**ФГБУН Институт экономики Российской академии наук**

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**ИНСТИТУТА ЭКОНОМИКИ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК**

**НА ПРОЕКТ**

**ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ФЕДЕРАЛЬНОМ БЮДЖЕТЕ НА 2023 ГОД И НА ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2024-2025 ГОДОВ»**

**Москва - октябрь 2022 г.**

**РЕЗЮМЕ**

Экспертное заключение на Проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов» подготовлено с учетом положений Прогноза социально-экономического развития на предстоящий период; Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики; Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики и других документов государственного планирования и прогнозирования.

Законопроект и Пояснительная записка к нему подготовлены в условиях турбулентной среды, поэтому отмечается несостыковка в отдельных параметрах (особенно между Законопроектом и Пояснительной запиской), отсутствует учет (или ясное описание) новаций, происходящих в политической сфере, в силу секретности недоступна детализация значительной доли федеральных расходов, что затрудняет экспертную оценку.

В экспертном заключении обосновываются риски планируемых параметров федерального бюджета как в доходной, так и в расходной части. Это связанно как с чрезмерным оптимизмом параметров прогноза социально-экономического развития на 2023-2025 гг., так и с отдельными несоответствиями между действующими документами, высокой неопределенностью внешнеполитической ситуации и недооценкой ее последствий для социально-экономического развития РФ.

Общий вывод экспертов заключается в том, что Проект федерального бюджета позволяет обеспечить сложившийся уровень расходных обязательств, однако содержит серьезные риски финансовой несбалансированности в случае эскалации военного конфликта и возникновения обязательств по восстановлению территорий.

**СОДЕРЖАНИЕ**

[1. Основные характеристики проекта федерального бюджета на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов 4](#_Toc116561831)

[2. Проблемные аспекты денежно-кредитной политики при формировании доходной части Проекта Федерального бюджета на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов 10](#_Toc116561832)

[3. Доходы Федерального бюджета на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов 15](#_Toc116561833)

[4. Анализ основных положений расходной части Проекта Федерального бюджета на 2023 год и плановый период 2024-2025 годов 31](#_Toc116561834)

[5. Особенности бюджетного финансирования социально ориентированных национальных проектов и социальных государственных программ в расходной части Проекта Федерального бюджета на 2023 год и плановый период 2024-2025 годов 43](#_Toc116561835)

[6. Раздел «Национальная оборона» в структуре Проекта расходов федерального бюджета на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов 62](#_Toc116561836)

[7. Межбюджетные отношения и межбюджетные трансферты в Проекте Федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов» 68](#_Toc116561837)

[8. Источники финансирования дефицита бюджета, государственный долг и новая конструкция бюджетных правил в 2023-2025 годах 72](#_Toc116561838)

[9. Правовая составляющая Проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» 78](#_Toc116561839)

[Заключение 82](#_Toc116561840)

1. **Основные характеристики проекта федерального бюджета на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов**

Проект Федерального закона «О Федеральном бюджете на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов» (далее – Законопроект) в части основных характеристик федерального бюджета сформирован без явного освещения радикальных перемен, носящих, прежде всего, внешнеполитический характер и оказывающих существенное влияние на экономику России в течение последнего полугодия. К таким обстоятельствам, в первую очередь, относятся проведение специальной военной операции на территории Украины, введение иностранными государствами жестких санкционных ограничений в отношении Российской Федерации, блокировка ряда внешнеэкономических отношений России со многими зарубежными странами, прежде всего, странами Запада и США, приостановка ряда международных инвестиционных проектов и разрыв значительного числа производственных связей как внутри нашей страны, так и в международном разрезе.

Нельзя также не сказать о том, что с 1 января 2023 года в новых субъектах Российской Федерации – Донецкой и Луганской республиках, Запорожской и Херсонской областях – начнет применяться бюджетное законодательство РФ. Данная ситуация потребует обязательного перераспределения бюджетных резервов на развитие транспортной и социальной инфраструктуры этих регионов, обеспечения их устойчивых связей с Крымом и другими российскими территориями. Очевидно, здесь должны быть задействованы значительные инвестиционные средства с целью эффективной реализации широкого спектра потенциальных возможностей системного развития этого региона, особую ценность которого представляют высококвалифицированные кадры и мощный инфраструктурный потенциал.

В то же время, согласно Законопроекту, ожидается ряд положительных тенденций развития российской экономики в 2023-2025 годах, в том числе сдерживание темпов ее снижения в среднесрочной перспективе, удержание ее спада на менее значительном уровне, чем это планировалось в прогнозах первой четверти 2022 года, с последующим выходом на траекторию роста. В частности:

– к 2024 году планируется рост ВВП на 2,6% по сравнению с предыдущим 2023 годом, в котором прогнозируется спад ВВП на 0,8% по сравнению с 2022 годом и удержание этого роста в 2025 году;

– к 2025 году уровень доходов федерального бюджета восстановится по сравнению с 2022 годом и достигнет отметки на 1,0% выше, чем ожидается по итогам постпандемического 2021 года;

– в 2023-2025 годах прогнозируется укрепление курса рубля по отношению к доллару США и его стабилизация (по сравнению с 2021-2022 годами);

– в трехлетнем периоде фонд заработной платы будет расти опережающими темпами по сравнению с плановыми показателями, утвержденными Федеральным законом от 6 декабря 2021 года № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» (Далее – Федеральный закон № 390-ФЗ) и бюджетным прогнозом;

– в 2024-2025 годах ожидается рост реальных заработных плат и реальных располагаемых доходов населения;

– в 2023-2025 годах произойдет сокращение добычи нефти и газа, и, как результат, планируется снижение, хотя и незначительное, зависимости доходов федерального бюджета от экспорта нефтепродуктов и природного газа;

– увеличится объём экспорта товаров, как в динамике, так и по отношению к плановым показателям, утвержденным Федеральным законом № 390-ФЗ;

– ежегодно, хотя и незначительно, будут расти объемы инвестиций и к 2025 году эти объемы превысят прогнозный уровень 2024 года, обозначенный в Федеральном законе № 390-ФЗ.

Говоря о доходах и расходах федерального бюджета, стоит отметить, что в Законопроекте предусматривается довольно существенное снижение плановых доходов федерального бюджета в 2023 году по отношению к 2022 году, но, как положительный момент, стоит отметить увеличение поступлений доходов федерального бюджета в 2024-2025 годах в абсолютном выражении и по сравнению с 2023 годом, а также по сравнению с Федеральным законом №390-ФЗ и бюджетным прогнозом.

Доля нефтегазовых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета в 2023-2025 годах будет ежегодно сокращаться – на 2-4 процентных пункта в год. Максимальное сокращение произойдет в 2023 году по сравнению с 2022 годом – на 23,3%. В основном, снижение общего объема нефтегазовых доходов будет осуществляться в условиях стабилизации величины базовых нефтегазовых доходов и существенного сокращения дополнительных нефтегазовых доходов.

Уровень бюджетных расходов в 2023-2025 годах также будет превышать величину плановых расходов, обозначенную в Федеральном законе № 390-ФЗ и в бюджетном прогнозе: в 2023 году – на 15,1%, в 2024 году – на 11,7%, в 2025 году – 4,8%. Между тем, в качестве положительного аспекта стоит отметить незначительную динамику роста расходов федерального бюджета в 2024 году по сравнению с 2023 годом – на 1,3% и сокращение расходов федерального бюджета в 2025 году по сравнению с 2024 годом – на 0,6%.

Также как положительный момент можно рассматривать более низкие темпы роста государственного долга Российской Федерации в очередном 2023 году и плановом периоде 2024-2025 годов по сравнению с запланированными в Федеральном законе № 390-ФЗ объемами.

*Вместе с тем, вызывает опасения объективность расчетов плановых показателей бюджетной политики в ближайшей и среднесрочной перспективе.* *Особенно учитывая, что практически все плановые расчеты, представленные в Законопроекте, не координируются с существенно изменившейся в последние месяцы геополитической, военной и социально-экономической ситуацией, а также условиями хозяйствования и в России, и в мире.*

Прежде всего имеются вопросы к реальности расчетов плановых показателей доходов и расходов бюджета, которые возникают в связи с тем, что отчасти эти расчеты устарели. В Пояснительной записке к Законопроекту сказано, что основные характеристики Законопроекта сформированы на основе базового варианта прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов (Далее – Прогноз). Данные этого Прогноза рассчитаны без учета экономической ситуации в России в течение последних нескольких месяцев 2022 года и значительного изменения перспектив ее развития. Изменения, в первую очередь, связаны с вхождением четырех новых регионов в состав Российской Федерации. Как следствие, возникает необходимость восстановления экономики этих регионов, их инфраструктуры, оказания разнообразной социально-экономической помощи предприятиям и населению, начиная от трудоустройства и выплаты заработной платы и заканчивая пенсионным обеспечением граждан. Также не учтены возможности экономического развития новых российских регионов и их потенциал. Более того, в Законопроекте нет упоминаний о мерах и мероприятиях, связанных с частичной мобилизацией на территории Российской Федерации, которые требуют значительных объемов бюджетных ресурсов, их концентрацию по определенным направлением деятельности Российского государства.

Также вызывают тревогу прогнозные параметры объемов формирования и использования Фонда национального благосостояния и дефицита федерального бюджета.

Согласно Законопроекту, в 2023-2025 годах объем Фонда национального благосостояния будет существенно ниже объемов этого фонда по состоянию на начало-конец 2022 года и также ниже, чем запланировано в Федеральном законе № 390-ФЗ. Более того, объем средств ФНБ будет ежегодно снижаться. При этом пополнение ФНБ в 2023 году не планируется.

В 2023 году размер ФНБ на начало года запланирован на уровне на 34% ниже, чем на начало 2022 года и почти в два раза ниже, чем определено в Федеральном законе № 390-ФЗ, в 2024 году – в 2,2 раза меньше, чем на начало 2022 года и в 3,2 раза меньше, чем в Федеральном законе № 390-ФЗ, в 2025 году – в 2,3 раза меньше, чем на начало 2022 года и в 3,4 раза меньше, чем запланировано в Федеральном законе № 390-ФЗ на 2024 год.

Вместе с этим, планируется, что объем использования средств ФНБ в 2023-2024 годах будет колоссальным. Масштабы использования средств фонда будут в несколько сот раз больше, чем предусмотрено в Федеральном законе № 390-ФЗ, в том числе, в 2023 году – в 907 раз больше, в 2024 году – в 420 раз больше. При этом, в части направлений использования столь значительных объемов денежных средств практически нет никакой конкретики. В Законопроекте лишь сказано, что будет продолжено использование средств ФНБ на реализацию инвестиционных проектов, а также на софинансирование формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц, уплативших дополнительные страховые взносы на накопительную пенсию.

В итоге, прогнозные данные в отношении Фонда национального благосостояния показывают, что по итогам трехлетнего периода может сложиться негативная ситуация, связанная с истощением этого фонда, хотя фонд представляет собой «подушку безопасности» государства, которая позволяет компенсировать потерю нефтегазовых доходов в случае резкого падения цены на нефть и исполнить принятые на себя социальные обязательства. В ФНБ

В 2023-2025 годах планируется наличие дефицита федерального бюджета в размере от 2,0% ВВП в 2023 году до 0,7% ВВП в 2025 году.

Усугубляют ситуацию с дефицитом федерального бюджета плановые данные об уровне инфляции, которые являются основанием для расчета многих показателей федерального бюджета. Планируется, что в 2023 году инфляция будет составлять 5,5% и к 2025 году снизится до 4,0%.

В Законопроекте сказано, что «проведение ответственной денежно-кредитной политики (режим таргетирования инфляции) и бюджетной политики (обновление конструкции «бюджетных правил» с 2023 года) приведет к возвращению инфляции к целевому ориентиру в 4%». Однако анализ ситуации с инфляцией в России и в ряде стран Запада, демонстрирующий ее резкий рост весной 2022 года и сохранение высоких двузначных значений в настоящее время дают основания усомниться в адекватности современной ситуации сделанных расчетов, особенно принимая во внимание продолжение активной фазы специальной военной операции, принципиальное изменение позиции по вопросам добычи и продажи нефти странами ОПЕК+, возникновение новой ситуации с экспортом российских нефти и газа в страны Евросоюза, связанной как с введением санкций в отношении России, их ужесточением и расширением, так и беспрецедентными взрывами на трубопроводах «Северный поток-1» и «Северный поток-2». В этой связи малореалистичным представляются планы о снижении темпа инфляции в довольно сжатые сроки.

Более того, если в отношении формирования доходной части федерального бюджета Пояснительная записка содержит довольно обстоятельное обоснование об источниках формирования доходов (корректировка налогообложения отдельных отраслей экономики, изменение ставок таможенных пошлин, расширение налоговых льгот и преференций, реализация мер в части улучшения администрирования налогов и их собираемости), то в отношении направлений расходования бюджетных средств и причинах серьезного увеличения ожидаемых расходов федерального бюджета информация практически отсутствует. Отсутствие детализации по данному показателю существенно усложняет анализ и делает невозможной оценку необходимости, целесообразности и эффективности направления бюджетных ресурсов на осуществление указанных объемов расходов.

В качестве же положительного момента в Законопроекте следует отметить обоснование сокращения зависимости бюджета от нефтегазовых доходов. Такая политика государства является правильной и обоснованной, особенно с точки зрения внутреннего развития России в новых условиях.

1. **Проблемные аспекты денежно-кредитной политики при формировании доходной части Проекта Федерального бюджета на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов**

Законопроект Бюджета учитывает проведение денежно-кредитной политики Банка России в рамках режима таргетирования инфляции на протяжении всего прогнозного периода, а также предусматривает возврат к проведению с 2023 года бюджетной политики в соответствии с новой конструкцией «бюджетных правил».[[1]](#footnote-1),[[2]](#footnote-2)

Среди основных предпосылок базового прогноза относительно внешнеэкономических условий выступают:

* сохранение на протяжении всего прогнозного периода основного перечня ограничительных мер, принятых иностранными государствами в отношении России;
* резкое замедление темпов роста мирового ВВП (с 6,1% в 2021 году до 3,2% и 2,9% в 2022-2023 годах соответственно), с последующим возвратом показателя к уровню, наблюдавшемуся до пандемии (3,4% в 2024-2025 годах соответственно);
* повышенный мировой инфляционный фон (около 8,3% и 5,7%   
  в 2022-2023 годах соответственно, как следствие ранее проводимого избыточного контрциклического стимулирования; введения искусственных торговых ограничений и финансовых санкций) с выходом темпов роста потребительских цен на допандемийный уровень не раньше конца 2024 года, в том числе за счет ужесточения денежно-кредитной политики;
* сокращение отечественного импорта (вследствие действий санкционных ограничений, усложнения логистических маршрутов, а также ухода с рынка или приостановки работы иностранных компаний) и частичное сжатие экспортных рынков (на фоне запрета импорта ряда товаров из России и ограниченных возможностей по оперативной переориентации поставок), с дальнейшим улучшением динамики показателей к середине рассматриваемого периода на фоне реконфигурации логистических цепочек.

Рост спроса на нероссийскую нефть со стороны ряда стран (на фоне введения в США запрета на поставки российской нефти, и введение в ЕС с декабря 2022 года нефтяного эмбарго) в совокупности с ограничивающим предложение нефти решением ОПЕК+ о сдержанном повышении добычи, не обеспечивающим полного замещения выпадающих российских поставок, привели к существенному росту сырьевых котировок в первой половине   
2022 года (84,1 $/барр в январе-августе 2022 года). Ожидается, что по итогам 2022 года цены на нефть составят 80,0 $/барр. По мере трансформации мирового энергетического рынка, а также учитывая поступательное замедление мировой экономики, в дальнейшем ожидается постепенное снижение цен на нефть до уровня около 65 $/барр. к 2025 году. Отказ ряда стран от сотрудничества с Россией в нефтяной сфере, а также наличие дисконта при продажах основных товаров российского экспорта привели к пересмотру прогнозной траектории добычи нефти в России: оценка в 2022 году снижена до 515,0 млн тонн, в 2023 году – до 490,0 млн тонн. В 2024-2025 годах уровень добычи нефти будет составлять в среднем около 500 млн тонн.

Ожидается, что в условиях действия санкций, ограничений на движение капитала, а также временной приостановки «бюджетного правила» обменный курс до конца 2022 года будет определяться преимущественно динамикой текущего счета платежного баланса, в результате чего курс рубля по итогам 2022 года укрепится до уровня 68,1 рублей за доллар США. В 2023-2025 годах ожидается умеренное ослабление курса до уровней 68-72 рублей за доллар США, которое будет определяться преимущественно инфляционным дифференциалом со странами – торговыми партнерами. В реальном эффективном выражении курс рубля, по мнению разработчиков Проекта, будет оставаться стабильным[[3]](#footnote-3). Динамика курса рубля будет во многом определяться санкционными эффектами на внешнюю торговлю и неопределенностью перспектив расширения импорта из третьих стран, а также политики властей в отношении валютного курса (изменений в валютных ограничениях, введения нового бюджетного правила).

В таблице 2 представлены основные макроэкономические показатели на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов.

Таблица 2 - Основные макроэкономические показатели на 2023 год ина плановый период 2024 и 2025 годов

| **Наименование** | **2021 год (отчет)** | **2022 год (оценка\*)** | **2023 год** | | | **2024 год** | | | **2025 год** | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Закон № 390-ФЗ** | **Законо-проект** | **Δ к закону, %** | **Закон № 390-ФЗ** | **Законо-проект** | **Δ к закону, %** | **Законо-**  **проект** | **Δ к законопроекту на 2024 год, %** |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6=5/4\*100 | 7 | 8 | 9=8/7\*100 | 10 | 11=10/8\*100 |
| Цены на нефть Urals, долл./барр. | 69,1 | 80,0 | 58,4 | 70,1 | 120,1 | 55,7 | 67,5 | 121,2 | 65,0 | 96,2 |
| Цены на газ (среднеконтрактные включая страны СНГ), долл./тыс. куб. м | 274,3 | 691,2 | 192,3 | 592,2 | 307,9 | 180,6 | 477,1 | 264,2 | 400,1 | 83,9 |
| ВВП, млрд руб. | 131015 | 146065 | 141881 | 149949 | 105,7 | 151513 | 159714 | 105,4 | 170598 | 106,8 |
| Рост ВВП, % | 4,7 | -2,9 | 3,0 | -0,8 | -28,0 | 3,0 | 2,6 | 85,0 | 2,6 | 100,7 |
| Инфляция (ИПЦ), % к декабрю пред. года | 8,4 | 12,4 | 4,0 | 5,5 | 137,5 | 4,0 | 4,0 | 100,0 | 4,0 | 100,0 |
| Курс доллара, рублей за доллар США | 73,6 | 68,1 | 72,7 | 68,3 | 94,0 | 73,6 | 70,9 | 96,4 | 72,2 | 101,9 |

*Источник*: Пояснительная записка, c. 26.

