

ФГБУН Институт экономики Российской академии наук

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ ИНСТИТУТА ЭКОНОМИКИ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК
НА ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА РФ НА 2021 Г. И НА
ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2022-2023 ГГ.**

Москва - октябрь 2020 г.

Подготовлено группой сотрудников ИЭ РАН в составе:
к.э.н. Букина И.С.; д.э.н., проф. Бухвальд Е.М.; д.э.н, проф. Быковская Ю.В.;
к.э.н. Иванов Е.А., д.э.н.; проф. Казанцев С.В.; д.э.н., проф. Караваева И.В.;
д.э.н. Коломиец А.Г.; к.э.н., доц. Колтакова И.А.; к.э.н., проф. Лев М.Ю.;
д.э.н. Лыкова Л.Н.

Резюме

Экспертное заключение на проект федерального бюджета на 2021 г. и на плановый период 2022-2023 гг. подготовлено с учетом актуальных данных об эффектах последствий распространения новой коронавирусной инфекции. Особое внимание уделяется связи Проекта федерального бюджета с Прогнозом социально-экономического развития и с документами стратегического планирования.

В настоящем экспертном заключении рассмотрены вопросы обоснованности параметров, исходя из которых предлагается сформировать федеральный бюджет. Эксперты отмечают несоответствие значений отдельных параметров, в частности, переоцененный рост потребительских расходов.

Формирование доходов федерального бюджета в 2021 г. и на плановый период 2022-2023 гг. прогнозируется с учетом новаций в налоговом законодательстве. Эксперты подчеркивают, что отмена части льгот не создает значительного прироста доходов, однако может служить серьезным негативным фактором для развития отдельных сфер российской экономики.

Подробный анализ приведен в части формирования расходов федерального бюджета. Отмечается, что преждевременное сокращение расходов, в том числе по приоритетным направлениям, повышает риски реализации негативных сценариев развития российской экономики. Как следствие, это повышает риски обеспечения доходной части федерального бюджета.

Отдельное внимание в экспертном заключении уделено вопросам распределения межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ. Указывается на несоответствие планируемого финансирования стратегическим приоритетам пространственного развития.

Общий вывод экспертов заключается в том, что Проект федерального бюджета нацелен на обеспечение финансовой стабильности и почти не учитывает национальных приоритетов социально-экономического развития России. В этой связи прогнозируемые макроэкономические показатели, на основе которых планируются поступления федерального бюджета, могут оказаться завышенными.

СОДЕРЖАНИЕ

1. ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА 2021 ГОД И НА ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2022-2023 ГОДОВ	4
1.1. ОЦЕНКА МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИХ УСЛОВИЙ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ В ПРОЕКТЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА 2021 ГОД И НА ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2022 И 2023 ГОДОВ	4
1.2. КОНЦЕПЦИЯ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА 2021 Г. И НА ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2022-2023 ГГ.	12
2. ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА 2021 Г. И НА ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2022 - 2023 ГГ.	15
2.1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДОХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В 2021 Г. И НА ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2022-2023 ГГ.	15
3. НЕДОСТАТОЧНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПОДХОДА ПРИ ФИНАНСОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ	30
3.2. НЕДОСТАТОЧНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПОДХОДА ПРИ ФИНАНСОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ В СФЕРЕ РЕШЕНИЯ АКТУАЛЬНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ В НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММАХ «ДЕМОГРАФИЯ», «ЗДРАВООХРАНЕНИЕ», «ОБРАЗОВАНИЕ»	35
3.3. НЕДОСТАТОЧНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПОДХОДА В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММАХ «ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ПРЕСТУПНОСТИ», «ЗАЩИТА НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ, ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И БЕЗОПАСНОСТИ ЛЮДЕЙ НА ВОДНЫХ ОБЪЕКТАХ», «ЮСТИЦИЯ»	45
4. РЕГИОНАЛЬНЫЙ СРЕЗ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ: ПРОБЛЕМНЫЕ БЛОКИ	51
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	62

1. ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА 2021 ГОД И НА ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2022-2023 ГОДОВ

1.1. Оценка макроэкономических условий развития российской экономики в проекте федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов

Основные характеристики Законопроекта Федерального бюджета на 2021 г. и период 2022-2023 гг. (далее - Проект) сформированы на основе "базового" варианта прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (далее – Прогноз) (с.17 Пояснительной записки). Поскольку, как сказано в Пояснительной записке, «Основные характеристики проекта бюджета сформированы на основе "базового" варианта прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов», к проекту бюджета можно отнести замечания по содержательной концепции (основным посылкам) базового варианта прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов¹, о которых говорилось выше. Приходится сделать вывод, что Проект бюджета исходит из макроэкономических условий, вероятность реализации которых невозможно оценить как высокую, и игнорирует ряд существенных угроз экономической безопасности РФ, связанных:

Во-первых, с продолжением COVID-пандемии в 2021 г. и возросшей опасностью аналогичных угроз.

Во-вторых, со снижением сальдо торгового баланса, сохранением общего сниженного уровня благосостояния населения РФ, слабым притоком средств населения в финансово-кредитную систему, соответственно, недостаточностью ресурсов для инвестиций.

Так, Проект руководствуется предсказаниями Прогноза об отсутствии в будущем «второй волны коронавируса», что очевидно неверно.

Следует полностью согласиться с учётом в проекте бюджета долгосрочного действия принятых иностранными государствами в отношении РФ ограничительных мер, запретов и санкций. А вот надежда на

¹ См. Заключение Института экономики Российской академии наук по Прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов.

отсутствие в ближайшей перспективе новых пандемических угроз может не оправдаться. Так, специалисты Национального разведывательного совета США полагают, что «волны новых заболеваний могут повторяться через несколько месяцев. Отсутствие эффективных вакцин и почти всеобщее отсутствие иммунитета сделает население уязвимым для инфекции»². Да и сами авторы Пояснительной записки указывают на высокую степень неопределённости эпидемиологических факторов и отмечают, что эти факторы будут определять траекторию развития на среднесрочный период (С. 18).

Учитывая незавершенность пандемии коронавируса, высока вероятность, что оценки роста ВВП в 2021 г. в базовом варианте Прогноза и основанные на них бюджетные проектировки доходов окажутся завышенными.³

Необходимо отметить, что, во-первых, слабая обоснованность прогнозных расчетов Минэкономразвития, что отмечалось в заключении ИЭ РАН на подготовленный Минэкономразвития РФ прогноз социально-экономического развития на период 2021-2023гг, не могла не сказаться на обоснованности доходных статей бюджетной системы и способах, которыми может быть достигнуто исполнение расходных назначений Федерального бюджета. Согласованность и сбалансированность государственного бюджета и важнейших макроэкономических пропорций и параметров может быть достигнута только при условии четких представлений об этих последних и их непротиворечивой количественной интерпретации. Это принципиальное требование в данном случае выполнено частично или не выполнено совсем.

Прогнозные оценки Минэкономразвития (и в «базовом», и в «консервативном» вариантах) и вслед за ним Минфина РФ предполагают, что уже в 2021 г. последует восстановительный рост, и в плановом периоде этот рост будет продолжаться. Такое предположение является обоснованным, т.к. имеет и теоретические, и опытно-практические основания. Однако прогнозные оценки масштабов восстановительного роста доходов и инвестиций представляются слабо обоснованными. Вызывает сомнения и оценка масштаба спада ВВП в текущем 2020г.

² Global Trends 2025: A Transformed World. National Intelligence Council. November 2008. NIC 2008-003. – P. 75.

³ По оценкам ВОЗ, на начало октября с.г. только 10% населения мира имеет иммунитет к вирусу COVID, а 90% находятся под риском заражения. (Bloomberg 06.10.2020).

В-вторых, проект бюджета исходит из прогнозируемого Минэкономразвития в 2021 г. восстановительного роста потребления домашних хозяйств: оборот розничной торговли увеличится на 5,1%, объем платных услуг населению – на 6,7%. В условиях снижения экономической активности («в 2020 году ожидается сокращение реальных располагаемых доходов населения на – 3,0% в основном вследствие снижения доходов от собственности и предпринимательской деятельности»⁴) динамика реальных заработных плат замедлится и будет составлять предположительно «в размере + 1,5% в 2021 году.

На фоне повышения экономической активности и роста занятости в 2021 году «по Законопроекту ожидается восстановление реальных заработных плат на 2,2% и реальных располагаемых доходов населения на 3,0% с последующим их выходом на траекторию устойчивого роста на уровне 2,3-2,5% в 2022-2023 годах»⁵. Между тем, такой оптимистический прогноз, связанный с ростом реальной заработной платы, по экспертному мнению, не подтверждается не только ростом цен предположительно на 10%, но и сокращением лиц, переведенных на удаленный доступ работы до 30% и в связи с этим сокращением размера оплаты труда.

Прежде всего неясно, каким образом столь впечатляющий рост потребительского спроса может быть достигнут при росте в 2021 г. реальных располагаемых доходов населения всего на 3,0% (с.15 Прогноза, с.21-22 Пояснительной записки). Вместе с тем, ожидаемый в плановом периоде слабый прирост реальных доходов населения может быть направлен на цели потребления или сбережения. Проект предполагает, что прирост реальных заработных плат составит 2,3% в 2022 г. и 2,5% в 2023 г., реальных располагаемых доходов населения – на уровне 2,4% и 2,5%, соответственно. В 2022–2023 гг. оборот розничной торговли продолжит расти темпом 2,8–2,9%, объем платных услуг населению – 3,0–3,1% (с.21-22 Пояснительной записки). В настоящее время население пытается увеличить сбережения за счет сокращения потребления. Проект, таким образом, предполагает, что в дальнейшем вектор поведения населения изменится - основная часть доходов будет израсходована населением на компенсацию падения потребления в предшествующие годы. Таким образом, исходя из логики Проекта,

⁴ Письмо Правительства РФ N 9053п-П13; внесен в Государственную Думу ФС РФ, № 1027743-7. Электронный ресурс, режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1027743-7> (дата обращения 08.10.2020).С. 20.

⁵ Там же. С. 21.

маловероятно, что сбережения населения смогут стать одним из основных источников инвестиций.

В-третьих, согласованность и сбалансированность государственного бюджета и важнейших макроэкономических пропорций и параметров предполагает, что намеченные целевые показатели объема инвестиций увязаны с состоянием торгового и платежного балансов, объемами внутренних и внешних заимствований и структурой использования этих заимствований, состоянием ФНБ и использованием его средств.

Проект исходит из того, что в периоде 2021-2023 гг. инвестиционная активность вырастет (рост инвестиций на 3,9%, 5,3% и 5,1% в 2021-2023 годах соответственно) (с.21 Пояснительной записки) и рост инвестиций будет опережать увеличение прибыли, а увеличение прибыли будет опережать рост ВВП (табл. 1).

Таблица 1

Важнейшие макроэкономические параметры в Проекте Федерального бюджета на 2021 г и период 2022-2023 гг.

	2019 отчет	2020 оценка	2021	2022	2023	2023/2020 в %
ВВП, млрд. руб.	110046	106974	115533	124223	132822	124,2
Сальдо торгового баланса, млрд долл. США*	180,1	99,0	118,6	129,4	134,2	-
Прибыль, млрд. руб.	28031	25698	28178	30462	32645	127,0
Инвестиции, млрд. руб.	19319	19144	20895	23042	25350	132,4

* - оценки величины экспорта и импорта в Проекте основаны на данных ФТС и отличаются от оценок Минэкономразвития.

Источники: Пояснительная записка к Проекту Федерального бюджета, с. 22, расчеты авторов.

Предполагается, что в 2023 г отношение объема инвестиций к ВВП составит 19,1% против 17,5% в 2019 г. Однако даже если прогнозы роста ВВП и сальдо торгового баланса сбудутся, высока вероятность, что объемы инвестиций окажутся меньше ожидаемых. Основания для такой оценки дает сопоставление динамики показателей объемов ВВП, сальдо торгового баланса, прибыли и инвестиций в плановом периоде 2021-2023 гг. (табл. 1) и в период восстановительного роста после кризиса 2008-2009 гг. (за 2010-2012 гг.). За три года с 2021 г. по 2023 г. прирост ВВП в абсолютном значении к величине ВВП в 2020 г. будет в 1,1 раза выше аналогичного показателя за 2010-2012 гг. по сравнению с объемом ВВП в 2009 г. Прирост инвестиций в

2021-2023 гг. в абсолютном значении к показателю 2020 г. будет в 1,2 раза превышать прирост инвестиций в абсолютном значении за 2010-2012 гг. по сравнению с объемом инвестиций в 2009 г. Аналогичные сопоставления показателя сальдо торгового баланса показывают, что сальдо торгового баланса в 2021 г. по 2023 г. уменьшится на 29% по сравнению с 2010-2012 гг.⁶.

Отмеченные расхождения ставят вопрос об источниках, которые могут обеспечить предполагаемую Проектом динамику инвестиций в 2021-2023 гг. Этот вопрос тем более актуален, поскольку завершающаяся в 2024 г. Госпрограмма «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», которой Минфин обязан руководствоваться, в том числе при составлении бюджета, в качестве одного из ожидаемых результатов ее реализации предполагает «создание механизмов, обеспечивающих формирование долгосрочных инвестиционных ресурсов для развития экономики» (сайт <https://programs.gov.ru>, Доступ - 06.10.20). Ожидаемая динамика инвестиций должна генерировать не только прирост ВВП, но и увеличение доходов бюджетов всех уровней, в первую очередь - Федерального бюджета.

Теоретически таким источником могли бы быть либо масштабное перераспределение прибыли, возможности которого, как показано выше, в реальности ограничены, либо средства бюджета, либо средства ФНБ. Однако в Проекте Федерального бюджета на 2021 год и плановый период 2022-2023 гг. такие возможности не просматриваются. ФНБ после 2020 г. расходовать не предполагается (табл. 2). Более того, в 2023 г. средства ФНБ составят 108,2% к величине ФНБ в 2020 г. Увеличение дефицита Федерального бюджета предполагается финансировать преимущественно за счет внутренних заимствований (что соответствует условиям сохранения режима санкций). В 2023 г. государственный долг РФ вырастет на 39,3% по сравнению с 2020 г. Вследствие этого внутренний денежный рынок будет испытывать дополнительное давление со стороны государственных заимствований, что дополнительно ограничит его возможности как источника инвестиций.

⁶ Расчет по данным: Пояснительная записка к Проекту Федерального бюджета, с. 19, Российский статистический ежегодник. 2014. с.267, 551, 600.

Таблица 2

Важнейшие параметры Федерального бюджета и Фонда национального благосостояния в 2019-2023 гг. в Проекте Федерального бюджета на 2021 год и период 2022-2023 гг.

	2019 отчет	2020 оценка	2021	2022	2023	2023/2020 в %
Доходы	20188,8	17852,4	18765,1	20637,5	22262,7	124,7
Расходы	18214,5	22561,7	21520,1	21885,0	23671,3	104,9
Дефицит млрд руб	1974,3	-4709,3	- 2755,0	-1247,5	-1408,6	-
% к ВВП	+1,8	- 4,4	- 2,4	- 1,0	-1,1	-
Госдолг млрд руб	13567,4	20398,6	23552,8	25883,9	28407,4	139,3
% к ВВП	12,3	19,1	20,4	20,8	21,4	
ФНБ на конец года, млрд руб	7773,1	12447,5	12487,3	12638,2	13474,4	108,2
% к ВВП	7,1	11,6	10,8	10,2	10,1	-

Источники: Пояснительная записка к Проекту Федерального бюджета, с. 22-28, расчеты авторов.

Положительным моментом является и предусмотренная стабилизация долей экспортируемых из России нефти и газа в общем объеме их добычи, а также опережающий рост российского экспорта (табл. 3).

Таблица 3

Соотношение некоторых показателей проекта федерального бюджета

Показатель	2019	2020	2021	2022	2023
Отношение объема экспорта нефти к объему её добычи, %	48,0	44,3	44,6	46,5	47,5
Отношение объема экспорта газа к объему его добычи, %	29,9	26,7	30,2	31,0	30,2
Экспорт РФ минус импорт РФ, млрд долл. США	180,1	99,0	118,6	129,4	134,2

Источник: рассчитано по данным Пояснительной записки (Табл. 2.1 «Основные макроэкономические показатели на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, положенные в основу формирования федерального бюджета»).

Такая стабилизация, предположительно, связана с курсом на расширение объемов переработки на территории России добываемого в стране сырья. Увеличение же экспорта несырьевых товаров и импортозамещение позволят обеспечить превышение объемов экспорта над

объёмами импорта. Вместе с тем, Указ Президента РФ о национальных целях обозначил к 2030 г. «реальный рост экспорта несырьевых неэнергетических товаров не менее 70 процентов по сравнению с показателем 2020 года»⁷. Реализация данного указа требует увеличения нефтегазовых доходов в 2021-2023 гг. на 17,3%. В проект же бюджета заложен рост на 16,1%⁸.

Следует отметить, что достижения науки и рационально используемые инвестиции в основной капитал (по Прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов их объём увеличится в 2020-2023 гг. на 7,4%⁹) позволят повысить эффективность использования доступных для развития ресурсов. Выполненные нами по данным табл. 2.1 Пояснительной записки расчёты показали, что в основные макроэкономические показатели на 2020 год и на плановый период 2021-2023 годов, положенные в основу формирования федерального бюджета, заложено снижение материалоемкости валового национального продукта в 2023 г. на 0,2 п.п. по сравнению с 2019 г. и рост производительности труда в 2021-2023 гг. на 7,7% при увеличении численности занятых в экономике на 2,1%.

Вместе с тем, анализ проведённых в Пояснительной записке к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» расчетов приводит к выводу, что, несмотря на вызванные пандемией COVID-19 экономические потрясения в России и мире, проект предлагает эволюционное развитие российской экономики в 2021-2023 гг. без её заметного перехода на новую траектории развития, к новому качеству роста. На это, в частности, указывают данные табл.4.

