной инфекции, а также возможности отклонения стран-участниц сделки ОПЕК+ от договоренностей по сокращению суточных объёмов добычи нефти. Следует учитывать данные риски, так как они могут привести к формированию более низких мировых цен на нефть по сравнению с заложенными в Законопроект. Более низкие цены на нефть прогнозируются и ведущими зарубежными организациями. Так, по последнему прогнозу ОПЕК<sup>8</sup>, цена на нефть сорта Urals в 2021 г. составит 40,9 долларов США за баррель, по прогнозу Международного Валютного Фонда<sup>9</sup> средняя мировая цена на нефть в 2021 г. составит 37,5 долларов США за баррель. По прогнозу Центрального Банка России<sup>10</sup> цена на нефть марки Urals в 2021 г. составит 40 долларов США за баррель.

Таким образом, принятый в расчетах доходов федерального бюджета на 2021 г. прогноз цены российской нефти на мировом рынке, с точки зрения современного положения и сопоставления с другими прогнозами, может рассматриваться как достаточно консервативный. Однако стоит учитывать существующие риски и факторы неопределенности, которые могут сказаться на динамике мировой цены на нефть и в случае ее снижения существенно сократить доходы бюджета от нефтегазового сектора.

### Ненфтегазовые доходы

Прогноз доходов бюджета от НДС на период 2020 – 2023 гг. представляется несколько пессимистичным при прогнозируемых в Пояснительной записке макроэкономических условиях: в *таблице 4* приводится прогноз поступлений от НДС в разрезе групп источников (по внутреннему производству и по импорту).

Таблица 4

#### Сопоставление прогнозов поступления НДС в 2020-2023 гг., млрд руб.

Показатель	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
<b>Собственный прогноз</b>				
Прогноз НДС на импорт	2 953	3 196	3 450	3 710
Прогноз внутреннего НДС	4 242	4 570	4 914	5 254
Прогноз общего НДС	7 195	7 765	8 364	8 963
<b>Прогноз Минфина России</b>				
Прогноз НДС на импорт	2 809	3 107	3 355	3 606
Прогноз внутреннего НДС	4 033	4 476	4 877	5 338
Прогноз общего НДС	6 841	7 583	8 232	8 944

<sup>8</sup> OPEC Monthly Oil Market Report (released September 14, 2020) // <https://momr.opec.org/pdf-download/>

<sup>9</sup> World Economic Outlook Update (released June 24, 2020) // <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>

<sup>10</sup> Среднесрочный прогноз Банка России по итогам заседания Совета директоров по ключевой ставке (опубликовано 24 Июля 2020) // [https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/28034/forecast\\_200724.pdf](https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/28034/forecast_200724.pdf)

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

Основные расхождения в представленных оценках имеют место в основном для 2020 и 2021 гг., а затем они укладываются в статистическую погрешность. Оценки Минфина России в поступлениях по НДС на импорт вызывают сомнение, потому что в рублёвом эквиваленте импорт составил бы 16,4 трлн руб. согласно пояснительной записке к проекту федерального бюджета на 2020-2022 гг., принятому в марте 2020 г., а согласно Пояснительной записке он даже вырастает до 16,7 трлн руб. за счёт укрепления курса. Несмотря на данный прогнозный рост налоговой базы, Минфин России закладывает снижение поступлений с 3,0 до 2,8 трлн руб. в 2020 г. Такая ситуация могла бы возникнуть при изменении структуры налоговой базы в сторону роста доли товаров, облагаемых по льготной ставке. К сожалению, в Пояснительной записке содержится пофакторное разложение только для 2021-23 гг. Оценки за этот период позволяют судить, что структура импорта будет сдвигаться в пользу товаров с обложением по основной ставке НДС, однако величины этого сдвига недостаточно, чтобы объяснить столь консервативную оценку Минфина России.

Оценки поступлений по внутреннему НДС расходятся в связи с тем, что Минфин России прогнозирует отставание восстановления поступлений НДС от восстановления экономики в целом. С этим суждением можно согласиться, однако сдвиг в структуре налоговой базы в пользу товаров, облагаемых по льготным ставкам, мы оцениваем в гораздо меньшем объёме.

Поступления *налога на прибыль* организаций в федеральный бюджет, согласно Пояснительной записке, прогнозируются: в 2020 г. – в размере 988 млрд руб., в 2021 г. – 1 198 млрд руб., в 2022 г. – 1 289 млрд руб. и в 2023 г. – 1 384 млрд руб.

По нашим оценкам, в случае выполнения макроэкономических предпосылок поступления налога на прибыль организаций окажутся в том же прогнозируемом диапазоне: в 2020 г. составят 945 млрд руб., в 2021 г. – 1 021 млрд руб., в 2022 г. – 1 162 млрд руб., в 2023 г. – 1 243 млрд руб.

Прогноз доходов федерального бюджета Минфина России основан на предположении о восстановлении экономики, однако явно не учитывает, что по мере восстановления прибыли компании будут списывать накопленные убытки, снижая налогооблагаемую базу. С учётом того, что будет действовать норма о праве предприятий списать не более половины текущей прибыли до налогообложения за счёт убытков прошлых лет, это расхождение будет составлять 100-150 млрд руб. в год.

Поступления *акцизов* традиционно обеспечивают порядка 5% всех доходов федерального бюджета, причем важная их часть приходится на акцизы на аддитивные товары (табачная и алкогольная продукция).

Основную часть табачных акцизов традиционно составляют поступления от сигарет (более 92% от общих поступлений по итогам 2019 г.). Последние два года стали в определенном смысле переломными для табачных акцизов: в 2018 г. физический объём и доля нелегального оборота выросли почти в два раза, составив 21,9 млрд шт. или 8,5% от всего рынка соответственно, что стало одной из причин первого за несколько лет снижения поступлений в бюджет. В 2019 г. рост нелегального сегмента усилился: по оценке Euromonitor Int., доля контрабанды и контрафакта составила 14,3% или 36,3 млрд шт., а по оценке Nielsen - 15,6%.

В 2020 г. индексация ставки составила лишь 4% по сравнению с предыдущим уровнем, однако рост нелегального оборота продолжается. В 2020 г. одним из важных макро-факторов стало падение доходов населения в связи с мерами противодействия пандемии COVID-19. По оценкам Минэкономразвития России падение реальных доходов составит порядка 3%, однако можно ждать и более серьезного падения. В свою очередь снижение реальных располагаемых доходов приведет к снижению ценовой

доступности табачной продукции, что будет стимулировать потребление более дешевых сигарет, переход на альтернативные виды никотинсодержащей продукции и дальнейший рост нелегального оборота.

Итак, в части прогнозов до 2023 г. стоит выделить три сценария (таблица 5): оптимистичный, предполагающий сохранение доли нелегального оборота на уровне 16,5%; пессимистичный согласно которому при стремлении совокупной доли налогов в цене к 70% доля нелегального оборота стремится к уровню 25%; компромиссный отражающий средний темп роста нелегального сегмента. Кроме того, в пессимистичном и компромиссном сценариях предполагается, что в 2020 г. доля нелегального оборота составит 18% в связи с падением доходов населения из-за COVID-19.

Таблица 5

### Прогнозы поступления акцизов от табачной продукции

Показатель	2019 г. Факт.	2020 г. Ожид.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
Минимальная ставка, руб. за 1000 шт.	2 568	2 671	3 205	3 333	3 467
Специфическая ставка, руб. за 1000 шт.	1 890	1 966	2 359	2 454	2 552
Адвалорная ставка, %	14,5	14,5	16,0	16,0	16,0
Совокупная доля налогов в цене, %	64	64	68	69	69
<b>Оптимистичный сценарий по доле нелегального оборота</b>					
Общий объем рынка (млрд сигарет)	255	247	232	230	227
Объем легального рынка (млрд сигарет)	218	206	194	192	190
Объем нелегального рынка (млрд сигарет)	36	41	38	38	38
Доля нелегального рынка, %	14,3	16,5	16,5	16,5	16,5
Поступления от акцизов, млрд руб.	563	588	665	685	705
<b>Компромиссный сценарий по доле нелегального оборота</b>					
Общий объем рынка (млрд сигарет)	255	247	232	230	227
Объем легального рынка (млрд сигарет)	218	203	187	184	181
Объем нелегального рынка (млрд сигарет)	36	44	46	46	46
Доля нелегального рынка, %	14	18,0	19,6	20,0	20,4
Поступления от акцизов, млрд руб.	563	577	641	656	672
<b>Пессимистичный сценарий по доле нелегального оборота</b>					
Общий объем рынка (млрд сигарет)	255	247	232	230	227
Объем легального рынка (млрд сигарет)	218	203	180	176	172
Объем нелегального рынка (млрд сигарет)	36	44	53	54	55
Доля нелегального рынка, %	14	18,0	22,7	23,5	24,3
Поступления от акцизов, млрд руб.	563	577	616	628	640

Источник: расчеты авторов.

Приведенные расчеты показывают, что план, отраженный в Законопроекте, реализуется только при отсутствии роста доли нелегального рынка. В случае реализации пессимистичного сценария дополнительные доходы бюджета от повышения ставок акцизов не превысят 39 млрд руб. в 2021 г. Сопоставляя полученные результаты с прогнозом Законопроекта относительно табачных акцизов, последний выглядит излишне оптимистичным.

Согласно оперативным данным алкогольный рынок в 2020 г. в отличие от многих других рынков демонстрирует стабильность. Эта стабильность обусловлена двумя разнонаправленными факторами: с одной стороны, падение располагаемых доходов населения оказывает понижающее давление на всё потребление, включая алкогольный сегмент. С другой стороны, в результате недоступности ряда услуг в связи с COVID-19

происходит некоторое замещение: потребление алкоголя в кафе, барах и ресторанах замещается потреблением алкоголя дома, ограниченность и недоступность развлекательных услуг порой смещает акцент на потребление алкогольной продукции.

В части объемов рынка и поступлений от алкогольных акцизов можно ожидать динамики, представленной в *таблице 6*.

*Таблица 6*

**Прогнозы поступления акцизов от алкогольной продукции**

Показатель	2019 г. Факт.	2020 г. Ожид.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
Объем рынка крепких напитков (свыше 9%), млн дкл.	95	93	91	89	91
Объем рынка пива, млн дкл.	713	694	676	676	687
Объем рынка вина, млн дкл.	111	109	109	108	110
Доходы консолидированного бюджета от акцизов на крепкие напитки, млрд руб.	228,6	242,2	245,8	249,5	253,1
Доходы консолидированного бюджета от акцизов на пиво, млрд руб.	160,2	169,9	172,4	172,0	174,5
Доходы консолидированного бюджета от акцизов на вино, млрд руб.	23,6	34,6	35,3	35,9	36,5
Оценка общих доходов федерального бюджета от алкогольной продукции, млрд руб.	82,2	90,2	91,6	92,9	94,3

*Источник:* расчеты авторов.

Таким образом, доходы федерального бюджета от обложения алкогольной продукции в 2021-2023 гг. будут сохраняться на уровне 90-95 млрд руб., что в реальном выражении означает некоторое снижение относительно текущего уровня.

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

*Доходы от приватизации и продажи государственного имущества*

Подобно аналогичному документу годичной давности вносимый Правительством РФ Законопроект не содержит информации о доходах от приватизации ни в основной части, ни в приложении 39 (Источники финансирования дефицита федерального бюджета на 2021 г. и на плановый период 2022 и 2023 гг.).<sup>11</sup> При этом в приложении 9 (Перечень главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета) по средствам от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, в качестве таковых указаны Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество) и Министерство обороны РФ, а в Пояснительной записке средства, поступающие от приватизации федеральной собственности, указываются наряду с государственными заимствованиями в качестве отдельного источника финансирования дефицита федерального бюджета. Подобно проектам бюджета в предыдущие несколько лет в ряде сопроводительных материалов присутствуют данные по прогнозному плану (программе) приватизации федерального имущества, где представлено обоснование прогноза поступления в федеральный бюджет средств от приватизации.

<sup>11</sup> В указанном приложении помимо статей «Разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг, и средствами, направленными на их погашение» и «Изменение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета в течение соответствующего финансового года» имеется статья «Иные источники финансирования дефицита федерального бюджета» (без детализации).

Приватизационные поступления в 2021-2022 гг. составят по 3,6 млрд руб. ежегодно, в 2023 г. – 3,3 млрд руб. Их роль для финансирования дефицита федерального бюджета будет минимальна: в 2021-2023 гг. ожидаемая величина приватизационных доходов составит 0,1-0,2% от размера средств, предполагаемых к привлечению по государственным заимствованиям. Прогнозируемый на 2021-2022 гг. объем поступлений совпадает как с прогнозом средств от продажи федерального имущества из материалов к законопроекту о федеральном бюджете на 2020 г. и плановый период 2021-2022 гг., вносившемуся российским правительством прошлой осенью, так и с размером, заявленным в действующем прогнозном плане (программе) приватизации (утвержден распоряжением Правительства РФ от 31 декабря 2019 г. № 3260-р).

При этом необходимо иметь в виду, что ежегодная величина бюджетных доходов в 3,6 млрд руб. не включает средства, которые потенциально возможно выручить в ходе сделок с акциями крупнейших компаний, приватизируемых на основании специальных решений Президента РФ и Правительства РФ с учетом конъюнктуры рынка и рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов. В 2021-2022 гг. планируется прекращение участия государства в уставных капиталах АО «Махачкалинский морской торговый порт», ПАО «Новороссийский морской торговый порт», а также АО «Внешнеэкономическое объединение «Алмазювелирэкспорт» после передачи его полномочий в части экспорта драгоценных металлов и драгоценных камней Госфонда России, необработанных алмазов и бриллиантов государственных фондов драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов РФ и реализации представительных партий необработанных природных алмазов иной уполномоченной организации.

В 2019 г. общие поступления от приватизации в части средств от продажи пакетов акций (долей в уставном капитале) составили 11,5 млрд руб., включая около 2,1 млрд руб. без учета крупнейших сделок. Наиболее весомой бюджетообразующей сделкой (7,9 млрд руб.), как и в 2017-2018 гг., являлась сделка по выкупу в рассрочку пакета акций Акционерной компании с ограниченной ответственностью «Система Смарт Текнолоджис Лтд»<sup>12</sup> со стороны АФК «Система». Она принесла вчетверо больше средств, чем единственная сделка с акциями компаний, выделенных в прошлой приватизационной программе 2017-2019 гг. для приватизации по индивидуальным схемам (1,9 млрд руб.)<sup>13</sup>. Между тем сама компания, являющаяся совместным российско-индийским предприятием, не входит в перечень крупнейших компаний, выделенных в рамках прогнозного плана приватизации на 2020-2022 гг.

По данным оперативного Отчета об исполнении федерального бюджета на 1 сентября 2020 г. (по источникам внутреннего финансирования дефицита), представленного на сайте Федерального казначейства, средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, составили 7,6 млрд руб., что более чем вдвое превышает ежегодную величину поступлений помимо крупнейших сделок, содержащуюся в действующей приватизационной программе (3,6 млрд руб.). Таким образом, представленные данные в принципе свидетельствуют о реальности намеченных бюджетных проектировок, хотя за пределами грядущего 2021 г. об этом нельзя говорить с полной уверенностью.

Гораздо более весомая роль при формировании доходной части федерального бюджета на будущий год отведена поступлениям от продажи материальных и нематериальных активов, которые прогнозируются в сумме 94,7 млрд руб. Для 2022 г. и 2023 г. эти величины составят 77,9 млрд руб. и 77,7 млрд руб. соответственно. В

---

<sup>12</sup> Пакет акций данной телекоммуникационной компании, являющейся совместным российско-индийским предприятием, был получен РФ на основании межправительственного соглашения 2007 г. об использовании средств для погашения задолженности по ранее предоставленным кредитам.

<sup>13</sup> Речь о продаже полного (100%) федерального пакета акций АО «ПО "Кристалл"» в пользу АК «АЛРОСА» (ПАО).

структуре этих поступлений в 2021 г. преобладают доходы от выпуска материальных ценностей из государственного резерва в целях освежения его запасов (41,1 млрд руб.), от привлечения осужденных к оплачиваемому труду (в части реализации готовой продукции) (22,2 млрд руб.) и в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП) (13,9 млрд руб.). Как следует из представленного перечня, основная часть доходных статей бюджета по этому разделу имеет весьма отдаленное отношение к классической приватизационной проблематике. В большей мере к ней относятся доходы от продажи земельных участков, находящихся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных бюджетных и автономных учреждений), которые прогнозируются на 2021 г. в размере 0,8 млрд руб., что составит менее половины прогнозной оценки за 2020 г. Для 2022-2023 гг. сумма таких поступлений окажется еще меньше (0,6-0,7 млрд руб. ежегодно).

#### *Доходы от использования государственного имущества*

Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, на 2021 г. прогнозируются в объеме 704,7 млрд руб., что на 279,4 млрд руб. меньше оценки соответствующих поступлений в 2020 г. Прогноз по данному виду доходов на 2022 г. составляет 1 006,6 млрд руб., а на 2023 г. – 1 161,3 млрд руб.

Основную (более 60-70%) и ежегодно возрастающую часть поступлений от использования госимущества должны обеспечить доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим государству: 442,1 млрд руб. (или 62,7%) в 2021 г., 754,3 млрд руб. (или 74,9%) – в 2022 г., 913,4 млрд руб. (или 78,7%) – в 2023 г.<sup>14</sup> По своему размеру они превосходят совокупные бюджетные доходы от размещения средств федерального бюджета, в т.ч. от управления средствами ФНБ, процентов по государственным кредитам при отсутствии перечисления части прибыли Центральным банком РФ в 2021-2023 гг.

При этом в доходах федерального бюджета от прочих безвозмездных поступлений только на 2021 г. учтено «разовое» перечисление части дохода, полученного от продажи Центробанком обыкновенных акций ПАО «Сбербанк» (200 млрд руб.). Эту сумму следует рассматривать в контексте завершения сделки по передаче обыкновенных акций Сбербанка на основании Федерального закона от 18.03.2020 № 50-ФЗ Банком России в пользу Российской Федерации в лице Минфина России, поскольку оценка основной части таких поступлений в текущем 2020 г. многократно больше и составляет 1 066,05 млрд руб.

Ранее доходы от участия в капитале ПАО «Сбербанк России» учитывались в прочих неналоговых доходах бюджета и на основании специальных законов подлежали перечислению с уменьшением на эту сумму части совокупной прибыли ЦБ РФ, направляемой в федеральный бюджет. В 2021-2023 гг. в прочих неналоговых доходах указаны доходы от ГК «Агентство по страхованию вкладов» в виде процентов по субординированным займам, дивиденды по приобретенным акциям банков (главный администратор – Минфин России), поступление задолженности АО «Каспийский Трубопроводный Консорциум-Р» перед РФ (главный администратор – Росимущество). Их совокупный размер составит в 2021 г. 36,1 млрд руб., в 2022 г. – 64,2 млрд руб., в 2023 г. – 69,4 млрд руб. Основным фактором снижения прочих неналоговых доходов в федеральный бюджет в 2021 г. является зачисление в задолженности с учетом начисленных процентов АО «Каспийский Трубопроводный Консорциум-Р» перед РФ (Договор о займе от 16.05.1997) уже в текущем 2020 г. Прогноз доходов в 2022 и 2023 гг.

---

<sup>14</sup> Приведены величины из текста Пояснительной записки.

превышает прогноз в 2021 г. в связи с ожидаемым ростом поступлений доходов от ГК «Агентство по страхованию вкладов».

Что касается прогноза дивидендных поступлений на 2021 г., то их величина примерно на 31% меньше уточненной оценки на 2020 г. (639,5 млрд руб., включая дивиденды ПАО «Сбербанк»<sup>15</sup>) в основном за счет сокращения размера чистой прибыли компаний, тогда как фактор изменения норматива дивидендных выплат должен несколько демпфировать его. В последующие два года прогнозируется противоположная, поступательная динамика объема дивидендных выплат в бюджет. Прирост поступления дивидендов в 2022 г. в основном, а в 2023 г. полностью должен быть обеспечен за счет увеличения чистой прибыли компаний. В результате в 2022-2023 гг. они должны увеличиться более чем в 1,7 и 1,2 раза соответственно. С учетом динамики дивидендных поступлений в последние годы (прирост на 24,4% (до 312,6 млрд руб.) в 2018 г. и на 41,3% (до 441,6 млрд руб.) в 2019 г.) достижение в 2022 г. величины (754,3 млрд руб.), превышающей оценку 2020 г. (639,5 млрд руб.), выглядит проблематичным.

При этом необходимо отметить, что все указанные выше величины дивидендных поступлений (оценка на 2020 г. и прогноз на 2021-2023 гг.), взятые из текста Пояснительной записки к Законопроекту, заметно превышают данные, приведенные в Параметрах доходов федерального бюджета на 2021 г. и на плановый период 2022-2023 гг. (приложение № 3 к Пояснительной записке)<sup>16</sup>. Можно предположить, что в последних не учтены дивиденды по пакету акций Сбербанка, перешедшему от Банка России Минфину России, хотя прямое указание на это в приложении № 3 отсутствует. Фактор дивидендов от ПАО «Сбербанк» заслуживает выделения в контексте погодного прогноза дивидендных поступлений в бюджет (по аналогии с факторами изменения норматива выплат и общего размера чистой прибыли компаний).