Из таблицы 2 следует, что несмотря на кардинальное изменение внешних условий в 2022 году – резкое ограничение внешней торговли, затруднения в закупках и сырья, и комплектующих, объявления о прекращении поставок ряда зарубежных товаров на российский рынок, действие беспрецедентных финансовых ограничений, благодаря реализации широкомасштабного антикризисного пакета мер государственной поддержки, снижение российской экономики прогнозируется более сдержанными темпами, чем предполагали первоначальные оценки и масштаб внешнего шока. По предварительным данным, в I полугодии 2022 года темпы роста ВВП сократились на сдержанные 0,4% г/г (+3,5% в I квартале и - 4,1% во II квартале 2021 года соответственно). Снижение ВВП по итогам 2022 года в условиях вынужденного разрыва ряда производственных процессов и сокращения внутреннего спроса (как потребительского, так и инвестиционного) оценивается на уровне умеренных 2,9%. По мере исчерпания шоков спроса и предложения ожидается, что спад экономики замедлится до 0,8% в 2023 году. В 2024-2025 годах, в том числе благодаря реализации мер экономической политики, направленных на содействие адаптации к происходящим структурным изменениям, прогнозируется восстановительный рост (+2,6% ежегодно)[[4]](#footnote-4).

После резкого всплеска потребительских цен в марте-апреле 2022 года благодаря стабилизации на финансовых рынках и укреплению рубля, реализации внешнеторговых антикризисных мер (направленных на обеспечение баланса ключевых продовольственных рынков), коррекции чрезмерно выросших за предыдущие месяцы цен и сдержанной динамике потребительского спроса, темпы роста цен постепенно нормализовались. Тем не менее, в условиях импортных ограничений и перестройки производственно-логистических цепочек ожидается, что сжатие предложения будет более серьезным, чем сокращение спроса. Это создаст повышенное инфляционное давление на протяжении 2022-2023 годов (12,4% и 5,5% соответственно). В дальнейшем режим таргетирования инфляции и действие обновленной конструкции «бюджетных правил» с 2023 года должны привести к возвращению инфляции к целевому ориентиру в 4%[[5]](#footnote-5).

По мнению составителей Законопроекта, основные параметры баланса к 2025 году выходят на безопасный уровень, при этом основным драйвером экономического роста в среднесрочном периоде должен стать потребительский спрос, темп роста которого на всем прогнозном интервале будет колебаться в диапазоне с 2,6% до 3,1%. Между тем, Счетная палата указывает на риски достижения подобных темпов роста[[6]](#footnote-6). Заметные изменения планируются в доходной части бюджетной системы, при которой доходы бюджета по отношению к ВВП снизятся с 19,0% в текущем году до 16,4% в 2025 году. Основными источниками финансирования дефицита федерального бюджета в трехлетнем периоде будут выступать государственные заимствования Российской Федерации. В связи с этим, государственный долг по прогнозу увеличится с 16,0% ВВП в 2022 году до 17,5% в 2025 году, что считается умеренным и безопасным для финансовой устойчивости бюджетной системы.

Реальные располагаемые доходы достигнут положительной динамики уже в следующем году, в 2023 году их прирост составит 1,6%, а в трехлетнем периоде реальные располагаемые доходы будут иметь положительную динамику, что вызывает определенный устойчивый скепсис, вызванный тем, что уже на протяжении восьми лет реальные доходы населения падают, цены растут. В условиях ограниченных возможностей бюджета по финансированию социальных расходов особое значение приобретают меры, направленные на сдерживание инфляции.

1. **Доходы Федерального бюджета на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов**

Основными факторами, которые будут определять формирование доходов федерального бюджета в 2023 году и последующий плановый период 2024 и 2025 годов, являются:

* динамика мировых сырьевых рынков (в первую очередь, динамика цен на нефть, природный газ, металлы и некоторые другие товары), которая определяет поступления нефтегазовых доходов в федеральный бюджет, а также, опосредованно, динамику некоторых категорий ненефтегазовых доходов;
* динамика валютного курса, в значительной мере определяемая в настоящее время политикой валютных ограничений с учетом общего состояния платежного баланса;
* скорость и формы адаптации отечественной экономики к глобальным геополитическим изменениям и их экономическим последствиям;
* изменения налогового законодательства, нацеленные, в частности, на подстройку действующей налоговой модели к новым реалиям сырьевых рынков.

В 2023 году общая сумма ***доходов федерального бюджета*** прогнозируется на уровне 17,4% ВВП с некоторым снижением этого показателя в последующие годы планового периода (до 17,1% в 2024 году и 16,4% в 2024 году). Таким образом, в рамках планового трехлетнего периода будет иметь место снижение объема доходов бюджета относительно ВВП на 2,9 п.п. по сравнению с фактическими итогами 2021 года и на 3,8 п.п. по сравнению с фактическими итогами первого полугодия текущего года, когда эти показатели составляли соответственно 19,3% и 20,2% (см. таблицу 3).

Таблица 3 - Доходы федерального бюджета, 2019–2025 годов[[7]](#footnote-7)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатель | 2019 г. | 2020 г. | 2021 г. | I полу  годие  2022 г. | 2022 г. (оценка) | Законопроект | | |
| 2023 г. | 2024 г. | 2025 г. |
| **Доходы, всего** | 20187,2 | 18719 | 25 286,40 | 14 016,8 | 27 693,1 | 26 130,30 | 27 239,80 | 27 979,4 |
| в %% к ВВП | 18,3 | 17,5 | *19,3* | 20,2% | *19,0* | *17,4* | *17,1* | *16,4* |
| в том числе: |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Нефтегазовые доходы | 8247,7 | 5235,2 | 9056,5 | 6 375,9 | 11 666,2 | 8 939,0 | 8 656,3 | 8 488,5 |
| в %% к ВВП | 7,5 | 4,9 | 6,9 | 9,2 | *8,0* | *6,0* | *5,4* | *5,0* |
| Ненефтегазовые доходы | 11939,5 | 13487,0 | 16 229,9 | 7 640,9 | 16 027,0 | 17 191,3 | 18 583,5 | 19 490,9 |
| в %% к ВВП | 10,8 | 12,6 | 12,4 | 11,0 | *11* | *11,5* | *11,6* | *11,4* |
| **Доля в общем объеме доходов, %** | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| в том числе: |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Нефтегазовые доходы | 40,9 | 28 | 35,8 | 45,5 | 42,1 | 34,2 | 31,8 | 30,3 |
| Ненефтегазовые доходы | 59,1 | 72 | 64,2 | 54,5 | 57,9 | 65,8 | 68,2 | 69,7 |

Источник: Пояснительная записка; Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1.07.2021. на 1.01.2020. (сайт Федерального казначейства www.roskazna.gov.ru), ФГСФ (https://rosstat.gov.ru).

Снижение доли доходов федерального бюджета в ВВП прогнозируется как за счет нефтегазовых доходов, которые сокращаются с 6,9% (по итогам 2021 года) и 9,2% (по итогам первого полугодия 2022 года) до 6,0% в 2023 году и 5,0% ВВП в 2025 году. Ненефтегазовые доходы федерального бюджета относительно ВВП также сокращаются, но не столь существенно – с 12,4% по итогам 2021 года до 11,4% в 2025 году. При этом уже по итогам первого полугодия текущего года ненефтегазовые доходы снизились до 11,0% ВВП и этот же уровень ожидается и по итогам 2022 года (см. рисунок 1).

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального Закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов», Информация об исполнении федерального бюджета Российской Федерации на 1.07.2022. на 1.01.2022 (сайт Министерства финансов РФ www.minfin.gov.ru), ФГСФ (https://rosstat.gov.ru).

Рисунок 1 – Нефтегазовые и ненефтегазовые доходы федерального бюджета в 2019–2025 годах

Отношение нефтегазовых доходов федерального бюджета к ВВП в первом полугодии текущего года было выше предварительных итогов года на 1,2 п.п. и составляло 9,2% при средней цене на нефть сорта Юралс (применявшейся для расчета НДПИ) в этот период 85,4 долл. США/баррель. По предварительным оценкам итогов года цена на нефть составит уже 80,0 долл. США/баррель, а доля нефтегазовых доходов в ВВП сократится до 8,0% ВВП.

Прогнозные расчеты исходят из более существенного снижения цен на нефть, чем это просматривается по текущему тренду (по итогам 9 месяцев года средняя цена на нефть составляет 84,1 долл. США/баррель). В целом же падение доли нефтегазовых доходов относительно ВВП будет следовать за динамикой цен на нефть (рисунок 1).

На протяжении планового трехлетнего периода доля нефтегазовых доходов в федеральном бюджете сокращается. По сравнению с итогами 2021 года это сокращение может рассматриваться как относительно незначительное - с 35,8% до 34,2% в 2023 году и далее уже более существенно - до 30,3% в 2025 году. Это сокращение выглядит более радикальным относительно показателей текущего 2022 года – по итогам первого полугодия доля нефтегазовых доходов составила 45,5%, а по итогам всего года прогнозируется на уровне 42,1%. Таким образом, доля данной категории доходов в 2023 году должна упасть почти на 10 п.п. по сравнению с первым полугодием 2022 года. Это падение прогнозируется на фоне повышения цены на нефть на 1 долл. США за баррель – с 69,1 долл. США/баррель в 2021 году до 70,1 долл. США/баррель в 2023 году. Такое изменение структуры доходов федерального бюджета не может быть связано исключительно с динамикой цен и валютного курса, а предполагает сокращение объемов добычи.

По абсолютным значениям поступлений доходов в федеральный бюджет просматривается следующая картина. В целом за период 2022–2025 годов прогнозируется *номинальный* рост доходов федерального бюджета, который составит 110,7%. При этом, в 2023 году планируется сокращение поступлений в федеральный бюджет на 1563,8 млрд руб., или на 5,6%, которое не компенсируется в следующем 2024 году. Поступления в федеральный бюджет во втором году планового трехлетнего периода оказываются ниже значений текущего 2022 года (по оценке) на 453,6 млрд руб., или на 1,6%. И только в третьем году рассматриваемого периода номинальные доходы федерального бюджета превысят показатели текущего года (на 1,0%, или на 286,3 млрд руб.).

*В реальном выражении* сжатие доходов федерального выглядит еще более масштабным – в рамках планового периода в целом доходы федерального бюджета сократятся на 13,7% (в 2025 году по сравнению с 2022 годом). Само по себе такое сокращение доходов федерального бюджета при реальном росте (или хотя бы сохранении стабильного уровня) расходов в сочетании с наличием и эффективным использованием источников заимствования при снижении фискальной нагрузки не является чем-то угрожающим. Более того, снижение налоговой нагрузки на экономику при определенных условиях может позитивно сказываться на хозяйственной активности (если это снижение затрагивает ненефтегазовый сектор).

Динамика нефтегазовых и ненефтегазовых доходов с учетом инфляции будет разнонаправленной. Так, если нефтегазовые доходы в реальном исчислении на протяжении всего планового периода будут сокращаться (на 27,4%, на 6,9% и на 5,7%, по годам, соответственно), то ненефтегазовые доходы будут расти (на 1,7%, 3,9% и 0,8%, соответственно). Принципиальное изменение роли ненефтегазовых доходов в структуре доходов федерального бюджета, тем не менее, не произойдет.

***Нефтегазовые доходы***

В рамках планового периода 2023-2025 годов в структуре нефтегазовых доходов федерального бюджета произойдут определенные изменения, обусловленные завершением налогового маневра, а также изменениями, вносимыми в налоговое законодательство, касающимися НДПИ, НДД и обратного акциза на нефть, передаваемую на переработку. Динамика ключевых параметров мировых финансовых рынков (по прогнозу) также будет оказывать выраженное воздействие на составляющие данной категории поступлений (рисунок 2).

*Источник:* Пояснительная записка; Приложение №3 к Пояснительной записке; Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 01.01.2020., на 01.01.2021. на 01.01.2022 (сайт Федерального казначейства www.roskazna.gov.ru).

Рисунок 2 - Динамика нефтегазовых доходов федерального бюджета, 2019–2025 годов, млрд руб.

Если в 2019–2021 годов доля НДПИ в структуре нефтегазовых доходов составляла 72,4% и 68,7% (без учета отрицательного акциза), то в 2023 году она составит 71,7% (без учета акциза), а в 2025 году - уже 78,3%. По итогам 2022 года ожидается, что поступления данного налога возрастут более чем на 50% по сравнению с предшествующим годом, а их доля в общем объеме нефтегазовых доходов составит 72,0%.

Выраженный всплеск поступлений налога в 2022 году, вызванный взрывной динамикой цен, в 2023 году уже не будет сказываться на доходах бюджета, а общая ситуация, судя по прогнозу, вернется в целом на линию тренда, исходя из предшествующих лет. Соответственно, в первом году бюджетного трехлетия поступления НДПИ сократятся по сравнению с 2022 годом на 25,6%. По сравнению же с 2021 годом поступления данного налога в 2023 году возрастут всего на 11,7%, что не компенсирует темпов инфляции. Рост этой категории поступлений в последующие два года планового периода также будет отставать от темпов инфляции (прирост поступлений в номинальном выражении составит менее 2%).

Доля таможенных пошлин в структуре нефтегазовых доходов в результате завершения налогового маневра сократится почти на 10 п.п. Если в 2019–2021 годах доля данной категории поступлений составляла 21,5% - 28,7%, то уже в 2023 году она сократится до 18,5%, а в 2025 году составит только 10,0%. Такое сокращение поступлений таможенных пошлин связно с их фактической отменой в части сырой нефти с 2024 году. Прирост поступлений НДПИ в этой ситуации не компенсирует сокращения таможенных пошлин отчасти вследствие расширения применения НДД, а отчасти вследствие расширения круга предоставляемых льгот по данному налогу и сокращения объемов нефтедобычи.

Обращает на себя внимание выраженный рост поступлений налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья (НДД) в 2021 году по сравнению с 2020 годом и в 2022 году по сравнению с предшествующим годом (в 6,6 раза и на 60%, соответственно). Однако выраженного роста его поступлений в 2023 году не просматривается – доходы бюджета от этого налога увеличатся всего на 0,7% по сравнению с 2021 годом и сократятся на 32,% по сравнению с 2022 годом (ожидаемым исполнением). Некоторый рост поступлений НДД прогнозируется в 2024 году и снижение в 2025 году. В целом доля данного налога в структуре нефтегазовых доходов изменится не существенно – сократится на 1 п.п в 2023 году по сравнению с предшествующим и увеличится менее, чем на 2 п.п. к 2025 году.

«Поступления» акциза на нефтяное сырье, направляемое на переработку (с учетом демпфера и инвестиционного вычета) на протяжении всего планового периода (2023–2025 году) прогнозируются отрицательными и будут нарастать после выраженного сокращения в первом году бюджетного трехлетия. Это сокращение является следствием корректировок, вносимых в порядок расчета демпфера и вычета при исчислении сумм данного акциза с 2023 года. Вносимые изменения, тем не менее, сохранят в целом сложившийся тренд на существенные по объемам компенсации (суммы отрицательного акциза) нефтедобывающим/нефтеперерабатывающим компаниям. Таким образом, будет иметь место устойчивое возмещение из федерального бюджета этого акциза нефтедобывающим и перерабатывающим компаниям. При этом общая сумма возмещения за три года вдвое превысит доходы от НДД.

Наиболее значительными факторами, которые будут определять динамику поступлений нефтегазовых доходов в 2023–2025 году, разработчикам проекта федерального бюджета видятся факторы, определяющие макроэкономическую ситуацию (таблица 2), а именно динамика мировых цен на нефть и валютного курса. На протяжении всего планового трехлетнего периода динамика мировых цен на нефть будет отрицательно сказываться на поступлениях нефтегазовых доходов. Влияние валютного курса будет негативным только в 2023 году, в последующие два года влияние данного фактора прогнозируется авторами документа как позитивное, позволяющее почти полностью компенсировать провал первого года.

Влияние агрегированного фактора «Изменение объемов добычи углеводородного сырья, объемов экспорта» будет негативным в 2023 году и слабо позитивным в последующие два года. Однако, в отличие от валютного курса, эта позитивная динамика не компенсирует провала первого года.

Изменение налогового и таможенного законодательства на протяжении всего трехлетнего периода будет позитивно сказываться на динамике поступлений нефтегазовых доходов. Однако их общий «вклад» в прирост данной категории доходов относительно незначителен – позволяет компенсировать менее 10% потерь, возникающих в результате динамики мировых цен.

Таблица 4 - Факторы, влияющие на прирост нефтегазовых доходов федерального бюджета по сравнению с предшествующим годом, млн. руб.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Фактор | 2023 год | 2024 год | 2025 год |
| **Отклонение от предыдущего года** | -2 727 202,00 | -282 658,20 | -167 793,20 |
| Изменения налогового законодательства | 257 656,10 | 492 521,00 | 207 016,40 |
| Изменение мировых цен на нефть марки "Юралс" | -1 246 700,10 | -580 918,00 | -382 727,50 |
| Изменение курса доллара США по отношению к рублю | -419 521,20 | 247 614,30 | 167 101,00 |
| Изменение объемов добычи углеводородного сырья, объемов экспорта | -699 382,60 | 77 016,70 | 105 534,20 |
| Прочие факторы | -1 038 775,40 | -271 277,90 | -97 616,30 |

*Источник:* Пояснительная записка

Необходимо отметить, что ключевой для данной категории доходов бюджета фактор – мировые цены на углеводороды, в последние годы демонстрируют столь существенную волатильность, что достоверность их прогнозов в целом невелика. Данный фактор опосредованно сказывается на целом ряде иных менее значимых факторов, объединенных в таблице 4 в группу «Прочие факторы», а также может оказывать влияние и фактор валютного курса. В результате приведенные выше данные, вероятно, следует расценивать не столько как прогноз, сколько как оценку с определенной долей вероятности.

***Ненефтегазовые доходы***

Прогнозируемая динамика ненефтегазовых доходов в целом вызывает определенные вопросы. Так, в 2023 году ненефтегазовые доходы федерального бюджета увеличатся в реальном исчислении на 1,3% по сравнению с 2022 годом (предварительная оценка). При этом поступления НДС по реализации на территории РФ в реальном исчислении возрастут на 5,4%, а доходы от этого налога, поступающие при импорте, увеличатся на 3,5%. На данный налог в общей сумме в 2022 году приходится 58,8% всех ненефтегазовых доходов. На протяжении всего планового периода доля налога остается относительно стабильной – 60–62%. В целом просматривается повышательная динамика его поступлений в соответствии с прогнозируемой динамикой ВВП (рисунок 3). Это касается как НДС по реализации на территории РФ, так и налога при импорте. Обращает на себя внимание более быстрое восстановление налога, связанного с внутренним товарооборотом, чем налога, связанного с импортом.

*Источник:* Пояснительная записка к проекту Федерального Закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов»; Приложение №3 к Пояснительной записке; Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 01.01.2022 (сайт Федерального казначейства www.roskazna.gov.ru).

Рисунок 3 - Поступления основных ненефтегазовых доходов в федеральный бюджет, млрд руб. в 2022–2025 годов

Почти столь же плавный рост поступлений в рамках планового горизонта прогнозируется и по иным ключевым доходам федерального бюджета. В реальном исчислении будут расти поступления налога на прибыль организаций (начиная с 2024 года), НДФЛ, а также ввозных таможенных пошлин. Исключение составляют акцизы, динамика которых будет существенно отставать от темпов инфляции.

Предполагается, что наиболее быстро из всех видов доходов федерального бюджета будут расти налоги на доходы физических лиц (НДФЛ) и доходы, связанные с импортом.

