

Об основных параметрах проекта Федерального бюджета на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов¹ (информационно-аналитический материал)

1. Подготовленный Правительством Российской Федерации проект федерального бюджета на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов (далее – законопроект) сформирован с учетом реализации национальных проектов и других мероприятий по достижению национальных целей развития, заданных Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Указ № 474), направлен на реализацию Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 15 января 2020 года.

На встрече с сенаторами Российской Федерации Президент России В.В. Путин особо подчеркнул, что **федеральный бюджет должен быть направлен на реализацию поправок, внесенных в Конституцию Российской Федерации**, на удовлетворение запросов граждан России². Структура расходов федерального бюджета сформирована в целях решения данных задач. В частности, предусмотрен **значительный рост финансирования национальных проектов и мер по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию**³. Как отметил глава государства: «...расходы на реализацию Послания 2020 года возрастают с 0,7 триллиона рублей до 1,2 триллиона рублей в 2023 году, то есть на 80 процентов...»⁴.

Законопроект сформирован на основе «базового» варианта прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, в котором учтены меры, реализуемые в целях достижения национальных целей развития, в том числе в рамках Общенационального плана действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения. Предполагается, что траектория развития на среднесрочный период будет определяться не только экономическими, но и эпидемиологическими

¹ Данный материал основывается на материалах к заседанию Правительства Российской Федерации 16 сентября 2020 года № МП-515-м «О проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (пояснительная записка, материалы, проект федерального закона).

² Встреча с сенаторами Российской Федерации. //Сайт Президента Российской Федерации. События, 23 сентября 2020 года.

³ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (проект).

⁴ Встреча с сенаторами Российской Федерации. //Сайт Президента Российской Федерации. События, 23 сентября 2020 года.

факторами, характеризующимися высоким уровнем неопределенности⁵.

Ожидается, что валовый внутренний продукт (ВВП) в 2020 году сократится на 3,9%. В 2021 году ожидается рост ВВП на 3,3%, в 2022 году – на 3,4%, в 2023 году – на 3%⁶. Такой прогноз является значительно более оптимистичным, чем прогнозы международных организаций⁷. Тем не менее, в 2021 году **не будет достигнут целевой показатель обеспечения темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности**⁸.

Прогнозируется, что по итогам 2021 года инфляция составит 3,7%, и далее, в 2022 и 2023 годах выйдет на уровень 4%.

Необходимость реализации масштабной антикризисной программы, направленной на борьбу с распространением новой коронавирусной инфекции и смягчением экономических последствий от введения ограничительных мероприятий в 2020 году привела к существенному увеличению дефицита федерального бюджета, росту объема государственных заимствований⁹. Особенностью рассматриваемого проекта федерального бюджета является то, что **2021 год - переходный к возобновлению действия «бюджетных правил»** в плановом периоде 2022-2023 годов.¹⁰

В течение всего **прогнозируемого периода федеральный бюджет будет дефицитным**. Основным источником финансирования дефицита бюджета будут выступать государственные заимствования Российской Федерации. В результате **объем государственного долга**

⁵ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (проект).

⁶ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (проект).

⁷ По прогнозу ОЭСР в 2020 году ожидается спад экономики России на 7,3%, а в 2021 году рост на 5%. Экономический прогноз ОЭСР (промежуточный отчет), сентябрь 2020 г. //Сайт ОЭСР.

По прогнозу Всемирного банка в 2020 году ожидается спад экономики России на 6%, а в 2021 – рост на 2,7%. A World Bank Group Flagship Report. June 2020. Global Economic Prospects. //Сайт Всемирного банка.

По прогнозу Международного валютного фонда в 2020 г. в России падение ВВП составит 6,6% с последующим ростом в 2021 г. на 4,1%. Международный валютный фонд. Бюллетень «Перспектив развития мировой экономики», июнь 2020 года. //Сайт Международного валютного фонда.

⁸ Данный целевой показатель определен в Указе Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года №474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». В соответствии с прогнозами международных организаций предполагается, что мировой ВВП снизится в 2020 г. на 4,5%-5,2%, при последующем росте в 2021 году на 4,2%-5,4%. Экономический прогноз ОЭСР (промежуточный отчет), сентябрь 2020 г. //Сайт ОЭСР; A World Bank Group Flagship Report. June 2020. Global Economic Prospects. //Сайт Всемирного банка; Международный валютный фонд. Бюллетень «Перспектив развития мировой экономики», июнь 2020 года. //Сайт Международного валютного фонда.

⁹ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (проект).

¹⁰ Из выступления Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.Р.Белосуова на 488 заседании Совета Федерации 23 сентября 2020 года. //Стенограмма 488 заседания Совета Федерации.

вырастет с 19% ВВП в 2020 году до 21,3% ВВП в 2023 году¹¹. То есть, объем государственного долга превысит 20%-й уровень, обозначенный как один из индикаторов обеспечения долгосрочной устойчивости бюджетной системы страны¹². Тем не менее, уровень государственного долга будет оставаться невысоким, что сохранит возможность привлекать заемные средства на внутреннем и внешних рынках.

В прогнозируемом периоде доля нефтегазовых доходов должна составить менее одной трети доходов федерального бюджета. То есть сейчас **отсутствует критическая зависимость устойчивости бюджета от колебаний нефтяных котировок**¹³.

2. Доходы федерального бюджета запланированы в 2021 году в размере 18,8 трлн руб. (+5,1% увеличение доходов в номинальном выражении к 2020 году); в 2022 году - 20,6 трлн руб. (+10% к 2021 году), в 2023 году - 22,3 трлн руб. (+7,9% к 2022 году). По отношению к ВВП доходы будут постепенно увеличиваться с 16,2% ВВП в 2021 году до 16,8% ВВП в 2023 году.