Таблица 4

Среднегодовые темпы роста ВВП, доходов и расходов федерального бюджета в 2011-2023 гг., %

Показатель	2011-2012	2013-2016	2017-2019	2020	2021-2023
ВВП	103,9	99,9	101,7	96,1	103,2
Доходы	120,9	104,7	111,2	88,4	107,6

⁷ Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». Подписан 21.07.2020. // [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63728> (дата обращения: 30.09.2020).

⁸ Рассчитано по данным таблицы 2.2 «Основные характеристики федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» Пояснительной записки.

⁹ Рассчитано по данным табл. 1. «Основные показатели прогноза социально-экономического развития Российской Федерации» Пояснительной записки к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

федерального бюджета					
Расходы федерального бюджета	114,7	107,8	106,1	123,9	101,6

Источник: рассчитано по данным сборников «Российский статистический ежегодник» за ряд лет и Пояснительной записки (таблица 2.1 «Основные макроэкономические показатели на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, положенные в основу формирования федерального бюджета», таблица 2.2. «Основные характеристики федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»).

Приведённые в табл. 4 данные показывают, что после ожидаемого падения в 2020 г. предполагается, как и после спада 2013-2016 гг., возвращение, во-первых, к умеренному росту валового внутреннего продукта и, во-вторых, к сложившейся политике соотношения (а) доходов и расходов федерального бюджета, (б) расходов федерального бюджета и ВВП. Доходы растут быстрее расходов, расходы – медленнее валового внутреннего продукта. 2020 г. – единственный в рассматриваемый период, когда темпы роста расходов федерального бюджета опережают темпы роста ВВП. Разнонаправленное движение темпов изменения валового внутреннего продукта и расходов федерального бюджета РФ в 2020 г. и 2021 г. хорошо видно на рис. 1.

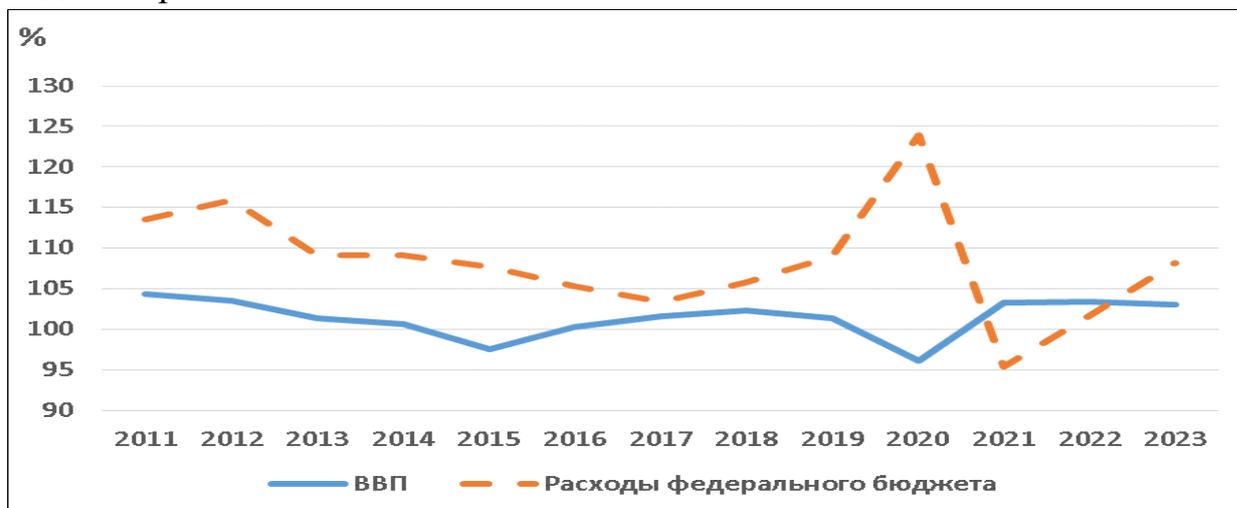


Рис. 1. Темпы роста ВВП и расходов федерального бюджета в 2011-2023 гг., %

Источник: рассчитано по данным сборников «Российский статистический ежегодник» за ряд лет и данным Пояснительной записки (таблица 2.1 «Основные макроэкономические показатели на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, положенные в основу формирования федерального бюджета», таблица 2.2. «Основные характеристики федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»).

Такой умеренный экономический рост, отчасти обусловливаемый консервативной бюджетной политикой, далёк от прорывного развития Российской Федерации, на достижение которого ориентирует Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О

национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

1.2. Концепция Проекта Федерального бюджета на 2021 г. и на плановый период 2022-2023 гг.

В форс-мажорных условиях, вызванных пандемией, бюджет является важнейшим инструментом, призванным смягчить удар кризиса для людей и предприятий. Уже в 2020 году антикризисные меры (прямые расходы, снижение и отсрочки уплаты налогов) составили порядка 3,5–3,8% ВВП, что позволило существенно ограничить глубину экономического спада, который ожидается на уровне 4 -4.5%% ВВП, что заметно ниже весенних оценок и показателей ведущих экономических держав (в Германии аналогичная поддержка составляла 4,8% ВВП при спаде 6%, в США — 11 и 4,2%, во Франции — 5,1 и 9,8% соответственно).

Проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (далее – Проект, Законопроект) составлен с учетом планируемого превышения расходов федерального бюджета над доходами в соответствии со статьей 199 Бюджетного кодекса¹⁰. Законопроект составлен с дефицитом федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, что представляется вполне естественным в условиях кризиса.

Предполагается, что в 2021 году его доходы составят 18,8 трлн. руб., а расходы — 21,5 трлн. руб. В 2022 году ожидается поступление 20,6 трлн. руб., тогда как расходная часть составит 21,8 трлн. руб. В 2023 году также ожидается, что расходы будут превалировать — 22,3 трлн. руб. поступлений против 23,67 трлн. руб. затрат. Таким образом, дефицит федерального бюджета в 2021 году ожидается на уровне 2,75 трлн. руб., в 2022-м — 1,25 трлн. руб., в 2023 году — 1,41 трлн. руб.

В ближайшие три года запланировано достаточно стабильное поступления доходов бюджета — их динамика укладывается в 16–17% ВВП. Ежегодный прирост доходов в номинальном выражении составит: в 2021 году 5,1%, в 2022 году 10,0%, в 2023 году 7,9%, что выше уровня прогнозируемой инфляции.

¹⁰ Письмо Правительства РФ N 9053п-П13; внесен в Государственную Думу ФС РФ, № 1027743-7. Электронный ресурс, режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1027743-7> (дата обращения 08.10.2020).

Определенная гибкость демонстрируется в налоговой сфере. С одной стороны, поднимается налогообложение крупного бизнеса и физических лиц с высоким уровнем доходов. С другой стороны, снижаются налоги для некоторых категорий налогоплательщиков, прежде всего представителей малого и среднего бизнеса и ИТ-компаний.

Кроме того, еще одним проблемным аспектом увеличения доходной части бюджета за счет ненефтегазовых доходов может стать повышение размера налога на доходы физических лиц, превышающие пять миллионов рублей в год, которые предполагается направить главным образом на лечение детей, в том числе на закупку дорогостоящих медицинских препаратов и изделий, на проведение высокотехнологичных операций с тяжёлыми, заболеваниями. На эти цели предполагается направить около 60 млрд. руб., при этом должен быть обеспечен жёсткий контроль за целевым использованием выделенных средств. Другим источником пополнения доходной части бюджета может быть предложено повышение налогов для компаний, которые выводят денежные средства за рубеж. Вместе с тем для стимулирования инвестирования в развитие отечественной экономики необходимо снижение налоговой нагрузки для предприятий, которые вкладывают капитал в создание новых производств и рабочих мест.

Вместе с тем, солидным источником пополнения доходной части бюджета должен стать контроль за выводом капитала за рубеж. Чистый вывоз капитала из России частным сектором, за январь-сентябрь 2020 года увеличился (по оценке ЦБ РФ) на 65,9% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года и составил 35,5 млрд долл. Об этом говорится в сообщении Банка России. По итогам девяти месяцев 2019 г. «показатель находился на уровне 21,4 млрд долл.»¹¹. Контроль за выводом капитала за рубеж не только пополнит доходную часть бюджета, но и позволит инвестировать отечественную экономику.

Для того, чтобы сбалансировать и без того дефицитный бюджет, правительство предлагает, во-первых, снизить на 10% финансирование так называемых незащищенных статей бюджета и, во-вторых, сократить на 5% финансирование госпрограммы вооружений в 2021-2023 годах. В результате расходы на национальную оборону снизятся до 2,7% ВВП в 2021 году, а в 2020 году они должны составить 2,9% ВВП. Продолжится снижение расходов на оборону и в 2022 году – до 2,6% ВВП, в 2023 году – 2,5% ВВП.

¹¹ Официальный сайт ЦБ России. Электронный ресурс, режим доступа: <https://cbr.ru/>, (дата обращения 08.10.2020)

В результате суммарно бюджетные расходы должны быть сокращены в 2021 году на 927 млрд. руб., в 2022 году на 970 млрд. руб., в 2023 году на 900 млрд. руб. Но бюджет все равно останется дефицитным, который будет не таким, как в 2020 году при ожидании в 4,4% от ВВП, но все равно значительным: в 2021 году – 2,4% ВВП, в 2022 и в 2023 годах – около 1% ВВП.

Разумеется, важен не только объем расходов, но и их эффективность — способность обеспечить рост экономики и благосостояния граждан. В таком контексте важно отметить, что параметры федерального бюджета содержат некоторое возрастание доли расходов, которые принято относить к производительным, то есть повышающим совокупную факторную производительность. В частности, увеличивается доля средств (с 20,3% в 2019 году до 21,4% в 2023-м), направляемых на развитие образования, здравоохранения, транспортной инфраструктуры. Также предусмотрено ежегодное наращивание финансирования мер по достижению установленных президентом национальных целей — с 2,2 трлн руб. в 2020 году до 2,8 трлн руб. в 2023-м. Доля таких средств составит в 2023 году около 12% бюджетных расходов, против 9% в 2019 году, что должно оказать положительное влияние на экономический рост в среднесрочной перспективе.

Дефицит бюджета будет покрываться почти исключительно за счет нетто-заимствований на внутреннем рынке — на 2–2,5% ВВП в год. Ожидается заметный рост объема госдолга — с 12,3% ВВП на начало 2020 года до 21,4% ВВП к концу 2023-го, а также расходов на его обслуживание при сохранении резервов ФНБ (более 10% ВВП). В 2022–2023 годах тенденция на сокращение бюджетных расходов сохраняется. Финансирование дефицита бюджета за счет внутренних заимствований не противоречит требованиям бюджетной и долговой стабильности. Долг остается низким по международным сравнениям.

Безболезненное наращивание заимствований стало возможным благодаря консервативной бюджетной политике последних 20 лет, когда правительство ограничивало поступление рентных доходов в текущее потребление и формировало из них суверенные резервы. Исключительно низкий госдолг и низкая инфляция создают определенное пространство для бюджетного маневрирования в условиях кризиса. В то же время, с учетом текущего уровня инфляции в России (существенно более высоком, чем в других развитых странах) стоимость долговых ресурсов в России довольно

высокая. В результате, по сравнению с 2019 годом обслуживание государственного и муниципального долга вырастает к 2023 г. более чем вдвое — с 730,8 млрд до 1610,9 млрд рублей.

Учитывая, что инфляционные ожидания до сих пор остаются достаточно высокими, в федеральный бюджет закладывается тренд на бюджетную консолидацию, ведущий к постепенному сокращению дефицита: с 4,4% ВВП в 2020 году до 2,4% ВВП в 2021 году и 1,0–1,1% ВВП в последующие два года. В рамках действующей экономической идеологии такая консолидация выглядит вполне ожидаемой, хотя сокращение расходов (до 1 трлн руб. ежегодно) было бы рациональней трансформировать в увеличение затрат на финансирование инвестиционных проектов в приоритетные сферы экономики.

2. ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА 2021 Г. И НА ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2022 - 2023 ГГ.

2.1. Общая характеристика доходов федерального бюджета в 2021 г. и на плановый период 2022-2023 гг.

Общая сумма *доходов федерального бюджета* прогнозируется на уровне 16,2% ВВП в 2021 г. с незначительным ростом в последующие годы планового периода (до 16,8% ВВП в 2023 г.). Это означает, что имеет место выраженное (на 2 п.п.) снижение объема доходов бюджета относительно ВВП по сравнению с итоговыми показателями 2019 г. и по сравнению с фактическими итогами первого полугодия текущего года, когда объем доходов федерального бюджета составлял соответственно 18,3% и 18,7% (см. табл.10).

Снижение доли доходов федерального бюджета в ВВП имеет место за счет нефтегазовых доходов, которые сокращаются по оценке итогов 2020 г. на 2,7 п.п. по сравнению с итогами 2019 г. В 2021 г. прогнозируется некоторый рост этого показателя до 5,2% ВВП с последующим также незначительным повышением (до 5,5% в 2022 г. и 5,6% в 2023 г.). В то же время по итогам первого полугодия 2020 г. отношение нефтегазовых доходов федерального бюджета к ВВП составляло 5,5% при том, что средняя цена на нефть сорта Юралс (применяемая для расчета НДС) в этот период составляла 39,042 долл/баррель, а при расчетах параметров доходов федерального бюджета использовалась цена на уровне 45,3 долл/баррель (для 2021 г.). Таким образом, предполагается, что при более высокой цене на

нефть и в целом сохранении базовой ставки налога на прежнем уровне для основной составляющей нефтегазовых доходов (НДПИ) их сумма будет снижаться (вероятно, за счет более высоких темпов роста ВВП).

В то же время темпы роста нефтегазовых доходов в рамках бюджетной трехлетки оказываются выше темпов роста ненафтегазовых доходов. Если первые растут в среднем на 13,5% в год, то вторые – на 5,1%. В результате доля нефтегазовых доходов в федеральном бюджете увеличивается с 28,7% по оценке итогов текущего года (и 29,3% по фактическим данным первого полугодия) до 31,9% в 2021 г. с последующим незначительным ростом. При этом и по итогам трехлетнего периода их доля не достигает уровня 2019 г. (см. табл.5).

Таблица 5

Доходы федерального бюджета, млрд руб.

Показатель	2019 год.	2020 год, первое полугодие	2020 год (оценка)	Законопроект		
				2021 год	2022 год	2023 год
Доходы, всего	20187,2	9091,9	17852,4	18765,1	20 637,5	22 262,7
<i>в %% к ВВП</i>	18,3	18,7	16,7	16,2	16,6	16,8
<i>в том числе:</i>						
Нефтегазовые доходы	8247,7	2661	5127	5987,2	6 884,3	7 489,8
<i>в %% к ВВП</i>	7,5	5,5%	4,8	5,2	5,5	5,6
Ненефтегазовые доходы	11939,5	6430,9	12725,5	12777,9	13 753,2	14 772,9
<i>в %% к ВВП</i>	10,8	13,2%	11,9	11,1	11,1	11,1
Доля в общем объеме доходов, %	100	100	100	100	100	100
<i>в том числе:</i>						
Нефтегазовые доходы	40,9	29,3	28,7	31,9	33,4	33,6
Ненефтегазовые доходы	59,1	70,7	71,3	68,1	66,6	66,4

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального Закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годы», Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1.07.2020. на 1.01.2020. (сайт Федерального казначейства www.roskazna.ru), ФГСФ (<https://rosstat.gov.ru>).

В структуре нефтегазовых доходов федерального бюджета в рамках планового периода должны произойти определенные структурные изменения на фоне различной динамики основных составляющих (рис.2). Если в 2019 г. доля НДПИ в структуре нефтегазовых доходов составляла 72,4%, а в 2020 г. (по предварительной оценке) 74,6%, то к 2023 г. она повысится до 80,7%.

При этом после падения данной категории доходов в 2020 г. более чем на 30% по сравнению с 2019 г. прогнозируется рост поступлений налога в среднем на 17% год. Результатом станет превышение уровня 2019 г. по завершению планового периода в 2023 г. При этом в рамках планового

горизонта среднегодовые темпы роста добычи нефти составят только 3,3%. Прогнозируемое повышение мировых цен на нефть с 41,8 долл/барр до 47,5 долл/барр даже с учетом динамики курса вряд ли позволит обеспечить такой рост поступлений без выраженного изменения базовой ставки.

Необходимо также обратить внимание на принципиальное изменение роли налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья. Если в 2019 г. его доля в общей сумме нефтегазовых доходов составляла всего 1,2%, а по итогам 2020 г. прогнозируется на уровне 2,8%, то уже с 2021 г. она превысит 10,0% (и сохранится на этом уровне до конца планового периода). Основу такого роста в 2021 г. составят платежи организаций по месторождениям с выработанностью более 80%. Высокий налоговый потенциал расчетного дохода таких организаций на фоне относительно невысоких (на грани рентабельности) мировых цен вызывает вопросы.

