



ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY OF THE RUSSIAN FEDERATION

Россия, 109012, Москва, ул. Ильинка, д. 6/1, стр. 1, тел.: (495) 620 0009, факс: (495) 620 0360
bld. 1, 6/1, Ilyinka street, Moscow, 109012, Russia, ph.: +7 (495) 620 0009, fax: +7 (495) 620 0360
<http://www.tpprf.ru>, e-mail: tpprf@tpprf.ru

№ ТИР/0843 "14" 10 2021 года

**Председателю Комитета
Государственной Думы
по бюджету и налогам**

А.М. Макарову

На исх. № 3.7-6/770 от 01.10.2021 г.

Уважаемый Андрей Михайлович!

Направляю Вам к первому чтению заключение Торгово-промышленной палаты Российской Федерации по проекту федерального закона № 1258295-7 «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов», внесенному Правительством Российской Федерации.

В целом проект федерального бюджета поддерживается, вместе с тем по документу имеются отдельные замечания и предложения, которые ТПП России просила бы, по возможности, учесть.

Приложение: на 15 л.

Президент

Сувалкина

С.Н. Катирин

С.Н. Катирин



Государственная Дума ФС РФ
Дата 25.10.2021 14:05
№7187-8; 3.7

Заключение Торгово-промышленной палаты Российской Федерации по проекту федерального закона № 1258295-7 «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»

ТПП России в целом поддерживает концепцию законопроекта. Позитивно оценивается сбалансированность проекта федерального бюджета и его профицит в 2022 и 2023 годах.

Поддержка экспорта

В соответствии с проектом федерального закона № 1258295-7 «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» (далее – законопроект) в 2022 году на реализацию национального проекта «Международная кооперация и экспорт» планируется выделить 152 млрд. руб., что ниже изначально запланированной в 2020 году суммы на 8%.

В соответствии с Законом о федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов № 385-ФЗ планировалось выделить 164 млрд. рублей.

Помимо этого в 2023 году на реализацию национального проекта планируется выделить 176 млрд. руб., что ниже изначально запланированной суммы на 8% (в соответствии с Законом № 385-ФЗ планировалось выделить 190 млрд. рублей).

ТПП РФ обращает внимание на то, что именно налоги, взимаемые с предпринимателей, в том числе экспортеров, формируют значительную часть доходов федерального бюджета.

По нашему мнению, за полтора-два года российский бизнес не сможет восстановиться от потерь, нанесенных коронавирусом и общим экономическим спадом. Экспортеры являются важнейшими участниками рынка, которые обеспечивают реализацию отечественных товаров за рубежом, что дополнительно способствует повышению их конкурентоспособности и увеличению налоговых поступлений в бюджет.

Полагаем, что на поддержку отечественных экспортеров в 2022 и 2023 годах желательно выделять больше финансовых средств, чем планировалось в 2020 году.

В связи с этим ТПП РФ полагает, что объем планируемых к выделению средств в 2022 и 2023 годах на национальный проект «Международная кооперация и экспорт» подлежит дополнительному обсуждению в сторону увеличения.

Социальная политика

В 2022 году дефицит бюджета Фонда обязательного социального страхования РФ в части обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством планируется финансировать за счет профицита средств другого вида обязательного

социального страхования - от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

На основании пункта 1 статьи 24 Федерального закона 16.07.1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» в случае нехватки в финансовой системе обязательного социального страхования денежных средств для обеспечения выплаты пособий Правительство Российской Федерации при разработке проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период должно предусмотреть его покрытие за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Предлагаем в дальнейшем исключить практику подобного перекрестного финансирования (одного вида обязательного социального страхования за счет другого), которая продолжается с 2012 года, и предусмотреть в проекте федерального бюджета компенсацию средств обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на указанные цели в 2022 году.

Проект федерального бюджета предусматривает продление на 2022 год и плановый период до 2023 и 2024 годов действующего моратория на формирование накопительной составляющей в системе обязательного пенсионного страхования, что позволит уменьшить трансферт из федерального бюджета Пенсионному фонду РФ.

В 2022 году взносы на накопительную составляющую будут, как и в предыдущие годы, учитываться в страховой части индивидуального лицевого счета застрахованного лица (распределительная часть пенсии) и пойдут на текущие выплаты пенсионерам.

ТПП РФ полагает, что:

- не следует из года в год продлевать мораторий на формирование накопительной составляющей пенсии, если действующее законодательство сохраняет такое право за застрахованными лицами;

- целесообразно рассмотреть вопрос о переходе от формирования накопительной пенсии в рамках обязательного пенсионного страхования к развитию системы пенсионных накоплений на добровольной основе с участием работника, работодателя и государства.