**Доходы федерального бюджета на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов
(млрд рублей)**

Наименование	2019 год (отчет) ¹⁴	2020 год (оценка)	2021 год			2022 год			2023 год	
			Закон № 380-ФЗ ¹⁵	Законопроект	Δ к закону, %	Закон № 380-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Законопроект	Δ к законопроекту на 2021 год, %
1	2	3	4	5	$6=5/4*100$	7	8	$9=8/7*100$	10	$11=10/8*100$
Доходы, всего	20 188,8	17 844	21 892,3	18 761,4	85,7	22 813,6	20 637,5	90,5	22 262,7	107,9
%% к ВВП	18,3	16,7	18,1	16,2		17,7	16,6		16,8	

Источник: материалы к заседанию Правительства Российской Федерации 16 сентября 2019 года № МП-515-м «О проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (пояснительная записка, материалы, проект федерального закона)

Прогнозный рост нефтегазовых доходов обусловлен постепенным повышением цен на нефть, увеличением объема добычи углеводородов со второго полугодия 2022 года по окончании сделки ОПЕК+ и запланированными изменениями налогового законодательства в части налогообложения нефтегазового сектора. Ожидается, что доля нефтегазовых доходов в общих поступлениях

¹¹ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (проект).

¹² Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 320. //Официальный сайт Минфина России.

¹³ Встреча с сенаторами Российской Федерации. //Сайт Президента Российской Федерации. События, 23 сентября 2020 года.

¹⁴ Согласно данным Федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2019 год» (законопроект № 1020025-7). Закон принят и направлен в Совет Федерации 23 сентября 2020 г. Зарегистрирован в Совете Федерации 24 сентября 2020 г.

¹⁵ Федеральный закон от 2 декабря 2019 г. № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

доходов федерального бюджета увеличится с 28,7% в 2020 году до 33,7% в 2023 году.

Прогнозный рост нефтегазовых доходов обусловлен ростом поступлений внутренних налогов на фоне улучшения экономической ситуации. Доля нефтегазовых доходов в общих поступлениях доходов федерального бюджета снизится с 71,3% в 2020 году до 66,3% в 2023 году.

Структура и объем нефтегазовых доходов в плановом периоде достаточно стабильны – после разового увеличения в 2020 году до 11,9% по отношению к ВВП за счет поступления в федеральный бюджет части дохода, полученного Банком России от продажи обыкновенных акций ПАО «Сбербанк России», на протяжении 2021-2023 годов доля нефтегазовых доходов по отношению к ВВП будет составлять 11-11,1%.

Структура и динамика доходов федерального бюджета на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов (млрд рублей)

Наименование	2019 год (отчет)	2020 год (оценка)	Законопроект		
			2021 год	2022 год	2023 год
1	2	3	5	8	10
Нефтегазовые доходы	7 924,3	5 120,9	6 030,2	6 879,8	7 500,8
% к ВВП	7,2	4,8	5,2	5,5	5,6
Ненефтегазовые доходы	12 264,5	12 723,1	12 731,2	13 757,7	14 761,9
% к ВВП	11,1	11,9	11	11,1	11,1
Доля в общем объеме доходов, %	100	100	100	100	100
<i>Нефтегазовые доходы</i>	39,3	28,7	32,1	33,3	33,7
<i>Ненефтегазовые доходы</i>	60,7	71,3	67,9	66,7	66,3
Темпы прироста доходов в номинальном выражении к предыдущему году, %	3,8	-11,6	5,1	10	7,9

Источник: материалы к заседанию Правительства Российской Федерации 16 сентября 2019 года № МП-515-м «О проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (пояснительная записка, материалы, проект федерального закона)

В части налоговой политики на 2021-2023 годах предусмотрено¹⁶ следующее:

- осуществление маневра в целях поддержки малого и среднего предпринимательства, в том числе снижение ставки страховых взносов¹⁷;

- стимулирование инвестиций в ключевой инновационной отрасли - IT-индустрии путем снижения налоговой нагрузки – по налогам на

¹⁶ Из выступления Министра финансов Российской Федерации А.Г.Силуанова на заседании Правительства Российской Федерации 16 сентября 2020 года. //Сайт Правительства Российской Федерации. Информация для Председателя Совета Федерации В.И. Матвиенко от заместителя Председателя Совета Федерации Н.А. Журавлева от 11 сентября 2020 года № 2.7-01/497. Проект Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов.

¹⁷ Проект Федерального закона № 1022671-7 «О внесении изменений в статью 430 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (об установлении фиксированных размеров страховых взносов на ОПС и ОМС для расчетных периодов 2021-2023 годов) принят во втором чтении 29 сентября 2020 г. Планируется рассмотреть в третьем чтении 30 сентября 2020 г.

добавленную стоимость, по налогам на прибыль, по страховым взносам¹⁸;

- отмена неэффективных льгот по налогу на добычу полезных ископаемых и совершенствование налога на дополнительный доход¹⁹. Предполагается, что дополнительные поступления в бюджет за 3 года составят около 200 млрд руб.²⁰;

- увеличение акцизов на табак и табачные изделия²¹;
- увеличение налогообложения пассивных доходов²². По оценке Минфина России, дополнительные доходы российского бюджета в результате изменения, например, Российско-Кипрского соглашения²³ могут составить в 2021 году от 130 до 150 млрд руб.²⁴;

- введение налога на доходы физических лиц (НДФЛ) на депозиты и проценты²⁵;

- снижение дифференциации доходов граждан путем повышения ставки НДФЛ²⁶. Предполагается, что дополнительные поступления в бюджет от этой меры за 3 года составят около 180 млрд руб.²⁷

¹⁸ Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 265-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

¹⁹ Проекты Федеральных законов № 1023277-7 «О внесении изменений в статью 343.2 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (в части предоставления налогового вычета по налогу на добычу полезных ископаемых при добыче нефти на отдельных участках недр), № 1023276-7 «О внесении изменений в главы 25-4 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (в части уточнения и корректировки отдельных параметров исчисления налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья и налога на добычу полезных ископаемых) приняты во втором чтении 29 сентября 2020 г. Планируется рассмотреть в третьем чтении 30 сентября 2020 г. Федеральный закон (проект № 984546-7) «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части введения обратного акциза на этан, сжиженные углеводородные газы и инвестиционного коэффициента, применяемого при определении размера обратного акциза на нефтяное сырье» принят и направлен в Совет Федерации 23 сентября 2020 г. Зарегистрирован в Совете Федерации 24 сентября 2020 г.

²⁰ Информация для Председателя Совета Федерации В.И. Матвиенко от заместителя Председателя Совета Федерации Н.А. Журавлева от 11 сентября 2020 года № 2.7-01/497.