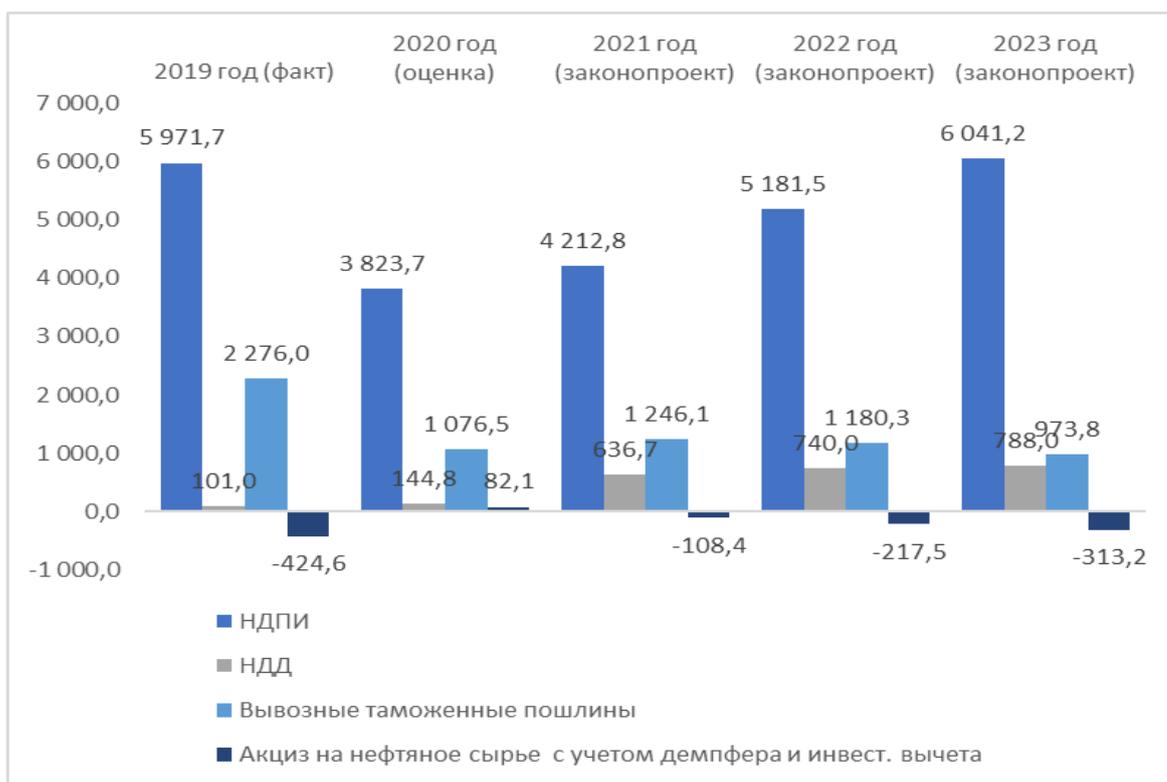


Рис.2. Динамика нефтегазовых доходов федерального бюджета, 2019-2023 гг., млрд руб.

Также необходимо отметить, влияние вводимого в модель акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку (с учетом демпфера) нового элемента – инвестиционного вычета. Результатом станет возврат к отрицательным значениям этого платежа (с учетом демпфера и вычета) уже в 2021 г. В текущем году положительное значение этого платежа существенно

поддержало доходы федерального бюджета, а уже в следующем году нефтедобывающие компании опять станут получателями de facto бюджетных средств.

Выраженные изменения ожидаются в структуре поступлений вывозных пошлин на фоне существенного снижения их доли в доходах бюджета (с 6,0% в 2020 г. и 6,6% в 2021 г. до 4,4% в 2023 г.). Если в текущем году доля вывозных пошлин на нефть составляла 41,6%, а пошлин на природный газ – 34,7%, то по итогам бюджетной трехлетки доля первых сократится до 19,4%, а вторых возрастет до 72,4%. Фактически смещается акцент в таможенной политике с нефтеэкспортеров на экспортера газа.

Обращает на себя внимание то, что ненефтегазовые доходы федерального бюджета в 2021 г. остаются практически на уровне 2020 г. (по сравнению с оценкой итогов они увеличатся на 0,4%), а в остальные годы бюджетной трехлетки растут более чем на 7% в год.

Все сказанное выше указывает на вероятное наличие определенных заниженных оценок в части формирования доходов федерального бюджета и для итогов текущего года и для 2021 г. (если, конечно, исходить из того, что будет иметь место восстановление экономики и оно не будет прерываться какими-то неэкономическими явлениями).

В проект федерального бюджета в части доходов закладываются дополнительные (по сравнению с текущей ситуацией) источники доходов, возникающие вследствие вносимых изменений в налоговое законодательство или истечения срока действия ранее предоставленных льгот (в рамках действующего законодательства). Эти изменения приводят к росту налоговой нагрузки на население, бизнес в целом, а также на добывающую промышленность. Некоторые оценки увеличения налоговой нагрузки приведены в табл. 6. Для федерального бюджета в 2021 г. эти меры обеспечивают 3,7% доходов.

Таблица 6

Оценки роста налоговой нагрузки по вновь вводимым изменениям в налогообложение отдельных субъектов в 2021 г. (по сравнению с 2019 г.)

Сектор	Меры	Оценки роста налоговой нагрузки
Нефте- и газодобыча	- корректировка модели налога на дополнительный доход от добычи углеводородов (НДД); - отмена ряда льгот, предоставляемых нефтегазовому сектору	+3,25% от суммы всех налогов и страховых взносов, уплаченных организациями данного вида деятельности в 2019 г.

Добывающая «нефтегазовая» промышленность	- повышение ставок НДС для некоторых полезных ископаемых, в том числе для многокомпонентных руд, руд черных и цветных металлов и некоторых других	+10,28% от суммы всех налогов и страховых взносов, уплаченных организациями данных видов деятельности в 2019 г.
На бизнес в целом	- повышение ставок обложения дивидендов и процентных доходов за счет изменений в двусторонних соглашениях	+3,1% от общей суммы налога на прибыль организаций в 2019 г.
На население	- повышение ставок акцизов на табачные изделия; - дополнительное обложение высоких доходов; - налогообложение процентных доходов (поступление в бюджет с 2022 г.)	+ 7,0% от суммы НДС, поступившей в консолидированный бюджет в 2019 г.

Источник: рассчитано по Пояснительная записка к проекту Федерального Закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годы», Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1.01.2020 (сайт Федерального казначейства www.roskazna.ru), Форма №1ном ФНС за 2019 г. (www.nalog.ru)/

Необходимо отметить, что целый ряд налоговых новаций носят достаточно проблемный характер. Так, прекращение действия с 2021 г. льготной 10% ставки НДС по внутренним воздушным перевозкам пассажиров и багажа; освобождения от уплаты НДС при реализации и ввозе племенного скота; отмена освобождения от уплаты НДС при реализации исключительных прав на программы для ЭВМ и баз данных обеспечивают в общей сложности менее 10% прироста доходов федерального бюджета в 2021 г. В то же время влияние последствий отмены этих льгот может быть довольно существенным. Речь идет о воздушных перевозках, которые в сегодняшних условиях нуждаются в поддержке (и, возможно, было бы более целесообразно продлить действие данной льготы, а не наращивать финансовую помощь отрасли); о реализации племенного скота (необходимость поддержки племенной работы в отрасли очевидна); о сегменте производства программ для ЭВМ и прав на них (чрезвычайно мобильный сегмент экономики с высокой склонностью к миграции).

В целом наиболее существенное влияние на прирост доходов федерального бюджета в 2021 г. по сравнению с предшествующим годом оказывает макроэкономическая ситуация (по данным Табл.3.2 Пояснительной записки). На долю этого фактора приходится более 53% всего прироста. В последующие годы трехлетки доля данного блока факторов сокращается до 39% в 2022 г. и 27% в 2023 г. В составе данного

блока основную роль играют изменение цен на нефть (10%), изменение валютного курса (16%) и изменение цен на природный газ (12%).

Влияние внутриэкономических факторов также оказывается весьма значительным. Так, по имеющимся в Пояснительной записке к Законопроекту оценкам рост ВВП в рамках планового трехлетнего периода по сравнению с ситуацией 2020 г. будет иметь место прирост поступлений НДС по реализации на территории страны (и составит 40% общей суммы прироста доходов федерального бюджета в 2021 г.). Еще 14% прироста обеспечит увеличение поступлений налога на прибыль (только за счет увеличения прибыли прибыльных предприятий).

Оценки динамики поступлений НДС вызывают определенные вопросы. Так, темпы роста поступлений НДС выраженно опережают темпы роста ВВП. По годам планового периода прирост поступлений налога составит 11,1% в 2021 г. и 9,0% и 9,4% в последующие годы. Будет иметь место и рост доли налога в ВВП с 3,8% по оценке итогов 2020 г. до 3,9% в 2021 г. (соответствует показателю итогов 2019 г.) до 4,0% в последующие годы бюджетной трехлетки. Ожидается, что столь выраженный рост поступлений данного налога будет иметь место вследствие изменений структуры налоговой базы и повышения качества налогового администрирования (Стр.58 Пояснительной записки). Изменение структуры налоговой базы может означать сокращение доли товаров, подлежащих налогообложению по ставке 10% и ускоренный рост реализации товаров и услуг в более высоких ценовых сегментах. В то же время ожидается ежегодный рост объема вычетов и по экспорту, и по импорту (См. Табл. 3.18 Пояснительной записки...). Если же ожидания не оправдаются и доля данного налога в ВВП останется на уровне 3,8% (факт 2019 г. и оценка 2020 г.), то потери доходов федерального бюджета во втором и третьем году планового периода могут составить 64,4 млрд руб. и 192,0 млрд руб., соответственно.

Динамика поступлений налога на прибыль организаций соответствует в целом динамике прибыли прибыльных организаций. Только в первом году планового периода ожидается более активный рост поступлений. Они возрастут более чем на 21%, при том, что прибыль увеличится только на 10%. Причем это будет иметь место не за счет введения некоторых дополнительных положений в налоговое законодательство (изменение режима налогообложения дивидендов в рамках двусторонних соглашений, в частности), а при налогообложении по основной ставке (прирост поступлений налога на 10 п.п. превысит прирост базы).

Таким образом, прогноз доходов федерального бюджета на 2021 г. и плановый период 2022 и 2023 годы с одной стороны содержит некоторые элементы, указывающие на наличие резервов и вероятность более высоких значений налоговых поступлений в бюджет (в случае реализации заявленных макроэкономических условий). В то же время по целому ряду позиций не просматривается основные прогнозируемого роста доходов и имеют место выраженные риски недопоступления по сравнению с приведенными данными.

Вызывает вопросы и целый ряд налоговых новаций, и отмена (запланированная ранее) некоторых налоговых льгот. Отмена льгот в условиях кризиса и необходимости поддержки ряда отраслей экономики может потребовать использования дополнительных видов помощи субъектам хозяйствования в этих отраслях. Результатом может стать не привлечение дополнительных доходов, а дополнительные расходы бюджета.

2.2. Общая характеристика расходов федерального бюджета и финансирование дефицита

В соответствии с Законопроектом расходы федерального бюджета в 2021 г. должны сократиться относительно расходов текущего года на 9,3% или на 2214,14 млрд руб. (см. рис.3). По сравнению с 2019 г. (докризисным годом) расходы в 2021 г. увеличиваются на 18,2%. Во втором году планового периода расходы растут незначительно (на 1,7%, что означает сокращение на 1,9% в реальном исчислении). В третьем году планового периода предполагается выраженный рост расходов (на 8,2% или на 4,0% с учетом прогнозируемых темпов инфляции). При этом будет иметь место сокращение доли расходов федерального бюджета в ВВП с 22,2% по итогам 2020 г. (оценка) до 18,6% ВВП в 2021 г. и далее до 17,6-17,8% в последующие годы планового периода. Несмотря на такое снижение расходы федерального бюджета остаются выше значений 2019 г. (относительно ВВП). По абсолютным значениям расходы федерального бюджета в 2021 г. будут ниже значений текущего года на 2214,14 млрд руб. или на 9,3%.

По целому ряду разделов классификации расходов федерального бюджета в 2021 г. предполагается сокращение объемов финансирования по сравнению с кризисным 2020 г. (общегосударственные вопросы, национальная оборона, культура и кинематография, здравоохранение, социальная политика, межбюджетные трансферты бюджетам субъектов

РФ общего характера). (см. Табл. 7.). Отчасти это сокращение объясняется «эффектом базы» - выраженным ростом расходов в 2020 г.

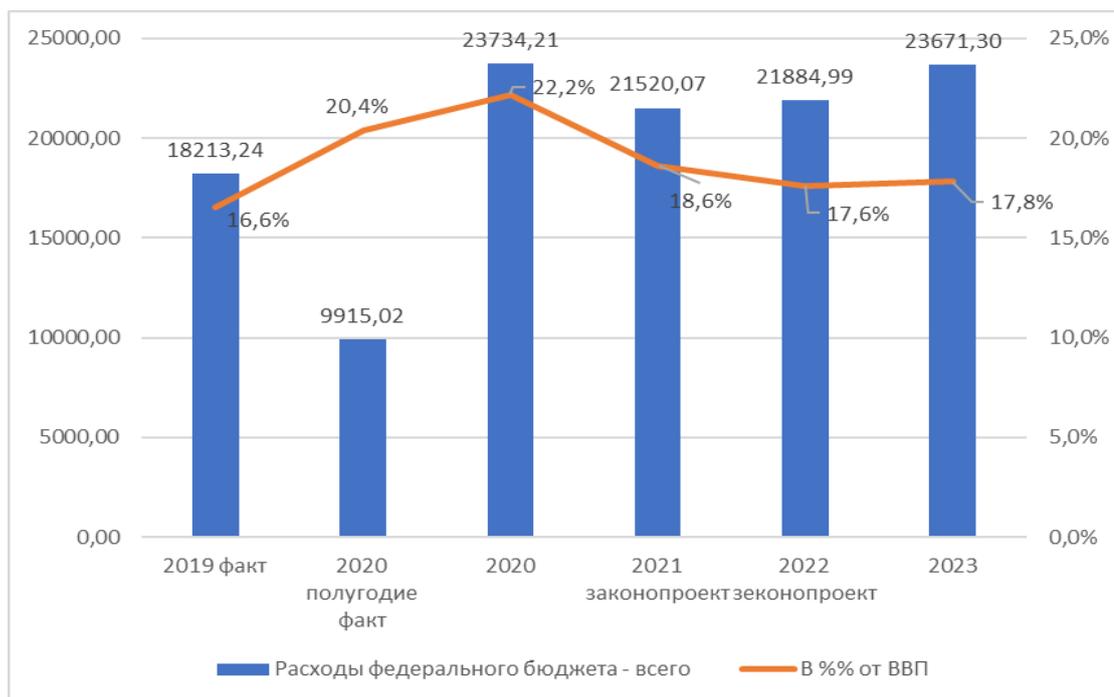


Рис. 3. Расходы федерального бюджета, 2019 г. - 2023 гг., фактические и прогнозные значения, млрд руб.

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального Закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годы», Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1.07.2020. на 1.01.2020. (сайт Федерального казначейства www.roskazna.ru)

Так, финансирование здравоохранения увеличилось (в соответствии с бюджетной росписью на 1 сентября) на 77,4%, финансирование общегосударственных расходов – в 2,67 раза. Рост расходов по общегосударственным вопросам в 2020 г. обусловлен проведением референдума по Конституции РФ и выборов в сентябре. С учетом этого расходы 2021 г. (по проекту бюджета) по этим разделам будут существенно выше уровня докризисного 2019 г. (здравоохранения – на 58,4%, общегосударственных вопросов – на 16,1%).

Таблица 7

Расходы федерального бюджета в разрезе разделов бюджетной классификации (отдельные разделы)

	2019	2020 полугодие	2020 оценка	2021 законопроект	2022 законопроект	2023 законопроект
	<i>Млрд руб.</i>					
Расходы – всего	18213,24	9915,02	23734,21	21520,07	21884,99	23671,30

<i>в том числе:</i>						
Общегосударственные вопросы	1363,86	647,93	3639,10	1582,77	1458,46	1617,25
Национальная оборона	2997,42	1514,80	3308,86	3113,25	3231,72	3257,48
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2083,24	948,75	2359,14	2456,68	2408,91	2544,48
Национальная экономика	2825,50	1045,51	3190,65	3326,63	3004,24	3119,71
Образование	826,51	448,07	1011,23	1082,68	1052,12	1094,75
Культура, кинематография	122,37	55,82	144,94	135,09	125,05	121,59
Здравоохранение	712,97	654,76	1264,67	1129,45	1134,85	1100,93
Социальная политика	4882,88	3194,77	5767,09	5594,51	5762,08	6073,86
Обслуживание государственного (муниципального) долга	730,77	349,74	896,96	1203,85	1365,15	1610,96
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	1003,14	710,45	1290,28	1069,18	975,09	990,43
	Темпы роста по отношению к предшествующему году, %					
Расходы – всего			130,3	90,7	101,7	108,2
Общегосударственные вопросы	-	-	266,8	43,5	92,1	110,9
Национальная оборона	-	-	110,4	94,1	103,8	100,8
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	-	-	113,2	104,1	98,1	105,6
Национальная экономика	-	-	112,9	104,3	90,3	103,8
Образование	-	-	122,3	107,1	97,2	104,1
Культура, кинематография	-	-	118,4	93,2	92,6	97,2
Здравоохранение	-	-	177,4	89,3	100,5	97,0
Социальная политика	-	-	118,2	97,0	103,0	105,4
Обслуживание государственного (муниципального) долга	-	-	122,7	134,2	113,4	118,0
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	-	-	128,6	82,9	91,2	101,6
	Удельный вес, %					
Расходы – всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Общегосударственные вопросы	7,5	6,5	15,3	7,4	6,7	6,8
Национальная оборона	16,5	15,3	13,9	14,5	14,8	13,8
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	11,4	9,6	9,9	11,4	11,0	10,7

Национальная экономика	15,5	10,5	13,4	15,5	13,7	13,2
Образование	4,5	4,5	4,3	5,0	4,8	4,6
Культура, кинематография	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5
Здравоохранение	3,9	6,6	5,3	5,2	5,2	4,7
Социальная политика	26,8	32,2	24,3	26,0	26,3	25,7
Обслуживание государственного (муниципального) долга	4,0	3,5	3,8	5,6	6,2	6,8
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	5,5	7,2	5,4	5,0	4,5	4,2

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального Закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годы», Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1.07.2020. на 1.01.2020. (сайт Федерального казначейства www.goskazna.ru)

По целому ряду разделов законопроект предполагает увеличение объемов финансирования в 2021 г. по сравнению с прогнозируемыми итогами текущего года. Это такие разделы как «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (+4,1%), «Национальная экономика» (+4,3%), «Образование» (+7,1%). В реальном исчислении рост объемов финансирования этих разделов будет не столь существенным и составит +0,3%, +0,4% и +3,1%, соответственно.

