
Макроэкономика

ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА 2022–2024 ГОДЫ: ОБЕСПЕЧЕНИЕ УСТОЙЧИВОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ

И. А. СОКОЛОВ

Отличительными чертами проекта федерального бюджета на 2022–2024 годы являются незначительный рост доходной части бюджета, заметное сокращение в долях ВВП бюджетных трат и их перераспределение по сравнению с пандемической структурой государственных расходов, поддержание профицитного сальдо. Основной целью бюджетной политики в пределах трехлетнего горизонта будет оставаться обеспечение устойчивости государственных финансов. Среди инструментов такого обеспечения – бюджетное правило и накопление резервных средств в Фонде национального благосостояния (ФНБ) на случай негативного сценария развития ситуации в мировой экономике.

Ключевые слова: федеральный бюджет на 2022–2024 годы, государственные финансы, бюджетное правило, Фонд национального благосостояния.

JEL: E62, H12, H61.

Правительство России подготовило проект федерального бюджета на 2022–2024 гг. и внесло его в Государственную Думу. Как видно из таблицы, доходы федерального бюджета в ближайшие три года должны будут прирастать в номинальном выражении темпами ниже инфляции (1–2% против 4%), что означает их снижение в реальном выражении. С учетом прогнозируемой опережающей динамики ВВП доходы федерального бюджета сократятся к 2024 г. по сравнению с их оценкой за 2021 г. на 2,1 п.п. ВВП, причем как нефтегазовые (на 1,1 п.п.), так и ненефтегазовые (на 0,9 п.п.).

Согласно проекту нефтегазовые доходы после роста в 2022 г. на 12,7% по сравнению с текущим годом в последующие два года будут снижаться в номинальном выражении, возвращаясь к уровню 2021 г. Ожидается рост ненефтегазовых доходов федерального бюджета на 1,1% в 2022 г. и в среднем на 5,6% в 2023–2024 гг. к предыдущему году при прогнозируемой инфляции в 4%. Несмотря на то что доля нефтегазовых поступлений в структуре доходов за последние пять лет устойчиво снижалась с 43 до 35%, корреляция между

среднегодовой ценой нефти в рублях и доходами бюджета составляет порядка 84%. Это означает, во-первых, сохранение зависимости федерального бюджета от цены на нефть даже несмотря на то, что Минфин России совместно с Центробанком управляют курсом доллара посредством бюджетного правила; во-вторых, по-прежнему значимое влияние стоимости нефти и обменного курса рубля на не связанные с добычей полезных ископаемых отрасли экономики.

Отличительной чертой проекта бюджета является обилие налоговых новаций, которые в основном направлены на обеспечение стабильности налоговых условий, повышение эффективности налогового стимулирования и улучшение качества налогового администрирования. В частности, речь идет о мерах по системному совершенствованию механизма взимания НДС при международной торговле услугами; о введении стандартного налогового вычета по НДФЛ для налогоплательщиков, на иждивении которых находятся дети и подопечные, признанные недееспособными; о реформировании системы льгот по инди-

Соколов Илья Александрович, заведующий лабораторией исследований бюджетной политики РАНХиГС при Президенте Российской Федерации; директор Института макроэкономических исследований ВАВТ Минэкономразвития России, канд. экон. наук (Москва), e-mail: sokolov-ia@ranepa.ru

видуальным инвестиционным счетам нового типа (для привлечения денежных средств граждан в финансовый сектор на долгосрочной основе); о переходе к налогообложению доходов от трудовой деятельности, получаемых нерезидентами, по ставке, установленной для резидентов; о введении по налогу на прибыль дополнительных преференций для ИТ-компаний (инвестиционный налоговый вычет и повышающий коэффициент к норме амортизации); об отказе от налогообложения прибыли контролируемой иностранной компании (иностранной структуры без образования юридического лица) в случаях, когда возможность определения этой прибыли отсутствует из-за особенностей создания и ведения деятельности, установленных личным законом данных компаний; о дальнейшем развитии налогового законодательства по направлениям международной налоговой кооперации со странами ОЭСР и «Группы двадцати» и реализации политики деофшоризации; об установлении преференциального налогового режима на Курильских островах; о введении бездекларационного режима уплаты едино-

го 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»); о переходе к единому налоговому платежу (счету) для организаций и индивидуальных предпринимателей («налоговый кошелек»), позволяющему бизнесу платить налоги одним платежным поручением, и ряде других.

В то же время проект содержит некоторые инициативы, являющиеся дискуссионными. В частности, предложено введение акциза на «калорийные безалкогольные газированные напитки» с целью «ограничения потребления таких продуктов» и получения «дополнительных доходов». На наш взгляд, эта мера может быть избыточной. Во-первых, негативное воздействие на здоровье данных продуктов наблюдается только в случае их систематического употребления в совокупности с использованием иных сахаросодержащих продуктов (фаст-фуда, сладостей, выпечки) и низкой физической актив-

Основные характеристики федерального бюджета, млрд руб.

	2021 г. (оценка)	Законопроект		
		2022 г.	2023 г.	2024 г.
Доходы – всего	23 782,3	25 021,9	25 540,2	25 831,8
в % ВВП	19,1	18,8	18,0	17,0
в том числе:				
Нефтегазовые	8466,3	9542,6	9194,6	8564,6
в % ВВП	6,8	7,2	6,5	5,7
Ненефтегазовые	15 316,1	15 479,3	16 345,6	17 267,2
в % ВВП	12,3	11,6	11,5	11,4
Расходы – всего	24 058,0*	23 694,2	25 241,1	26 354,4
в % ВВП	19,3	17,8	17,8	17,4
в том числе непроцентные	22 901,2	22 290,9	23 538,8	24 492,7
в % ВВП	18,4	16,7	16,6	16,2
Дефицит (-) / Профицит (+)	-275,7	1327,7	299,1	-522,7
в % ВВП	-0,2	1,0	0,2	-0,3

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

Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов».

ностью¹. На сегодняшний день, по данным Euromonitor International, Россия не является активным потребителем сахаросодержащих напитков², которые при этом не служат главным источником сахара для населения (2% от его потребления). Во-вторых, ожидаемый объем поступлений от данного предложения в бюджет оценивается в диапазоне до 20 млрд руб. в год, т.е. речь идет о незначительном суммарном бюджетном эффекте. Вследствие негативного влияния на производство и занятость подобные налоги были отменены в Дании и Словении³.

Изменение схемы налогообложения металлургической и химической отраслей с помощью привязки ставки НДС к биржевым котировкам на соответствующие сырьевые товары следует оценить позитивно, так как оно будет способствовать сокращению нефтегазового дефицита федерального бюджета при росте налоговой нагрузки, в наименьшей степени искажающей стимулы хозяйствующих субъектов. В то же время, по опыту нефтяной отрасли, увеличение НДС ведет к необходимости его постоянной дифференциации для освоения низкорентабельных активов. Для этого необходимо понимание экономической эффективности освоения ресурсной базы страны, тогда как в российской классификации по твердым полезным ископаемым отсутствует понятие рентабельных запасов. Помимо этого, следует учитывать будущие выплаты, связанные, например, с трансграничным углеродным налогом у металлургов, который вступит в действие в 2026 г. (климатическое регулирование ЕС).

Расходы федерального бюджета планируются сократить достаточно существенно — с 19,3% ВВП в 2021 г. до 17,4% ВВП в 2024 г. Объем расходной части федерального бюджета в 2024 г. сократится относительно 2021 г. на 1,9 п.п. ВВП, при этом снижение непроцент-

ных расходов за этот период окажется еще более значимым — на 2,2 п.п. ВВП. Общий объем планируемых расходов федерального бюджета на финансирование национальных проектов в 2022–2024 гг. составит более 8,6 трлн руб., что эквивалентно в среднем 11,9% от общего объема запланированных бюджетных расходов. Таким образом, предполагается увеличение веса финансирования национальных приоритетов в структуре расходов федерального бюджета (в 2019–2020 гг. расходы на них составили 9,1%).

В разрезе функциональной классификации расходов наиболее существенное их сокращение в 2024 г. относительно 2020 г. запланировано по разделам: «Социальная политика» — на 647,9 млрд руб., или на 2,3 п.п. ВВП, «Межбюджетные трансферты общего характера» — на 329,8 млрд руб., или на 0,6 п.п. ВВП, «Здравоохранение» — на 99,6 млрд руб., или на 0,4 п.п. ВВП, что преимущественно объясняется уменьшением финансирования связанных с пандемией мер социальной поддержки и предоставления медицинских услуг. Наибольший 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 на 0,5 п.п. ВВП), «Охрана окружающей среды» — на 61,2% (на 159,4 млрд руб., или на 0,1 п.п. ВВП), «Образование» — на 37,3% (на 357,2 млрд руб., без изменений в долях ВВП).

Общий объем межбюджетных трансфертов регионам из федерального бюджета, по предварительным оценкам, в 2021 г. составит 2,8% ВВП. В 2022–2024 гг. продолжится снижение общего объема трансфертов (в долях ВВП) до уровня 2019 г. Озабоченность вызывает опережающий рост расходов консолидированных бюджетов регионов, который в значительной степени будет связан с решениями федерального центра без должной компенса-

¹ URL: <https://ac.gov.ru/news/page/eksperty-obsudili-riski-vvedenia-akciza-na-napitki-s-soderzaniem-sahara-26961>

² По состоянию на 2018 г. в России на человека в среднем приходилось 84,42 л безалкогольных напитков в год (для сравнения: в Китае — 410,7 л). URL: <https://www.bbc.com/russian/news-47815673>

³ URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2021/06/22/875183-aktsizov-sladkie>

ции путем передачи доходов (реализация национальных проектов; дальнейшее повышение оплаты труда работникам бюджетного сектора; увеличение размера МРОТ; индексация на уровень инфляции социальных пособий; рост инвестиционных расходов).

В программном формате расходной части проекта федерального бюджета 2022–2024 гг. отмечаются существенные изменения в результате 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 позволяет распределить расходы по проектным и процессным инструментам, что, несомненно, улучшает взаимосвязь расходов с результатами.

В 2022 и 2023 гг. прогнозируется профицит исполнения федерального бюджета в объеме 1 и 0,2% ВВП соответственно, в 2024 г. — незначительный дефицит в 0,3% ВВП. Ненефтегазовый дефицит за рассматриваемый трехлетний период составит в среднем 6,1% ВВП, что является довольно низким историческим уровнем.

При сбалансированном бюджете, но из-за имеющихся ограничений, накладываемых бюджетным правилом на разрешаемые к трате нефтегазовые доходы, запланирован устойчивый рост объемов заимствований — с 2 трлн руб. в 2021 г. до 2,9 трлн руб. в 2024 г., т.е. почти в 1,5 раза. Более того, государственные заимствования будут оставаться единственным значимым источником покрытия дефицита федерального бюджета в ближайшие три года.

Как результат, объем государственного долга возрастет с 22,1 трлн руб. (17,8% ВВП) в 2021 г. до 31,9 трлн руб. (21,1% ВВП) к 2024 г. Средства планируется привлекать преимущественно 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 от-

носительно 2021 г. прирастет лишь на 0,8 трлн руб. — до 5,6 трлн руб.

В то же время прогнозируемый объем остатков средств ФНБ должен вырасти — до 23,3 трлн руб. (15,4% ВВП) на конец 2024 г. против 13,9 трлн руб. (11,2% ВВП) на конец 2021 г. Фактически приросты госдолга и остатков средств ФНБ за рассматриваемый трехлетний период будут эквивалентными.

Политика наращивания государственного долга при одновременном ускоренном накоплении средств в стабилизационном фонде вызывает некоторые вопросы с точки зрения ее обоснованности и целесообразности. Аргументом «за» можно признать риски существенного снижения цен на углеводороды и объема экспорта других товаров, а также вероятность нового финансового кризиса или других негативных событий, которые невозможно предвидеть на текущий момент. Однако в рамках данной стратегии целесообразно соотносить доходы от долгосрочных активов с расходами на обслуживание государственного долга. Наиболее вероятным объяснением федеральной политики управления обязательствами и активами является накопление средств в ФНБ для финансирования так называемых мегапроектов, которые, видимо, и должны стать долгосрочными источниками экономического роста.

В связи с прогнозируемым ростом государственного долга может реализоваться риск долгосрочного роста расходов на его обслуживание, которые с 2008 г. имеют тенденцию к повышению (с 0,35% ВВП в 2008 г. до 1,1% ВВП в 2024 г.).

В целом динамика доходов федерального бюджета на период 2022–2024 гг. согласуется с прогнозируемыми темпами экономического роста, а запланированная нисходящая динамика непроцентных расходов, опережающая темпы сокращения общих расходов федерального бюджета, свидетельствует о возможном значительном снижении их влияния на экономику, что, в свою очередь, предполагается компенсировать за счет направления части средств ФНБ на инвестиционные цели. ■

Draft Federal Budget for 2022–2024: Ensuring Public Finance Sustainability

Илья А. Sokolov – Head of Budget Policy Department of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; Director of the Institute of Macroeconomic Research, Russian Foreign Trade Academy, Candidate of Economic Sciences (Moscow, Russia). E-mail: sokolov@iep.ru

The distinctive features of the draft federal budget for 2022–2024 are an uptick in the revenue side of the budget, a noticeable reduction in the share of GDP of budget expenditures and their redistribution compared to the pandemic structure of public spending, maintaining a surplus balance. The main objective of fiscal policy within the three-year horizon will remain to ensure the sustainability of public finances. Among the instruments of such provision are the budget rule and the accumulation of reserve funds in the National Welfare Fund (NWF) in case of a negative scenario of the development of the situation in the world economy.

Key words: federal budget for 2022–2024, public finances, fiscal rule, National Wealth Fund.

JEL-codes: E62, H12, H61.