Минфином России и Банком России несколько лет разрабатывается проект федерального закона об индивидуальном пенсионном капитале, который должен заменить накопительные пенсии. Часть пенсионного взноса на накопительную пенсию передается на увеличение взноса на страховую пенсию, а индивидуальный пенсионный капитал будет формироваться за счет взносов, уплачиваемых работником.

В проекте федерального бюджета в составе трансфертов в бюджет Пенсионного фонда РФ и проекте бюджета этого Фонда не предусмотрены средства на индексацию пенсий работающих пенсионеров (которая не осуществляется с 2016 года).

Полагаем, что этот вопрос требует решения в целях соблюдения принципа равенства прав граждан, включая работающих пенсионеров, как при рассмотрении проекта федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда РФ на 2022 год и плановый период, так и предстоящего совершенствования системы пенсионного страхования.

Обращаем внимание на то, что в законопроекте общие расходы федерального бюджета на здравоохранение снизятся с 1,36 трлн. руб. в 2021 году до 1,25 трлн. руб. в 2022 году, что обусловлено ожидаемым снижением расходов в связи с пандемией коронавирусной инфекции. В процентном соотношении по отношению к общим расходам бюджета они уменьшатся с 5,8% в 2021 году до 5,3% в 2022 году.

По отношению к объему ВВП в проекте бюджета доля расходов раздела «Здравоохранение» в 2022 году составит 0,9%.

В последующие годы расходы на здравоохранение также будут снижаться: в 2023 году они составят 1,21 трлн. руб. (0,9% от ВВП, 4,9% от общих расходов), в 2024 году – 1,23 трлн. руб. (0,8% от ВВП, 4,9% от общих расходов).

При этом Всемирная организация здравоохранения рекомендует предусматривать расходы на медицину не менее 5% ВВП.

Бюджетное финансирование на период 2022–2024 годов организаций железнодорожного транспорта

С учетом объёмов бюджетного финансирования, предусмотренных законопроектом, общий дефицит субсидий, необходимых АО «Федеральная пассажирская компания» (АО «ФПК») в период 2022-2024 годов, составляет: в 2022 году - 4,8 млрд. рублей, в 2023 году - 3,4 млрд. рублей, в 2024 году - 3,7 млрд. рублей.

Основная доля недофинансирования АО «ФПК» в 2022-2024 годах приходится на компенсацию потерь в доходах, возникающих в результате государственного регулирования тарифов на перевозку пассажиров в плацкартных и общих вагонах (3,8 млрд. рублей, 2,1 млрд. рублей и 2,0 млрд. рублей соответственно).

При этом потребность в указанных субсидиях рассчитывается АО «ФПК» в соответствии с Методическими указаниями по вопросу государственного регулирования тарифов на перевозки пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования во внутригосударственном сообщении (за исключением перевозок в вагонах категории «СВ» и «купе») в целях определения экономически обоснованного уровня тарифов на данные перевозки, утвержденными приказом ФСТ России от 26 июля 2011 г. № 171-Т/3, исходя из экономически обоснованных затрат на перевозки пассажиров в регулируемом сегменте.

Кроме того, следует отметить, что объём бюджетных ассигнований, направляемых из федерального бюджета на компенсацию потерь в доходах от перевозок в плацкартных и общих вагонах, в условиях ежегодного роста индекса потребительских цен постоянно сокращается.

При этом данная субсидия является эффективной мерой поддержки, принимая во внимание тот факт, что её размер на одного отправленного пассажира составляет 263 рубля 66 копеек (на примере 2021 года), что значительно ниже размера субсидии, выделяемой на одного авиапассажира.

В 2022-2024 годах в условиях умеренных темпов восстановления пассажиропотоков отсутствие полной компенсации потерь в доходах создает риски убыточности деятельности АО «ФПК», невозможности приобретения новых вагонов и модернизации имеющегося подвижного состава.

В среднесрочной перспективе отсутствие решений о выделении субсидий в полном объёме приведет к дефициту подвижного состава и, как следствие, к вынужденному сокращению объёмов курсирования убыточных поездов и снижению транспортной мобильности населения в отдельных регионах.

ТПП РФ предлагает учесть изложенные обстоятельства и увеличить на 4,8 млрд. рублей в 2022 году, на 3,4 млрд. рублей в 2023 году и 3,7 млрд. рублей в 2024 году соответственно объём субсидий, необходимых АО «ФПК».