По сравнению с установленными Законом № 380-ФЗ объёмами финансирования расходов в 2021-2022 гг. в рассматриваемом проекте федерального бюджета больше всего увеличены объёмы финансирования по трём статьям: «Социальная политика» (+ 771,1 млрд руб.), «Обслуживание государственного (муниципального) долга» (+ 376,2 млрд руб.) и «Национальная экономика» (+ 256,7 млрд руб.). А уменьшено по статьям: «Национальная оборона» (-206,9 млрд руб.), «Общегосударственные вопросы» (-170,0 млрд руб.) и «Охрана окружающей среды» (-161,8 млрд руб.). Это указывает на то, что в 2020-2023 гг. увеличатся суммы обслуживания государственного долга, повысится социальная направленность бюджетно-экономической политики и снизится приоритетность расходов на оборону.

Учитывая, складывающуюся эпидемиологическую ситуацию, запланированное уменьшение с 2021 г. расходов федерального бюджета на здравоохранение (рис.4) может оказаться преждевременным.

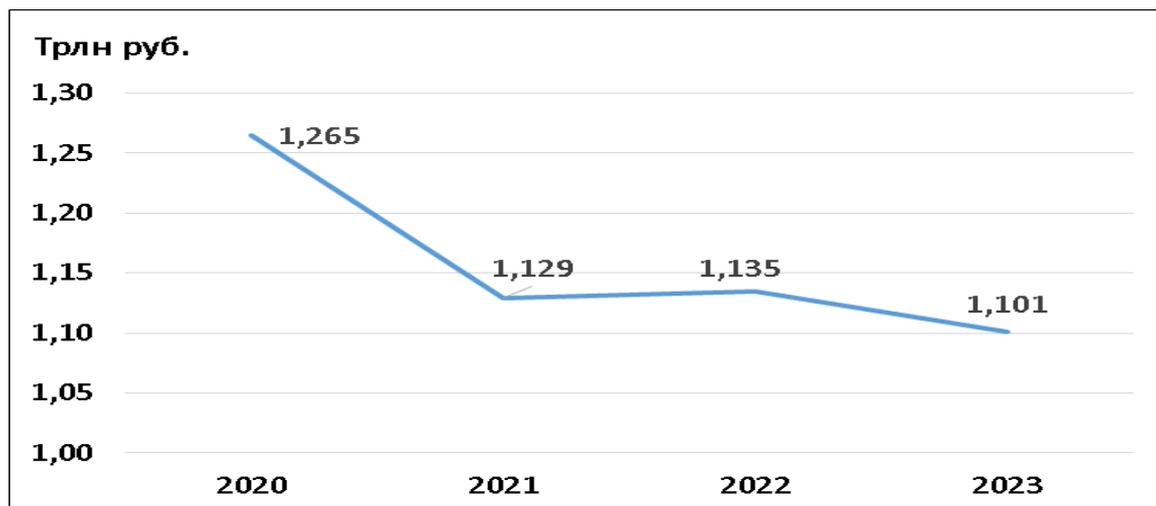


Рис. 4. Расходы федерального бюджета на здравоохранение в проекте Федерального бюджета РФ на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, трлн руб.

Источник: построено по данным Пояснительной записки (табл. 4.4. «Расходы федерального бюджета по разделам классификации расходов»).

Проект федерального бюджета предусматривает увеличение расходов на образование. Хотя в 2021-2022 гг. их суммарный объём на 77,9 млрд руб. меньше указанного в законе № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021-2022 годов», но это, тем не менее, рост. Вместе с увеличением финансирования науки это позволит купировать названную в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года угрозу национальной безопасности РФ - «снижение качества и доступности образования, медицинской помощи и, как следствие, снижение качества человеческого потенциала»¹. Данные расходы будут также способствовать реализации национальных целей «вхождение Российской Федерации в число десяти ведущих стран мира по качеству общего образования» и «обеспечение присутствия Российской Федерации в числе десяти ведущих стран мира по объёму научных исследований и разработок, в том числе за счет создания эффективной системы высшего образования»¹².

Известно, что в современном мире развитие, тем более успешное, базируется на достижениях передовой науки. Поэтому следует поддержать

¹² Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». Подписан 21.07.2020. // [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63728> (дата обращения: 30.09.2020).

закладываемое в проект бюджета увеличение ассигнований на осуществление национального проекта «Наука» (рис. 5).



Рис. 5. Объем расходов федерального бюджета на национальный проект «Наука» в проекте Федерального бюджета РФ на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, млрд руб. *Источник:* построено по данным табл. Пояснительной записки 4.1.9. «Национальный проект "Наука"».

В соответствии с законопроектом в 2022 г. просматривается снижение объемов финансирования по большинству разделов по сравнению с первым годом планового периода (2021 г.). Так, снижение объемов финансирования будет иметь место по расходам на общегосударственные вопросы, национальную безопасность и правоохранительную деятельность, национальную экономику, культуру и кинематографию, а также межбюджетные трансферты. Расходы на здравоохранение и социальную политику в этом году увеличиваются незначительно.

Так, предусматривается устойчивое снижение объемов финансирования по разделу «Культура и кинематография» на протяжении всех трех лет планового периода – на 8,8%, 7,4% и 2,8% соответственно по годам. Итогом становится то, что финансирование данного раздела в 2023 г. оказывается ниже, чем 2019 г. даже по номинальным значениям (или на 0,78 млрд руб.).

Так же обращает на себя внимание растущая доля трансфертов государственным внебюджетным фондам в общей сумме расходов федерального бюджета (Рис.6). Так, если в 2020 г. (по оценке) доля этих трансфертов составит 17,2% расходов федерального бюджета и останется примерно на этом же уровне в 2021 г. (17,5%), то в последующие годы

прогнозного периода она возрастет до 19,8% и 18,9% по годам, соответственно. При этом по абсолютным значениям в 2021 г. просматривается сокращение этой категории трансфертов на 7,4% (что объяснимо после их выраженного роста в текущем году), то уже в 2022 г. рост этой категории расходов составит уже 114,8%, а в 2023 г. – 103,1%. Эти трансферты в значительной мере связаны с расширением объемов финансирования некоторых государственных программ и проектов (в частности, национального проекта «Здравоохранение»).

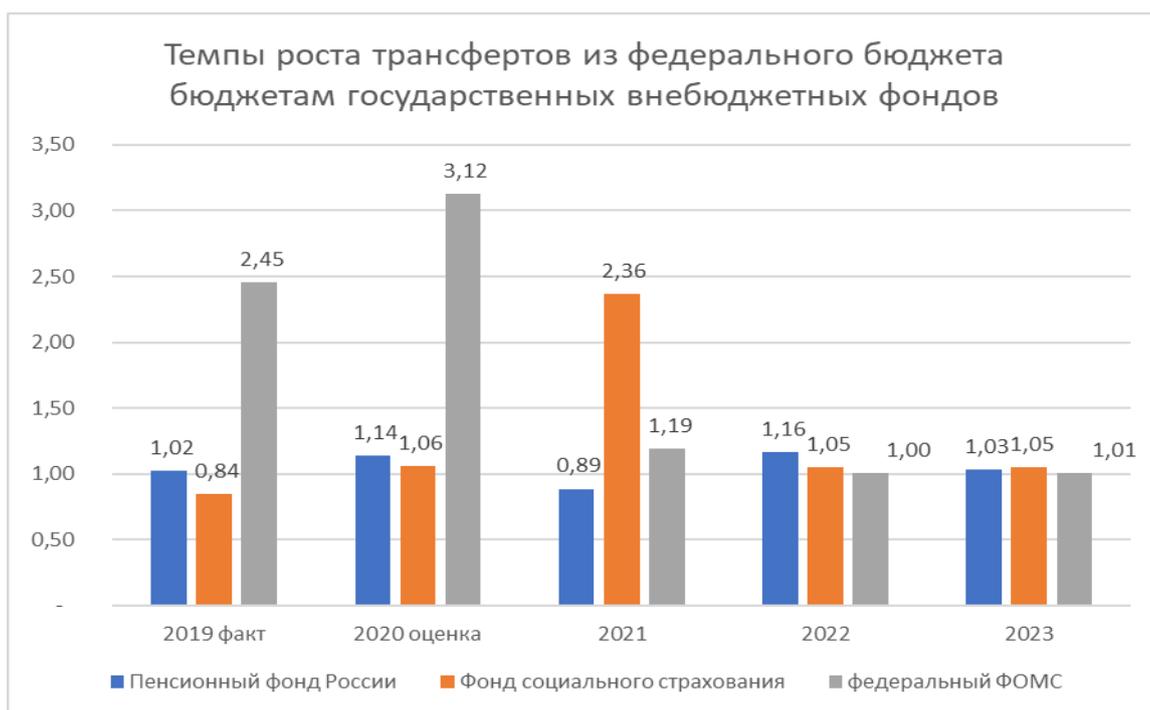


Рис. 6. Динамика трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов, %

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального Закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годы»

Из общей суммы трансфертов государственным внебюджетным фондам основной объем (92,5%) приходится на трансферты Пенсионному фонду России, а более 57% этой суммы составляют трансферты, связанные с различного рода пенсионными выплатами и компенсациями установленных пониженных тарифов для ряда плательщиков. В первом году планового периода общая сумма трансфертов Пенсионному фонду сократится по сравнению с 2020 г. и будет на 0,8% выше сумм 2019 г.

Наиболее высокими темпами в рамках планового горизонта растут трансферты из федерального бюджета федеральному Фонду обязательного

медицинского страхования, которые в основном представляют собой компенсацию выпадающих доходов фонда в результате установления пониженных тарифов страховых взносов, а также финансовое обеспечение нестраховых расходов (оказание высокотехнологичной помощи). Начиная с 2020 г. общая сумма трансферта включает средства финансового обеспечения оказания медицинской помощи больным онкологическими заболеваниями. Сумма данного трансферта в 2021 г. увеличивается в 2 раза и остается на этом уровне в течение всего планового периода и не индексируется.

На протяжении всего планового периода растут расходы на обслуживание государственного долга – на 34,2% в 2021 г., на 13,4% в 2022 г. и на 18,0% в 2023 г. При этом доля данного раздела в структуре расходов федерального бюджета увеличивается с 4,0% в 2019 г. до 5,6% в 2021 г. и 6,8% в 2023 г. В то же время относительно ВВП роста данной категории расходов не наблюдается - если по итогам 2020 г. прогнозируется их доля в размере 1,1%, то в 2021 г. она составит 0,9% ВВП, а в 2023 г. – 0,7%. Это свидетельствует, что ситуация с обслуживанием государственного долга (исходя из имеющихся прогнозов) выглядит вполне благополучной.

Дефицит федерального бюджета в 2021 г. в соответствии с законопроектом составит 2755,0 млрд руб. или 2,38% ВВП (в 2020 г. его величина прогнозируется в размере 4709,3 млрд руб. или 4,41% ВВП). В 2021 г. планируется сокращение дефицита на 45,3% или на 1507,5 млрд руб., а в 2022 г. некоторый рост по сравнению с предшествующим годом (на 12,9% или на 161,1 млрд руб.). В соответствии с законопроектом основным источником финансирования дефицита будут внутренние заимствования (см. рис. 7). Наиболее значительными эти заимствования будут в 2021 г., когда их величина составит 3,17%.

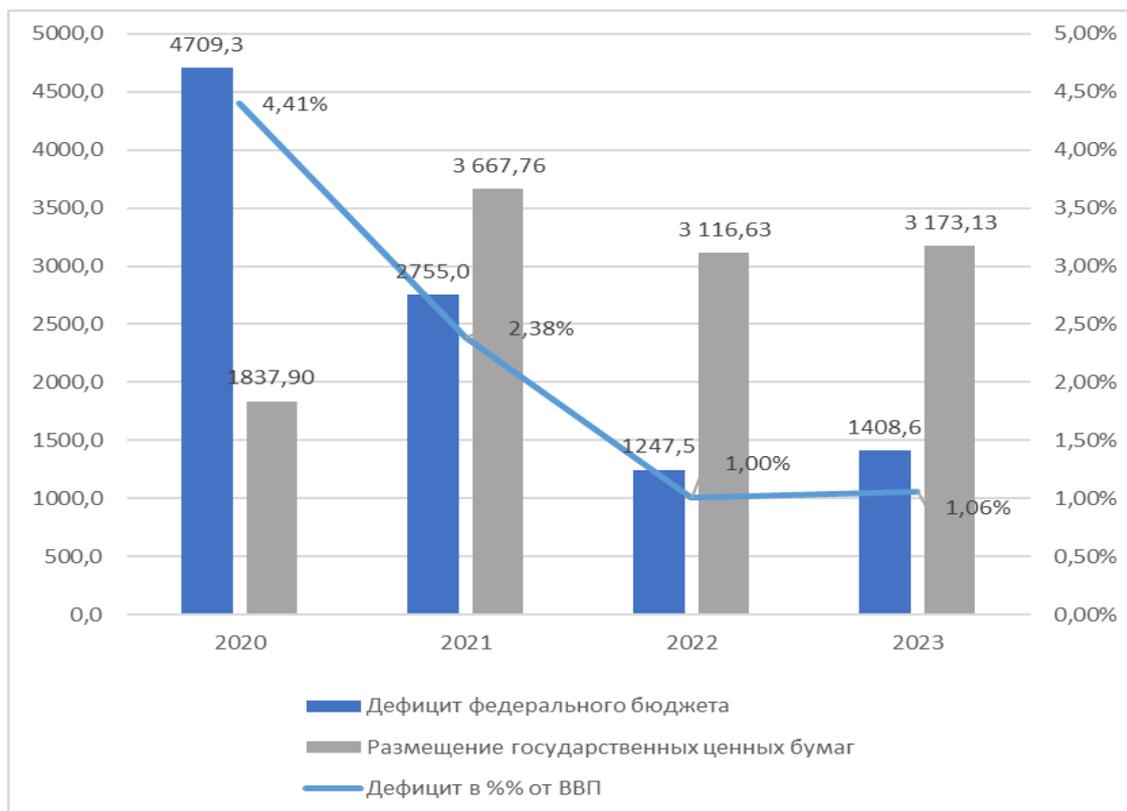


Рис. 7. Дефицит федерального бюджета и планируемые размещения государственных ценных бумаг¹³ для его финансирования, млрд руб.

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального Закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годы», Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1.07.2020. на 1.01.2020. (сайт Федерального казначейства www.goskazna.ru)

Для финансирования дефицита бюджета предполагается также использование средств ФНБ, однако его доля в общем объеме финансирования будет относительно невелика в рамках планового периода (см. рис.8). В целом за период с 1 июля 2020 г. до 1 января 2024 г. общая сумма средств ФНБ (только за счет финансирования дефицита) сократится на 3,7% или на 444,7 млрд руб. (в расчетах не учитывались изменения валютного курса, с учетом этого показателя сокращение может быть меньше).

¹³ На Рис.2 заимствования в 2020 г. отражены по состоянию на 1 июля (по данным Отчета об исполнении консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов).



Рис.8. Фонд национального благосостояния, млрд руб.

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального Закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годы», Социально-экономическое положение России. Январь-июль 2020 года. – М., ФСГС. – 2020.

Фактически избыток средств, которые планируется заимствовать на финансовом рынке и изъять из ФНБ для целей финансирования дефицита федерального бюджета составит более 2 трлн руб. за 2021-2023 гг. Таким образом, несмотря на фактический дефицит, Правительство планирует проводить частичную стерилизацию. Традиционно эти средства будут аккумулироваться в ФНБ, но не пойдут на реализацию приоритетных направлений национального развития.

3. НЕДОСТАТОЧНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПОДХОДА ПРИ ФИНАНСОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ

3.1. Недостаточность реализации программно-целевого подхода при финансовом обеспечении реализации национальных проектов и государственных программ в сфере инновационного развития экономики в национальных проектах и национальных программах «Наука», «Инновационное развитие и модернизация экономики»,

«Цифровая экономики», «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»

Подавляющая часть средств, предусмотренных расходной частью Проекта Федерального бюджета на 2021 г. и плановый период 2022-2023 гг., будет направлена на реализацию национальных проектов и государственных программ. Однако в реальности мало оснований констатировать, что программно-целевой подход стал определяющим в бюджетном планировании.

Таблица 8

Расходы на реализацию некоторых национальных проектов и государственных программ в Проекте Федерального бюджета на 2021 и период 2022-2023 гг., млрд руб.

Расходы на национальные проекты и программы	2020 г. оценка	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2023/2020 гг. в %
Всего расходы Федерального бюджета	22561,7	21520,1	21885,0	23671,3	104,9
Национальные проекты	2190,5	2245,7	2608,5	2780,4	126,9
В % к расходам Федерального бюджета	9,71	10,44	11,92	11,75	-
«Наука» всего	45,7	54,9	76,3	97,8	214,0
В % к расходам Федерального бюджета	0,20	0,26	0,35	0,41	-
«Здравоохранение» всего	306,7	243,2	251,0	212,1	69,16
В % к расходам Федерального бюджета	1,36	1,13	1,15	0,90	-
Государственные Программы всего	19319,5	16191,5	16750,9	17605,8	91,13
В % к расходам Федерального бюджета	85,63	75,24	76,54	74,38	-
«Инновационное развитие и модернизация экономики», без закрытой части - всего	4095,3	3726,9	4033,5	4106,7	100,28
В % к расходам Федерального бюджета	18,15	17,32	18,43	17,35	-
«Цифровая экономика РФ» - всего	1133,9	1502,1	2110,8	1906,8	168,17
В % к расходам Федерального бюджета	5,18	6,69	8,09	6,86	-
«Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» - всего	3390,9	1601,2	1674,7	1920,1	56,62
В % к расходам Федерального бюджета	15,03	7,44	7,65	8,11	-

Источники: Проект Федерального бюджета, расчеты авторов.