²¹ Федеральный закон (проект № 984546-7) «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части введения обратного акциза на этан, сжиженные углеводородные газы и инвестиционного коэффициента, применяемого при определении размера обратного акциза на нефтяное сырье» принят и направлен в Совет Федерации 23 сентября 2020 г. Зарегистрирован в Совете Федерации 24 сентября 2020 г.

²² По поручению Президента Российской Федерации ведется работа по корректировке международных соглашений Российской Федерации об избежании двойного налогообложения с некоторыми странами, начиная с тех, через которые проходят значительные ресурсы российского происхождения. Выплаты доходов в виде процентов и дивидендов, «уходящие» из России за рубеж, в офшорные юрисдикции, должны облагаться по ставке не менее 15%.

²³ «Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Кипр об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и капитал», заключено в г. Никозии 05.12.1998.

²⁴ Из выступления заместителя председателя Правительства Российской Федерации А.Л. Оверчука на совещании Президента Российской Федерации с членами Правительства, 11 августа 2020 года. // Сайт Президента Российской Федерации

²⁵ Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. №102-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

²⁶ Проект Федерального закона № 1022669-7 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части налогообложения доходов физических лиц, превышающих 5 миллионов рублей за налоговый период» внесен в Государственную Думу 17 сентября 2020 г.

Совокупный эффект от вышеуказанных изменений для доходов федерального бюджета в 2021-2023 гг. соответственно составит: 513,8 млрд руб.; 656 млрд руб.; 664,6 млрд руб.

По мнению Счетной палаты Российской Федерации, **существуют незадействованные резервы повышения доходов федерального бюджета**. Так, дополнительные поступления могут быть обеспечены принятием более действенных мер по погашению имеющейся задолженности по налогам, пошлинам и сборам²⁸, взысканию доначисленных платежей по результатам контрольной работы, совершенствованию контроля за достоверным декларированием таможенной стоимости товаров, сокращению неэффективных налоговых льгот и освобождений²⁹, а также мерами по расширению налоговой базы по налогу на добавленную стоимость за счет вовлечения хозяйствующих субъектов в официальную экономическую деятельность. В свою очередь дополнительный доход могут обеспечить сокращение количества индивидуальных решений Правительства Российской Федерации об уменьшении размера дивидендов, подлежащих перечислению в федеральный бюджет, и повышение эффективности администрирования задолженности по уплате дивидендных платежей³⁰.

3. Общий объем расходов федерального бюджета в 2021 году составит 21,5 трлн руб. (снижение на 4,9% в номинальном выражении к 2020 году³¹), в 2022 году – 21,9 трлн руб. (рост на 1,9% к 2021 году), в 2023 году – 23,7 трлн руб. (рост на 8,3% к 2022 году)³². По отношению к ВВП расходы в 2021 году составят 18,6% (в 2020 году – 21,1%), в 2022 году – 17,6%, в 2023 году – 17,8%. **В течение всего прогнозируемого**

Проект федерального закона включен в проект порядка работы Государственной Думы на 20 октября 2020 г.

²⁷ Информация для Председателя Совета Федерации В.И. Матвиенко от заместителя Председателя Совета Федерации Н.А. Журавлева от 11 сентября 2020 года № 2.7-01/497.

²⁸ По состоянию на 1 января 2020 года совокупная задолженность по налогам, пошлинам и сборам, таможенным платежам, пеням и штрафам в бюджетную систему Российской Федерации, платежам в государственные внебюджетные фонды и задолженность по страховым взносам составила 1 829,8 млрд руб. (ФНС России – 98,4% задолженности, ФТС России – 1,6%). // Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2019 год. Утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 18 сентября 2020 г. № 47К (1420)).

²⁹ В результате предоставления льгот и освобождений в бюджетную систему в 2019 году не поступили доходы на сумму 5 420,2 млрд руб. в том числе налоговые платежи – 4 825,8 млрд рублей (уменьшение по сравнению с 2018 г. на 1 425,2 млрд рублей, или на 22,8%), таможенные платежи – 594,4 млрд рублей (увеличение на 95,3 млрд рублей, или на 19,1%). // Там же.

³⁰ По состоянию на 1 января 2020 года задолженность по уплате дивидендных платежей по итогам деятельности обществ за 2018 год составила 518,8 млн. рублей. // Там же.

³¹ Предполагается, что объем расходов федерального бюджета в 2020 году составит 22,6 трлн руб. // Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

³² Проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов».

периода доля расходов бюджета в ВВП будет больше, чем в 2019 году (16,6%)³³.

2021 год является переходным годом к возобновлению действия «бюджетных правил», что обуславливает необходимость снижения расходов федерального бюджета более чем на 1 трлн руб.³⁴ Объем расходов федерального бюджета в 2021 году (также как и в 2020 году) превысит лимит, установленный Бюджетным кодексом Российской Федерации³⁵. В 2022 и 2023 годах объем расходов федерального бюджета не превышает установленный лимит.

3.1. Национальные проекты

Основным инструментом достижения национальных целей развития Российской Федерации, установленных Указом № 474, являются национальные проекты. Всего в настоящее время реализуется 12 национальных проектов и Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры. В их состав входят 75 федеральных проектов. В 2021 году предполагается начать **реализацию двух новых федеральных проектов** «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации» (в рамках национального проекта «Образование») и «Искусственный интеллект» (в рамках национального проекта «Цифровая экономика»).

В течение всего прогнозируемого периода **расходы на реализацию национальных проектов растут**: в 2021 году на 2,5% по отношению к 2020 году, в 2022 году на 16,7% по отношению к предшествующему году, в 2023 году – на 6,8%. В целом, в 2021 – 2023 годах затраты на реализацию национальных проектов вырастут на 27,7% по отношению к 2020 году.

Объем финансовых ассигнований на реализацию национальных проектов и Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры в 2021 году должен составить 10,4% всех расходов федерального бюджета, в 2022 году – 12%, в 2023 году – 11,8%.

В 2021 году сократятся затраты на национальные проекты «Здравоохранение», «Жилье и городская среда», «Безопасные и качественные автомобильные дороги». В течение прогнозируемого периода будут расти затраты по всем национальным проектам, кроме

³³ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

³⁴ Из выступления Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.Р.Белосуева на 488 заседании Совета Федерации 23 сентября 2020 года. //Стенограмма 488 заседания Совета Федерации.

³⁵ В соответствии с Бюджетным кодексом (п.3 ст.199) общий объем расходов федерального бюджета не может превышать сумму базовых нефтегазовых доходов (в 2021 году – 6,1 трлн руб.), расходов на обслуживание государственного долга (1,2 трлн руб.), нефтегазовых доходов (12,7 трлн руб.) и расчетного объема в 0,6 трлн руб., то есть 20,6 трлн руб. //Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

проекта «Здравоохранение» и «Безопасные и качественные автомобильные дороги». Наибольший рост ассигнований предусмотрен по проектам «Международная кооперация и экспорт» (рост на 179% по отношению к 2020 году), «Наука» (рост на 114% по отношению к 2020 году), «Экология» (рост на 95% по отношению к 2020 году), «Цифровая экономика» (рост на 77% по отношению к 2020 году).

**Параметры финансового обеспечения национальных проектов
(млрд рублей)³⁶**

Наименование проекта	2020	2021	2022	2023
ВСЕГО	2190,4	2245,3	2619,7	2798,2
Демография	735,3	742,5	766,8	866,5
Здравоохранение	306,7	243,2	251,0	212,1
Образование	132,2	172,9	157,0	187,8
Жилье и городская среда	118,9	97,7	120,2	172,9
Экология	72,0	108,0	132,0	140,3
Безопасные и качественные автомобильные дороги	149,0	117,4	34,0	26,3
Производительность труда и поддержка занятости	5,2	6,4	7,0	7,2
Наука	45,7	54,9	76,0	97,6
Цифровая экономика Российской Федерации	113,4	153,7	222,6	200,6
Культура	16,1	21,4	24,0	24,8
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	64,8	56,3	61,0	78,6
Международная кооперация и экспорт	69,3	97,5	206,0	193,0
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	361,8	373,4	562,1	590,4

Источник: материалы к заседанию Правительства Российской Федерации 16 сентября 2020 года №МП-515-м «О проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (пояснительная записка, проект федерального закона).

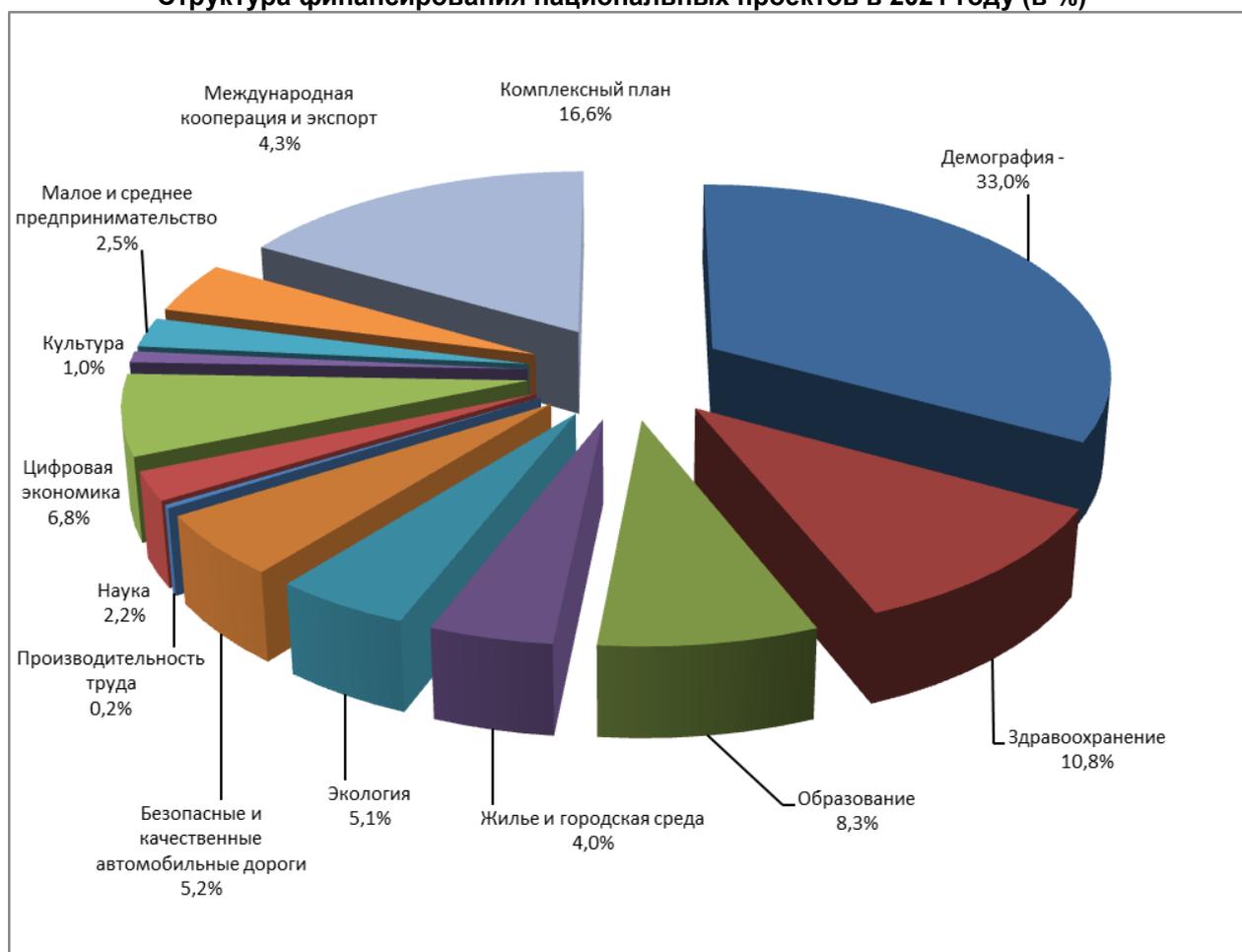
Анализ распределения в 2021 году средств по национальным проектам показывает, что наиболее ресурсоемкими являются: национальный проект «Демография» (33% всех ассигнований на национальные проекты), Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры (16,6%), национальный проект «Здравоохранение» (10,8%). На реализацию данных проектов направляется более половины всех ассигнований на национальные проекты. Данные проекты останутся самыми ресурсоемкими в течение всего прогнозируемого периода.

Указом № 474 перед Правительством Российской Федерации поставлена задача скорректировать (разработать) до 30 октября 2020 года при участии Государственного Совета Российской Федерации

³⁶ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

национальные проекты, направленные на достижение национальных целей развития Российской Федерации.

Структура финансирования национальных проектов в 2021 году (в %)³⁷



3.2. Государственные программы

Мероприятия государственных программ, также как и национальные проекты, ориентированы на достижение национальных целей развития России³⁸.

Доля программных расходов федерального бюджета в 2021 году составит 74,5% (в 2020 году – 81,4%), в 2022 году – 76,4%, в 2023 году – 74,3%.

Наибольший объем финансирования предусмотрен на программы, входящие в состав направлений «Инновационное развитие и модернизация экономики» и «Новое качество жизни». Объем финансирования данных программ составляет около половины всех программных расходов федерального бюджета³⁹. Наибольший

³⁷ Подсчитано по проекту пояснительной записки к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

³⁸ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (проект).

³⁹ Объем финансирования по программам, входящим в состав направления «Инновационное развитие и модернизация экономики», в 2021 году составит 23,2% всех программных расходов, в 2022 году - 24,2%, в 2023 году - 23,4%. Объем финансирования по программам, входящим в состав

рост расходов в 2021 – 2023 годах предусмотрен по программам, входящим в состав направления «Эффективное государство» (на 22%).

Группировка и финансирование государственных программ Российской Федерации по направлениям (млрд рублей)⁴⁰

Программы по направлениям	2021	2022	2023
Расходы на реализацию госпрограмм, всего	16035,9	16719,2	17598,8
<i>в том числе</i>			
1. Новое качество жизни (10 программ)	3879,6	3872,0	4102,0
2. Инновационное развитие и модернизация экономики (19 программ), без закрытой части	3717,9	4043,7	4112,9
3. Обеспечение национальной безопасности (5 программ), без закрытой части	2682,4	2747,5	3003,7
4. Сбалансированное региональное развитие (6 программ)	1107	1124,6	1215,3
5. Эффективное государство (3 программы) без закрытой части	1934,9	2118,4	2374,5
Расходы на реализацию программ (закрытая часть)	2714	2813,1	2790,5

Источник: материалы к заседанию Правительства Российской Федерации 16 сентября 2020 года №МП-515-м «О проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (пояснительная записка, проект федерального закона).

Точно оценить результативность реализации государственных программ пока не представляется возможным⁴¹. На 1 июля 2020 года на уровне более 50% исполнены расходы лишь по 8 госпрограммам. На низком уровне (менее 25%) исполнены расходы на реализацию 7 госпрограмм. В рамках реализации 9 госпрограмм не осуществлялись расходы по 14 подпрограммам на общую сумму 8,8 млрд руб.⁴²

По оценке Счетной палаты Российской Федерации, по итогам 2019 года 15 госпрограмм имеют высокую эффективность реализации, 10 – «эффективность реализации выше среднего уровня», 10 – «ниже среднего уровня», 7 госпрограмм являются неэффективными⁴³.

направления «Новое качество жизни» в 2021 году составит 24,2% программных расходов, в 2022 году - 23,2%, в 2023 году - 23,3%.

⁴⁰ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

⁴¹ Федеральный бюджет на 2020 год сформирован в программной структуре расходов на основе 43 государственных программ Российской Федерации. Расходы федерального бюджета на реализацию госпрограмм по состоянию на 1 июля 2020 года исполнены в сумме 6,6 трлн руб., или 45,4% показателя сводной росписи (открытая часть), что на 3,8 процентного пункта выше, чем за аналогичный период предыдущего года. Аналитическая записка о ходе исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации за январь – июнь 2020 года. № АСП/16-09. //Сайт Счетной палаты РФ. Бюджет. Оперативный доклад за I полугодие 2020 года, 19.08.2020.

⁴² Аналитическая записка о ходе исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации за январь – июнь 2020 года. № АСП/16-09. //Сайт Счетной палаты РФ. Бюджет. Оперативный доклад за I полугодие 2020 года, 19.08.2020.

⁴³ Алексей Кудрин предложил провести в конце года дополнительную оценку выполнения госпрограмм в 2019 году. //Сайт Счетной палаты РФ. Новости, 23.09.2020.

3.3. Структура расходов федерального бюджета в разрезе разделов функциональной классификации расходов в 2021 - 2023 годах по сравнению с 2020 годом меняется незначительно.

В 2021 году по сравнению с 2020 годом будут увеличены расходы по направлениям: национальная безопасность и правоохранительная деятельность, национальная экономика, охрана окружающей среды, образование, социальная политика, средства массовой информации, обслуживание государственного долга.

Расходы федерального бюджета в 2020-2023 годах по разделам классификации расходов бюджетов (млрд рублей)⁴⁴

Наименование разделов	2020	2021	2022	2023
Всего	23734,2	21516,6	21888,3	23674,9
Общегосударственные вопросы	3639,1	1480,4	1455	1612,6
<i>в общем объеме расходов, %</i>	<i>15,3</i>	<i>6,9</i>	<i>6,8</i>	<i>7,2</i>
Национальная оборона	3308,9	3113,4	3231,7	3257,5
<i>в общем объеме расходов, %</i>	<i>13,9</i>	<i>14,5</i>	<i>15,1</i>	<i>14,5</i>
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2359,1	2468	2429,9	2551,5
<i>в общем объеме расходов, %</i>	<i>9,9</i>	<i>11,5</i>	<i>11,4</i>	<i>11,3</i>
Национальная экономика	3190,7	3375	3018,9	3158,1
<i>в общем объеме расходов, %</i>	<i>13,4</i>	<i>15,7</i>	<i>14,1</i>	<i>14,0</i>
Жилищно-коммунальное хозяйство	384	290,2	289,6	385,8
<i>в общем объеме расходов, %</i>	<i>1,6</i>	<i>1,3</i>	<i>1,4</i>	<i>1,7</i>
Охрана окружающей среды	301,7	335,7	358,1	382,7
<i>в общем объеме расходов, %</i>	<i>1,3</i>	<i>1,6</i>	<i>1,7</i>	<i>1,7</i>
Образование	1011,2	1062,9	1035,6	1094,1
<i>в общем объеме расходов, %</i>	<i>4,3</i>	<i>4,9</i>	<i>4,9</i>	<i>4,9</i>
Культура, кинематография	144,9	134,5	124,1	122
<i>в общем объеме расходов, %</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>	<i>0,5</i>
Здравоохранение	1264,7	1119	1124	1091,4
<i>в общем объеме расходов, %</i>	<i>5,3</i>	<i>5,2</i>	<i>5,3</i>	<i>4,9</i>
Социальная политика	5767,1	5796,4	5765,1	6074,5
<i>в общем объеме расходов, %</i>	<i>24,3</i>	<i>26,9</i>	<i>27</i>	<i>27</i>
Физическая культура и спорт	74,4	65	63,5	53,5
<i>в общем объеме расходов, %</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,2</i>
Средства массовой информации	101,2	102,8	102,2	102,4
<i>в общем объеме расходов, %</i>	<i>0,4</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>
Обслуживание государственного (муниципального) долга	897	1204	1368,5	1614,5
<i>в общем объеме расходов, %</i>	<i>3,8</i>	<i>5,6</i>	<i>6,4</i>	<i>7,2</i>
Межбюджетные трансферты общего характера	1290,3	969,3	974,9	990,4
<i>в общем объеме расходов, %</i>	<i>5,4</i>	<i>4,5</i>	<i>4,6</i>	<i>4,4</i>

В течение всего прогнозируемого периода будут расти расходы на обслуживание государственного долга, как в абсолютном выражении, так и их доля в общем объеме расходов федерального бюджета.

Основные ресурсы федерального бюджета будут направлены на выполнение социальных обязательств и на финансовое обеспечение задач в области национальной экономики и национальной обороны.

⁴⁴ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

3.4. Прогноз объема Фонда национального благосостояния

Прогнозируется, что по итогам 2020 года объем Фонда национального благосостояния (ФНБ) составит 12,4 трлн руб. или 11,6% ВВП.

В 2021 году в связи с образованием недополученных нефтегазовых доходов средства ФНБ в объеме 91,1 млрд руб. будут направлены на финансирование дефицита федерального бюджета. При этом за счет курсовой разницы планируется увеличение объема средств ФНБ до 12,5 трлн руб.

В 2022 и 2023 годах с учетом прогнозируемого уровня цен на нефть не предполагается использование средств ФНБ на финансирование дефицита федерального бюджета. В 2022 году предполагается увеличение объема средств ФНБ до 12,6 трлн руб. (10,2% ВВП). В 2023 году планируется увеличение средств ФНБ до 13,5 трлн руб. (10,1% ВВП), в том числе за счет перечисления дополнительных нефтегазовых доходов в объеме 0,7 трлн руб.⁴⁵

4. На всем плановом периоде планируется дефицит федерального бюджета. Предполагается, что по итогам 2020 года он составит 4 717,7 млрд руб., на 2021 год прогнозируется в сумме 2755,2 млрд руб., на 2022 год – 1 250,8 млрд руб. и на 2023 год – 1 412,3 млрд руб.

Соответственно, дефицит федерального бюджета снизится с 4,4% ВВП по итогам 2020 года (оценка) до 2,4% ВВП в 2021 году, до 1% ВВП - в 2022 году и составит 1,1% ВВП в 2023 году.

Ненефтегазовый дефицит⁴⁶ в 2021-2023 годах прогнозируется на уровне 6,5%-7,6% ВВП.

**Дефицит федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов
(млрд рублей)**

Наименование	2019 год (отчет)	2020 год (оценка)	2021 год			2022 год			2023 год	
			Закон № 380 –ФЗ	Законоп роект	Δ к закону, %	Закон № 380 –ФЗ	Законоп роект	Δ к закон у, %	Законо проект	Δ к Законопро екту на 2022 год, %
1	2	3	4	5	6=5/4*100	7	8	9=8/7*100	10	11=10/8*100
Дефицит (-) / Профицит (+)	+1974,3,4	- 4717,7	+701,4	-2755,2		+372,7	-1250,8		-1412,3	
%% к ВВП	1,8	4,4	0,6	2,4		0,3	1,0		1,1	
Ненефтегазовый дефицит	-5950,0	-9838,6	-7119,0	-8785,3	123,4	-7499,4	-8130,6	108,4	-8913,0	109,6
%% к ВВП	5,4	9,2	5,9	7,6		5,8	6,5		6,7	

Источник: материалы к заседанию Правительства Российской Федерации 16 сентября 2020 года №МП-515-м «О проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (пояснительная записка, проект федерального закона).

⁴⁵ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

⁴⁶ Ненефтегазовый дефицит федерального бюджета представляет собой разницу между объемом доходов федерального бюджета без учета нефтегазовых доходов и общим объемом расходов федерального бюджета в соответствующем финансовом году.

Основными источниками покрытия дефицита будут являться государственные заимствования, преимущественно выпуск государственных ценных бумаг Российской Федерации.

5. Сбалансированность бюджетов субъектов Российской Федерации. В настоящее время особую значимость приобретает задача обеспечения сбалансированности и устойчивости бюджетов бюджетной системы Российской Федерации⁴⁷. Особое внимание должно быть уделено состоянию бюджетов субъектов Российской Федерации.

В течение 2020 года доходы региональных бюджетов сокращаются. Так, по состоянию на 1 августа 2020 года поступления собственных, налоговых и неналоговых доходов в региональные бюджеты сократились на 7,9%. Основным фактором снижения собственных доходов стал налог на прибыль организаций, поступления которого за семь месяцев снизились на 17,5%⁴⁸.

В сложившейся ситуации доходным источником, который на протяжении истекшего периода 2020 года удерживал доходы регионов от еще большего падения, стали безвозмездные поступления. На 1 августа 2020 года поступления безвозмездных поступлений от других бюджетов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации увеличилось на 667,3 млрд руб. или на 62% по отношению к аналогичному периоду 2019 года.

Вместе с тем по итогам 2020 года прогнозируется дефицит консолидированных бюджетов регионов в размере 881,4 млрд руб.

Основные параметры консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2020-2023 годах (млрд рублей)

Показатель	2020*	2021	2022	2023
Доходы	13 630,2	14 333,4	15 034,6	16 038,4
%% к ВВП	12,7	12,4	12,1	12,1
Собственные доходы	10161,2	11 498,3	12 272,4	13 138,1
Межбюджетные трансферты	3 469,0	2 835,2	2 762,2	2 900,3
Расходы	14 511,6	14 735,9	15 242,6	16 053,1
%% к ВВП	13,6	12,8	12,3	12,1
Дефицит	-881,4	-402,5	-207,9	-14,7
%% к ВВП	-0,8	-0,3	-0,2	-0,01

Источник: материалы к заседанию Правительства Российской Федерации 16 сентября 2020 года №МП-515-м «О проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (пояснительная записка, материалы).

В течение всего рассматриваемого периода 2021-2023 годов также прогнозируется дефицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Предполагается, что он будет

⁴⁷ Отмечалось в Постановлении Совета Федерации от 8 июля 2020 г. №274-СФ «О предложениях Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по формированию концепции федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

⁴⁸ На 1 августа 2020 г. поступления налоговых и неналоговых доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации сократились на 515,5 млрд руб. или на 7,9% по отношению к аналогичному периоду 2019 г. (к 1 августа 2019 г.). Поступления налога на прибыль организаций сократились на 386,6 млрд руб. или на 17,5%. По данным Федерального казначейства.

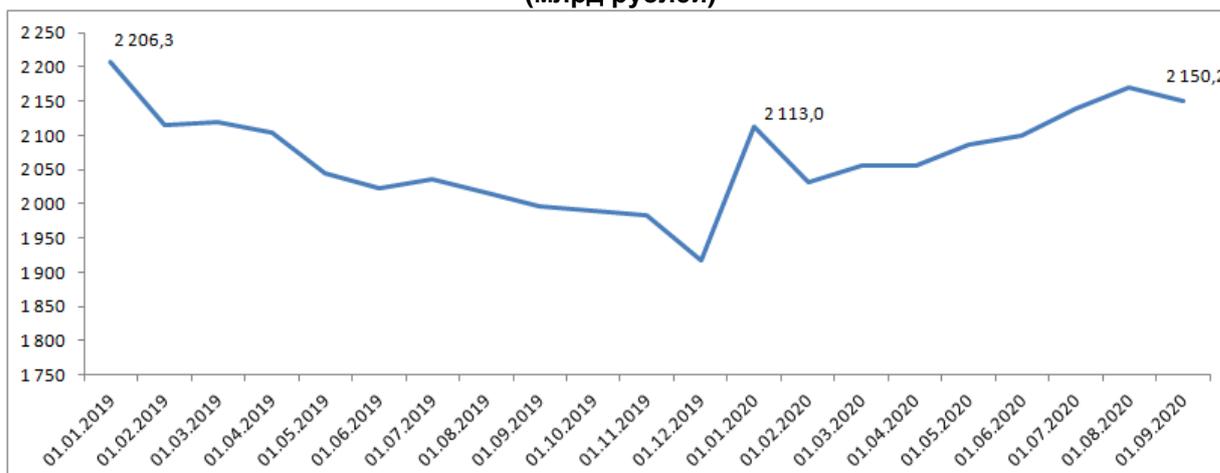
постепенно сокращаться с 0,8% ВВП по итогам 2020 года (оценка) до 0,01% ВВП в 2023 году.

Данное сокращение дефицита будет обеспечено за счет опережающего роста доходов консолидированных бюджетов регионов по отношению к расходам. Так, предполагается, что расходы в 2021 году вырастут всего на 1,5%, в то время как доходы на 5,2%, в том числе собственные доходы на 13,2%.

Предполагается, что **источниками финансирования дефицита региональных бюджетов** в рассматриваемом периоде будут **ценные бумаги, а также кредиты от кредитных организаций** и прочие источники. Таким образом, стоит ожидать увеличения объемов задолженности регионов и, как следствие, их долговой нагрузки.

Следует отметить, что уже наметился, **хоть и незначительный, рост региональных долгов**. С начала 2020 года объем госдолга субъектов Российской Федерации увеличился на 1,8% и к 1 сентября 2020 года составил 2 150,2 млрд руб.⁴⁹

Динамика госдолга субъектов Российской Федерации
(млрд рублей)



Источник: Минфин России.

6. Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации. В проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» **запланировано ограничение объемов финансовой помощи регионам**. Так, по сравнению с 2020 годом объем межбюджетных трансфертов бюджетам субъектам Российской Федерации сократится в 2021 году на 633,8 млрд руб. А дотации на 2021 год сокращаются по отношению к действующему бюджету на 42,9 млрд руб.

Есть риск, что неблагоприятные тенденции могут сохраниться и в следующем году. Планируется, что **региональные бюджеты в ближайшие годы будут дефицитными**. В связи с этим необходимо

⁴⁹ По данным Минфина России.

продолжить работу по совершенствованию подходов к выравниванию бюджетной обеспеченности регионов.

Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в 2020-2023 гг. (млрд рублей)

	2020 (оценка)	2021			2022			2023	
		Закон № 380- ФЗ**	Законоп роект	Δ к Закону, %	Закон № 380-ФЗ	Законоп роект	Δ к Закону, %	Законоп роект	Δ к Законоп роекту, %
Межбюджетные трансферты	3 469	2781,4	2835,2	101,9	2707,1	2762,2	102,0	2900,3	105,0
дотации	1191,3	939,4	896,5	95,4	952,3	911,8	95,7	925,1	101,5
субсидии	1008,1	866,0	967,5	111,7	868,9	963,5	110,9	1088,9	113,0
субвенции	589,5	517,1	589,4	114	532,1	560,3	105,3	575,1	102,7
Иные межбюджетные трансферты	680,1	458,9	381,7	83,2	353,8	326,7	92,4	311,2	95,2

Источник: материалы к заседанию Правительства Российской Федерации 16 сентября 20120 года № МП-515-м «О проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (пояснительная записка).

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

7. Государственный долг. В 2021 - 2023 годах ожидается **рост объема государственного долга** Российской Федерации. По итогам 2021 года его объем составит 23,5 трлн руб., 2022 года – 25,8 трлн руб. и 2023 года – 28,3 трлн руб.

В общем объеме государственного долга Российской Федерации в последние годы **преобладает государственный внутренний долг** в связи с преимущественным выпуском государственных ценных бумаг, выраженных в валюте Российской Федерации. Такое соотношение сохранится и в прогнозируемом периоде. В общем объеме государственного долга Российской Федерации доля внутреннего долга составит 78,3% в 2021 году, 79,8% в 2022 году и 81,3% в 2023 году.

В 2021 – 2023 годах **предполагается ежегодный рост расходов на обслуживание государственного и муниципального долга**: с 897 млрд руб. в 2020 году (0,8% ВВП и 3,8% в общем объеме расходов) до 1204 млрд руб. в 2021 году (1,0% ВВП и 5,6% в общем объеме расходов), 1368 млрд руб. в 2022 году (1,1% ВВП и 6,4% в общем объеме расходов) и 1614 млрд руб. в 2023 году (1,2% ВВП и 7,2% в общем объеме расходов).

Хотя объем государственного долга Российской Федерации к концу 2023 года прогнозируется в объеме **21,3% ВВП**, уровень государственного долга Российской Федерации является **низким и безопасным**. По мнению специалистов, макроэкономической стабильности российской экономики не угрожает и величина

государственного долга в 25–30% ВВП⁵⁰. Надо отметить, что соответствии с нормами Европейского союза безопасным считается уровень государственного долга не превышающий 60% ВВП.⁵¹

**Объем государственного долга Российской Федерации в 2021-2023 годах
(млрд рублей)**

Показатели	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	3	4	5	6=5/4*100	7	8	9=8/7*100	10	11=10/8*100
Объем государственного долга РФ, всего	20 325,6	19 117,7	23 479,7	122,8	21 204,0	25 810,4	121,7	28 336,1	109,8
% к ВВП	19,0	15,8	20,3		16,5	20,8		21,3	
<i>в том числе:</i>									
Объем государственного внутреннего долга РФ	15 492,7	14 643,7	18 390,3	125,6	16 619,3	20 597,5	123,9	23 030,6	111,8
%% к общему объему	76,2	76,6	78,3		78,4	79,8		81,3	
<i>из них:</i>									
по государственным гарантиям РФ	1 542,3	1 853,2	1 572,3	84,8	1 883,2	1 602,3	85,1	1 632,3	101,9
%% к общему объему	7,6	9,7	6,7		8,9	6,2		5,8	
Объем государственного внешнего долга РФ	4 833,0	4 474,1	5 089,4	113,8	4 584,8	5 212,8	113,7	5 305,4	101,8
%% к общему объему	23,8	23,4	21,7		21,6	20,2		18,7	
<i>из них:</i>									
по государственным гарантиям РФ	1 946,9	1 680,3	2 021,6	120,3	1 730,4	2 079,5	120,2	2 149,5	103,4
%% к общему объему	9,6	8,8	8,6		8,2	8,1		7,6	

Источник: материалы к заседанию Правительства Российской Федерации 16 сентября 2020 года № МП-515-м "О проекте федерального закона "О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов" (пояснительная записка)

Таким образом, у государства сохраняется возможность привлекать заемные средства на внутреннем и внешнем рынках. В то же время существенное увеличение объемов государственных заимствований приводит к сохранению значительных объемов расходов на обслуживание и погашение государственного долга⁵² и,

⁵⁰ Выступление Первого заместителя председателя Банка России К.В.Юдаевой на сессии «Государственный долг — порок или добродетель» Гайдаровского форума. 23.07.2019. //Сайт Банка России.

⁵¹ Б.И.Алехин Бюджетная устойчивость России. Что показал тест Бона. //Финансовый журнал №5 (51), сентябрь – октябрь 2019.

⁵² В России стоимость госдолга высокая – займы осуществляются под 5,5%–6,3%, развитые страны занимают меньше чем под 1%. Ежегодно федеральный бюджет платит более 800 млрд руб. процентов, а если удвоить привлечение, выплаты увеличатся до 1,5% ВВП, а это более 6% расходов бюджета. Интервью Министра финансов Российской Федерации А.Г. Силуанова газете «Ведомости», 05.05.2020. // Сайт Минфина России.

соответственно, дефицита федерального бюджета будущих бюджетных периодов, а также к рискам непривлечения заемных ресурсов в необходимых объемах и на приемлемых условиях.⁵³ Важен не только уровень госдолга, но и сбалансированная структура долга по срокам, без пиков платежей, разумная стоимость обслуживания долга, когда доля процентных расходов не вытесняет другие расходы бюджета.

Кроме того, увеличение объема государственных заимствований, так или иначе, в значительной степени ляжет на баланс банков⁵⁴. А это может привести к сокращению возможностей банковского сектора и хозяйствующих субъектов осуществлять инвестиции в развитие экономики⁵⁵.

Исп.: Малиновская С.А., т. 8 (495) 697-60-14;
Никологорский Д.Ю., тел. 8(495) 697-61-85;
Гуринов С.Н., тел. 8 (495) 697-98-23;
Семенов М.Д., тел. 8 (495) 697-41-54;
Оверчук Д.С., тел.: 8 (495) 697-57-21

⁵³ Предложения Счетной палаты Российской Федерации к проекту Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов. Письмо № 01-2342/16-09 от 22.07.2019.

⁵⁴ Из выступления Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.Р.Белоусова на совещании у Президента Российской Федерации В.В.Путина по вопросам банковского кредитования экономики 23 апреля 2020 г. // Сайт Президента российской Федерации.

⁵⁵ Прирост банковского кредитования в год около 5 трлн руб., а, например, в текущем году Минфин России планирует привлечь с рынка 4–4,5 трлн руб. Интервью Министра финансов Российской Федерации А.Г. Силуанова газете «Ведомости», 05.05.2020. // Сайт Минфина России.