Поддержка текстильной и легкой промышленности

Законопроектом предусматривается субсидирование производителей тканей для школьной формы в 2022 г. – на сумму 366245,5 тыс. рублей, в 2023-2024 гг. – на 397996,3 тыс. рублей ежегодно.

Данный вид субсидирования позволил отечественным производителям тканей для школьной формы расширить ассортиментную линейку и предложить потребителям продукцию, отвечающую современным требованиям как по качеству, так и по дизайну.

Это стимулирует, с одной стороны, рост производства тканей на территории РФ благодаря высокой ёмкости этого сегмента рынка, с другой стороны, — позволяет обеспечить российских школьников качественной и безопасной для здоровья одеждой по доступным ценам.

С учётом резкого удорожания сырья (шерсти, полиэфирных и вискозных волокон) и в связи с высокой значимостью субсидии для предприятий производителей тканей для школьной формы ТПП РФ предлагает расходы по статье «Субсидии российским организациям на компенсацию потерь в доходах, возникших в результате производства камвольных и (или) поливискозных тканей, предназначенных для изготовления одежды обучающихся (школьной формы) в начальных классах (иные бюджетные ассигнования)» предусмотреть в размере не ниже уровня 2019-2020 годов – 500 млн. рублей ежегодно.

Оценка реалистичности сценарных условий формирования федерального бюджета

В основе формирования параметров федерального бюджета на 2022-2024 годы в законопроекте лежит благоприятный в сравнении с предыдущим бюджетным циклом базовый вариант макроэкономического прогноза социально-экономического развития РФ, обусловленный позитивной конъюнктурой на рынке углеводородов, увеличением добычи нефти в рамках сделки ОПЕК+, а также более быстрым, чем ожидалось Правительством РФ, восстановительным ростом российской экономики.

Наибольшей корректировки в сторону увеличения подверглись цены на нефть марки «Юралс» (более чем на 33% в 2022 году и на 23% в 2023 году) и цены на газ (более чем на 30% в 2022 году и почти на 20% в 2023 году), что, учитывая средние мировые цены на нефть и газ в 2021 г., выглядит обоснованно.

Кроме того, более чем на 27% увеличен объем экспорта несырьевых товаров и более чем на 13% - объем импорта; также на 6% увеличен объем инвестиций в основной капитал и почти на 11% - объем прибыли прибыльных организаций.

На фоне указанного изменения сценарных факторов в благоприятную сторону прогноз по темпу роста ВВП в 2022 году скорректирован в сторону понижения (на 0,4% в реальном выражении), что обосновано Минфином России в пояснительной записке к законопроекту ужесточением денежно-кредитной политики со стороны Банка России, действием ряда факторов – ограничением международных поездок, а также разовыми выплатами, направленными на поддержку отдельных слоев населения.

Вызывает вопросы тезис о расширении потребительского спроса в среднесрочном периоде на основе устойчивого улучшения динамики реальных располагаемых доходов населения на уровне 3,0% и 2,4% г/г в 2021-2022 годах и 2,5% в 2023-2024 годах.

Как следует из пояснительных материалов к проекту бюджета, в структуре доходов населения на фоне повышения экономической активности опережающими темпами будут расти доходы от собственности и предпринимательской деятельности.

Однако, по данным Росстата, указанные доходы снижались более чем 10 лет подряд, начиная с 2000 года. Причины такой динамики доходов связаны с отсутствием устойчивого роста в российской экономике и проведением жёсткой бюджетной политики.

Для обеспечения устойчивого роста реальных доходов населения даже на уровне 1–2% в год экономика должна расти темпами не менее 3–3,5%.

Практика показывает, что только вслед за устойчивым ростом экономики с временным лагом в год-полтора следует рост реально-располагаемых доходов, а не наоборот.

При этом наметившийся восстановительный рост доходов населения в 2021 году в номинальном выражении может быть «съеден» ростом инфляции выше целевых ориентиров Банка России.

Сравнение параметров прогнозов социально-экономического развития РФ на период 2022-2024 годов от Минэкономразвития России и Банка России с параметрами Бюджетного прогноза на период до 2036 года определяет необходимость актуализации макроэкономических условий формирования федерального бюджета в бюджетном прогнозе.

Таким образом, формирование параметров законопроекта ориентировано на более благоприятные макроэкономические условия при одновременном акценте на высокую неопределенность дальнейшего глобального экономического развития.

Особенности параметров федерального бюджета

Что касается конструкции федерального бюджета на 2022-2024 годы, то в предстоящем бюджетном цикле она характеризуется следующими изменениями.

