



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

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

21.10.21 № 3315/01-21

на № \_\_\_\_\_

Председателю комитета  
Государственной Думы  
Федерального Собрания  
Российской Федерации  
по бюджету и налогам

**А.М. МАКАРОВУ**

Уважаемый Андрей Михайлович!

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации в ответ на Ваше обращение №37-6/770 от 01.10.2021 года направляет Вам заключение на проект федерального закона №1258295-7 «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов».

Приложение: на 62 л.

Ректор

В.А. Май

# **Заключение**

на проект федерального закона  
«О федеральном бюджете на 2022 год и на  
плановый период 2023 и 2024 годов»

Москва, 2021

## Содержание

1. Макроэкономические условия реализации федерального бюджета в среднесрочной перспективе.....	3
2. Общая характеристика основных параметров федерального бюджета .....	5
3. Налоговые новации на 2022–2024 гг. ....	8
4. Структура и динамика доходов.....	22
4.1. Налоговые доходы и доходы от внешнеэкономической деятельности	22
4.2. Нефтегазовые доходы.....	23
4.3. Ненефтегазовые доходы.....	24
4.4. Доходы от приватизации и использования государственного имущества .....	26
5. Структура и динамика расходов.....	29
5.1. Оценка долгосрочной бюджетной устойчивости.....	29
5.2. Реализация национальных проектов и новые национальные цели.....	30
5.3. Общие тенденции расходов по функциональным разделам .....	32
Расходы на общегосударственные вопросы .....	34
Расходы на национальную оборону и правоохранительную деятельность .....	35
Расходы на инфраструктуру и промышленность .....	36
Расходы на поддержку сельского хозяйства.....	39
Расходы на образование.....	41
Расходы на НИОКР .....	46
Расходы на здравоохранение .....	49
Расходы на социальное обеспечение .....	53
Расходы на пенсионное обеспечение .....	55
6. Финансовые взаимоотношения с регионами .....	58
7. Выводы.....	62

## 1. Макроэкономические условия реализации федерального бюджета в среднесрочной перспективе

Минэкономразвития дважды в год готовит прогноз ключевых макроэкономических показателей развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу. Последняя версия была опубликована 30 сентября 2021 года на официальном портале министерства.

Основываясь на расчетах и оценках РАНХиГС тенденций развития экономики на перспективу до 2024 года, можно отметить следующее:

➤ Оценка годового темпа прироста ВВП в 2021 году была пересмотрена в сторону увеличения по сравнению с предшествующей версией прогноза до +4,2% г/г. и соответствует нашим оценкам. Прогнозы динамики российской экономики на 2021 год различных международных организаций (ОЭСР, ВБ, МВФ, S&P) колеблются в пределах 2,7-4,4%. На наш взгляд, в текущем году пока еще действуют факторы, которые могут позволить выйти на более высокие темпы роста, чем прогнозирует Минэкономразвития: внутренний спрос и существенное улучшение ситуации в добывающих отраслях во втором полугодии 2021 года (наращивание добычи нефти в соответствии с договоренностями ОПЕС+, рост мировых цен на энергоносители).

➤ Вместе с тем прогноз роста ВВП на 2022-2024 годы в обоих сценариях требует дополнительного обоснования, поскольку допандемийный тренд развития экономики не позволял рассчитывать на темп годового прироста выше 2%, а начиная со второй половины 2021 года восстановительный рост после провала в 2020 году закончится и другие факторы будут определять динамику экономики.

➤ Инфляция в сентябре – начале октября существенно ускорилась и превышает уровни, заложенные в базовом сценарии на текущий год. Стремительное повышение ключевой ставки Центральным банком до 6,75% и сохраняющийся при этом высокий спрос на кредиты со стороны населения свидетельствуют о том, что оценка рынком инфляционных рисков высока и данный уровень ключевой ставки не является сдерживающим. Вероятней всего, ЦБ приближается к нейтральному уровню ключевой ставки в текущих экономических условиях и существует высокая вероятность ее повышения до конца года. Ожидается, что инфляция на конец года может превысить 7%. Таким образом, можно согласиться с обновленной оценкой, представленной Минэкономразвития 12 октября (7,4% на конец года). Вместе с тем существуют риски превышения инфляцией целевого ориентира и по итогам 2022 года.

➤ Кредитный бум населения стимулирует рост розничного товарооборота, который, по нашим оценкам, превысит 7% в 2021 году. Рост кредитной нагрузки на население будет в будущих периодах сказываться на реальных располагаемых денежных доходах (РРДД), динамика которых пострадает из-за возросших платежей по кредитам. РРДД населения по этой причине окажутся не выше 2% в период с 2022 по 2024 годы, что ниже прогноза Минэкономразвития.

➤ Прогноз инвестиций в основной капитал на среднесрочную перспективу не претерпел существенных изменений и по-прежнему предполагает ускорение их роста до уровней выше 5% в год в 2023-2024 гг. Такие темпы роста достижимы при активной реализации мер государственной

политики, направленные на стимулирование инвестиционной активности – как частной, так и государственной.

➤ Оценка стоимости барреля нефти марки Urals (постепенное снижение с 70,5 долл/барр в 3 квартале 2021 года до 66,2 долл/барр в 4 квартале 2021 года), вероятно, не учитывает сохраняющуюся с конца августа повышательную динамику. Кроме того, прогнозируемое до конца года снижение стоимости нефти (в базовом сценарии прогноза Минэкономразвития) сопровождается укреплением рубля (с 73,5 руб. за доллар по итогам августа 2021 года до 71,9 руб. за доллар по итогам декабря 2021 года). В настоящий момент номинальный курс рубля действительно укрепляется, однако это происходит в условиях роста цен на нефть до очень высоких значений - 84 долл/барр по состоянию на 11 октября 2021 года.

➤ Консервативный вариант прогноза основывается качественно на тех же предпосылках развития внутренних условий, что и базовый прогноз, различие заключается исключительно в вариации численных параметров условий сценариев в достаточно узком диапазоне. Таким образом, проведенный в прогнозе консервативный сценарий содержательно не отличается от базового прогноза. Для того, чтобы консервативный вариант действительно описывал негативный сценарий развития экономики и реализацию значимых для России внешних рисков, он нуждается в серьезной доработке.

#### Рекомендации:

- Проработать обоснования достижения экономикой РФ темпов роста выше 3% в год в среднесрочной перспективе;
- Проанализировать риски отклонения инфляции от целевого ориентира 4% по итогам 2022 года.
- Оценить прогнозы РРДД населения на предмет недоучета возможного влияния негативных факторов (рост обязательных платежей по кредитам, рост налогов, штрафов и т.п.)
- Провести проверку сбалансированности прогноза цены на нефть и курса рубля на 2021 год.
- Отразить в консервативном варианте прогноза риски и негативные условия развития экономики страны.

## 2. Общая характеристика основных параметров федерального бюджета

Основные характеристики федерального бюджета (далее – ФБ) на 2022–2024 гг. в соответствии с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» (далее – Законопроект) представлены в табл. 1.

Таблица 1

### Основные характеристики федерального бюджета в 2021–2024 гг., млрд руб., % ВВП

Показатель	2021 г. (оценка)	2022 г. (законо- проект)	2023 г. (законо- проект)	2024 г. (законо- проект)
Доходы, всего, млрд руб.	23 782,3	25 021,9	25 540,2	25 831,8
% ВВП	19,1	18,8	18,0	17,0
В том числе				
Нефтегазовые доходы, млрд руб.	8 466,3	9 542,6	9 194,6	8 564,6
% ВВП	6,8	7,2	6,5	5,7
В том числе				
Базовые нефтегазовые доходы, млрд руб.	5 893,2	6 145,0	6 483,8	6 467,9
% ВВП	4,7	4,6	4,6	4,3
Ненефтегазовые доходы, млрд руб.	15 316,1	15 479,3	16 345,6	17 267,2
% ВВП	12,3	11,6	11,5	11,4
Расходы, всего, млрд руб.	24 058,0*	23 694,2	25 241,1	26 354,4
% ВВП	19,3	17,8	17,8	17,4
в том числе непроцентные расходы, млрд руб.	22 901,2	22 290,9	23 538,8	24 492,7
% ВВП	18,4	16,7	16,6	16,2
Дефицит (-) / Профицит (+), млрд руб.	-275,7	1 327,7	299,1	-522,7
% ВВП	-0,2	1,0	0,2	-0,3
Ненефтегазовый дефицит, млрд руб.	-8 741,9	-8 214,9	-8 895,5	-9 087,2
% ВВП	-7,0	-6,2	-6,3	-6,0
Справочно: ВВП	124 438	133 328	141 881	151 513

\* Оценка дана с учетом дополнительных расходов в пределах превышения оценки объема ненефтегазовых доходов над прогнозируемым объемом, заложенным при формировании Федерального закона от 08.12.2020 № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (далее – Закон № 385-ФЗ).

Источник: Законопроект, пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» (далее – Пояснительная записка).

В 2022–2024 гг. предполагается постепенное снижение доли доходов федерального бюджета в ВВП: по сравнению с оценкой 2021 г. доходы федерального бюджета сократятся к 2024 г. на 2,1 п.п. ВВП, нефтегазовые и ненефтегазовые доходы – на 1,1 п.п. и 0,9 п.п. ВВП соответственно.

По нефтегазовым доходам прогнозируется рост в 2022 г. относительно 2021 г. на 12,7%, в том числе за счет увеличения физических объемов добычи и экспорта нефти после завершения действия сделки ОПЕК+, а в 2023–2024 гг. ожидается ежегодное сокращение доходов в среднем на 6%. При этом доля нефтегазовых доходов в общем объеме поступлений в федеральный бюджет в 2022–2024 гг. останется на уровне 2021 г. (почти 36%).

Ненефтегазовые доходы федерального бюджета, после заметного снижения в 2022 г. относительно 2021 г. на 0,7 п.п. ВВП, остаются примерно на постоянном уровне, сокращения от года к году не превышает 0,1 п.п. ВВП.

Расходы федерального бюджета планируется сократить с 19,3% ВВП в 2021 г. до 17,8% ВВП в 2022 г., т.е. на 1,5 п.п. ВВП. В 2023 г. к предыдущему году расходы федерального бюджета вырастут на 6,5% и не изменятся в долях ВВП; в 2024 г. сократятся до 17,4% ВВП при номинальном росте на 4,4% относительно 2023 г. Таким образом, объем расходной части федерального бюджета в 2024 г. сократится относительно 2021 г. на 1,9 п.п. ВВП, в то время как снижение непроцентных расходов за этот же период составит 2,2 п.п. ВВП.

Планируемые объемы расходов федерального бюджета в 2022–2024 гг. проиндексированы с учетом всех законодательно установленных положений, в том числе на прогнозный уровень инфляции на финансовое обеспечение публичных нормативных обязательств. Отдельные меры по оптимизации части расходных обязательств, которые были еще применены при формировании федерального бюджета на 2021–2023 гг., для рассматриваемого Законопроекта не применялись.

В 2022–2023 гг. прогнозируется профицит исполнения федерального бюджета в объеме 1 327,7 млрд и 299,1 млрд руб. (1,0 и 0,2% ВВП соответственно), в 2024 г. дефицит бюджета составит 522,6 млрд руб. (0,3% ВВП). Ненефтегазовый дефицит за рассматриваемый трехлетний период составит в среднем 6,1% ВВП, что является довольно низким значением за последние годы.

По движению средств, учитываемых в качестве источников финансирования дефицита федерального бюджета, возникающего с учетом перечисления избыточных нефтегазовых доходов в Фонд национального благосостояния (далее – ФНБ), запланирован устойчивый рост объемов заимствований с 2,0 трлн руб. в 2021 г до 2,9 трлн руб. в 2024 г., т.е. почти в 1,5 раза (табл. 2). Более того, государственные заимствования будут оставаться единственным значимым источником покрытия дефицита федерального бюджета в ближайшие три года.

Как результат, объем государственного долга вырастет с 22,1 трлн руб. (17,8% ВВП) в 2021 г. до 31,9 трлн руб. (21,1% ВВП) к 2024 г. Преимущественно планируется привлекать средства с внутреннего долгового рынка: внутренний долг увеличится с 17,3 трлн руб. в 2021 г. до 26,3 трлн руб. в 2024 г., в то время как объем государственного внешнего долга относительно 2021 г. повысится лишь на 0,8 трлн руб. до 5,6 трлн руб. в 2024 г.

Прогнозируемый объем остатков средств ФНБ к концу 2024 г. должен также вырасти до 23,3 трлн руб. (15,4% ВВП) против 13,9 трлн руб. (11,2% ВВП) на конец 2021 г.

Таблица 2

**Источники финансирования дефицита федерального бюджета в 2021–2024 гг., млрд руб.**

Показатель	2021 г. (оценка)	2022 г. (законо- проект)	2023 г. (законо- проект)	2024 г. (законо- проект)
Всего, за счет всех источников финансирования	275,7	-1 327,7	-299,1	522,7
% ВВП	0,2	-1,0	-0,2	0,3
Государственные заимствования	2 055,6	2 308,2	2 651,4	2 874,8
Средства ФНБ	14,1	3,2	3,2	3,1

Показатель	2021 г. (оценка)	2022 г. (законо- проект)	2023 г. (законо- проект)	2024 г. (законо- проект)
Приватизация	3,9	3,9	0,9	0,0
Прочие источники	-1 797,9	-3 643	-2 954,6	-2 355,2

*Источник:* Пояснительная записка, расчеты авторов.

В целом динамика доходов федерального бюджета на период 2022–2024 гг. вполне согласуется с прогнозируемыми темпами экономического роста, а понижительная динамика расходной части федерального бюджета свидетельствует о завершении действия дополнительных стимулирующих программ в период острой фазы пандемии коронавируса и нормализации структуры расходов бюджета. Указанный в Законопроекте уровень расходов ФБ в 2023 и 2024 гг. оставляет Правительству РФ запас средств для финансирования возможных антикризисных мер в случае реализации какого-либо из внешних негативных шоков (новая волна пандемии, падение цен на углеводороды, глобальные финансовый или экономический кризис). Кроме того, в случае благоприятных макроэкономических условий возможно увеличение объемов расходных обязательств за счет дополнительных доходов бюджета в рамках следующих бюджетных циклов.



### 3. Налоговые новации на 2022–2024 гг.

#### Перечень ключевых (наиболее значимых) инициатив в сфере налоговой политики

1. Декларируемые приоритеты налоговой политики, определяющие ее курс в 2022–2024 гг.:

- обеспечение стабильности налоговых условий;
- повышение эффективности налогового стимулирования;
- улучшение качества налогового администрирования для снижения административной нагрузки на бизнес и роста собираемости налогов.

2. НДС:

- меры по системному совершенствованию механизма взимания НДС при международной торговле услугами.

3. Акцизы:

- акциз на калорийные безалкогольные газированные напитки.

4. НДФЛ:

- стандартный налоговый вычет для налогоплательщиков, на обеспечении которых находятся дети и подопечные, признанные недееспособными;
- индивидуальные инвестиционные счета нового типа (для привлечения денежных средств граждан в финансовый сектор на долгосрочной основе);
- налогообложение доходов от трудовой деятельности, получаемых нерезидентами, по ставке, установленной для резидентов;
- налогообложение физических лиц, не являющихся налоговыми резидентами Российской Федерации и получающих заработную плату у российских организаций на режиме дистанционной работы, в силу признания таких выплат доходами от источников в России;
- обязанность иностранных организаций удерживать и перечислять НДФЛ с выплат, производимых за работы и услуги в пользу российских граждан (налог на блогеров).

5. Налог на прибыль:

- дополнительные преференции для ИТ-компаний, а именно: инвестиционный налоговый вычет и повышающий коэффициент к норме амортизации;
- отказ от налогообложения прибыли контролируемой иностранной компании (далее – КИК) (иностранной структуры без образования юридического лица) в случаях, когда возможность определения этой прибыли отсутствует в силу особенностей создания и ведения деятельности, установленных личным законом КИК;
- пониженные ставки для участников специальных административных районов (далее – САР) при условии фактического перевода бизнеса, осуществления инвестиций, создания рабочих мест и приобретения в собственность (либо аренды) офисного помещения;
- дальнейшее развитие налогового законодательства по направлениям международной налоговой кооперации со странами ОЭСР и Группы двадцати и реализация политики деофшоризации.

6. НДПИ:

- системные изменения в налогообложении ресурсной ренты в отраслях горно-металлургического комплекса (с привязкой налоговых ставок к уровню мировых цен).

#### 7. Патентная система налогообложения:

– ежегодная индексация размера потенциального возможного к получению дохода на коэффициент-дефлятор, утверждаемый на федеральном уровне.

#### 8. Инвестиции в развитие территорий:

– преференциальный налоговый режим на Курильских островах.

#### 9. Налоговое администрирование:

– новый бездекларационный режим уплаты единого налога и страховых взносов «УСН.онлайн» для микропредприятий и индивидуальных предпринимателей с численностью работников до 5 человек и выручкой не более 60 млн руб. в год (с объектом налогообложения «доходы»);

– единый налоговый платеж (счет) для организаций и индивидуальных предпринимателей («налоговый кошелек»), позволяющий бизнесу платить налоги одним платежным поручением;

– залог неуплаченных налогов для пресечения попыток налогоплательщика скрыть имущество и вывести активы в ходе налоговой проверки.

#### *НДС (правила места реализации услуг)*

Предлагаются две меры по системному совершенствованию механизма взимания НДС при международной торговле услугами. Во-первых, изменение правил определения места реализации услуг для целей НДС путем введения правила «по покупателю услуги» в качестве базового. Во-вторых, упрощение порядка уплаты НДС при международной торговле услугами путем добровольной поправки на учет для иностранных поставщиков с использованием НДС-офиса. Данные инициативы предлагается реализовывать одновременно на уровне Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и при торговле с третьими странами.

Обе меры направлены на приведение российского порядка взимания НДС при международной торговле услугами в соответствие с современными «лучшими практиками». Реализация реформ позволит восстановить нейтральность НДС и реализовать принцип «страны назначения» при международной торговле услугами. Действующие российские правила в ряде случаев создают экономические искажения и приводят к выпадающим доходам бюджета от НДС. Это происходит в силу того, что из-за отсутствия гармонизации правил определения места реализации услуг в России и в странах Европейского союза (крупнейшие торговые партнеры России по трансграничным услугам), а также в некоторых других странах, имеет место двойное обложение экспорта ряда услуг из России (как в России, так и в стране-рынке), а также двойное необложение импорта ряда услуг в Россию (как в зарубежной стране-экспортере, так и в России). Реформа позволит устранить данную проблему.

#### *НДФЛ*

Налогообложение личных доходов планируется развивать одновременно в нескольких направлениях: повышение эффективности налогового стимулирования в части привлечения инвестиций граждан в финансовый сектор; расширение социальных гарантий, базирующихся на более точной корректировке налогооблагаемого дохода при материальном обеспечении иждивенцев; урегулирование правил исчисления налога с трудовых доходов нерезидентов с позиции налоговой нейтральности; защита фискальных интересов бюджета как в случаях выплаты дохода физическим лицам, работающим дистанционно за пределами РФ, так и дохода, получаемого налоговыми резидентами РФ от иностранных организаций. В целом меры направлены на более полную реализацию как фискальной, так и регулирующей функции налоговой системы.

1. Повышение эффективности налогового стимулирования связывается с улучшением практики применения *инвестиционных налоговых вычетов при внедрении*

*индивидуальных инвестиционных счетов нового (третьего) типа*, отличающихся долгосрочностью инвестиций и открываемых на срок не менее 10-ти лет, но без лимитов вносимых на счет средств. Согласно предварительной концепции, вычеты будут предоставляться по комбинированной схеме, т.е. с сумм зачисляемых на счет денежных средств, а также получаемых по счету доходов при условии их целевого расходования: на первый взнос по ипотеке с господдержкой, на покупку пенсионного плана и т.п. Разработка нового финансового продукта и прилагаемых к нему вычетов обусловлена недостаточной эффективностью действующих типов индивидуального инвестиционного счета (ИИС) для решения задач национального развития. Трехлетний срок, на который в настоящее время открываются эти счета, не отвечает потребностям российской экономики в долгосрочных инвестициях и, кроме того, мотивирует граждан выводить средства с их реинвестированием для повторного получения налогового вычета. Дополнительные налоговые стимулы будут способствовать дальнейшему формированию в российском обществе культуры инвестирования на фондовом рынке.

Вместе с тем новые вычеты фактически адресуются высокодоходным гражданам, готовым идти на риски полной потери вложенных средств. Учитывая, что даже действующие ИИС имеют достаточно узкую сферу применения (по данным Банка России, около 2% населения), вызывает сомнения возможность ИИС третьего типа привлечь в экономику значительно больший объем частных инвестиций по сравнению с текущей ситуацией, притом что налоговые вычеты в сфере инвестиций поднимают проблему регрессивности НДФЛ. Граждане с невысокими доходами не будут соглашаться на высокорисковые и тем более долгосрочные стратегии инвестирования, не получая и соответствующую поддержку от государства, из чего следует, что множественность инвестиционных налоговых вычетов, не сбалансированная налоговыми послаблениями для малоимущих лиц (при отсутствии необлагаемого минимума доходов, низкой величине стандартных и социальных налоговых вычетов), ведет к отступлению от принципа справедливого распределения налогового бремени в экономике.

2. *Стандартные налоговые вычеты будут шире использоваться в целях социальной поддержки граждан.* Планируется добавить новые основания для уменьшения налоговой базы: в ситуациях материального обеспечения детей и подопечных, признанных недееспособными.

Сегодня дееспособность не относится к числу факторов, влияющих на размер налога. Он уменьшается через налоговую базу при наличии одного и нескольких детей, в том числе у приемных родителей, опекунов и попечителей, с увеличением размера вычета в многодетных семьях и при инвалидности ребенка. Уточнение правил определения налоговой базы позволит лучше учитывать разнообразие жизненных ситуаций и точнее настраивать размер налоговой нагрузки. Важным нововведением станет возможность применения вычета в отношении лиц, находящихся на обеспечении налогоплательщика, но не являющихся детьми. Такой подход отвечает принципу нейтральности налоговой системы. В то же время для семей с недееспособными детьми он, по всей вероятности, предусматривает своего рода надбавку к уже имеющимся вычетам.

3. Наряду с этим будет облегчен и упрощен *порядок налогообложения доходов, получаемых нерезидентами*, за счет уравнивания налоговой ставки в значении, установленном для налоговых резидентов. Данная мера была отражена в «Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на период 2020–2022 гг.», но до сих пор не была реализована, что, в частности, объясняется переходом с 2021 г. к налоговой прогрессии путем введения повышенной ставки 15%.

На сегодняшний день налоговая ставка, по которой исчисляется НДФЛ у нерезидентов, дифференцирована: она составляет 30%, но в виде исключений, например,

для высококвалифицированных специалистов, применяется согласно основной шкале. Соответственно, уравнивание налоговой ставки повысит нейтральность налоговой системы и снизит издержки налоговых органов, связанные с проверкой правильности исчисления налога. Данная мера будет также означать общее уменьшение налоговой ставки для работающих в России нерезидентов, что должно устранить фискальные барьеры привлечения в страну иностранной рабочей силы и потому окажет положительное влияние на баланс трудовых ресурсов в стране. Вместе с тем выпадающие доходы бюджетной системы от уравнивания налоговой ставки составят, по нашим оценкам, около 6 млрд руб.