Таблица 5 - Отношение среднегодовых доходов федерального бюджета в 2023‑2025 годах к доходам 2022 года, %

|  |  |
| --- | --- |
| **Доходы** | **%** |
| Доходы всего | 97,1 |
| В том числе: | |
| НДФЛ | 166,4 |
| Доходы, связанные с импортом | 121,4 |
| НДС | 119,7 |
| Налог на прибыль | 115,8 |

*Источник*: составлено по данным табл. 2.2‑2.3 Пояснительной записки.

Основным фактором роста поступлений НДФЛ разработчики документа считают рост доходов тех категорий населения, которые подпадают под налоговую ставку 15%, а также введение отложенного налога на проценты по банковским вкладам (с поступлениями в 2024 году).

Хотя доля НДФЛ в доходах федерального бюджета мала (0,5% в 2022 году и 1,0% ‑ в 2025 году)[[8]](#footnote-8), для россиян, думается, заложенный в проект бюджет рост (среднегодовая величина НДФЛ в 2023‑2025 годах вырастет по сравнению с 2022 годом на 66,4%) будет чувствительным. Рост налоговой нагрузки ощутят и занятые в сфере импорта товаров и услуг в Российскую Федерацию, а вот для прибыльных организаций он пройдёт, возможно, незаметно (таблица 6).

Таблица 6 - Оценка налоговой нагрузки на прибыль и на импорт, %

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показатель** | **2022** | **2023** | **2024** | **2025** |
| Доля налогов на прибыль в прибыли прибыльных организаций | 2,9 | 2,9 | 3,0 | 3,0 |
| Доля связанных с импортом доходов в объёме импорта (по кругу товаров, учитываемых ФТС России) | 17,9 | 24,5 | 24,1 | 23,3 |

*Источник*: составлено по данным табл. 1 и таблицы «Сравнительная таблица вариантов прогноза» Прогноза социально-экономического развития российской федерации на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов; табл. 2.2‑2.3 Пояснительной записки.

*\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_*

*Примечание*: Импорт переведён из долларов США в рубли по курсу доллара, представленного в табл. 1 Прогноза социально-экономического развития российской федерации на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов.

Заложенное в Проект федерального бюджета повышение налога на доходы физических лиц в 2023‑2025 годах в 200,4% по сравнению с 2022 годом при росте инфляции (индекса потребительских цен в расчёте декабрь к декабрю) в 128,3%[[9]](#footnote-9) в условиях непростой геополитической обстановки в мире и ситуации внутри страны повысит уровень недовольства населения и степень имущественного расслоения общества.

Прирост поступлений налога на прибыль в 2023 году в значительной мере обеспечивает введение повышенной ставки налога на прибыль для некоторых организаций - производителей сжиженного газа. И если в первом году планового трехлетнего периода динамика прибыли хозяйствующих субъектов будет негативной, то в последующие два года – повышательной, что обеспечивает некоторое увеличение общей суммы ненефтегазовых доходов.

Неясно, удастся ли повысить поступления в бюджет доходов от импорта при сокращении его объёмов из-за антироссийских санкций и контрсанкций со стороны РФ, а также в результате «добровольного отказа» иностранных партнеров от сотрудничества с Россией. Так, по информации Министерства экономического развития РФ, в 2022 году импорт Россией товаров сократится на 26,5% в реальном выражении и на 17,1% ‑ в номинальном. К 2025 году импорт товаров отыграет «примерно треть падения 2022 года (2025 год к 2021 году: -16,9% в реальном выражении)»[[10]](#footnote-10). Расчёты же, выполненные по данным таблицы 2.2 Пояснительной записки, показывают, что исчисленный в долларах США объём импорта (по кругу товаров, учитываемых ФТС России) в 2022 году сократится на 11,6%. В 2025 году он будет на 8,8% больше, чем в 2021 году.

Понятно, что повышение налоговой нагрузки на импорт может ухудшить ситуацию с импортными товарами на внутреннем рынке. Что также может негативно отразиться на динамике доходов населения. И далеко не факт, что предусмотренное в Проекте федерального бюджета увеличение расходов на цели социальной политики поможет в этих условиях исправить ситуацию.

С учетом роли НДС в структуре ненефтегазовых доходов именно этот налог обеспечивает около 80% общей суммы прироста поступлений в рамках трехлетнего планового периода. В свою очередь, факторами, которые наиболее серьезно влияют на прирост поступлений данного налога, разработчики законопроекта считают увеличение объема ВВП с учетом изменения его структуры, а также активизацию внешнеэкономической деятельности. Если первый фактор выражено действует в сторону роста налоговых поступлений, то второй – в сторону их снижения. При этом второй фактор «съедает» от 25% до 39% (по годам трехлетнего периода) того прироста, который обеспечивает первый.

Введение акциза на сахаросодержащие напитки не дает существенного увеличения ненефтегазовых доходов. Доля данного фактора в формировании общей суммы прироста в 2023 году составит около 2%.

Наиболее значительным фактором увеличения поступлений акцизов является изменение порядка исчисления акциза на природный газ (в соответствии с международными соглашениями). Данный фактор действует только в 2023 году и обеспечивает около 10% общей суммы прироста ненефтегазовых доходов.

Обращает на себя внимание, что качестве самостоятельного выделяется фактор «повышение собираемости и улучшение администрирования акцизов на табачную продукцию», который по мнению авторов Пояснительной записки призван обеспечить еще 8,6% общей суммы прироста ненефтегазовых доходов. Однако из текста Пояснительной записки не ясно, из чего складывается данная оценка.

В целом достоверность прогноза доходов федерального бюджета на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов выражено зависит от достоверности оценок динамики мировых сырьевых рынков и динамики ВВП, сложность прогнозирования которых в настоящее время усугубляется политическими и геополитическими факторами. В случае реализации заявленных макроэкономических условий вероятность достижения прогнозного уровня доходов федерального бюджета в целом достаточно велика. В то же время целый ряд параметров указывают на формирование определенного рода скрытых резервов дополнительных доходов. Последнее в целом достаточно характерно для отечественного бюджетного планирования (и не только в последние годы).

***Некоторые налоговые новации***

Проект федерального бюджета на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов учитывает целый ряд серьезных налоговых новаций, а также весьма значительный перечень относительно незначительных с макроэкономической точки зрения изменений, корректировок и уточнений.

С определенной долей условности можно выделить следующих группы изменений и уточнений действующего налогового законодательства, имеющие различное значение для формирования доходов федерального бюджета.

*Первая группа* – налоговые мероприятия, нацеленные на перераспределение ресурсной ренты в пользу государства в тех сегментах добывающего и непосредственно связанных с ним секторов, где в настоящее время имеет место рост доходов в результате существенного повышения мировых цен на сырье. Именно данная группа уточнений налогового законодательства имеет существенное фискальное значение. К мероприятиям этой группы относятся, в частности:

* повышение ставки НДПИ и увеличение ставки экспортной пошлины на природный газ;
* введение повышенной ставки налога на прибыль на производителей и экспортеров СПГ;
* мероприятия по завершению налогового маневра;
* корректировка демпфирующего механизма в обратном акцизе на нефтяное сырье и соответствующая корректировка параметров НДПИ;
* временное повышение НДПИ на уголь;
* введение экспортной пошлины на удобрения и уголь;
* корректировка параметров НДПИ по ряду твердых полезных ископаемых;
* изменения параметров формулы расчета акциза на жидкую сталь;
* расширение периметра применения НДД;
* и целый ряд других изменений, корректировок и уточнений.

*Вторая группа* включает в себя совокупность мер, нацеленных на поддержку определенных сегментов хозяйственной деятельности, повышение инвестиционной активности и в целом носит преимущественно регуляторную направленность. К мероприятиям данной группы можно, в частности отнести, введение **«**обратного акциза» для производителей синтетического каучука и содержащего этот продукт товаров; предоставление дополнительных налоговых льгот организациям в сфере IT технологий, организациям — производителям и потребителям радиотехнической продукции и некоторые другие.

*Третья группа* налоговых мер носит в целом технический характер и представляет собой корректировку отдельных параметров расчетов налогов на темпы инфляции и иные рыночные показатели. К данной группе относится преимущественно повышение ставок акцизов на целый ряд подакцизных товаров. Мероприятия данной группы в целом носят фискальный характер, но степень их влияния на доходы федерального бюджета существенно менее значительна, чем мероприятий первой группы.

*Четвертая группа* мер включает в себя таковые преимущественно административно-организационного плана, нацеленные на повышение качества налогового администрирования, снижение прямых и косвенных издержек налогообложения для бизнеса и населения. К мероприятиям данной группы наряду с собственно организационными можно отнести, в частности, внедрение института единого налогового счета**,** предусматривающего консолидацию всех обязанностей налогоплательщика по уплате обязательных платежей в едином сальдо расчетов с бюджетами, мероприятия нового специального налогового режима и некоторые другие.

В качестве относительно *самостоятельной меры*, которую сложно отнести к выделенным группам, следует выделить введение акциза на сахаросодержащие напитки. Данная мера носит в целом фискальный характер, поскольку нацелена на формирование самостоятельного источника финансирования мероприятий в области борьбы с сахарным диабетом. Регуляторная нагрузка данной меры ничтожна. В экономической литературе существует значительное число работ, показывающих практически полное отсутствие воздействия такого акциза на потребление сахаросодержащих напитков. Реализация данной меры, по сути, приведет к некоторому перераспределению налоговых поступлений от производителей этих напитков – рост расходов, связанных с обслуживанием «подакцизного товара» приведет к сокращению их прибыли, а значит и к сокращению поступлений данного налога в региональные бюджеты. А федеральный бюджет получит дополнительные ресурсы для финансирования мероприятий федерального проекта «Борьба с сахарным диабетом» (его потери от налога на прибыль будут незначительны).

Необходимо отметить, что большинство мероприятий, отнесенных к первой группе налоговых мероприятий, реально также приведут к перераспределению доходов хозяйствующих субъектов, которое будет иметь своим следствием и перераспределение доходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов федерации. Увеличение сумм НДПИ с зачислением полностью или частично в доход федерального бюджета призвано заменить уплату налога на прибыль (зачастую, сверхприбыль в силу рыночных обстоятельств), в большей части формирующую доходы региональных бюджетов. В этой ситуации из текста Пояснительной записки не ясно учтено ли данное обстоятельство при определении межбюджетных трансфертов.

В качестве относительно самостоятельного фактора, влияющего как на доходы, так и на расходы федерального бюджета можно выделить потенциально формирующееся некоторое перераспределение налоговых доходов между федеральным и субфедеральными бюджетами в пользу первого. В рамках данного фактора будет работать введенный с июля 2022 года специальный налоговый режим «Автоматизированная упрощенная система налогообложения» (за счет перераспределения налогоплательщиков из других специальных налоговых режимов, что коснется в первую очередь местных бюджетов). Прекращение функционирования КГН с 2023 года и введение специфического порядка зачисления налога на прибыль по завершению расчетов, также, скорее всего, приведет к перераспределению доходов от данного налога в пользу федерального бюджета.

1. **Анализ основных положений расходной части Проекта Федерального бюджета на 2023 год и плановый период 2024-2025 годов**

Расходы федерального бюджета в 2023-2025 годах по разделам классификации расходов бюджетов представлены в таблице 7.

Таблица 7 - Расходы федерального бюджета в 2023-2025 годах, млн руб.

| **Наименования разделов** | **2022 год (оценка\*)** | **2023 год** | | | **2024 год** | | | **2025 год** | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Закон**  **№ 390-ФЗ** | **Законо-проект** | **Δ к закону, %** | **Закон**  **№ 390-ФЗ** | **Законо-проект** | **Δ к закону, %** | **Бюджетный прогноз\*\*** | **Законо-**  **проект** | **Δ к Бюджетному прогнозу, %** |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5=4/3\*100 | 6 | 7 | 8=7/6\*100 | 9 | 10 | 11=10/9\*100 |
| ВСЕГО | **27 614 091,0** | **25 241 076,0** | **29 055 564,3** | ***115,1*** | **26 354 401,3** | **29 432 476,4** | ***111,7*** | **26 040 016,2** | **29 243 748,6** | ***112,3*** |
| ***Условно утвержден.*** |  | ***631 026,9*** |  |  | ***1 317 720,1*** | ***735 811,9*** |  |  | ***1 462 187,4*** |  |
| *%% к общему объему расходов* |  | ***2,5*** |  |  | ***5,0*** | ***2,5*** |  |  | ***5,0*** |  |
| ВСЕГО\*\*\* | 27 614 091,0 | 24 610 049,1 | 29 055 564,3 | *118,1* | 25 036 681,3 | 28 696 664,5 | *114,6* | 26 040 016,2 | 27 781 561,1 | *106,7* |
| *в том числе:* |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Национальная оборона | **4 678 654,8** | **3 472 764,9** | **4 981 606,2** | ***143,4*** | **3 611 085,9** | **4 648 845,0** | ***128,7*** | **4 197 360,0** | **4 208 364,9** | ***100,3*** |
| *%% к ВВП* | *3,2* | *2,4* | *3,3* |  | *2,4* | *2,9* |  | *2,6* | *2,5* |  |
| *доля в общем объеме расходов, % \*\*\** | *16,9* | *14,1* | *17,1* |  | *14,4* | *16,2* |  | *16,1* | *15,1* |  |
| Нацбезоп. и правоохранит. деятельность | **2 788 431,9** | **2 967 296,5** | **4 417 080,2** | ***148,9*** | **3 192 125,3** | **4 332 065,8** | ***135,7*** | **3 241 804,7** | **4 344 238,8** | ***134,0*** |
| *%% к ВВП* | *1,9* | *2,1* | *2,9* |  | *2,1* | *2,7* |  | *2,0* | *2,5* |  |
| *доля в общем объеме расходов, %\*\*\** | *10,1* | *12,1* | *15,2* |  | *12,7* | *15,1* |  | *12,4* | *15,6* |  |
| Национальная экономика | **4 317 528,5** | **3 491 822,0** | **3 514 114,6** | ***100,6*** | **3 424 353,3** | **3 555 027,1** | ***103,8*** | **3 342 766,3** | **3 591 296,6** | ***107,4*** |
| *%% к ВВП* | *3,0* | *2,5* | *2,3* |  | *2,3* | *2,2* |  | *2,1* | *2,1* |  |
| *доля в общем объеме расходов, %\*\*\** | *15,6* | *14,2* | *12,1* |  | *13,7* | *12,4* |  | *12,8* | *12,9* |  |
| Жилищно-коммунальное хозяйство | **645 366,7** | **535 820,8** | **604 867,8** | ***112,9*** | **407 912,3** | **513 948,4** | ***126,0*** | **390 071,1** | **320 010,3** | ***82,0*** |
| *%% к ВВП* | *0,4* | *0,4* | *0,4* |  | *0,3* | *0,3* |  | *0,2* | *0,2* |  |
| *доля в общем объеме расходов, %\*\*\** | *2,3* | *2,2* | *2,1* |  | *1,6* | *1,8* |  | *1,5* | *1,2* |  |
| Культура, кинематогра-фия | **204 640,1** | **186 305,7** | **196 095,9** | ***105,3*** | **193 577,6** | **203 607,6** | ***105,2*** | **177 922,4** | **171 100,7** | ***96,2*** |
| *%% к ВВП* | *0,1* | *0,1* | *0,1* |  | *0,1* | *0,1* |  | *0,1* | *0,1* |  |
| *доля в общем объеме расходов, %\*\*\** | *0,7* | *0,8* | *0,7* |  | *0,8* | *0,7* |  | *0,7* | *0,6* |  |
| Здравоохране-ние | **1 533 035,9** | **1 254 377,6** | **1 469 427,2** | ***117,1*** | **1 269 396,9** | **1 493 160,5** | ***117,6*** | **1 298 094,7** | **1 510 339,2** | ***116,4*** |
| *%% к ВВП* | *1,0* | *0,9* | *1,0* |  | *0,8* | *0,9* |  | *0,8* | *0,9* |  |
| *доля в общем объеме расходов, %\*\*\** | *5,6* | *5,1* | *5,1* |  | *5,1* | *5,2* |  | *5,0* | *5,4* |  |
| Социальная политика | **6 453 336,7** | **6 284 945,1** | **7 343 101,7** | ***116,8*** | **6 351 107,6** | **7 299 448,8** | ***114,9*** | **6 597 108,6** | **7 152 782,8** | ***108,4*** |
| *%% к ВВП* | *4,4* | *4,4* | *4,9* |  | *4,2* | *4,6* |  | *4,1* | *4,2* |  |
| *доля в общем объеме расходов, %\*\*\** | *23,4* | *25,5* | *25,3* |  | *25,4* | *25,4* |  | *25,3* | *25,7* |  |

*Источник*: Пояснительная записка, c. 466

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Примечание:

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

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

\*\*\* без учета условно утвержденных

Формирование бюджетных ассигнований на 2023 и 2024 годы осуществлялся на основе бюджетных ассигнований, утвержденных Законом о бюджете № 390-ФЗ[[11]](#footnote-11) на соответствующие годы, бюджетные ассигнования на 2025 год сформированы на основе показателей бюджетного прогноза   
на 2025 год в соответствии с детализированной оценкой расходов федерального бюджета перспективного финансового плана, сформированного в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет»[[12]](#footnote-12).

Законодательно установленный объем бюджетных ассигнований уточнен:

* на прогнозный уровень инфляции (индекс роста потребительских цен), в том числе:
* с 1 февраля ежегодно на прогнозный уровень инфляции (индекс роста потребительских цен) за предыдущий год в 2023 году на 12,4%, в 2024 году на 5,5% и на 2025 год на 4% проиндексированы;
* ежегодно на прогнозный уровень инфляции (индекс роста потребительских цен) в 2023 году на 5,5%, в 2024 году на 4,0% и в 2025 году на 4,0% проиндексированы;
* на изменение прогнозного курса доллара США по отношению к рублю в 2023 году – 68,3 руб. за долл. США, в 2024 году – 70,9 руб. за долл. США, в 2025 году – 72,2 руб. за долл. США.

Расходы на реализацию государственных программ составляют порядка 78% общего объема бюджетных ассигнований (открытая часть).

Информация о бюджетных ассигнованиях на финансовое обеспечение реализации национальных проектов (программ), комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры (далее – национальные проекты), предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2019 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», а также указанием Президента Российской Федерации 6 ноября 2020 года № Пр-1818, в 2023-2024 годах представлена по разделам:

* здравоохранение;
* культура и кинематография;
* социальная политика.

Бюджетные ассигнования на финансовое обеспечение реализации национальных проектов в целом запланированы в 2023 году в объеме   
2 869 034,4 млн руб., в 2024 году – 2 969 670,1 млн руб[[13]](#footnote-13).

Законопроектом предусматриваются бюджетные ассигнования на реализацию госпрограмм в размере 20,6 трлн. руб. в 2023 году. Следует отметить, что по сравнению с действующим законом, которым предусмотрен объем финансирования госпрограмм, рост составит 6,6%, и это очень четкие позитивные изменения. Планируются к реализации 50 госпрограмм в 2023 году. Доля проектной части всех госпрограмм составляет в 2023 году почти 35 процентов всех расходов на реализацию госпрограмм, в последующие годы она несколько снижается, а в двух госпрограммах проектная часть не предусмотрена. В части госпрограмм, тем самым не всегда выполняются программные принципы.