1. Возврат к профицитному бюджету с ограниченным ростом расходов в рамках бюджетного правила. Указанная тенденция с уровнем расходов федерального бюджета в течение всего бюджетного цикла ниже 18% к ВВП отражает продолжение реализации умеренно-жесткой бюджетной политики после завершения антикризисных мер со сдержанной ролью бюджетного финансирования в стимулировании роста экономики в среднесрочном периоде.

Это подтверждается также сокращением как доходов, так и расходов федерального бюджета в реальном выражении на 3,5% за трехлетний период.

2. Рост закрытых (секретных) статей расходов в общем их объеме с 15,9% в 2022 году до 19,1% в 2024 году. Практика роста объемов секретных статей в федеральном бюджете вернулась вместе с ростом его расходов в номинальном выражении на национальную оборону и национальную безопасность.

Если в 2022 году на секретные статьи расходов будет приходиться более 3,7 трлн. руб., то в 2023 г.- уже более 4,2 трлн. руб., а в 2024 г. – почти 5 трлн. рублей. Ежегодное увеличение закрытых статей расходов в федеральном бюджете, в том числе по социальным направлениям расходов, противоречит, по нашему мнению, принципу повышения прозрачности федерального бюджета.

Кроме того, отсутствие возможности проанализировать выделенные средства с позиций их воздействия на российскую экономику и достижение задач бюджетной политики, на наш взгляд, повышает риски неэффективного использования бюджетных средств по закрытым направлениям.

3. ТПП РФ отмечает как вызывающее сомнения запланированное авторами законопроекта сокращение расходов на здравоохранение в

предстоящем бюджетном цикле на 10 процентов к их уровню в 2021 году или на 0,3% к ВВП.

В условиях сохраняющейся пандемии коронавируса, роста смертности от неё, с одной стороны, а также хронического недофинансирования сферы здравоохранения в периоды бюджетной консолидации, с другой стороны, сокращение расходов по указанному направлению противоречит задаче народосбережения в рамках концепции национальной безопасности РФ.

4. Перераспределение расходов федерального бюджета в 2022 году в пользу условно-непроизводительных направлений. Так, общий номинальный прирост расходов федерального бюджета в 2022 году (несмотря на их сокращение в реальном выражении на 3%) составит 178,3 млрд. рублей.

При этом номинальный прирост расходов на национальную оборону, национальную безопасность и обслуживание государственного долга составит более 807 млрд. рублей, в т.ч. 435 млрд. руб. – на национальную безопасность и правоохранительную деятельность, 129 млрд. руб. – на национальную оборону (прямые расходы без учёта косвенных расходов на эту сферу по другим направлениям), 244 млрд. руб. – на обслуживание государственного долга.

Из условно-производительных расходов в 2022 году вырастут только расходы на сферу образования (на 88 млрд. руб.) и охрану окружающей среды (на 99 млрд. рублей).

В то же время расходы на социальную политику (за счет сокращения трат на реализацию мероприятий национального проекта «Демография», поддержку безработных граждан и др.) сократятся на 371 млрд. руб., на сферу здравоохранения – на 118,8 млрд. руб., на национальную экономику – на 230 млрд. руб., на межбюджетные трансферты – на 67 млрд. рублей.

5. Рост Фонда национального благосостояния в 1,7 раза. Одновременное наращивание государственного долга РФ за счёт внутренних государственных займов и средств в Фонде национального благосостояния практически до сопоставимых друг с другом размеров, на наш взгляд, является не вполне рациональным, способствует значительному перераспределению свободных капиталов из частного сектора (через размещение государственных облигаций) в государственный сектор экономики (посредством размещения средств ФНБ в крупных инфраструктурных проектах госкомпаний и выпускаемых ими облигаций).

Кроме того, значительные объемы ФНБ оказывают давление на валютный рынок России, в частности, через валютные интервенции Минфина России, и, следовательно, создают условия для дальнейшей девальвации рубля. Так, планируемое изменение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета для зачисления дополнительных нефтегазовых доходов в иностранной валюте в 2022 году составит около 3,4 трлн. рублей.

6. Продолжение роста объемов государственного долга за счёт государственных внутренних заимствований в пределах безопасных целевых

значений с установлением в 2022-2023 годах более высоких лимитов для государственного внутреннего долга в сравнении с предыдущим бюджетным циклом. Рост государственных заимствований в период пандемии и предстоящий бюджетный цикл обусловил резкое увеличение процентных расходов федерального бюджета с 2020 года к 2024 году в более чем 2 раза, или на 940 млрд. рублей.