Прочие же виды доходов федерального бюджета от использования государственного имущества носят дополняющий характер. Основное место среди них в 2021 г. занимают:

- 1) доходы, получаемые в виде арендной платы, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных бюджетных и автономных учреждений), в сумме 10,8 млрд руб.;
- 2) доходы от сдачи в аренду имущества, составляющего казну Российской Федерации (за исключением земельных участков) – 3,9 млрд руб.;
- 3) перечисления части чистой прибыли от федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) – 6,9 млрд руб.

Если поступления чистой прибыли ФГУПов по сравнению с оценкой за 2020 г. должны сократиться почти на 1/4, то по первым двум из вышеназванных статей прогнозируется прирост доходов (на 5,5% и более чем в 1,9 раза соответственно). С этим явно контрастирует прогнозируемое резкое падение доходов от сдачи имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением имущества федеральных бюджетных и автономных учреждений) примерно до 1 млрд руб. против 7,6 млрд руб. по оценке за 2020 г. Такой провал вызывает вопросы не только на фоне других арендных платежей, но и ввиду сроков действия антикризисных мер, включающих льготы арендаторам.

---

<sup>15</sup> В сопроводительных документах к законопроекту о федеральном бюджете на 2020-2022 гг., внесенном российским правительством в парламент прошлой осенью, содержалась оценка суммы дивидендов, предполагаемых к получению ЦБ РФ от Сбербанка в 2020 г. (217,1 млрд руб.).

<sup>16</sup> Оценка на 2020 г. – 432,2 млрд руб., прогноз на 2021 г. – 292,6 млрд руб., на 2022 г. – 554,4 млрд руб., на 2023 г. – 677,4 млрд руб.

## 4 Структура и динамика расходов

### 4.1 Оценка бюджетной устойчивости и необходимость изменения конструкции бюджетного правила

Как показывает мировой опыт, в странах, испытавших рост долга центрального правительства (в основном в кризисные периоды, когда на фоне выпадающих доходов привлечение дополнительных заимствований является единственным способом сбалансировать бюджет), наблюдался последующий рост расходов на его обслуживание. Этот эффект сохранялся в течение 5-10 лет в зависимости от глубины кризиса и его последствий для финансовой системы государства. Так, в Аргентине после «долгового шока» в конце 1980-х расходы на обслуживание долга резко выросли и продолжали расти до 2002 г., несмотря на то что отношение долга центрального правительства к ВВП не увеличивалось. Схожие тренды наблюдались и во многих других развивающихся странах (Алжир, Бразилия, Беларусь и др.) во второй половине 1990-х – первой половине 2000-х гг.

В этой связи риск наступления многолетнего периода высоких расходов на обслуживание госдолга для России также может реализоваться при наращивании долговой нагрузки (отношения долга к ВВП) темпами, предусмотренными при балансировке федерального бюджета 2021-2023 гг. (с 12,3% ВВП в 2019 г. до 21,4% ВВП к концу 2023 г.).

В то же время в странах, применяющих правило бюджета, сбалансированного на циклической основе (Чили, Германии, Швейцарии и ряде других), удаётся либо замедлить рост объема долга и расходов на его обслуживание (в Чили при заметном росте долга – с 5,8% ВВП в 2009 г. до 27,9% ВВП в 2019 г. расходы на обслуживание долга остаются низкими – до 0,9% ВВП), либо и вовсе избежать его (в Швейцарии госдолг вообще сократили с 44,1% ВВП в 2009 г. до 38,6% ВВП в 2019 г.). Дело в том, что применение бюджетных правил улучшает не только качество бюджетного планирования и финансовую дисциплину, но и повышает доверие к финансовой системе страны в целом, что способствует снижению кредитных ставок для этих стран и возможности реструктуризации ранее возникшей задолженности.

Макроэкономические последствия пандемии 2020 г. и введения карантинных мер для бюджетной системы Российской Федерации отличаются от кризисов 2008-2009 гг. и 2014-2015 гг. тем, что основным фактором снижения поступлений является не только падение цены на нефть, но и снижение экономической активности в целом. Конструкция действующего бюджетного правила (впрочем, как и предыдущих версий) ориентирована в первую очередь на то, чтобы нивелировать негативные последствия резких падений цены на нефть для бюджета. Предельный объем расходов федерального бюджета определяется суммированием трех составляющих - базовых<sup>17</sup> нефтегазовых доходов, нефтегазовых доходов и расходов на обслуживание государственного долга. При этом выпадающие нефтегазовые доходы замещаются за счёт средств, накопленных в ФНБ, а вот для выпадающих нефтегазовых доходов конкретного способа финансирования бюджетным правилом не предусмотрено. Такая ситуация имеет как минимум два объяснения. Во-первых, опыт предыдущих кризисов показывает, что именно сглаживание шоков цены на нефть являлось определяющим моментом для устойчивой бюджетной политики в России в кризисный период. Во-вторых, фокус на шоки цены на нефть для бюджетного правила объясним тем, что страны, зависимые от экспорта

---

<sup>17</sup> Если фактическая цена на нефть равна цене отсечения по бюджетному правилу, то базовые нефтегазовые доходы равны фактическим нефтегазовым доходам.

сырья<sup>18</sup>, как правило, используют похожие конструкции бюджетного правила (с накоплением средств в специально созданном суверенном фонде, с использованием цен отсечения).

В условиях падения цены на нефть в 2020 г. и ее стабилизации в диапазоне 40-45 долл. США за баррель текущая конструкция бюджетного правила не позволяет избежать цикличности бюджетной политики в краткосрочной перспективе. Однако сокращение расходов федерального бюджета в условиях продолжения государственной поддержки населения и бизнеса в 2021 г. вслед за снижением доходов нецелесообразно, в силу чего действие бюджетного правила на 2021 г. было решено приостановить.

Однако это решение не устраняет проблему долгосрочной бюджетной устойчивости, которая вследствие пенсионной реформы 2018 г. хотя и несколько смягчилась, но по-прежнему сохраняет актуальность вопрос о способах замещения устойчиво сокращающихся вследствие изменений условий торговли и спроса на сырьевые ресурсы нефтегазовых доходов в общих доходах бюджета.

Безусловно, можно было бы говорить о необходимости проведения жесткой бюджетной политики сразу после выхода из текущего экономического спада. Однако практика последнего десятилетия ставит под сомнение эффективность всех применявшихся в России способов бюджетной консолидации (перенос части расходов вправо, «точечная» консолидация, фронтальный секвестр, непроведение индексации): вся оптимизация расходов носила временный характер и впоследствии была компенсирована ростом расходов по данным статьям. В то же время оптимизации подвергались, в первую очередь, расходы инвестиционного характера (закупки инвестиционных товаров, строительство и т.п.) или расходы, стимулирующие развитие (стимулирующие субсидии, вложения в уставной капитал и т.п.), а потому их восстановление было вполне оправданным.

Основную негибкость структуры расходов создают так называемые условно постоянные (защищенные) расходы. По нашим оценкам, они определяют расходы федерального бюджета на сумму до 14,5 трлн руб. в текущих условиях и состоят из расходов на оплату труда госслужащих, военнослужащих и приравненных к ним, сотрудников казенных учреждений, публично-правовых обязательств, трансфертов во внебюджетные фонды, дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и субвенций, субсидий на выполнение госзаданий бюджетных учреждений и автономных учреждений, компенсационных субсидий юридическим лицам, выполнение международных обязательств и несение расходов на обслуживание госдолга и ряд других статей. Все эти расходы в значительной степени обусловлены высокой долей прямого государственного участия в экономике, с одной стороны, и традиционно высоким спросом на общественные блага, с другой. А потому без радикального сокращения государственного присутствия в экономике и социальной сфере, а также пересмотра социальных обязательств (что неизбежно связано с ростом социальной напряженности в обществе) заметно снизить условно постоянные расходы не представляется возможным в обозримой перспективе.

Поэтому в обстоятельствах, когда одновременно наблюдается тенденция устойчивого сокращения нефтегазовых поступлений в федеральный бюджет и присутствует выраженная негибкость структуры расходов федерального бюджета, не позволяющая их сократить не за счет расходов инвестиционного характера, встает вопрос об изменении конструкции бюджетного правила.

---

<sup>18</sup> Высокая зависимость доходов федерального бюджета от цены на энергоносители сохраняется: не ниже 32% от всех доходов бюджета в условиях 2020 г.

При рассмотрении подходов к модификации действующего бюджетного правила должны соблюдаться несколько условий<sup>19</sup>, в частности, устранение процикличности государственных расходов, обеспечение прозрачности процедур, включая установление целевых значений показателей, используемых в бюджетном правиле.

С учетом того, что негативные макроэкономические шоки в России в последние десятилетия в основном были связаны с падением цен на нефть, отказываться от практики формирования суверенных резервов посредством аккумуляции природной ренты не следует. В то же время, на наш взгляд, в новой версии бюджетного правила необходимо учесть возможность иных шоков, нежели чем изменение цен на нефть, а также понять, какие доходы, помимо нефтегазовых, также восприимчивы к шокам цен на нефть.

Что касается выпадения ненефтегазовых доходов при негативных макроэкономических шоках, то наряду с Чили в Швейцарии, Германии, Великобритании и других странах реализуется принцип бюджета, сбалансированного на циклической основе. Это предполагает, что при падении ВВП государство увеличивает привлечение заимствований, но при оживлении экономики осуществляет их погашение. Для этого используется оценка структурных доходов. Для расчета структурных доходов применяются специальные статистические техники (как правило, фильтр Ходрика–Прескотта), предполагающие расщепление ВВП на циклическую и структурную компоненты<sup>20</sup>.

Однако следует помнить, что бюджетные правила (как и другие правила экономической политики) не могут предусматривать все возможные сценарии развития макроэкономической ситуации. При возникновении таких ситуаций возможно отступление от бюджетных правил, если их соблюдение будет означать или усугубление экономической ситуации, или создавать препятствия к долгосрочному экономическому развитию. Поэтому нередко еще одной составляющей гибкости бюджетного правила должна быть оговорка об особых обстоятельствах или «правило чёрного хода» (англ. *escape clause*), которая встречается в системах фискальных ограничений ряда стран (Германии, Великобритании, Словакии, Швейцарии, Бразилии и др.). Оно предполагает, что при очень резких изменениях экономической конъюнктуры, объявлении войны, природных бедствиях и т.п. потолок расходов может быть выше, чем предусматривает бюджетное правило<sup>21</sup>. Текущий кризис продемонстрировал, что введение такого рода оговорки также является вполне уместной практикой и для России.

#### **4.2 Реализация национальных проектов и новые национальные цели**

Общий объем планируемых расходов федерального бюджета на финансирование национальных проектов (далее – НП) 2021-2023 гг. составляет 7 634 млрд руб., в том числе в 2021 г – 2,2 трлн руб., в 2022 г. – 2,6 трлн руб., в 2023 г. – 2,8 трлн руб., что эквивалентно 10,4-12% от общего объема запланированных расходов федерального бюджета по годам (таблица 7). Таким образом, происходит увеличение веса финансирования национальных приоритетов в структуре расходов федерального бюджета (в 2019 г. расходы по НП составили порядка 9% соответственно).

---

<sup>19</sup> Гурвич Е.Т., Соколов И.А. Бюджетные правила: избыточное ограничение или неотъемлемый инструмент бюджетной устойчивости? Вопросы экономики. 2016;(4):5-29.

<sup>20</sup> Кудрин А.Л., Соколов И.А. Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики. Вопросы экономики. 2017;(11):5-32.

<sup>21</sup> Например, в Швейцарии обе палаты парламента должны признать обстоятельства таковыми.

## Расходы по национальным проектам в 2019-2023 гг., млрд руб.

Национальный проект (программа)	Утвержденный объем бюджетных ассигнований на реализацию НП в 2019-2024 гг. <sup>22</sup>	Расходы в 2019 г. (факт)	Расходы в 2020 г. (оценка)	Бюджетные ассигнования по Законопроекту			Оставшийся объем расходов на 2024 г.
				2021 г.	2022 г.	2023 г.	
Демография	2 973	499	736	743	762	855	-622
Здравоохранение	1 367	157	306	244	251	212	197
Образование	723	98	132	172	156	185	-20
Жилье и городская среда	891	150,3	119	102	125	178	217
Экология	701	37	72	108	132	140	212
Безопасные и качественные автомобильные дороги	441	138	149	117	34	26	-23
Производительность труда и поддержка занятости	46	7	5	6	7	7	14
Наука	405	38	46	55	76	98	92
Цифровая экономика Российской Федерации	1 099	75	113	150	211	191	359
Культура	110	14	16	22	24	25	9
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	416	56	65	56	61	79	99
Международная кооперация и экспорт	957	79	69	97	206	193	313
Комплексный план модернизации инфраструктуры	3028	307	362	374	563	591	831
<b>ВСЕГО</b>	<b>13 157</b>	<b>1 655</b>	<b>2 190</b>	<b>2 246</b>	<b>2 608</b>	<b>2 780</b>	<b>1 678</b>
<i>в % от общего объема расходов ФБ</i>		<i>9,1</i>	<i>9,7</i>	<i>10,4</i>	<i>11,9</i>	<i>11,7</i>	

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

По объемам бюджетных ассигнований, утвержденных в рамках действующего Закона № 380-ФЗ, отмечается снижение объемов финансирования в 2021 и 2022 г. по большинству НП.

Для оценки перспектив реализации национальных проектов к установленному сроку 2024 г. проведено сопоставление расходов по фактическому/планируемому исполнению к утвержденным расходам для соответствующих лет согласно их паспортам. Равномерное ежегодное финансирование отмечается по проектам «Производительность труда и поддержка занятости», «Наука», «Малое и среднее

<sup>22</sup> В соответствии с паспортом.

предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Культура». Тем не менее, по большинству НП основной объем расходов предполагается «освоить» в 2024 г., в том числе (в доле от общего объема финансирования): «Жилье и городская среда» (24,3%), «Экология» (30,2%), «Цифровая экономика Российской Федерации» (32,7%), «Международная кооперация и экспорт» (32,7%), «Комплексный план модернизации инфраструктуры» (27,5%).

С опережением идет финансирование ряда нацпроектов. Так, по НП «Демография» это связано с запланированным увеличением бюджетных ассигнований в 2021-2023 гг. на предоставление материнского (семейного) капитала на 280,3 млрд руб., осуществление ежемесячной выплаты в связи с рождением третьего и последующих детей на 34,2 млрд руб., на рождение (усыновление) первого ребенка на 89,8 млрд руб. По НП «Образование» планируется увеличить объемы финансирования на создание дополнительных мест в общеобразовательных организациях на 70,4 млрд руб. По НП «Безопасные и качественные дороги» значительная доля бюджетных ассигнований на развитие дорожной инфраструктуры относится к законтрактованным обязательствам, когда основная часть платежей осуществляется после исполнения контрактов и подписания акта приемки работ. Однако все бюджетные ассигнования, запланированные на реализацию данного нацпроекта, могут быть израсходованы еще к концу 2023 г., что может потребовать увеличения объемов его финансирования в 2024 г. (возможно, из-за роста проектных смет).

В Законопроекте пока не нашли свое отражение новые цели развития до 2030 г., определенные Указом Президента Российской Федерации «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» № 474 от 21 июля 2020 г. (далее – Указ Президента России № 474) – предложения по их согласованию с единым планом по достижению национальных целей развития страны на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 г. будут представлены правительством до 30 октября 2020 г.

Проблема согласованности стратегических целей, установленных в государственных программах и различных документах долгосрочного планирования, остается актуальной на протяжении всего последнего десятилетия, и принятие законодательства о стратегическом планировании не разрешило ее. Не изжиты практика разработки новых программ/проектов, приоритетность которых не установлена в рамках документов государственного стратегического планирования. Как правило, разработка таких программ/проектов обусловлена временными факторами, которые могут быть компенсированы в рамках отдельных решений правительства. Отмечается также доминирование бюджетных мер над другими мерами государственного регулирования. Одним из последних примеров является разработка нового национального проекта о туризме, не предусмотренного ни майскими указами, ни новыми целями развития. Предполагается, что проект необходим для объединения мероприятий из существующих нацпроектов, государственных программ, инициатив бизнеса, но влияние проекта на стратегические цели не представлено.

Отсутствует и механизм долгосрочной оценки ранее завершенных проектов и программ на предмет, какие инструменты и созданные объекты инфраструктуры эффективно действуют и функционируют. При необходимости проведения бюджетной консолидации понимание эффективности мер бюджетной политики позволяет обоснованно отложить или исключить финансирование незначимых направлений/видов расходов, сконцентрировав ограниченные бюджетные ресурсы на решении долгосрочных задач социально-экономического развития.

#### **4.3 Общие тенденции расходов по функциональным разделам**

В разрезе функциональной классификации расходов (далее – ФКР) запланирован рост расходов в номинальном выражении в 2023 г. относительно 2019 г. по всем

разделам, кроме «Культура, кинематография», «Физическая культура и спорт», СМИ и «Межбюджетные трансферты общего характера» (таблица 8).

Таблица 8

**Расходы федерального бюджета в 2019-2023 гг., млрд руб.**

Показатель	Кассовое исполнение	Оценка	Законопроект			Отклонение 2023 г. к 2019 г.	
	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	млрд руб.	прирост, %
<b>Расходы, в т.ч.:</b>	<b>18 214,5</b>	<b>22 561,7</b>	<b>21 520,1</b>	<b>21 885,0</b>	<b>23 671,3</b>	<b>5 456,8</b>	<b>30,0</b>
Общегосударственные вопросы	1 363,5	3 639,1	1 582,8	1 458,4	1 617,2	253,7	18,6
Национальная оборона	2 997,4	3 308,9	3 113,3	3 231,7	3 257,5	260,1	8,7
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 083,2	2 359,1	2 456,7	2 408,9	2 554,5	471,3	22,6
Национальная экономика	2 827,1	3 190,6	3 326,6	3 004,2	3 119,7	292,6	10,3
Жилищно-коммунальное хозяйство	282,2	384,0	322,2	296,1	417,3	135,1	47,9
Охрана окружающей среды	197,5	301,7	335,7	358,1	382,7	185,2	93,8
Образование	826,5	1 011,2	1 082,7	1 052,1	1 094,7	268,2	32,5
Культура, кинематография	122,4	144,9	135,1	125,0	121,6	-0,8	-0,7
Здравоохранение	713,0	1 264,7	1 129,4	1 134,8	1 100,9	387,9	54,4
Социальная политика	4 882,8	5 767,1	5 594,5	5 762,1	6 073,8	1 191	24,4
Физическая культура и спорт	81,4	74,4	65,3	63,8	53,9	-27,5	-33,8
СМИ	103,5	101,2	102,8	102,1	102,4	-1,1	-1,1
Обслуживание государственного и муниципального долга	730,8	896,9	1 203,8	1 365,1	1 610,9	880,1	120,4
Межбюджетные трансферты общего характера	1 003,1	1 290,3	1 069,2	975,1	990,4	-12,7	-1,3
Условно-утверждаемые расходы	0	0	0	547,1	1 183,6	-	-

Источник: Пояснительная записка, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Значительный прирост расходов в 2023 г. в сравнении с 2019 г. в номинальном выражении планируется по разделам: «Обслуживание государственного долга» в 2,2 раза, «Охрана окружающей среды» на 93,8% и «Здравоохранение» на 54,4%. Увеличение бюджетных ассигнований в 2023 г. относительно 2019 г. запланировано и по другим разделам, в рамках которых осуществляется финансирование национальных проектов, в том числе по разделам «Жилищно-коммунальное хозяйство» и «Образование» на 47,9 и 32,5% соответственно.

Планируемые объемы расходов федерального бюджета в 2021-2023 гг. проиндексированы с учетом всех законодательно установленных положений, в том числе на прогнозный уровень инфляции на финансовое обеспечение публичных нормативных обязательств. В то же время для балансировки федерального бюджета на 2021 г. потребовались меры по оптимизации части расходных обязательств:

1) пропуск индексации в 2021 г. оплаты труда (ежегодная индексация денежного довольствия военнослужащих и приравненных к ним лиц с 1 октября сохранена);

2) уменьшение на 10% бюджетных ассигнований федерального бюджета, за исключением бюджетных ассигнований на реализацию государственной программы вооружения, дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, на оплату труда и денежное довольствие, на исполнение публичных нормативных обязательств, на содержание судебной системы и на обслуживание государственного долга Российской Федерации, а также на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации (с учетом применения аналогичного подхода к оптимизации расходов на обеспечение деятельности органов управления государственных внебюджетных фондов) – с сохранением за главными распорядителями бюджетных средств (ответственными исполнителями государственных программ) права самостоятельно определять перечень конкретных направлений, подлежащих оптимизации в большей или меньшей степени при условии соблюдения общего объема оптимизации;

3) уменьшение на 5% бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию государственной программы вооружения;

4) перевод накопительной ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих на финансирование из федерального бюджета под фактическую потребность;

5) частичное сокращение дотаций (грантов) бюджетам субъектов Российской Федерации за достижение значений (уровней) показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Объем условно-утверждаемых расходов составит 547,2 млрд руб. в 2022 г. и 1083,6 млрд руб. в 2023 г., что соответствует 2,5 и 5,0% от общего объема расходной части федерального бюджета.