Наибольшее увеличение расходов предусмотрено по следующим государственным программам:

* «Социальная поддержка граждан» (в 2023 году на 724,3 млрд руб., или на 30,0 %, в 2024 году на 626,6 млрд руб., или на 24,3%, относительно утвержденных Федеральным законом № 390-ФЗ на 2023-2024 годы и в 2025 году на 554,3 млрд руб., или на 20,2%, относительно показателей Бюджета);
* «Развитие здравоохранения» (в 2023 году на 204,7 млрд руб., или на 20,7%, в 2024 году на 212,9 млрд руб., или на 21,1%, относительно утвержденных Федеральным законом № 390-ФЗ на 2023-2024 годы и в 2025 году на 197,8 млрд руб., или на 19,1%, относительно показателей Бюджета).

*Расходы федерального бюджета в 2023‑2025 годах по разделам классификации расходов бюджетов.*

Согласно данным пояснительной записки к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов», среднегодовые расходы федерального бюджета за 2023‑2025 годы будут больше оценочной величины расходов 2022 года на 5,9% (расходы без учёта условно утверждённых – на 3,2%)[[14]](#footnote-14).

При этом структура среднегодовых расходов федерального бюджета по разделам классификации расходов бюджетов за 2023‑2025 годы статистически не отличается от структуры 2022 года: коэффициент линейной корреляции рассматриваемых структур R2 = 0,9651 значим с двусторонним уровнем существенности α = 0,01 (т.е. вероятность ошибки = 1%)[[15]](#footnote-15). Это означает, что в 2023‑2025 годах сохранены сложившиеся к 2022 году приоритеты расходов (таблица 8).

Таблица 8 - Структура расходов федерального бюджета по разделам классификации расходов бюджетов в 2022 году и в среднем в 2023‑2025 годах, %

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Место** | **Раздел классификации расходов** | **2022** | **2023‑2025** |
| 1 | Социальная политика | 23,4 | 25,5 |
| 2 | Национальная оборона | 17,0 | 16,2 |
| 3 | Национальная экономика | 15,6 | 12,4 |
| 4 | Национальная безопасность и правоохранительная деятельность | 10,1 | 15,3 |
| 5 | Общегосударственные вопросы | 9,5 | 6,8 |
| 6 | Здравоохранение | 5,5 | 5,2 |
| 7 | Обслуживание государственного (муниципального) долга | 5,1 | 5,9 |
| 8 | Образование | 4,8 | 4,7 |
| 9 | Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы РФ | 3,9 | 3,9 |
| 10 | Жилищно-коммунальное хозяйство | 2,3 | 1,7 |
| 11 | Охрана окружающей среды | 1,3 | 1,1 |
| 12 | Культура, кинематография | 0,7 | 0,7 |
| 13 | Средства массовой информации | 0,5 | 0,4 |
| 14 | Физическая культура и спорт | 0,3 | 0,3 |
| Итого |  | 100,0 | 100,0 |

*Источник*: составлено по данным табл. 4.4 Пояснительной записки к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов».

Думается, основные приоритеты расставлены верно: социальная политика, национальная оборона, национальная экономика. А вот динамика расходов вызывает вопросы (таблица 9).

Таблица 9 - Ранжирование статей расходов федерального бюджета в порядке убывания отношения среднегодовой величины расходов в 2023‑2024 годах к величине расходов 2022 года, %

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Место** | **Раздел классификации расходов** | **Отношение, %** |
| 1 | Национальная безопасность и правоохранительная деятельность | 156,5 |
| 2 | Обслуживание государственного (муниципального) долга | 119,3 |
| 3 | Социальная политика | 112,6 |
| 4 | Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы РФ | 103,5 |
| 5 | Образование | 101,7 |
| 6 | Национальная оборона | 98,6 |
| 7 | Здравоохранение | 97,3 |
| 8 | Здравоохранение | 93,0 |
| 9 | Средства массовой информации | 87,3 |
| 10 | Охрана окружающей среды | 86,6 |
| 11 | Национальная экономика | 82,3 |
| 12 | Жилищно-коммунальное хозяйство | 74,3 |
| 13 | Общегосударственные вопросы | 73,8 |
| 14 | Физическая культура и спорт | 68,6 |

*Источник*: составлено по данным табл. 4.4 Пояснительной записки к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов».

Из таблицы 9 следует, что обслуживание государственного (муниципального) долга располагается рангом выше социальной политики. Вызывает вопрос тот факт, что в условиях расширяющейся скрытой и открытой гибридной войны, ведущейся «недружественными государствами» против России, сокращаются расходы федерального бюджета на национальную оборону и национальную экономику. При этом расходы на национальную экономику и жилищно-коммунальное хозяйство снижаются сильнее, чем на средства массовой информации и охрану окружающей среды.

Аналогичное описанному выше рассмотрение данных применимо и к расходам федерального бюджета на финансирование государственных программ (43 программы), представленных в таблицах 4.2.2‑4.2.44 Пояснительной записки.

Структуры расходов федерального бюджета на финансирование государственных программ в 2022 году и в среднем в 2023‑2025 годах близки: коэффициент линейной корреляции значений рассматриваемых структур R2 = 0,9856 с двусторонним уровнем существенности α = 0,01. Первые пять по доле в расходах программ приведены в таблице 10. На них приходится больше половины всех расходов федерального бюджета, идущих на финансирование государственных программ.

Таблица 10 - Доли программ в расходах федерального бюджета на реализацию государственных программ в 2022 году и в 2023‑2025 годах, %

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Место** | **Государственная программа** | **2022 г.** | **2023‑2025 гг.** |
| 1 | Социальная поддержка граждан | 17,4 | 21,0 |
| 2 | Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков | 15,3 | 14,7 |
| 3 | Развитие транспортной системы | 10,2 | 8,2 |
| 4 | Развитие здравоохранения | 7,7 | 7,9 |
| 5 | Научно-технологическое развитие РФ | 6,9 | 7,8 |
|  | *Итого* | 57,5 | 59,6 |

*Источник*: составлено по данным табл. 4.2.2‑4.2.44, 4.4 Пояснительной записки к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов».

Расходы на государственную программу «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» в разы превосходят расходы на группы важных для существования России в современных условиях государственных программ (см. таблицу 11).

Таблица 11 - Отношение расходов на государственную программу «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» к расходам на две группы других программ, раз

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Группы государственных программ** | **2022 г.** | **2023‑2025 гг.** |
| «Экономическое развитие и инновационная экономика», «Содействие занятости населения»; «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности»; «Развитие авиационной промышленности»; «Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений»;« Обеспечение химической и биологической безопасности Российской Федерации»; «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» | 6,3 | 6,8 |
| «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя»; «Социально-экономическое развитие Калининградской области»; «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа»; «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» | 10,4 | 11,0 |

*Источник*: составлено по данным табл. 4.2.2‑4.2.44, 4.4 Пояснительной записки к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов».

Из приведённых в пояснительной записке данных следует, что среднегодовые объёмы финансирования в 2023‑2025 годах превысят размеры финансирования 2022 года лишь у четверти государственных программ (таблица 12).

Таблица 12 - Отклонения среднегодовой величины расходов федерального бюджета 2023‑2025 годов на реализацию государственных программ от расходов на их финансирование в 2022 году, млрд руб.

|  |  |
| --- | --- |
| **Государственная программа** | **Млрд руб.** |
| Социальная поддержка граждан | 389,9 |
| Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности | 126,6 |
| Научно-технологическое развитие Российской Федерации | 74,4 |
| Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами | 70,5 |
| Юстиция | 45,4 |
| Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности | 43,0 |
| Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах | 16,1 |
| Эффективное вовлечение в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развитие мелиоративного комплекса | 12,1 |
| Доступная среда | 8,8 |
| Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя | 8,2 |
| Развитие авиационной промышленности | 2,4 |

*Источник*: составлено по данным табл. 4.2.2‑4.2.44, 4.4 Пояснительной записки к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов».

У остальных государственных программ они будут меньше, чем в 2022 году.[[16]](#footnote-16) В число последних входят такие важные для безопасности, суверенитета, противодействия угрозам и санкциям программы как: «Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений»; «Обеспечение химической и биологической безопасности Российской Федерации»;« Развитие фармацевтической и медицинской промышленности»; «Космическая деятельность России»; «Развитие энергетики»; «Развитие атомного энергопромышленного комплекса»; «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»; «Развитие транспортной системы».

*Важнейшей задачей правительства в условиях кризиса является не только недопущение роста бедности, но и ее снижение.* По данным Росстата, численность населения с денежными доходами ниже границы бедности снизилась с 18,2 млн человек во втором квартале 2021 года до 17,6 млн человек во втором квартале 2022 года. Однако, по предварительным данным Росстата численность населения с денежными доходами ниже границы бедности в целом по Российской Федерации составила 18,9 млн чел. (таблицы 13 и 14).[[17]](#footnote-17),[[18]](#footnote-18)

Таблица 13 - Границы бедности в целом по Российской Федерации, (руб. в месяц)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Все**  **население** | **В том числе** | | | **ИПЦ**  **к IV кварталу 2020 г., %** |
| **трудоспособное**  **население** | **пенсионеры** | **дети** |
| **2020 год** | | | | | |
| Базовая граница  бедности  IV квартал | 11329 | 12273 | 9348 | 11140 | 100 |
| 2021 год | | | | | |
| I квартал | 11581 | 12545 | 9556 | 11387 | 102,22 |
| II квартал | 11813 | 12797 | 9747 | 11616 | 104,27 |
| I полугодие | 11697 | 12672 | 9652 | 11502 | 103,25 |
| III квартал | 11970 | 12968 | 9877 | 11771 | 105,66 |
| Январь-сентябрь | 11788 | 12770 | 9727 | 11591 | 104,05 |
| IV квартал | 12269 | 13292 | 10124 | 12065 | 108,30 |
| Год | 11908 | 12900 | 9826 | 11709 | 105,11 |
| 2022 год | | | | | |
| I квартал | 12916 | 13992 | 10658 | 12701 | 114,01 |
| II квартал | 13813 | 14964 | 11398 | 13583 | 121,93 |
| I полугодие | 13365 | 14478 | 11028 | 13142 | 117,97 |

*Источник*: составлено по данным Росстата – URL:http://www.gks.ru (дата обращения: 09.10.22)

Таблица 14 - Численность населения с денежными доходами ниже границы бедности в целом по Российской Федерации

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Млн человек** | **В % от общей**  **численности населения** |
| 2021 год | | |
| I квартал | 20,8 | 14,2 |
| II квартал | 18,2 | 12,5 |
| I полугодие | 19,3 | 13,2 |
| III квартал | 16,0 | 11,0 |
| Январь-сентябрь | 17,6 | 12,1 |
| IV квартал | 12,4 | 8,5 |
| Год | 16,1 | 11,0 |
| 2022 год\* | | |
| I квартал | 20,9 | 14,3 |
| II квартал | 17,6 | 12,1 |
| I полугодие | 18,9 | 13,0 |
| \*Предварительные данные | | |

*Источник*: составлено по данным Росстата – URL:http://www.gks.ru (дата обращения: 09.10.22)

Существенный вклад в снижение уровня бедности во втором квартале 2022 года на 0,4 процентного пункта (далее п.п.) внесла мера по выплате пособия на детей в возрасте от 8 до 17 лет. Принципиально важно, что этот механизм поддержки семей заработал своевременно, и он возьмет на себя значительную нагрузку в кризисных условиях. Стоит отметить, что в целом расходы на здравоохранение в 2023 году превысят значение 2022 года на 4,2%, а в 2025 году – почти на 15,0%. Если сравнивать с бюджетом (допандемийным 2019 годом), то рост составит 62% в 2023 году и почти 79% в 2025 году. Однако, следует учитывать изменение первого полугодия и то, что в методику расчета численности населения с денежными доходами ниже границы бедности были в 2021 году внесены изменения.

Таким образом, заниженные данные по численности населения с денежными доходами ниже границы бедности безусловно отразятся как на точности составления Бюджета, так и на социальной политике при выделении бюджетных средств.

*Расходы на образование* после незначительного и не превышающего ожидаемую инфляцию роста в 2023-2024 годах ожидает резкое сокращение в 2025 году. Напротив, расходы на здравоохранение после значительного снижения в 2023 году (на 4,1%), ожидает рост, который однако будет значительно ниже целевых показателей инфляции, т.е. в реальном выражении – уменьшение. При этом, согласно Пояснительной записке, «законодательно установленный объем бюджетных ассигнований уточнен» и соответствующие расходы проиндексированы … «на темп роста среднемесячной начисленной заработной платы работников организаций в 2023 году на 8,7%, в 2024 году на 7,7%, в 2025 году на 7,0% с 1 января проиндексированы бюджетные ассигнования на оплату труда отдельных категорий работников федеральных государственных учреждений здравоохранения, социального обеспечения населения, образования, культуры и науки, определенных Указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» и другими (Пояснительная записка, с.87 и далее). В этой связи следует отметить, что запланированное увеличение заработной платы работников учреждений образования, здравоохранения и других отраслей социальной сферы в соответствии с требованиями Указа № 597 при снижении общей величины этих расходов возможно только при условии ощутимого сокращения текущих расходов указанных учреждений на приобретение оборудования, оплату коммунальных услуг, расходные материалы и ремонт.

Как и в предшествующие годы, *финансирование фундаментальной науки отдельной строкой Законопроекта не предусмотрено*. Бюджетные ассигнования на финансовое обеспечение реализации национального проекта "Наука и университеты" запланированы в 2023 году в объеме 144 824,6 млн рублей, в 2024 году - 154 744,5 млн руб.[[19]](#footnote-19). При этом расходы на финансирование национального проект «Наука и университеты» в 2023 году будут всего на 22,7% выше, чем расходы на финансирование средств массовой информации, на 2024 год это превышение составит 42,7%, но и в этом году на финансирование данного проекта составит 0,5% расходов Федерального бюджета.

Согласно Пояснительной записке к Проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов», ассигнования резко возрастут в части финансирования федерального проекта «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации» на 786,6% или на 34658,2 млн руб. в 2023 году и на 876,4% или на 39265,1 млн руб. в 2024 году по сравнению с плановыми ассигнованиями в ФЗ-390. Также заметно возрастут расходы на Федеральный проект «Социальные лифты для каждого» и «Развитие системы поддержки молодежи (Молодежь России)», направленных в основном на развитие гражданского и патриотического воспитания.

Если ассигнования на национальный проект «Образование», согласно законопроекту, будут увеличены, то на национальный проект «Наука и университеты» предусмотрено их уменьшение в 2023 году на 7 731,4 млн руб., а в 2024 году будет некоторое увеличение на 16 600,6 млн руб.

Можно выделить только один федеральный проект, по которому предусмотрен значительный рост ассигнований в рамках национального проекта «Наука и университеты» – это «Развитие человеческого капитала в интересах регионов, отраслей и сектора исследований и разработок», где изменения в законопроекте увеличились на 155,3% по сравнению с ФЗ-390 в 2023 году. Финансирование федерального проекта «Развитие интеграционных процессов в сфере науки, высшего образования и индустрии» осталось практически без изменений. Ассигнования остальных федеральных проектов были сокращены. Такое уменьшение расходов может значительно подорвать конкурентоспособность отечественных высокотехнологичных отраслей и ослабить позиции отечественной фундаментальной науки, ведь на ее поддержание требуется долгосрочное и стабильное финансирование.

В то же время, в 2023-2024 годах на обслуживание государственного долга будет расходоваться в 3,5-3,6 раза больше средств, чем на вместе взятые национальный проект «Наука и университеты» и государственную программу «Научно-технологическое развитие Российской Федерации».

1. **Особенности бюджетного финансирования социально ориентированных национальных проектов и социальных государственных программ в расходной части Проекта Федерального бюджета на 2023 год и плановый период 2024-2025 годов**
   1. **Раздел «Социальная политика»**

Бюджетные ассигнования по разделу *«Социальная политика»* в 2023 году составят 7 343 101,7 млн руб., в 2024 году 7 299 448,8 млн руб. и в 2025 году 7 152 782,8 млн руб.[[20]](#footnote-20)

По отношению к объему ВВП соответствующего года доля расходов раздела *«Социальная политика»* составит в 2023 году 4,9%, в 2024 году 4,6% и в 2025 году 4,2%.

Доля в общем объеме расходов федерального бюджета по разделу *«Социальная политика»* в 2023 году по сравнению с 2022 годом (23,4%) увеличится и составит 25,3%, в 2024 и 2025 годах увеличится и составит 25,4% и 25,7% соответственно.

Предусмотренные в Законопроекте объемы бюджетных ассигнований   
по сравнению с объемами, утвержденными Законом № 390-ФЗ, увеличены в 2023 году на 1 058 156,6 млн руб., в 2024 году на 948 341,2 млн руб., в 2025 году по сравнению с показателями объема соответствующих расходов, установленных Бюджетным прогнозом, увеличены на 555 674,2 млн руб.

Расходы федерального бюджета в 2022-2025 годах на реализацию государственной программы *«Социальная поддержка граждан»* представлены в таблице 15.