7. Введение практики бюджетного кредитования субъектов РФ на финансовое обеспечение реализации последними инфраструктурных проектов за счет остатков средств федерального бюджета на начало финансового года по ставке, ниже целевого уровня инфляции.

Данный инструмент в составе ассигнований федерального бюджета следует оценить положительно, учитывая благоприятную стоимость его использования для субъектов РФ на фоне сокращения объемов межбюджетных трансфертов в 2022 году на 67,3 млрд. рублей.

Анализ динамики и структуры доходов федерального бюджета на 2022-2024 годы

В проекте федерального бюджета на 2022-2024 годы, несмотря на прогнозируемое увеличение доходов в номинальном выражении за 3 года бюджетного цикла на 8,5 процентов в реальном выражении, прослеживается их сокращение на 3,5 процента при одновременном снижении доли доходов федерального бюджета относительно ВВП с 18,8 % ВВП в 2022 г. до 17,0% ВВП в 2024 году.

Восстановление относительного уровня доходов федерального бюджета в 2022 г. к ВВП до их уровня в 2018 году (18,7% ВВП в 2018 г. и 18,8% в 2022 г.) обусловлено прогнозом восстановительного роста экономической и инвестиционной активности на уровне ежегодного роста ВВП в 3% и согласуется с верхней границей диапазона базового сценария макроэкономического развития в оценке Банка России на 2022-2023 годы.

При оценке макроэкономических условий формирования доходов федерального бюджета отмечается несогласованность прогнозов по росту ВВП, цене на нефть марки «Юралс» в прогнозе Минэкономразвития России, Банка России и в Бюджетном прогнозе (базовом варианте).

В базовом варианте Банком России прогнозируются более низкие цены на нефть марки «Юралс» - 60-50 долларов США за баррель нефти по сравнению с прогнозом Минэкономразвития России на 2022-2024 годы – 62,2-55,7 долларов США.

В законопроекте базовые нефтегазовые доходы рассчитаны на основании базовой цены на нефть – 44,2, 45,0 и 45,9 долларов США за баррель в 2022-2024 годах соответственно, что определило неизменность прогнозной доли базовых нефтегазовых доходов относительно ВВП на уровне 4,6% в 2022-2023 годов.

В законопроекте в соответствии с закладываемыми в базовом сценарии прогнозами роста объемов добычи, переработки и экспорта нефтегазового сектора, траектории цен на нефть планируется увеличение дополнительных нефтегазовых доходов с 30,4 в 2021 г. до 35,6 % нефтегазовых доходов с последующим снижением до 24,5 % нефтегазовых доходов в 2024 году, что обусловило возврат к бюджетным правилам и первичному структурному балансу в 2022-2023 гг. – на уровне около 585 млрд. рублей.

Совокупный положительный эффект изменения макроэкономических факторов на доходы федерального бюджета в 2022 г. оценивается в законопроекте в размере 1491,1 млрд. руб. при отрицательной оценке влияния изменения налогового законодательства и разовых факторов (- 251,5 млрд. рублей).

Превышение темпа прироста доходов федерального бюджета в 2022 году по сравнению с темпом снижения расходов в номинальном выражении и относительно ВВП определит достижение профицита федерального бюджета в 2022-2023 годах.

Прогнозируемый рост доходов федерального бюджета в 2022 г. обеспечен увеличением нефтегазовых доходов как в номинальном выражении на 12,7 % к предыдущему году, так и их долей в общих доходах федерального бюджета до 38,1% и в ВВП – 7,2% (до уровня 2019 г.), при одновременном сокращении доли ненефтегазовых доходов в общих доходах федерального бюджета до 61,9% в 2022 году.

В последующие два года бюджетного цикла прогнозируется сокращение как доли нефтегазовых доходов в общих доходах бюджета до 36,0% в 2022 г. и 33,2% - в 2024 г., так и относительно ВВП: 6,5% ВВП и 5,7 % ВВП соответственно, что определит снижение темпов роста общих доходов федерального бюджета в 2023-2024 годах.

Снижение нефтегазовых доходов по отношению к ВВП с 7,2 % ВВП в 2022 году до 5,7% ВВП к 2024 году связано с прогнозируемым постепенным снижением цен на нефть, а также с изменением структуры добычи в пользу льготных режимов налогообложения.

Доля ненефтегазовых доходов в ВВП на предстоящий бюджетный цикл останется неизменной на уровне 11,5% в 2022-2024 гг., что выше уровня 2019 г. на 0,4 п.п. Увеличение ненефтегазовых доходов в 2022-2024 гг. прогнозируется в номинальном выражении на 1,1%, 5,6%, 5,4%, что выше в 2023-2024 годах уровня инфляции (4,0%).