По динамике расходной части федерального бюджета в 2013-2020 гг. и последующего трехлетнего периода планирования (2021-2023 гг.) в долях ВВП в разрезе ФКР выявлены следующие отклонения или соответствия:

– бюджетные ассигнования по разделу «Общегосударственные вопросы» запланированы в среднегодовом объеме 1,3% ВВП, что на 0,1 п.п. ВВП превышает средние значения 2013-2019 гг. (1,2% ВВП);

– расходы по разделу «Национальная оборона» составят, в среднем, 2,6% ВВП, что на (-) 0,7 п.п. ВВП ниже среднегодовых значений в 2013-2019 гг. Планируемый объем бюджетных ассигнований по данному разделу в 2023 г. сократится до минимального значения за весь предыдущий период - 2,5% ВВП, максимальный объем отмечался в 2016 г. – 4,4% ВВП;

– объем бюджетных ассигнований на национальную безопасность и правоохранительную деятельность составит 2,0% ВВП, что на (-) 0,3 п.п. ВВП ниже среднегодового объема в 2013-2020 гг. Максимальный объем отмечался в 2013 г. – 2,8% ВВП, после которого произошло снижение расходов до 1,9% ВВП в 2018-2019 гг.;

– по разделу «Национальная экономика» планируемый объем бюджетных ассигнований будет сокращаться с 2,9% ВВП в 2021 г. до 2,4% ВВП в 2023 гг., максимальное значение отмечалось в 2014 г. – 3,9% ВВП, минимальное в 2018 г. – 2,3% ВВП. Среднегодовой объем бюджетных ассигнований в 2021-2023 гг. составит 2,6% ВВП, что на (-) 0,2 п.п. ВВП ниже среднегодовых значений в 2013-2020 гг.;

– объем бюджетных ассигнований на образование запланирован в 2021 г. в размере 0,9% ВВП и в 2022-2023 гг. – 0,8% ВВП; в течение 2013-2020 гг. объем расходов изменялся незначительно, в пределах 0,1-0,2 п.п. ВВП, с минимальными значениями в 2015-2018 гг. 0,7% ВВП, и максимальным объемом 0,9% ВВП в 2013 г. и 2020 г.;

– среднегодовой объем расходов на здравоохранение в 2013-2019 гг. составил 0,6% ВВП, но не превышал максимального значения (0,7% ВВП в 2013-2014 гг.); минимальный уровень в 0,5% ВВП отмечался в 2017-2018 гг. В 2020 г. оцениваемый объем расходов по данному разделу вырастет до 1,1% ВВП с последующим сокращением в 2021-2023 гг. в объеме 1,0- 0,9-0,8% ВВП соответственно;

– по разделу «Социальная политика» расходы запланированы в 2021-2023 гг. в объеме 4,8-4,6-4,6 % ВВП соответственно, при этом среднегодовой объем расходов в 2013-2019 гг. составил 4,9% ВВП, с максимальными и минимальными значениями в 5,4% ВВП в 2016-2017 гг. и минимальным в объеме 4,4% в 2014, 2018, 2019 гг.;

– расходы на обслуживание государственного долга к 2023 г. возрастут до 1,2% ВВП против минимального значения в объеме 0,5% ВВП в 2013 г. и среднегодовых объемов в 2013-2020 гг. (0,7% ВВП);

– по остальным разделам разница среднегодовых объемов в 2013-2020 гг. в сравнение с запланированными среднегодовыми объемами в 2021-2023 гг. составляет (+/-) 0,1-0,2 п.п. ВВП.

Таким образом, структура расходной части федерального бюджета, запланированного на 2021-2023 гг., претерпела определенные изменения относительно 2013-2019 гг. за счет роста производительных расходов по разделам «Образование» и «Здравоохранение» в % ВВП при снижении трат на социальную политику. В то же время увеличение расходов на обслуживание государственного долга в 2021-2023 гг. снижает возможности последующего перераспределения бюджетных ассигнований для проведения мер активной бюджетной политики, увеличивая долю «неоптимизируемых» расходов.

По динамике программной структуры расходов (таблица 9) планируется увеличение расходов на 1,1 трлн руб. в 2023 г. относительно 2020 г., преимущественно за счет увеличения финансирования программ по направлению «Обеспечение национальной безопасности» (на 0,5 трлн руб.). Наибольшее сокращение бюджетных ассигнований в 2023 г. в сравнении с 2020 г. запланировано по направлению «Эффективное государство» на (-) 1,5 трлн руб. без учета закрытой части.

Таблица 9

**Программная структура расходов федерального бюджета в 2020-2023 гг., млрд руб.**

Показатель	2020 г. (оценка)	2021 г.	2022 г.	2023 г.	Отклонение 2023 г. к 2020 г.
<b>Расходы, в т.ч.:</b>	<b>22 561,7</b>	<b>21 520,1</b>	<b>21 885,0</b>	<b>23 671,3</b>	<b>1 109,6</b>
Расходы на реализацию государственных программ, в т.ч. по направлениям	19 319,5	16 191,5	16 750,9	17 605,8	-1 713,7
Новое качество жизни (10 программ)	4 488,2	3 924,4	3 912,5	4 113,3	-374,9

Показатель	2020 г. (оценка)	2021 г.	2022 г.	2023 г.	Отклонение 2023 г. к 2020 г.
Инновационное развитие и модернизация экономики (19 программ), без закрытой части	4 095,4	3 726,9	4 033,5	4 106,7	11,3
Обеспечение национальной безопасности (5 программ), без закрытой части	2 499,1	2 680,4	2 747,5	3 003,7	504,6
Сбалансированное региональное развитие (6 программ)	1 464,0	1 108,3	1 124,6	1 215,3	-248,7
Эффективное государство (3 программы), без закрытой части	3 842,9	2 037,4	2 119,7	2 376,4	-1 466,5
Расходы на реализацию государственных программ (закрытая часть)	2 929,8	2 714,0	2 813,1	2 790,4	-139,4
Доля расходов (открытая и закрытая часть) на реализацию программ в общем объеме ФБ, %	85,6	75,2	76,5	74,4	-

Источник: Пояснительная записка, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

В общем объеме расходов федерального бюджета доля программных расходов сокращается с 85,6% в 2020 г. до 74,4% в 2023 г. Структура программных расходов в разрезе направлений, изменяется в сторону увеличения доли расходов по направлению обеспечения безопасности с 12,9% в 2020 г. до 17,1% в 2023 г., в основном, за счет снижения доли бюджетных ассигнований по направлению программ «Эффективное государство» с 19,9% в 2020 г. до 13,4% в 2023 г.

Программная и функциональная динамика расходов федерального бюджета в 2021-2023 гг. относительно 2020 г., на первый взгляд, имеет разнонаправленный характер. Так, расходы по разделу «Национальная оборона» в 2023 г. сокращаются на (-) 51,4 млрд руб. в сравнение с 2020 г., при незначительном приросте расходов за аналогичный период по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» на 195,4 млрд руб., в то время как в программной структуре, в которую включена и значительная доля расходов по этим разделам, объем бюджетных ассигнований растет на 504,6 млрд руб. Такое несоответствие связано с ростом непрограммных расходов федерального бюджета, а также с тем, что некоторые виды расходов на реализацию направления обеспечения государственной безопасности учитываются по другим разделам функциональной классификации, например, расходы по мероприятию «Финансовое обеспечение реализации программ высшего профессионального образования в области защиты населения и территорий» включены в раздел «Образование». Таким образом, динамика расходов по разделам «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» не отражает в полной мере все категории затрат на обеспечение безопасности и обороноспособности страны.

По структуре производительных и непроизводительных расходов федерального бюджета в 2019-2023 гг. (по открытым статьям) отмечается положительная динамика (таблица 10), в частности, объем производительных расходов увеличится в 2023 г. на 1,0 трлн руб. относительно 2019 г., темпы роста производительных расходов будут превышать темпы прироста расходов федерального бюджета (32,9% против 26,5% соответственно). Увеличится и доля производительных расходов в общем объеме расходной части федерального бюджета с 20,3% в 2019 г. до 21,4% в 2023 г., однако в процентах ВВП объем производительных расходов с 2020 г. будет сокращаться с 3,6% до 3,1% ВВП в 2023 г., что согласуется с общей динамикой расходной части федерального бюджета в 2020-2023 гг.

**Динамика производительных расходов федерального бюджета в 2019-2023 гг.  
(открытые статьи), млрд руб.**

Показатель	Кассовое исполнение	Оценка	Законопроект			Отклонение 2023 г. к 2019 г.	
	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	млрд руб.	прирост, %
<b>Расходы (открытая часть), в т.ч. производительные по разделам/статьям:</b>	<b>15 196,3</b>	<b>18 439,7</b>	<b>18 312,0</b>	<b>18 146,6</b>	<b>19 229,6</b>	<b>4 033,3</b>	<b>26,5</b>
Общегосударственные вопросы, в т.ч.:	215,4	220,1	239,7	264,3	286,7	71,3	33,1
Фундаментальные исследования	191,2	193,1	210,5	233,2	258,7	67,5	35,3
Прикладные НИОКР	24,2	27,0	29,2	31,1	28,0	3,8	15,7
Национальная оборона, прикладные НИОКР	14,4	15,4	19,4	20,1	20,7	6,3	43,8
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность, прикладные НИОКР	3,0	4,4	5,0	5,5	5,5	2,5	83,3
Национальная экономика, в т.ч.:	1 363,8	1 548,1	1 401	1 535	1 650,5	286,7	21,0
Транспорт	263,4	341,3	280,1	308,1	314,8	51,4	19,5
Дорожное хозяйство	825,8	842,6	808,4	897,7	1008,7	182,9	22,1
Связь и информатика	92,3	121,7	122,3	131,2	129,0	36,7	39,8
Прикладные НИОКР	182,3	242,5	190,2	198,0	198,0	15,7	8,6
Жилищно-коммунальное хозяйство, прикладные НИОКР	0,7	0,4	0,5	0,5	0,0	-0,7	-
Охрана окружающей среды, прикладные НИОКР	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,1	12,5
Образование	803,4	975,3	1 057,7	1 025,9	1 067,9	264,5	32,9
Культура, кинематография, прикладные НИОКР	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,2	50,0
Здравоохранение	687,9	1 132,9	1 103,0	1 108,4	1 073,6	385,7	56,1
Социальная политика, прикладные НИОКР	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0
Физическая культура и спорт, прикладные НИОКР	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0
<b>ВСЕГО</b>	<b>3 090,5</b>	<b>3 898,6</b>	<b>3 828,3</b>	<b>3 961,7</b>	<b>4 107,1</b>	<b>1 016,6</b>	<b>32,9</b>
<i>в % от расходов федерального бюджета</i>	<i>20,3</i>	<i>21,1</i>	<i>20,9</i>	<i>21,8</i>	<i>21,4</i>		
<i>в % ВВП</i>	<i>2,8</i>	<i>3,6</i>	<i>3,3</i>	<i>3,2</i>	<i>3,1</i>		

Источник: Пояснительная записка, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Прозрачность и открытость Законопроекта понижается, что подтверждается ростом доли закрытых бюджетных ассигнований в общем объеме расходов федерального бюджета с 16,6% в 2019 г. до 18,8%. Возрастает и общий объем секретной и совершенно секретной части федерального бюджета с 3 018,2 млрд руб. в 2019 г. до 4 441,7 млрд руб. в 2023 г. (таблица 11).

Таблица 11

**Объемы закрытых и открытых расходов федерального бюджета в 2019-2023 гг., млрд руб.**

Показатель	Кассовое исполнение	Оценка	Законопроект		
	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
<b>Расходы, всего</b>	<b>18 214,5</b>	<b>22 561,7</b>	<b>21 520,1</b>	<b>21 885,0</b>	<b>23 671,3</b>
- открытая часть	15 196,3	18 439,7	18 312,0	18 146,6	19 229,6
- закрытая часть (оценка)	3 018,2	4 122,0	3 208,1	3 738,4	4 441,7
<i>Доля закрытых расходов в общем объеме расходов ФБ, %</i>	<i>16,6</i>	<i>18,3</i>	<i>14,9</i>	<i>17,1</i>	<i>18,8</i>

Источник: Пояснительная записка, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Основная доля закрытых расходов включается в состав разделов «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (рост объема закрытых расходов по данным разделам в 2023 г в сравнение с 2019 г. составил 7,5 и 54,5% в номинальном выражении соответственно). Кроме того, закрытые расходы традиционно присутствуют и в других разделах функциональной классификации, что ухудшает читаемость федерального бюджета.

**Расходы на общегосударственные вопросы**

Динамика расходов федерального бюджета по разделу «Общегосударственные вопросы» в 2019-2023 гг. представлена ниже (таблица 12). В 2023 г. общий объем бюджетных ассигнований по разделу возрастает на 253,7 млрд руб. или на 18,6% в сравнении с 2019 г. Доля расходов по данному разделу в общем объеме запланированных бюджетных ассигнований сокращается с 7,5% в 2019 г. до 6,8% в 2023 г. Относительно ВВП расходы по данному разделу в 2021-2023 гг. запланированы в объеме 1,4-1,2-1,2% ВВП соответственно.

Таблица 12

**Динамика расходов федерального бюджета по разделу «Общегосударственные вопросы» в 2019-2023 гг., млрд руб.**

Показатель	Кассовое исполнение	Оценка	Законопроект			Отклонение 2023 г. к 2019 г.	
	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	млрд руб.	прирост %
<b>Расходы</b>	<b>18 214,5</b>	<b>22 561,7</b>	<b>21 520,1</b>	<b>21 885,0</b>	<b>23 671,3</b>	<b>5 456,8</b>	<b>30,0</b>
Общегосударственные вопросы, в т.ч. по статьям:	1 363,5	3 639,1 <sup>23</sup>	1 582,8	1 458,4	1 617,2	253,7	18,6

<sup>23</sup> В разрезе статей даются данные об утвержденных объемах бюджетных ассигнований на 2020 г. по состоянию на 01 сентября 2020 г.

Показатель	Кассовое исполнение	Оценка	Законопроект			Отклонение 2023 г. к 2019 г.	
	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	млрд руб.	прирост %
Функционирование Президента РФ	25,8	29,7	27,5	27,0	27,4	1,6	6,2
Функционирование законодательных органов гос. власти	15,6	17,3	18,7	17,8	18,3	2,7	17,3
Функционирование Правительства РФ	7,9	8,6	10,3	10,4	10,7	2,8	35,4
Судебная система	190,4	209,6	190,4	188,6	193,9	3,5	1,8
Обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов фин. надзора	313,3	346,8	273,2	281,3	278,2	-35,1	-11,2
Обеспечение проведения выборов и референдумов	3,7	19,1	22,9	5,1	24,4	20,7	5,6 раз
Международные отношения и международное сотрудничество	347,8	325,6	224,6	230,4	233,0	-114,8	-33,0
Государственный материальный резерв	94,0	99,3	12,6	11,6	11,9	-82,1	- 8,7раз
Фундаментальные исследования	192,5	195,2	210,5	233,2	258,7	66,2	34,4
Резервные фонды	0,0	449,8	122,3	22,3	22,3	22,3	-
Прикладные научные исследования	45,2	48,1	29,2	31,1	28,0	-17,2	-38,1
Другие общегосударственные вопросы	127,2	198,5	346,0	322,5	435,8	308,6	2,4 раза

Источник: Пояснительная записка, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

В разрезе подразделов наибольший рост расходов в 2023 г. относительно 2019 г. происходит по следующим статьям:

- функционирование Правительства РФ на 2,8 млрд руб. (35,4%), что связано с финансированием создания и функционирования Центра национальных проектов в целях оперативного обеспечения информационно-аналитического сопровождения и технической поддержки деятельности Правительства Российской Федерации (в объеме 4,1 млрд руб. в 2021-2023 гг.);

- обеспечение проведения выборов и референдумов на 20,7 млрд руб. или в 5,6 раз, в том числе за счет увеличения расходов на подготовку и проведение выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва в 2021 г. на 4,1 млрд руб.;

- фундаментальные исследования на 66,2 млрд руб. (34,4%).

Наибольшему сокращению подверглись расходы по следующим статьям:

- международные отношения и международное сотрудничество на (-) 114,8 млрд руб. (33,0%);
- государственный материальный резерв на (-) 82,1 млрд руб. (в 8,7 раз);
- прикладные научные исследования на (-) 17,2 млрд руб. (38,1%).

Относительно объемов бюджетных расходов, утвержденным действующим Федеральным законом о федеральном бюджете на 2021-2022 г., были сокращены следующие бюджетные ассигнования:

- на совершенствование системы материальной мотивации федеральных государственных гражданских служащих в 2021-2022 г. на 195,7 млрд руб., с увеличением в 2023 г. на 99,1 млрд руб.;
- на оказание финансовой помощи субъектам Российской Федерации с низким уровнем социально-экономического развития в целях обеспечения мероприятий индивидуальных программ социально-экономического развития и с перераспределением на другие разделы в 2021-2022 г. на 20,0 млрд руб.;
- на исполнение государственных гарантий Российской Федерации в 2021-2022 г. на 16,5 млрд руб.;
- на реализацию решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в 2021 -2022 гг. на 18,2 млрд руб.;
- на финансовое обеспечение мероприятий по развитию Дальневосточного федерального округа, в связи с уточнением прогноза поступления в федеральный бюджет налога на прибыль при выполнении соглашений о разделе продукции по проекту «Сахалин-2» в 2021-2022 г. на 10,7 млрд руб., и ряд других расходов.

Объем зарезервированных бюджетных ассигнований в 2021-2023 гг. составит в пределах 325-352 млрд руб. ежегодно, которые предполагается направить на совершенствование системы материальной мотивации федеральных государственных гражданских служащих в 2021-2023 гг. в объеме 658,5 млрд руб. и в резервный фонд Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в объеме 167,0 млрд руб. и другие направления.

В целом структура плановых расходов по разделу «Общегосударственные вопросы» в 2021-2023 гг. не имеет существенных различий относительно 2019 г., динамика расходов согласуется с задачей бюджетной консолидации.

### **Расходы на национальную оборону и правоохранительную деятельность**

Бюджетные ассигнования по разделу «Национальная оборона» в 2021-2023 гг. составят 3,1-3,25 трлн руб., сокращаясь до 2,5% ВВП в 2023 г. Относительно 2019 г. расходы в 2023 г. возрастут на 260,1 млрд руб. (на 8,7% в номинальном выражении). Доля расходов в общем объеме расходов федерального бюджета в 2021-2023 гг. не превысит 15%. Относительно утвержденных действующим Федеральным законом о федеральном бюджете объемом бюджетных ассигнований на 2021-2022 г., запланировано увеличение расходов на текущее содержание Вооруженных Сил Российской Федерации на 13,7 млрд руб. за 2021-2022 г. Зарезервированный объем бюджетных ассигнований на национальную оборону запланирован в 2021-2023 гг. в объеме 18,6 млрд руб., которые предполагается направить на выполнение обязательств, принятых по договорам при осуществлении военно-технического сотрудничества, а также на проведение мероприятий, связанных с восполнением продукции военного назначения, и другие направления.

Бюджетные ассигнования по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» запланированы в 2021-2023 гг. в объеме 2,4-2,5 трлн руб., снижаясь до 1,9% ВВП в 2023 г. В сравнении с 2019 г. расходы к 2023 г. вырастут

на 471,3 млрд руб. (на 22,6% в номинальном выражении). Доля расходов в общем объеме расходов федерального бюджета в 2021-2023 гг. не превысит 11,5%.

Относительно утвержденных действующим Федеральным законом о федеральном бюджете объемом бюджетных ассигнований на 2021-2022 г., общий объем расходов увеличен на 19,6 млрд руб. в 2021 г. и сокращен на 58,5 млрд руб. в 2022 г., в том числе:

- увеличены расходы на денежное довольствие сотрудников и военнослужащих МВД России и Росгвардии в 2021-2022 гг. на 28,8 млрд руб.;

- на финансирование мероприятий, связанных с переводом федеральных государственных гражданских служащих ФССП России на иной вид службы, рост расходов в 2021-2022 гг. составит 18,7 млрд руб.;

- увеличены бюджетные ассигнования на обеспечение развития и функционирования информационных систем и инфраструктуры МВД России для организации межведомственного обмена необходимыми для предоставления государственных и муниципальных услуг и сервисов на Едином портале государственных и муниципальных услуг, в объеме 18,6 млрд руб. в 2021-2022 гг.

Бюджетные ассигнования, зарезервированные при формировании по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность», будут направлены на реализацию мероприятий, сведения о которых составляют государственную тайну.

### **Расходы на инфраструктуру и промышленность**

Законопроект предполагает в 2021 г. увеличение в номинальном выражении по сравнению с уровнем 2020 г. общей суммы расходов федерального бюджета на развитие *водного хозяйства, транспорта, дорожного хозяйства, а также связь и информатику (таблица 13)*. Так, общий объем расходов на указанные сферы в 2021 г. должен составить 1 236,9 млрд руб., что больше уровня расходов в 2020 г. на 2,4%. В 2022 и 2023 гг. предусмотрено более существенное увеличение расходов на инфраструктуру в номинальном выражении по сравнению с 2020 г. (до 1 360,8 млрд руб. и 1 478,9 млрд руб., что предполагает рост на 10,0% и 8,7% по отношению к предыдущему году).

Общий объем расходов на инфраструктуру в номинальном выражении в 2023 г. вырастет по отношению к уровню 2020 г. на 22,5%, при этом доля расходов на инфраструктуру в общем объеме расходов федерального бюджета лишь незначительно вырастет в 2023 г. по отношению к уровню 2020 г. на 1,7% (с 6,1% до 6,3%).