Таблица 15 - Расходы федерального бюджета в 2022-2025 годах на реализацию государственной программы «Социальная поддержка граждан» (млн руб.)

| **Наименование** | **2022 год\*** | **2023 год** | | | **2024 год** | | | **2025 год** | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Закон № 390-ФЗ** | **Законо- проект** | **Δ к закону, %** | **Закон № 390-ФЗ** | **Законо- проект** | **Δ к закону, %** | **Бюджетный прогноз** | **Законо- проект** | **Δ к Бюджетному прогнозу, %** |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5=4/3\*100 | 6 | 7 | 8=7/6\*100 | 9 | 10 | 11=10/9\*100 |
| **Всего** | **2 824 794,6** | **2 416 372,4** | **3 140 672,0** | **130,0** | **2 583 555,0** | **3 210 194,5** | **124,3** | **2 739 098,7** | **3 293 360,0** | **120,2** |
| Федеральные проекты | 1 089 442,4 | 1 201 940,2 | 1 049 101,5 | 87,3 | 1 306 233,4 | 888 956,1 | 68,1 | 1 409 832,3 | 848 204,4 | 60,2 |
| Федеральный проект «Модернизация сферы социального обслуживания и развитие сектора негосударственных организаций в сфере оказания социальных услуг» | 2 679,3 | 2 659,2 | 2 510,0 | 94,4 | 2 659,6 | 2 510,5 | 94,4 | 1 819,6 | 1 675,8 | 92,1 |
| Федеральный проект «Содействие субъектам Российской Федерации в реализации адресной социальной поддержки граждан» | 397 024,3 | 387 694,7 | 249 619,2 | 64,4 | 413 799,9 | 95 744,7 | 23,1 | 437 233,3 | 98 413,9 | 22,5 |
| Федеральный проект «Финансовая поддержка семей при рождении детей» | 677 000,1 | 798 007,6 | 777 457,7 | 97,4 | 874 676,4 | 769 669,3 | 88,0 | 955 108,1 | 747 534,1 | 78,3 |
| Федеральный проект «Старшее поколение» | 12 200,7 | 13 040,8 | 18 975,0 | 145,5 | 15 097,5 | 21 031,7 | 139,3 | 15 097,5 | 0,0 | 0,0 |
| Комплексы процессных мероприятий | 1 735 352,2 | 1 214 432,2 | 2 091 570,5 | 172,2 | 1 277 321,6 | 2 321 238,4 | 181,7 | 1 329 266,3 | 2 445 155,6 | 183,9 |
| Комплекс процессных мероприятий «Предоставление мер социальной поддержки ветеранам Великой Отечественной войны и боевых действий» | 79 759,8 | 83 295,8 | 91 536,3 | 109,9 | 87 263,4 | 97 467,8 | 111,7 | 91 462,2 | 102 479,2 | 112,0 |
| Комплекс процессных мероприятий «Предоставление мер государственной поддержки инвалидам» | 339 758,4 | 350 022,6 | 382 304,0 | 109,2 | 360 167,5 | 395 090,5 | 109,7 | 368 652,1 | 403 368,0 | 109,4 |
| Комплекс процессных мероприятий «Предоставление мер государственной поддержки семьям с детьми» | 558 376,1 | 213 564,8 | 1 031 227,5 | 482,9 | 228 804,8 | 1 218 170,7 | 532,4 | 242 881,1 | 1 309 537,0 | 539,2 |
| Комплекс процессных мероприятий «Предоставление мер социальной поддержки пенсионерам» | 82 032,6 | 94 627,5 | 129 820,9 | 137,2 | 111 488,0 | 136 524,9 | 122,5 | 119 713,4 | 141 141,3 | 117,9 |
| Комплекс процессных мероприятий «Предоставление мер социальной поддержки отдельным категориям граждан» | 270 095,6 | 273 360,8 | 270 948,5 | 99,1 | 279 989,3 | 276 809,3 | 98,9 | 287 953,7 | 283 119,2 | 98,3 |
| Комплекс процессных мероприятий «Предоставление мер государственной поддержки отдельным категориям государственных служащих, уволенным из их числа, военнослужащим, сотрудникам некоторых федеральных органов государственной власти, гражданам, проходившим военные сборы, инвалидам вследствие военной травмы, погибшим (умершим) или получившим увечья при исполнении служебных обязанностей, и членам их семей» | 210 273,9 | 40 395,1 | 44 552,4 | 110,3 | 41 971,5 | 46 457,1 | 110,7 | 43 283,5 | 47 728,9 | 110,3 |
| Комплекс процессных мероприятий «Предоставление мер социальной поддержки детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа указанной категории детей, а также гражданам, желающим взять детей на воспитание в семью» | 15 322,0 | 15 552,4 | 16 611,4 | 106,8 | 16 011,1 | 17 388,0 | 108,6 | 16 485,4 | 17 947,7 | 108,9 |

*Источник*: Пояснительная записка

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

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

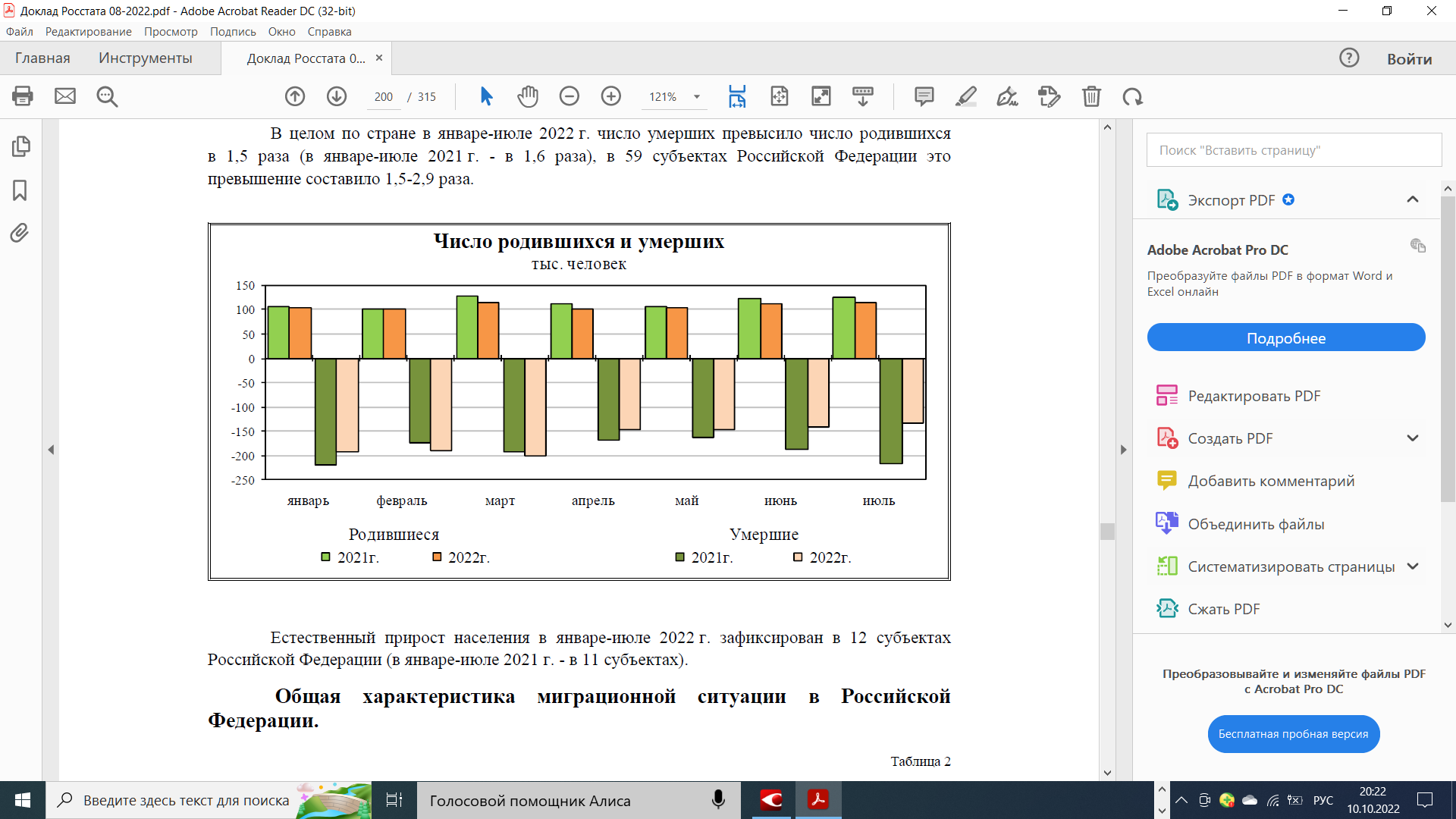
Из таблицы 15 видно, что бюджетные ассигнования, предусмотренные на реализацию государственной программы *«Социальная поддержка граждан»*, в 2023 году составят 3 140 672,0 млн руб., в 2024 году 3 210 194,5 млн руб. и в 2025 году 3 293 360,0 млн руб.

Предусмотренные в Законопроекте объемы бюджетных ассигнований по сравнению с объемами, утвержденными Законом № 390-ФЗ, в 2023 году увеличены на 724 299,6 млн руб., в 2024 году на 626 639,4 млн руб., в 2025 году по сравнению с показателями объема соответствующих расходов, установленных Бюджетным прогнозом увеличены на 554 261,3 млн руб.

*Государственная программа «Демография и социальная политика»*

По оценке Росстата, численность постоянного населения Российской Федерации на 1 августа 2022 года составила 145,1 млн человек. С начала года численность населения сократилась на 475,5 тыс. человек, или на 0,32% (за аналогичный период предыдущего года уменьшилась на 351,5 тыс. человек, или на 0,24%). В январе-июле 2022 года наряду с естественной убылью (-401,6) тыс. человек наблюдался и миграционный отток (-73,9) тыс. человек.В январе-июле 2022 года по сравнению с аналогичным периодом 2021 года в России отмечалось снижение числа родившихся (в 81 субъекте Российской Федерации) и числа умерших (в 78 субъектах).

В целом по стране в январе-июле 2022 года число умерших превысило число родившихся в 1,5 раза (в январе-июле 2021 года в 1,6 раза), в 59 субъектах Российской Федерации это превышение составило 1,5-2,9 раза (рисунок 4).



*Источник:* составлено по данным Росстата – URL:http://www.gks.ru (дата обращения: 09.10.22)

Рисунок 4 - Число родившихся и умерших за период 2021-2022 годов, тыс. чел.

В таблице 16 приведены показатели естественного движения населения за I полугодие 2021-2022 годов. Рассмотрим показатель «естественный прирост (убыль) населения», который определяется как разность числа родившихся и числа умерших на данной территории за определённый период, как правило за год. Показатель может быть положительным, отрицательным и равным нулю в зависимости от соотношения уровней и динамики рождаемости и смертности. Коэффициент естественного прироста (убыль) населения характеризует темп роста (убыли) населения за счет превышения числа рождений над числом смертей; равен разности между коэффициентом рождаемости и смертности или выраженному в промилле (‰) отношению разности абсолютных величин, родившихся и умерших к среднегодовой численности населения.

Таблица 16 - Показатели естественного движения населения

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **январь-июль** | | | | | **Справочно на 1000 человек населения за 2021 г. в целом** |
| **тысяч** | | | **на 1000 человек населения\*** | |
| **2022 г.** | **2021 г.** | **прирост (+), снижение (-)** | **2022 г.** | **2021 г.** |
| Родившихся | 749,2 | 802,8 | -53,6 | 8,9 | 9,5 | 9,6 |
| Умерших | 1150,8 | 1315,3 | -164,5 | 13,6 | 15,5 | 16,7 |
| из них детей в возрасте до 1 года | 3,5 | 3,7 | -0,2 | 4,4\*\* | 4,4\*\* | 4,6\*\* |
| Естественный прирост (+), убыль (-) | -401,6 | -512,5 |  | -4,7 | -6,0 | -7,1 |
| Браков | 492,0 | 493,5 | -1,5 | 5,8 | 5,8 | 6,3 |
| Разводов | 376,5 | 370,5 | +6,0 | 4,5 | 4,5 | 4,4 |

*Источник:* составлено по данным Росстата – URL:http://www.gks.ru (дата обращения: 09.10.22)

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Примечания:

\*Здесь и далее в разделе показатели регистрации приведены в пересчете на год.

\*\*На 1000 родившихся живыми.

Как видно из таблицы 16, естественная убыль за январь-июль 2022 года составила 401,6 тыс. чел. или сократилась на 22,0% против аналогичного периода прошлого года.

Рассмотрим основные характеристики численности пенсионеров, получающих пенсии (таблица 17).

Таблица 17 - Численность пенсионеров, получающих пенсии через территориальные органы Фонда, (тыс. человек)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Отчёт** | **Прогноз** | | |
| **на начало 2022 года** | **на начало 2023 года** | **на начало 2024 года** | **увеличение/ уменьшение численности пенсионеров за 2023 год** |
| Всего пенсионеров | 42 006,5 | 41 591,4 | 40 723,5 | -867,9 |
| в том числе:  пенсионеров – получателей страховой пенсии\*, из них: | 38 208,9 | 37 700,2 | 36 761,4 | -938,8 |
| пенсионеров – получателей накопительной пенсии | 94,3 | 173,7 | 229,7 | +56,0 |
| пенсионеров – получателей срочной пенсионной выплаты | 37,4 | 44,7 | 48,4 | +3,7 |
| пенсионеров – получателей пенсий  по государственному пенсионному обеспечению | 3 797,6 | 3 891,2 | 3 962,1 | +70,9 |

*Источник*: составлено экспертами по данным Пояснительной записки Пенсионного фонда[[21]](#footnote-21).

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Примечание:

\* с учетом получателей страховых пенсий федеральных государственных гражданских служащих, летчиков-испытателей, космонавтов и членов их семей.

Из таблицы 17 видно, что сокращение численности населения за 2023 год по прогнозу составляет 867,9 тыс. чел. пенсионеров. То есть, уменьшение численности прогнозируемых пенсионеров поразительно совпадает с естественной убылью населения, показатель, который представлен в таблице 16. Не ошиблись ли авторы при составлении количества умерших пенсионеров с естественной убылью, посчитав естественную убыль как естественную причину смерти население пожилого возраста. Как бы то не было, такой расчет может привести к дополнительному выделению денежных средств.

Средние размеры пенсий в 2023 году с учетом запланированных мероприятий по их индексации (увеличению) представлены в таблице 18.

Таблица 18 - Средние размеры пенсий в отчетных 2021-2022 годах и прогнозном 2023 году (руб.)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Отчет** | **Прогноз** | | |
| **на конец 2021 года** | **на конец 2022 года** | **на конец 2023 года** | **увеличение**  **за 2023 год, руб. (%)** |
| Страховая пенсия | 16 330,31 | 18 981,34 | 19 823,24 | 841,90  (4,4%) |
| Страховая пенсия по старости неработающих пенсионеров | 17 532,55 | 20 864,32 | 21 862,03 | 997,71  (4,8%) |
| Социальная пенсия | 10 178,31 | 12 160,64 | 12 561,94 | 401,30  (3,3%) |

*Источник*: составлено по данным Пояснительной записки Пенсионного фонда.

Из таблицы 18 видно, что среднегодовой размер страховой пенсии с ПМП составит: в 2023 году – 159,7%, в 2024 году – 158,4%, в 2025 году – 156,2%. Соотношение среднегодового размера страховой пенсии по старости неработающих пенсионеров с ПМП составит: в 2023 году – 176,2%,   
в 2024 году – 175,0%, в 2025 году – 173,3%. Среднегодовой размер социальной пенсии с ПМП составит: в 2023 году – 100,8%, в 2024 году – 100,5%, в 2025 году – 100,2%. Среднегодовой размер накопительной пенсии составит: в 2023 году – 1 921 руб., в 2024 году – 2 153 руб., в 2025 году – 2 306 руб. Среднегодовой размер срочной пенсионной выплаты составит:   
в 2023 году – 2 435 руб., в 2024 году – 2 622 руб., в 2025 году – 2 815 руб.

Между тем, в Пояснительной записке представлены другие показатели расходов, а именно:

- расходы на выплату социальных пособий на погребение и оказание услуг по погребению согласно гарантированному перечню этих услуг, за неработавших на день смерти умерших пенсионеров (далее – выплата пособий и оказание услуг по погребению) определены с учетом ежегодной индексации с 1 февраля на индекс роста потребительских цен за прошедший год;

- расходы на выплату пособий и оказание услуг по погребению за умерших пенсионеров, получавших пенсию по государственному пенсионному обеспечению, за счет средств федерального бюджета, передаваемых бюджету Фонда, определены исходя из ожидаемой численности получателей в 2023-2025 гг. 53,4 тыс. человек ежегодно и составят: в 2023 году 449,4 млн руб., в 2024 году 476,4 млн руб., в 2025 году 496,1 млн руб. Расходы на доставку составят в 2023 году 3,9 млн руб., в 2024 году 4,2 млн руб., в 2025 году 4,3 млн руб.;

- расходы на выплату пособий и оказание услуг по погребению умерших пенсионеров – получателей страховой или накопительной пенсии, не работавших на день смерти, определены исходя из ожидаемой общей численности получателей в 2023-2025 годах 1,5 млн человек ежегодно;

- расходы на указанные цели, финансируемые за счет средств бюджета Фонда на обязательное пенсионное страхование, запланированы в 2023 году в сумме 12,3 млрд руб., в 2024 году 13,0 млрд руб., в 2025 году 13,6 млрд руб. Расходы на доставку 102,7 млн руб., 108,9 млн руб. и 113,4 млн руб. соответственно;

- расходы за счет средств, передаваемых бюджету Фонда из бюджетов субъектов Российской Федерации через органы службы занятости населения субъектов Российской Федерации на выплату пособий и оказание услуг по погребению умерших неработавших пенсионеров, досрочно оформивших пенсию по предложению органов службы занятости, определены исходя из ожидаемой общей численности получателей в 2023-2025 годах – 0,13 тыс. человек, в 2023 году составят 1,1 млн руб., в 2024-2025 годах 1,2 млн руб. ежегодно. Расходы на доставку – 15,4 тыс. руб., 16,3 тыс. руб. и 16,8 тыс. руб. соответственно;

- расходы на выплату социального пособия на погребение либо возмещение специализированной службе по вопросам похоронного дела стоимости услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению умерших, работавших граждан и умерших несовершеннолетних членов семей работающих, в 2023-2025 годах определены с учетом их ежегодной индексации с 1 февраля на индекс потребительских цен предыдущего года (1,124, 1,055 и 1,040 соответственно) и составят в 2023 году 817,3 млн руб., в 2024 году 885,5 млн руб., в 2025 году 922,0 млн руб. на оплату 95,79 тыс. пособий в 2023 году и 97,90 тыс. пособий в 2024-2025 гг. ежегодно.

Размеры пособия определены в следующих размерах: в сумме 6 964,68 руб. с 1 января 2023 года; в сумме 7 828,30 руб. с 1 февраля 2023 года; в сумме 7 828,30 руб. с 1 января 2024 года, в сумме 8 258,86 руб. с 1 февраля 2024 года; в сумме 8 258,86 руб. с 1 января 2025 года; в сумме 8 589,21 руб. с 1 февраля 2025 года.

Таким образом, наличествует нестыковка между табличными показателями и показателями по тексту в отношении уменьшения численности пенсионеров.

**Национальный проект «Здравоохранение»**

*Национальный проект «Здравоохранение»*представлен в Пояснительной записке раньше, чем государственная программа «Развитие здравоохранения»[[22]](#footnote-22), что свидетельствует по меньшей мере об игнорировании иерархии государственных программ и национальных проектов. Между тем, *государственная программа* Российской Федерации «Развитие здравоохранения» (далее – Госпрограмма) утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2017 года № 1640 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения». Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 года № 380 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие здравоохранения» внесены изменения в Госпрограмму, касающиеся корректировки целей, состава соисполнителей и участников, структуры и сроков реализации пилотной Госпрограммы, правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

Госпрограмма разработана в соответствии с Правилами разработки, реализации и оценки эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2017 года № 1242 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации».

С учетом Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204) скорректированы цели Госпрограммы.

Цели Госпрограммы:

1) снижение к 2024 году смертности населения трудоспособного возраста до 350 случаев на 100 тыс. населения;

2) снижение к 2024 году смертности от болезней системы кровообращения до 450 случаев на 100 тыс. населения;

3) снижение к 2024 году смертности от новообразований, в том числе  
от злокачественных, до 185 случаев на 100 тыс. населения;

4) снижение к 2024 году младенческой смертности до 4,5 случая на 1 тыс. родившихся живыми.

Значения целевых показателей по годам реализации указаны  
в паспорте Госпрограммы.

Изменен срок окончания реализации Госпрограммы с 2025 года  
на 2024 год в соответствии со сроком завершения реализации национального проекта «Здравоохранение». Данное изменение утверждено распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 октября 2018 года № 2211-р «О внесении изменений в перечень государственных программ Российской Федерации».

В состав проектной части пилотной Госпрограммы включен национальный проект «Здравоохранение» (далее – Национальный проект).

В составе Национального проекта в виде структурных элементов отражены 8 федеральных проектов:

«Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи»;

«Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями»;

«Борьба с онкологическими заболеваниями»;

«Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям»;

«Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами»;

«Развитие сети национальных медицинских исследовательских центров и внедрение инновационных медицинских технологий»;

«Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ)»;

«Развитие экспорта медицинских услуг»;

Кроме того, в структуру проектной части Госпрограммы включены 2 федеральных проекта, реализующихся в рамках национального проекта «Демография»:

«Укрепление общественного здоровья»;

«Старшее поколение»[[23]](#footnote-23).

Рассмотрим представленный национальный проект по факту его размещения в Бюджете.

Бюджетные ассигнования на финансовое обеспечение реализации национального проекта «Здравоохранение» запланированы в 2023 году в объеме 309 883,4 млн руб., в 2024 году – 309 090,1 млн руб., представлены в таблице 19.

Таблица 19 - Бюджетные ассигнования на финансовое обеспечение реализации национального проекта «Здравоохранение», (млн рублей)

| **Наименование** | **2022 год\*** | **2023 год** | | | **2024 год** | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Закон  № 390-ФЗ** | **Законо- проект** | **Δ к закону, %** | **Закон  № 390-ФЗ** | **Законо- проект** | **Δ к закону, %** |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5=4/3\*100 | 6 | 7 | 8=7/6\*100 |
| **Всего** | **372 209,2** | **310 001,6** | **309 883,4** | **100,0** | **309 419,9** | **309 090,1** | **99,9** |
| *в том числе:* |  |  |  |  |  |  |  |
| Федеральный проект «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи» | 8 490,2 | 7 607,3 | 9 413,3 | 123,7 | 5 597,0 | 7 678,0 | 137,2 |
| Федеральный проект «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями» | 25 671,0 | 18 298,7 | 17 491,5 | 95,6 | 24 788,3 | 23 333,9 | 94,1 |
| Федеральный проект «Борьба с онкологическими заболеваниями» | 189 640,7 | 154 763,3 | 153 703,9 | 99,3 | 153 016,3 | 151 735,7 | 99,2 |
| Федеральный проект «Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям» | 21 218,2 | 19 227,0 | 17 304,3 | 90,0 | 12 632,4 | 11 369,2 | 90,0 |
| Федеральный проект «Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами» | 1 190,7 | 1 208,1 | 1 199,3 | 99,3 | 1 246,6 | 1 240,6 | 99,5 |
| Федеральный проект «Развитие сети национальных медицинских исследовательских центров и внедрение инновационных медицинских технологий» | 10 735,6 | 9 870,1 | 9 258,1 | 93,8 | 12 109,3 | 11 314,1 | 93,4 |
| Федеральный проект «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ)» | 15 398,7 | 9 000,0 | 11 487,0 | 127,6 | 10 000,0 | 12 389,4 | 123,9 |
| Федеральный проект «Развитие экспорта медицинских услуг» | 27,0 | 27,0 | 26,0 | 96,3 | 30,0 | 29,2 | 97,3 |
| Федеральный проект «Модернизация первичного звена здравоохранения Российской Федерации» | 99 837,0 | 90 000,0 | 90 000,0 | 100,0 | 90 000,0 | 90 000,0 | 100,0 |

*Источник*: Пояснительная записка

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Примечание:

\*показатели СБР по состоянию на 1 сентября 2022 г.

Предусмотренные в законопроекте объемы бюджетных ассигнований по сравнению с объемами, утвержденными Законом № 390-ФЗ, в 2023 году уменьшены на 118,2 млн руб., в 2024 году – на 329,8 млн руб. При этом, доля в ВВП совокупных расходов на здравоохранение снижена с 4,1% в 2020 году до 3,6% в 2023 году.

Основные параметры уменьшения коснулись именно тех проектов, которые призваны, в первую очередь, обеспечивать целевые задачи, а те которые увеличены, направлены на второстепенные задачи. Так изменение параметров финансового обеспечения федерального проекта *«Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи»* обусловлено увеличением бюджетных ассигнований на обеспечение закупки авиационных работ в целях оказания медицинской помощи на территории Дальневосточного федерального округа в 2023-2024 годах на 2 000,0 млн руб. ежегодно. То есть, вместо оказания *первичной медико-санитарной помощи на месте, в Бюджет закладывается закупка авиационных работ.*

Изменение параметров финансового обеспечения федерального проекта *«Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями»* обусловлено уменьшением бюджетных ассигнований на оснащение оборудованием региональных сосудистых центров и первичных сосудистых отделений в 2023 году на 806,8 млн руб., в 2024 году на 1 454,8 млн руб.

Изменение параметров финансового обеспечения федерального проекта *«Борьба с онкологическими заболеваниями»* обусловлено уменьшением бюджетных ассигнований на:

* переоснащение медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь больным с онкологическими заболеваниями в 2023 году на 510,6 млн руб., в 2024 году на 500,0 млн руб.;
* новое строительство и реконструкцию в 2023 году на 544,1 млн руб., в 2024 году на 777,6 млн руб.;

Изменение параметров финансового обеспечения федерального проекта *«Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям»* обусловлено уменьшением бюджетных ассигнований на новое строительство или реконструкцию детских больниц (корпусов) в 2023 году на 1 922,7 млн руб., в 2024 году на 1 263,2 млн руб.

Изменение параметров финансового обеспечения федерального проекта *«Развитие сети национальных медицинских исследовательских центров и внедрение инновационных медицинских технологий»* обусловлено уменьшением бюджетных ассигнований на формирование и функционирование сети Национальных медицинских исследовательских центров в 2023 году на 605,9 млн руб., в 2024 году на 828,3 млн руб.

Общая сумма уменьшения бюджетных ассигнований составит в 2023 году – 4390,1 млн руб., в 2024 году – 4823,9 млн руб.

Между тем, на создание информационных систем, программ, цифровых контуров предусматривается увеличениебюджетных ассигнований в 2023 году – 3430,7 млн руб., в 2024 году – 3381,8 млн руб. Так, изменения в сторону увеличения отражены в следующих параметрах – финансового обеспечения федерального проекта *«Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ)»*обусловлено увеличением бюджетных ассигнований на:

* создание национальной цифровой платформы «Здоровье» в 2023-2024 годы на 2 070,0 млн руб. ежегодно;
* внедрение медицинских информационных систем, обеспечение информационного взаимодействия с подсистемами единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ) и с другими отраслевыми информационными системами при оказании медицинской помощи гражданам в 2023 году на 690,0 млн руб., в 2024 году на 638,7 млн руб.;
* методическую поддержку и координацию реализации мероприятий федерального проекта, разработку требований к подсистемам государственных информационных систем в сфере здравоохранения субъектов Российской Федерации в 2023 году на 300,0 млн руб., в 2024 году на 302,0 млн руб.;
* создание и обеспечение эксплуатации отраслевого ситуационного центра в сфере здравоохранения в 2023 году на 98,0 млн руб., в 2024 году на 98,4 млн руб.;
* обеспечение механизма взаимодействия медицинских организаций за счет создания и развития подсистем единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ), формирующего единый цифровой контур здравоохранения, в 2023-2024 годы на 272,7 млн руб. ежегодно.

Определенное беспокойство вызывает обеспеченность лекарственными средствами. Так, при рассмотрении Законопроекта на заседании Комитета Государственной Думы по охране здоровья было отмечено, что «расходы на лекарственное обеспечение не подлежали сокращению. На лечение 14 высокозатратных нозологий предусмотрено 64 млрд руб. в 2021 году и 66,9 млрд руб. ежегодно в 2022-2023 годах. Проиндексирован норматив финансовых затрат на обеспечение лекарственными препаратами отдельных категорий граждан с 860,6 руб. до 886,4 руб.». То есть, индексация лекарственных препаратов составила 3,0%, что даже ниже официальной инфляции.

Между тем, только в марте 2022 года по данным Росстата лекарственные препараты, не относящиеся к жизненно необходимым и важнейшим лекарственным препаратам (ЖНВЛП) подорожали на 15,3% (в том числе канефрон Н – на 25,6%, мидокалм – на 20,8%, корвалол – на 20,3%, троксерутин, афобазол, синупрет, магне В6, левомеколь, мирамистин – на 17,1-19,1%, метамизол натрия, комбинированные анальгетики, алмагель, поливитамины, эссенциале форте Н, нимесулид, активированный уголь, таурин, метилурацил, аципол – на 15,0-16,6%). Согласно данным DSM Group, больше всего за полгода в России подорожала группа противопаразитных препаратов, в которые включили также инсектициды и репелленты – на 19,4%. На втором месте препараты для лечения заболеваний кожи – рост составил 10,9%, на третьем – препараты для лечения урогенитальных органов и половые гормоны – 9,3%. В сентябре 2022 года по данным Росстата цены на лекарственные препараты, не относящиеся к жизненно необходимым и важнейшим лекарственным препаратам, в среднем выросли на 0,9%. Лекарственные препараты из перечня ЖНВЛП в среднем подорожали на 0,3%.

* 1. **Национальный проект «Культура»[[24]](#footnote-24)**

Бюджетные ассигнования на финансовое обеспечение реализации национального проекта «Культура» запланированы в 2023 году в объеме 54 063,9 млн руб., в 2024 году – 47 170,1 млн руб. (табл. 20).

Таблица 20 - Бюджетные ассигнования на финансовое обеспечение реализации национального проекта «Культура» (млн руб.)

| **Наименование** | **2022 год\*** | **2023 год** | | | **2024 год** | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Закон  № 390-ФЗ** | **Законо- проект** | **Δ к закону, %** | **Закон  № 390-ФЗ** | **Законо- проект** | **Δ к закону, %** |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5=4/3\*100 | 6 | 7 | 8=7/6\*100 |
| **Всего** | **48 140,6** | **42 898,4** | **54 063,9** | **126,0** | **43 852,5** | **47 170,1** | **107,6** |
| *в том числе:* |  |  |  |  |  |  |  |
| Федеральный проект «Культурная среда» | 24 876,2 | 25 459,9 | 29 243,2 | 114,9 | 26 204,3 | 29 913,1 | 114,2 |
| Федеральный проект «Творческие люди» | 3 021,7 | 3 480,4 | 3 194,0 | 91,8 | 3 669,0 | 3 372,9 | 91,9 |
| Федеральный проект «Цифровая культура» | 20 242,7 | 13 958,0 | 21 626,7 | 154,9 | 13 979,2 | 13 884,1 | 99,3 |

*Источник*: Пояснительная записка

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Примечание:

\* показатели СБР по состоянию на 1 сентября 2022 г.

Предусмотренные в законопроекте объемы бюджетных ассигнований по сравнению с объемами, утвержденными Законом № 390-ФЗ, в 2023 году увеличены на 11 165,5 млн руб., в 2024 году – на 3 317,6 млн руб.

Расходы федерального бюджета в 2022-2025 годах на реализацию государственной программы *«Развитие культуры»* представлены в таблице 21.

Таблица 21 - Расходы федерального бюджета в 2022-2025 годах на реализацию государственной программы «Развитие культуры» (млн руб.)

| **Наименование** | **2022 год\*** | **2023 год** | | | **2024 год** | | | **2025 год** | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Закон № 390-ФЗ** | **Законо- проект** | **Δ к закону, %** | **Закон № 390-ФЗ** | **Законо- проект** | **Δ к закону, %** | **Бюджетный прогноз** | **Законо- проект** | **Δ к Бюджетному прогнозу, %** |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5=4/3\*100 | 6 | 7 | 8=7/6\*100 | 9 | 10 | 11=10/9\*100 |
| **Всего** | **185 193,0** | **168 832,0** | **175 358,5** | **103,9** | **176 113,2** | **182 198,2** | **103,5** | **154 050,0** | **151 863,8** | **98,6** |
| Федеральные проекты | 102 739,2 | 86 017,0 | 85 999,4 | 100,0 | 91 251,0 | 91 628,6 | 100,4 | 66 080,6 | 58 143,3 | 88,0 |
| Федеральный проект «Сохранение культурного и исторического наследия» | 16 076,1 | 8 402,7 | 6 777,1 | 80,7 | 7 687,0 | 11 939,1 | 155,3 | 7 728,1 | 7 192,2 | 93,1 |
| Федеральный проект «Развитие инфраструктуры в сфере культуры» | 14 848,4 | 4 887,6 | 8 131,2 | 166,4 | 3 001,9 | 7 302,7 | 243,3 | 3 001,9 | 13 351,6 | 444,8 |
| Федеральный проект «Развитие искусства и творчества» | 23 306,9 | 14 478,5 | 18 532,5 | 128,0 | 17 562,8 | 18 811,0 | 107,1 | 23 917,5 | 18 192,2 | 76,1 |
| Федеральный проект «Развитие культурного диалога» | 417,7 | 567,7 | 510,9 | 90,0 | 567,7 | 510,9 | 90,0 | 567,7 | 510,9 | 90,0 |
| Федеральный проект «Придумано в России» | 2 777,4 | 2 332,0 | 2 332,0 | 100,0 | 2 487,0 | 2 487,0 | 100,0 | 0,0 | 2 485,3 | - |
| Федеральный проект «Пушкинская карта» | 16 450,0 | 25 450,0 | 16 410,6 | 64,5 | 29 100,0 | 16 411,2 | 56,4 | 0,0 | 16 411,1 | - |
| Федеральный проект «Культурная среда» | 24 876,2 | 25 459,9 | 29 243,2 | 114,9 | 26 204,3 | 29 913,1 | 114,2 | 26 204,3 | 0,0 | 0,0 |
| Федеральный проект «Творческие люди» | 3 021,7 | 3 480,4 | 3 194,0 | 91,8 | 3 669,0 | 3 372,9 | 91,9 | 3 687,5 | 0,0 | 0,0 |
| Федеральный проект «Цифровая культура» | 964,9 | 958,0 | 867,9 | 90,6 | 971,3 | 880,8 | 90,7 | 973,6 | 0,0 | 0,0 |
| Комплексы процессных мероприятий | 82 453,8 | 82 815,0 | 89 359,1 | 107,9 | 84 862,2 | 90 569,6 | 106,7 | 87 969,4 | 93 720,5 | 106,5 |
| Комплекс процессных мероприятий «Создание условий для сохранения культурного и исторического наследия» | 9 832,9 | 12 833,6 | 14 714,5 | 114,7 | 12 868,8 | 14 790,7 | 114,9 | 12 875,7 | 14 055,7 | 109,2 |
| Комплекс процессных мероприятий «Создание условий для развития библиотечного дела» | 6 931,4 | 7 130,1 | 7 529,1 | 105,6 | 7 537,2 | 7 839,7 | 104,0 | 7 749,8 | 8 343,3 | 107,7 |
| Комплекс процессных мероприятий «Создание условий для развития музейного дела» | 26 773,4 | 27 445,6 | 29 422,7 | 107,2 | 27 572,8 | 29 587,3 | 107,3 | 29 737,5 | 31 476,4 | 105,8 |
| Комплекс процессных мероприятий «Создание условий для развития искусства и творчества» | 35 711,4 | 32 803,3 | 35 185,8 | 107,3 | 34 099,3 | 35 588,5 | 104,4 | 34 802,7 | 37 045,4 | 106,4 |
| Комплекс процессных мероприятий «Обеспечение деятельности системы управления в сфере культуры» | 3 204,8 | 2 602,4 | 2 507,1 | 96,3 | 2 784,1 | 2 763,4 | 99,3 | 2 803,8 | 2 799,6 | 99,9 |

*Источник*: Пояснительная записка

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Примечание:

\* показатели СБР по состоянию на 1 сентября 2022 г.

Бюджетные ассигнования, предусмотренные на реализацию государственной программы *«Развитие культуры»*, в 2023 году составят 175 358,5 млн руб., в 2024 году – 182 198,2 млн руб. и в 2025 году – 151 863,8 млн руб.

Предусмотренные в Законопроекте объемы бюджетных ассигнований по сравнению с объемами, утвержденными Законом № 390-ФЗ, в 2023 году увеличены на 6 526,5 млн руб., в 2024 году – на 6 085,0 млн руб., в 2025 году по сравнению с параметрами Бюджетного прогноза уменьшены на 2 186,2 млн руб.

Бюджетные ассигнования по разделу «*Культура, кинематография*»   
в 2023 году составят 196 095,9 млн руб., в 2024 году – 203 607,6 млн руб. и в 2025 году – 171 100,7 млн руб.

По отношению к объему ВВП соответствующего года доля расходов раздела *«Культура, кинематография»* составит в 2023-2025 годах – 0,1%.

Доля в общем объеме расходов федерального бюджета по разделу *«Культура и кинематография»* в 2023 и 2024 годах по сравнению с 2022 годом (0,7 %) не изменится и составит 0,7%, в 2025 году уменьшится и составит 0,6%.

Вместе с тем, обращает на себя внимание то, что в разделе отсутствует самостоятельные отдельные финансовые параметры по *кинематографии.*Между тем, в соответствии с Приказом Минкульта РФ от 14.02.2022 № 148[[25]](#footnote-25) предусмотрены «Приоритетные темы государственной финансовой поддержки кинопроизводства в 2022 году» в количестве 13 тем, в том числе:

* Культурное наследие народов России: народное искусство, сохранение культурных традиций, памятников истории и культуры, этнокультурного многообразия, культурной самобытности всех народов и этнических общностей Российской Федерации;
* Десятилетие детства. Семья, дети, их защита и поддержка;
* Культура России. Сохранение, создание и распространение традиционных ценностей.

Таким образом, Министерство утвердило в феврале приоритетные темы, требующие финансовой поддержке, но в сентябрьском Бюджете их нет. Предусмотренные в Законопроекте объемы бюджетных ассигнований по сравнению с объемами, утвержденными Законом № 390-ФЗ, увеличены в 2023 году на 9 790,2 млн руб., в 2024 году на 10 030,0 млн руб.,   
в 2025 году по сравнению с показателями объема соответствующих расходов, установленных Бюджетным прогнозом, уменьшены на 6 821,7 млн руб.

1. **Раздел «Национальная оборона» в структуре Проекта расходов федерального бюджета на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов**

В течение всего пандемического кризиса Россия продолжала оставаться одним из немногих государств, которые продолжают наращивать военную мощь в условиях экономического спада.

Военной отрасли уделяется большое внимание и выделяется значительные средства из федерального бюджета. Раздел 0200 «Национальная оборона» классификации расходов бюджетов включает расходы, связанные с обеспечением национальной обороны, в том числе: расходы на содержание и обеспечение деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации, мобилизационную и вневойсковую подготовку, мобилизационную подготовку экономики, подготовку и участие Российской Федерации в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности, реализацию связанных с обеспечением национальной обороны мероприятий ядерно-оружейного комплекса, прикладные научные исследования, а также другие вопросы в области национальной обороны.

Расходы федерального бюджета на оборону в 2021 году впервые за семь лет опустились ниже расходов по разделу «Национальная экономика». В отношении к ВВП оборонные расходы сократились до минимума с 2011 года.

В 2021 году расходы федерального бюджета по функциональному разделу «Национальная оборона» впервые с 2014 года опустятся ниже расходов по разделу «Национальная экономика». В 2021 году ассигнования на оборону планировались в объеме 3,11 трлн рублей (14,5% от общих расходов бюджета), национальную экономику – 3,37 трлн рублей (15,7%). Стоит отметить, что в плановом периоде на 2021 год по разделу «Национальная экономика» было запланировано выделение средств на 400 млрд рублей. меньше, чем по разделу «Национальная оборона», однако в проекте бюджета на 2021 год и плановый период данный показатель был увеличен на полтриллиона рублей. Расходы на оборону, в свою очередь, в 2021 году сократились более чем на 100 млрд рублей к плановым расходам и почти на 200 млрд рублей по сравнению с 2020 годом. В отношении к ВВП бюджет национальной обороны в следующем году составит 2,7% – минимум с 2011 года.