4. Особое внимание уделено *разграничению доходов по источникам их выплаты в тех случаях, когда физическое лицо является работником российской организации, но выполняет трудовую функцию дистанционно за пределами Российской Федерации.* Новация состоит в том, чтобы относить такие доходы к источникам в РФ. Преследуемая цель состоит в расширении полномочий ФНС России по контролю над взиманием. Наряду с этим планируемые изменения являются попыткой адаптировать налоговую систему к новой модели трудовых отношений, где главенствующая роль отводится режиму дистанционной (удаленной) работы, не требующей физического присутствия на рабочем месте, но в то же время не разрывающей экономическую связь налогоплательщика со страной получения дохода.

Данная мера может привести к конфликту юрисдикций типа источник-источник, когда две страны будут считать данные доходы, имеющими источник в этих странах. Если между Россией и страной, с которой будет иметь место конфликт имеется соглашение об избежании двойного налогообложения, то такой конфликт будет, вероятно, разрешен не в пользу России.

5. *Предлагается возложить на иностранные организации, выплачивающие налоговым резидентам Российской Федерации доходы, функции налоговых агентов по НДФЛ.* Данная мера ориентирована главным образом на упорядочение процедуры налогообложения российских блогеров, получающих доходы от рекламы в блоге на зарубежных платформах и сервисах, и призвана поддержать фискальные интересы бюджетной системы в условиях масштабного роста интернет-заработков. Речь идет о совершенствовании механизма уплаты налога, а не о введении нового налогового обязательства. И в настоящее время блогеры обязаны платить НДФЛ с зарубежных доходов, но для целей выполнения обязательств сегодня применяется метод самодекларирования, а не удерживания НДФЛ у источника выплаты.

На наш взгляд, данная новация, хотя и является попыткой адаптации налоговой системы к вызовам цифровизации, к сожалению, не носит системный характер. Дело в том, что зарубежные доходы блогеров – это лишь часть зарубежных доходов физических лиц, являющихся российскими налоговыми резидентами, которые подлежат уплате по методу самодекларирования. Таким образом, реформу в данной части следует проводить в отношении всех доходов сразу, например, через возложение обязательств на российские финансовые организации по предоставлению в налоговые органы в автоматическом режиме информации о таких поступлениях от иностранных лиц.

#### ***Налог на прибыль и международное корпоративное налогообложение***

Новации, касающиеся налогообложения корпоративной прибыли, содержат несколько инициатив, в частности: принятие второго пакета мер поддержки ИТ-отрасли; уточнение правил налогообложения прибыли контролируемых иностранных компаний; улучшение налоговых условий на территории специальных административных районов для тех налогоплательщиков, которые не только перерегистрируют, но фактически переводят свой бизнес в РФ; дальнейшее развитие по направлениям международной

налоговой кооперации со странами ОЭСР и Группы двадцати и реализация политики деофшоризации.

1. *Налоговая поддержка российских ИТ-компаний* рассматривается как условие для структурных преобразований российской экономики, поэтому курс налоговой политики в этой области направлен на последовательное смягчение налогового бремени. В дополнение к ранее пониженной до 3% ставке налога на прибыль планируется ввести стимулы, которые должны активизировать инвестиционную деятельность в ИТ-отрасли. Данная цель определяет состав новых льгот, в качестве которых планируется установить повышающий (максимальный) коэффициент 3 к норме амортизации в отношении приобретаемых отечественных программно-аппаратных комплексов (далее – ПАК), включая компьютерное и телекоммуникационное оборудование, а также включить в перечень инвестиций, по которым предоставляется инвестиционный налоговый вычет по налогу на прибыль, расходы на внедрение отечественного программного обеспечения и ПАК. Как и прежде, новые льготы будут адресованы только российским ИТ-компаниям и, скорее всего, будут установлены в ближайшее время, поскольку уже включены в правительственный план («дорожную карту») по созданию дополнительных условий для развития ИТ-отрасли. То есть льготы являются частью общего плана отраслевого развития, при этом ускоренная амортизация позволит сократить сроки обновления ИТ-компаниями основных средств, а инвестиционный вычет, сокращающий размер налога на сумму инвестиций, повысит рентабельность ИТ-бизнеса, что в совокупности должно оказать благоприятное влияние на ИТ-отрасль. Однако ускоренная амортизация полезна только в случае, когда первоначальная стоимость основных средств превышает 100 тыс. руб., поскольку при более низких значениях она не списывается в порядке амортизации, а по действующим правилам (для целей налогообложения) одновременно включается в расходы, что налогоплательщику выгоднее. Инвестиционный вычет – это способ поощрения бизнеса, готового инвестировать средства, и механизм, ускоряющий окупаемость инвестиций. Его применение, в свою очередь, будет зависеть от субъектов Российской Федерации, к компетенции которых отнесено принятие решений о применении инвестиционного вычета на своей территории. Поэтому расширение оснований для уменьшения налога через вычет еще не гарантирует применения ИТ-бизнесом данной налоговой льготы, что может ограничить эффективность его налоговой поддержки.

2. Предлагаются меры по *уточнению порядка определения прибыли контролируемых иностранных компаний*, направленные на устранение двойного экономического налогообложения их прибыли и повышение конкурентоспособности российской юрисдикции в качестве страны экспортера финансового капитала.

3. Предлагаются меры по *увеличению привлекательности налогового режима специальных административных районов*, в частности, рекомендуется предоставить иностранным холдинговым компаниям, которые перерегистрируются в специальных административных районах, возможность применять к своим доходам пониженные ставки по налогу на прибыль организаций при условии фактического перевода бизнеса, осуществления инвестиций в САР, создания рабочих мест и приобретения в собственность (либо аренды) офисного помещения в САР.

Данная мера направлена на повышение конкурентоспособности российской юрисдикции и реализацию политики деофшоризации. Режим САР, как в действующем виде, так и в случае реализации предлагаемой реформы, имеет риски быть подверженным санкциям со стороны западных стран, в частности стран ЕС, поскольку может быть признан режимом, обладающим чертами «вредоносной налоговой конкуренции». Это связано с тем, что льготы в рамках режима нацелены только на иностранные компании (нерезиденты), которые перерегистрируются в САР. В этой связи мы считаем необходимым гармонизировать меры, реализуемые в рамках режима

САР, с теми подходами к противодействию международной налоговой конкуренции, которые вырабатываются в рамках участия России в проектах Группы двадцати и ОЭСР, чтобы снизить обозначенные риски.

4. Декларированы намерения России участвовать и далее в проектах по международной налоговой координации (в рамках совместного проекта Группы двадцати и ОЭСР) в направлении налогообложения прибыли крупнейших корпораций и противодействия международной налоговой конкуренции. Кроме того, декларированы намерения России по сокращению возможностей злоупотребления международными двусторонними налоговыми соглашениями, а также повышению эффективности применения взаимосогласительных процедур. Отдельной задачей является противодействие международной налоговой конкуренции через введение на международном уровне минимального налога на прибыль.

Данные новации направлены на приведение уровня налогов, уплачиваемых корпорациями в различных странах в соответствие с уровнем добавленной стоимости, создаваемых в этих странах, и на противодействие выводу прибыли в низконалоговые юрисдикции. Эти меры также направлены на адаптацию механизма налогообложения прибыли к современным условиям цифровизации экономики и возможности для ведения экономической деятельности без физического присутствия в странах-рынках. Несмотря на то что скоординированное решение проблем международной налоговой конкуренции и вывода прибыли в низконалоговые юрисдикции является объективной необходимостью, тем не менее ряд международных инициатив могут нести риски для инвестиционной привлекательности и для налогового суверенитета России. Так, например, введение глобального минимального налога на прибыль может привести к тому, что выпадающие в России налоговые доходы (возникающие в результате российских налоговых льгот) будут уплачены впоследствии в качестве налогов в бюджет страны, в которой находится материнская компания международной корпорации.

### **НДПИ**

Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов (далее – Основные направления) предусматривают системные изменения в налогообложении ресурсной ренты в отраслях горно-металлургического комплекса (далее – ГМК). С 2022 г. предусмотрена модернизация принципов налогообложения в этих секторах с привязкой ставок НДПИ к уровню мировых цен на соответствующие сырьевые товары.

В качестве обоснования предполагаемых изменений приводятся следующие тезисы:

- исторически изъятие рентного дохода в отраслях ГМК было незначительным;
- в результате в отраслях ГМК формируется повышенный уровень доходности, обеспечивающийся в основном природной рентой;
- привязка ставок НДПИ к уровню мировых цен на соответствующие сырьевые товары обеспечит более справедливое распределение природной ренты между недропользователями и гражданами (через бюджет).

Действительно, на необходимость реформирования НДПИ добычи твердых полезных ископаемых (далее – ТПИ) обращали внимание многие исследователи, начиная еще с момента вступления в силу второй части Налогового Кодекса Российской Федерации.

Согласно действующему законодательству, существует три метода определения стоимости добытых полезных ископаемых, два из которых основаны на цене их реализации и еще один является расчетным методом (сумма издержек на добычу полезных ископаемых). В то же время многие авторы указывают на то, что именно

повсеместное использование расчетного метода является одной из основных причин низких поступлений НДС от добычи ТПИ. Наш комплексный анализ судебной практики между предприятиями, занимающихся добычей никель- и медесодержащих руд, и налоговыми органами подтверждает эти выводы. Во всех обнаруженных судебных разбирательствах, в которых присутствовала информация о методе определения стоимости полезного ископаемого, используемого налогоплательщиком, применялся расчетный метод.

Определение налоговой базы как суммы издержек на добычу не соответствует лучшему опыту налогообложения добычи полезных ископаемых, в том числе в странах с наиболее развитыми экономиками. Также такой подход не соответствует требованиям к налогообложению ренты с точки зрения теории.

Таким образом, предлагаемы в Основных направлениях меры по реформированию налогообложения НДС в отраслях ГМК приведут российское налоговое законодательство в данной сфере в соответствие с лучшими международными практиками, когда расчет суммы налога основан на рыночной стоимости добытых полезных ископаемых, в частности, на биржевых котировках.

Реализация такого подхода возможна несколькими способами. Первый – это австралийский вариант, когда роялти за полезное ископаемое может взиматься за реализацию полезного компонента, причем не важно, в продукции какого передела данное полезный компонент будет реализовываться (руда, концентрат, металлы). Если не вносить изменений в определение добытого полезного ископаемого в России, то это будет означать в большинстве случаев определение содержания чистых металлов в руде. Второй вариант основан на использовании стоимости реализации передела, который реализуется на рыночных условиях, и вычета из данной стоимости расходов на выплавку и обогащение и т.д. (в зависимости от передела), чтобы получить рыночную стоимость руды у «устья шахты». Третий способ – это канадский вариант, когда расходы на добычу также принимаются к вычету. Уровень ставок в данных способах будут соответственно различаться.

#### ***Оценка последствий для сырьевых отраслей изменений по НДС, повышения ставок по углеводородным природным ресурсам***

В Законопроекте предусмотрен ряд изменений, касающихся налогообложения нефтегазового сектора.

В части НДС при добыче нефти:

- внесены изменения в расчеты коэффициента  $K_{аблт}^1$ ;
- введен налоговый вычет при добыче нефти в Иркутской области для налогоплательщиков, реализующих проекты по созданию новых производственных мощностей по переработке этана и (или) сжиженных углеводородных газов в товары, являющиеся нефтехимией<sup>2</sup>;
- введен с 2024 г. налоговый вычет по НДС при добыче нефти на участках недр, облагаемых налогом на дополнительный доход (НДД), со степенью выработанности запасов больше или равной 0,8, с применением коэффициента 0,2 к ставке НДС на нефть<sup>3</sup>.

В части акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку<sup>4</sup>:

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 02.07.2021 № 305-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 15.10.2020 № 342-ФЗ «О внесении изменений в главы 25.4 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

<sup>4</sup> Закон № 305-ФЗ.

- предусмотрена индексация ставок акцизов на автомобильный бензин и дизельное топливо на уровне прогнозируемой инфляции, используемых в том числе при расчете акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку;
- отменена дальневосточная надбавка на моторное топливо в демпфирующей компоненте акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку;
- изменены значения условных цен оптового рынка на моторное топливо, используемые при расчете демпфирующей компоненты акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку.

В части НДС:

- внесены изменения в расчеты ставки НДС на нефть, она увеличена на коэффициент  $K_{\text{аблт}}$ , на участках недр, облагаемых НДС, влияющая на величину налоговых расходов, уменьшающих налоговую базу по НДС<sup>5</sup>;
- изменение структуры налоговой базы и объемов добычи нефти, облагаемых НДС с учетом поквартальной уплаты налога<sup>6</sup>.

В части акцизов на нефтепродукты<sup>7</sup>:

- не предусмотрена индексация ставок акцизов в 2024 г. для прямогонного бензина, средних дистиллятов, авиационного керосина, с учетом прогнозируемой инфляции;
- предусмотрено увеличение с 1 января 2024 г. ставки «обратного» акциза на сжиженные углеводородные газы для переработчиков углеводородного газа при соблюдении ряда условий.

Прогнозируется, что изменение условных цен и отмена дальневосточной надбавки в демпфирующей компоненте обратного акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку, а также корректировка надбавки (коэффициента  $K_{\text{аблт}}$ ) в ставке НДС на нефть, в том числе для участков недр, облагаемых НДС, принесет в бюджет дополнительно 7,5 млрд руб. по итогам 2022 г. по сравнению с 2021 г., из них:

- доход в 3,1 млрд руб. за изменение демпфирующей компоненты акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку, в результате отмены с мая 2021 г. дальневосточной надбавки в демпфирующей компоненте;
- убыток в 84,1 млрд руб. за увеличение возмещения акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку, в результате изменения с мая 2021 г. условных цен оптового рынка, используемых при расчете демпфирующей компоненты акциза;
- доход в 32,9 млрд руб. за увеличение поступлений НДС на нефть за счет изменения коэффициента  $K_{\text{аблт}}$  в ставке НДС (влияние на поступления с июля 2021 г.), с учетом ежегодного изменения условных цен оптового рынка, используемых для расчета коэффициента  $K_{\text{аблт}}$ ;
- доход в 86,4 млрд руб. за увеличение ставки НДС при добыче нефти на участках недр, облагаемых НДС, на коэффициент  $K_{\text{аблт}}$  (влияние на поступления с сентября 2021 г.), с учетом ежегодного изменения условных цен оптового рынка, используемых для расчета коэффициента  $K_{\text{аблт}}$ ;
- убыток в 30,8 млрд руб. за увеличение суммы налоговых расходов, уменьшающих налоговую базу НДС, за счет увеличения ставки НДС на нефть, добытую на участках недр, облагаемых НДС, на коэффициент  $K_{\text{аблт}}$  (влияние на

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> В 2024 г. ожидается перевод ряда месторождений в 3 группу НДС в целях получения вычета по НДС.

<sup>7</sup> Закон № 305-ФЗ.



поступления с октября 2021 г.), с учетом ежегодного изменения условных цен оптового рынка, используемых для расчета коэффициента  $K_{абл}$ ;

Изменение поступлений НДС на нефть в результате применения с 2024 г. вычета при добыче нефти на участках недр, облагаемых НДС, со степенью выработанности запасов больше или равной 0,8 могут принести убыток в 2024 г. в 207,8 млрд руб. А зачисление НДС, уплачиваемого при добыче нефти на континентальном шельфе Российской Федерации, с 2022 г. на КБК нефтегазовых доходов федерального бюджета могут принести в бюджет на 24,7 млрд руб. больше, чем в 2021 г.

В Законопроекте предусмотрены изменения, касающиеся природных ресурсов, не относящихся к углеводородам:

- В части НДС:
- в отношении товарных руд черных металлов (железных руд) исчисление НДС будет производиться с учетом фактических котировок на железную руду на мировых рынках и содержания железа в добываемой руде, без применения коэффициента  $K_{рента}$  в размере 3,5;
- в отношении многокомпонентных комплексных руд с содержанием меди, никеля, металлов платиновой группы, добываемых на территории Красноярского края, предусматривается корректировка ставки НДС на дополнительные коэффициенты, характеризующие содержание полезных компонентов в руде и их стоимость на мировых рынках<sup>8</sup>;
- при налогообложении коксующегося угля предусматривается переход от фиксированной к расчетной ставке налога, учитывающей динамику мировых цен на указанное сырье;
- в отношении калийных солей предусматривается доработка механизма расчета ставки НДС, устанавливающая дополнительное изъятие в размере 85 руб. за 1 т добытой руды;
- в отношении апатит-штаффелитовых, апатит-магнетитовых и маложелезистых апатитовых руд устанавливаются специфические ставки НДС с применением рентного коэффициента, равного 1;
- в отношении апатит-нефелиновых, апатитовых и фосфоритовых руд предусматривается повышение рентного коэффициента  $K_{рента}$  с 3,5 до 7;
- предусмотрено установление с 1 января 2022 г. норматива зачисления НДС товарных руд черных металлов (железных руд), многокомпонентных комплексных руд с содержанием меди, никеля, металлов платиновой группы, добываемых на территории Красноярского края, а также калийных солей, апатит-штаффелитовых, апатит-магнетитовых, маложелезистых апатитовых руд, апатит-нефелиновых, апатитовых и фосфоритовых руд в федеральный бюджет в размере 83% и норматива зачисления НДС при добыче коксующегося угля в федеральный бюджет в размере 75%, что позволит полностью компенсировать возможное негативное влияние изменений налогообложения добывающего сектора на поступления налога на прибыль организаций. При этом дополнительные поступления НДС будут зачислены в бюджеты именно тех регионов, на территории которых добываются полезные ископаемые, на которые меняется налог;

---

<sup>8</sup> Законом № 305-ФЗ предусмотрено применение к ставке НДС рентного коэффициента  $K_{рента}$  равного 0,2 в отношении многокомпонентных комплексных руд, добываемых на территории Красноярского края, с содержанием никеля не более 0,5% и металлов платиновой группы с содержанием металла не более 1 г на 1 т руды (начало промышленной добычи ожидается с 2024 г.).

- предусмотрено применение рентного коэффициента  $K_{\text{рента}}$  равного 1 к ставке НДС при добыче отдельных видов твердых полезных ископаемых организациями, заключившими соглашение о добыче и о сохранении занятости<sup>9</sup>.
- В части акцизных сборов:
- введение с 1 января 2022 г. акциза на жидкую сталь.

Прогнозируется, что введение акциза на сталь жидкую и корректировка НДС при добыче прочих полезных ископаемых для ряда отраслей принесет доход в 148,4 млрд руб. в 2022 г. по сравнению с 2021 г., и убыток в 101,0 млрд руб. за разовое увеличение в 2021 г. поступлений вывозной таможенной пошлины на некоторые товары черной и цветной металлургии в результате временного повышения ставок<sup>10</sup>.

Корректировка демпфирующего механизма на топливо, в частности снижение индикативной цены моторного топлива в формуле демпфера, является ответом на сложившееся соотношение курса рубля и растущих цен на нефть (высокие цены на нефть одновременно со слабым рублем приводят к повышению внутренних оптовых цен на топливо, что снижает рентабельность розничного бизнеса). Здесь стоит отметить, что в результате объем компенсации нефтеперерабатывающим компаниям вырастет<sup>11</sup>, и основными бенефициарами данных корректировок станут нефтяные компании с большей долей нефтяной переработки (в долях от объема нефтедобычи) и значительными поставками топлива на внутренний рынок (больше всех выиграет «Газпромнефть», меньше – «Сургутнефтегаз»). Это может стать фактором смещения целеполагания налогового реформирования в отрасли: субсидирование отрасли смещается в сторону компаний, работающих на внутренний рынок, независимо от эффективности используемых технологий нефтепереработки, а не в сторону компаний, производящих продукцию с высокой добавленной стоимостью.

В Законопроект заложена индексация ставок акцизных сборов на моторное топливо на уровне инфляции в размере 4% в 2022–2024 гг. (базовый вариант). Учитывая, что Минэкономразвития России повысило прогноз по инфляции по итогам 2021 г. до 5,8% вместо 5%, ожидавшихся ранее, возможен пересмотр данного параметра<sup>12</sup>. При этом существенные колебания мировых продовольственных цен могут привести к отклонению инфляции от базового варианта прогноза как вверх, так и вниз, что, в свою очередь, может повлиять на пересмотр условных цен оптового рынка на моторное топливо, используемые при расчете демпфирующей компоненты акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку.

Согласно Законопроекту, налоговый вычет по НДС при добыче нефти на участках недр, облагаемых НДС, со степенью выработанности запасов больше или равной 0,8, с применением коэффициента 0,2 к ставке НДС на нефть будет введен с 2024 г. Действие текущих фискальных условий в ближайшие два года (2022–2023 гг.) может привести к пересмотру планов по инвестициям в разработку месторождений с таким типом запасов.

Прекращение действия экспортных пошлин на металлургическую продукцию выглядит обоснованным, так как высокая прибыль, полученная российскими металлургическими компаниями в 2020–2021 гг., является следствием удачного сочетания благоприятной мировой конъюнктуры и действий самих компаний в рамках работающих рыночных механизмов. Защита внутреннего рынка от значительного повышения цен может, с одной стороны, благоприятно сказаться на потребителях

<sup>9</sup> Закон № 305-ФЗ.

<sup>10</sup> Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 988, действует до 31.12.2021.

<sup>11</sup> Донастройка демпферного механизма будет частично компенсирована за счет увеличения НДС на нефть.

<sup>12</sup> Прогноз.

металлургической продукции, с другой – привести к снижению стимулов для их дальнейшего развития, утрате конкурентоспособности на мировом рынке и консервированию неэффективности. С точки зрения долгосрочного развития металлургической отрасли, государству целесообразно стимулировать<sup>13</sup> металлургические компании направлять полученную прибыль на финансирование инвестиций в модернизацию и технологическое перевооружение. Во-первых, других источников средств для данных целей оказывается недостаточно, во-вторых, существует риск усугубления технологического отставания от мировых отраслевых лидеров (особенно болезненного в контексте национальных целей развития), делающих акцент не производстве все более сложной продукции с новыми свойствами, обладающей высоким уровнем добавленной стоимости. С точки зрения долгосрочного развития российской экономики, и в том числе достижения национальных целей, разработка и внедрение системы стимулов для металлургических компаний по использованию полученной в период благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры прибыли для технологической модернизации и развития производства товаров с более высокой добавленной стоимостью представляется более целесообразным, чем временная поддержка потребителей продукции отрасли на внутреннем рынке<sup>14</sup>.