*Таблица 13*

#### **Параметры Законопроекте в части расходов на инфраструктуру в 2020-2023 гг.**

<b>Показатель</b>	<b>2020 г.</b>	<b>2021 г.</b>	<b>2022 г.</b>	<b>2023 г.</b>
Водное хозяйство, млрд руб.	21,3	26,0	23,8	26,3
<i>% ВВП</i>	<i>0,02</i>	<i>0,02</i>	<i>0,02</i>	<i>0,02</i>
<i>доля в общем объеме расходов, %</i>	<i>0,11</i>	<i>0,12</i>	<i>0,11</i>	<i>0,11</i>
Транспорт, млрд руб.	286,0	280,2	308,1	314,9
<i>% ВВП</i>	<i>0,25</i>	<i>0,24</i>	<i>0,25</i>	<i>0,24</i>
<i>доля в общем объеме расходов, %</i>	<i>1,45</i>	<i>1,30</i>	<i>1,41</i>	<i>1,33</i>
Дорожное хозяйство (дорожные фонды), млрд рублей	783,4	808,4	897,8	1 008,8
<i>% ВВП</i>	<i>0,69</i>	<i>0,70</i>	<i>0,72</i>	<i>0,76</i>
<i>доля в общем объеме расходов, %</i>	<i>3,98</i>	<i>3,76</i>	<i>4,10</i>	<i>4,26</i>
Связь и информатика, млрд руб.	117,0	122,4	131,2	129,0
<i>% ВВП</i>	<i>0,10</i>	<i>0,11</i>	<i>0,11</i>	<i>0,10</i>
<i>доля в общем объеме расходов, %</i>	<i>0,59</i>	<i>0,57</i>	<i>0,60</i>	<i>0,54</i>

Показатель	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
<b>ВСЕГО, млрд руб.</b>	<b>1 207,6</b>	<b>1 236,9</b>	<b>1 360,8</b>	<b>1 478,9</b>
% ВВП	1,06	1,07	1,10	1,11
доля в общем объеме расходов, %	6,14	5,75	6,22	6,25

Источник: Приложение № 15 и Статья 1. Основные характеристики федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов Законопроекта, данные по расходам за 2020 г. представлены на основе информации Федерального казначейства<sup>24</sup>.

Основной рост расходов на инфраструктуру будет происходить в 2022 г. (на 10,0% по отношению к 2021 г.) и связан с существенным увеличением расходов на транспорт, дорожное хозяйство и связь и информатику по отношению к уровню 2021 г. Лидерами по увеличению расходов на инфраструктуру в 2023 г. станут водное и дорожное хозяйство. В течение всего рассматриваемого периода предполагается медленный рост расходов на инфраструктуру в долях ВВП: в 2023 г. доля инфраструктурных расходов в ВВП вырастет более чем на 4,8% (с 1,06 до 1,11% ВВП) по сравнению с 2020 г. При этом с точки зрения доли расходов на инфраструктуру в общем объеме расходов бюджета несмотря на общий рост по итогам 3-х летнего периода на 1,7%, в 2021 г. запланировано снижение на 6,4% (с 6,14% до 5,75% общего объема расходов федерального бюджета).

Таким образом, на 2021 г. и на плановый период 2022 и 2023 гг. запланировано повышение инфраструктурных расходов, опережающее темпы роста номинального объема ВВП и общего объема совокупных расходов бюджета, что может положительно сказаться на состоянии отечественной инфраструктуры.

Опережающий рост расходов в сравнении с ростом номинальных расходов федерального бюджета в 2023 г. в сравнении с 2020 г. запланирован и на водное, а также и дорожное хозяйство (23,5% и 28,8% соответственно против 20,4%).

Значительный рост расходов на водное хозяйство предусмотрен в 2021 г. в номинальном выражении на 22,1% в сравнении с 2020 г. Затем после снижения расходов на 8,5% в 2022 г. предполагается сопоставимое увеличение на 10,5% в 2023 г., что позволит расходам на водное хозяйство вырасти на 23,5% к уровню 2020 г.

В расходах на дорожное хозяйство предполагается более плавное увеличение расходов и их рост в номинальном выражении в течение всего рассматриваемого периода. Причем, если в 2021 г. запланирован небольшой рост на 3,2% по отношению к 2020 г., то в 2022 и 2023 г. плановое увеличение к предыдущему году составит 11,0% и 12,4% соответственно. Таким образом, в номинальном выражении расходы на дорожное хозяйство в 2023 г. вырастут относительно уровня 2020 г. на 28,8%.

Несмотря на увеличение расходов в номинальном выражении на транспорт, а также связь и информатику в 2023 г. по сравнению с 2020 г., оно будет происходить вдвое медленнее общего роста расходов федерального бюджета (10,1% и 10,3% соответственно против 20,4%).

Значительный рост расходов на транспорт в номинальном выражении запланирован только в 2022 г. (на 10,0% к предыдущему году), в то время как в 2021 и 2023 гг. запланировано снижение на 2,0% и рост на 2,2% соответственно. Это приведет к тому, что в 2023 г. доля расходов на транспорт в общем объеме расходов бюджета снизится на 5,5% по сравнению с уровнем 2020 г.

Расходы на связь и информатику в период 2021-2023 гг. после роста на 4,6% и 7,2% в первые два года снизятся на 1,7% в 2023 г. Таким образом, запланированный объем расходов в 2023 г. будет превышать значения 2020 г. на 10,3%. Однако доля

<sup>24</sup> Бюджетные ассигнования, утвержденные Законом № 380-ФЗ.

расходов на связь и информатику в общем объеме расходов бюджета в 2023 г. снизится на 8,4%.

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

При росте общих объемов расходов федерального бюджета в номинальном выражении в трехлетний период (рост год к году 9,4%, 1,7%, 8,2% в 2021, 2022 и 2023 гг. соответственно) запланирован опережающий рост расходов на инфраструктуру в части расходов на водное и дорожное хозяйство. При этом вызывают вопросы низкие темпы роста расходов на транспорт, а также связь и информатику: в 2023 г. расходы на эти направления вырастут вдвое меньшим темпом по отношению к 2020 г. в сравнении с общим ростом расходов бюджета (на 10,1% и 10,3% в сравнении с ростом общих расходов бюджета на 20,4%). Это может осложнить достижение значений целевых показателей в рамках системы стратегических и программных документов в сфере развития транспортной отрасли и ИКТ России.

Отсутствие сопоставимого увеличения расходов на транспорт при росте расходов федерального бюджета как в номинальном выражении, так и в долях ВВП может представлять собой значительные трудности для развития транспортной отрасли в период 2021-2023 гг., а также оказывать негативное влияние на развитие внутреннего туризма, которому планируется уделять особое внимание в связи с разработкой нового национального проекта в этой сфере.

В условиях пандемии наблюдается повышенный спрос на развитие сектора ИКТ в связи с активным внедрением дистанционного формата работы и взаимодействия между экономическими агентами. Слабые темпы роста расходов на связь и информатику и снижение доли расходов на это направление в общем объеме расходов бюджета на 8,4% в 2023 г. к уровню 2020 г. может представлять определенные риски для достижения целевых показателей новой национальной цели по цифровой трансформации, которая сформулирована в Указе Президента России № 474.

### *Промышленность*

Основным нормативно-правовым актом, определяющим ключевые направления развития промышленного комплекса России, порядок финансового обеспечения и механизмы реализации мероприятий государственной поддержки, является государственная программа РФ «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»<sup>25</sup>. Из Законопроекта следует, что общий объем бюджетных ассигнований на 2021 г. ниже изначально запланированного объема средств в программе развития промышленности<sup>26</sup> и заложенной в бюджет 2020 г. цифры<sup>27</sup> на 11,5%. Наибольшее снижение финансирования предусмотрено по подпрограммам:

- содействие в реализации инвестиционных проектов и поддержка производителей высокотехнологической продукции в гражданских отраслях промышленности (-21,8%);
- содействие проведению научных исследований и опытных разработок в гражданских отраслях промышленности (-18%);
- развитие транспортного и специального машиностроения (-12,9%).

---

<sup>25</sup> Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 328 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности" С изменениями и дополнениями от 31 марта 2020 г.

<sup>26</sup> В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 328 с изменениями и дополнениями от 29 марта 2019 г. – 540,4 млрд руб.

<sup>27</sup> Закон № 380-ФЗ – 540,4 млрд руб.

Одновременно с этим по ряду подпрограммам запланировано увеличение финансирования:

- развитие промышленной инфраструктуры и инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности (+42,2%);
- развитие производства средств производства (+39,4%);
- развитие легкой и текстильной промышленности, народных художественных промыслов, индустрии детских товаров (+12,1%);
- развитие системы технического регулирования, стандартизации и обеспечение единства измерений (6,1%).

Обращает на себя внимание снижение финансового обеспечения подпрограмм «Содействие в реализации инвестиционных проектов и поддержка производителей высокотехнологической продукции в гражданских отраслях промышленности» и «Содействие проведению научных исследований и опытных разработок в гражданских отраслях промышленности», которые могут служить инструментами достижения новых национальных целей. То же справедливо и для мероприятия «Развитие робототехники, цифрового производства и аддитивных технологий»: согласно Законопроекту, финансовое обеспечение мероприятия снижается на 0,2 млрд руб. (к бюджету 2020 г.) несмотря на увеличение бюджета подпрограммы «Развитие производства средств производства», в которую входит мероприятие, на 1,1 млрд руб.

Ряд мероприятий программы предполагает возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам организациям. Однако в материалах к Законопроекту отсутствует информация относительно расходов по данному направлению в соответствии с паспортом национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости», содержащим аналогичные меры. Возможно, в части расходов аналогичных мер поддержки предприятий требуется согласование.

### **Расходы на поддержку сельского хозяйства**

Согласно Пояснительной записке, агропромышленный комплекс (АПК) не рассматривается на ближайшую трехлетку как приоритетная сфера экономики. Так, если в 2021 г. (важнейшем для восстановления экономики после пандемии) запланирован рост финансирования по разделу «Национальная экономика» на 19% по отношению к утвержденному в Законе № 380-ФЗ уровню, то финансирование основных мер развития АПК – госпрограммы развития сельского хозяйства и регулирования рынка с/х сырья и продовольствия (далее – Госпрограмма) сокращено на 12%. Если такое сокращение еще можно было бы объяснить уже имеющимся уровнем развития сельского хозяйства, обеспечившим достаточные объемы продовольствия для внутреннего и внешнего рынка, то нет объяснений сокращения финансирования госпрограммы "Комплексное развитие сельских территорий" (на 10% до 30,9 млрд руб.), хотя и изначальные объемы финансирования были не соответствующими (заниженными) относительно поставленных в этой программе целей (*таблица 14*).

## Изменение финансирования расходов федерального бюджета, млрд руб.

Наименования разделов	2020 г. (оценка)	2021 г.			2022 г.			2023 г.	
		Закон № 380-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %*	Закон № 380-ФЗ	Законопроект*	Δ к закону, %	Законопроект	Δ к Закону проекту на 2022 г., %*
Госпрограмма развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия	300,6	291,2	257,5	88,4	327,3	300,0	91,70	296,4	98,8
Госпрограмма «Комплексное развитие сельских территорий»	36,3	34,4	30,9	90,00	35,0	31,5	90,00	31,5	100,00

*Примечание:* \* - данные Законопроекта за 2021 и 2022 гг. сравниваются с утвержденными Законом № 380-ФЗ. В силу трехлетнего горизонта планирования в Законе № 380-ФЗ отсутствуют данные за 2023 г., поэтому в таблице данные Законопроекта за 2023 г. сравниваются с данными Законопроекта за предыдущий 2022 г.

*Источник:* Пояснительная записка.

В условиях пандемии возрастает риск перебоя поставок продовольствия из отдельных стран, что нарушит функционирование рынков. В этих условиях продукция сельского хозяйства может быть востребована на мировом рынке даже в большем объеме, чем уже туда поставляется. Исходя из этого, было бы логичным не сокращать поддержку сельского хозяйства. Тем не менее, сектор по Госпрограмме развития сельского хозяйства не досчитается 33,7 млрд руб. в 2021 г., что является значительным для отрасли. Примерно столько же – 33,8 млрд руб. было выделено на финансирование в 2020 г. федерального проекта «Экспорт продукции АПК», с реализацией которого связываются планы удвоения экспорта. Основные сокращения в 2021 г. (-26,9 млрд руб.) коснутся главной подпрограммы «Развитие отраслей агропромышленного комплекса», еще 6,8 млрд руб. будут сняты с подпрограммы «Обеспечение условий развития АПК». В то же время Пояснительная записка в разделе, касающемся Госпрограммы развития сельского хозяйства, не содержит объяснений целесообразности таких сокращений. Из 33,7 млрд руб. сокращения в 2021 г. какие-то пояснения даны только по сумме в 7,71 млрд руб. финансирования федерального проекта «Экспорт продукции АПК»: «в связи с перераспределением бюджетных ассигнований, предусмотренных на льготное кредитование в рамках национального проекта «Международная кооперация и экспорт», с последующим возвратом указанных объемов в 2022-2023 гг. за счет бюджетных ассигнований национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», за счет снижения ключевой ставки Банка России». Из этого объяснения не понятно, зачем, собственно, с приоритетного федерального проекта требуется снимать указанные средства в 2021 г., как это отразится на его выполнении. Ясно, что при снижении ключевой ставки требуется меньший объем субсидий для обеспечения льготного кредитования, однако из указанного не следует, что 7,7 млрд руб. – это экономия средств за счет изменения ключевой ставки.

Следует отметить, что в Законопроекте одну и ту же меру поддержки одновременно увеличивают по одним основаниям и уменьшают по другим. В частности, изменения финансирования по федеральному проекту «Создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации»:

- *уменьшение бюджетных ассигнований в 2021 г. на 461,0 млн руб., в 2022 г. на 591,6 млн руб. в соответствии с паспортом федерального проекта;*

- *увеличение бюджетных ассигнований в 2021 г. на 539,0 млн руб., в 2022 г. на 291,7 млн руб., в 2023 г. на 1 037,5 млн руб. в связи с перераспределением бюджетных ассигнований с федерального проекта «Экспорт продукции АПК» в 2021 и 2022 гг. с последующим восстановлением в 2023 г. по решению Правительства Российской Федерации.*

Принимая во внимание приведенные обоснования, возможно предположить, что проект поддержки фермеров и кооперации все-таки получит дополнительное финансирование в 2021 г. в размере 78 млн руб. (539-461=78). Однако тогда указанный объем будет не соответствовать паспорту федерального проекта, который и был основанием снижения на 461 млн руб. В 2023 г., по крайней мере, ясно, что проект поддержки фермеров и кооперации должен получить дополнительно 1,0 млрд руб.

Основание увеличения поддержки фермеров в 2021-2023 гг. не приводится в Законопроекте и Пояснительной записке. Видится возможным следующее обоснование: темпы развития этого вида сельхозпроизводителей превышают темпы развития сельскохозяйственных организаций. Имеющееся в Пояснительной записке объяснение<sup>28</sup> указывает только на источник средств этого увеличения, но не на его причину.

В целом рост финансирования проекта «Создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации» можно оценить положительно – развитие малых форм хозяйствования на селе поддерживает сельское расселение, создает основу для более экологичного крупномасштабного бизнеса через кооперирование и производственную контрактацию, однако выделяемые на проект средства не соответствуют масштабам заявленной задачи: в 2020-2022 гг. согласно Закону № 380-ФЗ плановое федеральное финансирование проекта должно составить соответственно всего 3,84, 4,61 и 5,92 млрд руб. Кассовое исполнение перечислений сельхозпроизводителям за 2019 г. на цели проекта фактически составило 5,7 млрд руб., в т.ч. из региональных бюджетов – 0,3 млрд руб. При этом господдержку в рамках проекта получили всего 2314 КФХ и СПоК.<sup>29</sup> Из-за недофинансирования и узкого спектра включенных мер проект имеет самый низкий сводный рейтинговый балл (4,64 из 300) влияния на достижение целей и целевых показателей из всех проектов, включенных в национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»<sup>30</sup>.

Можно оспаривать и основание снижения финансирования по ведомственному проекту «Стимулирование инвестиционной деятельности в АПК» в 2022 г. на 2,9 млрд руб. «в целях перераспределения Росрыболовству на строительство судов». Других пояснений не приводится. Единственное объяснение в Пояснительной Записке, которое указывает именно на необходимость изменения объемов финансирования, касается «увеличения бюджетных ассигнований в 2023 г. на 520,4 млн руб. на обслуживание

---

<sup>28</sup> «В связи с перераспределением бюджетных ассигнований с федерального проекта «Экспорт продукции АПК» в 2021 и 2022 годах с последующим восстановлением в 2023 году по решению Правительства Российской Федерации».

<sup>29</sup> Национальный доклад о ходе реализации Госпрограммы в 2019 г.

<sup>30</sup> Паспорт национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 N 16) – Справочно-правовая система «Консультант-Плюс», 2020. (дата обращения 17.04.2020).

интервенционного фонда в связи с запланированным приобретением зерна в объеме 350,0 тыс. тонн и реализацией зерна в объеме 530,0 тыс. тонн». Однако приведенное обоснование вызывает следующие замечания. Во-первых, зерно в интервенционный фонд приобретается Агентом за счет кредитов, поэтому покупка зерна в интервенционный фонд в 2023 г. не потребует расходов бюджета в 2023 г. Во-вторых, зерно, закупленное в интервенционный фонд по минимальным ценам в 2023 г., вряд ли имеет смысл продавать в том же году. Сейчас интервенционный фонд практически пуст, поэтому не понятно, как можно в 2023 г. и купить, и продать 350 тыс. тонн. Интервенционные закупки целесообразно планировать в 2021-2022 гг. (если цены упадут ниже минимальных), тогда могут возникнуть затраты из бюджета на компенсацию расходов Агента на хранение и реализацию в 2023г. (если цены поднимутся выше максимальных).

Сам механизм государственных закупочных и товарных интервенций в существующем виде подвергается обоснованной критике со стороны экспертов.<sup>31</sup> В своих исследованиях, посвященных анализу этого механизма, эксперты РАНХиГС показали, что «из инструмента регулирования рыночных цен и гарантии их нахождения в установленном коридоре, страховки доходов производителей и расходов потребителей, интервенции использовались как альтернативный рыночным механизмам инструмент реализации продукции по назначаемым государством ценам. Это приводило к высоким затратам государства: за период 2008-2019 гг. чистые расходы бюджета превысили 54 млрд руб.». Поэтому целесообразно отдельно обсудить эффективность данного механизма.

Таким образом, из Законопроекта и материалов к нему невозможно судить о целесообразности предлагаемых изменений финансирования по разделу «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия», поскольку в основном описываются лишь механизмы/схемы перераспределения без указания целесообразности предлагаемых изменений.

### Расходы на образование

Трехлетнее бюджетирование для системы образования с ее длительными циклами представляется важным фактором обеспечения устойчивости и возможности среднесрочного планирования. Вместе с тем, как показывает опыт реализации 3-летних бюджетов, через год их ждет достаточно серьезная корректировка, что делает среднесрочное планирование расходов на образование затруднительным. Фактически определяется только вектор изменений и выявляются основные тенденции – растут или сокращаются расходы на образование в реальном выражении.

Бюджетные ассигнования федерального бюджета на 2021-2023 гг. по разделу «Образование» в сравнении с расходами на образование в 2020 г. характеризуются следующими данными (таблица 15).

Таблица 15

#### Расходы федерального бюджета в 2020-2023 гг. по разделам классификации расходов бюджетов, млрд руб.

Показатель	2020 г.	2021 г.		2022 г.		2023 г.	
		Законо-проект	Δ к 2020 г., %	Законо-проект	Δ к 2021 г., %	Законо-проект	Δ к 2022 г., %
Образование	1 011,2	1 082,7	107,1	1 052,1	97,2	1 094,8	104,1
% к ВВП	0,9	0,9		0,8		0,8	

<sup>31</sup> Узун В.Я., Терновский Д. С. «Интервенции на рынке зерна в условиях экономического кризиса 2020 года» (в печати) Центр агропродовольственной политики РАНХ и ГС. Представляется по запросу.

доля в общем объеме расходов, %	4,3	5,0		4,9		4,9	
---------------------------------	-----	-----	--	-----	--	-----	--

Примечание: \* – показатели сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2020 г.

Источник: Пояснительная записка, расчеты авторов.

Законопроект предусматривает следующие изменения расходов федерального бюджета на образование:

- в 2021 г. расходы по отношению к 2020 г. увеличатся на 7,1% (на 71,5 млрд руб.);
- в 2022 г. расходы по сравнению с 2021 г. снизятся на 2,8% (на 30,6 млрд руб.);
- в 2023 г. расходы по сравнению с 2022 г. предполагается увеличить на 4,1% (на 42,6 млрд руб.), но этот рост будет лишь незначительно выше инфляции.

Таким образом, с учетом запланированного уровня инфляции (3,7% в 2021 г., 4,0% в 2022 г. и 2023 г.) в реальном выражении расходы на образование возрастут в 2021 г. и в 2023 г., а в 2022 г. – сократятся.

По отношению к объему ВВП соответствующего года доля расходов федерального бюджета по разделу «Образование» составит в 2021 г. 0,9%, в 2022 и 2023 гг. – 0,8%. Инчхонская декларация по повестке дня в области образования до 2030 г. (принятая по итогам Всемирного форума по вопросам образования 2015 г., организованного ЮНЕСКО совместно с ЮНИСЕФ, Всемирным банком, ЮНФПА, ПРООН, ООН-Женщины и УВКБ ООН) предусматривает увеличение государственных расходов на образование до уровня не менее 4-6% ВВП и (или) не менее 15-20% общих расходов государства. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. предусматривала в 2016-2020 гг. расходы бюджетной системы на образование в размере 5,3% ВВП. В соответствии с Основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 г. и на плановый период 2022 и 2023 гг., расходы бюджетной системы Российской Федерации на образование в 2019 г. относительно ВВП составили 3,7%, в 2020 г. оцениваются в 4%, в 2021 г. прогнозируются на уровне 3,9%, в 2022 г. – 3,7%, в 2023 г. – 3,6%, при этом в совокупных бюджетных расходах образование занимает 10-11%. Для достижения минимального уровня финансирования системы образования (4% ВВП), рекомендуемого международным сообществом, с учетом прогнозных показателей ВВП и расходов бюджетной системы необходимо увеличение финансирования образования в 2021 г. на 115,5 млрд руб., в 2022 г. – на 372,7 млрд руб., в 2023 г. – на 531,3 млрд руб. Поскольку финансовые возможности многих регионов ограничены, дополнительные средства целесообразно выделить из федерального бюджета. В таком случае по отношению к объему ВВП соответствующего года доля расходов федерального бюджета по разделу «Образование» в 2021 г. должна составить 1%, в 2022 г. – 1,1%, в 2023 г. – 1,2%.

Распределение бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям (государственным программам Российской Федерации и непрограммным направлениям деятельности), группам видов расходов классификации расходов федерального бюджета на 2021 г. и на плановый период 2022 и 2023 гг. на образование приведено в *таблице 16*.

**Распределение расходов федерального бюджета на образование по уровням (разделам) в 2020-2023 гг., млрд руб.**

Наименование	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
<b>Образование (открытая часть), в т.ч.:</b>	<b>985,2</b>	<b>1 057,7</b>	<b>1 026,0</b>	<b>1 067,9</b>
Дошкольное образование	61,5	43,2	17,9	6,0
Общее образование	146,5	253,9	239,8	270,5
Дополнительное образование детей	34,6	25,4	22,0	20,4
Среднее профессиональное образование	37,3	37,5	38,6	39,2
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	20,7	23,7	24,2	24,6
Высшее образование	607,1	603,9	617,9	639,9
Молодежная политика	17,0	18,2	15,4	13,5
Прикладные научные исследования в области образования	15,5	12,2	11,5	11,6
Другие вопросы в области образования	45,1	39,7	38,9	42,0

*Источник:* Открытые данные сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2020 г., приложение 15 к Законопроекту.

Как следует из *таблицы 16*, расходы федерального бюджета на дошкольное образование будут снижаться в течение всего периода: в 2021 г. в 1,4 раза по сравнению с 2020 г., в 2022 г. сократятся в 2,4 раза по сравнению с 2021 г., в 2023 г. – в 3 раза по сравнению с 2022 г., а по сравнению с 2020 г. – в 10,2 раза.

В период исполнения рассматриваемого закона о федеральном бюджете (2021-2023 гг.) доступность дошкольного образования для детей в возрасте от 2 месяцев до 7 лет должна быть обеспечена на уровне 100%. Согласно целевым показателям государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» доступность дошкольного образования для детей от 3 до 7 лет должна сохраняться на уровне 100%, а для детей в возрасте от 2 месяцев до 3 лет такой уровень должен быть достигнут в 2020 г. Достижение в 2021 г. доступности дошкольного образования для детей в возрасте от 1,5 до 3 лет на уровне 100% было предусмотрено федеральным проектом «Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет» национального проекта «Демография». По данным Минпросвещения России, доступность дошкольного образования для детей от 3 до 7 лет в целом по Российской Федерации составляет 99,08%. Согласно данным ЕМИСС в августе 2020 г. доступность дошкольного образования для детей в возрасте от 1,5 до 3 лет составила всего 82,4%. Проведенные по данным Росстата расчеты показывают, что в 2019 г. охват детей в возрасте от 1 года до 7 лет услугами дошкольного образования в детских садах составил 67,9%, для возрастной когорты от 1 года до 3 лет – 33,1%, от 3 до 7 лет – 82,8%. Поэтому возможно существенное увеличение спроса на услуги дошкольного образования, прежде всего, для детей в возрасте до 3 лет, несмотря на ожидаемое снижение численности детей дошкольного возраста (до 7 лет), которая, по оценкам РАНХиГС, в 2021-2023 гг. будет сокращаться в пределах 3-4% ежегодно. В связи с рисками недостижения показателей доступности дошкольного образования и ограниченными по причине пандемического кризиса возможностями региональных бюджетов может потребоваться дополнительное финансирование за счет средств федерального бюджета. Кроме того, следует учитывать, что решение задач,

направленных на повышение доступности и качества дошкольного образования, развитие в субъектах Российской Федерации инфраструктуры дошкольных образовательных организаций, потребует привлечения в систему дошкольного образования дополнительных кадров педагогических работников, что увеличит нагрузку на бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Расходы федерального бюджета на общее образование (начальное общее, основное общее, среднее общее) в 2021 г. увеличатся в 1,7 раза по сравнению с 2020 г., в 2022 г. немного сократятся по отношению к предыдущему году и составят 94,44% от уровня 2021 г., а затем начнут расти, достигнув в 2023 г. 112,8% от уровня 2022 г. В результате, в 2023 г. расходы на общее образование увеличатся в 1,8 раза от уровня 2020 г. Значительное увеличение согласуется с демографическим фактором, ликвидацией обучения в третью смену к концу 2021 г., необходимостью замены ветхих зданий школ, существенным удорожанием стоимости строительства. По оценкам РАНХиГС, в 2021-2023 гг. численность детей школьного возраста (от 7 до 16 лет) будет ежегодно увеличиваться и в 2023 г. прирост составит около 8,2% к показателю 2020 г. По данным Минпросвещения России, на начало 2019/2020 учебного года в государственных и муниципальных школах в третью смену обучалось 22 801 ученика, что составляет всего 0,14% от их общей численности. Однако ликвидация третьей смены потребует создания дополнительных мест (строительства новых школ или реконструкции старых). Согласно данным того же Минпросвещения России, средний период эксплуатации зданий государственных и муниципальных школ составил в 2019 г. 46 лет, несмотря на сокращение числа ветхих и требующих капитального ремонта школьных зданий в 1,7 раза за период 2000-2018 гг., в том числе вследствие оптимизации школьной сети. Вместе с тем строительство новых школ предполагает значительные капитальные вложения. Согласно приказу Минстроя России от 20 октября 2017 г. № 1452/пр, укрупненный норматив цены строительства школы (на 1 января 2017 г. в базовом регионе – Московская область) в расчете на одно место составляет от 562,47 тыс. руб. (для школы свыше 1100 мест) до 1 552,33 тыс. руб. (для школы на 100 мест).

Отсутствие необходимого объема средств в регионах, в том числе в связи с пандемическим кризисом, может привести к тому, что решение задачи по ликвидации третьей и второй смен растянется на долгие годы, что негативно повлияет на качество образования.

Расходы федерального бюджета на дополнительное образование детей будут сокращаться в течение всего периода: в 2021 г. составят 73,4% от уровня 2020 г., в 2022 г. – 86,4% от уровня 2021 г., в 2023 г. – 93,1% от уровня 2022 г. В результате, в 2023 г. расходы на дополнительное образование детей сократятся в 1,7 раз по сравнению с 2020 г. Вместе с тем, с учетом значимости дополнительного образования для обучения и воспитания подрастающего поколения, представляется важным сохранение бюджетных расходов на уровне по крайней мере 2020 г. (с учетом инфляции они снизятся).

Расходы федерального бюджета на среднее профессиональное образование (далее – СПО) растут и в 2021 г., и в плановый период 2022 и 2023 гг. Вместе с тем, этот рост ниже уровня инфляции, поэтому будет происходить их реальное снижение. В 2021 г. указанные расходы вырастут относительно 2020 г. на 0,4%, в 2022 г. относительно 2021 г. – на 2,9% (самый большой рост), в 2023 г. относительно 2022 г. – на 1,6%. Всего за 2021-2023 гг. расходы федерального бюджета на систему СПО предполагается увеличить на 4,9% относительно 2020 г., что явно недостаточно для ее развития, поскольку в последние годы наблюдается существенный рост доли выпускников 9-ого класса, которые переходят на обучение в профессиональные образовательные организации (далее – ПОО). В некоторых субъектах Российской Федерации этот показатель превышает уже 70%: в Белгородской области он достиг 71,9%, в Республике

Адыгея – 72,7%. Это связано не только с ростом престижа данного уровня образования, но и со сложным материальным положением семей, последствиями эпидемиологической ситуации в Российской Федерации, выходом из «демографической ямы» середины 90-х гг. и, соответственно, увеличением численности молодежи в возрасте от 15 до 19 лет. При этом большинство субъектов Российской Федерации, в ведении которых находится подавляющая часть ПОО, в 2021-2023 гг. будут испытывать проблемы с финансированием данного уровня образования в силу дефицитности региональных бюджетов, что отрицательно скажется на качестве подготовки как рабочих кадров, так и специалистов среднего звена.

В связи с этим целесообразно увеличивать расходы федерального бюджета на данный уровень образования на 5-7% ежегодно с тем, чтобы обеспечить бесперебойную работу системы СПО в условиях продолжающейся пандемии коронавируса (2020/2021 учебный год), необходимого развития дистанционных образовательных технологий, а также цифровой образовательной среды в профессиональных образовательных организациях. Кроме того, в рамках федерального бюджета было бы целесообразно предусмотреть расходы в системе СПО на снижение «цифрового неравенства» среди студентов и преподавателей данной системы, которое проявилось весной-летом 2020 г. при вынужденном переходе ПОО на дистанционное обучение.

Расходы федерального бюджета на высшее образование (исключительно полномочие Федерации) в 2021 г. должны сократиться на 0,5%. В 2022 г. указанные расходы относительно 2021 г. вырастут на 2,3%, а в 2023 г. относительно 2022 гг. – на 3,6% (т.е. в плановом периоде расходы на высшее образование будут расти ниже уровня инфляции). За период 2021-2023 гг. рост расходов на высшее образование относительно 2020 г. составит всего 5,4%, несмотря на поставленную Президентом России задачу увеличения числа бюджетных мест в вузах. Кроме того, острой является потребность в развитии цифровой образовательной среды по крайней мере 20% государственных высших учебных заведений для обеспечения дистанционного обучения как одного из современных форматов высшего образования, идущего взамен, в том числе заочной форме обучения, и увеличивающего возможности получения качественного высшего образования на всей территории Российской Федерации. Кроме того, необходимо, как и в системе СПО, предусмотреть расходы на ликвидацию (снижение) «цифрового неравенства» студентов.

Показательно, что доля расходов на высшее образование в ВВП снижается: с 0,57% ВВП в 2020 г. до 0,52% ВВП в 2021 г. и до 0,48% ВВП в 2023 г. Это весьма значительное снижение доли расходов на высшее образование в ВВП (в 2009 г. – 0,8% ВВП).

Расходы федерального бюджета на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации в 2023 г. относительно 2020 г. должны вырасти на 19,1%. При этом наибольший их рост предполагается в 2021 г. (14,8%), что связано с необходимостью резкого увеличения охвата соответствующими программами работников образования. Вместе с тем уже в 2022 г. относительно 2021 г. указанные расходы увеличиваются всего на 2,0%, а в 2023 г. относительно 2022 г. – на 1,7%, т.е. ниже уровня инфляции, хотя задача переобучения и повышения квалификации работников сохраняется на всех уровнях системы образования.

Расходы федерального бюджета значительно сокращаются на молодежную политику: на 20,3% относительно уровня 2020 г. Вместе с тем, хотя указанное падение происходит за счет сокращения расходов в 2022-2023 гг., а в 2021 г. предусмотрен их рост на 7,0%, представляется, что вопросы молодежной политики, которые в основном финансируются из региональных бюджетов, останутся острыми и в 2022-2023 гг. Поэтому целесообразно их держать не ниже уровня 2021 г.

Расходы федерального бюджета на прикладные научные исследования в области образования относительно 2020 г. снижаются на четверть. При этом они падают на 21,1% относительно 2020 г. уже в 2021 г. в условиях, когда, напротив, требуется их увеличение в связи с теми проблемами в развитии системы образования, которые выявились в период пандемии коронавируса. В 2021-2023 гг. требуются наращивание исследований в области цифровой дидактики, в применении дистанционных образовательных технологий, по моделям финансирования и управления образовательными организациями и др.

Общие расходы на национальный проект «Образование» приведены в *таблице 17*.

*Таблица 17*

**Общие расходы на национальный проект «Образование», млрд руб.**

Наименование	2020 г.	Законо- проект 2021 г.	Законо- проект 2022 г.	Паспорт проекта 2023 г.	Законо- проект 2023 г.	ВСЕГО за 2020 – 2023 гг.
1	2	3	4	5	6	7=2+3+4+6
Национальный проект «Образование»	132,2	171,6	155,7	119,5	184,6	644,2

*Примечание:* \* – показатели СБР по состоянию на 1 сентября 2020 г.

*Источник:* Пояснительная записка, расчеты авторов.

Предполагается, что в 2021 г. расходы на национальный проект «Образование» вырастут на 29,8% относительно 2020 г. (на 39,5 млрд руб.), в 2022 г. – сократятся на 9,3% относительно 2021 г. (на 15,9 млрд руб.), в 2023 г. – вырастут на 18,6% относительно 2022 г. (на 28,9 млрд руб.). В 2023 г. по сравнению с объемами, предусмотренными паспортом проекта на 2023 г., будут увеличены на 54,5% (на 65,1 млрд руб.).

Параметры федеральных проектов по национальному проекту «Образование» представлены в *таблице 18*.

*Таблица 18*

**Параметры федеральных проектов по национальному проекту «Образование» в 2021-2023 гг., млрд руб.**

Образование	2021 г. (Законо- проект)	2022 г. (Законо- проект)	2023 г. (Паспорт проекта)	2023 г. (Законо- проект)	ВСЕГО за 2021-2023 гг.
1	2	3	4	5	6=2+3+5
Федеральный проект «Современная школа»	82,4	73,7	37,7	105,5	261,6
Федеральный проект «Успех каждого ребенка»	13,0	11,0	12,3	10,8	34,8
Федеральный проект «Поддержка семей, имеющих детей»	0,9	1,8	2,0	1,8	4,4
Федеральный проект «Цифровая образовательная среда»	15,1	12,0	13,3	11,8	38,8
Федеральный проект «Учитель будущего»	2,5	2,5	2,7	2,5	7,5
Федеральный проект «Молодые профессионалы»	24,3	23,9	23,8	23,6	71,8
Федеральный проект «Новые возможности для каждого»	1,3	1,3	1,3	1,3	3,9

Образование	2021 г. (Законо- проект)	2022 г. (Законо- проект)	2023 г. (Паспорт проекта)	2023 г. (Законо- проект)	ВСЕГО за 2021-2023 гг.
1	2	3	4	5	6=2+3+5
Федеральный проект «Социальная активность»	9,1	6,4	3,4	4,5	20,0
Федеральный проект «Экспорт образования»	20,8	20,8	20,9	20,8	62,5
Федеральный проект «Социальные лифты для каждого»	2,2	2,3	2,2	2,1	6,6

\* – показатели СБР по состоянию на 1 сентября 2020 г.

Источник: Пояснительная записка (табл. 4.1.4), расчеты авторов.

Как следует из *таблицы 18*, в сравнении с паспортами федеральных проектов в 2023 г. существенное изменение параметров в сторону увеличения предусмотрено только для федерального проекта «Современная школа» (на 67,9 млрд руб.) и незначительное увеличение – для федерального проекта «Социальная активность» (на 1,0 млрд руб.). Другие федеральные проекты предполагают снижение показателей или отсутствие изменений (федеральный проект «Новые возможности для каждого»).

На модернизацию системы среднего профессионального образования, проходящую в рамках федерального проекта «Молодые профессионалы», предусмотрено постепенное увеличение бюджетных ассигнований, в 2022 г. расходы возрастут на 1 075,7 млрд руб., а в 2023 г. – на 607,8 млрд руб.. Резкого роста в 2022 г. бюджетных расходов на проведение чемпионата «Ворлдскиллс», как это было в 2018 г., не предусмотрено.

Кроме того, Законопроектом предусмотрено уменьшение параметров финансового обеспечения системы СПО в рамках национального проекта «Образование», в частности:

- по федеральному проекту «Молодые профессионалы (повышение конкурентоспособности профессионального образования)» – в 2023 г. на 0,5 млрд руб., что связано с приведением параметров финансового обеспечения федерального проекта в соответствие с паспортом.

- на разработку и распространение в системе среднего профессионального образования новых образовательных технологий и форм опережающей профессиональной подготовки: в 2021 г. в объеме 0,7 млрд руб., в 2022 г. – 0,7 млрд руб., в 2023 г. – 0,6 млрд руб.

Указанное сокращение расходов представляется нецелесообразным с учетом необходимости развития в профессиональных образовательных организациях дистанционных форм обучения, а также разработки электронных образовательных ресурсов, роста потребности в постоянном повышении квалификации преподавателей и мастеров производственного обучения в области ИКТ (в 2019 г. доля преподавателей ПОО, прошедших повышение квалификации в области ИКТ, была меньше 10% в 60-ти субъектах Российской Федерации).

Увеличение расходов федерального бюджета в системе СПО предполагается:

- по ведомственной целевой программе «Содействие развитию среднего профессионального образования и дополнительного профессионального образования», в которой предусмотрено увеличение бюджетных ассигнований в 2021-2022 гг. на 0,5 млрд руб. ежегодно на обеспечение питанием, форменным обмундированием и мягким инвентарем обучающихся, подлежащих такому обеспечению в соответствии с законодательством Российской Федерации (Постановление Правительства РФ от 18.09.2017 N 1117 (ред. от 28.03.2019);

– на государственную поддержку профессиональных образовательных организаций в целях обеспечения соответствия их материально-технической базы современным требованиям: в 2021 г. – 4,5 млрд руб., в 2022 г. – 4,5 млрд руб., а в 2023 г. на 5 млн руб. больше, чем в 2022 г.;

– на создание центров непрерывного повышения профессионального мастерства педагогических работников и центров оценки профессионального мастерства и квалификации педагогов (национальный проект «Образование») предусматривают в 2021 г. в объеме 1,5 млрд руб., в 2022 г. – 1,3 млрд руб., в 2023 г. – 2,3 млрд руб.

– на обеспечение проведения аттестации обучающихся по программам среднего профессионального образования с использованием механизма демонстрационного экзамена: в 2021 г. – 0,1 млрд руб., в 2022 г. – 0,1 млрд руб., а в 2023 г. – 0,3 млрд руб., что в 3,45 раза больше, чем в 2022 г.

В составе расходов федерального бюджета на 2021–2023 гг. предусмотрены также межбюджетные трансферты на подготовку и проведение европейского чемпионата по профессиональному мастерству по стандартам «Ворлдскиллс» в г. Санкт-Петербурге в 2022 г. (национальный проект «Образование») в 2021 г. в объеме 0,2 млрд руб., в 2022 г. – 0,3 млрд руб.

Расходы федерального бюджета в 2020–2023 гг. на реализацию государственной программы «Развитие образования» представлены в *таблице 19*.

*Таблица 19*

**Расходы федерального бюджета в 2020–2023 гг. на реализацию государственной программы «Развитие образования», млрд руб.**

Наименование	2020 г.*	2021 г.			2022 г.			2023 г.	
		Закон № 380-ФЗ	Законо-проект	<i>Δ к закону, %</i>	Закон № 380-ФЗ	Законо-проект	<i>Δ к закону, %</i>	Законо-проект	<i>Δ к закону, %</i>
1	2	3	4	<i>5=4/3*100</i>	6	7	<i>8=7/6*100</i>	9	<i>10=9/7*100</i>
<b>ВСЕГО</b>	<b>296,0</b>	<b>388,5</b>	<b>378,7</b>	<b>97,5</b>	<b>338,4</b>	<b>334,3</b>	<b>98,8</b>	<b>355,2</b>	<b>106,2</b>
Подпрограмма «Развитие среднего профессионального и дополнительного профессионального образования»	38,8	36,5	35,7	97,8	37,3	36,2	97,3	36,1	99,6
Подпрограмма «Развитие дошкольного и общего образования»	203,8	295,9	290,9	98,3	249,1	250,3	100,5	272,8	109,0
Подпрограмма «Развитие дополнительного образования детей и реализация мероприятий молодежной политики»	46,6	48,8	44,7	91,5	46,7	39,4	84,3	37,3	94,8
Подпрограмма «Совершенствование управления системой образования»	6,9	7,2	7,4	101,6	5,3	8,4	158,2	8,9	105,8

*Примечание:* \* – показатели сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2020 г.

*Источник:* Пояснительная записка.

Задачи по вхождению Российской Федерации в число десяти ведущих стран по качеству общего образования, формированию эффективной системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, созданию условий для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности требуют вложений как в развитие инфраструктуры дошкольного и общего образования, так и в укрепление кадрового потенциала системы образования. Сокращение расходов относительно ранее утвержденных объемов при сохранении целевых показателей предполагает существенное повышение эффективности использования бюджетных средств. Без оценки возможностей для повышения эффективности мероприятий ГП РО сокращение финансирования значительно повышает риски недостижения целевых показателей.

По отношению к объему ВВП соответствующего года доля расходов раздела «Образование» федерального бюджета составит в 2021 г. 0,9%, в 2022 и 2023 гг. – 0,8%. Однако, по нашим оценкам, для решения тех задач, которые стоят перед сферой образования в ближайшем будущем, расходы федерального бюджета на образование в размере 1,0%-1,1% ВВП являются необходимым минимумом.

### Расходы на НИОКР

Бюджетные ассигнования на НИОКР гражданского назначения, запланированные на 2021-2023 гг., будут возрастать, начиная с 2022 г. - на 5,8% в 2022 г. и на 3,4% в 2023 г. Однако ранее планировавшиеся бюджетные ассигнования (на 2021-2022 гг.) были скорректированы в сторону сокращения (*таблица 20*). Падение бюджетных расходов на гражданские НИОКР по сравнению с ранее планировавшимися составляет в среднем 5-6% в год.

*Таблица 20*

#### Динамика ассигнований на НИОКР гражданского назначения в 2021-2023 гг.

Показатель	2021 г.	2022 г.	2023 г.
<b>Расходы федерального бюджета на НИОКР гражданского назначения, всего, млрд руб.</b>	<b>486,1</b>	<b>514,4</b>	<b>531,7</b>
<i>Изменение к предыдущему году, %</i>	-3,9	+5,8	+3,4
<i>Прирост в сравнении с законопроектом на 2020-2022 гг., в каждом году, %</i>	-6,3	-4,9	-

*Источник:* Пояснительная записка, расчеты авторов.

Вместе с тем секвестр сказался по-разному на программах и исследованиях разных типов.

В разрезе государственных программ главной является государственная программа «Научно-технологическое развитие Российской Федерации», где аккумулируются основные источники бюджетного финансирования НИОКР, включая национальный проект «Наука». По данной программе расходы на НИОКР будут расти темпами, вдвое опережающими прирост суммарных расходов федерального бюджета на НИОКР: в 2022 г. расходы на НИОКР в рамках указанной программы вырастут на 10,2% (с 248,8 млрд руб. в 2021 г. до 274,2 млрд руб. в 2022 г.), а в 2023 г. – на 8,9% (до 298,6 млрд руб.).

Еще более высокими темпами будут возрастать расходы на фундаментальные исследования – на 10,8% в год. Их доля в общих расходах на гражданские НИОКР будет ежегодно расти (*таблица 21*), что означает сокращение бюджетных ассигнований на прикладные научные исследования. Однако по сравнению с ранее планировавшимися (на 2020-2022 гг.) ассигнованиями на фундаментальные исследования произошло небольшое сокращение - на 2,3% на 2021 г. и на 6,9% на 2022 г. В области поддержки фундаментальных исследований очевиден также тренд на усиление бюджетного

финансирования Российского научного фонда (РНФ) и постепенное снижение ассигнований на поддержку Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) (таблица 21). В целом это негативная тенденция для фундаментальной науки, поскольку РНФ поддерживает относительно скромное число проектов, тогда как РФФИ обеспечивал большие возможности развития инициативных научных работ, хотя и за существенно более скромные средства в расчете на грант. В отсутствии новых научных фондов данная тенденция де-факто означает сокращение грантовой поддержки исследований, что повлечет за собой чрезмерный рост конкурентности.

Таблица 21

#### Бюджетные ассигнования на фундаментальные исследования

Вид расходов	2021 г.	2022 г.	2023 г.
Фундаментальные исследования (подраздел ФКР), млрд руб.	210,5	233,3	258,7
Доля в общих расходах на гражданские НИОКР, %	43,3	45,4	48,7
Российский фонд фундаментальных исследований	22,6	22,2	22,0
Российский научный фонд	22,9	24,8	25,3

Источник: Пояснительная записка, расчеты авторов.

Основной национальный проект в сфере НИОКР – национальный проект «Наука». Ассигнования на него практически остаются неизменными по сравнению с Законом № 380-ФЗ. Финансирование проекта предполагается на уровне 99,5%-100% от запланированного (таблица 22). Сокращение ассигнований предусмотрено по наименее ресурсоемкому федеральному проекту «Развитие кадрового потенциала в сфере исследований и разработок», и оно касается не основной деятельности, а финансирования проведения информационной кампании, направленной на популяризацию научной деятельности среди молодежи, и медиа сопровождения реализации национального проекта «Наука». Такое сокращение вполне обосновано с учетом того, что данные средства идут на те же цели, только в рамках национального проекта «Образование».

Следует также отметить изменения по подпрограмме «Инфраструктура научной, научно-технической и инновационной деятельности», в части, связанной с реализацией национального проекта «Наука». В национальном проекте «Наука» по данному подразделу прирост обеспечивается, согласно Пояснительной записке, за счет ассигнований на строительство двух новых современных научно-исследовательских судов. И почти на такую же сумму (около 9 млрд руб.) сокращается финансовое обеспечение обновления приборной базы ведущих организаций, выполняющих научные исследования и разработки. Таким образом, строительство судов будет производиться фактически за счет недофинансирования обновления приборной базы науки в целом.

Существенное сокращение бюджетных ассигнований на НИОКР предполагается для подпрограмм / проектов, направленных на разработку передовых технологий.

По федеральному проекту «Цифровые технологии» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» предусмотрено сокращение ассигнований более, чем на 50% (таблица 22). В Пояснительной записке даны разъяснения только по некоторым видам сокращаемых расходов. Самым существенным (но не критическим для всего проекта) будет снижение ассигнований на деятельность уже созданных, а также отбор и поддержку новых лидирующих исследовательских центров, ведущих работы по «сквозным» технологиям (на 1,7 млрд руб. в 2021 г., 2,5 млрд руб. в 2022 г. и 1,6 млрд руб. в 2023 г.).

В дополнение к этому в рамках подпрограммы «Содействие проведению научных исследований и опытных разработок в гражданских отраслях промышленности» государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» предполагается уменьшить бюджетные ассигнования на 2,7

млрд руб. в 2021 г., и на 0,8 млрд руб. в 2022 г. и в 2023 г., на предоставление субсидий российским организациям на компенсацию части затрат на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по современным технологиям. Предлагаемые бюджетные изменения приведут к ощутимому сокращению государственной поддержки НИОКР по перспективным технологическим направлениям во всех секторах науки.

Наконец, примечательны скромные ассигнования на новый федеральный проект «Искусственный интеллект» в рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»: планируется выделить за три года 16,6 млрд руб. (таблица 22). Частично данный проект должен финансироваться и из средств государственной программы «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности», но в существенно меньших размерах. Ассигнования на все виды НИОКР в рамках этой программы, согласно приложению 10 к Пояснительной записке, будут неизменными в 2021-2023 гг. (на уровне 9,5 млрд руб. в год), что с учетом инфляции означает некоторое сокращение расходов.

Для сравнения, в США к 2022 г. планируется довести федеральные расходы на гражданские НИОКР в области искусственного интеллекта до 2 млрд долл.<sup>32</sup>, страны ЕС намереваются тратить 20 млрд евро в год на эти же цели<sup>33</sup>. В Китае, по оценкам за 2018 г., из государственного бюджета было выделено 1,7-5,7 млрд долл.<sup>34</sup> на гражданские исследования и разработки в области искусственного интеллекта. Таким образом, при планируемом уровне бюджетных ассигнований Россия существенно отстанет от ведущих стран, вкладывающих средства в развитие технологий искусственного интеллекта.

Позитивной тенденцией в области поддержки прикладных НИОКР является существенный прирост бюджета Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. Согласно приложению 12 к Законопроекту, бюджетные ассигнования на НИОКР, реализуемые через указанный Фонд, возрастут за три года на 45%, с 12 млрд руб. в 2021 г. до 17,4 млрд руб. в 2023 г. Такой существенный прирост связан с тем, что Фонд содействия поддерживает НИОКР на малых предприятиях в рамках не только своей основной деятельности, но и по программе «Цифровая экономика», а также Национальной технологической инициативе. Таким образом, для малых инновационных компаний появляется единая «точка входа» для получения финансирования НИОКР.

По результатам анализа Законопроекта в части расходов на НИОКР можно сделать следующие выводы:

1. Объемы планируемых бюджетных ассигнований на НИОКР несколько сократились по сравнению с показателями предыдущего планового периода, однако предусмотрен ежегодный рост расходов на гражданские НИОКР. Наиболее высокими темпами будут расти ассигнования на фундаментальные научные исследования.

2. Ассигнования на НИОКР для развития перспективных и «сквозных» технологий существенно сокращаются, что закладывает отставание в развитии от ведущих стран. С учетом текущей низкой практической отдачи науки для экономического и технологического развития страны планируемое изменение бюджетных ассигнований является контрпродуктивным.

---

<sup>32</sup> Mason J. Trump to make lower, \$2 billion spending request for border wall: officials. Reuters. 9.2.2020. <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-budget-wall/trump-to-make-lower-2-billion-spending-request-for-border-wall-officials-idUSKBN2030L2>

<sup>33</sup> <https://www.dw.com/ru/ес-регламентирует-работы-в-области-искусственного-интеллекта/a-52435591>

<sup>34</sup> <https://cset.georgetown.edu/wp-content/uploads/Chinese-Public-AI-RD-Spending-Provisional-Findings-2.pdf>

Таблица 22

## Показатели изменения бюджетных ассигнований по основным программам и проектам финансирования НИОКР, млрд руб.

Название программы / федерального проекта	2020 г.*	2021 г.			2022 г.			2023 г.		
		Закон № 380-ФЗ	Законопроект	$\Delta$ к закону, %	Закон № 380-ФЗ	Законопроект	$\Delta$ к закону, %	Паспорт проекта	Законопроект	$\Delta$ к Паспорту проекта на 2023 г., %
1	2	3	4	$5=4/3*100$	6	7	$8=7/6*100$	9	10	$11=10/9*100$
Государственная программа "Научно-технологическое развитие Российской Федерации"	767,9	836,7	802,7	95,9	883,6	837,1	94,7	-	880,7	105,2**
В том числе										
Национальный проект «Наука»	45,7	55,1	54,9	99,5	76,4	76,2	99,9	97,8	97,8	100,0
<b>Наукоёмкие проекты / подпрограммы технологического развития</b>										
Федеральный проект "Цифровые технологии" Национальной программы "Цифровая экономика Российской Федерации"	18,6	41,6	19,8	47,7	67,3	31,7	47,1	65,9	29,0	44,0
Федеральный проект "Искусственный интеллект"	0,0	0,0	4,2	-	0,0	6,5	-	0,0	5,9	-
Подпрограмма "Содействие проведению научных исследований и опытных разработок в гражданских отраслях промышленности" государственной программы "Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности"	10,3	14,4	11,8	82,0	15,2	14,4	94,4		13,6	94,6**

Примечания:

\* – показатели СБР по состоянию на 1 сентября 2020 г.;

\*\* –  $\Delta$  к Законопроекту на 2022 г., %.

Источник: Пояснительная записка.

## Расходы на здравоохранение

Законопроект предполагает сокращение объемов финансирования здравоохранения в номинальном выражении с 1 264,7 млрд руб. в 2020 г. до 1 129,4 млрд руб. в 2021 г., то есть на 10,7%. При этом финансирование профильного национального проекта сокращено на 3,8% по сравнению со значениями, предусмотренными Законом № 380-ФЗ на 2021 г. Основное направление сокращения расходов внутри федеральных проектов, входящих в состав национального проекта в сфере здравоохранения, – снижение инвестиционных расходов. Основная статья текущих расходов в рамках национального проекта – предоставление межбюджетного трансферта Фонду обязательного медицинского страхования (далее – ФОМС) на оплату онкопомощи в соответствии с клиническими рекомендациями, осталась неизменной по сравнению с ранее запланированным уровнем на 2021 г. (140 млрд руб.) и увеличилась по сравнению с 2020 г. на 20 млрд руб.

С нашей точки зрения, указанный подход может быть признан оправданным в условиях текущей макроэкономической ситуации. Вместе с тем при составлении Законопроекта на 2021 г. не было в полной мере учтено, что согласно Федеральному закону от 13 июля 2020 г. N 206-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения граждан лекарственными препаратами, медицинскими изделиями и специализированными продуктами лечебного питания" (далее – Закон № 206-ФЗ) с 2021 г. перечень программы обеспечения необходимыми лекарственными средствами (далее - ОНЛС) должен быть сформирован в объеме, не менее чем предусмотрено перечнем жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов (далее - ПЖНП). Таким образом, все препараты, включенные в ПЖНП, со следующего года автоматически попадут в федеральную льготу и должны закупаться больным при наличии у них права на льготное обеспечение в рамках ОНЛС.

По состоянию на 2020 г. в ОНЛС входило 406 международных непатентованных наименований (далее - МНН), в то время как в ПЖНП – 758 МНН. Таким образом, со следующего года перечень препаратов,купаемый в рамках федеральной льготы, увеличится на 86% (без учета препаратов, которые войдут в ПЖНП с 2021 г.) Однако Законопроект предполагает увеличение субвенции на оказание отдельным категориям граждан социальной услуги по обеспечению лекарственными препаратами для медицинского применения по рецептам на лекарственные препараты, медицинскими изделиями по рецептам на медицинские изделия, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов в 2021-2022 гг. только на 1,0 млрд руб. ежегодно, то есть на 2,7%.

Фактическое отсутствие финансирования новых обязательств по лекарственному обеспечению больных в рамках программы ОНЛС, с нашей точки зрения, приведет к усилению дефицита программы и не позволит повысить доступность лекарственных средств для населения, как это было предусмотрено принятым ранее Законом № 206-ФЗ.

### *Бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования*

В части доходов ФОМС Законопроект не предполагает сколь-либо значимых изменений, по сравнению с действующим законом о бюджете ФОМС на 2020 г. и плановый период 2021 и 2022 гг. Наиболее существенным изменением в доходах ФОМС в 2021 г. стало увеличение трансферта из федерального бюджета на компенсацию выпадающих доходов в связи с пониженными тарифами страховых взносов с 12,0 млрд руб. в 2020 г. до 35 – 40 млрд руб. в 2021-2023 гг. вследствие установления в 2020 г. пониженных ставок страховых взносов на обязательное медицинское страхование (далее - ОМС) некоторых категорий работающего населения.

С точки зрения расходов ФОМС наиболее значимым изменением по сравнению с предыдущими периодами является выделение отдельного «федерального сегмента» ОМС, в рамках которого ФОМС будет самостоятельно оплачивать специализированную, в том

числе высокотехнологичную, медицинскую помощь в условиях дневного и круглосуточного стационара, оказанную в федеральных медицинских организациях за счет средств нормированного страхового запаса (далее - НСЗ) ФОМС. В связи с этим расходы из НСЗ ФОМС планируется увеличить с 21 млрд руб. в 2020 г. до 143-157 млрд руб. в 2021-2023 гг. Для создания соответствующего правового механизма вместе с Законопроектом Правительством РФ был внесен проект Федерального закона № 1027750-7 «О внесении изменений в Федеральный закон "Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (далее - Законопроект № 1027750-7).

Законопроект № 1027750-7 предполагает создание отдельного реестра медицинских организаций, отдельной процедуры заключения тарифного соглашения и установления плановых объемов помощи. В рамках выполнения этих функций ФОМС будет вести федеральный реестр экспертов и (по всей видимости) проводить контроль объемов, качества и доступности медицинской помощи. При этом предлагается исключить из сферы деятельности страховые медицинские организации (далее - СМО) - Законопроект № 1027750-7 предусматривает прямое финансирование федеральных медицинских организаций со стороны ФОМС на основании Договора на реализацию базовой программы обязательного медицинского страхования, минуя СМО и без осуществления ими контроля доступности и качества медицинской помощи.

Причинами предлагаемых изменений являются трудности, с которыми сталкиваются федеральные учреждения при участии в реализации территориальных программ ОМС, ориентированных преимущественно на региональные учреждения здравоохранения. Однако реализация заложенных в Законопроект № 1027750-7 предложений сопряжена с другими, не менее серьезными рисками.

Во-первых, для финансирования помощи в федеральных медицинских организациях будут использованы в том числе те средства, которые сегодня расходуются в рамках территориальных программ ОМС. Таким образом, часть страховых взносов на обязательное медицинское страхование, которые уплачивают и органы государственной власти субъектов РФ за неработающее население, будет выведено из-под контроля территориальных фондов ОМС. Законопроект о бюджете ФОМС предполагает снижение темпа роста финансирования территориальных программ ОМС – субвенций в бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования (далее - ТФОМС) в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при осуществлении переданных полномочий по организации ОМС на территориях субъектов Российской Федерации. Если в предыдущие годы темп роста размера такой субвенции в номинальном выражении составлял не менее 5% в год, то на 2021 г. законопроект о бюджете ФОМС предполагает увеличение ее размера только на 2,3%. При этом действующий закон о бюджете предполагает увеличение размера субвенции на 6,0% в 2021 г. (рисунки 1). В результате, создаются риски неисполнения субъектами РФ возложенных на них обязательств в сфере ОМС.



**Рисунок 1 – Динамика размера субвенции в ТФОМС в 2016-2023 гг., млн руб.**

Во-вторых, Законопроект № 1027750-7 предполагает создание двух отдельных сегментов системы ОМС, управляемых различными и никак не связанными друг с другом агентами. Фактически застрахованный будет взаимодействовать с двумя страховщиками: со СМО (в рамках общего сегмента ОМС) и ФОМС (в рамках сегмента, выделенного для федеральных организаций). При этом неясны вопросы организации преемственности оказания помощи между данными сегментами. Таким образом, создаются риски создания двух систем ОМС – «привилегированной» и обычной.

В-третьих, распределение федеральных медицинских организаций между субъектами РФ неравномерно. Те субъекты РФ, которые имеют значительную долю федеральных организаций на территории, оказываются явно в привилегированном положении, так как у них высвобождается значительный объем средств для оплаты специализированной медицинской помощи в других медицинских организациях и сохраняется высокая доступность для получения медпомощи в федеральных организациях. Учитывая другие факторы косвенного неравномерного распределения средств (разный уровень заболеваемости по онкологии, разное количество ФАПов и др. при одинаковом размере субвенции на одного застрахованного с учетом коэффициента дифференциации) суммирование указанных параметров может усугубить различную доступности медицинской помощи в субъектах РФ.

В-четвертых, в создаваемом сегменте ОМС будет отсутствовать независимый контроль доступности и качества медицинской помощи. И ФОМС, и федеральные медицинские организации находятся в подчинении Минздрава России, что создает соблазн использовать данное административное подчинение для вмешательства в экспертную деятельность ФОМС и формирует типичный конфликт интересов не в пользу пациента.

Следует отметить, что для реализации дополнительных полномочий ФОМС, вероятно, потребуется увеличить штат сотрудников. Таким образом, создается реальная угроза использования средств системы ОМС (или бюджетных средств) на формирование новых структурных подразделений для осуществления расчетов за медицинскую помощь и проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи, т.е. на выполнения функционала, который в нынешней системе уже успешно выполняют СМО. При этом соответствующие расходы законопроектом о бюджете ФОМС не предусмотрены.

Также отметим, что Законопроект № 1027750-7 предлагается в 2 раза сократить расходы, связанные с оплатой услуг страховых медицинских организаций с текущего

уровня 1-2% до уровня 0,5-1% от суммы средств, поступивших в СМО по дифференцированным подушевым нормативам. Реализация данного предложения может привести к нерентабельности деятельности СМО и невозможности полноценно осуществлять возложенные на них функции. Двукратное сокращение финансирования СМО не будет иметь негативных последствий для СМО только в том случае, если рентабельность их деятельности превышает 50%. Однако, по нашим оценкам, рентабельность деятельности СМО варьируется в пределах 10-20%, еще и может сокращаться на финансирование понесенных ими ранее расходов на организацию ОМС для выполнения возложенного на них функционала. Финансово-экономическое обоснование данного сокращения в комплекте документов к законопроекту не представлено, при этом диапазон 1-2% ранее был установлен исходя из приемлемого уровня рентабельности СМО в 2010 г.

С нашей точки зрения, возможно реализовать идею выделения отдельного сегмента ОМС путем корректировки подзаконных актов (без изменений федерального законодательства). Для этого возможно реализовать следующие шаги:

1. Федеральным законом о бюджете ФОМС в составе средств нормированного страхового запаса ФОМС выделяются целевые средства для оплаты специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи в федеральных учреждениях.

2. Субъекты РФ ежегодно формируют заказ на объемы медицинской помощи, необходимой застрахованным для выполнения конкретными федеральными организациями в условиях дневного и круглосуточного стационара, и направляют его в Минздрав России к установленному сроку.

3. Минздрав России создает комиссию из представителей ведомств, имеющих ведомственные организации здравоохранения и др. Комиссия распределяет объемы по федеральным организациям, устанавливает единые тарифы для них.

4. В рамках действующего законодательства в субъектах СМО осуществляют весь свой функционал в отношении федеральных медицинских организаций и их пациентов (проведение контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи, защиту прав застрахованных и др.), включая оплату медицинской помощи.

5. ТФОМС получает реестры счетов по федеральным организациям от СМО и представляет их в ФОМС. ФОМС компенсирует расходы ТФОМС на оплату помощи в федеральных медицинских организациях за счет выделенной части средств нормированного страхового запаса.

6. ТФОМС в рамках действующего законодательства проводит повторную экспертизу и защиту прав застрахованных.

С нашей точки зрения, реализация такого варианта позволит в существенной степени снизить риски, связанные с вносимыми изменениями, а также продолжит курс на построение современной системы ОМС на основе страховых принципов.

