

Бюджет России в 2022–2024 гг.: наметился выход на траекторию экономического роста

The Budget of Russia in 2022–2024: There Has Been an Exit on the Trajectory of Economic Growth

УДК 336.14

DOI: 10.12737/1998-0701-2022-8-1-3-8

И.Е. Смирнов, парламентский корреспондент

I.E. Smirnov, Parliamentary Correspondent

e-mail: ilya.smirnov@nm.ru

e-mail: ilya.smirnov@nm.ru

Аннотация. Как полагают аналитики Министерства финансов РФ, принятый Государственной думой федеральный бюджет России на трехлетие 2022–2024 гг. будет способствовать выходу экономики страны на траекторию роста, соответствующую национальным целям развития.

Ключевые слова: федеральный бюджет, валовый внутренний продукт, государственный внутренний долг, государственный внешний долг, инфляция, профицит бюджета.

Abstract. According to analysts of the Ministry of Finance of the Russian Federation, the federal budget of Russia for the three years 2022–2024, adopted by the State Duma, will contribute to the country's economy entering a growth trajectory corresponding to national development goals.

Keywords: federal budget, gross domestic product, government internal debt, government external debt, inflation, budget surplus.

По данным Министерства финансов РФ, восстановительные процессы в экономике страны, начавшиеся во второй половине 2020 г., приобретают все более устойчивый характер. По предварительным оценкам, темп роста ВВП страны в 2021 г. составит примерно 4,2%.

В 2022 г., как отмечено Правительством РФ в пояснительной записке к федеральному бюджету, экономическая динамика будет формироваться под влиянием разнонаправленных факторов. Поддержку экономическому росту окажет увеличение добычи нефти в рамках сделки ОПЕК+. Сдерживающим фактором станет произошедшее ужесточение денежно-кредитной политики. С учетом этих факторов рост ВВП в 2022 г. ожидается на уровне 3,0%. Таким же темпом продолжит расти экономика и в 2023–2024 гг.

Приоритеты бюджетной политики

Что касается основных характеристик федерального бюджета на трехлетие 2022–2024 гг., то они даже в условиях еще продолжающейся пандемии, по сути, не дают серьезных поводов для сомнений в выходе нашей экономики на траекторию роста, соответствующую национальным целям развития.

В частности, доходы федерального бюджета в 2022 г., прогнозируемые в сумме свыше 25 трлн рублей, должны превысить расходы более чем на 1 трлн 327 млрд рублей.

В 2023 г. при объеме доходов федерального бюджета в сумме более 25 трлн 540 млрд рублей профицит должен превысить 299 млрд рублей.

Правда, в 2024 г. ожидается дефицит федерального бюджета в сумме более 522 млрд рублей. Но с ним, полагают правительственные и парламентские финансовые аналитики, страна справится без особых проблем.

Экономический рост в среднесрочной перспективе, считают в Правительстве РФ, будет основан в значительной мере на расширении внутреннего спроса как потребительского, так и инвестиционного.

В пояснительной записке к федеральному бюджету отмечено, что наблюдаемый в настоящее время компенсационный рост потребления домохозяйств объясняется как опережающей восстановительной динамикой экономической активности, так и рядом временных факторов — в частности, действующими мерами, ограничивающими международные поездки, а также разовыми выплатами, направленными на поддержку отдельных слоев на-

селения (выплаты семьям с детьми школьного возраста, пенсионерам и военнослужащим).

По итогам 2021 г. динамика розничной торговли и платных услуг населения оценивается на уровне +6,9% и +16,7% соответственно.

В 2022–2024 гг. динамика оборота розничной торговли ожидается на уровне 2,8–2,9%. Объем платных услуг населению в начале 2022 г. продолжит рост — по итогам года показатель возрастет на 3,8%. В 2023–2024 гг. увеличение объема платных услуг населению прогнозируется на уровне 3,1%.