В случае повторного внедрения механизма экспортных пошлин на некоторую продукцию, выпускаемую металлургической отраслью, для минимизации рисков, описанных выше, необходимо предусмотреть следующие альтернативы:

- ввести обязательный временный характер меры, четко определив период ее действия (например, не более трех месяцев с или без возможного продления) иначе мера перестанет работать в качестве защитной и начнет покрывать неэффективность отрасли. Определить срабатывание меры только при действительно больших колебаниях, аномальных к сезонным (>10%), для минимизации количество корректировок параметров меры;
- подписать соглашение с металлургическими предприятиями о временной заморозке цен на внутреннем рынке, как это было сделано для цен на бензин и дизель в 2019 г., чтобы не попасть под ответные меры от иностранных потребителей, которые могут расценить введение экспортных пошлин, как ограничительные меры;
- использование в государственных контрактах формулы «сглаженной цены» (усредненной за срок до двух лет) для того, чтобы краткосрочный рост цен отложено влиял на государственные проекты, в том числе государственный оборонный заказ.

Изменение схемы налогообложения металлургической и химической отраслей с помощью привязки ставки НДС к биржевым котировкам на соответствующие сырьевые товары преследует следующую цель: в период благоприятной конъюнктуры ставка будет повышаться, во время спада – понижаться, но в целом выплаты по НДС будут не ниже суммы, которую заплатили бы недропользователи, сохранив нынешний налоговый режим. По опыту нефтяной отрасли увеличение НДС ведет к необходимости его постоянной дифференциации для освоения нерентабельных активов (в частности, с 2019 г. осуществляется переход на НДС), но для этого необходимо понимание экономической эффективности освоения ресурсной базы страны, а в российской классификации по твердым полезным ископаемым отсутствует понятие рентабельных запасов. Помимо этого, стоит учитывать будущие выплаты, связанные, например, с трансграничным углеродным налогом (ТУР) у металлургов, который

---

<sup>13</sup> Создание эффективной системы стимулов в рамках рыночного механизма – отдельный вопрос, не рассматривающийся в рамках данного материала.

<sup>14</sup> Каукин А.С., Косарев В.С., Миллер Е.М. Металлургическая отрасль в 2020 году и начале 2021 года // Мониторинг экономической ситуации в России: Тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2021. № 12 (144). С. 16–20.

вступит в действие в 2026 г. (климатическое регулирование ЕС). Корректировка налоговых условий должна так или иначе учитывать ожидаемое повышение нагрузки на бизнес из-за новых правил: стоит оценивать всю цепочку потребителей металлургии с учетом не только нынешнего повышения НДС, но и последующего эффекта на экспортную цену в результате введения ТУР.

### ***Патентная система налогообложения***

В развитие данного налогового режима предусмотрена только одна мера: переход к ежегодной индексации размера потенциального возможного к получению индивидуальным предпринимателем дохода на коэффициент-дефлятор, утверждаемый на федеральном уровне. Судя по всему, данная мера (приводится в приложении № 2 к Основным направлениям) содержит ошибку. Во-первых, с начала действия патентной системы (2013 г.) этот механизм был законодательно предусмотрен в п. 9 ст. 346.3 НК РФ. Эта норма гласила, что «размер потенциально возможного к получению индивидуальным предпринимателем годового дохода подлежит индексации на коэффициент-дефлятор, установленный на соответствующий календарный год». Размер этого коэффициента ежегодно устанавливался приказами Минэкономразвития России, т.е. на федеральном уровне. С 1 января 2021 г. указанная норма была отменена в связи с переходом к новой идеологии применения патентной системы, в рамках которой все вопросы функционирования режима, включая оценку предполагаемой доходности, передаются субъектам РФ, так как в их консолидированные бюджеты поступает «патентный» налог. Следовательно, *инициатива внедрить индексацию была сформулирована без учета уже имеющейся законодательной практики и, более того, игнорирует реально проводимый законодателем курс развития данного режима.* Скорее всего при формировании направлений налоговой политики речь должна была идти об индексации не дохода, который предположительно получит предприниматель, а предельной величины годового дохода как финансового условия, которое ограничивает право на применение патентной системы в пределах 60 млн руб. согласно подп. 1 п. 6 ст. 346.45 НК РФ. Эта величина действительно нуждается в индексации, поскольку на фоне инфляции ни разу не повышалась, в то время как аналогичный показатель используется в упрощенной системе налогообложения, где регулярно индексируется. Фиксация предельной величины дохода не только создает искусственную разницу в правилах применения специальных налоговых режимов для малого бизнеса, но и ведет к отставанию этой величины от текущего уровня цен, что в свою очередь означает непреднамеренное сужение периметра режима, из-за которого предприниматели могут лишаться патента лишь по причине инфляционного увеличения их дохода.

### ***Инвестиции в развитие территорий***

Предлагается введение *преференциального налогового режима на Курильских островах*, предполагающего действие на данной территории режима свободной таможенной зоны, освобождение отечественных и иностранных инвесторов от уплаты ряда налогов (налога на прибыль организаций, налога на имущество организаций, земельного и транспортного налогов), а также уплату данными лицами страховых взносов по пониженным тарифам в совокупном размере 7,6%.

Данная мера направлена на решение задачи непосредственно экономической политики – увеличение стимулов для инвестиций в регионе за счет намеренного искажения экономических условий в пользу инвесторов. Кроме того, данная мера является мерой по публичному декларированию российского суверенитета над Курильскими островами, что выражается в суверенном праве России в определении режима налогообложения на данной территории. Льготы направлены как на отечественный, так и на иностранный бизнес, что должно способствовать увеличению

возможностей для экономической кооперации с соседними странами в этом регионе (Японией, Китаем, Южной Кореей и КНДР).

### *Налоговое администрирование*

Совершенствование налогового администрирования направлено как на повышение удобства уплаты налогов в бизнес-секторе, так и на рост эффективности налоговых проверок. В рамках первого направления планируется отменить декларации на упрощенной системе для субъектов малого бизнеса, которые выбирают объектом налогообложения «доходы», а также распространить институт единого налогового платежа на бизнес в целом. Второе направление предусматривает введение механизма залогов в сумме предположительно неуплаченных налогов, вносимой налогоплательщиками до окончания налоговых проверок.

*УСН.онлайн.* Одной из ключевых мер по совершенствованию налогового администрирования является обеспечение бездекларационной уплаты налога и страховых взносов организациями и индивидуальными предпринимателями, применяющими упрощенную систему налогообложения (УСН) с численностью работников не более 5 человек и имеющими предельную сумму годового дохода не более 60 млн руб. Предлагается введение нового добровольного режима для малого бизнеса, основной чертой которого является полная автоматизация порядка исчисления и уплаты налогов. Эта мера является важной не только для малого бизнеса, попадающего в периметр режима, поскольку представляет собой эксперимент по автоматическому расчету налогов, который в будущем может быть распространен и на крупный бизнес. Основные преимущества автоматизации налогового администрирования состоят в снижении «мертвого груза администрирования» – издержек, связанных с соблюдением налогового законодательства и налогового контроля.

*Единый налоговый платеж* – это механизм добровольно-досрочной уплаты налогов, не требующий от налогоплательщика детализации платежной информации, такой как, например, вид и срок платежа, и функционирующий в виде электронного налогового кошелька, который сегодня доступен только физическим лицам. Доступ к нему осуществляется в личном кабинете на сайте ФНС России. С его помощью достигается уплата нескольких налогов одним платежом, поскольку зачисленные средства разносит по реквизитам налоговый орган вместо налогоплательщика. Исполнение налогового обязательства осуществляется путем зачета внесенной суммы в счет того или иного налога по мере производимых налоговым органом начислений. Теперь планируется предоставить аналогичные возможности организациям и индивидуальным предпринимателям. Данный способ уплаты налогов несет налогоплательщикам ряд значимых выгод, включая снижение издержек на исполнение налогового законодательства, исключение рисков нарушения сроков уплаты и привлечения к ответственности, прозрачность платежей за счет их детализации в личном кабинете. В то же время к настоящему моменту не определен состав корпоративных налогов, которые можно будет платить с помощью единого налогового платежа. В этой связи его преимущества могут элиминироваться сложностью точного прогноза будущих налогов, величина которых нередко становится предметом правоприменительной практики и судебных тяжб из-за оценочных суждений, ведущих к разной оценке налоговых обязательств в одной и той же ситуации.

*Наряду с этим будут проводиться меры по улучшению практики собираемости налогов по результатам налоговых проверок.* Учитывая, что недобросовестные налогоплательщики до окончания налоговых проверок нередко скрывают от налоговых органов активы, на которые можно обратить взыскание, вероятная сумма неуплаченных налогов будет обеспечиваться залогом со стороны налогоплательщика. Размер залога планируется определять в виде разницы между суммой налогов, уплачиваемых в среднем по отрасли, и суммой налогов, фактически уплаченной налогоплательщиком за

проверяемый период. Внесение залога – это обеспечительная мера против уклонения от налогов, которая отвечает фискальным интересам бюджета. Вместе с тем не исключаются риски нарушения сбалансированности хозяйственных операций у добросовестных налогоплательщиков ввиду временного изъятия из оборота денежных средств в качестве залога. И если в сфере выездных налоговых проверок эти риски минимальны в силу успешного применения риск-ориентированного подхода, то внедрение залогов в сферу камеральных налоговых проверок способно нарушить доверие между налогоплательщиками и государством, негативно отразившись на финансах предприятий. По нашим оценкам, в среднем только 5% ежегодно проводимых камеральных налоговых проверок заканчиваются выявлением каких-либо нарушений.

## 4. Структура и динамика доходов

### 4.1. Налоговые доходы и доходы от внешнеэкономической деятельности

Общий уровень поступлений доходов федерального бюджета, согласно Законопроекту, сократится с 19,1% ВВП в 2021 г. до 17,0% ВВП к 2024 г. В табл. 3 представлены данные о структуре поступлений от основных налоговых доходов и таможенных пошлин в федеральный бюджет в 2021–2024 гг.

Таблица 3

#### Поступления основных доходов в федеральный бюджет в 2021–2024 гг.

Показатель	% ВВП				% к итогу			
	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
	оценка	прогноз			оценка	прогноз		
Доходы, в том числе	19,1	18,8	18,0	17,0	100	100	100	100
Нефтегазовые доходы	6,8	7,2	6,5	5,7	35,7	38,2	36	32,9
Ненефтегазовые доходы	12,3	11,6	11,5	11,4	64,3	61,8	64	67,1
НДС, в том числе	7,2	6,7	6,8	6,9	37,6	35,7	37,8	40,3
НДС (внутренний)	4,3	3,9	4,1	4,2	22,4	21,0	22,6	24,5
НДС (импорт)	2,9	2,8	2,7	2,7	15,2	14,6	15,1	15,8
Налог на прибыль	1,1	1,1	1,1	1,0	5,6	5,8	5,9	6,2
НДФЛ	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,7	0,8	0,8
Импортные пошлины	0,7	0,6	0,6	0,6	3,5	3,3	3,4	3,6
Акцизы на импорт	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5	0,6	0,6	0,6
Акцизы (внутренние)	0,8	0,8	0,7	0,7	4,1	4,2	4,1	4,1
Прочие доходы	2,4	2,2	2,0	2,0	12,7	11,5	11,4	11,5

Источник: Пояснительная записка, расчеты авторов.

В 2022–2024 гг. предполагается снижение объема нефтегазовых доходов по сравнению с уровнем 2021 г. Поступления от основного источника ненефтегазовых доходов (НДС) будут расти по мере восстановления экономики. При этом можно согласиться с позицией Минфина России относительно того, что в 2022 г. уровень поступлений НДС будет ниже уровня 2021 г. Дело в том, что рост внутреннего потребления имеет временный характер и в основном является следствием отложенного спроса за 2020 г. Важной новацией является начало поступлений по НДФЛ с доходов от депозитов и от введения прогрессивной шкалы. Основная причина снижения общей суммы доходов в 2022 г. относительно уровня 2021 г., заключается в том, что прочие доходы в 2021 г. включают поступления от сделки по покупке пакета акций ПАО «Сбербанк» у ЦБ РФ и платеж за возмещение вреда, причиненного водным объектам от АО «Норильско-Таймырская энергетическая компания».

## 4.2. Нефтегазовые доходы

Снижение нефтегазовых доходов относительно уровня ВВП с 6,8% ВВП в 2021 г. до 5,7% ВВП к 2024 г. (табл. 3), согласно Законопроекту, связано с прогнозируемым постепенным снижением цен на нефть, а также с изменением структуры добычи в пользу льготных режимов налогообложения, что приведет к снижению доли нефтегазовых доходов в общих поступлениях доходов федерального бюджета с 35,7% в 2021 г. до 32,9% в 2024 г.

В Законопроекте указано, что в 2022 г. ожидаемый уровень поступлений от нефтегазовых доходов составит 9 542,6 млрд руб., из них базовые доходы – 6 145,0 млрд, а дополнительные доходы – 3 397,7 млрд руб. В 2023 г. данный показатель составит 9 194,6 млрд руб., из них базовые доходы – 6 483,8 млрд руб., дополнительные – 2 710,8 млрд руб. В 2024 г. ожидаемый уровень поступлений в бюджет от нефтегазовых доходов составит 8 564,6 млрд руб., из них базовые доходы – 6 467,9 млрд руб., дополнительные – 2 096,7 млрд руб.

Поступление НДС от углеводородного сырья в федеральный бюджет на 2022 г., согласно расчетам, приведенным в Пояснительной записке, прогнозируется в объеме 7 761,4 млрд руб. (7 801,6 млрд руб. в 2023 г., 7 502,8 млрд руб. в 2024 г.), в том числе:

- по нефти – 6 897,7 млрд руб., с ожидаемым уровнем поступлений от экспортной пошлины на нефть – 548,8 млрд руб. (в 2023 г. – 6 875,2 и 275,8 млрд руб., в 2024 г. – 6 562,8 и 0 млрд руб.);

- по газу горючему природному – 631,5 млрд руб., с ожидаемым уровнем поступлений от экспортной пошлины – 884,8 млрд руб. (в 2023 г. – 620,0 и 903,2 млрд руб., в 2024 г. – 617,0 и 862,5 млрд руб.);

- по газовому конденсату – 232,1 млрд руб. (в 2023 г. – 306,4 млрд руб., в 2024 г. – 322,9 млрд руб.).

Расчеты, приведенные в Пояснительной записке, проведены в предположении о том, что среднегодовой курс доллара к рублю составит 72,1 в 2022 г., 72,7 – в 2023 г. и 73,6 – в 2024 г., а цена на нефть марки «Юралс» – 62,2, 58,4, 55,7 долл./барр. в 2022–2024 гг. соответственно. Цены на газ (среднеконтрактные, включая страны СНГ) предполагаются равными: в 2022 г. – 208,4, в 2023 г. – 192,3, в 2024 г. – 180,6 долл./тыс.куб.м., что соответствует базовому сценарию Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг.

Указанные поступления в бюджет в 2022–2024 гг. обеспечиваются следующей конфигурацией параметров налоговой системы в нефтегазовой отрасли:

- для нефти фиксация базовой ставки НДС на уровне 919 руб./т;
- для газа горючего природного фиксация базовой ставки НДС на уровне 35 руб./тыс.куб.м;

- для газового конденсата фиксация базовой ставки НДС на уровне 273 руб./т с учетом корректировки на коэффициент  $K_{км} = 6,5$ .

По сравнению с оценкой поступлений за 2021 г. в 2022 г. в Пояснительной записке прогнозируется рост НДС по углеводородному сырью на 1 049,9 млрд руб., в 2023 г. по сравнению с 2022 г. – на 40,3 млрд руб., в 2024 г. прогнозируется снижение дохода по сравнению с 2023 г. – на 298,9 млрд руб., в основном за счет макроэкономических условий и изменений в налоговом законодательстве.

В расчете, приведенном в Пояснительной записке, учтен специальный порядок определения и расчета НДС применительно к нефти, добытой на участках недр, на



которых уплачивается НДС. В 2022 г. НДС прогнозируются в объеме 1 056,6 млрд руб., в 2023 г. – 992,7 млрд руб. и в 2024 г. – 1 097,3 млрд руб. Прогнозируемый рост поступлений в 2022 г. связан, главным образом, с изменением структуры налоговой базы и объемов добычи нефти, облагаемых НДС, с учетом поквартальной уплаты налога (в I квартале 2021 г. поступил налог, начисленный за IV квартал 2020 г., т.е. до перевода на режим НДС части плательщиков, пользовавшихся льготами по НДС, отмененными с 2021 г.; в 2024 г. ожидается перевод ряда месторождений в 3 группу НДС в целях получения вычета по НДС). Также в прогнозе учтены ожидаемое изменение цены на нефть и курса доллара.

Следует отметить, что используемые в Законопроекте макропараметры согласуются с темпами роста цен на нефть марки Brent, указанных в прогнозе Международного валютного фонда (МВФ)<sup>1</sup>: 56,23 долл./барр. в 2022 г., 54,11 долл./барр. в 2023 г., 52,96 долл./барр. в 2024 г.

Расчеты по доходной части федерального бюджета на 2022–2024 гг. основаны на предположении о плавном снижении цен на нефть. Данное предположение является результатом учета совокупности факторов: во-первых, постепенное наращивание добычи крупнейшими странами-производителями как в рамках ОПЕК+, так и вне ее; во-вторых, окончание восстановительной фазы роста мировой экономики.

В то же время данный подход не учитывает возможности возобновления распространения новых штаммов коронавирусной инфекции и повторного введения ограничительных мер, а также возможности отклонения стран-участниц сделки ОПЕК+ от договоренностей по сокращению суточных объемов добычи нефти, и активизацию низкоуглеродной повестки крупнейшими странами. Следует учитывать данные риски, так как они могут привести к формированию более низких мировых цен на нефть по сравнению с заложенными в Законопроект.

В частности, более низкие цены на нефть прогнозируются и рядом ведущих зарубежных организаций. Так, по последнему прогнозу Управления энергетической информации США (EIA)<sup>2</sup>, цена на нефть сорта Brent в 2022 г. составит 66,04 долл./барр., по прогнозу ОЭСР<sup>3</sup> средняя мировая цена на нефть в 2022 г. составит 65 долл./барр. По прогнозу Центрального Банка России<sup>4</sup> цена на нефть марки Urals в 2022 г. составит 60 долл./барр.

Таким образом, принятый в расчетах доходов федерального бюджета на 2022 г. прогноз цены российской нефти на мировом рынке с точки зрения современного положения и сопоставления с другими прогнозами может рассматриваться как достаточно взвешенный. Тем не менее существуют риски и факторы неопределенности, которые могут сказаться на динамике мировой цены на нефть и в случае ее снижения существенно сократить доходы бюджета от нефтегазового сектора.

### 4.3. Ненефтегазовые доходы

Прогноз доходов бюджета от НДС на период 2021–2024 гг. представляется достаточно сбалансированным при прогнозируемых в Пояснительной записке

<sup>1</sup> IMF: World Economic Outlook (WEO) Database (released July 26, 2021). URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021>

<sup>2</sup> Short-term energy outlook. Crude oil prices (released September 2, 2021). URL: <https://www.eia.gov/outlooks/steo/>

<sup>3</sup> OECD Economic Outlook No 109 (released May, 2021). URL: <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=EO>

<sup>4</sup> Среднесрочный прогноз Банка России по итогам заседания Совета директоров по ключевой ставке (опубликовано 23 июля 2021). URL: [https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/35488/forecast\\_210723.pdf](https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/35488/forecast_210723.pdf)

макроэкономических условиях: в табл. 4 приводится прогноз поступлений от НДС в разрезе групп источников (по внутреннему производству и по импорту).

Таблица 4

**Сопоставление прогнозов поступления НДС в 2021–2024 гг., млрд руб.**

Показатель	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
<b>Собственный прогноз</b>				
Прогноз НДС на импорт	3 692	3 753	3 940	4 154
Прогноз внутреннего НДС	4 917	5 268	5 606	6 208
<b>Прогноз Минфина России</b>				
Прогноз НДС на импорт	3 611	3 673	3 868	4 071
Прогноз внутреннего НДС	5 326	5 270	5 793	6 311

Источник: Федеральное казначейство, Законопроект, расчеты авторов.

Оценка Минфина России представляется достаточно консервативной в части роста поступлений НДС от импорта, но более оптимистичной касательно роста поступлений внутреннего НДС. Такой результат обусловлен тем, что Минфин России закладывает больший вес льготных категорий товаров, облагаемых по нулевой или пониженной ставке НДС, в структуре импорта, при этом прогнозируя меньшую долю в структуре внутреннего потребления. Однако в условиях роста цен на продовольствие летом 2021 г. при небольшом росте доходов следует ожидать перераспределение доходов потребителей в сторону продовольственных товаров. Тем не менее в сумме оба расхождения нивелируют друг друга, а общая величина поступлений НДС совпадает с прогнозируемой Минфином России. Отдельно стоит выделить прогнозируемое снижение поступлений по внутреннему НДС из-за налоговой новации с освобождением от НДС услуг общественного питания в целях поддержки этой отрасли. Незначительный вклад этой отрасли в общие поступления по НДС позволяет согласиться с небольшим эффектом от данной меры – по нашим оценкам до 40 млрд руб.

Поступления налога на прибыль организаций в федеральный бюджет, согласно Пояснительной записке, прогнозируются в 2021 г. в размере 1 339 млрд руб., в 2022 г. – 1 447 млрд руб., в 2023 г. – 1 505 млрд руб. и в 2024 г. – 1 589 млрд руб.

По нашим оценкам, в случае выполнения макроэкономических предпосылок поступления налога на прибыль организаций окажутся в том же прогнозируемом диапазоне: в 2021 г. – 1 324 млрд руб., в 2022 г. – 1 386 млрд руб., в 2023 г. – 1 487 млрд руб. и в 2024 г. – 1 562 млрд руб.

С 2022 г. в федеральный бюджет будет поступать НДС от обложения вкладов населения и введения 15% ставки для доходов свыше 5 млн руб. в год. Наши оценки совпадают здесь с оценками Минфина России – до 200 млрд руб. к 2024 г.

Основной новацией налогового законодательства, затрагивающей поступления по нефтегазовым доходам федерального бюджета на 2022 г., является введение акциза на сталь жидкую и корректировка НДС при добыче прочих полезных ископаемых для ряда отраслей. К сожалению, конкретные контуры привязки налоговых ставок к биржевым ценам до сих пор не раскрыты, однако сумму в 150 млрд руб. дополнительных доходов можно признать реалистичной. По оценкам Всемирного банка, рента от твердых полезных ископаемых (за исключением угля) в России составляет около 1% ВВП, или около 10% уровня нефтяной ренты. Данную налоговую новацию следует признать своевременной, поскольку нефтегазовый дефицит превышает величину расходов на обслуживание государственного долга. Для обеспечения бюджетной устойчивости необходим поиск новых источников доходов, а налогообложение ренты наряду с

экологическими сборами является вариантом, наименее искажающим стимулы экономических агентов.

#### 4.4. Доходы от приватизации и использования государственного имущества

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

Подобно аналогичному документу годичной давности Законопроект не содержит информации о доходах от приватизации ни в основной части, ни в приложении 39 (Источники финансирования дефицита федерального бюджета на 2022 г. и плановый период 2023 и 2024 гг.)<sup>1</sup>. Однако подобно проектам бюджета в предыдущие несколько лет в сопроводительных материалах присутствуют расчеты по статьям источников финансирования дефицита федерального бюджета на 2022 г. и плановый период 2023–2024 гг. с указанием величины средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, и данные по прогнозному плану (программе) приватизации федерального имущества, где представлено обоснование прогноза поступления в федеральный бюджет средств от приватизации.