Об этом свидетельствует выборочный анализ национальных проектов и государственных программ, ассигнования на реализацию которых представлены в табл. 8.

Сохранение высокого уровня угроз, связанных с COVID-пандемией диктует необходимость приоритетного решения задач, связанных с ограничением данных угроз, в рамках национального проекта "Здравоохранение". Напомним, что в настоящее время Всемирная Организация Здравоохранения оценивает число лиц, имеющих иммунитет к данному вирусу, как 10% населения мира. Остальные 90% населения находятся «под риском»¹⁴. Однако Проект предусматривает резкое сокращение ассигнований на реализацию, входящего в состав национального проекта "Здравоохранение" Федерального проекта "Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи» после 2020 г. (в 2021 г. – 48,0% к 2020 г.). В 2023 г. эти расходы предусмотрены в сумме на 10% меньшей, чем предполагалось даже паспортом данной программы, составленным до начала Пандемии (с.93 Проекта) и составит менее 70% от расходов 2020 г. Хотя, как показал зарубежный и российский опыт, именно состояние первичной медико-санитарной помощи является важнейшим из условий отражения эпидемических угроз. Для этого необходимо, прежде всего, обеспечить открытый и равный доступ всех лиц, пребывающих на определенной территории к услугам медицинских учреждений, оказывающих первую помощь. На данный момент времени нет никаких оснований утверждать, что эта задача решена даже внутри Садового кольца. В Пояснительной записке к Проекту справедливо указано, что «траектория развития на среднесрочный период будет определяться не только экономическими, но и эпидемиологическими факторами, характеризующимися высокой степенью неопределенности» (с.18 Проекта). Тем не менее, составители Проекта в части финансирования национального проекта "Здравоохранение" явно исходили из предпосылки, что пандемия и аналогичные эпидемические угрозы исчезнут с последним ударом новогодних часов 2020 г. В этой связи можно предположить, что разные разделы Проекта - продукт работы разных подразделений Минфина, а их целевые позиции не были согласованы. Качество контроля использования средств Федерального бюджета для финансирования национального проекта «Здравоохранение» - низкое. Это фактически констатировала Счетная палата (sch.gov.ru), отметив, что в 2019 году 6 из 15 показателей национального

¹⁴ Bloombergbusiness 06.10. 2020

проекта «Здравоохранение» - не выполнены. При этом исполнение расходов на эти цели составило 96,4 % предусмотренных бюджетом.

Что касается проекта «Наука», то Счетная палата констатировала, что главной проблемой этого проекта является недостаток финансирования. И действительно, расходы на реализацию проекта «Наука» в 2020 г. составят 0,26% всех расходов Федерального бюджета. Даже двукратное увеличение этих расходов в 2023 г. по сравнению с 2020 г., предусмотренное Проектом, в данном случае малоспособно что-либо изменить. Но даже эти – ничтожные по сравнению с необходимыми ассигнования - составители Проекта «Наука» пытаются «увязать» с достижением показателей, которые в лучшем случае имеют библиометрическую ценность.

Между тем, именно качество научных разработок и возможности их реализации, особенно в сфере информационных технологий, обеспечивают в современном мире основу государственного суверенитета и экономической безопасности. Именно в этих сферах особенно необходима последовательная реализация программно-целевого подхода в финансовом обеспечении.

В этой связи показательное состояние Государственной программы «Цифровая экономика». Из 64 результатов этой программы со сроком исполнения до 31.12.2019 г. удалось достигнуть лишь 36. Среди основных причин плохого исполнения бюджета при реализации данной программы (в 2019 г. кассовое исполнение составило 73,3%) Счетная палата указала многочисленные изменения документации программы, а также перераспределение бюджета между задачами, заложенными в федеральных проектах¹⁵, Тем не менее, Проект Федерального бюджета предусматривает резкие изменения структуры данной программы и в плановом периоде. Эти изменения в первую очередь связаны с перераспределением ассигнований в пользу проекта "Информационная безопасность". Предусмотрено, что в 2023 г. ассигнования составят 8 176,0 млн руб. (835,1% к паспорту), при общем сокращении расходов на реализацию программы на 18,7% по сравнению с расходами, предусмотренными паспортом программы. При этом, как отметила Счетная палата, из шести федеральных проектов, включенных в программу, наименьшее кассовое исполнение в 2019 г. у проекта «Информационная безопасность» (39,8%). Также значительно увеличены ассигнования на Федеральный проект "Цифровое государственное

¹⁵ Скобелев В., Балашова А., Старостина Ю. Счетная палата объяснила плохое выполнение бюджета "Цифровой экономики" / РБК. - 27.07.2020 – [URL://https://www.rbc.ru/technology_and_media/27/07/2020/5f1c0f2a9a7947d98ca023d5](https://www.rbc.ru/technology_and_media/27/07/2020/5f1c0f2a9a7947d98ca023d5) (Дата обращения: 06.10.2020)

управление" В 2023 г. они увеличатся в 3 раза по сравнению с 2020 г. и составят 92 131,8 млн руб. (190% к паспорту проекта). Комментарии в Проекте по поводу увеличения расходов на эти подпрограммы минимальны.

Принципиальные недостатки «интерпретации» программно-целевого подхода при составлении Проекта хорошо заметны при анализе Госпрограммы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (programs.gov.ru).

Так, индикатор выполнения Госпрограммы (последняя редакция которой датирована апрелем с.г.) - «первичный структурный дефицит Федерального бюджета в процентах к ВВП» заменил в числе 5 важнейших индикаторов 2019 г. индикатор «Нефтегазовый дефицит». Тем не менее, «Нефтегазовый дефицит» вновь заявлен в Проекте в составе основных характеристик Федерального бюджета на 2021 и последующие годы (с.22 Пояснительной записки, табл.2.2). Комментарии по этому поводу также отсутствуют.

Как отмечено выше, Проект игнорирует заявленный в Госпрограмме целевой уровень показателя «Государственный долг Российской Федерации по отношению к валовому внутреннему продукту» в размере не более 20%. Расходы на платежи по государственному долгу учитываются в составе расходов Госпрограммы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» на реализацию подпрограммы «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами, повышение результативности от участия в международных финансовых и экономических отношениях».

В 2023 г. расходы Программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» уменьшатся по сравнению с 2020 г. на 43,4% - почти на половину (с.276 Пояснительной записки и далее). Однако расходы на реализацию подпрограммы «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами ...», напротив, в 2023 г. вырастут в 1,7 раза. Если в 2020 г. эти расходы составят 28,9% от общих расходов Госпрограммы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» и 4,3% всех расходов Федерального бюджета, то уже в 2021 г. – соответственно, 79,6% и 5,9%, а в 2023 г. – соответственно, 88,4% и 7,2%. Таким образом, по сравнению с 2020 г. за 2021-2023 гг. в рамках подпрограммы «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами ...»

будет дополнительно затрачено около 1,5 трлн. руб. Аналогичные расходы на увеличение ФНБ составят около 1,2 трлн. руб.

В то же время значительная часть расходов на реализацию государственных программ «оптимизирована» в направлении общего уменьшения этих В структуре нефтегазовых доходов федерального бюджета в рамках планового периода должны произойти определенные структурные изменения на фоне различной динамики основных составляющих (рис.2). Если в 2019 г. доля НДПИ в структуре нефтегазовых доходов составляла 72,4%, а в 2020 г. (по предварительной оценке) 74,6%, то к 2023 г. она повысится до 80,7%.

При этом сохраняется важнейшая особенность набора основных показателей (индикаторов) Программы – эти показатели не обеспечивают системной характеристики целей и/или ожидаемых результатов Программы и соответственно качество работы по планированию и исполнению Федерального бюджета, т.е. задачи, которую данная программа призвана выполнять. Так, минимизация «ежегодного первичного структурного дефицита федерального бюджета по отношению к валовому внутреннему продукту», (также как «ненефтегазового дефицита») Федерального бюджета, может (и на практике во многих случаях сочетается) с дефицитностью и острым недостатком средств региональных и муниципальных бюджетов, с недостатком средств для обеспечения текущих расходов федеральных бюджетных учреждений, с недостатком бюджетных инвестиций. Точно также, высокая «собираемость налогов» может сочетаться с удушающим экономику налоговым бременем. Неизвестно, как показатель «собираемость налогов», приближающийся к 100%, который содержат отчеты о выполнении Госпрограммы, сочетается с наличием «теневого сектора», на который по разным оценкам приходится от 20 до 30% экономики РФ. Таким образом, получается, что *важнейшие индикаторы Программы могут сохранять запланированные позитивные значения и при отсутствии бюджетной стабильности, при сокращении и увеличении процентного отношения бюджетных доходов/расходов к ВВП, и при нулевом или отрицательном экономическом росте и т.п.*

3.2. Недостаточность реализации программно-целевого подхода при финансовом обеспечении реализации национальных проектов и государственных программ в сфере решения актуальных социальных проблем в национальных программах «Демография», «Здравоохранение», «Образование»

Важность качества формирования расходов Федерального бюджета Российской Федерации на национальные проекты в целом обусловлена принципиально важным значением этой формы финансирования и организации деятельности для осуществления прорывного ускоренного социально-экономического развития страны. Этим обусловлено то, что важная часть Законопроекта о Федеральном бюджете, посвященная расходной части Федерального бюджета, начинается с определения расходов на финансирование национальных проектов. К тому же это является реализацией положения Указа Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», где указано, что необходимо «ежегодно при формировании проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период предусматривать в приоритетном порядке бюджетные ассигнования на реализацию национальных целей»¹⁶. В этом же Указе среди наиболее важных национальных целей указаны цели, посвященные сохранению и развитию человеческого потенциала как основы прорывного экономического развития. Важно, что действия по достижению этих целей В.В. Путиным определены как соблюдение интересов людей, безопасности семей¹⁷. Таким образом, определено, что успешная работа по нацпроектам, направленным непосредственно на повышение качества и безопасности жизни семей, отдельного человека - «Демография», «Здравоохранение» и «Образование» - это непосредственная работа по повышению личностной составляющей всех видов национальной безопасности страны, включая ее социальный и экономический аспекты.

Нельзя не отметить с сожалением, что в анализируемом Законопроекте, как и в медийном пространстве российского общества в целом, все внимание обращено на процесс разработки, корректировки и отработки путей совершенствования реализации национальных проектов, что обусловило их отрыв от государственных программ, частью которых они являются.

В настоящем Законопроекте ощущается разрыв между государственными программами и национальными проектами, что вызывает

¹⁶ Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. N 474 "О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года" <https://rg.ru/2020/07/22/ukaz-dok.html> <https://rg.ru/2020/07/22/ukaz-dok.html>

¹⁷Заседание Совета по стратегическому развитию и национальным проектам. 13 июля 2020. <http://kremlin.ru/events/president/news/63635>

сомнение в эффективности реализации государственных программ в их полном объеме. Это в полной мере относится к государственным программам социального характера, включающего в себя такие как «Развитие здравоохранения», «Развитие образования», «Социальная поддержка граждан». Важнейшей задачей проектной деятельности является взаимоувязка целей, задач и показателей нацпроектов и входящих в их состав федеральных проектов с целями, задачами и показателями соответствующих государственных программ, а это в настоящем законопроекте пока не просматривается. Все это чревато растратой или неэффективным использованием не только финансовых, но и человеческих ресурсов.

Данные табл. 9 показывают, что в законопроекте о новом бюджете реализован принцип приоритетности финансирования национальных проектов, развивающих человеческий потенциал. Так большая часть выделенных на национальные проекты ресурсов приходится на национальные проекты «Демография», «Здравоохранение» и «Образование» в совокупности. Однако при том, что сумма средств, выделяемых на все эти проекты существенно не растет, но и не снижается и при этом все же ниже планировавшихся по Закону № 380-ФЗ, доля этих расходов во всех расходах на нацпроекты год от года снижается – с 53,6% в 2020 году до 45% в 2023 году (табл. 9).

По всем анализируемым национальным проектам, так же как и по всем проектам в целом в законопроекте наблюдается тенденция некоторого снижения финансирования по сравнению с наметками действующего закона №380-ФЗ. С другой стороны, по 2023 году наблюдается, как правило, существенное превышение сумм, предназначенных к реализации в соответствии с паспортами нацпроектов. Видимо, это связано с тем, что паспорта нацпроектов устарели и в них еще не учтены новые задачи и объемы их финансирования. Так, по всем нацпроектам в 2023 году совокупная сумма финансирования по законопроекту превышает суммы финансирования по паспортам нацпроектов на 10,2%, по нацпроектам социального блока – на 56,1%, отдельно по НП «Демография» - на 84,4%, по НП «Образование» - на 54,5%. Однако этого не наблюдается по НП «Здравоохранение», где выделенные средства на 2023 год по законопроекту меньше суммы по паспорту нацпроекта на соответствующий год на 8% (табл. 9).

Таблица 9

Динамика и структура бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации национальных проектов «Демография», «Здравоохранение» и «Образование» на период 2021-2023 гг. (млн рублей)

Наименование	2020 год*	2021 год			2022 год			2023 год		
		Закон № 380-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Закон № 380-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Паспорт проекта	Законопроект	Δ к Паспорту проекта на 2023 год, %
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7	8=7/6*100	9	10	11=10/9*100
ВСЕГО на реализацию национальных проектов	2 190 521,8	2 456 576,6	2 245 781,0	91,4	2 980 892,4	2 608 544,4	87,5	2 522 853,1	2 780 483,0	110,2
Всего на реализацию НП «Демография», «Здравоохранение», «Образование»	1 174 254,6	1 260 423,9	1 157 345,8	91,8	1 266 171,2	1 169 206,9	92,3	802 239,8	1 252 683,9	156,1
<i>Доля расходов на реализацию НП «Демография», «Здравоохранение», «Образование» во всех расходах на НП, %</i>	<i>53,6</i>	<i>51,3</i>	<i>51,5</i>	<i>-</i>	<i>42,5</i>	<i>44,8</i>	<i>-</i>	<i>31,8</i>	<i>45,1</i>	<i>-</i>
<i>в том числе:</i>										
Национальный проект "Демография"	735 326,7	826 316,3	742 509,8	89,9	840 688,4	762 392,2	90,7	464 134,7	855 919,6	184,4
Доля расходов на реализацию НП «Демография» в общих расходах на реализацию национальных проектов	33,6	33,6	33,1	-	28,2	29,2	-	18,4	30,8	-
Доля расходов на реализацию НП «Демография» в расходах на реализацию НП «Демография», «Здравоохранение», «Образование», %	62,6	65,6	64,1	-	66,4	65,2	-	57,9	68	-

Наименование	2020 год*	2021 год			2022 год			2023 год		
		Закон № 380-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Закон № 380-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Паспорт проекта	Законопроект	Δ к Паспорту проекта на 2023 год, %
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7	8=7/6*100	9	10	11=10/9*100
Национальный проект "Здравоохранение"	306 748,4	252 766,1	243 204,4	96,2	262 584,9	251 076,9	95,6	218 569,0	212 132,4	97,1
Доля расходов на реализацию НП «Здравоохранение» в общих расходах на реализацию национальных проектов, %	14,0	10,3	10,8	-	8,8	9,6	-	8,7	7,6	-
Доля расходов на реализацию НП «Здравоохранение» в расходах на реализацию НП «Демография», «Здравоохранение», «Образование», %	26,1	20,1	21,0	-	20,7	21,5	-	27,2	16,9	-
Национальный проект "Образование"	132 179,5	181 341,5	171 631,6	94,6	162 897,9	155 737,8	95,6	119 536,1	184 631,9	154,5
Доля расходов на реализацию НП «Образование» в общих расходах на реализацию национальных проектов, %	6,0	7,4	7,6	-	5,5	6,0	-	4,7	6,6	-
Доля расходов на реализацию НП «Образование» в расходах на реализацию НП «Демография», «Здравоохранение», «Образование», %	11,3	14,4	14,8	-	12,9	13,3	-	14,9	14,7	-

НП «Демография»

Анализ данных табл.9 свидетельствует о том, что наибольшее место в расходах на все национальные проекты, а также на нацпроекты социального характера занимает нацпроект «Демография». Суммы финансирования этого НП существенно растут по плановому периоду – особенно в 2023 году, однако доля отпускаемых средств снижается в отношении ко всем нацпроектам (с 33,6 в 2020 году до 30,8 в 2023 году), повышаясь в отношении к нацпроектам социального характера (с 62,0 в 2020 году до 68,0 в 2023 году) (табл.9).

Сохранение высоких объемов финансирования оправдано тем, что необходимо продолжать усилия по противодействию негативным тенденциям в демографической ситуации в России. Так, с 2018 года естественная убыль населения (превышение смертности над рождаемостью) не компенсируется миграционным притоком, из-за чего общая численность населения страны сокращается: в 2018 году она снизилась на 99,7 тыс. человек, в 2019 году — на 32,1 тыс. В 2020 году, по оценке правительства, численность населения России уменьшится в пять раз быстрее — на 158 тыс. человек. Согласно данным Росстата, за первое полугодие текущего года естественная убыль населения уже составила 265,5 тыс. человек (946,5 тыс. умерших против 681 тыс. родившихся). Смертность за январь—июнь 2020 года на фоне пандемии возросла на 3,1% по сравнению с аналогичным периодом 2019 года, а рождаемость снизилась на 5,4%¹⁸.

В связи с этим, особенно опасно отступление от наметок Закона № 380-ФЗ, когда ассигнования на НП в целом по предлагаемому Законопроекту снижаются на 10% по 2021 и 2022 году (табл. 1 Приложения). Финансирование нацпроекта выйдет на уровень близкий к запланированному ранее на 2021 год только в 2023 году, при прочих равных условиях. Нельзя оправдывать снижение финансирования уточнением численности получателей. Если особенно в ситуации продолжающейся пандемии возрастает угроза депопуляции, нужно не экономить ресурсы, а предусматривать пересмотр в сторону увеличения нормативы оказания адресной помощи.