Расширение потребительского спроса на среднесрочном горизонте будет основано на устойчивом улучшении динамики реальных располагаемых доходов населения (3,0 и 2,4% в 2021 и 2022 гг., 2,5% в 2023–2024 гг.). В структуре доходов населения — на фоне повышения экономической активности — опережающими темпами будут расти доходы от собственности и предпринимательской деятельности. Увеличению трудовых доходов населения будет способствовать улучшение состояния рынка труда. В настоящее время ситуация близка к полной занятости (с учетом оттока мигрантов): уровень безработицы опустился до 4,5% в июле 2021 г., количество безработных и занятых приблизилось к докризисным уровням.

В 2022–2024 гг. уровень безработицы будет удерживаться на уровне 4,6%.

Выступая в Государственной думе при рассмотрении федерального бюджета предстоящего трехлетия в первом чтении, официальный представитель Правительства Российской Федерации, министр финансов РФ А.Г. Силуанов отметил, что главный приоритет бюджетной политики — это содействие достижению национальных целей.

По словам министра, выполнение всех задач, реализуемых в рамках национальных проектов и посланий президента, обеспечено финансированием в полном объеме. Если конкретно, то на цели развития предусмотрено в 2022 г. — 3,7 трлн, в 2023 г. — 4 трлн, в 2024 г. — 4,1 трлн рублей.

В бюджете также предусмотрено финансирование в полном объеме приоритетных мероприятий, направленных на достижение национальных целей в рамках стратегических инициатив Правительства РФ. В частности, профинансированы такие мероприятия, как

реабилитация людей, переболевших ковидом, выработка вакцины в случае появления новых вирусов в течение четырех месяцев после их обнаружения. Выделены средства на обеспечение технологического рывка, на создание новых материалов, цифровую трансформацию развития новой энергетики и т.д. На все это предусмотрено около одного триллиона рублей.

Следующий приоритет — это обеспечение ключевых поручений президента в сфере национальной обороны и безопасности государства. В полном объеме предусмотрены средства на выполнение гособоронзаказа, на повышение денежного довольствия сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих.

В целях стимулирования роста экономики в предстоящей трехлетке предусмотрено инвестировать в нее средства Фонда национального благосостояния в размере более 2,5 трлн рублей. Эти средства будут вложены в первую очередь в автомобильную и железнодорожную инфраструктуру. Серьезные деньги будут вложены в переработку сырья, в первую очередь в переработку газа. Предусмотрено также обновление парка воздушных судов. «Такой объем ресурсов никогда в нашей новейшей истории не направлялся не только из Фонда национального благосостояния, но и вообще из суверенных фондов России, — сказал А.Г. Силуанов. — Это новация следующей трехлетки».

Большое внимание в своем выступлении А.Г. Силуанов уделил государственным программам. Через них будет реализовано 78% всех расходов федерального бюджета, которые за трехлетие превысят 75 трлн рублей.

Касаясь государственных программ, направленных на сохранение населения, здоровья и благополучия людей, он отметил, что на эти цели будет израсходовано в предстоящем трехлетии 22 трлн рублей. В частности, свыше 2 трлн рублей предусмотрено на адресную поддержку более 5 млн семей с детьми в целях снижения уровня бедности. Задача — обеспечить к 2030 г. двукратное снижение уровня бедности по сравнению с 2017 г.: до 6,6% против 13,2% в 2017 г. Для этого предусмотрены адресные пособия семьям с детьми, выплаты одиноким родителям детей от восьми до семнадцати лет, а также беременным женщинам. Разработана целая система комплексной оценки нуждаемости, администрирования



предоставляемых мер поддержки на базе цифровой платформы «Социальное казначейство». Около 1,6 трлн рублей предусмотрено на материнский капитал.

По информации министра, более 260 млрд рублей предусмотрено на программу улучшения жилищного обеспечения семей с детьми. Это включает в себя субсидирование процентной ставки по ипотеке для всех семей с новорожденными, а также единовременные выплаты многодетным семьям. 270 млрд рублей выделено на программу «Первичное звено для каждого». Это не только строительство 5 тыс. и ремонт 2,7 тыс. медицинских объектов, но и повышение доступности первичного звена здравоохранения. Около 1 трлн рублей в бюджете на трехлетку предусмотрено на лекарственное обеспечение и высокотехнологичную медицинскую помощь.