Приватизационные поступления в 2022 г. составят 3,9 млрд руб., в 2023 г. – 0,9 млрд руб., тогда как на 2024 г. они не планируются. Их роль для финансирования дефицита федерального бюджета будет минимальна: в 2022–2023 гг. ожидаемая величина приватизационных доходов не превысит 0,2% от размера средств, предполагаемых к привлечению по государственным займам. Прогнозируемый на 2022 гг. объем поступлений превышает прогноз средств от продажи федерального имущества из материалов к законопроекту о федеральном бюджете на 2021 г. и плановый период 2022–2023 гг., внесенному российским правительством прошлой осенью, и размер, заявленный в действующем прогнозном плане (программе) приватизации на 2020–2022 гг. (утвержден распоряжением Правительства РФ от 31 декабря 2019 г. № 3260-р) (3,6 млрд руб.).

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

По данным оперативного Отчета об исполнении федерального бюджета на 1 сентября 2021 г. (по источникам внутреннего финансирования дефицита), представленного на сайте Федерального казначейства, средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, составили 3,6 млрд руб., что соответствует ежегодной величине поступлений помимо крупнейших сделок, содержащейся в действующей приватизационной программе (3,6 млрд руб.).

---

<sup>1</sup> В указанном приложении помимо статей «Разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг, и средствами, направленными на их погашение» и «Изменение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета в течение соответствующего финансового года» имеется статья «Иные источники финансирования дефицита федерального бюджета» (без детализации).

Таким образом, представленные данные в принципе свидетельствуют о реальности намеченных бюджетных проектировок, хотя за пределами 2022 г. об этом нельзя говорить с полной уверенностью.

Гораздо более весомая роль при формировании доходной части федерального бюджета на будущий год отведена поступлениям от продажи материальных и нематериальных активов, которые прогнозируются в сумме 122,7 млрд руб. Для 2023 г. и 2024 г. соответствующие величины составят 90,8 млрд руб. и 81,9 млрд руб.

В структуре этих поступлений в 2022 г. преобладают доходы от выпуска материальных ценностей из государственного резерва в целях освежения его запасов (51,7 млрд руб.) в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (29,1 млрд руб.) и от привлечения осужденных к оплачиваемому труду (в части реализации готовой продукции) (22,6 млрд руб.). Как следует из представленного перечня, основная часть доходных статей бюджета по этому разделу имеет весьма отдаленное отношение к классической приватизационной проблематике. В большей мере к ней относятся доходы от продажи земельных участков, находящихся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных бюджетных и автономных учреждений), которые прогнозируются на 2022 г. в размере около 0,5 млрд руб., что составит менее половины прогнозной оценки за 2021 г. Для 2023–2024 гг. сумма таких поступлений окажется примерно такой же (0,51–0,53 млрд руб. ежегодно).

#### *Доходы от использования государственного имущества*

Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, на 2022 г. прогнозируются в объеме 1 290,5 млрд руб., что на 356,6 млрд руб. больше оценки соответствующих поступлений в 2021 г. Прогноз по данному виду доходов на 2023 г. составляет 1 327,2 млрд руб., а на 2024 г. – 1 353,1 млрд руб. Эти величины превышают взятые в совокупности ожидаемые приватизационные поступления и доходы от продажи материальных и нематериальных активов многократно: в 2022 г. – в 10,2 раза, в 2023 г. – в 14,5 раза, в 2024 г. – в 16,5 раза.

Основную (более 3/4) часть поступлений от использования госимущества должны обеспечить доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим государству: 990,0 млрд руб. (или 76,7%) в 2022 г., 1 033,2 млрд руб. (или 77,8%) – в 2023 г., 1 050,3 млрд руб. (или 77,6%) – в 2024 г.

Указанные величины дивидендных поступлений включают дивиденды ПАО «Сбербанк», а также дивиденды по привилегированным акциям первого типа Банка ВТБ. До реализации сделки по переходу обыкновенных акций Сбербанка на основании Федерального закона от 18.03.2020 № 50-ФЗ от Банка России к Министерству финансов РФ, доходы от участия в капитале ПАО «Сбербанк России» учитывались в прочих неналоговых доходах бюджета и на основании специальных законов подлежали перечислению с уменьшением на эту сумму части совокупной прибыли ЦБ РФ, направляемой в федеральный бюджет.

В 2022–2024 гг. в прочих неналоговых доходах указаны доходы от ГК «Агентство по страхованию вкладов» в виде процентов по субординированным займам, дивидендов по акциям банков. Их совокупный размер составит в 2022 г. 24,1 млрд руб., в 2023 г. – 48,5 млрд руб., в 2024 г. – 51,0 млрд руб. Ожидаемый значительный рост поступлений доходов от ГК «Агентство по страхованию вкладов» по сравнению с оценкой на 2021 г. (17,3 млрд руб.) связан в числе прочего с ожидаемой динамикой поступления дивидендов по привилегированным акциям второго типа Банка ВТБ.

Что касается прогноза дивидендных поступлений на 2022 г., то их величина более чем в 1,7 раза превосходит оценку на 2021 г. (560,9 млрд руб., включая дивиденды ПАО

«Сбербанк» и дивиденды по привилегированным акциям первого типа Банка ВТБ) в основном за счет увеличения размера чистой прибыли компаний, включая ПАО «Сбербанк» и Банк ВТБ. При этом фактор принятия отдельных решений о выплате дивидендов относительно предыдущего года несколько уменьшает объем дивидендных выплат в бюджет, как и в последующем 2023 г. В целом же их поступательная динамика в 2023–2024 гг. минимальна: прирост поступления дивидендов составит всего 4,4% и 1,7% соответственно. В 2024 г. он должен быть полностью обеспечен за счет увеличения чистой прибыли компаний при исключении фактора принятия отдельных решений. С учетом динамики дивидендных поступлений в докризисный период (прирост на 24,4% (до 312,6 млрд руб.) в 2018 г. и на 41,3% (до 441,6 млрд руб.) в 2019 г.) при последующем падении в 2020 г. (на 4,3% до 422,7 млрд руб.) достижение в 2022–2024 гг. величин порядка 1 трлн руб. на фоне оценки 2021 г. (560,9 млрд руб.) выглядит проблематичным.

Необходимо отметить, что все указанные выше величины дивидендных поступлений (оценка на 2021 г. и прогноз на 2022–2024 гг.), взятые из текста Пояснительной записки, заметно превышают данные, приведенные в Расчетах по статьям классификации доходов федерального бюджета, формируемых в порядке, установленном Правительством РФ, и в расчетах по статьям источников финансирования дефицита федерального бюджета на 2022 г. и плановый период 2023–2024 гг. (№ 2.7 среди Материалов и документов, представляемых одновременно с Законопроектом), а также в Реестре источников доходов федерального бюджета (№ 2.20)<sup>1</sup>. Можно предположить, что в них не учтены дивиденды от Сбербанка и Банка ВТБ, хотя прямое указание на это отсутствует. Данный фактор заслуживает выделения в контексте ежегодного прогноза дивидендных поступлений в бюджет (по аналогии с факторами общего размера чистой прибыли компаний и принятия отдельных решений о выплате дивидендов). Также в тексте Пояснительной записки величины изменения прогноза поступлений дивидендов, приведенные среди основных факторов отклонений прогноза поступлений доходов от имущества год к году (табл. 3.36), несколько отличаются в большую сторону от ежегодных производных величин при сравнении величины дивидендных поступлений (оценка на 2021 г. и прогноз на 2022–2024 гг.) (табл. 3.35).

Прочие же виды доходов федерального бюджета от использования государственного имущества носят дополняющий характер. Основное место среди них в 2022 г. занимают: (1) доходы, получаемые в виде арендной платы (23,0 млрд руб.) и (2) перечисления части чистой прибыли от федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) (6,4 млрд руб.). Если поступления чистой прибыли ФГУПов по сравнению с оценкой за 2021 г. должны сократиться на 16%, то из первого источника прогнозируется прирост доходов (более чем на 36%). Последовательное снижение доходов от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей ФГУПов, в результате планирующегося перевода части таких предприятий в акционерные общества ожидается и в последующие два года. Динамика же арендных доходов бюджета носит менее однозначный характер. В 2023 г. ожидается их падение до уровня оценки на 2021 г. (16,9 млрд руб.), а в 2024 г. – незначительный прирост (менее 3%, до 17,4 млрд руб.).

---

<sup>1</sup> Оценка на 2021 г. – 343,7 млрд руб., прогноз на 2022 г. – 693,0 млрд руб., на 2023 г. – 708,2 млрд руб., на 2024 г. – 695,8 млрд руб.

## 5. Структура и динамика расходов

### 5.1. Оценка долгосрочной бюджетной устойчивости

Согласно Пояснительной записке, предполагается, что «уровень первичного структурного дефицита закрепляется бессрочно на уровне 0,5% ВВП». Эта норма вызывает определенные вопросы. Традиционно под термином «*общий структурный дефицит*» понимают величину, равную разнице между доходами бюджета в состоянии, когда ВВП был бы равен своему «усредненному во времени» потенциальному уровню, и расходами бюджета. Эта величина для обеспечения бюджетной устойчивости должна стремиться к нулю<sup>1</sup>. При ее отрицательном значении, т.е. в случае первичного структурного дефицита, необходимо привлечение долгового финансирования данного дефицита. Если предполагается «бессрочный» первичный структурный дефицит, то это означает допущение бессрочного накопления государственного долга, что, очевидно, может привести к нарушению устойчивости долговой политики.

Учитывая, что *первичный* структурный дефицит отличается от *общего* структурного дефицита на величину расходов на обслуживание государственного долга, можем видеть, что при запланированных расходах федерального бюджета предполагается, что общий структурный дефицит составит в 2022 г. (-) 2 трлн руб., в 2023 г. (-) 2,4 трлн руб., в 2024 г. (-) 2,6 трлн руб. Таким образом, несбалансированность федерального бюджета возрастает, даже при отсутствии реализации любого из вероятных рисков – риска роста ставок по заимствованиям или риска падения нефтегазовых доходов.

В законопроекте предполагается рост расходов на обслуживание долга: по сравнению с Законом № 385-ФЗ бюджетные ассигнования на обслуживание государственного долга РФ увеличиваются в 2022 г. на 35,8 млрд руб., в 2023 г. – на 80,1 млрд руб. и в 2024 г. – на 145,9 млрд руб. Аргументом в пользу того, что по мере роста объема государственного долга данный риск будет лишь усиливаться, выступает мировой опыт: для ряда развивающихся стран (Аргентина, Бразилия, Белоруссия, Алжир) за период 1990–2018 гг. характерна положительная корреляция между приростом государственного долга и ростом расходов на его обслуживание в последующие несколько лет.

Второй риск – падение нефтегазовых доходов – вытекает из самой методики вычисления структурного дефицита. Согласно подходу Минфина России, от циклических колебаний очищаются только нефтегазовые доходы. Расчетная величина базовых нефтегазовых доходов как раз и является очищенной от колебаний цен на нефть величиной доходов. Однако для нефтегазовых доходов процедура расчета очищенных от колебаний структурных доходов не предусмотрена. Позиция России по отношению к странам, чей государственный бюджет зависит от природной ренты, отличается тем, что доля нефтегазовых доходов в России куда ниже – около трети от всех доходов, в то время как в других экспортирующих углеводородное сырье странах от двух третей и выше. Наиболее близка к России по доле рентных доходов Чили, где действует бюджетное правило, предполагающее как очищение рентных доходов бюджета относительно цены на медь, так и «немедных» доходов относительно ВВП (как делают в странах, где нет значимых рентных доходов).

Отсутствие процедуры очищения нефтегазовых доходов от циклических колебаний уже привело к тому, что при падении нефтегазовых доходов в 2020 г. федеральный бюджет должен был не только не наращивать расходы, следуя

---

<sup>1</sup> Согласно бюджетным правилам, действующим в Швейцарии и Германии, структурный дефицит должен быть равным нулю. В Чили отступили от этого условия и допустили отрицательную величину структурного дефицита и там начался серьезный рост государственного долга.

бюджетному правилу, а даже сокращать их. «Лазейкой», позволившей смягчить отход от бюджетного правила, выступило зачисление прибыли ЦБ РФ от продажи им пакета акций ПАО «Сбербанк», произведенной на средства ФНБ. Таким образом, при очередном падении ненефтегазовых доходов Правительство РФ столкнётся с выбором – приостановить бюджетное правило (через использование средств ФНБ или/и увеличение потолка расходов, свыше установленного правилом) или сокращать расходы федерального бюджета.

Стоит также отметить, что усиление налогового бремени на природную ренту с металлов актуализирует необходимость очищения доходов от них от циклических колебаний цен на них, которые, как показал 2021 г., отличаются не меньшей волатильностью, чем цена на нефть.

## **5.2. Реализация национальных проектов и новые национальные цели**

Общий объем планируемых расходов федерального бюджета на финансирование национальных проектов (далее – НП) в 2022–2024 гг. составляет более 8,8 трлн руб., в том числе в 2022 г. – 2,8 трлн руб., в 2023 г. – 2,9 трлн руб., в 2024 г. – 3,0 трлн руб., что составляет в среднем 11,9% от общего объема запланированных расходов федерального бюджета по годам (табл. 5). Таким образом, происходит увеличение веса финансирования НП в структуре расходов федерального бюджета (в 2019–2020 гг. расходы по НП составили 9,1%).

Таблица 5

## Расходы по национальным проектам в 2019–2024 гг., млрд руб.

Национальный проект (программа)	Утвержденный объем финансирования на 2019–2024 гг. <sup>1</sup>	Кассовое исполнение 2019–2020 г. (факт)	Расходы в 2021 г. (оценка)	Бюджетные ассигнования по Законопроекту			Оценка исполнения расходов по НП за 2019–2024 г.
				2022 г.	2023 г.	2024 г.	
Демография	4 476,1	1 187,9	650,2	751,5	881,3	957,3	4 428,2
Здравоохранение	1 388,5	452,8	255,1	342,9	303,3	304,6	1 658,7
Образование	830,0	213,6	158,4	165,1	175,7	189,7	902,5
Жилье и городская среда	1 002,0	267,4	145,9	183,8	189,6	165,7	952,4
Экология	476,0	100,0	81,6	115,6	125,2	99,5	521,9
Безопасные и качественные автомобильные дороги	1 383,6	293,9	329,7	331,7	445,8	544,8	1 945,9
Производительность труда	33,1	10,2	5,0	5,5	5,8	6,8	33,3
Наука и университеты	550,8	77,9	100,0	121,0	150,4	139,1	588,4
Цифровая экономика Российской Федерации	911,7	160,1	156,7	210,7	190,5	188,8	906,8
Культура	130,7	29,8	22,9	43,1	42,2	43,8	181,8
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	392,2	118,1	65,7	64,1	75,5	75,6	399,0
Международная кооперация и экспорт	816,0	148,5	89,8	152,5	176,8	199,7	767,3
Комплексный план модернизации инфраструктуры	1 754,9	688,7	275,9	295,9	146,0	89,0	1 495,5
Туризм и индустрия гостеприимства	199,0	0,0	24,7	52,8	57,8	57,3	192,6
<b>ВСЕГО</b>	<b>14 344,6</b>	<b>3 748,9</b>	<b>2 361,6</b>	<b>2 836,2</b>	<b>2 965,9</b>	<b>3 061,7</b>	<b>14 974,3</b>
<i>В % от общего объема расходов ФБ</i>	<i>10,3</i>	<i>9,1</i>	<i>10,1</i>	<i>12,0</i>	<i>11,7</i>	<i>11,6</i>	

Источник: Минфин России, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Общий объем ассигнований федерального бюджета на реализацию национальных проектов за 2019–2024 гг. запланирован в объеме 14,3 трлн руб. при первоначальном утвержденном объеме 11,7 трлн руб., в основном за счет увеличения объемов финансирования НП «Демография» – на 1,5 трлн руб., НП «Безопасные и качественные автомобильные дороги» – на 942,7 млрд руб., «Комплексный план модернизации инфраструктуры» – на 179,3 млрд руб., НП «Наука и университеты» – на 146,0 млрд руб. и утверждения 2-х новых национальных проектов: «Туризм и индустрия гостеприимства» с общим объемом финансирования 199,0 млрд руб. и «Развитие науки, технологий и научных исследований в области атомной энергии Российской Федерации на период до 2024 г.», расходы по которому еще не выделены в проекте федерального

<sup>1</sup> По данным Единого портала бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет», Национальные проекты, на 30.09.2021 г.



бюджета на 2022–2024 гг., но данный НП, видимо, будет финансироваться за счет перераспределения бюджетных ассигнований по другим статьям расходов.

Объем расходов федерального бюджета на финансирование мероприятий национальных проектов по фактическому исполнению за 2019–2020 гг., оценке за 2021 г., и запланированных бюджетных ассигнований на 2022–2024 гг., возможно, даже превысит общий объем расходов, запланированных согласно паспортам более чем на 600 млрд руб. Риски недофинансирования отмечаются только по Комплексному плану модернизации инфраструктуры, что связано с перераспределением средств на иные цели и проекты.

Сложившаяся структура национальных проектов с учетом запланированных объемов финансирования в 2022–2024 гг. в основном ориентирована на повышение качества жизни: совокупная доля расходов на реализацию НП «Демография», НП «Здравоохранение», НП «Образование», НП «Жилье и городская среда», НП «Экология» составляет более 8 трлн руб., или 56,5% от общего объема расходов на национальные приоритеты.

### 5.3. Общие тенденции расходов по функциональным разделам

В разрезе функциональной классификации расходов (далее – ФКР) запланировано сокращение расходов в 2024 г. относительно 2020 г. по разделам: «Здравоохранение» – на 7,5% (96,6 млрд руб., или на 0,4 п.п. ВВП), «Социальная политика» – на 9,3% (647,9 млрд руб., или 2,3 п.п. ВВП), «Межбюджетные трансферты общего характера» – на 23,6% (329,8 млрд руб., или 0,6 п.п. ВВП), «Физическая культура и спорт» и СМИ – на 31,1 и 10,9% соответственно (23,4 и 13,2 млрд руб., без изменений в долях ВВП) (табл. 6). Сокращение расходов по трем первым разделам преимущественно связано с уменьшением финансирования антиковидных мер социальной поддержки и предоставления услуг.

Таблица 6

Расходы федерального бюджета в 2020–2024 гг., млрд руб.

Показатель	Факт	Оценка <sup>1</sup>	Законопроект			Отклонение 2024 г. к 2020 г.	
	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	млрд руб.	изменение, %
Расходы, в том числе:	22 821,5	23 431,9	23 694,2	25 241,1	26 354,4	3 532,9	15,5
Общегосударственные вопросы	1507,7	1 903,0	1 885,5	1 767,9	1 735,2	227,5	15,1
Национальная оборона	3 168,8	3 381,4	3 510,4	3 557,2	3 811,8	643,0	20,3
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 226,5	2 384,4	2 800,0	2 902,79	3 008,1	781,6	35,1
Национальная экономика	3 483,9	3 613,8	3 461,9	3 573,1	3 528,5	44,6	1,3
Жилищно-коммунальное хозяйство	371,4	455,1	463,0	545,3	398,5	27,1	7,3
Охрана окружающей среды	260,6	379,9	479,6	448,1	420,0	159,4	61,2

<sup>1</sup> По показателям сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2021 г., которые могут быть скорректированы с учетом дополнительных доходов.

Показатель	Факт	Оценка <sup>1</sup>	Законопроект			Отклонение 2024 г. к 2020 г.	
	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	млрд руб.	измен ение, %
Образование	956,8	1 147,4	1 237,1	1 270,9	1 314,0	357,2	37,3
Культура, кинематография	144,5	155,0	155,0	153,9	155,6	11,1	7,7
Здравоохранение	1 334,4	1 362,3	1 245,5	1 211,5	1 234,8	-99,6	-7,5
Социальная политика	6 990,3	6 208,8	5 837,8	6 275,8	6 342,4	-647,9	-9,3
Физическая культура и спорт	75,3	81,4	74,9	54,3	51,9	-23,4	-31,1
СМИ	121,1	110,1	115,3	107,7	107,9	-13,2	-10,9
Обслуживание государственного и муниципального долга	784,2	1 156,8	1 403,3	1 702,3	1 861,8	1 077,6	<i>в 2,3 раза</i>
Межбюджетные трансферты общего характера	1 395,9	1 092,3	1 024,9	1 039,4	1 066,1	-329,8	-23,6
Условно-утверждаемые расходы	-	-	-	631,0	1317,7		
<i>Доля закрытых расходов в общем объеме расходов ФБ, %</i>	<i>13,3</i>	<i>15,0</i>	<i>15,7</i>	<i>16,8</i>	<i>19,0</i>		

Источник: Пояснительная записка, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Значительный прирост расходов в 2024 г. по сравнению с 2020 г. планируется по разделам: «Обслуживание государственного долга» – в 2,3 раза (более чем на 1 трлн руб., или 0,5 п.п. ВВП), «Охрана окружающей среды» – на 61,2% (159,4 млрд руб., или 0,1 п.п. ВВП), «Образование» – на 37,3% (357,2 млрд руб., без изменений в долях ВВП), «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» – на 35,1% и «Национальная оборона»<sup>1</sup> – на 20,3% (781,6 и 643,0 млрд руб. соответственно, с сокращением в долях ВВП на 0,4 и 0,1 п.п. ВВП соответственно).

Несмотря на предлагаемое сокращение финансирования по разделу «Социальная политика», их доля в общем объеме расходов федерального бюджета остается наибольшей: 25,3% в 2024 г. против 30,6% в 2020 г. Кроме того, отмечаются следующие изменения в структуре расходов федерального бюджета 2024 г. к 2020 г.:

- увеличивается доля расходов на национальную оборону и национальную безопасность и правоохранительную деятельность в 2024 г. до 15,2 и 12,0% соответственно против 13,9 и 9,7% в 2020 г.;
- увеличивается доля расходов на обслуживание государственного долга с 3,4% в 2020 г. до 7,4% в 2024 г.;
- по большинству разделов ФКР доля расходов в общем объеме бюджетных ассигнований в 2024 г. сокращается в сравнении с 2020 г., кроме двух разделов, которые относятся к производительной части расходов, в частности, запланирован рост расходов на образование до 5,2 против 4,2% и на охрану окружающей среды до 1,7 против 1,1%.

<sup>1</sup> С учетом зарезервированных бюджетных ассигнований по разделу «Национальная оборона» в 2022–2024 гг. объеме 68,9–205,7–391,0 млрд руб. соответственно, направляемых на выполнение обязательств, принятых по договорам при осуществлении военно-технического сотрудничества, а также на проведение мероприятий, связанных с восполнением продукции военного назначения.

Объем условно-утверждаемых расходов составит 627,6 млрд руб. в 2023 г. и 1 307,3 млрд руб. в 2024 г., что соответствует 2,5 и 5,0% от общего объема расходной части федерального бюджета.

К сожалению, прозрачность расходов федерального бюджета продолжает снижаться – доля закрытых расходов федерального бюджета увеличивается в 2024 г. до 19,0% против 13,3% в 2020 г., что ухудшает «читаемость» федерального бюджета.

В программном формате расходной части проекта федерального бюджета 2022–2024 гг. отмечаются существенные изменения за счет отказа от структурирования государственных программ на подпрограммы и основные мероприятия, введения нового бюджетного инструмента в виде комплекса процессных мероприятий и отказа от использования таких инструментов, как ведомственные целевые программы и приоритетные проекты. Новая структура позволила распределить расходы по проектным и процессным инструментам, что, несомненно, улучшит взаимосвязь расходов с результатами.

### **Расходы на общегосударственные вопросы**

Расходы федерального бюджета по разделу «Общегосударственные вопросы» в 2020–2024 гг. к концу периода возрастают на 227,5 млрд руб., или на 15,1% по сравнению с 2020 г., доля расходов по данному разделу в общем объеме запланированных бюджетных ассигнований не изменится к 2024 г. и составит 6,6%. Относительно ВВП расходы по данному разделу в 2022–2024 гг. запланированы в объеме 1,4–1,2–1,2% ВВП соответственно против 1,4% в 2020 г.

В разрезе подразделов отмечаются следующие изменения по открытым статьям федерального бюджета в 2024 г. относительно 2020 г.:

- увеличение бюджетных ассигнований на функционирование Правительства РФ на 5,3 млрд руб. (59,5%);
- сокращение расходов на обеспечение проведения выборов и референдумов на 13,6 млрд руб., или 74,7%;
- увеличение объемов финансирования на фундаментальные и прикладные исследования на 26,6 и 7,7 млрд руб., или 11,5 и 30,3% соответственно;
- значительный прирост расходов по статье «другие общегосударственные вопросы» на 364,0 млрд руб., или более чем в 2,7 раз.

Изменения расходов федерального бюджета по рассматриваемому разделу связаны в основном с зарезервированными бюджетными ассигнованиями, объем которых составит в 2022 г. 557,6 млрд руб., в 2023 г. – 448,1 млрд руб., в 2024 г. – 449,7 млрд руб., или 25–30% от общего объема расходов по разделу.

Данные средства могут быть направлены на:

- совершенствование системы материальной мотивации федеральных государственных гражданских служащих в 2022–2024 гг. в объеме 185,1–293,0–304,7 млрд руб. соответственно;
- финансовое обеспечение мероприятий по развитию Дальневосточного федерального округа в объеме 22,1–17,9–17,5 млрд руб. в 2022–2024 гг. соответственно;
- выполнение отдельных решений Президента РФ и Правительства РФ в 2023–2024 гг. в объеме 13,4 млрд руб. ежегодно;
- финансирование мероприятий из резервных фондов Президента РФ и Правительства РФ в 2022 г. в объеме 299,8 млрд руб., в 2023–2024 гг. в объеме 60,0 млрд руб. ежегодно.

В целом структура плановых расходов по разделу «Общегосударственные вопросы» в 2022–2024 гг. не имеет существенных различий относительно предыдущих лет.

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

Планируемый совокупный объем бюджетных ассигнований по разделу «Национальная оборона» в 2022–2024 гг. составит более 10,8 трлн руб., или около 2,5% ВВП и 14,8% от общего объема расходов федерального бюджета против 3,0% ВВП и 13,9% в 2020 г.

Общий объем бюджетных ассигнований по открытым статьям расходов на национальную оборону в 2022–2024 гг. запланирован в размере 4,3 трлн руб., или 39,6% от общего объема расходов по данному разделу. По структуре открытой части проекта федерального бюджета по разделу «Национальная оборона» на среднесрочную перспективу отмечается, что на финансовое обеспечение Вооруженных сил РФ направляется 77,0% от общего объема расходов по разделу, или 3,3 трлн руб., с ежегодным приростом в 2022–2023 гг. на 9,3 и 10,3% соответственно по сравнению с предыдущим годом, что превышает прогнозный уровень инфляции, и в 2024 г. – 3,0% (что ниже инфляции).

Практически весь объем средств на финансовое обеспечение Вооруженных сил РФ распределяется по государственной программе «Обеспечение обороноспособности страны» (3,3 трлн руб. в 2022–2024 гг.), в рамках которой реализуются также федеральный проект (далее – ФП) «Автомобильные дороги Минобороны России». Объем бюджетных ассигнований, запланированный в 2022–2024 гг. на обеспечение денежным довольствием военнослужащих, заработной платой гражданского персонала, а также выплата пособий и компенсаций составляют 2,4 трлн руб., или 72,7% от общего объема на финансирование Вооруженных сил РФ; ежегодный прирост превысит прогнозируемый уровень инфляции в 2022–2023 гг. и составит 10,9 и 5,8% соответственно, в 2024 г. – 3,9%. Также предусмотрено финансирование комплексов процессных мероприятий «совершенствование системы материально-технического обеспечения» в общем объеме 705,9 млрд руб., «проведение мероприятий по содержанию и эксплуатации недвижимого имущества и объектов Министерства обороны Российской Федерации» в объеме 95,0 млрд руб., «обеспечение военного сотрудничества с иностранными государствами» в объеме 53,0 млрд руб.

В 2022–2024 гг. среднегодовые расходы на мобилизационную подготовку и реализацию международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества составляют 16,7 и 6,7 млрд руб. соответственно, основной объем которых распределяется в рамках ФП «Обеспечение обороноспособности страны».

Объем зарезервированных бюджетных ассигнований по разделу «Национальная оборона» составит в 2022 г. 68,9 млрд руб., в 2023 г. – 205,7 млрд руб., в 2024 г. – 391,0 млрд руб., или 1,9–5,8–10,2% соответственно от общего объема расходов по разделу. Данные средства могут быть направлены:

- на выполнение отдельных решений Президента РФ и Правительства РФ в объеме в 2022 г. – 27,1 млрд руб., в 2023 г. – 168,6 млрд руб., в 2024 г. – 352,8 млрд руб.;
- на обеспечение военных представительств Минобороны России и органов их контроля в 2022–2024 гг. в объеме 11,1–11,6–12,0 млрд руб. соответственно.

Доля закрытых расходов федерального бюджета в 2022–2024 гг. составила по разделу «Национальная оборона» около 60%, или 6,6 трлн руб. В закрытую часть расходов включены все бюджетные ассигнования по статьям «мобилизационная

подготовка экономики», «подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности», «ядерно-оружейный комплекс», совокупный объем которых в 2022–2024 гг. оценивается в размере 3 трлн руб., объем частично закрытых статей на прикладные научные исследования в области национальной обороны и другие вопросы в области национальной обороны оцениваются в размере 1,5 и 0,5 трлн руб. соответственно.

По разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» среднегодовой прирост расходов в 2022–2024 гг. составит 4,1%, что согласуется с прогнозируемым уровнем инфляции, среднегодовой объем составит 2,0% ВВП. Бюджетные ассигнования по открытым статьям расходов по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» запланированы в 2022–2024 гг. в объеме 1622,3–1657,3–1709,4 млрд руб. соответственно, в том числе на финансовое обеспечение:

- органов внутренних дел направляется в среднем около 741,3 млрд руб., или 44,0% от общего объема расходов по разделу, 97,5% из них распределяется в рамках государственной программы (далее – ГП) «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»;
- деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации в 2022–2024 гг. объеме 275,6–265,5–266,8 млрд руб. соответственно, или 16,2% от общего объема расходов по разделу, которые направляются на реализацию ГП «Обеспечение защиты личности, общества и государства»;
- защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2022–2024 гг. в объеме 176,8–181,1–187,5 млрд руб., или в среднем 10,9% от общего объема расходов по разделу;
- системы исполнения наказаний в совокупном объеме за 2022–2024 гг. 654,5 млрд руб.;
- органов прокуратуры и следствия и юстиции в общем объеме в 2022–2024 гг. 413,6 и 236,2 млрд руб. соответственно.

Ежегодный объем зарезервированных бюджетных ассигнований по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» в 2022–2024 гг. составит в среднем около 187 млн руб., которые планируется направить на финансовое обеспечение выполнения функций МВД России и в целях, определяемых Правительством РФ.

Доля закрытых расходов федерального бюджета в 2022–2024 гг. по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» составит около 3,7 трлн руб., в том числе: около 1,2 трлн руб. – по статье «органы безопасности», 0,5 трлн руб. – по статье «органы пограничной службы», 0,4 трлн руб. – по статье «другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности».

Структура плановых расходов по разделам «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» в 2022–2024 гг. не имеет существенных различий относительно 2020–2021 гг.

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

Законопроект предполагает в 2022 г. увеличение в номинальном выражении по сравнению с уровнем 2021 г. общей суммы расходов ФБ на развитие *водного хозяйства, транспорта, дорожного хозяйства, а также связь и информатику*. Общий объем расходов на указанные сферы в 2022 г. должен составить 1 506,9 млрд руб., что больше уровня 2021 г. на 21,6%. В 2023 и 2024 гг. предусмотрено небольшое увеличение расходов на инфраструктуру в номинальном выражении по сравнению с 2021 г. (до

1 558,4 млрд руб. и 1 568,2 млрд руб., что предполагает рост на 3,4 и 0,6% по отношению к предыдущему году соответственно).

Общий объем расходов на инфраструктуру в номинальном выражении в 2024 г. вырастет по отношению к уровню 2021 г. на 26,5%, при этом доля расходов на инфраструктуру в общем объеме расходов федерального бюджета также увеличится в 2024 г. по отношению к уровню 2021 г. на 3,3% (с 5,76 до 5,95%).

Основной рост расходов на инфраструктуру будет происходить в 2022 г. (на 21,6% по отношению к 2021 г.) и связан с существенным увеличением расходов на транспорт, водное хозяйство и дорожное хозяйство по отношению к уровню 2021 г. В 2023 и 2024 гг. также предполагается рост совокупных расходов на инфраструктуру в номинальном выражении, однако уже значительно меньшими темпами. Лидером по относительному увеличению расходов на инфраструктуру в 2024 г. по отношению к уровню 2021 г. станет дорожное хозяйство (прирост на 35,2%). По итогам рассматриваемого периода предполагается рост расходов на инфраструктуру, как в долях ВВП, так и по доле в общем объеме расходов федерального бюджета, что связано с резким ростом номинальных расходов в 2022 г. и, как следствие, ростом обеих долей (более чем на 10%) с последующим небольшим снижением в 2023 и 2024 гг. В 2024 г. доля инфраструктурных расходов в ВВП вырастет на 3,9% (с 1,00 до 1,04% ВВП) по сравнению с 2021 г.

Таким образом, на 2022 г. и плановый период 2023 и 2024 гг. запланировано повышение инфраструктурных расходов, опережающее темпы роста номинального объема ВВП и общего объема совокупных расходов бюджета, что может положительно сказаться на состоянии отечественной инфраструктуры.

При этом стоит отметить, что опережающий рост расходов по сравнению с ростом номинальных расходов федерального бюджета к 2024 г. в сравнении с 2021 г. запланирован только на дорожное хозяйство (35,2 против 22,5%), в то время как на транспорт и связь и информатику соответствующее увеличение составит только 10,6 и 13,4%, а расходы на водное хозяйство и вовсе снизятся в 2024 г. по сравнению с 2021 г. на 10,1%.

Значительный рост расходов на дорожное хозяйство, превышающий средний рост расходов федерального бюджета, запланирован на 2022 и 2023 гг., плановое увеличение к предыдущему году составит 20,2 и 12,0% соответственно (при росте расходов федерального бюджета на 10,1 и 7,8% за аналогичные периоды). В 2024 г. расходы федерального бюджета на дорожное хозяйство в номинальном выражении останутся на уровне предыдущего года (незначительно увеличившись на 0,4%), а общее увеличение относительно 2021 г. составит 35,2%, что более чем в полтора раза (на 57%) превышает рост расходов федерального бюджета за аналогичный период (22,5%) и должно оказать положительное влияние на состояние дорожного хозяйства в России.

Несмотря на значительное увеличение расходов на водное хозяйство в 2022 и 2023 гг. на 31,6 и 26,4% год к году, в 2024 г. запланировано снижение на 46% к уровню 2023 г. В результате к 2024 г. расходы на водное хозяйство в номинальном выражении сократятся относительно 2021 г. на 10,1%, а их доля в общем объеме расходов федерального бюджета снизится на 26,6%.

В расходах на транспорт рост в номинальном выражении запланирован в 2022 и 2024 гг. (на 30,4 и 6,9% к предыдущему году), в то время как в 2023 г. запланировано снижение на 20,6%. Это приведет к тому, что в 2024 г. доля расходов на транспорт в общем объеме расходов бюджета снизится на 9,7% по сравнению с уровнем 2021 г., несмотря на рост в номинальном выражении на 10,6%.

Для расходов на связь и информатику в период 2022–2024 гг. предполагается постепенный рост на 8,1, 2,9 и 2,0% к соответствующему предыдущему году. Таким

образом, запланированный объем расходов в 2024 г. будет превышать значения 2021 г. на 13,4%. Однако доля расходов на связь и информатику в общем объеме расходов бюджета в 2024 г. снизится на 7,4%.

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

– При росте общих объемов расходов федерального бюджета в номинальном выражении на трехлетний период (рост год к году 10,1, 6,5 и 4,4% в 2022, 2023 и 2024 гг. соответственно) рост запланирован прежде всего в части расходов на дорожное хозяйство, что будет положительно сказываться на реализации национальных проектов «Безопасные качественные дороги» и Комплексного плана модернизации и расширения магистральной транспортной инфраструктуры.

– Отсутствие сопоставимого увеличения расходов на транспорт при росте расходов федерального бюджета как в номинальном выражении, так и в долях ВВП может заложить определенные трудности для развития транспортной отрасли в период 2022–2024 гг., а также оказывать негативное влияние на развитие внутреннего туризма, которому планируется уделять особое внимание в связи с реализацией нового национального проекта в этой сфере.

– В условиях пандемии продолжается усиление спроса на развитие сектора ИКТ в связи с активным внедрением дистанционного формата работы и взаимодействия между экономическими агентами. Низкие темпы роста расходов на связь и информатику и снижение доли расходов на это направление в общем объеме расходов бюджета на 7,4% в 2024 г. к уровню 2021 г. может представлять определенные риски для достижения целевых показателей национальной цели по цифровой трансформации, которая сформулирована в Указе Президента России № 474.

### *Промышленность*

Основные направления развития промышленного комплекса России, порядок финансового обеспечения и механизмы реализации мероприятий государственной поддержки определены в государственной программе РФ «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»<sup>1</sup> (далее – госпрограмма развития промышленности).

Из Законопроекта следует, что общий объем бюджетных ассигнований на 2022 г. выше изначально запланированного объема средств в госпрограмме развития промышленности<sup>2</sup> и заложенного в бюджет 2021 г. объема<sup>3</sup> на 19,2%. Такое увеличение может быть связано в том числе с трансформацией подходов к разработке и реализации госпрограмм с 2022 г. в соответствии с новой системой управления госпрограммами, утвержденной Правительством РФ<sup>4</sup>. Основные мероприятия госпрограммы развития промышленности на период 2022–2024 гг. в Законопроекте структурированы по федеральным проектам (часть из которых унаследовали названия подпрограмм), в то время как в 2021 г. федеральные проекты были включены в состав подпрограмм в рамках государственной программы.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 328 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности" (с изменениями и дополнениями от 31 марта 2021 г. (№ 505-20).

<sup>2</sup> В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 328 с изменениями и дополнениями от 31 марта 2021 г. № 505-20 – 486,1 млрд руб.

<sup>3</sup> Закон № 385-ФЗ – 486,1 млрд руб.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 26 мая 2021 года № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации».

С точки зрения увеличения финансирования, среди наиболее крупных по объему выделяемых средств федеральных проектов можно выделить следующие планируемые на 2022 г. изменения:

- ФП «Развитие автомобилестроения и транспортного машиностроения» – 392,9 млрд руб. (+7%);
- ФП «Промышленный экспорт» – 71,1 млрд руб. (+108%);
- ФП «Системные меры развития международной кооперации и экспорта» – 5,2 млрд руб. (+53%).

Одновременно с этим можно выделить и ряд крупных федеральных проектов, для которых предусмотрено снижение финансирования в 2022 г.:

- ФП «Развитие промышленной инфраструктуры и производственной кооперации в субъектах Российской Федерации» – 18,4 млрд руб. (-35%);
- ФП «Содействие в реализации инвестиционных проектов и поддержка производителей высокотехнологической продукции в гражданских отраслях промышленности» – 16,5 млрд руб. (-66%).

Для ряда федеральных проектов, которые появились в составе госпрограммы развития промышленности в Законопроекте, сопоставимые подпрограммы или основные мероприятия в бюджете на 2021 г. не выявлены.

В целом рост финансирования государственной программы РФ «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» в 2022 г. почти в 2 раза превысит общий темп прироста расходов федерального бюджета, что наряду с трансформацией госпрограммы, выделением проектной и процессной составляющих в отдельные комплексы мероприятий должно положительно сказаться на развитии отечественной промышленности.

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

Согласно Законопроекту, сельское хозяйство рассматривается как одно из приоритетных направлений развития и восстановления национальной экономики в ближайшие 3 года. Рост федерального финансирования государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (далее – госпрограмма развития сельского хозяйства) запланирован с более высокими темпами, чем рост финансирования в целом по разделу «Национальная экономика».

Структура расходов госпрограммы развития сельского хозяйства на 2022–2024 гг. остается стабильной (рис. 1). Основное место (87% от общего объема федерального финансирования) занимают масштабные федеральные проекты «Стимулирование инвестиционной деятельности в АПК», «Развитие отраслей и техническая модернизация АПК» и «Экспорт продукции АПК». Однако на уровне названий проектов возникают пересечения: инвестиционная деятельность в АПК ведет к модернизации отрасли, но при этом – это отдельный проект. Модернизация отраслей, в том числе за счет инвестиционной деятельности, будет способствовать производству конкурентной продукции и ее экспорту, притом что есть отдельный ФП «Экспорт продукции АПК». Это вызывает затруднения в оценке целесообразности того или иного изменения в финансировании в рамках бюджета (проекта бюджета).



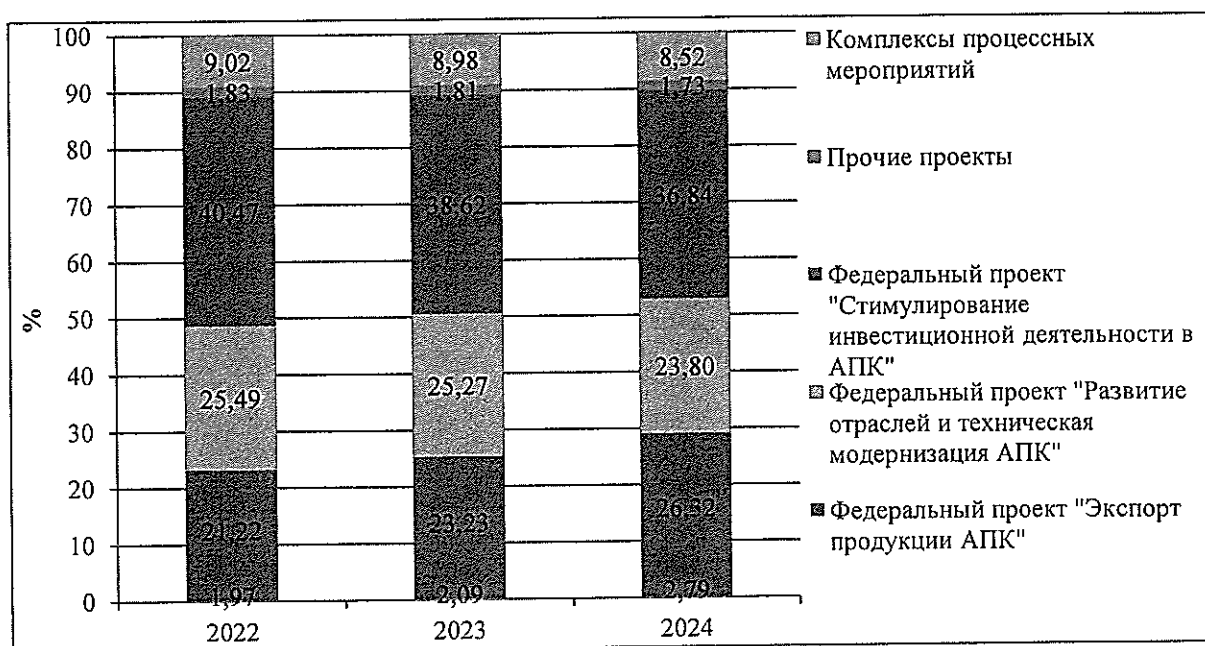


Рис. 1. Структура расходов госпрограммы развития сельского хозяйства в 2022–2024 гг.

Источник: данные Приложения 16 Законопроекта, расчеты авторов.

Акцент в развитии АПК на ближайшие 3 года делается на федеральном проекте «Экспорт продукции АПК»: его доля в финансировании последовательно усиливается за счет снижения в структуре рассматриваемой ГП доли всех остальных мер (за единственным исключением – ФП «Акселерации субъектов малого и среднего предпринимательства»). В 2022 г. по сравнению с 2021 г. финансирование ФП «Экспорт продукции АПК» планируется удвоить с 33 млрд руб. до 60,5 млрд руб. с последующим ростом финансирования выше инфляции. Это свидетельствует о том, что Правительство РФ ориентировано не только на импортозамещение, которое было лейтмотивом более ранних редакций ГП (например, редакция, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 14.07.2012 № 717 (ред. от 19.12.2014 г.)), но и на расширение экспортной составляющей.

Основу сельскохозяйственного экспорта РФ стабильно составляют зерно (34% в стоимостной структуре экспорта 2020 г. по данным таможенной статистики) и подсолнечное масло (более 14%). В то же время в условиях угроз для внутреннего рынка из-за роста цен Россия вводила ограничения на экспорт зерна (квоты) в дополнение с экспортными пошлинами. Сформирован «Перечень товаров, являющихся существенно важными для внутреннего рынка Российской Федерации, в отношении которых в исключительных случаях могут быть установлены временные ограничения или запреты экспорта»<sup>1</sup>. Сейчас в него входят 17 продовольственных товаров (пшеница, меслин, рожь, ячмень, кукуруза, гречиха, масло подсолнечное, соевое, рапсовое, мука ржаная и пшеничная, соевые бобы, молоко и сливки и др. продукты). Таким образом, меры Правительства РФ по стимулированию сельскохозяйственного экспорта могут входить в противоречие с другими решениями, которые противодействуют росту экспорта.

В структуре госпрограммы развития сельского хозяйства отдельные отрасли поддерживаются за счет компенсирующей и стимулирующей субсидии ФП «Развитие

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 15.12.2007 № 877 (ред. от 30.04.2021) «Об утверждении перечня товаров, являющихся существенно важными для внутреннего рынка Российской Федерации, в отношении которых в исключительных случаях могут быть установлены временные ограничения или запреты экспорта».

отраслей и техническая модернизация АПК», мер крупных ФП «Стимулирование инвестиционной деятельности в АПК», «Экспорт продукции АПК».