Прогнозируемое увеличение ненефтегазовых доходов обусловлено ростом поступлений основных внутренних налогов (НДС, налога на прибыль организаций) в связи с ожидаемым улучшением экономической динамики, мобилизацией доходов и мерами, принимаемыми в части улучшения администрирования и увеличения собираемости.

По-прежнему основная роль в росте ненефтегазовых доходов федерального бюджета принадлежит косвенным налогам: НДС и акцизам и в

меньшей степени - прямым налогам (НДПИ и налогу на прибыль организаций).

Так, поэтапное повышение НДПИ на нефть и газовый конденсат в рамках «завершения налогового маневра», увеличение ставки НДПИ при добыче нефти на участках недр, облагаемых НДД, корректировка дополнительных коэффициентов, учитываемых при исчислении НДПИ на 2022 год, с одной стороны, позволяют дополнительно обеспечить рост нефтегазовых доходов федерального бюджета, в т.ч. за счёт увеличения влияния демпфирующего механизма по отношению к нефтедобывающим компаниям.

С другой стороны, наблюдается существенная корректировка статей расходов, уменьшающих налоговую базу по НДД у налогоплательщиков, а, следовательно – поступления нефтегазовых доходов федерального бюджета, а также поэтапное повышение отрицательного акциза на нефтяное сырьё, направленное на переработку, в рамках завершения налогового маневра.

Принимая во внимание проводимую государственную поддержку секторов экономики, наиболее пострадавших от влияния пандемии, в законопроекте следует, как представляется ТПП РФ, более комплексно оценить мероприятия по формированию методологии оценки эффективности налоговых расходов за счёт средств федерального бюджета с учетом характера и видов льгот, имеющих как налоговый, так и неналоговый характер.

В частности, запуск пилотного проекта по освобождению от НДС налогоплательщиков в сфере общественного питания, имеющих годовой оборот до 2 млрд. руб., за 2022 год оценивается в абсолютном значении в сумме 38,7 млрд. руб., а в 2024 году – только в относительном выражении - как прирост на 17,7%.

При этом предоставление соответствующих льгот планируется ограниченному количеству компаний. Кроме того, данный вид налоговых льгот совокупно компенсирован за счёт корректировки ставок отдельных видов подакцизных товаров для иных категорий налогоплательщиков

Таким образом, принятие решений по мобилизации дополнительных доходов федерального бюджета способствуют, на наш взгляд, неоднозначному росту налоговой нагрузки на отдельные категории плательщиков, что нарушает принцип налоговой стабильности при осуществлении предпринимательской деятельности в среднесрочном периоде.

Основные направления и приоритеты расходов федерального бюджета

Формирование бюджетных ассигнований на 2022 и 2023 годы осуществлялось на основе бюджетных ассигнований, утвержденных Законом № 385-ФЗ, бюджетные ассигнования 2024 года приняты равными утвержденным Законом № 385-ФЗ на 2023 год.

Законодательно установленный объем бюджетных ассигнований уточнен на:

- прогнозный уровень инфляции;
- темп роста прожиточного минимума для детей;
- темп роста прожиточного минимума пенсионера;
- темп роста среднемесячной начисленной заработной платы отдельных категорий работников федеральных государственных учреждений здравоохранения, социального обеспечения населения;
- изменение прогнозного курса доллара США по отношению к рублю.

Оценка параметров и приоритетов расходов федерального бюджета в законопроекте с позиции соответствия структуры и динамики расходов национальным целям развития позволила выявить следующие особенности расходной части проекта федерального бюджета.

Несмотря на номинальный рост общего объема расходов в течение 2020–2024 годов (с 23,734 трлн. руб. в 2020 году до 26,147 трлн. руб. в 2024 году) их доля к ВВП продолжит снижение, что свидетельствует о сворачивании мер активного бюджетного стимулирования потребительской и инвестиционной активности в среднесрочном периоде.

Включение в состав расходов федерального бюджета пакета мер, направленных на снижение уровня бедности населения, следует оценить положительно.

Общий объем прямых расходов, непосредственно связанных с дополнительными выплатами населению (включая материнский капитал и доплаты к пенсии), составит в 2022 году более 605 млрд. руб. или 2,4 % в общих расходах федерального бюджета, в 2023 году – соответственно 721,4 млрд. руб. и 2,8%, в 2024 году – 776,1 млрд. руб. и 3% соответственно.

Совокупные расходы федерального бюджета в 2022-2024 годах на реализацию государственной программы «Социальная поддержка граждан» (с учетом косвенных расходов на развитие и модернизацию инфраструктуры в сфере социального обеспечения и пр.) также будут увеличиваться с 8,9% в 2022 г. (или 2,2 трлн. руб.) до 10% в 2024 году (или 2,6 трлн. руб.). Таким образом, законопроект в определенной мере учитывает положения Послания Президента РФ Федеральному Собранию.

Структура расходов федерального бюджета в 2022–2024 годах сохраняет неизменность своих приоритетов по удельному весу ключевых разделов классификации расходов бюджета.

Так наибольший удельный вес, как и в предыдущие годы, будут составлять четыре направления расходов: «Социальная политика» (25–24%), «Национальная оборона» (15–16%), «Национальная экономика» (14%), «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (12%).

Вместе с тем, следует отметить некоторые изменения в финансировании ключевых направлений расходов федерального бюджета в 2022 году в сравнении с 2020 годом, в частности:

- снижение удельного веса раздела «Общегосударственные вопросы» в общей сумме расходов вследствие сворачивания антикризисной программы мер;

- существенное увеличение финансирования по разделам «Обслуживание государственного долга» (на 680 млрд. руб. или на 58,7% за трехлетний период), «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (на 635 млрд. руб. или на 26,6% за 3 года бюджетного цикла), «Национальная оборона» (соответственно на 430,4 млрд. руб. или на 12,7%).

Более скромное увеличение финансирования также предусмотрено по разделу «Образование» (на 165,3 млрд. руб. или на 14,5% за трехлетний период);

- абсолютное и относительное за трехлетний период сокращение расходов по разделам «Здравоохранение» (на 124 млрд. руб. и 9,2% в номинальном выражении с одновременным сокращением их доли в ВВП с 1,1% в 2021 г. до 0,8% в 2024 году), «Национальная экономика» (на 87,1 млрд. руб. и на 2,5% с одновременным сокращением их доли в ВВП с 2,9% в 2021 г. до 2,3% в 2024 году).

Особого внимания заслуживает оценка финансирования расходов федерального бюджета по разделу «Образование».

В сравнении с объемами финансирования раздела «Образование» в 2022-2023 годах, утвержденными в предыдущем бюджетном цикле Федеральным законом от 08.12.2020 г. № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов», в анализируемом законопроекте расходы по указанному направлению увеличатся в среднем на 15% ежегодно. Однако в относительном выражении к ВВП их доля останется неизменной - менее 1 процента (0,9% в каждом отчетном периоде).

Если оценивать расходы федерального бюджета на высшее образование, то на протяжении всего бюджетного цикла 2022-2024 годов они растут в номинальном выражении, сопоставимом с уровнем инфляции за этот же период - от 4-х процентов в 2022 г. до 4,5 % и 5,2% в 2023 и 2024 годах соответственно, что позволяет, на наш взгляд, только обеспечить текущее функционирование данной сферы, но не обеспечить ее прорывное развитие.

Вместе с тем, следует позитивно оценить опережающий рост финансирования по отдельным государственным программам в сфере развития высшего образования. Например, расходы по государственной программе «Научно-технологическое развитие Российской Федерации», на которую приходится 82 процента всех расходов на высшее образование, за 3 года бюджетного цикла вырастут на 25,6 процентов (соответственно на 5,7%, 8,0% и 10,1% в 2022-2024 годах).

Несмотря на увеличение в 2022-2024 годах расходов федерального бюджета по разделу «Образование» в реальном выражении, их относительный вес в ВВП в бюджете расширенного Правительства России сократится с 3,8 процентов в 2021-2022 гг. до 3,7% в 2023-2024 гг., так и не

достигнув среднего значения аналогичного показателя в странах ОЭСР (5,5-6%).

Считаем, что более существенный рост расходов в федеральном бюджете по разделу «Образование», особенно в той их части, которая касается финансирования социальной поддержки и развития кадрового потенциала в сфере науки и высшего образования (на которые в текущем законопроекте приходится около 13% расходов на высшее образование и 6,7% совокупных расходов на образование), позволил бы довести их удельный вес в ВВП до значений 2011-2012 годов (1,1%), тем самым приблизив их уровень в бюджете расширенного Правительства России к среднему значению в странах ОЭСР.

6. В сфере финансирования расходов федерального бюджета по разделу «Образование» в рамках ведомственной классификации отдельно следует негативно отметить неравномерную динамику бюджетных ассигнований на подраздел «Фундаментальные исследования», курируемые Минобрнауки России.