В соответствии с поручением главы государства в бюджете выделены необходимые ресурсы на ремонт образовательных учреждений и совершенствование образовательного процесса в школах. Согласно закону это полномочия регионов. Однако Федерация будет помогать им. В бюджете предусмотрено ежегодно 67 млрд рублей на эти цели. Такой финансовый ресурс даст возможность отремонтировать более 4,5 тыс. школ. В федеральном бюджете, кроме того, предусмотрено 500 млрд рублей на строительство новых школ до 2024 г.

Достижению комфортной и безопасной среды для жизни, по мнению министра, способствует заканчивающаяся программа по переселению из аварийного жилья. Некоторые регионы ее уже завершили. Так, для тех регионов, которые уже выполнили цель по обеспечению переселения населения из аварийного жилья, признанного таковым до 1 января 2017 г., предусмотрены финансовые ресурсы на продолжение этой программы. Программа будет расширена и дополнена с учетом того аварийного жилья, которое образовалось за период до 1 января 2021 г. Необходимые деньги на это выделяются.

Остановившись на проблемах налоговой политики, А.Г. Силуанов сказал, что предусматривается развитие налогового и таможенного мониторинга, которые позволят обеспечить доступ к информации налогоплательщи-

ков в обмен на отказ от проверок: раскрыл информацию — налоговики и таможенники к тебе не приходят.

Системные изменения произойдут и в налогообложении горно-металлургического комплекса: со следующего года предусмотрено модернизация налога на добычу полезных ископаемых с учетом привязки к мировым ценам на металлы и на сырье. До последнего времени базой налогообложения была себестоимость. И в результате уровень налоговых изъятий у наших металлургов сегодня составляет 7–8% (против 70–80% у нефтяников). По информации министра, налоговые изъятия у металлургов предлагается увеличить примерно в 2 раза, примерно до 15–16%. «Наверное, это справедливо с учетом того, что цены на металл на внутреннем рынке, в первую очередь для наших потребителей и для бюджетных закупок, возросли».

Перейдя к межбюджетным отношениям, министр, в частности, отметил, что расходы на поддержку регионов растут. Если сравнить с 2019 г., то в 2022 г. рост составит более чем на треть и объем межбюджетных трансфертов достигнет 3,2 трлн рублей.

Задача в области межбюджетных отношений, как считает А.Г. Силуанов, заключается в вовлечении регионов в реализацию национальных целей. Регионы на это способны, используя и межбюджетные трансферты.

Заключение Счетной палаты РФ на проект трехлетнего федерального бюджета Государственной думе представил ее глава А.Л. Кудрин. Он назвал этот бюджет постпандемийным. На его взгляд, хотя пандемия еще не завершилась, все механизмы бюджета выходят на постоянную посткризисную работу. При этом все понимают, что составляющая, требующая борьбы с пандемией, с поддержкой здравоохранения, становится постоянной нормой нашей бюджетной системы как минимум на среднесрочный период.

Касаясь макропрогноза на предстоящее трехлетие, который предусматривает рост ВВП на 3% каждый год, Председатель Счетной палаты РФ сказал, что это оптимистический прогноз, за него надо еще побороться. Конечно, он выполним, если на него будут работать все факторы. Но сейчас уже есть фактор, противодействующий этому. Центробанк поднял

ключевую ставку до 7,5%¹. Если посмотреть макропрогноз Минэкономразвития, который представлен вместе с бюджетом, то там сказано, что при ужесточении денежно-кредитной политики будет реализовываться, скорее всего, консервативный сценарий. А он предусматривает рост экономики от 2,5 до 2,7% ВВП. «Мы стоим на пороге этой развилки и, конечно, должны учитывать реалии экономики».

«При этом конечно, нужно вернуться к инфляции на уровне в 4%, что очень важно для экономики, для населения, — считает А.Л. Кудрин. — Высокая инфляция снижает стимулы для населения сберегать средства. А это главный ресурс для инвестиций в экономике. Ну и, конечно же, борьба с инфляцией нужна, чтобы не допускать обесценивания доходов граждан и роста бедности».

Ожидается, что доходы федерального бюджета в 2022 г. вырастут на 1 трлн 239 млрд рублей по сравнению с 2021 г. Дальше рост будет более умеренным. Причем нефтегазовые доходы будут постоянно составлять около 11% ВВП. А вот нефтегазовые доходы снова покажут большие качели: они вырастут по прогнозу на 0,4% ВВП в текущем году, но к 2024 г. упадут на 1,5% по сравнению с 2022 г. Ну а что такое падение нефтегазовых доходов на 1,5% ВВП? Это 2 трлн 272 млрд рублей. Вот такие качели от года к году. Когда достигаются величины 2–2,5 трлн рублей, то нужно все время иметь это в виду, в том числе когда обсуждаются накопления Фонда национального благосостояния.

По словам А.Л. Кудрина, мы исходим из того, что в прогнозе указано постоянное понижение самой цены на нефть: с 66 долл. в 2021 г. до 55 долл. в 2024 г., т.е. больше чем на 10 долл. Ну и к тому же, весь мир готовится к снижению потребления углеводородов. Поэтому Фонд национального благосостояния становится стратегическим резервом для адаптации России к такому переходу на более низкое потребление нефтегазовых ресурсов в мировой экономике.

А.Л. Кудрин обратил внимание на то, что Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики, которые правительство должно вносить, предваряя бюджет и позволяя общественности, депутатам заранее, за два-три месяца начать обсуж-

дать ключевые принципы бюджетной системы, каждый год, к сожалению, вносятся прямо вместе с бюджетом или накануне внесения бюджета, хотя по нашим правилам это должно происходить до 15 июня.

Касаясь государственных программ, глава Счетной палаты РФ выразил удовлетворение в связи с тем, что правительство серьезно пересмотрело их в интересах повышения эффективности управления экономикой. Правда, государственные программы, зафиксированные в федеральном бюджете 2022–2024 гг., пока и распланированы только на эти три года. А было бы целесообразно видеть программы, многие из которых рассчитаны до 2030 г., со всем финансовым обеспечением на все годы их исполнения. Думается, что правительство учтет это.

А в целом, по мнению А.Л. Кудрина, бюджет трехлетия 2022–2024 гг. соответствует национальным целям развития.

Поддержал федеральный бюджет, предложенный Государственной думе Правительством РФ, и председатель думского комитета по бюджету А.М. Макаров. Причем, выражая свою поддержку бюджету, он проинформировал парламентскую палату о том, что в рассмотрении и анализе этого важнейшего для страны финансового документа участвовал 31 комитет Государственной думы. Они рассмотрели каждую государственную программу, каждую цифру, зафиксированные в бюджете, и отразили это в своих заключениях.

По информации А.М. Макарова, решение о принятии бюджета было поддержано всеми комитетами.

Свои заключения на бюджет представили в Государственную думу также Счетная палата РФ, многие субъекты Федерации, ведущие научные институты, бизнес-объединения, Общественная палата. Так что у каждого депутата была вся информация для принятия взвешенного решения в отношении бюджета. И большинство депутатов проголосовало за принятие главного финансового документа страны на трехлетие 2022–2024 гг. Хотя в процессе трех чтений в отношении него было высказано немало серьезных замечаний.

В частности, тот же депутат А.М. Макаров, поддержав федеральный бюджет, обратил внимание парламента и правительства на несбалансированность региональных бюджетов, разница между которыми еще недавно достигала 2,9 раза. В 2021 г. благодаря тем мерам, которые

¹ На 20 декабря 2021 года ключевая ставка составляет 8,5%.



принимались по поддержке десяти самых бедных регионов, эту разницу удалось сократить с 2,9 до 2,7 раза. Это, конечно, не решение проблемы, но это тенденция, и нам надо ее закрепить.

«К сожалению, — считает А.М. Макаров, — Россия на поддержку регионов в сравнении с другими странами, которые имеют федеративное устройство, тратит денег слишком мало. И эту чисто бюджетную проблему необходимо решать».

Развеивая мифы недоброжелателей по поводу федерального бюджета, в частности миф о недостаточности бюджетного финансирования науки, А.М. Макаров проинформировал палату о том, что наша страна по уровню государственного финансирования науки занимает пятое место в мире. При этом он обратил внимание на то, что у нас практически совершенно отсутствует финансирование науки со стороны бизнеса. Хотя на счетах компаний сегодня находится такой объем финансов, которого хватит на два федеральных бюджета.

Аргументы оппонентов и пессимистов

С критикой федерального бюджета на 2022–2024 гг., подготовленного Правительством РФ, в Государственной думе выступил руководитель фракции КПрФ Г.А. Зюганов. По его словам, при таком бюджете ни одна позиция из послания президента к 2024 г. не будет выполнена.

«КПрФ, — продолжил он далее, — подготовила альтернативный бюджет развития в 33 трлн рублей, который был обсужден с руководителями парламентских фракций, с Академией наук, с представителями регионов. Многие позиции этого документа были поддержаны правительством и президентом. Но ни одна из позиций, которые были в бюджете КПрФ, не нашла отражения в том бюджете, который был внесен правительством в Государственную думу».

Самое удивительное, как считает Г.А. Зюганов, что «бюджет сформирован по старым лекалам, ничего принципиально нового в нем нет. Он носит скорее компрадорский характер, и принципы его формирования не соответствуют настроениям граждан и их требованиям».

Главный недостаток очередного федерального бюджета Г.А. Зюганов видит в том, что он, как и в целом наша бюджетная политика, не будет способствовать ни воплощению в жизнь идеи президента о необходимости сбережения народа, ни серьезному социально-экономическому развитию.

Обращаясь к депутатам, руководитель фракции КПрФ сказал, что для нашей страны принципиально важно выйти на мировые темпы экономического развития. Президент их обозначил: 4–5%. Для этого у нас есть все необходимое: и уникальный опыт своей модернизации, и опыт взаимодействия с другими странами, и наше евразийское пространство, и немалые финансовые ресурсы (по данным депутата, в зачатке лежат омертвленные 60 трлн рублей). Но все это надо закладывать в бюджет.

С критикой федерального бюджета, подготовленного Правительством РФ, выступила и фракция «Справедливая Россия — За правду».

В ходе рассмотрения бюджета член этой фракции депутат В.К. Гартунг в своем выступлении заявил, что министр финансов РФ «как всегда, не смог ответить, на вопрос: а как вы добьетесь национальной цели по снижению бедности, если доходы граждан не растут?»

Также В.К. Гартунг остановился на недостатках бюджета, подготовленного правительством. В частности, на том, что не предусмотрена индексация пенсий работающим пенсионерам. «В этом зале нам много раз говорили о том, что когда появятся деньги — будем индексировать. Потом, когда, видимо, деньги появились, нам сказали: «Ну они же зарабатывают». Да, они зарабатывают потому, что не могут выжить на те пенсии, которые им дают». Говоря об индексации пенсий работающим пенсионерам, В.К. Гартунг напомнил о том, что в 2016 г. проиндексировали пенсию на 4%, а должны были на 12,9%. И вот эта недоплата, 8,9%, тянется уже несколько лет и накапливается.

Касаясь вкладов граждан, которые были обесценены в Сбербанке из-за развала СССР, депутат отметил, что Российская Федерация взяла на себя все юридические обязательства по всем долгам Советского Союза. Внешние долги мы уже выплатили. Мы даже простили долги многим странам на сумму в 220 млрд долларов. А своим гражданам долги, которые законом 1995 г. признаны внутренним государственным долгом, пока не выплачены.

Есть проект закона, подготовленный «Справедливой Россией». Согласно ему этот долг надо возвращать. По словам депутата, никто не требует возвращать сразу 50 трлн рублей. Можно по 1 триллиону в год. Но не по 5,5 миллиарда, как сейчас. В бюджете на 2022 г. заложен профицит в сумме 1,5 трлн рублей.

По экспертному мнению В.К. Гартунга, он будет порядка 5 трлн. Один из этих пяти, считает депутат, можно было бы отдать на погашение долга, о котором шла речь.

Не довольны во фракции и расходами на капремонт домов, не отремонтированных на момент приватизации согласно закону 1991 г. Есть решение Конституционного суда, которое нас обязывает закладывать в бюджете деньги на финансирование этого обязательства. 30 лет прошло с тех пор. Но, по словам депутата, ничего не сделано.

Завершая свое выступление, В.К. Гартунг высказался по налоговой новации, касающейся акциза на жидкую сталь. «Акциз на жидкую сталь — это вообще нонсенс. Акциз на жидкую сталь — это фактически дополнительное налогообложение. Нам говорят, что металлурги поддержали. Да, металлурги поддержали, они же понимают, что акциз сразу включается в цены товаров». Так что, по сути, считает депутат, не с металлургов взяты 140 млрд рублей акциза, а с покупателей, с граждан.

Раскритиковав бюджетную политику, проводимую правительством, фракция «Справедливая Россия — За правду» проголосовала против концепции бюджета.

В отличие от фракций КПРФ и «Справедливая Россия — За правду» фракция «Новые люди» поддержала концепцию бюджета. Однако в выступлении ее руководителя А.Г. Нечаева прозвучало несколько весьма пессимистичных ноток.

Фракция считает, сказал он, что основная проблема этого бюджета, его тонкое место — это опора на прогноз по доходам, согласно которому в 2021 г. рост экономики составит 4%, а в последующие два года — 3%. «Представляется, что это не просто оптимистичский, а очень оптимистический бюджет. Спасибо Счетной палате. В ее докладе хорошо показано, что опора на инвестиционный спрос и на потребительский спрос — это, собственно, гипотеза о тех драйверах, благодаря которым экономика будет расти и бюджет будет увеличиваться. Мы тоже считаем, что нужно больше прозрачности по драйверам инвестиционного спроса, потому что пока это очень непрозрачно».

Что касается потребительского спроса, то на взгляд руководителя фракции, необходимо учитывать, что за период с марта 2020 г. по октябрь 2021 г. Россия потеряла в сфере

малого и среднего предпринимательства 800 тысяч рабочих мест, т.е. 800 тысяч людей больше не зарабатывают. И это, конечно, не прибавляет никакого оптимизма в части потребительского спроса. В этом смысле, по мнению А.Г. Нечаева, бюджет несколько благодушный. Есть сомнение в том, что 3 трлн рублей поступят в Фонд национального благосостояния, что профицит в 2022 г. составит 1,3 трлн рублей. Во фракции опасаются, что и профицита никакого не будет, и в ФНБ поступит меньше денег, чем прописано в бюджете. А это значит, что либо опять налоговая служба будет просто выжимать деньги из экономики, выжимать деньги из домохозяйств, из людей, из предприятий, увеличивая налоговое, административное давление, либо просто эти доходы будут недополучены.

Очень хорошая идея о том, что регионам нужны свои налоговые доходы и что эту базу надо увеличивать, по словам А.Г. Нечаева, набирает консенсус. Всем понятно, что если компетенция губернатора и людей из регионов заключается в том, чтобы выбивать деньги в Москве по трансфертам, то это, конечно, не та компетенция, которая связана с развитием регионов и их собственной доходной базы.

Комментируя предложения фракции по передаче части НДС в бюджеты регионов, Министр финансов РФ сказал, что с этим есть технические и иные сложности. Но у России есть и другие налоги, которые можно использовать, чтобы пополнить доходную базу регионов. Это первое, считает депутат. А, во-вторых, пора давать в регионы не только целевые трансферты, но и нецелевые. Люди в регионах грамотные, знают, на что необходимо тратить деньги. При этом возможно, есть смысл предусмотреть какой-то механизм в бюджете для того, чтобы непотраченные бюджетные деньги не возвращались в Минфин, а могли бы сразу направляться туда, где они больше всего нужны. Прежде всего, в медицину, причем не только в ковидную медицину, но и в обычную медицину.

Высказав свои сомнения и предложения в отношении очередного федерального бюджета, А.Г. Нечаев отметил, что фракция удовлетворена качеством диалога с правительством и конкретно с Министерством финансов.