В структуре расходов на национальный проект вызывает удивление сведение к минимуму средств, выделяемых на федеральный проект (ФП) «Укрепление общественного здоровья» (сокращение почти на 60%

¹⁸ Власти спрогнозировали максимальное сокращение населения России за 14 лет <https://www.rbc.ru/economics/01/09/2020/5f4cca209a794742cc5d7b74>

финансирования по 2021 и 2022 годам) (табл. 1 Приложения). Объяснение тем, что сворачивается информационно-коммуникационная кампания по вопросам здорового образа жизни, не выдерживает критики, т.к. оказывается, что основные методы укрепления общественного здоровья находятся в медийном пространстве, а не в реальной жизни. Встает вопрос об эффективности использования выделенных в прошлом ресурсов на укрепление общественного здоровья. Еще больше удивляет объяснение в Пояснительной записке, что сокращенные средства перераспределяются опять же на «осуществление информационно-разъяснительного и экспертно-социологического сопровождения результатов и мероприятий национальных проектов в рамках национального проекта "Образование"»¹⁹.

То же самое, но не в такой мере происходит и в отношении ФП «Спорт – норма жизни». Можно порадоваться в большей степени за наши средства массовой информации, но не за демографию и образовательный процесс.

Никак не объяснено в Пояснительной записке сохранение низких цифр финансирования ФП "Содействие занятости женщин - создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет", запланированные в ныне действующем Законе № 380-ФЗ на 2022 год и в паспорте ФП. Видимо никто в правительстве не надеется на действенность предпринимаемых в рамках нацпроектов мер по повышению рождаемости. Иначе нельзя объяснить то, что с 2021 года суммы, отведенные на этот проект уменьшаются практически на порядок (по Законопроекту с 35 642,2 млн руб. в 2021 году до 4 144,7 в 2022 году и 4 112,6 в 2023 году) (табл. 1 Приложения)²⁰.

НП «Здравоохранение»

Данные табл. 9 показывают, что в Законопроекте по нацпроекту «Здравоохранение» происходит снижение наметок финансирования расходов в течение всего планового периода, что было запланировано и в действующем ныне Законе № 380-ФЗ, но в меньшей степени. Это единственный нацпроект из социального блока, по которому в 2023 году произошло не увеличения расходов по сравнению с паспортом нацпроекта, а их некоторое снижение (табл. 9). В результате доля расходов на этот нацпроект в общих расходах на нацпроекты снижается с 14% в 2020 году до

¹⁹ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О Федеральном бюджете на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов». С. 93.

²⁰ Там же. С. 91.

7,6% в 2023 году, а в расходах на три социальные нацпроекта – с 26,1% до 16,9% (табл.9).

В структуре расходов на НП «Здравоохранение» сохраняется высокая доля средств, выделяемых на борьбу с онкологическими и сердечно-сосудистыми заболеваниями. Так по ФП «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями» объем выделяемых ресурсов к 2023 году снижается с 23 648,4 млн руб. в 2020 году до 18 298,7 млн руб. в 2023 году (на 33%), а по ФП «Борьба с онкологическими заболеваниями» со 188 645 млн руб. в 2020 году до 152 924,6 млн руб. в 2023 году (на 19%), но доли этих федеральных проектов в НП «Здравоохранение» составляют к 2023 году, соответственно 8,6% и 72,1%, что выше их долей в 2020 году (соответственно – 7,7% и 61,5%) (табл. 2 Приложения).

Единственный ФП в рамках НП «Здравоохранение», по которому не произошло снижение финансирования – это ФП «Развитие экспорта медицинских услуг». По этому проекту, занимающему мизерную долю в 0,01%, финансирование сохраняется на уровне 27 млн руб. в течение всего планового периода.

По связанным федеральным проектам «Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами» и «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи» происходит наиболее существенное сокращение. Так, по первому из этих федеральных проектов происходит сокращение к 2023 году почти в два раза, а по второму – в три раза (табл. 2 Приложения). С этим нельзя согласиться, так как эти проекты имеют принципиальное значение для повышения качества обеспечения медицинской помощью населения и, соответственно, для повышения его личной безопасности. А недоработка в подготовке квалифицированных кадров, о которой мы писали в прошлогоднем Экспертном заключении, особенно остро проявилась в весенний период пандемии COVID-19, но, видимо, уроки из накопленного опыта еще не извлечены. Важным аргументом для повышения внимания к финансированию мероприятий по обоим федеральным проектам является то, что именно повышение качества работы по данным направлениям системы здравоохранения позволят предохранить население России от перехода заболеваний из острой формы в хроническую, продлить период «здоровой жизни» населения и, соответственно, улучшить существенным образом качество жизни населения. Это могло бы способствовать наиболее эффективному достижению национальной цели о повышении

продолжительности жизни населения за счет продления ее «здорового» периода.

Объяснения сокращения финансирования по НП «Здравоохранение» в Пояснительной записке к Законопроекту даются следующие: перераспределение средств осуществляется «в связи с принятыми решениями по оптимизации (уменьшению) в целях приоритизации мероприятий, направленных на социальную поддержку граждан, рост экономики и долгосрочные структурные изменения»²¹. Это понятно, но можно ли с этим согласиться в период обострения проблем в здравоохранении в связи с пандемией, когда смертность от, в принципе, не смертельного заболевания вызывается распространенностью среди населения серьезных хронических заболеваний? Видимо, нет. Это тот случай, когда «скупой платит дважды», что показала пандемия COVID-19, где отрицательную роль сыграла «оптимизация расходов» на медицину за счет экономии средств по направлению борьбы с инфекционными заболеваниями. Может быть, следует найти какие-то другие финансовые источники для социальной поддержки граждан, роста экономики и долгосрочных структурных изменений (в необходимости коих нет сомнений), нежели и так скромные бюджетные расходы на здравоохранение.

НП «Образование»

Расходы на НП «Образование» по наметкам Законопроекта увеличиваются в 2021 году на 30% по сравнению с уровнем 2020 года, затем падают почти на 10% в 2022 году и в 2023 году вновь увеличиваются на 18,6%, в результате чего на протяжении всего планового периода их увеличение составляет 40%. Доля расходов на НП «Образование» в общих расходах на национальные проекты в отличие от долей других анализируемых здесь нацпроектов социального блока несколько увеличивается к 2023 году, хотя это увеличение идет неравномерно (таблица 12). В 2020 году она составляет 6,0%, в 2021 году – 7,6, в 2022 году – 6,0 и в 2023 году – 6,6%. Надо отметить, что по паспортам нацпроектов в 2023 году эта доля должна была составлять только 4,7% всех ассигнований на нацпроекты. Так же повышение относительного значения этого НП фиксируется в совокупности расходов на анализируемые нацпроекты социального блока. А именно, его доля меняется с 11,3% в 2020 году до 14,8% в 2021 году, до 12,3% в 2022 году и до 14,7% в 2023 году (табл. 9).

²¹ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О Федеральном бюджете на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов». С. 95, 96.

В структуре НП наибольшая доля расходов приходится на ФП «Современная школа». Она стабильно растет с 46,1% в 2020 году, 48% в 2021 году, 47,3% в 2022 году до 57,1% в 2023 году (табл. 3 Приложения). Наиболее резкое увеличение средств запланировано на 2023 год, когда их объем растет на 43%. Плохо, что серьезное увеличение финансирования отодвигается на относительно долгий срок, поскольку срочные меры по улучшению качества современного школьного образования необходимы уже сейчас в связи с его отложенным эффектом для развития экономики. Косвенным свидетельством низкого качества школьного образования является гипертрофированное развитие рынка услуг репетиторов. В целом по стране он оценивается в 150 млрд руб. По некоторым оценкам к услугам репетиторов прибегают уже не только выпускники, но и учащиеся с первых классов, и среди востребованных предметов не только иностранные языки, но и предметы, входящие в программу школы.

Вторым по значимости федеральным проектом в составе НП «Образование» является ФП «Молодые профессионалы». Внимание к этому аспекту подготовки молодых кадров оправдано, но оно также постепенно падает. Так, доля расходов на этот проект снижается с 16,9% в 2020 году до 12,8% в 2023 году (табл. 4 Приложения), хотя в абсолютном выражении объем расходов колеблется в сторону повышения по годам планового периода. К этому федеральному проекту по значимости для подготовки молодежи к определению своего места в современном российском обществе примыкает ФП «Социальная активность», который аккумулировал в 2020 году 5,6% всех опущенных на НП «Образование» средств. Однако по этому федеральному проекту происходит существенное снижение финансирования расходов - с 7 395 млн руб. в 2020 году до 4 448, 4 млн руб. в 2023 году (на 40%). По нашему мнению, следует удвоить усилия по данным федеральным проектам, с целью профессиональной и социальной ориентации молодежи на конструктивную интересную и полезную для общества и для самого молодого человека деятельность. Это важно, поскольку годами ведется и в последнее время интенсифицируется целенаправленная борьба за умы молодых людей по всей стране для создания резерва протестной деструктивной деятельности, в которую вкладываются огромные финансовые ресурсы. И в этом направлении весьма эффективно могла бы прозвучать умная медийная поддержка.

Удивительно, но в НП «Образование» ФП «Цифровая образовательная среда», занимавший третье место по доле средств в общих расходах на

национальный проект (после ФП «Молодые профессионалы»), постепенно утратил свое значение. Объемы финансирования снижаются с 17 120 млн руб. в 2020 году до 11 775,8 млн руб., т.е. на 32%. И вместо 13% всех расходов в 2020 году планируется только 6,4% в 2023 году. Конечно, финансовые ресурсы не беспредельны и существует много важных задач, которые необходимо срочно решать, но все же такое направление как формирование качественной цифровой образовательной среды не должно финансироваться по остаточному принципу.

Резкое увеличение финансирования произошло по ФП «Экспорт образования». Это редкий случай, когда объем выделяемых средств по Законопроекту практически такой же, как по действующему Закону № 380-ФЗ на 2021 и 2022 годы и по паспорту проекта на 2023 год. Это оправдано, так как, способствуя экспорту образования, страна приобретает не только более качественное образование, но и значимые имиджевые преимущества.

В целом пока затраты на НП «Образование» весьма невелики. Осуществление этого НП, каково бы оно ни было, вряд ли исправит в ближайшее время ситуацию с российским образованием и существенно продвинет страну к амбициозной национальной цели - «вхождение Российской Федерации в число десяти ведущих стран мира по качеству общего образования». Для этого нужны на порядок большие траты. А в стране, находящейся далеко во второй сотне стран по доле средств в ВВП на образование, рассчитывать приходится на «чудо», в роли которого на данном этапе в правительстве, видимо, представляют в частности цифровизацию всего и вся.

Можно констатировать, что пока задачи «прорывного характера» в социальной сфере не нашли «прорывного подкрепления» финансами в национальных проектах социального блока.

3.3. Недостаточность реализации программно-целевого подхода в сфере обеспечения правовой безопасности в национальных программах «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах», «Юстиция»

Положительным моментом является то, что в 2022-2023 гг. расходы федерального бюджета на реализацию данных государственных программ

будут ежегодно увеличиваться, как в абсолютном выражении, так и по отношению к 2020 году. Однако это увеличение будет незначительным.

Так, например, на выполнение государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» объемы бюджетных ассигнований запланированы в размерах:

- на 2021 год – 744 550,5 млн рублей;
- на 2022 год – 756 335,4 млн рублей (увеличение на 1,5% по сравнению с 2020 годом и на 1,02% по сравнению с 2021 годом);
- на 2023 год – 782 126,2 млн рублей (увеличение на 5,0% по сравнению с 2020 годом и 1,06% по сравнению с 2022 годом).

Также в качестве положительного момента стоит отметить, что в законопроекте темпы роста выделенных бюджетных средств на реализацию рассматриваемых государственных программ превышают темпы роста расходов бюджета на выполнение государственных программ в целом. Так, если к 2023 году согласно законопроекту финансовое обеспечение реализации государственных программ будет составлять 91,1% от аналогичного показателя 2020 года, то увеличение бюджетных расходов на выполнение анализируемых программ составит 103,1% от уровня 2020 года или на 12% выше. Если проводить анализ в разрезе государственных программ, то ситуация выглядит следующим образом:

- по государственной программе «Обеспечение безопасности и противодействие преступности» увеличение расходов федерального бюджета составит 105,0% от уровня 2020 года или выше на 13,9%, чем в целом по всем государственным программам;
- по государственной программе «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» – 102,6% или выше на 11,5%;
- по государственной программе «Юстиция» – 103,3% или выше на 12,2%.

Однако, финансовое обеспечение государственных программ «силового блока» находится на более низком уровне по сравнению с плановыми показателями, утвержденными федеральным законом № 380-ФЗ²². Так, например, в законопроекте на 2021 год финансовое обеспечение реализации государственной программы «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и

²² Федеральный закон от 02.12.2019 г. № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

безопасности людей на водных объектах» определено на уровне 203 723,5 млн рублей, что на 0,3% ниже, чем в Законе 380-ФЗ. В 2022 году прослеживается аналогичная тенденция: в законопроекте финансовое обеспечение выполнения этой государственной программы определено на уровне 208 801,4 млн рублей или на 1,6% меньше, чем в законе 380-ФЗ.

Таблица 10

**Сравнительный анализ расходов федерального бюджета на реализацию государственных программ
«Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», «Защита населения и территорий от
чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»,
«Юстиция» на 2020-2023 гг.**

Наименование	2020 год	2021				2022				2023		
		Закон № 380-ФЗ	Законо- проект	Δ к закону , %	Δ к 2020 г, %	Закон № 380-ФЗ	Законо- проект	Δ к закону , %	Δ к 2020 г, %	Законо- проект	Δ к Законо- проект у на 2022 г., %	Δ к 2020 г, %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Расходы федерального бюджета на реализацию государственных программ Российской Федерации, всего	19 319 511,9	15 827 763,8	16 191 522,2	102,3	83,8	16 748 492,6	16 750 902,9	100,0	86,7	17 605 846,1	105,1	91,1
Расходы федерального бюджета на реализацию трех государственных программ Российской Федерации, всего	1285461,6	1249749,5	1249957,9	100,0	97,2	1290342,1	1284178,2	99,5	100,4	1325673,8	102,7	103,1
в том числе:												
Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение	744 550,5	736 869,7	735 094,5	99,8	98,7	760 267,4	756 335,4	99,5	101,5	782 126,2	103,4	105,0

Наименование	2020 год	2021				2022				2023		
		Закон № 380-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Δ к 2020 г, %	Закон № 380-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Δ к 2020 г, %	Законопроект	Δ к Законопроект у на 2022 г., %	Δ к 2020 г, %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
общественного порядка и противодействие преступности»												
Государственная программа Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»	217 360,4	204 277,6	203 727,5	99,7	93,7	212 177,7	208 801,4	98,4	96,0	214 135,9	102,6	98,5
Государственная программа Российской Федерации «Юстиция»	323 550,7	308 602,2	311 135,9	100,8	96,1	317 897,0	319 041,4	100,4	98,6	329 411,7	103,3	101,8

При этом в проекте федерального закона о федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов прогнозируемый уровень инфляции установлен в размере:

- на 2021 год – 3,7%;
- на 2022 год – 4,0%;
- на 2023 год – 4,0%.

В итоге совокупный уровень инфляции за 2021-2023 гг. составит 12,6%, или, отталкиваясь от уровня 2020 года, минимум на 7,6% выше, чем общее увеличение финансирования к 2023 году на реализацию каждой из трех рассматриваемых программ.

Следовательно, можно сделать вывод, что фактически в 2021-2023 годах произойдет сокращение расходов федерального бюджета, выделяемых на реализацию государственных программ, и это сокращение будет довольно существенным.

В целом в Пояснительной записке указаны направления и виды расходов, по которым произойдет увеличение или уменьшение показателей с указанием размеров повышения или уменьшения плановых значений. Однако Пояснительная записка не содержит сведений о целях, причинах и необходимости повышения или сокращения расходов на заявленные направления. Зачастую в описательной части Пояснительной записки в разрезе государственных программ не приведено обоснование сокращения расходов. Это усложняет оценку параметров законопроекта.

Усложняют проведение анализа отдельные неточности в описательной части Пояснительной записки по обоснованию изменения, увеличения или уменьшения планируемых показателей государственных программ.

Таким образом, исходя из текста Пояснительной записки, получается, что денежное довольствие будет повышено только в 2023 году, в то время как в разделе IV «Расходы федерального бюджета на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов», касающемся общих подходов к формированию расходов федерального бюджета, сказано, что денежное довольствие будет индексироваться ежегодно на прогнозный уровень инфляции. Причем аналогичных неточностей в описательной части Пояснительной записки в разрезе государственных программ довольно много.

4. РЕГИОНАЛЬНЫЙ СРЕЗ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ: ПРОБЛЕМНЫЕ БЛОКИ

Региональный «срез» бюджетной политики, предусмотренной в проекте федерального бюджета на 2012-2023 гг., условно может быть представлен несколькими блоками.

Во-первых, это государственные программы, целевым образом ориентированные на отдельные макрорегионы и регионы страны.

Во-вторых, государственная программа, объектом которой выступают федеративные отношения и обеспечение условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами.

В-третьих, межбюджетные трансферты из федерального бюджета в субфедеральные бюджеты.

В первом блоке представлены следующие государственные программы: «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа»; «Развитие Северо-Кавказского федерального округа»; «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации»; «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя»; «Социально-экономическое развитие Калининградской области».

Динамика расходов по этим программам представлена в табл. 11.