Безусловно, к не менее приоритетным и даже более значимым отраслям можно отнести производство молока и молочных продуктов, картофеля, овощей, фруктов, по которым не достигнуты показатели Доктрины продовольственной безопасности<sup>1</sup>. В приоритетной поддержке также нуждается производство говядины, баранины, шерсти, оленеводство и др. Однако эти продукты не выделены в отдельные проекты, и для них не предусмотрен отдельный бюджет.

Целесообразна серьезная реструктуризация госпрограммы развития сельского хозяйства, что до принятия бюджета сделать не удастся. В настоящее время рекомендуется перенести меры поддержки ФП «Стимулирование развития виноградарства и виноделия» в ФП «Развитие отраслей и техническая модернизация АПК», предусмотреть полную передачу удержанных экспортных пошлин производителям соответствующих продуктов.

### Расходы на образование

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

Бюджетные ассигнования федерального бюджета на 2022–2024 гг. по разделу «Образование» по сравнению с расходами на образование в 2021 г. характеризуются следующими данными (табл. 7).

Таблица 7

#### Расходы федерального бюджета в 2021–2024 гг. по разделам классификации расходов бюджетов, млрд руб.

Показатель	2021 г.	2022 г.		2023 г.		2024 г.	
		Законо- проект	2022 г. к 2021 г., %	Законо- проект	2023 г. к 2022 г., %	Законо- проект	2024 г. к 2023 г., %
Образование	1 147,4	1 237,0	107,8	1 270,9	102,7	1 314,0	103,4
% ВВП	0,9	0,9		0,9		0,9	
Доля в общем объеме расходов, %	4,9	5,2		5,2		5,2	

Примечание. Показатели сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2021 г.

Источник: Пояснительная записка, расчеты авторов.

Законопроект предусматривает следующие изменения расходов федерального бюджета на образование:

- в 2022 г. расходы по отношению к 2021 г. увеличатся на 7,8% (на 89,6 млрд руб.);

<sup>1</sup> Национальный доклад «О ходе реализации в 2020 г. Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынка сельскохозяйственной продукции». - С. 22.

- в 2023 г. расходы по сравнению с 2022 г. увеличатся на 2,7% (на 33,9 млрд руб.);
- в 2024 г. расходы по сравнению с 2023 г. предполагается увеличить на 3,4% (на 43,1 млрд руб.).

Таким образом, с учетом запланированного уровня инфляции (по 4% ежегодно с 2022 г. по 2024 г.) в реальном выражении расходы на образование вырастут в 2022 г., а в 2023 г. и 2024 г. – сократятся.

В соответствии с Основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов расходы бюджетной системы Российской Федерации на образование в 2020 г. достигли уровня 4% ВВП, в 2021 и 2022 гг. прогнозируются на уровне 3,8%, в 2023–2024 гг. – 3,7%, при этом в совокупных бюджетных расходах на образование приходится 10–11%. Вместе с тем страны ОЭСР стремятся обеспечить государственные расходы на образование в диапазоне 4–7,5%. Инчхонская декларация по повестке дня в области образования до 2030 г. (принятая по итогам Всемирного форума по вопросам образования 2015 г., организованного ЮНЕСКО совместно с ЮНИСЕФ, Всемирным банком, ЮИФПА, ПРООН, ООН-Женщины и УВКБ ООН) предусматривает увеличение государственных расходов на образование до уровня не менее 4–6% ВВП и (или) не менее 15–20% общих расходов государства.

Таким образом, расходы бюджетной системы Российской Федерации на образование в 2022–2024 гг. планируются ниже уровня, рекомендуемого международным сообществом. Для достижения рекомендуемого уровня финансирования системы образования (4% ВВП) с учетом прогнозных показателей ВВП и расходов бюджетной системы необходимо увеличение бюджетного финансирования образования в 2022 г. на 301,7 млрд руб., в 2023 г. – на 366,4 млрд руб., в 2024 г. – на 411,7 млрд руб. Поскольку финансовые возможности многих субъектов РФ ограничены, дополнительные средства целесообразно выделить из федерального бюджета. В таком случае по отношению к объему ВВП соответствующего года доля расходов федерального бюджета по разделу «Образование» в 2022 г. должна составить 1,1%, в 2023 и 2024 гг. – 1,2%.

Расходы федерального бюджета на общее образование (начальное общее, основное общее, среднее общее) будут ежегодно увеличиваться: в 2022 г. относительно предыдущего года – на 22,9%, в 2023 г. – на 5,6%, в 2024 г. – на 3,8%. В последний рассматриваемый год рост расходов на общее образование будет ниже прогнозных темпов инфляции. В целом в 2024 г. расходы на общее образование увеличатся в 1,3 раза к уровню 2021 г. По оценкам РАНХиГС, в 2022–2024 гг. численность детей школьного возраста (от 7 до 16 лет) будет ежегодно увеличиваться и в 2024 г. прирост составит около 7,7% к показателю 2021 г. Увеличение расходов на общее образование согласуется с демографическим фактором, ликвидацией обучения в третью смену, необходимостью замены ветхих зданий школ, удорожанием стоимости строительства.

Доля расходов федерального бюджета на среднее профессиональное образование в долях ВВП в ближайшие 3 года практически не изменится – 0,19% ВВП в 2022 г. против 0,2% ВВП в 2024 г. При этом по сравнению с 2021 г. в 2022 г. расходы ФБ на СПО увеличатся сразу на 26,3% (больше, чем на четверть). Рост расходов федерального бюджета на систему СПО обусловлен введением новой статьи расходов, связанной с ежемесячным денежным вознаграждением за классное руководство (кураторство) педагогических кадров, что составит 16,5% от общих расходов из федерального бюджета на СПО, а также ростом расходов на создание и обеспечение функционирования центров опережающей профессиональной подготовки с 2022 по 2024 гг. на 57,7%. В 2023 г. относительно 2022 г. расходы федерального бюджета на СПО вырастут на 1,3%, а в 2024 г. относительно 2023 г. – на 2,9%. Всего с 2022 г. по 2024 г. предусмотрен рост расходов

федерального бюджета на СПО на 4,2%, однако с учетом тенденции значительного роста численности поступающих в образовательные организации СПО (доля выпускников 9-х и 11-х классов школ, поступающих в организации среднего профессионального образования за три последних года выросла в 82 субъектах РФ, кроме Ямало-Ненецкого автономного округа, Еврейской автономной области и Чеченской Республики) этого недостаточно. В связи с чем целесообразно в 2023–2024 гг. увеличивать расходы федерального бюджета на СПО не ниже, по крайней мере, уровня инфляции, а с учетом необходимого развития данной системы – на 7–9%.

Расходы федерального бюджета на высшее образование (исключительно полномочие Федерации), согласно Законопроекту, должны будут изменяться следующим образом:

- в 2022 г. расходы по отношению к 2021 г. увеличатся на 5,3% (на 32,2 млрд руб.) и составят 643,7 млрд руб.;
- в 2023 г. расходы по сравнению с 2022 г. увеличатся на 3,9% (на 25,3 млрд руб.) и составят 669 млрд руб.;
- в 2024 г. расходы по сравнению с 2023 г. предполагается увеличить на 5,2% (на 34,6 млрд руб.), и они составят 703,6 млрд руб.

С учетом прогнозируемой Минэкономразвития России инфляции расходы на высшее образование в реальном выражении вырастут в 2022 и 2024 гг., а в 2023 г. – сократятся.

Наряду с общими подходами к формированию Законопроекта на изменение расходов по разделу «Образование» (в 2022–2023 гг. по сравнению с объемами, утвержденными Законом № 385-ФЗ, в 2024 г. по сравнению с объемами, предусмотренными Законопроектом на 2023 г.) повлияло, в частности, увеличение бюджетных ассигнований на увеличение контрольных цифр приема на обучение по образовательным программам высшего образования в 2022 г. на 0,1 млрд руб., в 2023 г. – на 1,0 млрд руб., в 2024 г. – на 12,3 млрд руб. (увеличение финансирования в указанном размере при самых оптимистичных оценках даст возможность увеличить контингент студентов-первокурсников в 2024 г. не более чем на 10%).

Расходы федерального бюджета на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации в 2024 г. относительно 2021 г. должны вырасти на 12,1%. При этом в 2022 г. по сравнению с 2021 г. они вырастут на 5,1%, в 2023 г. по сравнению с 2022 г. – еще на 6,2%, что связано с необходимостью резкого увеличения охвата соответствующими программами работников образования в связи с широким использованием дистанционных образовательных технологий. Вместе с тем в 2024 г. относительно 2023 г. указанные расходы увеличиваются всего на 0,4%, что значительно ниже уровня инфляции, хотя задача переобучения и повышения квалификации работников сохранится и, возможно, даже обострится на всех уровнях системы образования.

Расходы федерального бюджета на молодежную политику резко возрастут в 2022 г. относительно 2021 г. – на 21,6%, в 2023 г. снизятся на 16,1% по отношению к 2022 г., а в 2024 г. вернутся на уровень 2021 г. В целом за 3 года расходы федерального бюджета на молодежную политику сократятся на 18,3% (в реальном выражении, т.е. с учетом инфляции, еще больше). Указанное сокращение расходов повысит нагрузку на региональные бюджеты и негативно скажется на качестве молодежной политики. В связи с этим целесообразно сохранить расходы федерального бюджета по данному направлению не ниже уровня 2022 г.

Расходы федерального бюджета на прикладные научные исследования в области образования относительно 2021 г. снижаются в 2024 г. на 15,1%. При этом в 2022 г.,

согласно Законопроекту, по сравнению с 2021 г. они вырастут на 30,8%, а в 2023 г. и 2024 г. сократятся по отношению к предыдущему году на 5,9 и 9,8% соответственно.

НП «Образование» претерпел в 2021 г. значительные изменения в связи с выделением из него в НП «Наука и университета» проектов, связанных с развитием высшего образования и запуском программы «Приоритет 2030». Расходы федерального бюджета на НП «Образование» представлены в табл. 8.

Таблица 8

**Национальный проект «Образование», млрд руб.**

Наименование	2021 г.*	2022 г.			2023 г.			2024 г.		
		Закон № 385-ФЗ	Законопроект	Законопроект к закону, %	Закон № 385-ФЗ	Законопроект	Законопроект к закону, %	Паспорт проекта	Законопроект	Законопроект к Паспорту проекта на 2024 г., %
1	2	3	4	$5=4/3*100$	6	7	$8=7/6*100$	9	10	$11=10/9*100$
Всего	158,4	121,8	165,1	135,6	150,4	175,7	116,8	172,1	189,8	110,2

Источник: Пояснительная записка, табл. 4.1.5.

Бюджетные ассигнования на финансовое обеспечение реализации НП «Образование» запланированы в 2022 г. в объеме 165,1 млрд руб., в 2023 г. – 175,7 млрд руб., в 2024 г. – 189,8 млрд руб.

Предусмотренные в Законопроекте объемы бюджетных ассигнований по сравнению с объемами, утвержденными Законом № 385-ФЗ, в 2022 г. увеличены на 43,3 млрд руб., в 2023 г. – на 25,3 млрд руб., в 2024 г. по сравнению с объемами, предусмотренными паспортом проекта на 2024 г., – на 17,6 млрд руб.

Параметры финансового обеспечения всех федеральных проектов НП «Образование» в 2022–2024 гг. увеличены, что связано с реформированием практически всех федеральных проектов, входящих в его состав. Кроме того, в крупнейшем ФП «Современная школа» НП «Образование» увеличены расходы на:

- модернизацию четырех общеобразовательных организаций и строительство новых общеобразовательных организаций в приграничных районах Псковской области в соответствии с поручением Президента РФ от 7 марта 2020 г. № Пр-481 в 2022 г. на 0,3 млрд руб., в 2023 г. – на 0,5 млрд руб., в 2024 г. – на 0,3 млрд руб., а также на строительство новых общеобразовательных организаций в Пензенской области, Республике Карелия, Республике Тыва и г. Беслан;

- обеспечение реализации мероприятий по осуществлению выплат учителям, прибывшим (переехавшим) на работу в сельские населенные пункты, либо рабочие поселки, либо поселки городского типа, либо города с населением до 50 тыс. человек (включен в федеральный проект с 2022 г.) в 2022 г. на 1,1 млрд руб., в 2023 и 2024 гг. – на 1,0 млрд руб. ежегодно в связи с включением мероприятия в состав федерального проекта;

- создание и обеспечение функционирования консультационных центров (служб) психолого-педагогической, диагностической и консультативной помощи родителям с детьми дошкольного возраста в 2022 г. на 0,05 млрд руб., в 2023 и 2024 гг. – на 0,05 млрд руб. ежегодно в связи с включением мероприятия в состав федерального проекта;

- создание новых мест в общеобразовательных организациях в отдельных субъектах Российской Федерации в связи с ростом числа обучающихся, вызванного

демографическим фактором, в 2022 г. на 11,4 млрд руб. в связи с восстановлением ранее перераспределенных бюджетных ассигнований.

Как уже было отмечено, бюджетные ассигнования на развитие высшего образования входят теперь в национальный проект «Наука и университеты» (табл. 9).

Таблица 9

**Национальный проект «Наука и университеты», млрд руб.**

Наименование	2021 г.*	2022 г.			2023 г.			2024 г.		
		Закон № 385-ФЗ	Законопроект	Законопроект	Закон № 385-ФЗ	Законопроект	Законопроект	Паспорт проекта	Законопроект	Законопроект
1	2	3	4	$5=4/3*100$	6	7	$8=7/6*100$	9	10	$11=10/9*100$
Всего	100,0	115,3	121,0	105,0	136,9	150,4	109,9	128,1	139,1	108,6

**Примечание.** Показатель сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2021 г.

*Источник:* Пояснительная записка, табл. 4.1.14.

Бюджетные ассигнования на финансовое обеспечение реализации *всего НП «Наука и университеты»* запланированы в 2022 г. в объеме 121,0 млрд руб. (на 5% больше законодательно утвержденного уровня), в 2023 г. – 150,4 млрд руб. (на 9,9% больше законодательно утвержденного уровня), в 2024 г. – 139,1 млрд руб. (на 8,6% больше предусмотренного паспортом проекта уровня). Вместе с тем планируются изменения параметров ресурсного обеспечения в разрезе ФП. В частности, планируется уменьшение объема бюджетных ассигнований на создание и развитие региональных научно-образовательных центров по приоритетам научно-технологического развития (ФП «Развитие масштабных научных и научно-технологических проектов по приоритетным исследовательским направлениям»); сокращение финансирования в 2023 г. и 2024 г. на 0,6 млрд руб. ежегодно) за счет перераспределения бюджетных ассигнований на развитие инфраструктуры образовательных организаций высшего образования и научных организаций в рамках ФП «Развитие инфраструктуры для научных исследований и подготовки кадров» в целях создания кампусов мирового уровня. Одновременно планируется сокращение бюджетных ассигнований на обеспечение уровня цифровизации образовательных организаций высшего образования (ФП «Развитие инфраструктуры для научных исследований и подготовки кадров»); сокращение финансирования на 0,6 млрд руб. в 2022 г., на 1,9 млрд руб. – в 2023 г., на 1,3 млрд руб. – в 2024 г.) в связи с перераспределением бюджетных ассигнований на развитие инфраструктуры образовательных организаций высшего образования и научных организаций с целью создания кампусов мирового уровня.

Кроме того, Законопроектом предусмотрено сокращение финансирования реализации программ внутрироссийской академической мобильности обучающихся и научно-педагогических работников с учетом задач пространственного развития Российской Федерации и опережающего развития приоритетных территорий (ФП «Развитие человеческого капитала в интересах регионов, отраслей и сектора исследований и разработок»); сокращение финансирования на 0,9 млрд руб. в 2022 г., на 1,8 млрд руб. – в 2023 г., на 2,3 млрд руб. – в 2024 г.) в связи с передачей мероприятий Российского фонда фундаментальных исследований по предоставлению грантовой поддержки аспирантов и молодых кандидатов наук в Российский научный фонд и перераспределением соответствующего финансового обеспечения указанных мероприятий; перераспределением бюджетных ассигнований на создания кампусов мирового уровня. Однако целевой группой реализации программ академической мобильности прежде всего являются студенты вузов, и основная цель реализации программ академической мобильности – повышение образовательных результатов студентов. Создание кампусов мирового уровня, а также поддержка аспирантов и

молодых кандидатов наук лишь частично может помочь достижению целей реализации программ академической мобильности.

Изменение параметров финансового обеспечения ФП «Развитие интеграционных процессов в сфере науки, высшего образования и индустрии» обусловлено увеличением объема бюджетных ассигнований в 2022 г. на 5,8 млрд руб. и в 2023 г. – на 4,2 млрд руб. на поддержку образовательных организаций высшего образования с целью формирования группы университетов – национальных лидеров для формирования научного, технологического и кадрового обеспечения экономики и социальной сферы, повышения глобальной конкурентоспособности системы высшего образования и содействия региональному развитию в связи с перераспределением бюджетных ассигнований, предусмотренных Российскому научному фонду.

Бюджетные ассигнования на реализацию ГП «Развитие образования» в 2022 г. составят 469,7 млрд руб., в 2023 г. – 472,4 млрд руб. и в 2024 г. – 486,4 млрд руб.

Предусмотренные в Законопроекте объемы бюджетных ассигнований по сравнению с объемами, утвержденными Законом № 385-ФЗ, в 2022 г. увеличены на 131,3 млрд руб., в 2023 г. – на 112,7 млрд руб., в 2024 г. по сравнению с объемами, предусмотренными Законопроектом на 2023 г., увеличены на 14,0 млрд руб. Вместе с тем по большинству позиций ГП «Развитие образования» бюджетные ассигнования меньше расходов 2021 г.

Изменение параметров финансового обеспечения ГП «Развитие образования» обусловлено в основном изменением финансового обеспечения НП «Образование» и входящих в его состав федеральных проектов. Кроме того, увеличение расходов ГП РО во многом обусловлено ростом численности получателей, уточнением численности классных руководителей в общеобразовательных организациях в связи с вводом в них новых мест, а также предоставлением субсидий бюджетам субъектов РФ на проведение капитального ремонта зданий общеобразовательных организаций.

### Расходы на НИОКР

Особенностью бюджетирования расходов на гражданские исследования и разработки на 2022–2024 гг. стала их консолидация в ГП «Научно-технологическое развитие Российской Федерации». При этом выросла доля финансирования фундаментальных исследований, расходы на которые теперь будут составлять более половины бюджетных ассигнований на гражданские НИОКР<sup>1</sup>.

Бюджетные ассигнования на НИОКР гражданского назначения незначительно вырастут в абсолютном исчислении (на 3%) только в 2023 г., а в целом запланировано 10%-ное сокращение расходов по сравнению с теми, которые закладывались в федеральном бюджете на 2021–2023 гг. (табл. 10).

Таблица 10

#### Динамика ассигнований на НИОКР гражданского назначения в 2022–2024 гг.

Показатель	2022 г.	2023 г.	2024 г.
------------	---------	---------	---------

<sup>1</sup> Эта тенденция соответствует трендам европейских стран, но противоположна тому, что происходит, например, в США, где постепенно сокращается государственное финансирование фундаментальных исследований в пользу прикладных и экспериментальных работ. Там доля бюджетных ассигнований на фундаментальные исследования упала до 42% расходов на гражданские НИОКР. Источник: The State of U.S. Science and Engineering 2020. URL: <https://nces.nsf.gov/pubs/nsb20201/u-s-r-d-performance-and-funding#federal-r-d>

Расходы федерального бюджета на НИОКР гражданского назначения, всего, млрд руб.	462,1	476,6	477,3
Изменение к предыдущему году, %	-4,9	+3,1	+0,1
Изменение по сравнению с Законом «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов», в каждом году, %	-10,2	-10,4	–

Источник: Приложение 10 к Пояснительной записке, расчеты автора.

Сокращение бюджетных ассигнований распределено по получателям средств крайне неравномерно. Выигрывают в основном НП «Наука и университеты» и Российский научный фонд, а также отдельные учреждения образования и науки.

Расходы на фундаментальные исследования вырастут на 8% в 2022 г. и на 11,7% – в 2023 г. При этом к 2024 г. их доля в общих расходах на гражданские НИОКР достигнет 53,8%. Однако данные приросты ниже, чем планировалось в прошлом бюджетном цикле (2021–2023 гг.), и по сравнению с предыдущим законом бюджете абсолютные цифры объемов финансирования фундаментальных исследований в отдельные года снизились.

В области финансирования фундаментальных исследований наиболее примечательно изменение бюджетов РФФИ и РФНФ. Поскольку вследствие реформы институтов развития основные грантовые конкурсы перешли в ведение РФНФ, его бюджет вырос и запланирован ежегодный, хотя и неравномерный прирост. Одновременно в 2023 г. бюджет РФФИ сократится вдвое по сравнению с 2022 г. (табл. 11).

Стоит отметить, что в начале процесса реформирования научных фондов правительство подчеркивало, что суммарный бюджет РФФИ и РФНФ не изменится. Однако Законопроект свидетельствует об обратном. Происходит явное сокращение бюджетных ассигнований на конкурсные грантовые исследования. Согласно прошлогоднему проекту бюджета на 2021–2023 гг., сумма финансирования двух фондов должна была составить 47 млрд руб. в 2022 г. и 47,3 млрд руб. в 2023 г. Однако в рассматриваемом проекте бюджета суммарное финансирование РФФИ и РФНФ составит только 37,9 млрд руб. в 2022 г. и 41,7 млрд руб. в 2023 г. В отсутствие негосударственных научных фондов сокращение грантовой поддержки исследований ухудшает условия для реализации инициативных поисковых исследований.

Таблица 11

**Бюджетные ассигнования на фундаментальные исследования в 2022–2024 гг., млрд руб.**

Вид расходов	2022 г.	2023г.	2024 г.
Фундаментальные исследования (подраздел ФКР)	227,4	254,2	256,9
Доля в общих расходах на гражданские НИОКР, %	49,2	53,3	53,8
Российский фонд фундаментальных исследований	12,1	6,0	18,3
Российский научный фонд	25,8	34,7	28,0

Источники: Приложение 10 к Пояснительной записке, Приложения 11 и 14 Законопроекта, расчеты автора.

Потери фондов обусловлены рядом перераспределений средств между ними и федеральными проектами. В частности, согласно Пояснительной записке, рост расходов на ФП «Развитие интеграционных процессов в сфере науки, высшего образования и индустрии» связан с перераспределением расходов с РФНФ (рост бюджетных ассигнований в 2022 г. на 5,8 млрд руб. и в 2023 г. на 4,2 млрд руб.).



Статья расходов на фундаментальные исследования примечательна и уровнем финансирования отдельных организаций. Опережающими темпами будут увеличиваться ассигнования на фундаментальные исследования, выполняемые в НИЦ «Курчатовский институт». В 2024 г. они вырастут в 2,2 раза по сравнению с 2022 г. и составят 13,6 млрд руб. Для сравнения: рост ассигнований на фундаментальные исследования, выполняемые в МГУ им. М.В. Ломоносова, за тот же период времени составит около 9%, и к 2024 г. они достигнут 4,8 млрд руб.