Но уже к 2022 году ситуация выправилась и раздел «Национальная оборона» вновь вернул себе второе место по расходам федерального бюджета в финансовом эквиваленте, составив 3,5 трлн рублей, однако в отношении к ВВП процент продолжил падать – до 2,6% в 2022 и 2,5% в плановом периоде на 2023 и 2024 годы.

В такой ситуации бюджетирование подошло к 2022 году, но обострившаяся геополитическая обстановка, значительные расходы на проведение специальной военной операции заставили финансовый блок правительства существенно пересмотреть статью расходов на оборону не только на последующие года, но и на текущий 2022 год. В Таблице 22 показаны расходы федерального бюджета в 2023-2025 годах по разделу «Национальная оборона».

Таблица 22 - Расходы федерального бюджета в 2023-2025 годах по разделу «Национальная оборона»

| **Наименования разделов** | **2022 год (оценка\*)** | **2023 год** | | | **2024 год** | | | **2025 год** | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Закон**  **№ 390-ФЗ** | **Законо-проект** | **Δ к закону, %** | **Закон**  **№ 390-ФЗ** | **Законо-проект** | **Δ к закону, %** | **Бюджетный прогноз\*\*** | **Законо-**  **проект** | **Δ к Бюджетному прогнозу, %** |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5=4/3\*100 | 6 | 7 | 8=7/6\*100 | 9 | 10 | 11=10/9\*100 |
| ВСЕГО | **27 614 091,0** | **25 241 076,0** | **29 055 564,3** | ***115,1*** | **26 354 401,3** | **29 432 476,4** | ***111,7*** | **26 040 016,2** | **29 243 748,6** | ***112,3*** |
| ***Условно утвержденные*** |  | ***631 026,9*** |  |  | ***1 317 720,1*** | ***735 811,9*** |  |  | ***1 462 187,4*** |  |
| *%% к общему объему расходов* |  | ***2,5*** |  |  | ***5,0*** | ***2,5*** |  |  | ***5,0*** |  |
| ВСЕГО (без учета условно утвержденных) | 27 614 091,0 | 24 610 049,1 | 29 055 564,3 | *118,1* | 25 036 681,3 | 28 696 664,5 | *114,6* | 26 040 016,2 | 27 781 561,1 | *106,7* |
| *в том числе:* |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Национальная оборона | **4 678 654,8** | **3 472 764,9** | **4 981 606,2** | ***143,4*** | **3 611 085,9** | **4 648 845,0** | ***128,7*** | **4 197 360,0** | **4 208 364,9** | ***100,3*** |
| *%% к ВВП* | *3,2* | *2,4* | *3,3* |  | *2,4* | *2,9* |  | *2,6* | *2,5* |  |
| *доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)* | *16,9* | *14,1* | *17,1* |  | *14,4* | *16,2* |  | *16,1* | *15,1* |  |

*Источник*: Пояснительная записка

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Примечания:

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

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

По оценке, расходы бюджета за 2022 год по разделу «Национальной обороны» составят более 4,5 трлн рублей или 3,2% ВВП, что на 1 трлн рублей или 0,6% больше, чем принятые в прошлогоднем проекте бюджета показатели. Необходимость такого увеличения обусловлена внешними факторами, а его возможность – обусловлена увеличением общего объема расходной части бюджета на 4 трлн рублей. Таким образом, доля оборонных расходов в общем объеме бюджета составит почти 17% против запланированных на нынешний год 15%.

Что касается 2023 и 2024 годов, то здесь стоит отметить, что в сравнении с плановыми показателями на указанные года, расходы на национальную оборону увеличились на 1,5 трлн и 1 трлн рублей соответственно.

На следующий, 2023 год в проекте бюджета запланировано почти 5 трлн рублей, что составляет 3,3% ВВП и порядка 17% от общих расходов бюджета. Однако на плановый период в данном законопроекте предусмотрено снижение расходов по данному разделу. Это происходит несмотря на увеличение общего объема бюджета на 2024 год по сравнению с 2023. Запланировано общее снижение расходов на оборонный сектор по 1 проценту от общих расходов бюджета в год, в то время как в показателях планового периода бюджета на 2022 год данный показатель имел тенденцию к росту.

Таким образом, существенное увеличение расходов бюджета по статье «Национальная оборона» в 2022 и 2023 годах полностью отвечает вызовам времени, однако сложно разделить оптимизм составителей бюджетной росписи на 2024-2025 года, когда уменьшение финансирования оборонных расходов сокращается как в абсолютном, так и относительном выражении, несмотря на разнонаправленные тенденции в отношении наполняемости бюджета.

В нынешней ситуации на повестку дня выходят вопросы не только восполнения запасов вооружения, расходование которых происходит в зоне проведения специальной военной операции, но и увеличение числа армии и вооружения в целях защиты вновь присоединенных к России территорий. Очевидно, что решение этих вопросов потребует продолжительного количества времени и дополнительного финансирования. Данные стратегические цели сложно коррелируются с началом сокращения оборонного бюджета уже через год, в 2024 году.

В соответствии с пунктом 3 статьи 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации основанием для внесения в 2023 году изменений в показатели сводной бюджетной росписи является распределение зарезервированных в составе утвержденных статьей федерального бюджета. В статье 21 «Особенности исполнения федерального бюджета в 2023 году» проекта федерального бюджета на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов в части, касающейся подраздела «Другие вопросы в области национальной обороны» раздела «Национальная оборона», указан ряд пунктов.

В подразделе 0209 «Другие вопросы в области национальной обороны» классификации расходов бюджетов подлежат отражению расходы на руководство, управление и поддержку в отношении таких видов деятельности, как разработка общей политики, планов, программ и бюджетов, связанных с обороной, оборонным заказом, специальным строительством, военно-техническим сотрудничеством, по выполнению функций и руководству указанной деятельностью, а также расходы на вопросы национальной обороны, не отнесенные к другим подразделам классификации расходов бюджетов. Часть расходов данного подраздела, как и всего раздела «Национальная оборона» находятся в засекреченных приложениях к федеральному бюджету.

Так, в рамках бюджетных ассигнований на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов в объеме согласно секретным приложениям к проекту бюджета выделяются средства по подразделу «Другие вопросы в области национальной обороны» раздела «Национальная оборона» на реализацию решений Президента и Правительства по обеспечению специального инфраструктурного проекта и отдельных мероприятий в сфере национальной обороны, национальной безопасности, развития оборонно-промышленного комплекса. Общий объём бюджетных средств, выделяемых на данное направление в разрезе нескольких бюджетных разделов, должен составить 100 млрд рублей в 2023 году и порядка 140 млрд рублей в 2024 и в 2025 годах.

Бюджетные ассигнования, предусмотренные по подразделу «Другие вопросы в области национальной обороны», также планируется выделить на выполнение обязательств, принятых по договорам военно-технического сотрудничества, на проведение мероприятий, связанных с восполнением продукции военного назначения, и ряд других мероприятий, на 2023-2025 годы в объёме более 4 млрд рублей в год в случае и в пределах поступления доходов федерального бюджета от оборонной сферы.

Также бюджетных ассигнований по данному подразделу планируется выделить на осуществление расходов, связанных с содержанием военных представительств Министерства обороны, в размере 48,7 процента от объема поступивших доходов, но в пределах порядка 10,5 млрд рублей в год и на осуществление расходов, связанных с содержанием и оснащением Железнодорожных войск Министерства обороны, на 2023 год в объеме более 2 млрд рублей в объёме поступления соответствующих оборонных доходов.

Таким образом, предельные объемы денежных средств, предусмотренные в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств согласно секретным приложениям 13, 16 и 18, планируемые к выделению на реализацию специального инфраструктурного проекта и отдельных мероприятий в сфере национальной обороны и безопасности, не имеют привязки к доходам самой оборонной отрасли и в связи с этим имеют фиксированную сумму. Бюджетные ассигнования, которые планируется выделить на выполнение обязательств, принятых по договорам военно-технического сотрудничества, на проведение мероприятий, связанных с восполнением продукции военного назначения, а также на осуществление расходов, связанных с содержанием военных представительств Министерства обороны и содержанием и оснащением Железнодорожных войск Министерства обороны непосредственно зависят от доходов самой оборонной сферы. Подобные ассигнования фактически являются перераспределением средств внутри самой отрасли.

Говоря о финансировании оборонного сектора с точки зрения экономической безопасности, можно отметить, что данный вид расходов не только обеспечивает национальную безопасность страны, но и способствует поддержанию экономической безопасности. Увеличение финансирование раздела «Национальная оборона» способствует, с одной стороны, не только восполнению, но и увеличению собственных запасов новейших видов вооружение, а, с другой стороны, открывает возможность разработки новых передовых видов вооружения и усовершенствованию уже имеющихся, а успешная их апробация в рамках специальной военной операцию позволяет потенциальным покупателям оценить вооружение в рамках реальных боевых действий.

В нынешней нестабильной ситуации на мировом энергетическом рынке, всё это способствует продвижения российского вооружения в мире и способно приносить стране ощутимый доход. В связи с этим сложно говорить о целесообразности существенного снижения финансирования данной области, запланированного на плановый период 2024-2025 годов. Ведь в столь турбулентной геополитической и геоэкономической ситуациях передовое вооружение может стать одной из стабильных «валют» на мировом рынке.

1. **Межбюджетные отношения и межбюджетные трансферты в Проекте Федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов»**

Существенную проблему в современных условиях представляет снижение объемов общей суммы межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ в 2023 году по сравнению с оценкой исполнения бюджета 2022 года на 12,1% или на 443,3 млрд руб. При этом общая сумма доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, судя по данным прогноза будет увеличиваться в среднем на 4,9% в год, что не компенсирует их инфляционного обесценения. В реальном исчислении общая сумма трансфертов консолидированным бюджетам субъектов РФ будет сокращаться на 11–18% в год в рамках планового трехлетнего периода.

Относительно ВВП общая сумма трансфертов бюджетам субъектам РФ будет снижаться (рисунок 5) с 2,8% в 2021 году и до 2,5% в 2022 году (по оценке), до 2,1% в 2023 году и далее до 1,5% в 2025 году. Эти показатели в целом оказываются ниже таковых в «доковидную эпоху» (1,9%–2,2% ВВП в 2017-2019 годах).

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального Закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов»; Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1.01.2020, на 1.01.2021, на 1.01.2022. (сайт Федерального казначейства www.roskazna.gov.ru); ФГСФ (https://rosstat.gov.ru).

Рисунок 5 - Трансферты бюджетам субъектов РФ в 2019–2025 годах (млн. руб., %% ВВП)

Динамика различных видов трансфертов субфедеральным бюджетам в рамках планового периода будет различаться. Так, повышательная динамика запланирована для дотаций и субвенций, а субсидии и иные межбюджетные трансферты будут сокращаться даже по номинальным значениям.

Динамика дотаций будет отставать от темпов инфляции на 1-2 п.п. Ситуация с субвенциями будет отличаться – после выраженного падения в 2023 году (на 34% в номинальном выражении) далее последует некоторый рост, который не компенсирует такого сокращения даже к концу планового периода (в 2025 году сумма субвенций составит всего 75% от прогнозируемого итога 2022 года и будет ниже показателей 2019 года). Из текста Пояснительной записки не ясно, с чем именно связано столь существенное сокращение субвенций в 2023 году. Указание на сокращение субвенций Калининградской области в связи с изменением ряда показателей функционирования ОЭЗ, а также сокращение субвенций в рамках национального проекта «Экология» не объясняют столь существенного падения поступлений данного вида федеральных трансфертов в первом году трехлетнего периода.

Поступления субсидий в 2023–2025 годах будут устойчиво сокращаться -на 3,9% и 2,3% в первые два года, соответственно, и на 30,9% в 2025 году (оценка год к году). В результате поступления субсидий в 2025 году планируется на уровне 65% от показателей текущего года.

Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ от «иных межбюджетных трансфертов» будут сокращаться в первые два года трехлетнего периода до уровня 73% от значения текущего (по оценке) года. Отчасти данное сокращение объясняется переводом отдельных видов трансфертов в категорию субсидий. В этих условиях сокращение субсидий выглядит довольно странным.

Различная динамика четырех видов трансфертов приводит к существенному изменению общей структуры федеральной финансовой помощи. Так, дотации, доля которых в структуре федеральных трансфертов в последние годы выражено снижалась (с 37,7% в 2019 году до 26,6% в текущем году) в плановом периоде вновь могут стать основным видом финансовой помощи. Их доля возрастает до 31,3% в 2023 году и до 42,0% в 2025 году.

Доля субсидий увеличивается в первые два года рассматриваемого трехлетнего периода с 43,6% в 2022 году (оценка) до 47,7% в 2023 году и 50,3% в 2024 году и снижается в 2025 году до 40,4%. Динамика доли субвенций будет иной - после некоторого сокращения в 2023 году до 9,4% с 12,4% в текущем году будет иметь место некоторый рост до 13,3% в 2025 году. Изменение долей субсидий и субвенций в значительной мере связано с запланированной перегруппировкой иных видов межбюджетных трансфертов – переводом некоторых их видов из группы «иные» в группу «субсидии». Эта перегруппировка отчасти носит характер упорядочения всей системы федеральных трансфертов в результате отработки моделей их предоставления. Итогом становится выраженное сокращение доли иных межбюджетных трансфертов с 17,4% в текущем году (по оценке) до 4,3% в 2025 году.

В результате просматривается определенное смещение акцентов с целевых видов финансовой поддержки субфедеральных бюджетов на нецелевые (рисунок 6).

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального Закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов»; Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1.01.2020, на 1.01.2021, на 1.01.2022. (сайт Федерального казначейства www.roskazna.gov.ru); ФГСФ (https://rosstat.gov.ru).

Рисунок 6 - Соотношение целевых и нецелевых видов трансфертов из федерального бюджета субъектам федерации в 2019–2025 годах, млрд руб.

Таким образом, в рамках 2023–2025 годов просматривается смещение акцентов с целевых видов финансовой помощи (субсидии, субвенции, иные трансферты) на нецелевые (дотации). Это можно было бы расценивать как возвращение к региональным приоритетам, расширение возможности субъектов РФ осуществлять финансирование тех целей, задач и приоритетов, которые определяются ими самостоятельно. Отчасти об этом свидетельствует и данные о сокращении доли финансирования национальных проектов (федеральные цели) в структуре целевых видов трансфертов (таблица 23). Если в 2022 году эта доля составляла 39,4%, то после ее повышения до 40,6% в 2023 году начинается ее снижение до 32,4% в 2025 году.

Таблица 23 - Доля трансфертов на реализацию национальных проектов в различных видах финансовой помощи субъектам РФ, 2021–2024 годы

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2022 г. оценка | 2023 г. | 2024 г. | 2025 г. |
| Межбюджетные трансферты в целом | 29,0% | 27,9% | 29,7% | 18,8% |
| в том числе |  |  |  |  |
| целевые трансферты | 39,4% | 40,6% | 45,7% | 32,4% |
| в том числе |  |  |  |  |
| субсидии | 45,0% | 50,4% | 58,6% | 45,7% |
| субвенции | 36,6% | 2,4% | 2,3% | 2,5% |
| иные трансферты | 27,5% | 31,4% | 0,0% | 0,0% |

*Источник:* Пояснительная записка

Если бы такое сокращение доли средств, направляемых на реализацию федеральных целей и задач имело место на фоне хотя бы стабилизации реальных объемов трансфертов, то позволяло бы субъектам РФ расширять финансирование приоритетов и задач, сформулированных ими. В рамках данного законопроекта в целом такие возможности не реализуются.

Показатель доли средств, направляемых на реализацию национальных программ, в структуре трансфертов не однозначен. При в целом положительной его оценке (Федерация направляет существенные объемы ресурсов субъектам РФ для реализации сформулированных Федерацией целей), такой подход ограничивает и без того незначительные для большинства субъектов РФ возможности формировать и финансировать собственные приоритеты и решать собственные, возможно, относительно локальные задачи.

1. **Источники финансирования дефицита бюджета, государственный долг и новая конструкция бюджетных правил в 2023-2025 годах**

На 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов Законопроектом заложено повышение расходов федерального бюджета в общей сложности на 10,4% по сравнению с Федеральным законом № 390-ФЗ и прогнозом расходов на 2025 год. В 2023 и 2024 годах планируется дополнительно израсходовать почти 6,9 трлн руб. Это более половины средств Фонда национального благосостояния (ФНБ) по состоянию на 1 сентября 2022 года. Дополнительные доходы, предусмотренные Законопроектом, по сравнению с Федеральным законом № 390-ФЗ возрастут лишь на 4,2%, а накопленный дефицит за три предстоящих года планируется в размере около 6,4 трлн руб.

Основным источником финансирования дефицита федерального бюджета в Пояснительной записке значатся государственные внутренние заимствования. Однако в 2023 году, по данным таблицы 2.4 Пояснительной записки, объем средств ФНБ в качестве внутреннего источника финансирования дефицита бюджета должен составить 2 902,6 млрд руб., в то время как объем государственных внутренних заимствований планируется в размере 1 597,8 млрд руб. В действительности, как следует из Приложения 40 Законопроекта, 2 902,6 млрд руб. – это только изменение остатков средств ФНБ. За счет средств ФНБ планируется профинансировать дефицит бюджета в размере около 1 963,7 млрд руб., а еще почти 1 трлн руб. – это средства в виде дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета, которые пойдут на пополнение ФНБ в 2023 году.

Более корректно данные об источниках финансирования дефицита федерального бюджета отражены в документе «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов». Тем не менее, очевидно, что в 2023 году государственные внутренние заимствования не станут основным источником финансирования дефицита федерального бюджета, который запланирован в объеме 2 925,3 млрд руб. (рисунок 7).

*Источник:* «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов», с. 62.

Рисунок 7 – Источники финансирования дефицита федерального бюджета в 2019–2025 годах, млрд руб.

На рисунке 7 отражены объемы средств ФНБ, использованных для финансирования дефицита бюджета (значения со знаком «плюс») или направленных на счета по учету дополнительных нефтегазовых доходов (значения со знаком «минус»), и объемы государственных внутренних заимствований (за вычетом средств, направленных на погашение государственных ценных бумаг). Как видно из рисунка 7, объем средств ФНБ, который, по предварительной оценке, будет направлен на финансирование дефицита федерального бюджета в 2022 году, практически равен объему дополнительных нефтегазовых доходов, пополнивших ФНБ в 2021 году – более 3 трлн руб. Еще около 2 трлн руб. планируется выделить для финансирования дефицита бюджета в 2023 году.