Таблица 11

Динамика освоения финансовых средств по государственным программам регионального развития (млн рублей)

Наименование	2020 год*	2021 год			2022 год			2023 год	
		Закон № 380-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Закон № 380-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Законопроект	Δ к законопроекту на 2022 год, %
1	2	3	4	$5=4/3*100$	6	7	$8=7/6*100$	9	$10=9/7*100$
Программа "Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа"	58 006,3	44 491,3	44 162,0	99,3	37 321,2	35 316,7	94,6	38 199,3	108,2
Программа «Развитие Северо-Кавказского	13 632,0	13 529,3	17 290,2	127,8	12 039,2	13 780,8	114,5	13 793,0	100,1

Наименование	2020 год*	2021 год			2022 год			2023 год	
		Закон № 380-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Закон № 380-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Законопроект	Δ к законопроекту на 2022 год, %
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7	8=7/6*100	9	10=9/7*100
федерального округа»									
Программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации»	391,4	144,0	4 444,7	3 086,2	50,0	6 654,4	13 308,9	6 541,0	98,3
Программа «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2024 года»	126 236,0	84 578,0	76 120,2	90,0	91 396,2	82 256,6	90,0	150 147,3	182,5
Программа «Социально-экономическое развитие Калининградской области»	60 699,0	57 446,7	60 063,1	104,6	51 629,9	64 921,6	125,7	71 264,2	109,8

Здесь обращают на себя внимание, во-первых, заметное снижение расходов на программу социально-экономического развития Дальневосточного федерального округа и, во-вторых, предполагаемый значительный рост бюджетных ассигнований на социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации, которое в настоящее время по некоторым параметрам попадает под отдельное регулирование этого развития и мер его государственной поддержки²³. Эта программа (как и программа «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2024 года») имеет только одну подпрограмму («Формирование опорных зон развития и обеспечение их функционирования, создание условий для ускоренного социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации»). Это не позволяет достаточно

²³ См., например, Федеральный закон от 13.07.2020 г. №193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации».

четко определить основные направления расходования средств в рамках данных государственных программ, в т.ч. и в пространственном разрезе.

Кроме того, в рамках программы, нацеленной на социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации, не ясен смысл ассигнований на нужды управляющей компании, осуществляющей функции по управлению территориями опережающего социально-экономического развития и государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации.

Во втором блоке речь идет только об одной государственной программе – «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами». Как уже приходилось неоднократно отмечалось ранее, никакого отношения к развитию федеративных отношений как системного экономико-правового института содержание данной программы не имеет, что явно корреспондирует отсутствию каких-либо планов, концепций и пр., касающихся завершения или продолжения ранее начатой «федеративной реформы», ситуация с которой в настоящее время выглядит крайне неопределенно.

Расходы федерального бюджета в 2020-2023 годах на реализацию государственной программы «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» представлены в табл. 12.

Таблица 12

Расходы федерального бюджета в 2020-2023 годах на реализацию государственной программы «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными ФИНАНСАМИ»,

(млн руб.)

Наименование	2020 год*	2021 год			2022 год			2023 год	
		Закон № 380-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Закон № 380-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Законопроект	Δ к законопроекту на 2022 год, %
1	2	3	4	$5=4/3 * 100$	6	7	$8=7/6 * 100$	9	$10=9/7 * 100$
Всего	1 205 076,9	949 459,9	906 246,3	95,4	962 745,9	921 619,4	95,7	935 284,3	101,5
<i>в том числе:</i>									
Подпрограмма "Совершен	14 742,2	11 111,5	10 632,4	95,7	11 446,9	10 737,6	93,8	11 093,3	103,3

ствование системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации"										
Подпрограмма "Выравнивание финансовых возможностей бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов"	1 189 294,4	888 308,3	859 613,9	96,8	901 258,9	859 881,8	95,4	873 191,0	101,5	
Подпрограмма "Содействие повышению качества управления региональными и муниципальными финансами и эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по повышению уровня социально-	1 040,4	50 040,0	36 000,0	71,9	50 040,0	51 000,0	101,9	51 000,0	100,0	

экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований"									
---	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Данные табл. 12 показывают, что почти 90% расходов по данной программе – это подпрограмма «Выравнивание финансовых возможностей бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов».

По мероприятию «Поощрение субъектов Российской Федерации в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» предполагается уменьшение объема дотаций (грантов) бюджетам субъектов Федерации за достижение показателей органов исполнительной власти субъектов Федерации в целях обеспечения сбалансированности федерального бюджета в 2021 г.²⁴ Одновременно по мероприятию «Поощрение и распространение применения примеров лучшей практики деятельности органов местного самоуправления по организации муниципального управления и решению вопросов местного значения муниципальных образований» предполагается увеличение бюджетных ассигнований в 2021-2022 гг.

Полагаем данный сдвиг разумным, т.к. в действительности стимулирующих грантов в общем размере менее 5% средств, идущих на цели выравнивания финансовых возможностей бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов, приходится сомневаться. В проекте отмечается, что «Распределение грантов будет осуществляться с учетом положений Указа Президента Российской Федерации от 25 апреля 2019 года №193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти

²⁴ Предоставление дотаций (грантов) бюджетам субъектов Федерации за достижение (высоких) показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 2021 г. в размере 35,0 млрд. руб., в 2021 г. 35,0 и в 2022-2023 гг. 50,0 млрд. руб.

субъектов Российской Федерации». Положения этого Указа хорошо известны. Сейчас в нем 15 показателей, которые в большинстве случаев крайне сложно отнести именно к показателям «эффективности». Но главное в следующем: возникает вопрос: как предполагается интегрировать все эти 15 показателей в единый индикатор для ранжирования субъектов Федерации по «эффективности деятельности» и определять на этой основе параметры их стимулирования? Явно, это достаточно проблемная методика. Между тем, подобный стимулирующий эффект, как уже многократно констатировали эксперты, может быть более действенным за счет диверсификации налоговой базы региональных бюджетов на основе более широкого использования системы так называемых «расщепляемых» налогов.

Наименование данной государственной программы целесообразно изменить, чтобы не вводить никого в заблуждение относительно ее фактической нацеленности. Даже такой частный аспект федеративных отношений, как «бюджетный федерализм» рассматривается в проекте исключительно с позиции «больше – меньше», а не с позиции внедрения на практике тех или иных инструментальных новаций, например, представленных в Указе Президента РФ от 16 января 2017 г. №13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»²⁵.

Наконец, третий блок – межбюджетные трансферты, выделяемые субъектам Федерации из федерального бюджета. Здесь неизбежно проявляются последствия особо сложной финансовой ситуации в 2020 г. и, соответственно, необходимости ее компенсации в последующем. По отношению к объему ВВП соответствующего года доля расходов раздела «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации» составит в 2021 г. – 0,9%, в 2022 г. – 0,8% и 2023 г. – 0,7%.

Таблица 13

Расходы федерального бюджета по разделу «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации»

²⁵ Например, это предложение относительно частичного зачисления в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты доходов от отдельных налогов и сборов, подлежащих зачислению соответственно в федеральный и региональные бюджеты, которые были дополнительно начислены на соответствующей территории в результате деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по наращиванию экономического потенциала территорий.

Федерации» на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, млн руб.

Наименования разделов	2020 год (оценка)	2021 год			2022 год			2023 год	
		Закон № 380-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Закон № 380-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Законопроект	Δ к законопроекту на 2022 год, %
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	1 290 282,2	995 581,4	1 069 179,3	107,4	1 004 092,9	975 085,1	97, 1	990 429,0	101,6
%% к ВВП	1,1	0,8	0,9		0,8	0,8		0,7	
доля в общем объеме расходов, %	5,4	4,8	5,0		4,7	4,6		4,4	

Самостоятельную проблему представляет снижение объемов финансирования межбюджетных трансфертов (общей суммы) в 2021 г. на 18% по сравнению с 2020 г. При это трансферты общего характера снизятся в 2021 г. и 2022 г. на 7,1% и на 8,8%, соответственно, а в 2023 г. прогнозируется их крайне незначительный рост (на 1,6%). Фактически речь идет о снижении объема финансирования этой категории межбюджетных трансфертов по сравнению с предкризисным 2019 г. на 1,3% или на 12,7 млрд руб. С учетом того, что экономика целого ряда регионов чрезвычайно серьезно пострадала в ходе настоящего экономического кризиса, бюджеты многих субъектов РФ будут испытывать серьезные сложности с финансированием необходимых расходов.

В рамках планового периода просматривается выраженное смещение акцентов в структуре федеральных трансфертов бюджетам субъектов РФ. Если вплоть до настоящего времени основная роль в их структуре принадлежала трансфертам общего характера (дотациям), то уже начиная со следующего года (2021 г.) объем субсидий будет превышать объем дотаций.

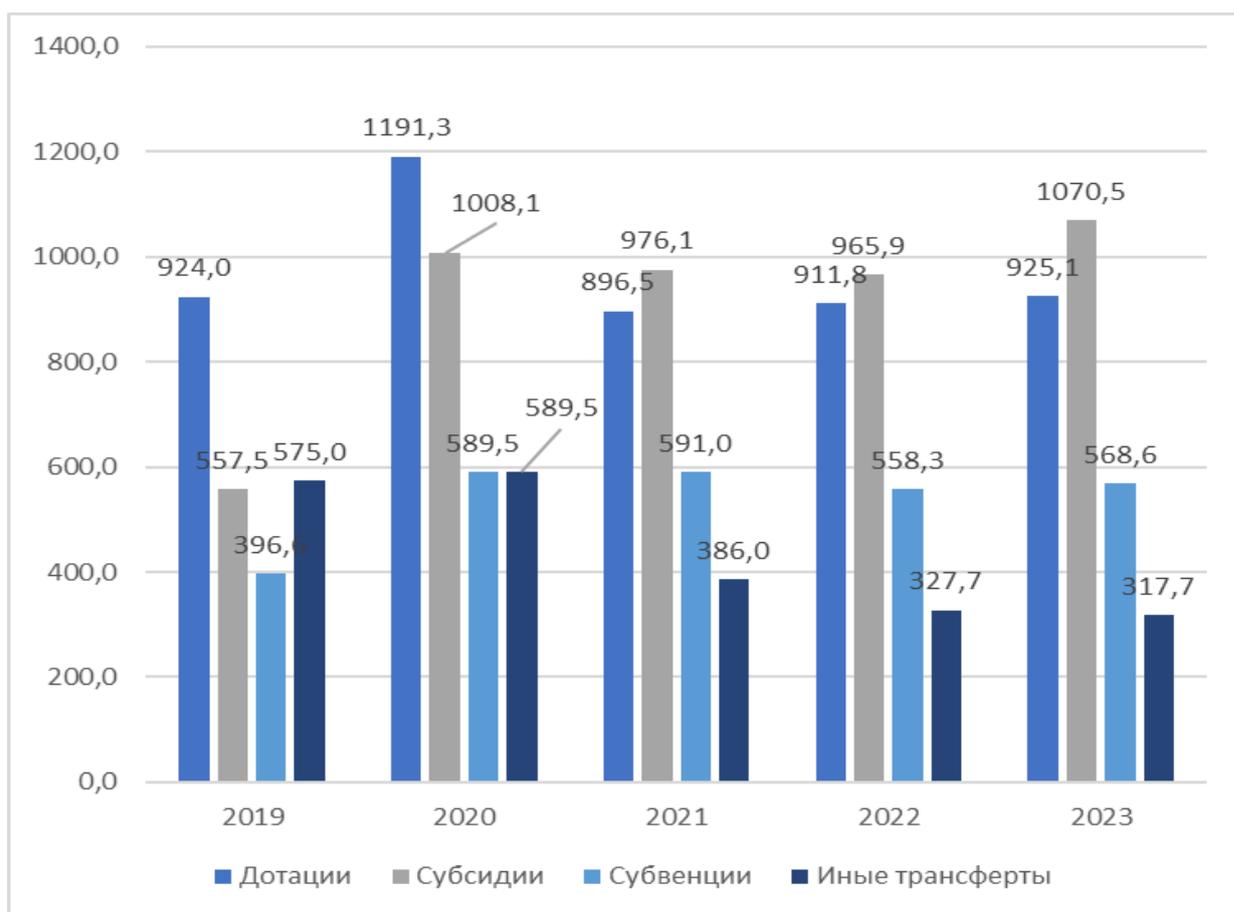


Рис. 9.. Трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ. 2019 – 2023 гг., млрд руб.

Соответственно доля дотаций сократится с 38% в 2019 г. и 34% в 2020 г. (по оценке) до 31,5% в 2021 г. и 33% в последующие годы трехлетнего периода. При этом в 2021 г. планируется абсолютное сокращение субсидий по сравнению с 2020 г. на 32,0 млрд руб. а в 2021 г. еще на 10,3 млрд руб. И только их выраженный рост в 2023 г. (который может быть еще дважды пересмотрен с процессе принятия бюджетов следующих лет) позволит отыграть это снижение (см. рис.9.).

Объем предоставления субвенций после выраженного роста в текущем кризисном году (на 48,6%) в последующие три года (в рамках всего планового периода) остается фактически на этом же уровне. Не предполагается индексация различных составляющих данного блока федеральных расходов даже на прогнозируемые темпы инфляции. Необходимо отметить, что в рамках данного блока трансфертов осуществляется финансирование целого ряда проектов и программ, в том числе и связанных со здравоохранением и мерами социальной поддержки наименее защищенных слоев населения. Например, обеспечение лекарственными препаратами и медицинскими изделиями детей-инвалидов,

меры социальной поддержки граждан, подвергшихся воздействию радиации; на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации и др.

Масштабы нецелевой федеральной поддержки бюджетов субъектов РФ в рамках планового трехлетия фактически фиксируются на уровне ниже 2019 г. В том числе дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности увеличиваются на 6,3% по сравнению с 2019 г. (что едва компенсирует их инфляционное обесценение за два года).

В целом просматривается выраженный переход от нецелевых форм поддержки бюджетов субъектов РФ к целевым с ориентацией на федеральные программы и проекты. Возможности субъектов РФ для реализации собственных приоритетов ограничиваются их совпадением с федеральными программами и федеральными задачами.

Имеющийся в проекте обширный перечень причин, диктующих как увеличение, так и сокращение данного вида расходов, говорит о том, что уже практически полностью утрачен объективный (формализованный) метод распределения федеральных дотаций в бюджеты российских регионов, тогда как ситуация здесь явно перешла в режим «ручного управления». Дотации на общее выравнивание бюджетной обеспеченности по-прежнему дополняются разными дотациями на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации; дотациями за достижение показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и пр.

Среди субсидий в бюджеты субъектов Федерации большая роль принадлежит федеральному софинансированию мероприятий в рамках национальных проектов, особенно «Образование», «Демография» и др. Однако, поскольку в проекте не обозначены принципы (аргументы) отбора регионов и отдельных проектов, которые будут получить подобное федеральное субсидиарное софинансирование, не обозначены, дать оценку оптимальности этого выбора нет возможности. В отсутствие обобщающей картины пространственного распределения средств федерального субсидиарного финансирования нет уверенности в том, что в данном распределении полностью соблюдены интересы всех групп регионов России.

Вызывает вопросы такая позиция, как привлечение за этот счет социально ориентированных некоммерческих организаций и волонтерских движений, реализующих мероприятия по формированию приверженности здоровому образу жизни у граждан, включая мероприятия, направленные на снижение уровня потребления алкоголя и табака, профилактику

репродуктивного здоровья. Не ясно, какие именно организации имеются в виду, и какие их расходы предполагается покрывать за счет федеральных субсидий. Примерно та же картина и в отношении адресации большого числа федеральных субвенций, ориентированных не на покрытие расходов регионов на их участие в общегосударственных мероприятиях (типа Всероссийской переписи населения), а на реализацию мероприятий регионального значения. Здесь также возникает вопрос об итоговой пространственной картине распределения этих субсидий с целью гарантии, что никакие регионы здесь не остались обделенными.

Очень пестрая картина по позиции «иные межбюджетные трансферты». Много «адресных» бюджетных назначений без всякой мотивации. Например, предусмотрены иные межбюджетные трансферты бюджету Нижегородской области на финансовое обеспечение дорожной деятельности в 2021 году в объеме 1 680,0 млн руб. Но почему именно Нижегородской области, а не Рязанской? Едва ли там дорожная ситуация много лучше.

Проектом предусматривается предоставление иных межбюджетных трансфертов на нужды социального развития центров экономического роста субъектов Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа; на реализацию мероприятий по социально-экономическому развитию субъектов Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа; на обеспечение поддержки юридических лиц, осуществляющих деятельность на территории Калининградской области, и резидентов Особой экономической зоны в Калининградской области. Здесь не ясно: являются ли эти трансферты частью средств, расходуемых в рамках соответствующих государственных программ указанных выше, или это нечто сверх того? Оптимальным решением проблемы могла бы стать картина пространственного (по регионам) всей совокупности как основных, так и «иных» трансфертов, поступающих из федерального бюджета в бюджеты субъектов Федерации

Некоторые выводы. Все составляющие регионального «среза» проекта выглядят традиционно; в них нет никакого следа от уже принятых документов стратегического планирования, в данном случае, прежде всего, Стратегии пространственного развития. Правда, в государственной программе по социально-экономическому развитию Арктической зоны РФ предполагаются расходы на поддержку «точек роста», но каковы эти «точки»

и совпадают ли они с тем, что предусмотрено Стратегией пространственного развития, понять невозможно.

В государственной программе «Экономическое развитие и инновационная экономика» есть две, по сути, дублирующие друг друга подпрограммы, а именно подпрограмма «Совершенствование системы государственного управления» и подпрограмма «Совершенствование системы государственного стратегического управления». Понять в чем смысл «совершенствования» и в том, и в другом случае невозможно, особенно в стратегическом контексте. Есть ли под этими подпрограммами какая-то концептуальная основа, что конкретно предполагается усовершенствоваться в их рамках?

В Прогнозе речь идет только об объемах расходования средств, а не о тех результатах политики регионального развития и изменений в пространственной структуре российской экономике, хотя бы в пределах того скромного перечня индикаторов, которые обозначены в Стратегии пространственного развития. Также в Прогнозе отсутствуют ссылки на такие основополагающие для экономической и финансовой политики государства документы, как Указы Президента РФ по национальным целям развития²⁶.

²⁶ Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»; Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. №474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Принципы формирования Федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов опираются на общую концепцию базового варианта Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на соответствующий период.