Так, в 2022 году отмеченные выше расходы возрастут к их уровню в 2021 году на 20,4%, в 2023 году – на 16 % к уровню 2022 года, а уже в 2024 году снизятся на 6,5% к уровню 2023 года.

Указанное снижение в 2024 году произойдет за счет сокращения расходов федерального бюджета на реализацию национального проекта «Наука и университеты» в части финансирования мероприятий, реализуемых Минобрнауки России, на капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности, предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям, а также за счет отсутствия финансирования федерального проекта «Развитие человеческого капитала в интересах регионов, отраслей и сектора исследований и разработок».

Кроме того, в рамках подраздела «Фундаментальные исследования» обращаем внимание на сокращение финансирования из федерального бюджета Российского научного фонда.

Предусмотренные на него в законопроекте объёмы бюджетных ассигнований в форме имущественного взноса в 2024 году не соответствуют требованиям поручения Президента РФ от 12.12.2017 года № Пр-2535, в соответствии с которым финансирование Фонда должно быть обеспечено с ежегодным ростом объемов в среднесрочной перспективе, начиная с 2017 года.

В частности, бюджетные ассигнования, выделяемые на финансирование Фонда в 2024 году, почти на 20 процентов меньше их объема, предусмотренного в 2023 году. Считаем необходимым увеличить финансирование Российского научного фонда в 2024 году к его уровню в 2023 году, сохранив положительную динамику темпов роста этого финансирования.

Расходы федерального бюджета на финансовое обеспечение реализации национальных проектов

Бюджетные ассигнования на финансовое обеспечение реализации национальных проектов на 2022-2024 годы в общей пропорции соответствует показателям, заложенным в бюджет на 2021-2023 годы, и колеблется в пределах 11% от совокупного объема расходов федерального бюджета в планируемом периоде.

Проектные расходы запланированы с увеличением от 3% до 8,4% ежегодно, что может свидетельствовать о стабилизации экономической ситуации и наращивании бюджетных расходов в целях дальнейшего экономического и социального развития.

Следует отметить неравномерность распределения финансового обеспечения как между национальными проектами, так и в рамках проектов по годам. Так, наибольшая доля средств (27,41% в 2021 г., 30,64% - в 2022 г. и 32,20% - в 2023 г.) запланирована на обеспечения выполнения проекта «Демография». На втором месте с двукратным отставанием следует проект «Безопасные качественные дороги» (12,10%, 15,50% и 18,32% соответственно).

Низкими остаются показатели финансирования проекта «Наука и университеты» (в среднем менее 5% в рассматриваемом периоде), а также «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» (в среднем 2,5%) и «Производительность труда» (в среднем 0,2%). Указанные национальные проекты являются основополагающими для дальнейшего устойчивого развития экономики, однако, распределению бюджетных ассигнований свидетельствует об обратном.

Особенности финансовой поддержки из федерального бюджета бюджетов субъектов РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов

Снижение объема межбюджетного трансферта на обязательное пенсионное страхование на 50,2% к уровню Закона № 385-ФЗ. Ни в пояснительной записке к законопроекту, ни в сопроводительных материалах к проекту бюджета Пенсионного фонда РФ нет однозначного ответа, в связи с чем будет столь значительно снижен размер трансферта.

Положительно следует отметить опережающий инфляцию рост межбюджетных трансфертов на «Охрану семьи и детства» (130,2% к уровню Закона № 385-ФЗ), что вызвано увеличением числа социальных выплат, направленных на поддержку материнства (выплаты детям с 3 до 7 лет).

В части поддержки бюджетов субъектов РФ за счёт предоставления целевых межбюджетных трансфертов отмечается значительное снижение (а в ряде случаев – отмена) межбюджетных трансфертов в 2024 году.

Как отмечается в пояснительной записке к законопроекту, уменьшение бюджетных ассигнований обусловлено ограничением с 2024 года возможных случаев предоставления межбюджетных трансфертов в форме иных межбюджетных трансфертов и перераспределением соответствующих бюджетных ассигнований.

В частности, будут сведены к нулю трансферты по таким направлениям, как «премирование регионов - победителей фестиваля культуры и спорта народов Юга России», «на создание модельных муниципальных библиотек», «на создание виртуальных концертных залов» «на реализацию мероприятий по содействию развитию инфраструктуры субъектов Российской Федерации».

Исходя из текущей редакции законопроекта, прослеживается снижение прозрачности предоставления субсидий, что может повлечь риск их непредоставления, либо предоставления в ограниченном объеме, что, в свою очередь, может привести к ухудшению качества жизни в субсидируемых субъектах России и риску невыполнения ими национальных проектов.