

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

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

Отличительными чертами проекта федерального бюджета на 2022–2024 гг. 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.

Правительство России подготовило проект федерального бюджета на 2022–2024 гг. и внесло его в Государственную Думу. Как видно из *табл. 1*, 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. на 2,1 п.п. ВВП по сравнению с их оценкой за 2021 г., причем как нефтегазовые (на 1,1 п.п.), так и ненефтегазовые (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 и 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 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 ЦБР управляют курсом доллара посредством

3. Проект федерального бюджета на 2022–2024 годы

Таблица 1

Основные характеристики федерального бюджета, млрд руб.

Показатель	2021 г. (оценка)	2022 г. (законопроект)	2023 г. (законопроект)	2024 г. (законопроект)
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 доходы	8 466,3	9 542,6	9 194,6	8 564,6
в % ВВП	6,8	7,2	6,5	5,7
Ненефтегазовые доходы	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 расходы	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	1 327,7	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 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».

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

бюджетного правила¹; 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 индивидуальным 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; отказ от налогообложения прибыли контролируемой иностранной компании (иностранной структуры без образования юридического лица) в случаях, когда возможность определения этой прибыли отсутствует в силу особенностей создания и ведения деятельности, установленных личным законом данных компаний; о дальнейшем развитии налогового законодательства по направлениям международной

1 Оно предусматривает покупку валюты на дополнительные доходы от нефтегазового сектора и направление ее в ФНБ, а также установку предельного уровня расходов бюджета.

налоговой кооперации со странами ОЭСР и Группы двадцати и реализация политики деофшоризации; об установлении преференциального налогового режима на Курильских островах; о введении бездекларационного режима 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»); о переходе к единому налоговому платежу (счету) для организаций и индивидуальных предпринимателей («налоговый кошелек»), позволяющему бизнесу платить налоги одним платежным поручением и ряд 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 в силу того, что, во-первых, негативное воздействие на здоровье наблюдается только в случае их систематического употребления в совокупности с использованием иных сахаросодержащих продуктов (фаст-фуда, сладостей, выпечки) и низкой физической активностью¹. На сегодняшний день, по данным Euromonitor International, Россия не является активным потребителем сахаросодержащих напитков², а сами они не представляют собой главного источника сахара для населения (2% от его потребления). Во-вторых, ожидаемый объем поступлений в бюджет оценивается в диапазоне до 20 млрд руб. в год. То есть речь идет о незначительном суммарном бюджетном эффекте. В силу негативного влияния на производство и занятость схожего рода 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, а 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 планируется сократить достаточно существенно – с 19,3% ВВП в 2021 г. до 17,4% ВВП. Объем расходной части федерального бюджета в 2024 г. сократится относительно 2021 г. на 1,9 п.п. ВВП, при этом снижение непроцентных расходов за этот же период окажется еще более значимым – 2,2 п.п. ВВП. Общий объем планируемых расходов федерального бюджета на финансирование национальных проектов в 2022–

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 приходится 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>

3. Проект федерального бюджета на 2022–2024 годы

2024 г. составит более 8,6 трлн руб., что эквивалентно в среднем 11,9% от общего объема запланированных бюджетных расходов. Таким образом, наблюдается 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 запланировано наиболее существенное их сокращение в 2024 г. относительно 2020 г. по разделам: «Социальная политика» – на 647,9 млрд руб., или 2,3 п.п. ВВП, «Межбюджетные трансферты общего характера» – на 329,8 млрд руб., или 0,6 п.п. ВВП, «Здравоохранение» – на 99,6 млрд руб., или на 0,4 п.п. ВВП, что преимущественно связано с 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 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).

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 компенсации 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 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, улучшает взаимосвязь расходов с результатами.

В 2022–2023 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. 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. прирастет лишь на 0,8 трлн руб. до 5,6 трлн руб. в 2024 г.

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 мега-проектов, 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 незначительном снижении их влияния на экономику, что в свою очередь предполагается компенсировать за счет направления части средств ФНБ на инвестиционные цели. 