Отчетливо просматриваются два очевидных приоритета Проекта: последовательное сокращение дефицита Федерального бюджета до -1,0-1,1% ВВП к 2023 г. и поддержание величины Фонда национального благосостояния на уровне 10% ВВП.

Приходится сделать вывод, что Проект исходит из макроэкономических условий, вероятность реализации которых невозможно оценить как высокую, и игнорирует ряд существенных угроз экономической безопасности РФ, связанных:

во-первых, с разворачиванием второй волны COVID-пандемии в 2021 г. и возросшей опасностью аналогичных угроз;

во-вторых, со снижением сальдо торгового баланса, сохранением общего сниженного уровня благосостояния населения РФ, слабым притоком средств населения в финансово-кредитную систему, что соответственно формирует ситуацию недостаточности ресурсов для инвестиций.

В этой связи, вероятный сценарий балансирования и исполнения Федерального бюджета в 2021 г. и периоде 2022-2023 гг. будет обусловлен более серьезным обесценением рубля, чем предполагается Проектом. Таким образом, резервы, выраженные в иностранной валюте, будут более активно задействоваться для финансирования дефицита, чем прогнозируется.

При этом необходимо учитывать, что и прогноз, и бюджет ориентируются на проведение денежно-кредитной политики Банком России в рамках таргетирования инфляции на протяжении всего планового периода в условиях возвращения к принятому «бюджетному правилу». Это означает, что денежно-кредитная и бюджетная политика вновь рискуют сдерживать экономическую активность нежели стимулировать ее в условиях слабого экономического роста.

Нельзя также не обратить внимание на то, что в рамках бюджетной концепции сохраняет актуальность задача выхода в ближайшем будущем на устойчивый экономический рост с обеспечением ежегодных темпов прироста национальной экономики на уровне 3%. Но это очевидно заниженные,

стагнационные темпы. Таким образом ставится задача обеспечения, по сути, устойчивой стагнации российской экономики на ближайшие три года.

Более того, в условиях продолжающегося развития пандемической ситуации Президент откладывает достижение многих важнейших целей, которых он прогнозировал достичь к 2024 г., до 2030 г. Таким образом, формируется тренд долгосрочной политики стагнационного развития экономики с минимизацией инфляционных процессов на уровне 4%, что в сочетании с прогнозируемыми низкими темпами экономического роста, означает тренд экономики не только стагнационной, но и затухающей.

Представляется совершенно неверным снижение суммы расходов в 2021 г. и дальнейшее снижение этой позиции в % к ВВП на весь трехлетний период. Как минимум необходимо увеличить расходы федерального бюджета на 2 трлн рублей в год. Именно это создаст некоторые финансовые условия для ускорения экономического роста и возвращения его к ежегодным темпам на уровне 5-7%-го периода первого десятилетия нового века.

Проект федерального бюджета на 2021 г. и последующие годы фактически реализует умеренный характер бюджетно-налоговой политики в рамках консервативного сценария развития экономики. Это в сочетании с преждевременным переходом к бюджетной консолидации отложит выход российской экономики из рецессии на более поздние сроки (фактически за пределы планового горизонта). В этой связи следует продлить меры, принятые в целях борьбы с последствиями распространения новой коронавирусной инфекции, которые изначально носили краткосрочный характер, на среднесрочный период уже в рамках данного законопроекта, сместив решение задачи балансирования бюджета на более поздний период.

Необходимо, чтобы экономика России все-таки вошла в новую фазу своего развития. Тем более, официально общепризнанно, что ускорение темпов экономического развития – это более важный приоритет, чем обеспечение финансовой консолидации. И само принятие deficitного бюджета подтверждает правильность данного направления государственной финансовой политики.

Очевидно, что необходимо изменить и многие другие подходы к бюджетированию, оставшиеся от прежних представлений. Это касается, например, возможности прибегнуть к денежной эмиссии и поддержке решения о коррекции «бюджетного правила».

Страна входит в экономику с другими приоритетами. Значит, нужны и другие правила.

Особое значение сегодня приобретает вопрос о соотношении бюджетной политики с формирующейся политикой стратегического планирования. Последнее при условии его адекватной реализации предоставляет широкий спектр инструментов согласования целей и приоритетов с возможностями финансового обеспечения их достижения. При этом полноценная реализация программного подхода к бюджетному планированию не должна препятствовать выполнению функции реагирования на возникающие кратко-, среднесрочные вызовы.

к подразделу 3.2.

Недостаточность реализации программно-целевого подхода при финансовом обеспечении реализации национальных проектов и государственных программ в сфере решения актуальных социальных проблем в национальных программах «Демография», «Здравоохранение», «Образование»

Таблица 1

**Динамика и структура бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации национального проекта
«Демография» в период 2021-2023 гг., млн рублей**

Наименование федерального проекта	2020 год*	2021 год			2022 год			2023 год		
		Закон № 380-ФЗ	Законо- проект	Δ к закону, %	Закон № 380-ФЗ	Законо- проект	Δ к закону, %	Паспорт проекта	Законо- проект	Δ к Паспорту проекта на 2023 год, %
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7	8=7/6*100	9	10	11=10/9*100
Всего	735 326,7	826 316,3	742 509,8	89,9	840 688,4	762 392,2	90,7	464 134,7	855 919,6	184,4
<i>в том числе:</i>										
1. Федеральный проект "Финансовая поддержка семей при рождении детей"	634 389,7	749 313,6	671 946,8	89,7	793 625,2	719 307,2	90,6	422 656,4	817 647,2	193,5
Доля ФП «Финансовая поддержка семей при рождении детей», %	86,3	90,7	90,5	-	94,4	94,3	-	91,1	95,5	-
2. Федеральный проект "Содействие занятости женщин - создание	54 792,9	39 446,1	35 642,2	90,4	4 346,2	4 144,7	95,4	4 346,2	4 112,6	94,6

Наименование федерального проекта	2020 год*	2021 год			2022 год			2023 год		
		Закон № 380-ФЗ	Законо- проект	Δ к закону, %	Закон № 380-ФЗ	Законо- проект	Δ к закону, %	Паспорт проекта	Законо- проект	Δ к Паспорту проекта на 2023 год, %
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7	8=7/6*100	9	10	11=10/9*100
условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет"										
Доля ФП "Содействие занятости женщин - создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет", %	7,5	4,8	4,8	-	0,5	0,5	-	0,9	0,5	-
3. Федеральный проект "Старшее поколение"	11 322,4	11 917,5	11 095,5	93,1	16 403,8	15 131,7	92,2	18 726,4	17 502,3	93,5
Доля ФП "Старшее	1,53	1,4	1,5	-	2,0	2,0	-	4,0	2,0	-

Наименование федерального проекта	2020 год*	2021 год			2022 год			2023 год		
		Закон № 380-ФЗ	Законо- проект	Δ к закону, %	Закон № 380-ФЗ	Законо- проект	Δ к закону, %	Паспорт проекта	Законо- проект	Δ к Паспорту проекта на 2023 год, %
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7	8=7/6*100	9	10	11=10/9*100
<i>поколение", %</i>										
4. Федеральный проект "Укрепление общественного здоровья"	1 769,3	805,0	316,3	39,3	805,0	292,5	36,3	231,7	216,6	93,5
<i>Доля ФП "Укрепление общественного здоровья", %</i>	0,2	0,1	0,04	-	0,1	0,04	-	0,05		
5. Федеральный проект "Спорт - норма жизни"	33 052,4	24 834,0	23 509,0	94,7	25 508,3	23 516,2	92,2	18 173,9	16 441,0	90,5
<i>Доля ФП Спорт - норма жизни", %</i>	4,5	3,0	3,2	-	3,0	3,1	-	3,9	1,9	-

Составлено по данным Пояснительной записки к проекту Федерального закона «О Федеральном бюджете на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов».

Таблица 2

**Динамика и структура бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации национального проекта
«Здравоохранение» в период 2021-2023 гг., млн рублей**

Наименование федерального проекта	2020 год*	2021 год			2022 год			2023 год		
		Закон № 380- ФЗ	Законо- проект	Δ к закону, %	Закон № 380-ФЗ	Законо- проект	Δ к закону, %	Паспорт проекта	Законо- проект	Δ к Паспорту проекта на 2023 год, %
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7	8=7/6*100	9	10	11=10/9*100
Всего	306 748,4	252 766,1	243 204,4	96,2	262 584,9	251 076,9	95,6	218 569,0	212 132,4	97,1
<i>в том числе:</i>										
1. Федеральный проект "Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи"	15 225,6	8 127,9	7 315,1	90,0	6 060,7	5 454,6	90,0	5 397,0	4 857,3	90,0
<i>Доля ФП "Развитие системы оказания первичной медико- санитарной помощи", %</i>	<i>5,0</i>	<i>3,3</i>	<i>3,0</i>	<i>-</i>	<i>2,3</i>	<i>2,2</i>	<i>-</i>	<i>2,5</i>	<i>2,3</i>	<i>-</i>
2. Федеральный проект "Борьба с сердечно- сосудистыми заболеваниями"	23 648,4	20 489,6	19 455,6	95,0	26 745,3	25 085,8	93,8	19 204,1	18 298,7	95,3
<i>Доля ФП ""Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями", %</i>	<i>7,7</i>	<i>8,1</i>	<i>8,0</i>	<i>-</i>	<i>10,2</i>	<i>10,0</i>	<i>-</i>	<i>8,8</i>	<i>8,6</i>	<i>-</i>
3. Федеральный проект	188 645,0	183 895,2	180 126,2	98,0	184 937,1	181 110,9	97,9	154 023,7	152 924,6	99,3

Наименование федерального проекта	2020 год*	2021 год			2022 год			2023 год		
		Закон № 380- ФЗ	Законо- проект	Δ к закону, %	Закон № 380-ФЗ	Законо- проект	Δ к закону, %	Паспорт проекта	Законо- проект	Δ к Паспорту проекта на 2023 год, %
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7	8=7/6*100	9	10	11=10/9*100
"Борьба с онкологическими заболеваниями"										
Доля ФП "Борьба с онкологическими заболеваниями", %	61,5	72,8	74,1	-	70,4	72,1	-	70,5	72,1	-
4. Федеральный проект "Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям"	20 157,4	10 621,0	9 558,9	90,0	17 288,1	14 559,3	84,2	17 718,4	15 946,6	90,0
Доля ФП "Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям", %	6,6	4,2	3,9	-	6,6	5,8	-	8,1	7,5	-

Наименование федерального проекта	2020 год*	2021 год			2022 год			2023 год		
		Закон № 380- ФЗ	Законо- проект	Δ к закону, %	Закон № 380-ФЗ	Законо- проект	Δ к закону, %	Паспорт проекта	Законо- проект	Δ к Паспорту проекта на 2023 год, %
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7	8=7/6*100	9	10	11=10/9*100
5. Федеральный проект "Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами"	2 197,8	3 566,2	3 288,9	92,2	1 247,6	1 190,7	95,4	1 229,0	1 208,1	98,3
Доля ФП "Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами", %	0,7	1,4	1,4	-	0,5	0,5	-	0,6	0,6	-
6. Федеральный проект "Развитие сети национальных медицинских исследовательских центров и внедрение инновационных медицинских технологий"	11 309,2	12 596,1	11 336,5	90,0	11 928,4	10 735,6	90,0	10 966,8	9 870,1	90,0

Наименование федерального проекта	2020 год*	2021 год			2022 год			2023 год		
		Закон № 380- ФЗ	Законо- проект	Δ к закону, %	Закон № 380-ФЗ	Законо- проект	Δ к закону, %	Паспорт проекта	Законо- проект	Δ к Паспорту проекта на 2023 год, %
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7	8=7/6*100	9	10	11=10/9*100
Доля ФП "Развитие сети национальных медицинских исследовательских центров и внедрение инновационных медицинских технологий", %	3,7	5,0	4,7	-	4,5	4,3	-	5,0	4,7	-
7. Федеральный проект "Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ)"	45 535,0	13 440,2	12 096,2	90,0	14 347,8	12 913,0	90,0	10 000,0	9 000,0	90,0
Доля ФП "Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой	14,8	5,3	5,0	-	5,5	5,1	-	4,6	4,2	-

Наименование федерального проекта	2020 год*	2021 год			2022 год			2023 год		
		Закон № 380- ФЗ	Законо- проект	Δ к закону, %	Закон № 380-ФЗ	Законо- проект	Δ к закону, %	Паспорт проекта	Законо- проект	Δ к Паспорту проекта на 2023 год, %
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7	8=7/6*100	9	10	11=10/9*100
государственной информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ)", %										
8. Федеральный проект "Развитие экспорта медицинских услуг"	30,0	30,0	27,0	90,0	30,0	27,0	90,0	30,0	27,0	90,0
Доля ФП "Развитие экспорта медицинских услуг", %	0,01	0,01	0,01	-	0,1	0,01	-	0,01	0,01	-

Составлено по данным Пояснительной записки к проекту Федерального закона на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов».

Таблица 3

**Динамика и структура бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации национального проекта
«Образование» в период 2021-2023 гг., млн рублей**

Наименование федерального проекта	2020 год*	2021 год			2022 год			2023 год		
		Закон № 380- ФЗ	Законо- проект	Δ к закону, %	Закон № 380- ФЗ	Законо- проект	Δ к закону, %	Паспорт проекта	Законо- проект	Δ к Паспорту проекта на 2023 год, %
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7	8=7/6*100	9	10	11=10/9*100
Всего	132 179,5	181 341,5	171 631,6	94,6	162 897,9	155 737,8	95,6	119 536,1	184 631,9	154,5
<i>в том числе:</i>										

Наименование федерального проекта	2020 год*	2021 год			2022 год			2023 год		
		Закон № 380- ФЗ	Законо- проект	Δ к закону, %	Закон № 380- ФЗ	Законо- проект	Δ к закону, %	Паспорт проекта	Законо- проект	Δ к Паспорту проекта на 2023 год, %
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7	8=7/6*100	9	10	11=10/9*100
1. Федеральный проект "Современная школа"	60 996,7	91 654,4	82 370,8	89,9	80 755,1	73 698,4	91,3	37 660,8	105 512,0	280,2
Доля ФП "Современная школа", %	46,1	50,5	48,0	-	49,6	47,3	-	31,5	57,1	-
2. Федеральный проект "Успех каждого ребенка"	12 582,0	14 429,0	13 002,5	90,1	12 213,4	10 956,3	89,7	12 265,9	10 832,9	88,3
Доля ФП "Успех каждого ребенка", %	9,5	8,0	7,6	-	7,5	7,0	-	10,3	5,9	-
3. Федеральный проект "Поддержка семей, имеющих детей"	700,0	1 000,0	900,2	90,0	2 000,0	1 789,6	89,5	2 000,0	1 757,2	87,9
Доля ФП "Поддержка семей, имеющих детей", %	0,5	0,6	0,5	-	1,2	1,1	-	1,7	1,0	-
4. Федеральный проект "Цифровая образовательная среда"	17 120,0	16 730,0	15 071,6	90,1	13 380,0	11 995,6	89,7	13 300,0	11 775,8	88,5

Наименование федерального проекта	2020 год*	2021 год			2022 год			2023 год		
		Закон № 380- ФЗ	Законо- проект	Δ к закону, %	Закон № 380- ФЗ	Законо- проект	Δ к закону, %	Паспорт проекта	Законо- проект	Δ к Паспорту проекта на 2023 год, %
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7	8=7/6*100	9	10	11=10/9*100
<i>Доля ФП "Цифровая образовательная среда", %</i>	13,0	9,2	8,8	-	8,2	7,7	-	11,1	6,4	-
5. Федеральный проект "Учитель будущего"	1 732,0	2 682,0	2 476,4	92,3	2 732,0	2 522,8	92,3	2 732,0	2 537,0	92,9
<i>Доля ФП "Учитель будущего", %</i>	1,3	1,5	1,4	-	1,7	1,6	-	2,3	1,4	-
6. Федеральный проект "Молодые профессионалы"	22 287,8	24 571,5	24 276,4	98,8	24 236,8	23 928,3	98,7	23 763,8	23 566,7	99,2
<i>Доля ФП "Молодые профессионалы", %</i>	16,9	13,5	14,1	-	14,9	15,4	-	19,9	12,8	-
7. Федеральный проект "Новые возможности для каждого"	934,3	1 350,0	1 300,0	96,3	1 350,0	1 300,0	96,3	1 300,0	1 300,0	100,0
<i>Доля ФП "Новые возможности для каждого", %</i>	0,7	0,7	0,8	-	0,8	0,8	-	1,1	0,7	-
8. Федеральный проект "Социальная	7 395,0	7 136,4	9 128,4	127,9	4 442,4	6 422,2	144,6	3 442,2	4 448,4	129,2

Наименование федерального проекта	2020 год*	2021 год			2022 год			2023 год		
		Закон № 380- ФЗ	Законо- проект	Δ к закону, %	Закон № 380- ФЗ	Законо- проект	Δ к закону, %	Паспорт проекта	Законо- проект	Δ к Паспорту проекта на 2023 год, %
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7	8=7/6*100	9	10	11=10/9*100
активность"										
Доля ФП "Социальная активность», %	5,6	3,9	5,3	-	2,7	4,1	-	2,9	2,4	-
9. Федеральный проект "Экспорт образования"	6 195,5	20 880,3	20 831,7	99,8	20 880,3	20 831,7	99,8	20 880,3	20 831,7	99,8
Доля ФП "Экспорт образования", %	4,7	11,5	12,1	-	12,8	13,4	-	17,5	11,3	-
10. Федеральный проект "Социальные лифты для каждого"	2 236,3	908,0	2 273,6	250,4	908,0	2 292,8	252,5	2 191,3	2 070,0	94,5
Доля ФП "Социальные лифты для каждого", %	17,05	0,5	1,3	-	0,6	1,5	-	1,8	1,1	-

Составлено по данным Пояснительной записки к проекту Федерального закона «О Федеральном бюджете на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов».