

Отзыв на проект ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов».

Проектировки федерального бюджета после 2024 г. претерпели существенные изменения как в части доходной, так и расходной части. В первую очередь, это связано с изменением внешних и внутренних параметров:

- предполагается существенное ослабление рубля на всем прогнозном периоде (до 90-92 руб./долл. против 68-72 руб./долл. в прошлой версии бюджета), что, в частности, определит объем налогообложения в ТЭК;

- ожидается стагнация цен на нефть (расчетная цена для задач налогообложения предполагается на уровне 70 долл./барр. до 2026 г. включительно, тогда как год назад прогнозировалось ее снижение до 65 долл./барр.);

- год назад правительство ожидало снижения ВВП в 2023 г. в реальном выражении на 0,8% год к году, дефлятор ВВП - +3,4%. В текущих проектировках эти показатели существенно скорректированы: прирост ВВП на 2,8%, дефлятор ВВП - +5,3%, что повысило оценку ВВП в 2023 г. в текущих ценах на 11% или 16 трлн. руб.). При этом оценка реальной динамики ВВП в 2024-2026 гг. была лишь незначительно скорректирована в сторону понижения (до +2,3% в год против +2,6% в бюджете-2022). Все это повышает оценку ненефтегазовых доходов в текущих ценах;

- также изменилась оценка темпов восстановления экспорта и импорта: год назад предполагалось, что экспорт в 2025 г. составит 530 млрд. долл. (сейчас оценка снижена на 8,6% до 501 млрд. долл.), импорт – 330 млрд. долл. (в текущей версии – 312 млрд. долл., что меньше на 5,5%);

- напряженность на рынке труда существенно повысила оценку динамики реальных располагаемых доходов в текущем году, что повышает базу налогообложения. При этом, как и год назад, динамика в 2024-2025 гг. предполагается стабильной на уровне +2,6-2,7% в год (эффект высокой базы здесь также не стал поводом для снижения прогноза).

При этом, несмотря на улучшение ожиданий по макропараметрам, в законе предусмотрены значительные законодательные изменения, которые повысят, в первую очередь, налоги в ТЭК и экспортные пошлины. В частности, по оценкам Минфина РФ, для нефтегазовых доходов эти новации приведут к повышению бюджетных доходов на 1,5 трлн. в 2024 г., 2,5 трлн. руб. в 2025 г. и 3,3 трлн. руб. в 2026 г. соответственно, по ненефтегазовым налоговым доходам – на 1,2 трлн. руб. в 2024 г., 0,6 трлн. руб. в год в 2025-2026 гг. соответственно (в том числе по экспортным пошлинам, кроме пошлин на товары ТЭК – на 0,6 трлн. руб. в 2024 г., таб. 1).

Таблица 1. Динамика доходной части федерального бюджета.

	2024	2025	2026
Доходы – всего, млрд. руб.	35065	33552	34051
динамика, % к прошлому году	+22%	-4%	+1%
изменение к прошлому году, млрд. руб. (в том числе за счет изменения законодательства - % от общего прироста)	+6391 (68%)	-1513	+499
Нефтегазовые доходы, млрд. руб.	11504	11760	11415
динамика, % к прошлому году	+30%	+2%	-3%
динамика без учета изменений в законодательстве, % к прошлому году	+13%	-7%	-13%
Ненефтегазовые налоговые доходы, млрд. руб.	16992	17910	18817
динамика, % к прошлому году	+9%	+5%	+5%
динамика без учета изменений в законодательстве, % к прошлому году	+4%	+6,6%	+6%
Неналоговые доходы, млрд. руб.	6569	3882	3819
динамика, % к прошлому году	+57%	-41%	-2%
динамика без учета изменений в законодательстве, % к прошлому году	+7%	-24%	-23%

Планируемый уровень расходов был увеличен относительно закона о федеральном бюджете на 2023-2025 гг. на 7,2 трлн. руб. в 2024 г. и на 5,1 трлн. руб. в 2025 г. (таб. 2). Из общей суммы дополнительных расходов значительная

часть приходится на национальную оборону и безопасность, процентные расходы и поддержку «новых» регионов (86% в 2024 г. и 87% в 2025 г.).

Таблица 2. Разница в проектных уровнях расходов федерального бюджета РФ, утвержденных в рамках закона о бюджете на периоды 2024-2026 гг. и 2023-2025 гг.

Параметры федерального бюджета	2024	2025
	ФБ	ФБ
Доходы, млрд.руб.	+7826	+5573
Расходы, млрд.руб.	+7228	+5139
в том числе:		
общегосударственные, млрд.руб.	+178	+452
национальная оборона, национальная безопасность и правоохранительная деятельность, млрд.руб.	+5183	+3257
национальная экономика, млрд.руб.	+335	-343
ЖКХ, млрд.руб.	+367	+187
охрана окружающей среды, млрд.руб.	+159	+208
образование, млрд.руб.	+118	+78
культура, млрд.руб.	+20	+6
здравоохранение, млрд.руб.	+127	+124
социальная политика, млрд.руб.	+433	+540
физкультура и спорт, млрд.руб.	+5	+1
СМИ, млрд.руб.	+13	-15
обслуживание долга, млрд.руб.	+666	+926
межбюджетные трансферты, млрд.руб.	+359	+322

При этом предполагается, что номинальная динамика расходов федерального бюджета в 2024 г. составит +16% год к году, в 2025 г. - -6%, в 2026 г. - +4%. Расходы бюджетной системы в целом вырастут на 12% в 2024 г. и 5% в 2026 гг. (таб. 3). Переход к отрицательной динамике федеральных расходов в 2025 г. будет связан с завершением переходного периода возврата к бюджетному правилу, что фактически означает ужесточение бюджетной политики. В результате, в реальном выражении расходы федерального

бюджета сократятся на 1% относительно уровня 2023 г.; расходы бюджетной системы – увеличатся только на 2% даже при выходе на умеренные темпы роста инфляции, которые заложены в законе о бюджете.

За период 2024-2026 гг. наибольшее реальное сокращение расходов бюджетной системы планируется в ЖКХ (-14% к уровню 2023 г. в постоянных ценах), национальной экономике (-10%) и общегосударственных вопросах (-2%). Динамика в социальных статьях расходов (образование, здравоохранение, социальная политика, культура) не превысит +5-7% за весь период 2024-2026 гг. в реальном выражении (к уровню 2023 г.). При этом низкая динамика бюджетных расходов по перечисленным статьям будет полностью определяться консолидацией расходов федерального бюджета в 2025 г., когда запланировано снижение номинальных расходов на ЖКХ на 43% год к году, на национальную экономику – на 17%, на образование – на 15%, на культуру – на 21%, а по здравоохранению и социальной политике прирост расходов федерального бюджета будет ниже уровня инфляции.

Таблица 3. Оценки динамики расходов бюджетной системы РФ на период 2024-2026 гг. (с учетом внебюджетных фондов).

Параметры бюджетной системы	2024		2025		2026	
	Всего	ФБ	Всего	ФБ	Всего	ФБ
Расходы, млрд.руб.	68801	36661	68599	34383	71860	35587
% к прошлому году	112%	116%	100%	94%	105%	104%
в том числе:						
общегосударственные, млрд.руб.	3542	2171	3902	2287	4144	2411
% к прошлому году	95%	93%	110%	105%	106%	105%
национальная оборона, млрд.руб.	10840	10775	8602	8534	7482	7409
% к прошлому году	168%		79%		87%	
национальная безопасность и правоохранительная деятельность, млрд.руб.	3666	3387	3572	3275	3725	3406
% к прошлому году	105%	105%	97%	97%	104%	104%
национальная экономика, млрд.руб.	8879	3890	8393	3248	8943	3666

% к прошлому году	101%	94%	95%	83%	107%	113%
ЖКХ, млрд.руб.	3110	881	2755	507	2766	381
% к прошлому году	109%	103%	89%	57%	100%	75%
охрана окружающей среды, млрд.руб.	580	478	562	470	619	523
% к прошлому году	129%	137%	97%	98%	110%	111%
образование, млрд.руб.	6408	1547	6481	1312	6908	1412
% к прошлому году	107%	106%	101%	85%	107%	108%
культура, млрд.руб.	1003	224	1001	177	1106	227
% к прошлому году	108%	107%	100%	79%	110%	129%
здравоохранение, млрд.руб.	6740	1620	6918	1635	7229	1615
% к прошлому году	112%	103%	103%	101%	104%	99%
социальная политика, млрд.руб.	20738	7732	21741	7693	22844	7855
% к прошлому году	108%	119%	105%	99%	105%	102%
физкультура и спорт, млрд.руб.	576	67	592	54	620	54
% к прошлому году	105%	94%	103%	81%	105%	99%
СМИ, млрд.руб.	181	121	154	94	159	100
% к прошлому году	99%	99%	85%	78%	103%	106%
обслуживание долга, млрд.руб.	2382	2291	2898	2804	3414	3316
% к прошлому году	148%	151%	122%	122%	118%	118%
межбюджетные трансферты, млрд.руб.	0	1474	0	1433	0	1434
% к прошлому году	96%		97%		100%	

В предложенной конфигурации финансирования расходов бюджетной системы возникает вопрос в отношении сбалансированности бюджетов субъектов федерации и внебюджетных фондов.

С одной стороны, предполагается рост доли расходов, которые финансируются за счет региональных бюджетов, по целому ряду статей (в первую очередь, национальная экономика, ЖКХ, образование, здравоохранение), а также ускоренная динамика расходов внебюджетных фондов на здравоохранение¹.

¹ Закон о ФБ и приложения к нему не содержат таких предложений в явном виде. Однако, вывод об изменении пропорций финансирования между разными уровнями бюджетной системы можно сделать,

С другой стороны, в предложенных проектировках подразумевается существенное сокращение межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в региональные: они снизятся на 16% в 2024 г., на 13% в 2025 г. и на 0,5% в 2026 г., а также стагнация трансфертов во внебюджетные фонды в 2025-2026 гг. Такое сокращение представляется, на первый взгляд, обоснованным, так как Минфин РФ в пояснительных документах к закону о ФБ прогнозирует прирост собственных доходов региональных бюджетов на 9% в 2024 г., на 5-6% в год в 2025-2026 гг., собственных доходов внебюджетных фондов – на 20% и 5-7% соответственно. Однако, по оценкам ИНП РАН такие значения, особенно для 2024 г., значительно завышены: прирост собственных доходов региональных бюджетов в 2024 г. не превысит 6% год к году (в частности, из-за ожидаемого снижения поступлений налога на прибыль в 1 квартале следующего года), для внебюджетных фондов – не более 9%.

В наиболее общих чертах закон о ФБ декларирует ужесточение как налогово-бюджетной, так и денежной политики. При этом предполагается, что экономическое развитие будет носить сугубо инерционный характер и не предполагает сколько-нибудь значимых изменений макроэкономической динамики и пропорций. Норма накопления будет стагнировать на уровне 19% ВВП, сокращение внешнеторгового сальдо в долларовом эквиваленте будет компенсировано ослаблением рубля, индексация заработной платы бюджетников и пенсий в реальном выражении будет нулевой. Предложенная бюджетная политика, безусловно, позволит повысить устойчивость бюджетной системы (снизив уровень дефицита до 1% к ВВП уже в 2024 г.), и более того, начать пополнение ФНБ за счет дополнительных нефтегазовых доходов (в 2024 г. – на 334 млрд. руб., в 2025 г. – на 1821 млрд. руб., в 2026 г. – на 1836 млрд. руб.). Однако отказ от поддержки внутреннего спроса (на фоне снизившегося внешнего спроса) за счет бюджетных средств станет причиной

сравнив динамику расходов в целом по бюджетной системе и темпы прироста расходов федерального бюджета. В том случае, когда расходы федерального бюджета растут медленнее, чем по всей системе в целом, можно говорить о росте доли региональных бюджетов и внебюджетных фондов в финансировании расходов.

того, что отечественная бюджетная система попадает в «ловушку» низких темпов прироста доходной части. Это приводит к ряду негативных результатов:

- необходимости сокращения государственных инвестиций, не связанных с выполнением оборонзаказа (на 1% в реальном выражении ежегодно),
- невозможности индексации зарплат бюджетников и социальных выплат, а также большей части бюджетных расходов на социальную сферу темпами выше инфляции,
- снижению динамики государственного потребления вдвое (с 2,9% в год в 2021-2023 гг. до 1,4% 2024-2026 гг.).