### **Расходы на социальную политику**

Согласно Пояснительной записке федеральный бюджет в части расходов на социальную политику, как и в предыдущем году, сформирован с учетом реализации национальных целей и целевых показателей, заданных Указом Президента России № 474 по обеспечению устойчивого роста численности населения Российской Федерации, снижению уровня бедности в два раза по сравнению с показателем 2017 г.

Формирование бюджетных ассигнований на 2021 и 2022 гг. осуществлялось на основе бюджетных ассигнований, утвержденных Законом № 380-ФЗ, бюджетные ассигнования 2023 г. приняты равными утвержденным Законом № 380-ФЗ на 2022 г. При этом, законодательно установленный объем бюджетных ассигнований был уточнен не только на прогнозный уровень инфляции (индекс роста потребительских цен) и в связи с

изменением численности (контингента) получателей социальных выплат и пособий, пенсий, грантов, но и в связи с принятыми решениями по оптимизации (уменьшению) в целях приоритизации мероприятий, направленных на социальную поддержку граждан, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в 2021 – 2023 гг. (например, по национальному проекту «Производительность труда и поддержка занятости», национальной программе «Цифровая экономика Российской Федерации», национальному проекту «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» и др.). В связи с чем доля расходов на социальную политику в общем объеме расходов федерального бюджета будет увеличиваться (2020 г. - 24,3%, 2021 г. - 26%, в 2022 и 2023 гг. – 27%). Наблюдается увеличение расходов практически по всем подразделам раздела «Социальная политика» и в целом на социальную политику (таблица 23). При этом расходы увеличиваются преимущественно на адресные меры социальной поддержки, в первую очередь, семей с детьми, как категорию наиболее подверженную рискам бедности. Поэтому бюджет можно охарактеризовать как более социально ориентированный.

Таблица 23

**Динамика расходов на «Социальную политику» в 2019-2023 гг., млрд руб.**

Наименование	2019 г. Факт	2020 г. Закон	2021 г. (Законо- проект)	2022 г. (Законо- проект)	2023 г. (Законо- проект)
<b>Социальная политика, всего</b>	<b>4 882,8</b>	<b>4 990,4</b>	<b>5 520,9</b>	<b>5 683,5</b>	<b>5 989,2</b>
Пенсионное обеспечение	3 271,6	3 249,7	3 234,3	3 346,3	3 326,5
Социальное обслуживание населения	17,8	19,1	19,5	19,6	20,8
Социальное обеспечение населения	1 058,4	1 062,8	1 265,0	1 263,7	1 476,8
Охрана семьи и детства	521,6	635,6	963,0	1 011,5	1 120,4
Прикладные научные исследования	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Другие вопросы в области социальной политики	13,1	22,9	38,8	42,2	44,6
<i>Доля расходов федерального бюджета по разделу «Социальная политика» в ВВП, %</i>	<i>4,4</i>	<i>4,7</i>	<i>4,8</i>	<i>4,6</i>	<i>4,5</i>

*Источник:* Приложение 13 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», статья 1 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», Приложение 14 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», статья 1 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», отчет Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета за 2019 г., Росстат, расчеты авторов.

Структура расходов на социальную политику остается практически неизменной. Подавляющее место в ней занимают расходы на пенсионные выплаты (таблица 23).

По национальному проекту «Демография» на 2021-2022 гг. предусмотрено сокращение расходов по всем входящим в его состав федеральным проектам. В 2023 г. запланирован рост расходов за счет федерального проекта «Финансовая поддержка семей при рождении детей». Сокращение расходов в 2021-2022 гг. связано с уточнением численности получателей по двум «семейным» мерам: предоставление материнского (семейного) капитала и ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка. Увеличение расходов, также связано с различными «семейными» мерами и объясняется в Пояснительной записке, в первую очередь, уточнением прогнозной численности получателей выплат, а также существенным ростом количества получателей (в части ежемесячной денежной выплаты на ребенка в возрасте от трех до семи лет включительно), в связи с увеличением в два раза минимального размера ежемесячного пособия по уходу за первым ребенком до полутора лет и необходимостью увеличения до

10,0 млрд руб. ежегодно на доведение объема субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа по договорам найма специализированных жилых помещений. Наиболее существенное увеличение расходов на «семейные» меры запланировано на 2023 г. (изменение к паспорту проекта на 2023 г. - 184,4%).

Снижаются расходы федерального бюджета и на реализацию государственной программы «Социальная поддержка граждан». Традиционно снижение касается подпрограммы «Модернизация и развитие социального обслуживания населения», но также затрагивает и подпрограммы «Повышение эффективности государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций», «Старшее поколение» и «Обеспечение условий реализации государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан».

Расходы на подпрограмму «Обеспечение государственной поддержки семей, имеющих детей» остаются практически стабильными (сохраняются относительно Закона № 380-ФЗ) и демонстрируют некоторый несущественный рост по подпрограмме «Обеспечение мер социальной поддержки отдельных категорий граждан». Изменения также связаны с уточнением/уменьшением численности получателей различных мер социальной поддержки. При этом обращает на себя внимание некоторая нестыковка: уменьшение бюджетных ассигнований в части осуществления ежемесячной денежной выплаты инвалидам поясняется сокращением численности получателей, но при этом на осуществление различных компенсационных выплат лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами и детьми-инвалидами, в Законопроекте закладывается увеличение бюджетных ассигнований также в связи с уточнением численности получателей. Можно предположить, что это связано с увеличением размера ежемесячных выплат лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами и инвалидами с детства I группы (в 2021 г. на 17,4 млрд руб., в 2022 г. на 6,4 млрд руб. и в 2023 г. на 6,4 млрд руб.). Тем не менее, считаем необходимым дать дополнительное обоснование изменений в расходах на меры социальной поддержки данным категориям граждан.

Сокращение бюджетных расходов заложено и по ведомственной целевой программе «Оказание государственной поддержки гражданам в обеспечении жильем и оплате жилищно-коммунальных услуг» практически по всем льготным категориям получателей, включая молодые семьи и расходы по федеральному проекту «Финансовая поддержка семей при рождении детей». Данное сокращение явно отразится на существующей очереди льготников и еще больше усугубит ситуацию с предоставлением данных мер социальной поддержки.

Существенное увеличение расходов федерального бюджета (изменение к закону - 206,8% в 2021 г. и 138,1% в 2022 г.) на реализацию государственной программы «Содействие занятости населения» связано с увеличением численности безработных граждан, получающих социальные выплаты.

#### *Расходы на пенсионное обеспечение*

В соответствии с Законопроектом расходы федерального бюджета по разделу «Пенсионное обеспечение» в 2021-2023 гг. составят 3 234,3 млрд руб., 3 346,2 млрд руб. и 3 326,5 млрд руб. соответственно. В долях ВВП расходы будут сокращаться в указанный период с 2,8% ВВП до 2,5% ВВП (таблица 24). Также в реальном выражении в 2021-2023 гг. будут снижаться расходы бюджета Пенсионного фонда РФ (далее – ПФР) с 8,3% ВВП до 7,9% ВВП в соответствии с проектом Федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (далее – Проект бюджета ПФР) (таблица 25).

В реальном выражении с учетом индекса потребительских цен расходы федерального бюджета по разделу «Пенсионное обеспечение» сократятся в 2021-2023 гг. на 0,4-4,4% относительно уровня предыдущего года.

Обращает на себя внимание то, что расходы федерального бюджета на выплату пенсий военнослужащим, членам их семей и лицам, приравненным к ним по пенсионному обеспечению, в период с 2021 г. по 2022 г. сокращаются в номинальном выражении в 1,9 раза (с 797,5 млрд руб. до 414,8 млрд руб.). Также отметим неравномерную динамику объема межбюджетных трансфертов на обязательное пенсионное страхование: в период с 2020 г. по 2021 г. указанный объем трансфертов сократился в номинальном выражении в 2,3 раза (с 966,7 млрд руб. до 427,6 млрд руб.), а затем увеличился в номинальном выражении в 1,9 раза в период с 2021 г. по 2022 г. (с 427,6 млрд руб. до 830,2 млрд руб.). Представляется, что такая неравномерная динамика объема расходов федерального бюджета по указанным направлениям требует проведения дополнительного анализа.

Объем трансфертов из федерального бюджета по разделу «Пенсионное обеспечение» увеличится с 2,04% ВВП в 2021 г. до 2,15% ВВП 2023 г. (таблица 24). В том числе увеличится относительно ВВП объем трансферта на обязательное пенсионное страхование и объем трансферта, связанного с возмещением расходов по выплате страховых пенсий в связи с зачетом в страховой стаж нестраховых периодов. При этом в период с 2021 г. по 2023 г. сократится относительно ВВП объем трансфертов на валоризацию величины расчетного пенсионного капитала и софинансирование формирования пенсионных накоплений.

Значительное увеличение объема трансферта из федерального бюджета на компенсацию выпадающих доходов бюджету Пенсионного фонда РФ в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в 2021 г. по сравнению с 2020 г. (более чем в 6 раза в номинальном выражении) обусловлено установлением пониженных тарифов страховых взносов для субъектов малого и среднего предпринимательства.

В соответствии с Проектом бюджета ПФР расходы бюджета Пенсионного фонда РФ на выплату страховых пенсий сократятся с 6,72% ВВП в 2021 г. до 6,34% ВВП в 2023 г. Расходы бюджета Пенсионного фонда РФ на социальное обеспечение населения в рассматриваемый период также снизятся относительно ВВП (соответственно, с 0,49% до 0,46% ВВП). В частности, в 2023 г. относительно 2021 г. сократятся в реальном выражении с учетом ИПЦ расходы на поддержку граждан, подвергшихся воздействию радиации (на 4,7%), Героев Социалистического Труда и Героев Труда Российской Федерации (на 18,0%), инвалидов (на 2,5%). Сокращение объема финансирования поддержки инвалидов даже с учетом заложенной индексации выплат свидетельствует о том, что объемы финансирования планировались с учетом существенного сокращения численности инвалидов. Представляется, что такой прогноз численности инвалидов требует более детального анализа и обоснования.

Таблица 24

## Расходы федерального бюджета по разделу «Пенсионное обеспечение» в 2020-2023 гг.

Наименование	млрд руб.				% к предыдущему году			% к предыдущему году, с учетом индекса цен			% к ВВП			
	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
<b>Пенсионное обеспечение</b>	<b>3 249,7</b>	<b>3 234,3</b>	<b>3 346,2</b>	<b>3 326,5</b>	<b>99,5</b>	<b>103,5</b>	<b>99,4</b>	<b>96,1</b>	<b>99,6</b>	<b>95,6</b>	<b>3,04</b>	<b>2,80</b>	<b>2,69</b>	<b>2,50</b>
Государственная программа Российской Федерации "Социальная поддержка граждан"	84,2	110,5	108,5	108,7	131,3	98,1	100,2	126,7	94,5	96,3	0,08	0,10	0,09	0,08
ОМ "Оказание мер социальной поддержки ветеранам Великой Отечественной войны и боевых действий"	2,8	2,4	2,1	1,8	85,1	87,8	88,2	82,2	84,5	84,8	0,00	0,00	0,00	0,00
ОМ "Оказание мер государственной поддержки инвалидам"	0,5	0,5	0,5	0,5	97,6	97,2	97,2	94,2	93,5	93,4	0,00	0,00	0,00	0,00
ОМ "Предоставление социальных доплат к пенсии"	77,5	104,5	102,7	103,3	134,8	98,3	100,6	130,1	94,6	96,7	0,07	0,09	0,08	0,08
Выплата федеральной социальной доплаты к пенсии (Межбюджетные трансферты)	47,9	87,4	84,8	84,8	182,7	97,1	99,9	176,3	93,4	96,0	0,04	0,08	0,07	0,06
Субсидии на выплату региональных социальных доплат к пенсии (Межбюджетные трансферты)	29,6	17,0	17,9	18,6	57,5	104,9	104,0	55,5	101,0	100,0	0,03	0,01	0,01	0,01
ОМ "Выплата дополнительного материального обеспечения гражданам за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией"	3,4	3,2	3,2	3,0	93,9	99,7	95,1	90,6	96,0	91,4	0,00	0,00	0,00	0,00
Государственная программа Российской Федерации "Обеспечение обороноспособности страны"	-	0,005	0,005	0,005	-	100,0	100,0	-	96,2	96,2	-	0,00	0,00	0,00
ОМ "Обеспечение денежным довольствием военнослужащих, заработной платой гражданского персонала, а также выплата пособий и компенсаций"	-	0,005	0,005	0,005	-	100,0	100,0	-	96,2	96,2	-	0,00	0,00	0,00
Развитие пенсионной системы Российской Федерации	3 107,6	3 048,9	3 159,9	3 152,2	98,1	103,6	99,8	94,7	99,8	95,9	2,90	2,64	2,54	2,37
Пенсии военнослужащим, членам их семей и лицам, приравненным к ним по пенсионному обеспечению, а также пособия и иные выплаты в рамках пенсионного обеспечения	760,7	797,5	414,8	402,1	104,8	52,0	96,9	101,2	50,1	93,2	0,71	0,69	0,33	0,30
Материальное обеспечение специалистов ядерного оружейного комплекса Российской Федерации (Межбюджетные трансферты)	7,8	7,9	8,2	8,8	101,1	103,3	107,3	97,5	99,4	103,1	0,01	0,01	0,01	0,01
Выплата пенсий по государственному пенсионному обеспечению (Межбюджетные трансферты)	500,6	509,4	549,1	565,7	101,8	107,8	103,0	98,2	103,7	99,1	0,47	0,44	0,44	0,43
Выплата доплат к пенсиям (Межбюджетные трансферты)	0,04	0,03	0,03	0,03	82,9	92,0	90,0	80,0	88,5	86,6	0,00	0,00	0,00	0,00
Осуществление пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации, постоянно проживающих в Республике Абхазия (Межбюджетные трансферты)	0,7	0,6	0,6	0,5	83,0	92,1	92,1	80,1	88,7	88,6	0,00	0,00	0,00	0,00

Наименование	млрд руб.				% к предыдущему году			% к предыдущему году, с учетом индекса цен			% к ВВП			
	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
Осуществление пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации, постоянно проживающих в Республике Южная Осетия (Межбюджетные трансферты)	0,006	0,006	0,005	0,004	102,1	83,3	80,6	98,5	80,2	77,5	0,00	0,00	0,00	0,00
Валоризация величины расчетного пенсионного капитала (Межбюджетные трансферты)	694,1	705,6	712,1	702,8	101,7	100,9	98,7	98,1	97,1	94,9	0,65	0,61	0,57	0,53
Возмещение расходов по выплате страховых пенсий в связи с зачетом в страховой стаж нестраховых периодов (Межбюджетные трансферты)	100,9	115,7	130,1	144,0	114,7	112,4	110,7	110,7	108,2	106,5	0,09	0,10	0,10	0,11
Софинансирование формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц за счет средств Фонда национального благосостояния (Межбюджетные трансферты)	4,5	3,8	3,8	3,8	85,6	99,1	99,2	82,6	95,4	95,4	0,00	0,00	0,00	0,00
Компенсация выпадающих доходов бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (Межбюджетные трансферты)	68,8	478,0	511,0	546,8	694,6	106,9	107,0	670,4	102,9	102,9	0,06	0,41	0,41	0,41
Межбюджетные трансферты на обязательное пенсионное страхование (Межбюджетные трансферты)	966,7	427,6	830,2	777,7	44,2	194,2	93,7	42,7	186,9	90,1	0,90	0,37	0,67	0,59
Государственная судебная власть	39,1	42,1	43,1	44,8	107,8	102,3	104,0	104,0	98,5	100,0	0,04	0,04	0,03	0,03
Реализация функций иных федеральных органов государственной власти	18,9	32,8	34,8	20,8	174,0	106,1	59,8	167,9	102,2	57,5	0,02	0,03	0,03	0,02

Примечание: 2020 г. - расчёты на данных Закона № 380-ФЗ; 2021-2023 гг. – расчеты на данных Законопроекта. Данные об индексе цен и ВВП – базовый вариант Прогноза.

Таблица 25

## Расходы бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в 2020-2023 гг.

Наименование	млрд руб.				% к предыдущему году			% к предыдущему году, с учетом индекса цен			% к ВВП			
	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
Пенсионный фонд Российской Федерации	9 146,5	9 596,7	10 110,0	10 512,7	104,9	105,3	104,0	101,3	101,4	100,0	8,55	8,31	8,14	7,91
Общегосударственные вопросы	122,3	124,2	122,6	126,3	101,5	98,7	103,0	98,0	95,0	99,1	0,11	0,11	0,10	0,10
Международные отношения и международное сотрудничество	0,01	0,01	0,01	0,01	118,7	100,8	100,8	114,6	97,0	96,9	0,00	0,00	0,00	0,00
Другие общегосударственные вопросы	122,3	124,2	122,6	126,3	101,5	98,7	103,0	98,0	95,0	99,1	0,11	0,11	0,10	0,10
Образование	0,1	0,1	0,1	0,1	85,3	100,9	104,0	82,4	97,1	100,0	0,00	0,00	0,00	0,00
Социальная политика	9 024,1	9 472,4	9 987,3	10 386,3	105,0	105,4	104,0	101,3	101,5	100,0	8,44	8,20	8,04	7,82
Пенсионное обеспечение	8 017,8	8 456,5	8 914,2	9 189,6	105,5	105,4	103,1	101,8	101,5	99,1	7,50	7,32	7,18	6,92
Социальное обеспечение населения	551,1	560,5	580,7	604,6	101,7	103,6	104,1	98,2	99,7	100,1	0,52	0,49	0,47	0,46
Охрана семьи и детства	428,1	443,2	480,2	579,8	103,5	108,3	120,7	99,9	104,3	116,1	0,40	0,38	0,39	0,44
Прикладные научные исследования в области социальной политики	0,05	0,03	0,03	0,03	66,4	100,0	100,0	64,1	96,2	96,2	0,00	0,00	0,00	0,00
Другие вопросы в области социальной политики	27,0	12,1	12,1	12,2	44,8	99,9	101,1	43,3	96,1	97,2	0,03	0,01	0,01	0,01

Источник: 2020 г. - расчёты на данных Закона № 380-ФЗ; 2021-2023 гг. – расчеты на данных Проект бюджета ПФР. Данные об индексе цен и ВВП – базовый вариант Прогноза.

В то же время в период с 2021 г. по 2023 г. увеличатся в реальном выражении расходы на поддержку лиц, осуществляющих уход за нетрудоспособными гражданами и детьми-инвалидами (на 6,2%), расходы на поддержку пенсионеров в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях (на 5,3%).

С 2021 г. по 2023 г. существенно возрастают расходы бюджета Пенсионного фонда РФ по направлению «Охрана семьи и детства» с 0,38% ВВП до 0,44%. В 2023 г. расходы на поддержку семей при рождении детей увеличатся в реальном выражении с учетом ИПЦ по сравнению с 2021 г. на 21,1%.

По сравнению с 2020 г. в 2021 г. объем расходов федерального бюджета на выплату федеральной социальной доплаты к пенсии увеличится в 1,8 раза, а объем субсидий на выплату региональных социальных доплат к пенсии в указанный период сократится в 1,7 раза. Как отмечено в Пояснительной записке, это вызвано изменением прогнозного размера прожиточного минимума пенсионера. С 2021 г. планируется переход к определению прожиточного минимума в виде доли от медианного дохода<sup>35</sup>. Соответственно, расходы на выплату федеральной социальной доплаты к пенсии и субсидий на выплату региональных социальных доплат будут увеличиваться в зависимости от роста медианного дохода населения. В базовом варианте Прогноза заложен рост реальных располагаемых доходов населения на 3,0% в 2021 г., 2,4% в 2022 г. и 2,5% в 2023 г. Поскольку темпы роста медианного дохода достаточно близки к темпам роста среднедушевых доходов, то можно предположить, что в период с 2021 г. по 2023 г. медианные доходы населения и, следовательно, величина прожиточного минимума пенсионера должны увеличиться в реальном выражении более чем на 4%. Однако в рассматриваемом Законопроекте расходы по направлению «Предоставление социальных доплат к пенсии» в 2023 г. составят 103,3 млрд руб. и сократятся в реальном выражении более чем на 8% по сравнению с 2021 г. (104,5 млрд руб.). В связи с этим представляется целесообразным увеличить расходы на выплату социальных доплат к пенсии из средств федерального бюджета в 2022 г. и 2023 г. с учетом ожидаемого роста медианного дохода населения.

Как отмечено в пояснительной записке к Проекту бюджета ПФР, среднегодовой размер страховой пенсии по старости неработающих пенсионеров увеличится относительно прожиточного минимума пенсионера в период с 2021 г. по 2023 г. на 4,3 п.п. (таблица 26). При этом среднегодовой размер страховой пенсии в указанный период увеличится относительно прожиточного минимума пенсионера лишь на 2,3 п.п. в силу неиндексации пенсии работающим пенсионерам.

Рост среднего размера страховой пенсии в реальном выражении в период с 2021 г. по 2023 г. будет крайне небольшой - лишь 1,3%. Столь невысокий рост страховой пенсии в реальном выражении будет сдерживать рост реальных денежных доходов населения и ограничит возможности для снижения уровня бедности. В связи с этим представляется важным обеспечить индексацию пенсии работающим пенсионерам.

