

## 1. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ НА 2021–2023 ГОДЫ: ЦЕЛИ РАЗВИТИЯ ПРЕВАЛИРУЮТ НАД БЮДЖЕТНОЙ СБАЛАНСИРОВАННОСТЬЮ

**Соколов И.А.**, к.э.н., в.н.с. научного направления «Макроэкономика и финансы» Института Гайдара; заведующий лабораторией исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС; директор Института макроэкономических исследований ВАВТ Минэкономразвития России

*Проект федерального бюджета на ближайшую трехлетку имеет выраженные черты бюджета развития: он ориентирован как на продолжение финансирования антикризисных мероприятий в стране, так и на реализацию долгосрочных национальных приоритетов. Активная бюджетная политика в условиях снижения налоговых и неналоговых поступлений вынуждает реализовывать меры бюджетной консолидации, одновременно несколько увеличивая налоговую нагрузку на отдельные сектора экономики и состоятельных граждан, а также оптимизируя «незащищенные» статьи расходов. Обеспечить сбалансированность бюджета только этими мерами не удастся, и бюджет будет оставаться дефицитным. Покрытие бюджетного разрыва планируется за счет внутренних заимствований. Как следствие, расходы на обслуживание долга вырастут в номинальном выражении почти вдвое. Это обстоятельство само по себе не является критичным для поддержания долгосрочной бюджетной устойчивости, однако по мере продолжения периода невысоких цен на нефть и низких темпов экономического роста возможности государства в проведении активной бюджетной политики будут сокращаться.*

Проведение активной бюджетной политики продиктовано двумя обстоятельствами:

- 1) необходимостью продолжения поддержки отдельных категорий граждан и отраслей экономики, пострадавших в наибольшей степени от ограничений, связанных с коронавирусной пандемией, и от кризисных явлений в мировой и российской экономике;
- 2) уточнением в июле 2020 г. перечня национальных целей развития Российской Федерации – основных приоритетов государственной политики на долгосрочную перспективу, определяющих в том числе структуру бюджетных расходов.

В проекте федерального бюджета на 2021–2023 гг. учтены бюджетные ассигнования на Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения. Этот план правительства объединил как меры, реализация которых была начата до пандемии, так и новые меры, направленные на преодоление ее негативных последствий. При этом, поскольку

## 1. Федеральный бюджет на 2021–2023 годы

на момент внесения в Государственную Думу законопроекта о федеральном бюджете на 2021–2023 гг. формирование Общенационального плана не было завершено, бюджетные ассигнования на его реализацию в объеме около 700 млрд руб. в 2021 г. зарезервированы и будут распределены по конкретным направлениям после утверждения плана, в том числе в рамках поправок ко второму чтению законопроекта о федеральном бюджете.

Кроме того, при формировании структуры расходов предусмотрено *ежегодное наращивание финансирования национальных проектов* – с 2,2 трлн руб. в 2020 г. до 2,8 трлн руб. в 2023 г. В итоге на национальные проекты в 2023 г. будет приходиться порядка 12% общего объема запланированных расходов федерального бюджета, в то время как в 2019 г. подобные расходы составили около 9%. Так как корректировка национальных проектов в соответствии с Указом Президента РФ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» № 474 от 21 июля 2020 г. еще не завершена, объемы и структура бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации национальных проектов сформированы исходя из результатов проектов. Поэтому уточнение параметров их ресурсного обеспечения будет сделано либо в процессе обсуждения законопроекта о бюджете в Госдуме, либо уже в ходе исполнения федерального бюджета путем внесения изменений в показатели сводной бюджетной росписи без внесения изменений в закон о федеральном бюджете.

Ухудшение макроэкономических условий вследствие кризиса 2020 г., необходимость оказания государственной поддержки населению и бизнесу увеличили бюджетный дефицит, в связи с чем были предложены меры бюджетной консолидации. При этом в части *мобилизации дополнительных доходов* ряд налоговых инициатив носит бессрочный характер, что позволяет говорить не только об изыскании ресурсов для улучшения бюджетной устойчивости (не менее 500 млрд руб. дополнительных доходов), но и о перераспределении налоговой нагрузки с некоторым ее повышением. В основном налоговое бремя вырастет для крупного бизнеса и физических лиц с относительно высоким уровнем доходов, в то время как для отдельных категорий налогоплательщиков, прежде всего представителей малого и среднего бизнеса и ИТ-компаний, часть мер, напротив, направлена на снижение налогового бремени. В частности, речь идет о снижении тарифа страховых взносов с 30 до 15% в отношении ежемесячных выплат свыше 1 МРОТ с 1 апреля 2020 г. для МСП и с 14 до 7,6% для ИТ-компаний и технологических компаний (наряду со снижением налога на прибыль с 20 до 3%). В целом данное перераспределение налогового бремени не должно привести к существенному изменению уровня конкурентоспособности российской налоговой системы и налоговых условий для бизнеса, поскольку не затронет большую часть налогоплательщиков.

Отличительной чертой 2020 г. стала необходимость частичного отступления от бюджетного правила. Одномоментно вернуться к его соблюдению в 2021 г. не представляется возможным, поэтому предполагается постепенно возвратиться к нему, начиная с 2022 г. В переходный период 2021 г. предельный объем расходов увеличен за счет дополнительных заимствований (в размере 875 млрд руб.) и компенсации выпадающих (базовых) нефтегазовых доходов бюджета за счет средств ФНБ (625 млрд руб.).

Для балансировки федерального бюджета на 2021 г. потребовались меры по *оптимизации расходов*, среди которых наибольшая экономия связана с уменьшением на 10% «незащищенных» открытых статей бюджета,

сокращением на 5% бюджетных ассигнований на реализацию государственной программы вооружения, отказом от индексации оплаты труда госслужащих.

В результате компромисса между решением задачи посткризисного развития и необходимостью поддержания бюджетной устойчивости были сформированы следующие характеристики федерального бюджета на предстоящую трехлетку (табл. 1).

Таблица 1

Основные характеристики федерального бюджета в 2020–2023 гг., млрд руб.

	2020 г. (оценка)	Законопроект		
		2021 г.	2022 г.	2023 г.
<b>Доходы, всего</b>	<b>17 852,4</b>	<b>18 765,1</b>	<b>20 637,5</b>	<b>22 262,7</b>
% ВВП	16,7	16,2	16,6	16,8
в том числе:				
нефтегазовые доходы	5 127,0	5 987,2	6 884,3	7 489,8
% ВВП	4,8	5,2	5,5	5,6
ненефтегазовые доходы	12 725,5	12 777,9	13 753,2	14 772,9
% ВВП	11,9	11,1	11,1	11,1
<b>Расходы, всего</b>	<b>22 561,7</b>	<b>21 520,1</b>	<b>21 885,0</b>	<b>23 671,3</b>
% ВВП	21,1	18,6	17,6	17,8
<b>Дефицит (–)</b>	<b>-4 709,3</b>	<b>-2 755,0</b>	<b>-1 247,5</b>	<b>-1 408,6</b>
% ВВП	-4,4	-2,4	-1,0	-1,1

Источник: Пояснительная записка к законопроекту о федеральном бюджете на 2021–2023 гг.

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

Темпы прироста нефтегазовых доходов в 2021–2023 гг. опережают динамику доходной части федерального бюджета: рост на 0,8 п.п. ВВП в 2023 г. относительно 2020 г. В то же время объем нефтегазовых доходов в ближайшую трехлетку будет минимальным за период с 2013 г., за исключением кризисного 2020 г., что обусловлено как достаточно консервативным прогнозом цены российской нефти на мировом рынке, так и выполнением соглашения ОПЕК+. Для федерального бюджета, на треть зависящего от нефтегазовых поступлений, наступает длительный период относительно невысоких сырьевых доходов, что неизбежно ставит вопрос о необходимости перераспределения налогового бремени в соответствии с изменяющимися структурой экономики и условиями торговли.

Ненефтегазовые доходы федерального бюджета остаются неизменными в долях ВВП (11,1% ВВП) и не превосходят уровень 2020 г. даже несмотря на достаточно высокие темпы экономического роста в 2022–2023 гг. В то же время такой объем ненефтегазовых доходов является максимальным за период 2013–2019 гг.

Риски недополучения прогнозируемых доходов в основном связаны с социальными и экономическими последствиями затяжной «второй волны» коронавирусной инфекции, а также возможностью невыполнения странами – участницами сделки ОПЕК+ договоренностей по сокращению суточных объемов добычи нефти.

## 1. Федеральный бюджет на 2021–2023 годы

Таблица 2

Расходы федерального бюджета в 2019–2023 гг., млрд руб.

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

Источник: Пояснительная записка к законопроекту о федеральном бюджете на 2021–2023 гг., Федеральное казначейство.

Объем расходов федерального бюджета планируется сократить с 21,1% ВВП в 2020 г. до 18,6% ВВП в 2021 г. (в следующем году будет завершено финансирование мероприятий Общенационального плана) с дальнейшим сокращением до 17,6–17,8% ВВП. В разрезе функциональной классификации расходов запланирован их рост в номинальном выражении в 2023 г. относительно 2019 г. по всем разделам, кроме «Культуры, кинематографии», «Физической культуры и спорта», «СМИ» и «Межбюджетных трансфертов общего характера» (табл. 2).

Значительный прирост расходов в 2023 г. по сравнению с 2019 г. в номинальном выражении планируется по разделам: «Обслуживание государственного долга» – в 2,2 раза, «Охрана окружающей среды» – на 93,8% и «Здравоохранение» – на 54,4%.

Структура расходной части федерального бюджета 2021–2023 гг. в долях ВВП претерпела определенные изменения по сравнению с 2013–2019 гг. за счет роста производительных расходов по разделам «Образование» и «Здравоохранение» при снижении трат на социальную политику. В целом доля производительных расходов в общем объеме расходной части федерального бюджета растет с 20,3% в 2019 г. до 21,4% в 2023 г. В то же время увеличение расходов на обслуживание государственного долга в 2021–2023 гг. снижает возможности последующего перераспределения бюджетных ассигнований для проведения активной бюджетной политики, увеличивая долю «неоптимизируемых (защищенных)» расходов.

Бюджет на ближайшие три года будет дефицитным. При этом государственные заимствования остаются практически единственным значимым источником покрытия дефицита федерального бюджета: объем средств ФНБ, используемых на погашение дефицита бюджета за 2021–2023 гг.,

составит суммарно 102,6 млрд руб., а поступления от приватизация государственного имущества – 10,5 млрд руб. Объем нетто-привлечения долга будет варьироваться в пределах 2–3 трлн руб. ежегодно, что означает возврат к докризисным размерам заимствований в номинальном выражении. И хотя объем госдолга может вырасти с 12,3% ВВП в 2019 г. до 21,4% ВВП к концу 2023 г., этот рост произойдет за счет привлечения внутреннего долга, на долю которого в 2023 г. будет приходиться более 80% совокупного госдолга.

В целом по сравнению с ситуацией 2015–2016 гг., когда риски бюджетной устойчивости были связаны не только со значительным падением мировых цен на нефть, но и с внешними ограничительными мерами, ситуация 2021–2023 гг. с бюджетными доходами, особенно ненефтегазовыми, выглядит лучше. Бюджетная консолидация, запланированная в 2021–2022 гг., вполне оправдана, при этом сокращение бюджетных расходов (до 1 трлн руб. ежегодно) не должно оказать негативного влияния на экономику.

Рост госдолга за период 2020–2023 гг. и расходов на его обслуживание при одновременном сохранении резервов ФНБ (более 10% ВВП в 2023 г.) является результатом следования действующему бюджетному правилу. В условиях невысоких цен на углеводородное сырье и неблагоприятной макроэкономической ситуации оно не способно ограничить рост долга при существующем спросе на общественные блага и необходимости реализации национальных целей.

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

При рассмотрении подходов к модификации действующего бюджетного правила важно не только устранить процикличность бюджетных расходов, но и обеспечить дисциплину его применения. С учетом того, что негативные макроэкономические шоки в России в последние десятилетия в основном были связаны с падением цен на нефть, не следует отказываться от практики формирования суверенных резервов посредством аккумуляции природной ренты. В то же время в новой версии бюджетного правила необходимо учесть воздействие на бюджет иных, чем изменение цен на нефть, шоков, а также понять, какие доходы, помимо нефтегазовых, также восприимчивы к шокам цен на нефть. 