Кроме того, согласно Пояснительной записке, внутри комплекса процессных мероприятий «Проведение фундаментальных научных исследований» будут увеличены бюджетные ассигнования на предоставление субсидии на выполнение государственного задания ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики» по подготовке научного прогноза и формирования приоритетов научно-технологического развития «фронтиров» научных исследований в 2022–2023 гг. на 1,0 млрд руб. ежегодно. При всей важности прогнозов и выявления приоритетов такой объем расходов представляется завышенным. Например, ассигнования на все виды НИОКР в рамках федерального проекта «Искусственный интеллект» – а это тематика, приоритетная в мире и важная для России, – запланированы в меньшем размере (1,1 млрд руб. в 2022 г. и по 0,9 млрд в 2023 и 2024 гг.), чем данная субсидия в НИУ ВШЭ.

Помимо РНФ и ряда институтов основной бенефициар бюджетных перераспределений – НП «Наука и университеты». Ассигнования на него возрастут на 5–8% по сравнению с Законом № 385-ФЗ. В то же время прирост финансирования касается только двух из четырех входящих в состав указанного нацпроекта федеральных проектов. Стоит отметить рост на 11–15% в 2022–2023 гг. ассигнований на ФП «Развитие интеграционных процессов в сфере науки, высшего образования и индустрии», что важно ввиду слабости связей между организациями науки и высшего образования и частным коммерческим сектором НИОКР. К числу позитивных изменений можно отнести и рост на 18–20% в 2023–2024 гг. ассигнований на исследовательскую инфраструктуру в рамках федерального проекта «Развитие инфраструктуры для научных исследований и подготовки кадров», поскольку в настоящее время низкий коэффициент обновления научного оборудования становится все более серьезной проблемой. В то же время существенное сокращение (к 2024 г. – практически наполовину) предусмотрено по наименее ресурсоемкому ФП «Развитие человеческого капитала в интересах регионов, отраслей и сектора исследований и разработок». Небольшое сокращение ассигнований запланировано и по ФП «Развитие масштабных научных и научно-технологических проектов по приоритетным исследовательским направлениям». В его рамках, в частности, финансируются Центры компетенций Национальной технологической инициативы. В целом предлагаемое перераспределение средств между федеральными проектами НП «Наука и университеты» следует признать целесообразным.

По расходам на НИОКР, выполняемых по НП «Цифровая экономика Российской Федерации», практически нет изменений по сравнению с Законом № 385-ФЗ. В 2022–2023 гг. сокращение расходов составит только 0,3%.

В области поддержки прикладных исследований наибольшие сокращения ассигнований коснутся Росатома (за 3 года – падение финансирования прикладных НИОКР на 10,6%), а также проектов, финансируемых через Минэкономразвития России (сокращение на 3,4% за 2022–2024 гг.). Вновь в негативном тренде оказался и Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. Согласно приложению 11 к Законопроекту, бюджетные ассигнования на НИОКР, реализуемые через указанный Фонд, будут на протяжении трех лет практически неизменными (в пределах 14,3–14,6 млрд руб.), тогда как в бюджете на 2021–2023 гг. планировался рост ассигнований до 17,4 млрд руб. к 2023 г. С учетом того, что для малого инновационного

бизнеса это главный источник финансирования НИОКР, стагнация бюджета Фонда может отрицательно сказаться на секторе малых наукоемких предприятий.

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

- объемы планируемых бюджетных ассигнований на НИОКР сокращаются по сравнению с показателями предыдущего планового периода. Однако предусмотрены рост расходов на НП «Наука и университеты» и существенная поддержка фундаментальных исследований в избранных организациях сферы науки и высшего образования. Это усилит стратификацию в сфере науки;
- позитивным изменением является рост ассигнований на строительство научной инфраструктуры и развитие кооперации с предпринимательским сектором. В то же время сокращение расходов на прикладные научные исследования, в том числе выполняемые в малых инновационных компаниях, вряд ли будет компенсировано адекватным ростом внебюджетного финансирования НИОКР, что способно усложнить технологическую трансформацию наукоемких отраслей экономики.

### Расходы на здравоохранение

Законопроект предусматривает постепенное снижение расходов федерального бюджета на здравоохранение после пиковых значений 2020–2021 гг. К 2024 г. расходы федерального бюджета на здравоохранение в номинальном выражении сократятся на 10% относительно максимального значения 2021 г. (в реальном выражении с учетом прогнозируемой годовой инфляции на уровне 4,0% – почти на 20%), но останутся значительно выше допандемийного периода за счет продолжения реализации НП «Здравоохранение» и начала ряда новых крупных программ модернизации инфраструктуры и расширения лекарственного обеспечения отдельных категорий населения. Доля раздела в структуре расходов федерального бюджета сократится с 6,7% в 2020 г. до 4,9% в 2024 г., в структуре ВВП – с 1,2% в 2020 г. до 0,8% в 2024 г. (табл. 12).

Таблица 12

### Динамика расходов федерального бюджета по разделу «Здравоохранение» в 2019–2024 гг.

Показатель	Кассовое исполнение		Оценка	Законопроект		
	2019	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
Расходы, млрд руб.	712,9	1 300,9	1 362,3	1 245,5	1 211,5	1 234,8
Расходы, % ВВП	0,6	1,2	1,1	0,9	0,9	0,8
Расходы, % всех расходов федерального бюджета	3,9	6,7	5,8	5,3	4,9	4,9

Источник: Пояснительная записка, Федеральный закон от 15.10.2020 № 314-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2019 год», законопроект об исполнении федерального бюджета за 2020 год, оценки ВВП Росстата, расчеты авторов.

Курс на сокращение объема бюджетных ассигнований по разделу был утвержден уже действующим законом о федеральном бюджете на 2021 г. и плановый период 2022 и 2023 гг. и в целом соответствует изменившейся ситуации. Завершение адаптации

медицинских организаций к работе в условиях пандемии и начало массовой вакцинации позволяют рассчитывать на снижение потребности системы в экстренном финансировании. Вместе с тем риск возникновения непредвиденных расходов сохраняется. В 2021 г. фактические расходы федерального бюджета по разделу, по оценкам, превысят плановое значение на 177,5 млрд руб. (+15,8%), из них разовые расходы на предотвращение последствий COVID-19 составили 27,7 млрд руб. (+2,5%). Соответствующие резервы на 2022 г. и последующие два года представленным Законопроектом не предусмотрены, что может привести к задержкам реализации ответных мер в случае новых вспышек инфекции.

По сравнению с Законом № 385-ФЗ расходы по разделу предлагается увеличить на 106,3 млрд руб. в 2022 г., на 102,8 млрд руб. – в 2023 г. (оба года +9,3% от плановых значений), на 23,3 млрд руб. – в 2024 г. (+1,9% по сравнению с объемом, предусмотренным на 2023 г.). Наиболее существенные изменения бюджетных ассигнований по разделу связаны с реализацией новых политических инициатив 2021 г. Значимых изменений в составе ранее утвержденных расходов не произошло, однако некоторые мероприятия были перераспределены между программами и федеральными проектами.

Наибольший объем дополнительных ассигнований федерального бюджета получили программы лечения детей с редкими и тяжелыми заболеваниями:

- субсидии фонду «Круг добра» 38,4 млрд руб. в 2022 г., 41,0 млрд руб. – в 2023 г., 2,8 млрд руб. – в 2024 г.;
- субсидии Федеральному центру планирования и организации лекарственного обеспечения на приобретение лекарственных препаратов, зарегистрированных в Российской Федерации, для конкретного ребенка с тяжелым жизнеугрожающим или хроническим заболеванием, в том числе редким (орфанным) заболеванием, либо для групп таких детей: 40,2 млрд руб. – в 2022 г., 43,0 млрд руб. – в 2023 г., 46,0 млрд руб. – в 2024 г.;
- субсидии на лечение детей с тяжелыми, редкими заболеваниями, на закупку дорогостоящих лекарств, техники и средств реабилитации и на проведение высокотехнологичных операций, в том числе за рубежом, в 2022 г. на 14,5 млрд руб., в 2023 г. – на 15,5 млрд руб., в 2024 г. – на 5,8 млрд руб.

Последнее решение представляется не совсем однозначным, так как дополнительные ассигнования ограничиваются только программами лекарственного обеспечения детей. Расходы на программу «14 высокочувствительных нозологий», столкнувшуюся с дефицитом бюджета уже в 2021 г., и трансферт Федеральному фонду обязательного медицинского страхования (далее также ФФОМС, Федеральный фонд ОМС) на финансовое обеспечение оказания медицинской помощи больным онкологическими заболеваниями в 2021–2023 гг. предлагается оставить без изменений (в том числе без корректировки на инфляцию и увеличение численности пациентов, нуждающихся в помощи). Трансферт бюджетам субъектов РФ на лекарственное обеспечение льготных категорий населения будет проиндексирован с учетом уточненной численности получателей набора социальных услуг и обновленного норматива финансовых затрат без реального увеличения объемов финансового покрытия.

#### *Национальный проект «Здравоохранение»*

Финансирование национального проекта «Здравоохранение» не претерпело существенных изменений. Формальное увеличение ассигнований по данному направлению произошло преимущественно за счет погружения в его состав федерального проекта «Модернизация первичного звена здравоохранения Российской

Федерации», ранее имевшего статус ведомственной целевой программы (+90 млрд руб. ежегодно), при этом бюджет указанного проекта не пересматривался по сравнению с ранее утвержденным вариантом.

#### *Бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования*

Основные параметры бюджета ФФОМС были незначительно увеличены по сравнению с плановыми значениями, установленными Федеральным законом от 08.12.2020 № 391-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (далее – Закон № 391-ФЗ). Доходная часть бюджета Федерального фонда ОМС составит 2 779,2 млрд руб. в 2022 г. (+4,6% к предыдущему плановому значению), 2 925,7 млрд руб. – в 2023 г. (+4,5%) и 3 086,3 – в 2024 г. (+5,5% к уровню 2023 г.). Расходы Фонда достигнут 2 801,1 млрд руб. (+5,4%) в 2022 г., 2 951,1 млрд руб. (+5,4%) – в 2023 г. и 3 120,3 млрд руб. (+5,7%) – в 2024 г. Дефицит бюджета, так же, как и в предыдущие годы, предполагается погашать за счет переходящих остатков средств.

Рост доходной части бюджета в основном обусловлен пересмотром прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, результатом которого стало увеличение ожидаемых поступлений от страховых взносов на ОМС и налогов (+90,1 млрд руб., или 33,9% к объему, установленному Законом № 385-ФЗ). Межбюджетные трансферты из федерального бюджета, согласно Законопроекту о бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг. (далее – Законопроект о бюджете ФФОМС), составят в 2022 г. 326,0 млрд руб. (+32,5 млрд руб., или 11,1% к объему, установленному Законом № 385-ФЗ), в 2023 г. – 326,8 млрд руб. (+10,6%), в 2024 г. – 335,1 млрд руб. (+2,5% к уровню 2023 г., установленному законопроектом). Примерно половина прироста доходов от данного источника приходится на новые источники финансирования – дополнительные целевые трансферты федерального бюджета на проведение углубленной диспансеризации (8 млрд руб. в 2022 г.) и медицинской реабилитации (9,2 млрд руб. в 2022 г., 10 млрд руб. в 2023–2024 гг.), прочие – на перерасчет регулярных трансфертов на компенсацию выпадающих доходов в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов (в том числе в связи с установлением новых льгот) и обеспечение нестраховых расходов ФФОМС (высокотехнологичная медицинская помощь (ВМП) вне базовой программы и родовой сертификат). Размер трансферта на финансовое обеспечение оказания медицинской помощи больным онкологическими заболеваниями остался без изменений.

Несмотря на формальное увеличение бюджета Федерального фонда ОМС, финансовое обеспечение бесплатной медицинской помощи по большинству направлений фактически ухудшится. Установленный Законопроектом о бюджете ФФОМС размер субвенции территориальным фондам ОМС соответствует формальному размеру подушевого норматива финансового обеспечения базовой программы ОМС на 2022 г. в размере 14 173,9 руб. (+2,9% к предыдущему году), на 2023 г. – 14 949,9 руб. (+5,5%), на 2024 г. – 15 834,7 руб. (+3,0%). Все предлагаемые нормативы оказались ниже плановых значений, установленных действующей Программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2021 г. и на плановый период 2022 и 2023 гг., а темпы прироста нормативов на 2022 и 2024 гг. не покрывают прогнозируемого уровня инфляции. В базовую программу ОМС также не включена в полном объеме оплата госпитализаций в связи с COVID-19. В 2022 г. за счет субвенции планируется профинансировать 43,5% от расчетной потребности, в 2023 г. – 20,3%, в 2024 г. – 8,3%. Остальной объем планируется покрыть за счет межбюджетных трансфертов из резервного фонда Правительства РФ.

Некоторого улучшения финансового обеспечения медицинской помощи по ОМС можно ожидать в ряде субъектов РФ с наиболее высоким коэффициентом ценовой дифференциации бюджетных услуг (Республика Саха (Якутия), Камчатский край, Магаданская область, Чукотский автономный округ, Ненецкий автономный округ), субвенция которым увеличится благодаря повышению предельного значения коэффициента с 4,5 до 5,5. Вместе с тем указанное перераспределение планируется осуществить в рамках средств ОМС, что дополнительно сократит объем средств, выделяемых другим регионам.

Скрытое снижение доступности медицинской помощи возможно также в сегменте ВМП-II – высокотехнологичной медицинской помощи, оказываемой вне базовой программы ОМС. Первоначальный проект бюджета Федерального фонда ОМС от 24 августа 2021 г. предусматривал существенное увеличение трансферта по данному направлению (+31,6 млрд руб., или 30% к уровню 2021 г.), что позволило бы впервые за последние несколько лет существенно расширить перечень оплачиваемых методов ВМП и количество квот. В обновленном проекте размер финансирования сокращен до 112,5 млрд руб. (+2,5% к уровню 2021 г., что вновь ниже уровня прогнозируемой инфляции – 5,8%).

Сокращение межбюджетных трансфертов затронуло также программу углубленной диспансеризации. Первоначальным проектом соответствующий трансферт предусматривался на весь бюджетный период, новым проектом бюджета ФФОМС – только на 2022 г., с принятием решения о продлении мероприятия в следующем бюджетном цикле. Идея проведения углубленной диспансеризации также не поддерживается отдельными экспертами, указывающими на недостаток свободных мощностей для ее проведения в условиях продолжающейся пандемии новой коронавирусной инфекции. По предварительной оценке, в прохождении углубленной диспансеризации в 2021 г. нуждались 8,7 млн человек.

Единственным направлением деятельности ФФОМС, получившим существенное увеличение финансирования, стала оплата медицинской помощи, оказываемой федеральными медицинскими центрами. Первоначальные плановые значения были рассчитаны на основании объемов медицинской помощи, оказанной в 2019 г., и оказались недостаточными. В 2021 г. Правительство РФ было вынуждено направить на эти цели дополнительные 25 млрд руб. сверх первоначально установленного планового объема 119,4 млрд руб. В 2022 г. финансирование федерального сегмента будет увеличено со 125,4 млрд руб. до 154,4 млрд руб. Соответствующие средства предусмотрены в составе нормированного страхового запаса ФФОМС. Приоритетная поддержка данного сегмента на фоне фактического снижения расходов Федерального фонда ОМС по иным направлениям вызывает опасения, так как именно федеральный сегмент сегодня характеризуется наиболее высоким риском неэффективного расходования средств в силу исключения из процесса независимых субъектов контроля качества медицинской помощи.

Наряду с увеличением финансирования федерального сегмента в составе нормированного страхового запаса Фонда предусмотрены две новые категории расходов:

- на формирование резерва средств в сумме по 30 млрд руб. ежегодно на 2022–2024 гг., распределение которого будет осуществляться по решениям Правительства РФ в случае незапланированного роста объемов медицинской помощи в условиях чрезвычайной ситуации;
- на финансовое обеспечение мероприятий по развитию и эксплуатации государственной информационной системы в сфере обязательного медицинского страхования в размере 3,3 млрд руб. ежегодно.

Увеличение финансирования федерального сегмента и появление новых категорий расходов обуславливает дальнейший рост нормированного страхового запаса ФФОМС. За два последних года нормированный страховой запас увеличился в 10 раз: с 21 млрд руб. в 2020 г. до 210,5 млрд руб. в 2022 г., при этом выделенные средства де-факто выводятся из объема субвенции территориальным фондам ОМС на реализацию территориальных программ ОМС.

В целом представленный проект бюджета ФФОМС несет ряд серьезных рисков. Установление прироста расходов на оплату медицинской помощи на уровне ниже ожидаемых темпов инфляции и перераспределение расходов в пользу федеральных учреждений и дополнительных задач Федерального фонда ОМС, не связанных напрямую с оплатой медицинской помощи, создает угрозу формирования скрытого дефицита базовой программы ОМС, следствием которого станет снижение качества и доступности бесплатной медицинской помощи для широких масс населения.

### Расходы на социальное обеспечение

Согласно Пояснительной записке, федеральный бюджет в части расходов на социальную политику, как и в предыдущем году, сформирован с учетом реализации национальных целей и целевых показателей, заданных Указом Президента России № 474 по обеспечению устойчивого роста численности населения Российской Федерации, снижению уровня бедности в 2 раза по сравнению с показателем 2017 г.

Формирование бюджетных ассигнований на 2022 и 2023 гг. осуществлялось на основе бюджетных ассигнований, утвержденных Законом № 385-ФЗ, бюджетные ассигнования 2024 г. приняты равными утвержденным Законом № 385-ФЗ на 2023 г. При этом законодательно установленный объем бюджетных ассигнований был уточнен не только на прогнозный уровень инфляции (индекс роста потребительских цен) и в связи с изменением численности (контингента) получателей социальных выплат и пособий, пенсий, грантов, но и согласно принятым решениям по оптимизации (уменьшению) в целях приоритизации мероприятий, направленных на социальную поддержку граждан, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в 2022–2024 гг. (например, по комплексу процессных мероприятий «Активная политика занятости населения и социальная поддержка безработных граждан»). В связи с этим доля расходов на социальную политику в общем объеме расходов федерального бюджета снизится по сравнению с 2021 г. (2021 г. – 26,5%, 2022 г. – 24,6%, 2023 г. – 25,5%, 2024 г. – 25,3%). В 2022 г. по сравнению с 2021 г. наблюдается снижение расходов по всем подразделам, за исключением расходов на прикладные научные исследования. При этом не снижены расходы на адресные меры социальной поддержки, в первую очередь семей с детьми, как категории наиболее подверженной рискам бедности. Однако в 2023 и 2024 гг. тенденция меняется, и наблюдается увеличение расходов практически по всем подразделам раздела «Социальная политика» и в целом на социальную политику (табл. 13). Структура расходов на социальную политику остается практически неизменной. Наибольший объем в ней занимают расходы на пенсионные выплаты.

Таблица 13

Динамика расходов на «Социальную политику» в 2020–2024 гг., млрд руб.

Наименование	2020 г. Факт	2021 г. Закон № 385- ФЗ (роспись)	2022 г. (Законо- проект)	2023 г. (Законо- проект)	2024 г. (Законо- проект)

Социальная политика, всего	6 990,3	6 208,8	5 837,8	6 275,8	6 342,4
Пенсионное обеспечение	3 986,3	3 514,6	3 372,7	3 439,3	3 428,7
Социальное обслуживание населения	35,4	20,6	19,9	20,9	21,0
Социальное обеспечение населения	1 370,2	1 425,3	1 194,0	1 408,7	1 369,2
Охрана семьи и детства	1 577,8	1 207,5	1 207,1	1 360,3	1 475,3
Прикладные научные исследования	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5
Другие вопросы в области социальной политики	20,2	40,3	43,6	46,1	47,7
<i>Доля расходов федерального бюджета по разделу «Социальная политика» в ВВП, %</i>	<i>6,6</i>	<i>5,0</i>	<i>4,4</i>	<i>4,4</i>	<i>4,2</i>

Источник: Законопроект, Приложение 15 к Закону № 385-ФЗ, данные budget.gov.ru, отчет Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета за 2020 г., Росстат, расчеты авторов.

По национальному проекту «Демография» на 2022–2024 гг. по сравнению с Законом № 385-ФЗ предусмотрено снижение расходов в 2022 г. и увеличение в 2023–2024 гг. Снижение расходов в 2022 г. связано с сокращением объемов предоставления материнского (семейного) капитала, что объясняется в Пояснительной записке уточнением численности получателей. При этом по сравнению с предыдущим годом наблюдается ежегодное увеличение расходов. Расходы на реализацию федерального проекта «Финансовая поддержка семей при рождении детей» увеличатся, в первую очередь в связи с уточнением численности получателей «семейных» мер, расширением «географии» регионов – получателей субсидии на осуществление ежемесячной денежной выплаты, назначаемой в случае рождения третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста 3-х лет, и уточнением величины прожиточного минимума для детей в субъектах Российской Федерации, а также изменением условий программы «Семейная ипотека».

Увеличение расходов по федеральному проекту «Старшее поколение» связано с обеспечением введения в эксплуатацию объектов капитального строительства для размещения граждан в стационарных организациях социального обслуживания при использовании субъектами Российской Федерации механизмов инвестирования в экономику Российской Федерации в 2022–2024 гг. в целях стимулирования органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по привлечению внебюджетных источников финансирования на реализацию мероприятий федерального проекта.

Расходы по федеральному проекту «Укрепление общественного здоровья» остаются стабильными (сохраняются относительно Закона № 385-ФЗ). Наблюдается некоторый рост относительно Закона № 385-ФЗ расходов по федеральному проекту «Спорт – норма жизни». Расходы по федеральному проекту «Содействие занятости» относительно Закона № 385-ФЗ существенно увеличены в 2023 г. и значительно снижены в 2024 г., что, согласно Пояснительной записке, связано с необходимостью завершения до 2023 г. мероприятий, направленных на обеспечение 100%-ной доступности дошкольного образования для детей в возрасте до 3-х лет (перераспределение этих расходов с 2024 г.).

Расходы на реализацию государственной программы «Социальная поддержка граждан» демонстрируют ежегодный рост относительно Закона № 385-ФЗ, а по сравнению с предыдущим годом снижаются в 2022 г. и ежегодно растут в 2023–2024 гг. (с 2022 г. расходы на научные исследования и разработки реализуются в рамках государственной программы «Научно-технологическое развитие Российской Федерации», расходы на меры разового характера, включая расходы на предотвращение

последствий COVID-19, не предусмотрены). Расходы на федеральные проекты, не входящие в состав национальных проектов («Модернизация сферы социального обслуживания и развитие сектора негосударственных организаций в сфере оказания социальных услуг» и «Содействие субъектам Российской Федерации в реализации адресной социальной поддержки граждан»), ежегодно растут как относительно Закона № 385-ФЗ, так и по сравнению с предыдущим годом, что, согласно Пояснительной записке, в основном связано с пересчетом величины прожиточного минимума пенсионера, а также прожиточного минимума для детей в субъектах Российской Федерации. Также предусмотрен ежегодный рост расходов на реализацию комплексов процессных мероприятий: предоставление мер государственной поддержки отдельным категориям граждан, включая пенсионеров, ветеранов, инвалидов, граждан, подвергшихся воздействию радиации, детей-сирот, а также некоторые меры поддержки семей с детьми. При этом существенный рост в 2022–2023 гг. демонстрируют расходы комплекса процессных мероприятий «Предоставление мер государственной поддержки семьям с детьми» в связи с введением с 1 июля 2021 г. в соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» ежемесячного пособия женщине, вставшей на учет в медицинской организации в ранние сроки беременности и ежемесячного пособия на ребенка в возрасте от 8 до 17 лет. Расходы на предоставление мер государственной поддержки инвалидам остаются практически стабильными (сохраняются относительно Закона № 385-ФЗ), расходы на предоставление мер государственной поддержки детям-сиротам демонстрируют незначительное увеличение, другим категориям граждан – незначительное сокращение в 2022–2023 гг.

Расходы на реализацию государственной программы «Доступная среда» демонстрируют рост относительно Закона № 385-ФЗ, однако запланированные на 2022–2024 гг. расходы на 6–7% ниже уровня 2021 г. Это связано с увеличением расходов на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, включая изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий, на 3,9 млрд руб. относительно Закона № 385-ФЗ, что объясняется в Пояснительной записке обеспечением выполнения соответствующих обязательств в полном объеме. При этом уровень расходов 2022–2024 гг. не достигает уровня 2021 г., что может привести к снижению уровня обеспеченности инвалидов техническими средствами реабилитации.

Расходы на реализацию государственной программы «Содействие занятости» демонстрируют существенное снижение как относительно Закона № 385-ФЗ (на 16–17%), так и относительно уровня 2021 г. (на 29%), в связи со снижением расходов на реализацию мероприятий активной политики занятости населения и социальной поддержки безработных граждан, что объясняется в Пояснительной записке исполнением поручения Президента Российской Федерации от 8 июля 2020 г. № Пр-1081 о восстановлении в IV квартале 2021 г. численности занятого населения до уровня 2019 г., предполагающего стабилизацию ситуации на рынке труда, а также с отсутствием в 2022–2024 гг. расходов на меры по предотвращению последствий COVID-19.

### **Расходы на пенсионное обеспечение**

В соответствии с Законопроектом расходы федерального бюджета по разделу «Пенсионное обеспечение» в 2022–2024 гг. составят 3 364,2 млрд руб., 3 429,6 млрд руб. и 3 417,8 млрд руб. соответственно. В долях ВВП расходы будут сокращаться в указанный период с 2,5% ВВП до 2,3% ВВП. Также в реальном выражении в 2022–2024 гг. будут снижаться расходы бюджета Пенсионного фонда РФ (далее – ПФР) с 7,6% ВВП до 7,4% ВВП в соответствии с проектом Федерального закона «О бюджете Пенсионного



фонда Российской Федерации на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» (далее – Проект бюджета ПФР).

Снижение объема трансферта из федерального бюджета на обязательное пенсионное страхование с 2021 г. по 2024 г. (почти в 4 раза в номинальном выражении: с 427,6 млрд руб. до 107,2 млрд руб.) может быть частично обусловлено сокращением численности получателей страховых пенсий по причине повышения пенсионного возраста. В то же время столь значительное снижение указанного трансферта требует дополнительного обоснования, особенно в условиях ожидаемого сокращения среднего размера страховой пенсии относительно величины прожиточного минимума в 2022–2024 гг.

Под влиянием снижения длительности «советского стажа» у лиц, выходящих на пенсию, объем межбюджетных трансфертов на валоризацию величины расчетного пенсионного капитала сокращается в период с 2022 г. по 2024 г. с 0,53% ВВП до 0,48% ВВП.

В соответствии с Проектом бюджета ПФР расходы бюджета Пенсионного фонда РФ на выплату страховых пенсий под влиянием повышения пенсионного возраста сократятся с 6,1% ВВП в 2022 г. до 5,8% ВВП в 2024 г. Расходы бюджета Пенсионного фонда РФ на социальное обеспечение населения в рассматриваемый период также снизятся относительно ВВП (соответственно с 0,45 до 0,42% ВВП).

Обращает на себя внимание неравномерная динамика расходов по направлению «Выплата федеральной социальной доплаты к пенсии» в период с 2021 г. по 2024 г.. Если в 2022 г. объем расходов по указанному направлению сократится в номинальном выражении на 12,0% по сравнению с предыдущим годом, то в последующие годы он, напротив, увеличится на 15,6 и 18,6% соответственно. Такая динамика расходов в 2021–2022 гг. не соответствует динамике численности получателей федеральной социальной доплаты к пенсии: согласно данным Росстата<sup>1</sup> на 1 января 2021 г. численность получателей федеральной социальной доплаты к пенсии составляла 2,9 млн человек, а в соответствии с Пояснительной запиской в 2022–2023 гг. эта численность станет выше и составит 3,1 млн человек.

Ежегодное сокращение в реальном выражении объема расходов по направлению «Предоставление мер государственной поддержки инвалидам» (на 1,6% – в 2022 г., 0,9% – в 2023 г. и 1,0% – в 2024 г.), даже с учетом заложенной индексации выплат, свидетельствует о том, что объемы финансирования по указанному направлению в 2022–2024 гг. планировались с учетом существенного сокращения численности инвалидов. Представляется, что такой прогноз динамики численности инвалидов требует более детального анализа и обоснования, в том числе учета негативных последствий распространения коронавирусной инфекции.

В то же время расходы бюджета Пенсионного фонда РФ по направлению «Охрана семьи и детства» в период с 2021 г. по 2024 г. увеличатся относительно ВВП более чем в 1,5 раза: с 0,36% ВВП до 0,55% ВВП. Указанный рост расходов обусловлен в том числе введением ежемесячного пособия беременным женщинам со среднедушевыми доходами ниже величины прожиточного минимума и ежемесячного пособия на детей от 8 до 17 лет из неполных малоимущих семей.

Из пояснительной записки к Проекту бюджета ПФР следует, что среднегодовой размер страховой пенсии в реальном выражении в период с 2022 г. по 2024 г. увеличится крайне незначительно – лишь на 0,5–0,7%, а среднегодовой размер социальной пенсии в 2023 г. даже снизится в реальном выражении относительно предыдущего года на 0,3%

---

<sup>1</sup> Росстат. Численность пенсионеров, получающих социальные доплаты к пенсии в целях доведения уровня материального обеспечения пенсионера до величины прожиточного минимума пенсионера в Российской Федерации. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13877>

(табл. 14). Кроме того, размер страховых пенсий по старости неработающих пенсионеров и размер страховых пенсий в целом существенно сократятся относительно прожиточного минимума пенсионера с 2022 г. по 2024 г., а размер социальной пенсии в 2023–2024 гг. будет даже ниже прожиточного минимума пенсионера. Такая негативная динамика размеров пенсий будет сдерживать рост реальных денежных доходов населения и ограничит возможности по снижению уровня бедности в 2 раза к 2030 г. В связи с этим целесообразно возобновить индексацию пенсий работающим пенсионерам и зарезервировать средства для проведения дополнительной индексации пенсий.

Таблица 14

Размеры пенсий и их индексация в 2022–2024 гг.

Показатель	2022 г.	2023 г.	2024 г.
	руб.		
Среднегодовой размер страховой пенсии	17 115	17 888	18 730
Среднегодовой размер страховой пенсии по старости неработающих пенсионеров	18 521	19 480	20 473
Среднегодовой размер социальной пенсии	10 791	11 191	12 095
	%		
Реальный размер страховой пенсии	100,7	100,5	100,7
Реальный размер страховой пенсии по старости неработающих пенсионеров	101,3	101,1	101,1
Реальный размер социальной пенсии	102,3	99,7	103,9
	% ПМП		
Соотношение среднегодового размера страховой пенсии с ПМП	166,5	158,4	154,7
Соотношение среднегодового размера страховой пенсии по старости неработающих пенсионеров с ПМП	180,2	172,5	169,1
Соотношение среднегодового размера социальной пенсии с ПМП	105,0	99,1	99,9
	%		
Индексация страховой пенсии	5,9	5,6	5,5
Индексация социальных пенсий	7,7	2,5	9,9

Источник: расчеты авторов на данных пояснительной записки к Проекту бюджета ПФР.

## 6. Финансовые взаимоотношения с регионами

### Сбалансированность региональных бюджетов

Динамика основных параметров субфедеральных бюджетов в 2022–2024 гг. будет определяться двумя группами факторов: преодоление последствий пандемии коронавирусной инфекции и решениями, направленными на достижение целей национального развития.

По предварительным оценкам, в 2021 г. регионы, вероятнее всего, выйдут из состояния бюджетного дефицита и завершат финансовый год с суммарным профицитом в 0,1% ВВП (рис. 2). Отметим, что в проектировках 2020 г. на бюджетный цикл 2021–2023 гг. закладывался более пессимистичный прогноз относительно сбалансированности региональных бюджетов: ожидалось, что дефицит в пределах 0,2–0,4% ВВП будет иметь место в ближайшие 2 года, и лишь к 2023 г. будет достигнута сбалансированность. Однако благодаря комплексному сочетанию экономических мер, направленных на преодоление последствий пандемии, а также росту финансовой помощи из федерального центра и благоприятной конъюнктуре на сырьевых рынках регионам удалось справиться с бюджетным дефицитом раньше запланированного срока. В связи с этим на первый план в Основных направлениях выходит повестка о реализации национальных проектов и достижении приоритетных целей социально-экономического развития страны.

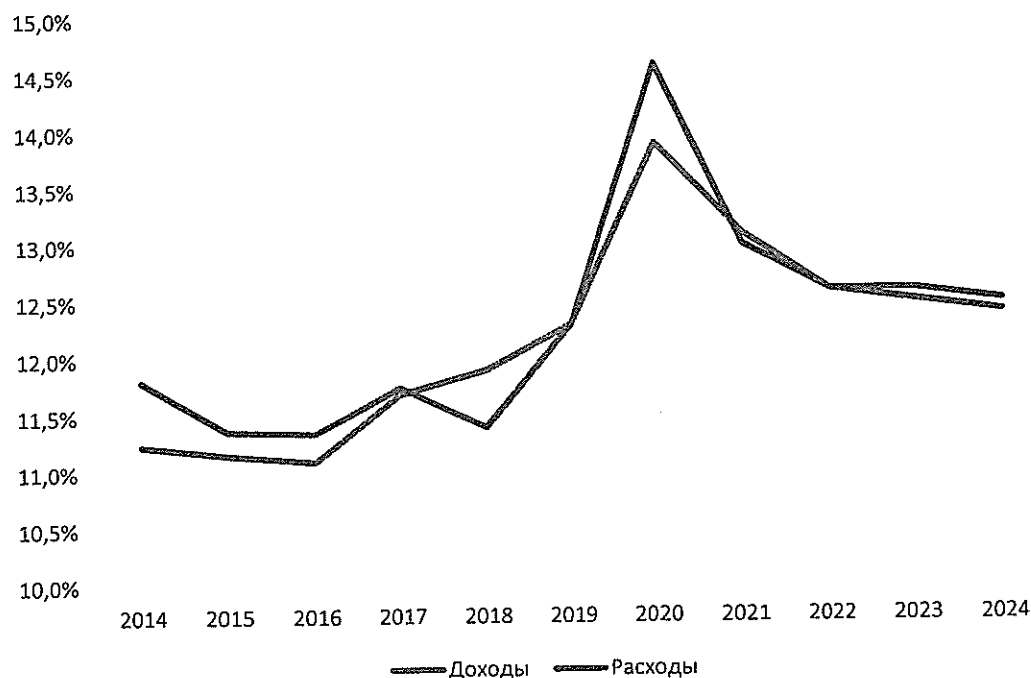


Рис. 2. Доходы и расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, % ВВП

Источник: Федеральное казначейство, Основные направления, расчеты авторов.

Объем налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов в 2022–2024 гг. будет ежегодно расти на 6–7% в номинальном выражении и сохраняться на стабильном уровне по отношению к ВВП за счет принятия дополнительных мер

поддержки, направленных на увеличение собственных доходов бюджетов регионов и стимулирование экономического развития.

В 2022–2024 гг. планируется увеличение нагрузки на расходную часть региональных бюджетов в связи с планами по реализации национальных проектов, дальнейшим повышением оплаты труда работникам бюджетного сектора, увеличением величины МРОТ, индексацией на уровень инфляции социальных пособий, а также с ожидаемым ростом инвестиционных расходов, в том числе в рамках индивидуальных программ развития регионов с низким уровнем социально-экономического развития. Ожидается ежегодное наращивание расходов консолидированных бюджетов субъектов темпами, в среднем несколько опережающими темпы роста доходов. Таким образом, в 2022–2024 гг. прогнозируется дефицит консолидированных бюджетов субъектов РФ в пределах 0,1% ВВП. В числе источников финансирования дефицита региональных бюджетов в рассматриваемом периоде указываются ценные бумаги, кредиты от кредитных организаций, изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджетов субъектов и прочие источники финансирования.

Кроме того, здесь не учитываются возможные риски ужесточения пандемии и падения цен на энергоносители.

Таким образом, заложенные в Законопроект ожидания относительно динамики доходов и расходов региональных бюджетов могут оказаться более оптимистичными, чем в реальности, а запланированный дефицит усугубит риск несбалансированности на субфедеральном уровне.

### *Трансферты регионам*

Резкий прирост межбюджетных трансфертов в 2020 г. был вызван необходимостью реагирования на пандемийный кризис, но уже в 2021 г. был взят курс на постепенное снижение объема федеральной поддержки региональных бюджетов. Так, общий объем межбюджетных трансфертов регионам из федерального бюджета, по предварительным оценкам, в 2021 г. составит 2,81% ВВП, или 14,5% расходов федерального бюджета (табл. 15). В 2022–2024 гг. продолжится снижение общего объема трансфертов (в долях ВВП) до уровня 2019 г. При этом объем трансфертов на реализацию национальных проектов, а также их доля в общем объеме трансфертов растут, что следует оценивать положительно.

Таблица 15

### Межбюджетные трансферты в 2016–2024 гг.

Показатель	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
% ВВП									
<b>ВСЕГО, в том числе:</b>	<b>1,83</b>	<b>1,84</b>	<b>1,95</b>	<b>2,17</b>	<b>3,46</b>	<b>2,81</b>	<b>2,40</b>	<b>2,35</b>	<b>2,24</b>
на реализацию национальных проектов				0,52	0,76	0,66	0,70	0,72	0,73
<b>Дотации, в том числе:</b>	<b>0,77</b>	<b>0,83</b>	<b>0,99</b>	<b>0,84</b>	<b>1,22</b>	<b>0,81</b>	<b>0,72</b>	<b>0,68</b>	<b>0,65</b>
на выравнивание бюджетной обеспеченности	0,60	0,67	0,62	0,61	0,67	0,58	0,57	0,54	0,52
Субсидии	0,42	0,46	0,36	0,51	0,95	1,00	1,08	1,11	1,15
Субвенции	0,39	0,36	0,32	0,36	0,57	0,44	0,34	0,33	0,36
Иные межбюджетные трансферты	0,26	0,20	0,28	0,46	0,73	0,56	0,26	0,23	0,07
<b>ВСЕГО без субвенций</b>	<b>1,44</b>	<b>1,49</b>	<b>1,64</b>	<b>1,81</b>	<b>2,89</b>	<b>2,37</b>	<b>2,06</b>	<b>2,03</b>	<b>1,87</b>

Показатель	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
% от общего объема расходов федерального бюджета									
<b>ВСЕГО, в том числе:</b>	9,5	10,3	12,2	13,1	16,2	14,5	13,5	13,2	12,9
на реализацию национальных проектов				3,1	3,6	3,4	3,9	4,1	4,2
Дотации, в том числе:	4,0	4,6	6,2	5,1	5,7	4,2	4,0	3,8	3,8
на выравнивание бюджетной обеспеченности	3,1	3,7	3,9	3,7	3,1	3,0	3,2	3,1	3,0
Субсидии	2,2	2,6	2,3	3,1	4,4	5,2	6,1	6,2	6,6
Субвенции	2,0	2,0	2,0	2,2	2,7	2,3	1,9	1,8	2,1
Иные межбюджетные трансферты	1,3	1,1	1,8	2,8	3,4	2,9	1,5	1,3	0,4
<b>ВСЕГО без субвенций</b>	<b>7,5</b>	<b>8,3</b>	<b>10,3</b>	<b>10,9</b>	<b>13,5</b>	<b>12,2</b>	<b>11,6</b>	<b>11,4</b>	<b>10,8</b>
% от общего объема трансфертов									
<b>ВСЕГО, в том числе:</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
на реализацию национальных проектов				24,0	22,0	23,4	29,2	30,7	32,7
Дотации, в том числе:	41,9	44,9	50,6	38,7	35,2	28,8	29,9	29,1	29,2
на выравнивание бюджетной обеспеченности	32,8	36,4	31,5	28,3	19,4	20,5	23,7	23,1	23,3
Субсидии	22,7	24,8	18,7	23,3	27,4	35,7	45,1	47,1	51,4
Субвенции	21,3	19,3	16,2	16,6	16,4	15,7	14,0	13,9	16,2
Иные межбюджетные трансферты	14,1	11,0	14,5	21,4	21,0	19,8	11,0	9,9	3,2
<b>ВСЕГО без субвенций</b>	<b>78,7</b>	<b>80,7</b>	<b>83,8</b>	<b>83,4</b>	<b>83,6</b>	<b>84,3</b>	<b>86,0</b>	<b>86,1</b>	<b>83,8</b>

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

Однако, как видно из *табл. 16*, сокращение реального объема трансфертов в 2022–2024 гг. в сочетании с падением налоговых и неналоговых доходов в 2022–2023 гг. приведет к снижению реального объема доходов консолидированных региональных бюджетов. Это создает риски для сбалансированности и долговой устойчивости региональных и местных бюджетов. Кроме того, это может негативно отразиться на общей дифференциации уровня бюджетной обеспеченности регионов.

Таблица 16

## Доходы консолидированных региональных бюджетов, % ВВП

	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
<b>Доходы, в том числе:</b>	<b>13,93</b>	<b>13,07</b>	<b>12,57</b>	<b>12,51</b>	<b>12,43</b>
Налоговые и неналоговые доходы	10,47	10,26	10,17	10,16	10,20
Межбюджетные трансферты из федерального бюджета	3,46	2,81	2,40	2,35	2,24
<b>Расходы, всего</b>	<b>14,56</b>	<b>12,98</b>	<b>12,61</b>	<b>12,55</b>	<b>12,45</b>

Источник: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг., Росстат, расчеты авторов.

Объем дотаций в долях ВВП значительно возрос в 2020 г. за счет резкого увеличения дотаций на обеспечение бюджетной сбалансированности, однако в 2022–2024 гг. заметно снижается (*табл. 15*). И хотя номинальный объем дотаций на выравнивание в 2022–2024 гг. по сравнению с 2021 г. растет, в реальном выражении

дотации на выравнивание в 2022–2024 гг. оказываются ниже уровня 2016 г., что исключает выравнивающий эффект от перераспределения части налога на прибыль организаций и также может привести к росту дифференциации регионов по уровню бюджетной обеспеченности.

Субвенции в 2022 и 2023 гг. продолжат сокращаться (хотя в 2024 г. предусмотрен их рост) после всплеска 2020 г., вызванного необходимостью обеспечить социальные выплаты безработным.

Для субсидий характерен значительный рост в 2022–2024 гг. (1,15% ВВП в 2024 г. против 0,46% ВВП в 2016 г., т.е. в 2,5 раза в реальном выражении). Рост субсидий будет сопровождаться довольно резким сокращением иных межбюджетных трансфертов. В целом объем субсидий и иных межбюджетных трансфертов будет сокращаться: если по итогам 2021 г. он должен составить 1,56% ВВП, то по итогам 2024 г. – 1,22% ВВП.

Между тем доля дотаций (нецелевой финансовой помощи) в 2022–2024 гг. будет балансировать на уровне 34–35% от общего объема трансфертов без учета субвенций, хотя даже в кризисном 2020 г. она составила 42% (максимум был зафиксирован в 2018 г. и составил 60,4%). То есть сокращение реального объема целевых межбюджетных трансфертов и переориентация федеральной межбюджетной политики на использование более формализованных инструментов (субсидий по сравнению с иными межбюджетными трансфертами) не приведут к повышению гибкости региональных властей в проведении собственной бюджетной политики, поскольку реальный объем нецелевой помощи расти не будет.

#### *Бюджетные кредиты*

В новом бюджетном цикле возобновляется практика предоставления регионам бюджетных кредитов. В соответствии с Законопроектом, в 2022 г. регионам могут предоставляться бюджетные кредиты за счет уменьшения остатков средств федерального бюджета, образовавшихся на 1 января 2022 г., на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов. Плата за пользование указанными бюджетными кредитами составляет 3% годовых, максимальный срок предоставления не указан. Также устанавливается плата за пользование бюджетными кредитами на пополнение остатка средств на едином счете бюджета в размере 0,1% годовых.

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

\* \* \*

По итогам рассмотрения параметров межбюджетных отношений на 2022–2024 гг. можно сделать выводы о присутствии как позитивных, так и негативных тенденций.

*Позитивным трендом* являются рост реального объема межбюджетных трансфертов на реализацию национальных проектов и переориентация на использование субсидий вместо иных межбюджетных трансфертов, что позволяет обеспечить большую

согласованность целевой финансовой помощи регионам с национальными приоритетами развития.

*К негативным тенденциям* можно отнести слишком резкое снижение реального объема межбюджетных трансфертов регионам, а также опережающий рост расходов региональных бюджетов в связи с реализацией федеральных приоритетов. Кроме того, резкое снижение доли дотаций в общем объеме финансовой помощи (без учета субвенций) регионам не будет способствовать самостоятельности и гибкости региональных властей в проведении собственной бюджетной политики.

Основными направлениями дальнейшего развития межбюджетных отношений могут быть:

- повышение доходной базы и налоговой самостоятельности регионов и муниципальных образований (в частности, через установление размера общего объема выравнивающих дотаций регионам в процентах к НДС, закрепление отчислений от всех налогов на совокупный доход в местные бюджеты, отмену федеральных льгот по региональным и местным налогам, отказ от регулирования НК РФ максимальных размеров ставок по региональным и местным налогам);
- уменьшение доли целевых трансфертов регионам при одновременном повышении гибкости регионов в их использовании (в частности, через сокращение количества и объема отдельных субсидий в пользу блочных грантов, а также увеличение объема дотаций).

## 7. Выводы

Представленный проект федерального бюджета на 2022 год и на плановый период 2023–2024 годов отвечает текущим задачам и вызовам экономической политики.

Сохранение высокого уровня неопределенности относительно темпов роста мировой экономики и продолжения пандемии коронавируса определяет высокие внешние риски для развития экономики России, проект бюджета оставляет Правительству РФ пространство для маневра и финансирования антикризисных мер, без увеличения доли бюджетных расходов сверх средних многолетних уровней.

Изменения в структуре бюджетных расходов носят логичный характер, и связаны с завершением действия антикризисных и противопандемийных мер, а также трендов в бюджетной политике ведущих стран мира.