Таблица 26

**Размеры пенсий и их индексация в 2021-2023 гг.**

Показатель	2021 г.	2022 г.	2023 г.
	руб.		
Среднегодовой размер страховой пенсии	16 206	16 983	17 742
Среднегодовой размер страховой пенсии по старости неработающих пенсионеров	17 448	18 369	19 299
Среднегодовой размер социальной пенсии	10 062	10 772	11 056
	%		

<sup>35</sup> Проект федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О прожиточном минимуме в Российской Федерации" и статью 1 Федерального закона "О минимальном размере оплаты труда", <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1027748-7>

Показатель	2021 г.	2022 г.	2023 г.
Соотношение среднегодового размера страховой пенсии с ПМП	161,7	167,9	164,0
Соотношение среднегодового размера страховой пенсии по старости неработающих пенсионеров с ПМП	174,1	181,6	178,4
Соотношение среднегодового размера социальной пенсии с ПМП	100,4	106,5	102,2
	%		
Индексация страховой пенсии	6,3	5,9	5,6
Индексация социальных пенсий	2,6	8,5	0,9

Примечание: расчёты на данных пояснительной записки к Проекту бюджета ПФР.

#### Бюджет Фонда социального страхования

Доходы бюджета Фонда социального страхования (далее – ФСС) в 2021 г. увеличатся на 0,5% при росте расходов на 5,7%, что приведет к дефициту бюджета равному 17,6 млрд руб. Однако уже в 2022 г. рост доходов ФСС превысит динамику расходов, и профицит составит 59,4 млрд руб. В 2023 г. ожидается рост доходов ФСС на 6,7% при росте расходов на 3,5%, а также профицит в 91,1 млрд руб. (таблица 27).

Таблица 27

#### Основные характеристики бюджета ФСС в 2019-2023 гг., млрд руб.

Показатель	2019 г., факт	2020 г., план	2021 г., план	2022 г., план	2023 г., план	в % к предыдущему году				
						2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
Доходы, всего	770,6	811,6	815,7	922,5	984,3	104,8	105,3	100,5	113,1	106,7
Расходы, всего	738,1	788,1	833,3	863,1	893,2	105,1	106,8	105,7	103,6	103,5
<b>Профицит (+) / дефицит (-)</b>	<b>+32,5</b>	<b>+23,5</b>	<b>-17,6</b>	<b>+59,4</b>	<b>+91,1</b>	<b>98,5</b>	<b>72,3</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>153,4</b>

Источники: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О бюджете ФСС на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов», федеральный закон «О бюджете ФСС на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», отчеты Федерального казначейства об исполнении федеральных бюджетов за 2019 г., расчеты авторов.

Профицит бюджета обеспечивается за счёт финансовых результатов по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, по данной позиции за все года наблюдается профицит. В части обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством наблюдается, в основном, дефицит, однако стоит отметить, что в 2022 и 2023 гг. и здесь запланирован профицит.

Доходы бюджета ФСС, как и в предшествующие годы, будут в основном формироваться за счет доходов по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством. Хотя в предыдущем году наблюдалась тенденция к снижению доли этих доходов, текущий законопроект предполагает рост их доли в 2021 и 2022 гг.

Помимо прочего, в Законопроекте запланировано увеличение бюджетных ассигнований на предоставление межбюджетных трансфертов бюджету ФСС на компенсацию выпадающих доходов в 2021 г. на 91,3 млрд руб., в 2022 г. на 97,6 млрд руб. и в 2023 г. на 7,2 млрд руб. в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов в соответствии с пунктом 17 части 1 статьи 427 НК РФ, введенным Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 102-ФЗ, для новой категории плательщиков – субъектов малого или среднего предпринимательства.

В целом, согласно Пояснительной записке, межбюджетные трансферты, планируемые к перечислению в бюджет ФСС в 2021–2023 гг., должны обеспечить в

полном объеме исполнение законодательно установленных обязательств по выплате социальных пособий и компенсаций.

Объем бюджетных ассигнований на «Социальное обеспечение населения», направляемых в бюджет ФСС, увеличивается в 2,9 раза к уровню, утвержденному Законом № 380-ФЗ, в 2022 г. – в 3 раза, в 2023 г. – 105,1% к показателям, установленным Законом на 2022 г.

#### 4.4 Оценка влияния структуры расходов бюджета расширенного правительства на экономический рост

Структура совокупных расходов государства может оказывать как положительное, так и отрицательное влияние на темпы экономического роста. Непроизводительные расходы (на безопасность и правопорядок, национальную оборону, ЖКХ, содержание государственного аппарата), в отличие от производительных (расходы на строительство, инфраструктуру, здравоохранение, науку, образование), в основном являются конечным потреблением ресурсов, а значит имеют меньший мультипликативный эффект на ВВП и на темпы роста ВВП. Согласно нашим расчётам, краткосрочно и долгосрочно оборонные расходы имеют отрицательный знак мультипликатора темпов экономического роста, расходы на национальную безопасность — краткосрочно умеренно увеличивают ВВП, но долгосрочно сильно угнетают, расходы на образование — краткосрочно умеренно и долгосрочно сильнее увеличивают рост (в здравоохранении эффект аналогичен, но слабее).

Для оценки вклада изменений в бюджетной политике в темпы экономического роста за период 2014-2019 гг. воспользуемся значениями среднесрочных мультипликаторов (то есть оказывающих влияние на среднегодовые темпы роста в течение ближайших после изменения структуры госрасходов 5–7 лет), представленных в *таблице 28*.

*Таблица 28*

#### Оценка среднесрочных мультипликаторов бюджетных расходов по темпам прироста ВВП

	Значение мультипликатора
Расходы на национальную оборону	-0,29
Расходы на национальную безопасность и правоохранительную деятельность	0,26
Расходы на образование	0,18
Расходы на здравоохранение и спорт	0,09
Расходы на дорожную инфраструктуру и транспорт	0,26

*Источник:* Кудрин, А., & Кнобель, А. (2017). Бюджетная политика как источник экономического роста. Вопросы экономики (10), стр. 5-26; досчеты авторов.

Изменение структуры госрасходов в 2014–2019 гг. оказало слабо негативное влияние на темпы роста ВВП (минус 0,17 п.п. ВВП в год, см. *таблицу 29*).

Отметим, что для оценки эффекта изменения структуры расходов в 2021 г. на экономический рост целесообразно сравнивать структуру расходов бюджета расширенного правительства (далее – БРП) в 2021 г. не с 2020 г., а с 2019 г., поскольку непредвиденные расходы 2020 г. будут сильно исказить результат.

**Эффекты влияния расходов бюджета расширенного правительства на темпы экономического роста, в п.п. ВВП**

<b>Эффект от изменения совокупных расходов по функциональному разделу</b>	<b>За период с 2013 по 2019 гг.</b>	<b>За период с 2019 по 2021 гг.</b>
Национальная оборона	+0,06	0,00
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	-0,23	+0,08
Образование	-0,02	0,00
Здравоохранение и спорт	+0,04	+0,03
Дорожное хозяйство и транспорт	-0,02	+0,11
<b>Суммарный эффект на темпы роста ВВП от изменения структуры бюджета</b>	<b>-0,17</b>	<b>+0,21</b>

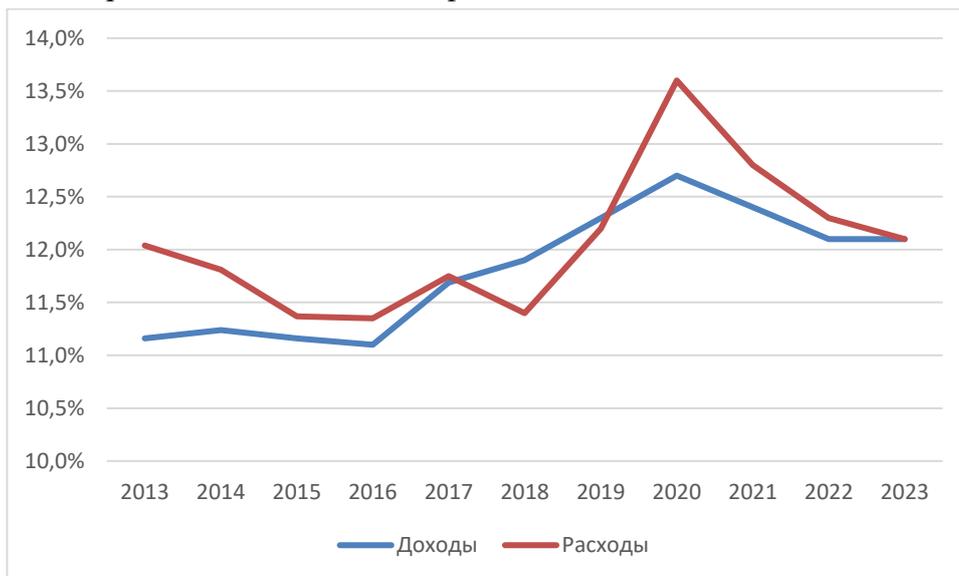
*Источник:* расчеты авторов.

Расчёты показывают, что изменение структуры бюджета расширенного правительства в 2021 г. по сравнению с 2019 г. должно оказать положительное влияние на темпы экономического роста в среднесрочной перспективе (примерно на 0.2 п.п. дополнительного экономического роста), главным образом, за счёт увеличения расходов на здравоохранение, дорожное хозяйство и транспорт. В то же время в 2021 г. в совокупных расходах учитываются траты на завершение мер ОПД, завершение которых может уменьшить долю производительных расходов БРП.

## 5 Финансовые взаимоотношения с регионами

### Сбалансированность региональных бюджетов

Экономический кризис, обусловленный пандемией коронавирусной инфекции, привел к существенному разрыву между бюджетными поступлениями и расходными обязательствами регионов. В 2020 г. прогнозируется бюджетный дефицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в объеме 0,9% ВВП, что является максимальным значением дефицита за период с 2013 г. (рисунок 2). Ожидается, что благодаря мерам, направленным на восстановление экономики и преодоление последствий пандемии, в течение ближайших трех лет будет происходить поэтапное сокращение бюджетного дефицита.



Источник: Федеральное казначейство, Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 г. и на плановый период 2022 и 2023 гг., расчеты авторов.

### Рисунок 2 – Доходы и расходы КБ субъектов Российской Федерации, % ВВП

Доходы и расходы консолидированных бюджетов в 2021-2023 гг. будут находиться в диапазоне 12-13% ВВП, монотонно сокращаясь в течение рассматриваемого периода. При этом в соответствии с прогнозом, объем налоговых и неналоговых доходов на субфедеральном уровне будет сохраняться на стабильном уровне по отношению к ВВП за счет принятия дополнительных мер поддержки, направленных на увеличение собственных доходов регионов и стимулирование экономического развития.

В 2022-2023 гг. планируется ежегодное наращивание темпов роста расходов консолидированных бюджетов субъектов с учетом реализации национальных проектов, выполнения «майских указов» Президента РФ, индексации оплаты труда работников бюджетной сферы, повышения уровня минимального размера оплаты труда до величины прожиточного минимума и дополнительных мер социальной поддержки, анонсированных в 2020 г. в связи с пандемией. Однако сокращение доли расходов региональных бюджетов в ВВП и минимизация бюджетного дефицита возможны лишь при наличии экономического роста, опережающего темпы роста расходных обязательств. В противном случае разрыв между расходами и доходами бюджетов субфедерального уровня в 2022-2023 гг. с большой вероятностью окажется выше прогнозируемого.

### Трансферты регионам

События 2020 г. потребовали резкого роста федеральной финансовой поддержки региональных бюджетов. Так, общий объем межбюджетных трансфертов регионам из федерального бюджета, по предварительным оценкам, составит 3,24% ВВП, или 15,4% расходов федерального бюджета (таблица 30). Большой объем трансфертов в долях ВВП был только в кризисный 2009 г. – 3,83%. В 2021–2023 гг. планируется постепенное снижение общего объема трансфертов (в долях ВВП) до уровня 2019 г., что, впрочем, не должно негативно отразиться на достижении национальных целей.

Таблица 30

#### Межбюджетные трансферты в 2015–2023 гг.

Показатель	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
<b>% к ВВП</b>									
<b>ВСЕГО</b>	<b>1,93</b>	<b>1,83</b>	<b>1,84</b>	<b>1,95</b>	<b>2,17</b>	<b>3,24</b>	<b>2,47</b>	<b>2,22</b>	<b>2,17</b>
Дотации, в т.ч.:	0,78	0,77	0,83	0,99	0,84	1,11	0,78	0,73	0,70
на выравнивание бюджетной обеспеченности	0,59	0,60	0,67	0,62	0,61	0,67	0,62	0,58	0,55
на обеспечение сбалансированности бюджетов	0,18	0,15	0,15	0,36	0,22	0,43	0,15	0,15	0,14
Субсидии	0,48	0,42	0,46	0,36	0,51	0,94	0,84	0,78	0,81
Субвенции	0,41	0,39	0,36	0,32	0,36	0,55	0,51	0,45	0,43
Иные межбюджетные трансферты	0,26	0,26	0,20	0,28	0,46	0,64	0,33	0,26	0,24
<b>ВСЕГО без субвенций</b>	<b>1,53</b>	<b>1,44</b>	<b>1,49</b>	<b>1,64</b>	<b>1,81</b>	<b>2,69</b>	<b>1,96</b>	<b>1,78</b>	<b>1,74</b>
<b>% от общего объема расходов федерального бюджета</b>									
<b>ВСЕГО</b>	<b>10,3</b>	<b>9,5</b>	<b>10,3</b>	<b>12,2</b>	<b>13,1</b>	<b>15,4</b>	<b>13,2</b>	<b>12,6</b>	<b>12,2</b>
Дотации, в т.ч.:	4,2	4,0	4,6	6,2	5,1	5,3	4,2	4,2	3,9
на выравнивание бюджетной обеспеченности	3,1	3,1	3,7	3,9	3,7	3,2	3,3	3,3	3,1
на обеспечение сбалансированности бюджетов	1,0	0,8	0,8	2,3	1,3	2,1	0,8	0,8	0,8
Субсидии	2,6	2,2	2,6	2,3	3,1	4,5	4,5	4,4	4,5
Субвенции	2,2	2,0	2,0	2,0	2,2	2,6	2,7	2,6	2,4
Иные межбюджетные трансферты	1,4	1,3	1,1	1,8	2,8	3,0	1,8	1,5	1,3
<b>ВСЕГО без субвенций</b>	<b>8,1</b>	<b>7,5</b>	<b>8,3</b>	<b>10,3</b>	<b>10,9</b>	<b>12,8</b>	<b>10,5</b>	<b>10,1</b>	<b>9,8</b>
<b>% от общего объема трансфертов</b>									
<b>ВСЕГО</b>	<b>100,0</b>								
Дотации, в т.ч.:	40,6	41,9	44,9	50,6	38,7	34,3	31,5	33,0	32,1
на выравнивание бюджетной обеспеченности	30,4	32,8	36,4	31,5	28,3	20,7	25,2	26,0	25,4
на обеспечение сбалансированности бюджетов	9,5	8,4	7,9	18,6	10,0	13,4	5,9	6,7	6,4
Субсидии	25,0	22,7	24,8	18,7	23,3	29,1	34,3	34,9	37,1
Субвенции	21,0	21,3	19,3	16,2	16,6	17,0	20,7	20,2	19,7
Иные межбюджетные трансферты	13,5	14,1	11,0	14,5	21,4	19,6	13,5	11,9	11,0
<b>ВСЕГО без субвенций</b>	<b>79,0</b>	<b>78,7</b>	<b>80,7</b>	<b>83,8</b>	<b>83,4</b>	<b>83,0</b>	<b>79,3</b>	<b>79,8</b>	<b>80,3</b>

*Источник:* Пояснительная записка, Федеральное казначейство, Минфин России, Росстат, расчеты авторов.

Сокращение реального объема трансфертов в 2021–2023 гг. приведет к сокращению реального объема доходов консолидированных региональных бюджетов, как видно из *таблицы 31*. При этом прогнозируемое увеличение налоговых и неналоговых доходов недостаточно для того, чтобы компенсировать сокращение трансфертов. Это создает риски для сбалансированности и долговой устойчивости региональных и местных бюджетов. Кроме того, это может негативно отразиться на общей дифференциации уровня бюджетной обеспеченности регионов, которая в настоящее время является одной из самых высоких среди стран с федеративным государственным устройством.

*Таблица 31*

**Доходы консолидированных региональных бюджетов, в % к ВВП**

	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
<b>Доходы, в т.ч.:</b>	<b>12,33</b>	<b>12,74</b>	<b>12,42</b>	<b>12,10</b>	<b>12,06</b>
Налоговые и неналоговые доходы	9,99	9,50	9,95	9,88	9,89
Межбюджетные трансферты из федерального бюджета	2,17	3,24	2,47	2,22	2,17
Доходы за вычетом субвенций	11,97	12,19	11,91	11,65	11,63
<b>Расходы, всего</b>	<b>12,33</b>	<b>13,57</b>	<b>12,78</b>	<b>12,28</b>	<b>12,08</b>

*Источник:* Пояснительная записка, Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 г. и на плановый период 2022 и 2023 гг., Федеральное казначейство, Росстат, расчеты авторов.

Объем дотаций в долях ВВП значительно возрос в 2020 г. за счет резкого увеличения дотаций на обеспечение бюджетной сбалансированности, однако в 2021–2023 гг. заметно снижается (*таблица 30*). И хотя номинальный объем дотаций на выравнивание в 2021–2022 гг. по сравнению с 2020 г. не меняется, в реальном выражении дотаций на выравнивание в 2021–2023 гг. сокращаются до уровня 2016 г., что исключает выравнивающий эффект от перераспределения части налога на прибыль организаций и также может привести к росту дифференциации регионов по уровню бюджетной обеспеченности.

Для субсидий характерно сохранение их значительного объема в 2021–2023 гг. (около 0,8 % ВВП). Существенные объемы характерны и для субвенций, что объясняется, прежде всего, ростом субвенций на социальные выплаты безработным гражданам. Объем иных межбюджетных трансфертов, напротив, сильно сокращается по сравнению с 2019 и 2020 гг. (*таблица 30*). С учетом того, что будут сильно сокращены и дотации на обеспечение сбалансированности, именно субсидии и иные межбюджетные трансферты рассматриваются на грядущий период в качестве основного инструмента антикризисной межбюджетной политики. Вместе с тем более подходящими для проведения антикризисной межбюджетной политики инструментами представляются дотации на обеспечение сбалансированности, бюджетные кредиты и иные межбюджетные трансферты.

Структура межбюджетных трансфертов продолжает меняться в сторону увеличения доли целевой финансовой помощи. Доля дотаций (нецелевой финансовой помощи) достигнет в 2021 г. 31,5%, минимума за период 2015–2023 гг. В целом это будет способствовать снижению гибкости региональных властей в проведении собственной бюджетной политики.

*Бюджетные кредиты*

В соответствии с Законопроектом предоставление бюджетных кредитов регионам в 2021 - 2023 гг. не планируется. Вместе с тем продолжается процесс возврата

бюджетных кредитов регионами в соответствии с заключенными соглашениями о предоставлении бюджетных кредитов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации. Так, в 2021 г. прогнозируемый объем погашения бюджетных кредитов бюджетами субъектов составит 51,5 млрд руб., в 2022 г. – 55,5 млрд руб., в 2023 г. – 43,1 млрд руб.

Следует обратить внимание на тот факт, что Законопроектом предусмотрено частичное списание задолженности субъекта Российской Федерации перед федеральным бюджетом по бюджетным кредитам за счет дополнительного поступления в федеральный бюджет налогов от реализации новых инвестиционных проектов. Данная мера направлена на стимулирование реализации инвестиционных проектов и экономического развития в регионах. Однако отметим, что такой механизм ставит в преимущественное положение регионы с высокой накопленной задолженностью по бюджетным кредитам, то есть те субъекты, которые в предшествующие периоды проводили мягкую бюджетную политику. Таким образом, регионы получают от федерального центра противоречивые сигналы: с одной стороны, требования выполнения бюджетных правил и ужесточение условий предоставления трансфертов из федерального центра, с другой – поощрение субъектов-должников.

По итогам рассмотрения параметров межбюджетных отношений на 2021–2023 гг. можно сделать выводы о присутствии как положительных, так и отрицательных тенденций. Позитивным трендом является повышение реального объема межбюджетных трансфертов регионам, что позволит повысить уровень их сбалансированности.

К отрицательным тенденциям можно отнести, прежде всего, повышение уровня «ручного управления» во взаимоотношениях между федеральным центром и регионами, что выражается в снижении доли нецелевых трансфертов и росте доли субсидий в структуре межбюджетных трансфертов, а также в корректировке правил предоставления и возврата бюджетных кредитов, сопровождаемой предоставлением преференций регионам, проводившим ранее в определенной степени вопреки рекомендациям Минфина России мягкую бюджетную политику, и накопившим задолженность по бюджетным кредитам.

Основными направлениями дальнейшего развития межбюджетных отношений должны быть следующие:

- повышение доходной базы и налоговой самостоятельности регионов и муниципальных образований (через установление размера общего объема выравнивающих дотаций регионам в % к НДС, закрепление отчислений от всех налогов на совокупный доход в местные бюджеты, отмену федеральных льгот по региональным и местным налогам, отказа от регулирования НК РФ максимальных размеров ставок по региональным и местным налогам);
- уменьшение доли целевых трансфертов регионам при одновременном повышении гибкости регионов в их использовании (через сокращение количества и объема отдельных субсидий в пользу блочных грантов, сокращение объема иных межбюджетных трансфертов);
- установление более жестких бюджетных правил для регионов и муниципальных образований с высоким уровнем долга (через установление в БК РФ отрицательной зависимости между предельным размером бюджетного дефицита и уровнем долга регионов и муниципальных образований).