Государственные внутренние заимствования, таким образом, станут основным источником финансирования дефицита бюджета только, начиная с 2024 года. Из рисунка 7 следует, что в 2023 году Правительство РФ планирует привлечь на внутреннем рынке более 1,7 трлн руб., что почти на 14,0% больше, чем в 2021 году, а к 2025 году планируемый объем заимствований увеличится до 2,0 трлн руб. Чем обусловлена такая динамика – в Пояснительной записке не поясняется. В «Основных направлениях…» упоминается о том, что возможности внутренних заимствований несколько сузились из-за отсечения спроса со стороны нерезидентов. Однако обоснований для компенсации выпадающего спроса на государственные ценные бумаги официальные документы Минфина России не содержат.

Заметим, что размещение государственных ценных бумаг в 2021 году происходило в условиях отсутствия полномасштабных финансовых санкций и контрсанкций и при относительно низкой ключевой ставке ЦБ РФ (в среднем 5,7%). Согласно Проекту «Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2023 год и период 2024 и 2025 годов», в 2023 году ключевая ставка может составить 6,5–8,5%, а далее снижаться до 5,0–6,0% к 2025 году. Таким образом, помимо ограничений со стороны спроса нерезидентов размещение государственных ценных бумаг будет производиться при более высоких ставках процента. Возникает вопрос о том, что будет стимулировать внутренних инвесторов приобретать государственные ценные бумаги. В 2022 году размещения государственных ценных бумаг практически не производились, кроме нескольких выпусков в начале года. Почти все запланированные аукционы были отменены. Первая попытка возобновить размещение ОФЗ была предпринята в сентябре 2022 года. Из планируемого объема в 10,0 млрд руб. было привлечено около 8,8 млрд руб. Аукционы, запланированные на начало октября 2022 года, были отменены в связи с высокой волатильностью рынка.

С одной стороны, спрос на государственные ценные бумаги со стороны отечественных инвесторов должен расти из-за санкций и ограничений в отношении торговли ценными бумагами иностранных эмитентов. С другой стороны, падение ВВП, реальных располагаемых доходов, геополитическая нестабильность, неизбежное перестраивание общества и экономики на мобилизационный путь вносят дополнительные риски и способствуют повышению волатильности рынка. Отчасти риски для инвесторов могут быть снижены за счет того, что Минфин России планирует опираться на размещение облигаций с постоянным доходом, а также обеспечить возможности для диверсификации портфелей за счет выпуска бумаг различных типов и с различными сроками погашения.

Объем государственного долга РФ, согласно Законопроекту, вырастет с 25 368,6 млрд руб. в 2023 году до 29 939,5 млрд руб. в 2025 году. При этом, запланированные на 2023 и 2024 годы объемы государственного долга в среднем на 13,0% меньше, чем показатели предусмотренные Федеральным законом № 390-ФЗ. В Пояснительной записке прямо указывается на возможность использования средств ФНБ для покрытия дефицита федерального бюджета, что снизит скорость наращивания государственного долга. Таким образом, к концу 2025 года государственный долг РФ не превысит 17,5% ВВП.

Вместе с заморозкой валютных активов ЦБ РФ недоступной оказалась и часть средств ФНБ. Действие бюджетных правил в 2022 году было приостановлено, поэтому пополнение ФНБ приостановилось. В 2023–2024 годах планируется использование средств ФНБ в целях финансирования дефицита федерального бюджета. В Пояснительной записке указывается, что средства ФНБ могут быть использованы на замещение государственных внутренних заимствований в 2023 году только по согласованию Правительства РФ. Тем не менее, как уже было сказано, средства ФНБ как источник финансирования дефицита бюджета в 2023 году превышают объемы запланированных государственных заимствований.

Утверждается, что средства ФНБ будут использоваться не только на финансирование дефицита бюджета (как минимум, в 2023 и 2024 годах), но и на реализацию инвестиционных проектов, а также на софинансирование формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц, уплативших дополнительные страховые взносы на накопительную пенсию.

Вновь внешние потрясения вынуждают приостановить действие очередного варианта бюджетных правил. После обвала цен на нефть в 2020 году, согласно действовавшим на тот момент бюджетным правилам, пополнение ФНБ за счет дополнительных нефтегазовых доходов бюджета было приостановлено. Однако в 2021 году и в начале 2022 года - в период повышения цен сверх установленной цены отсечения – дополнительные нефтегазовые доходы поступали в ФНБ. На начало 2022 года объем средств ФНБ оценивался почти в 13,6 трлн руб. По итогам 2022 года планируется использовать более 3,1 трлн руб. из средств ФНБ.

В Пояснительной записке и «Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики…» раскрывается конструкция нового варианта бюджетных правил. В 2023–2025 годах объем базовых нефтегазовых доходов зафиксирован на уровне 8 трлн руб. Эта сумма обосновывается прошлыми оценками уровня нефтегазовых доходов федерального бюджета в рамках умеренно-консервативных сценариев среднесрочного прогноза и в условиях стабильного реального курса национальной валюты[[26]](#footnote-26). Дополнительные нефтегазовые доходы, которые планируются на уровне менее 1 трлн руб. в 2023 году со снижением до 488,5 млрд руб. в 2025 году, как и прежде будут направляться на пополнение ФНБ. Однако ежегодное пополнение средств планируется на меньшем уровне, чем их использование, поэтому к началу 2025 года объем средств ФНБ снизится до 5 947,2 млрд руб. (3,5% ВВП).

Установление базового уровня нефтегазовых доходов федерального бюджета по замыслу должно обеспечить стабильность бюджетных расходов и снизить влияние волатильности рентных доходов на экономику. Соответственно, структурный баланс федерального бюджета определяется как разница между суммой базовых нефтегазовых и ненефтегазовых доходов и расходов без учета трат на обслуживание государственного долга. По итогам 2022 года структурный дефицит бюджета оценивается в более, чем 5,0 трлн руб. при ожидаемом фактическом дефиците чуть более 1,3 трлн руб., из-за падения ненефтегазовых доходов и незапланированного роста государственных расходов. В 2023 и 2024 годах структурный баланс также превысит ожидаемый дефицит, что интерпретируется как контрциклическое воздействие бюджетно-налоговой политики. Вместе с тем, в 2023 году в реальном выражении вырастут только расходы на национальную оборону, национальную безопасность, социальную политику, образование и обслуживание государственного долга. Все эти направления, за исключением образования, почти не влияют на экономический рост или влияют негативно.

1. **Правовая составляющая Проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов»**

Правовому регулированию вопросов, положенных в основу формирования проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» (далее – проект ФЗ), посвящен раздел I пояснительной записки к нему, дающий постатейную характеристику проекта ФЗ. Анализ ее содержания, самого проекта ФЗ и положений Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ) показал следующее.

Общие требования к структуре и содержанию закона о бюджете (для всех уровней) установлены ст. 184.1 БК РФ и применительно к федеральному бюджету конкретизируются ст. 199 и 205 БК РФ. Ст. 184.2 БК РФ устанавливает документы и материалы, представляемые в законодательный орган одновременно с проектом бюджета, и также конкретизируется в отношении федерального бюджета п. 4 ст. 192 БК РФ. Отдельные требования, касающиеся федерального бюджета, также устанавливаются другими положениями БК РФ (в частности, ст.ст. 56, 93.2, 125, 169, 192, 217 и др.).

Структурно проект ФЗ составлен в соответствии с требованиями БК РФ, содержит весь перечень предусмотренных БК РФ данных. Положительно следует оценить то, что в пояснительной записке отмечаются отдельные видоизменения проекта ФЗ в сравнении со структурой текущего Федерального закона № 390-ФЗ. В частности, применительно к ст. 21 проекта ФЗ, устанавливающей направления использования средств, зарезервированных в составе утверждаемых бюджетных ассигнований, в отношении которых можно вносить изменения в сводную бюджетную роспись без внесения изменений в закон о бюджете, пояснительная записка обозначает те направления, которые являются новеллами.

Исходя из состава документов и материалов, размещенных совместно с проектом ФЗ в системе обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы (всего 596 документов)[[27]](#footnote-27), и их перечня, который указан в сопроводительном письме Правительства РФ к проекту ФЗ, в Государственную Думу внесены все предусмотренные БК РФ для представления вместе с проектом ФЗ документы и материалы. За единственным исключением. В Государственную Думу не был внесен бюджетный прогноз Российской Федерации (проект бюджетного прогноза, проект изменений бюджетного прогноза)[[28]](#footnote-28), который должен быть представлен одновременно с проектом ФЗ согласно п. 5 ст. 170.1, п. 4 ст.192 БК РФ. В настоящее время действующий Бюджетный прогноз РФ на период до 2036 года утвержден распоряжением Правительства РФ от 29 марта 2019 года № 558-р.

Вероятно, данное нарушение вызвано тем, что 28 сентября (в тот же день, что и проект ФЗ) в Государственную Думу Правительством РФ был внесен проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2023 году»[[29]](#footnote-29). Он предусматривает исключение из БК РФ требований по необходимости внесения бюджетного прогноза (проекта бюджетного прогноза, проекта изменений бюджетного прогноза) в составе материалов к проекту бюджета. В пояснительной записке к данному проекту это обосновывается тем, что параллельная подготовка проекта закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год и плановый период и проекта бюджетного прогноза на долгосрочный период приводит к различным избыточным практикам, при которых формирование бюджетного прогноза осуществляется на основании данных, подвергающихся значительному пересмотру в ходе принятия закона о бюджете. И в целях повышения качества долгосрочного бюджетного планирования предлагается, чтобы бюджетный прогноз формировался впоследствии, на основе уже утвержденного закона о бюджете на соответствующий период.

Согласно текущим правилам (п. 3, 6 ст. 170.1 БК РФ) бюджетный прогноз РФ может быть изменен с учетом изменения прогноза социально-экономического развития РФ и принятого закона о бюджете без продления периода его действия; бюджетный прогноз (изменения бюджетного прогноза) утверждается Правительством РФ в срок, не превышающий 2 месяцев со дня официального опубликования закона о бюджете. Эти нормы предполагается оставить в силе.

Тем не менее, поскольку данный проект еще не превратился в федеральный закон, невнесение бюджетного прогноза в Государственную Думу следует расценивать как нарушение действующих норм БК РФ.

Важно также принять во внимание, что в настоящее время производится модернизация системы стратегического планирования в соответствии с утвержденными указом Президента РФ от 8 ноября 2021 года. Основами государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации. Основами, в частности, установлен ряд правил, направленных на обеспечение последовательности разработки документов стратегического планирования (п. 13-27 Основ), наиболее важным из которых является императивное указание на то, что начальным этапом стратегического планирования должно стать прогнозирование, за которым затем следуют целеполагание, и далее планирование и программирование. Поскольку бюджетный прогноз РФ (как и прогнозы социально-экономического развития РФ) являются элементами этапа прогнозирования в системе стратегического планирования, предлагаемый перенос формирования бюджетного прогноза РФ нуждается в дополнительном обосновании, поскольку в таком случае прогнозирование будет завершать бюджетное планирование, а не предварять его.

Полагаем, что и установленная сейчас БК РФ параллельная разработка основных характеристик федерального бюджета, среднесрочного прогноза социально-экономического развития РФ и бюджетного прогноза РФ будет подлежать корректировке в рамках реализации установленного Основами государственной политики правила.

Также хотелось бы обратить внимание на сроки внесения проекта ФЗ –внесен 28 сентября 2022 года. В 2021 году Правительством РФ было предложено перенести предельный срок внесения в Государственную Думу проекта федерального бюджета с 1 октября на 15 сентября, внеся соответствующие поправки в БК РФ (данный срок устанавливается п. 1 ст. 191 БК РФ). Предполагалось, что более ранние сроки рассмотрения и утверждения закона о федеральном бюджете создадут объективную определенность для субъектов РФ в части объемов межбюджетных трансфертов в целях планирования их бюджетов. Также это обосновывалось возможностью до начала финансового года выпустить все необходимые для исполнения закона о бюджете правовые акты, в более ранние сроки довести до получателей бюджетных средств лимиты бюджетных обязательств, заключить соглашения о предоставлении межбюджетных трансфертов, заключить государственные контракты, другие договоры с юридическими лицами до 1 января и начать финансирование мероприятий с начала года. Соответствующие поправки в БК РФ были приняты (Федеральный закон от 28.06.2021 № 228-ФЗ «О внесении изменений Бюджетный кодекс Российской Федерации и о приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации») и вступили в силу с 1 января 2022 года. Но уже вскоре Федеральным законом от 29 ноября 2021 года № 384-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году» (ст. 9) действие нормы п. 1 ст. 191 БК РФ было приостановлено до 1 января 2023 года. Таким образом, внесение проекта ФЗ в срок после 15 сентября никак не нарушило требований БК РФ в связи с приостановлением действия соответствующей нормы. Однако хотелось бы обратить внимание на непоследовательность в вопросах установления такого срока.

# **Заключение**

В Проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов», как и в Прогнозе Социально-экономического развития РФ на соответствующий период не представлены актуальные задачи мобилизационной экономики, являющейся в настоящее время и на среднесрочную перспективу основным направлением функционирования отечественного национального хозяйственного комплекса.

Между тем,действует«Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 14 июля 2022 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023)ст. 21 (в ред. ФЗ от 14 июля 2022 года № 264-ФЗ), который [применяется](http://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=421832&dst=100103&field=134&date=05.10.2022) к правоотношениям, возникающим при составлении, утверждении и исполнении бюджетов, начиная с бюджетов на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов.Также как иФедеральный закон от 26 февраля 1997 года № 31-ФЗ (ред. от 14 июля 2022 года) «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 13 октября 2022 года)включающий статьи: 1. Основные понятия п. 1. «под мобилизационной подготовкой в Российской Федерации понимается комплекс мероприятий, проводимых в мирное время»; п. 2. где определяется, что под мобилизацией в Российской Федерации понимается комплекс мероприятий по переводу экономики Российской Федерации, экономики субъектов Российской Федерации и экономики муниципальных образований в режим мобилизации; абзац 2 п. 2, в котором предусмотрено, что «мобилизация в Российской Федерации может быть общей или частичной»[[30]](#footnote-30).

Отсутствие в Проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов», как и в Прогнозе Социально-экономического развития РФ на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов запланированных мероприятий по формированию мобилизационной экономики, соответствующих разделов и расходных статей обеспечивающих условия перевода российской экономики на приоритетное решение задач ускоренного развития и финансового обеспечения ВПК *несет существенную угрозу экономической безопасности России как суверенного государства.*

1. Пояснительная записка к Проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов. Электронный ресурс: https://sozd.duma.gov.ru/bill/201614-8 (дата обращения 05.10.2022). [↑](#footnote-ref-1)
2. Там же, с. 24. [↑](#footnote-ref-2)
3. Там же, с. 24. [↑](#footnote-ref-3)
4. Там же, с. 26. [↑](#footnote-ref-4)
5. Там же, с. 29. [↑](#footnote-ref-5)
6. Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации <https://ach.gov.ru/search> (дата обращения 09.10.2022). [↑](#footnote-ref-6)
7. Здесь и далее, если не оговорено дополнительно, приводятся фактические данные за периоды до 1.07.2022 г. Итоги текущего 2022 г. приводятся по предварительной оценке Минфина, а последующие годы – по данным Законопроекта. [↑](#footnote-ref-7)
8. Рассчитано по данным табл. 2.2‑2.3 Пояснительной записки. [↑](#footnote-ref-8)
9. Рассчитано по данным табл. 2.2‑2.3 Пояснительной записки. [↑](#footnote-ref-9)
10. Информация Министерства экономического развития РФ от 18 мая 2022 г. «Основные параметры сценарных условий прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» // https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/404624399/ (дата обращения: 11.10.2022). [↑](#footnote-ref-10)
11. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» от 06.12.2021 № 390-ФЗ (последняя редакция). Электронный ресурс: <https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_402647/> (дата обращения 09.10.2022). [↑](#footnote-ref-11)
12. Там же, с. 87 [↑](#footnote-ref-12)
13. Пояснительная записка, с. 89. [↑](#footnote-ref-13)
14. Рассчитано по данным табл. 4.4 Пояснительной записки. [↑](#footnote-ref-14)
15. Поскольку ряд данных мал – 14 наблюдения, был рассчитан и коэффициент ранговой корреляции Спирмена. Он также значим: Rs = 0,991, α = 0,01. [↑](#footnote-ref-15)
16. Возможно, это связано с окончанием действия программ. [↑](#footnote-ref-16)
17. Официальный сайт Росстат. Электронный ресурс: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/148_07-09-2022.htm> (дата обращения 08.10.2022) [↑](#footnote-ref-17)
18. Правила определения границ бедности в целом по Российской Федерации, используемые в оценках показателя «Уровень бедности» в целом по Российской Федерации, начиная с I квартала 2021 г., установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2021 г. № 2049.

    Значения границ бедности на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации на соответствующий отчетный квартал или год определяются путем умножения значений базовых границ бедности на индекс потребительских цен за отчетный квартал или год к IV кварталу 2020 г., определяемый цепным методом.

    Базовые границы бедности соответствуют значениям величин прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения, установленным в целом по Российской Федерации за IV квартал 2020 г. в соответствии с Федеральным законом от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» (в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 29 декабря 2020 г. № 473-ФЗ). [↑](#footnote-ref-18)
19. Пояснительная записка, с. 109. [↑](#footnote-ref-19)
20. Там же, с. 597 [↑](#footnote-ref-20)
21. Законопроект № 1027744-7. О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов. Электронный ресурс: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1027744-7> (дата обращения 10.10.2022). [↑](#footnote-ref-21)
22. Там же, с. 93 и 136 соответственно. [↑](#footnote-ref-22)
23. Официальный сайт Министерство здравоохранение Российской Федерации. Электронный ресурс: https://minzdrav.gov.ru/ministry/programms/health/info (дата обращения 09.10.2022) [↑](#footnote-ref-23)
24. Нацпроект «Культура» разработан в соответствии с указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и скорректирован в соответствии с указом от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». Его реализация началась 1 января 2019 года.

    В структуру нацпроекта входят три федеральных проекта: «Культурная среда», «Творческие люди» и «Цифровая культура».  [↑](#footnote-ref-24)
25. Официальный сайт Министерство культуры Российской Федерации. Электронный ресурс: <https://culture.gov.ru/documents/o-prioritetnykh-temakh-gosudarstvennoy-finansovoy-podderzhki-kinoproizvodstva-v-2022-godu1802202201/> (дата обращения 09.10.2022) [↑](#footnote-ref-25)
26. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов, с. 38. [↑](#footnote-ref-26)
27. <https://sozd.duma.gov.ru/bill/201614-8> [↑](#footnote-ref-27)
28. Т.е. документ, содержащий прогноз основных характеристик соответствующих бюджетов (консолидированных бюджетов) бюджетной системы Российской Федерации, показатели финансового обеспечения государственных (муниципальных) программ на период их действия, иные показатели, характеризующие бюджеты (консолидированные бюджеты) бюджетной системы Российской Федерации, а также содержащий основные подходы к формированию бюджетной политики на долгосрочный период (согласно п. 2 ст. 170.1 БК РФ). [↑](#footnote-ref-28)
29. <https://sozd.duma.gov.ru/bill/201622-8> [↑](#footnote-ref-29)
30. Федеральный закон от 26.02.1997 N 31-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.10.2022) Электронный ресурс. https://demo.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=422311&dst=100001#0r9dMJTpG3ZFqsCL(дата обращения 05.10.2022). [↑](#footnote-ref-30)