

О проекте федерального бюджета на 2025 –2027 гг.¹

Резюме

Обобщающий взгляд на проект федерального бюджета

1. В актуальном проекте бюджета приоритизируется проведение ответственной бюджетно-налоговой политики, что предполагает повышение сбалансированности федерального бюджета при выполнении всех имеющихся обязательств. Переход к структурной сбалансированности обеспечивают как налоговые новации, так и сдерживание роста расходов, в том числе, за счёт перераспределения имеющихся финансовых ресурсов. Ввиду этого предложенные параметры проекта бюджета не предполагают увеличения стимулирования экономики.

2. Важным условием для достижения представленных планов (особенно, в виде траектории расходов, структурной сбалансированности) является следование бюджетному правилу. Сбалансированная бюджетно-налоговая политика будет способствовать замедлению инфляции, что создаст условия для снижения ключевой ставки.

Динамика и структура бюджетных доходов

3. Увеличение нефтегазовых доходов рассматривается в качестве основного фактора роста доходной части федерального бюджета в среднесрочной перспективе. В свою очередь, снижение рентных поступлений объясняется ожиданием более низкой динамики цен на энергоносители, объёмов добычи и экспорта. Существенное увеличение доли нефтегазовых поступлений в структуре доходов обосновывает необходимость их включения в формулу расчёта структурного уровня

¹ В данной работе используются результаты проекта ТЗ-52, выполняемого в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2024 г.

бюджетных доходов и структурного баланса федерального бюджета. Это послужит более объективному расчёту данных показателей.

4. Рост ненефтегазовых доходов определяется в основном реализуемыми налоговыми новациями. Тем не менее, эффект для доходов бюджета от реформирования налоговой системы отчасти компенсируется снижением налоговой базы. Особенно сильное снижение налоговой базы предполагается по налогу на прибыль и НДФЛ. Это объясняется расширением механизма налоговых вычетов, применяемых в качестве мер социальной поддержки и стимулирования инвестиционной активности компаний. Таким образом, реализуемая реформа налоговой системы, с одной стороны, нацелена на повышение доходов вслед за увеличившимся расходами бюджета. С другой стороны, её лейтмотивом является повышение справедливости распределения налоговой нагрузки.

Динамика и структура бюджетных расходов

5. В рамках проекта федерального бюджета не предполагаются принципиальные изменения в функциональной структуре бюджетных расходов относительно последних лет. Наибольшие объёмы расходов направляются на обеспечение национальной обороны, проведение социальной политики и развитие национальной экономики. Следует отметить, увеличение расходов на обслуживание госдолга и ЖКХ ввиду высокой процентной ставки и объёмов выдачи ипотеки, на охрану окружающей среды в результате роста субсидий отечественным автопроизводителям и на национальную оборону. Также, при анализе программной части федерального бюджета отмечается рост расходов на обеспечение научно-технологического развития.

6. В соответствии с обновлённой системой национальных целей развития на период до 2030 г. и на перспективу до 2036 г. был актуализирован механизм национальных проектов. Национальные проекты получают существенное приращение финансирования, соразмерное росту расходов федерального бюджета. В рамках новой конструкции предполагается модернизация существовавших ранее и реализацию новых

проектов. Таким образом, расширение финансирования и направлений реализации позволяют говорить о совершенствовании данного механизма.

Устойчивость бюджетной системы

7. Рассматриваемые в проекте параметры бюджетной системы и основных её элементов представляются устойчивыми в среднесрочной перспективе. Основной объём дефицита бюджетной системы формируется и финансируется на уровне федерального бюджета, в то время другие уровни бюджетной системы сохраняют свою сбалансированность. Состояние федерального бюджета представляется устойчивым ввиду умеренного роста государственного долга, а также увеличения резервов. Однако рассматриваемые параметры были рассчитаны в условиях более низких процентных ставок. Повышение ключевой ставки предполагает более высокую динамику государственного долга и обозначает необходимость пересмотра планов.

8. Одним из основных условий для сохранения устойчивости бюджетной системы является предполагаемый рост собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ и внебюджетных фондов. Данное предположение позволяет снизить объём межбюджетных трансфертов из федерального бюджета без рисков для сбалансированности бюджетов других уровней. Несмотря на это, снижение межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ представляется парадоксальным на фоне запуска новой конструкции национальных проектов. Снижение трансфертов может быть частично компенсировано за счёт списания задолженности по бюджетным кредитам. Подготовленный Минфином России порядок списания нацелен на соблюдение необходимого баланса между обеспечением бюджетной дисциплины и результативным снижением нагрузки на региональные бюджеты.

Обобщающий взгляд на проект федерального бюджета

Оповестив о повышении лимита расходов на 1.5 трлн руб. в 2024 г. в обход действующего бюджетного правила, проект федерального бюджета на 2025–2027 г. в то же время предполагает снижение масштабов стимулирования экономики.

Ключевые показатели трёхлетнего федерального бюджета в рамках рассматриваемого проекта отражают соблюдение принципов ответственной бюджетной политики. В соответствии с этим в рамках представленных планов намечен выход на структурную сбалансированность, повышение доходов за счёт налоговых новаций, сдерживание будущего роста расходов, в том числе, за счёт перераспределения имеющихся финансовых ресурсов (Рисунок 1).

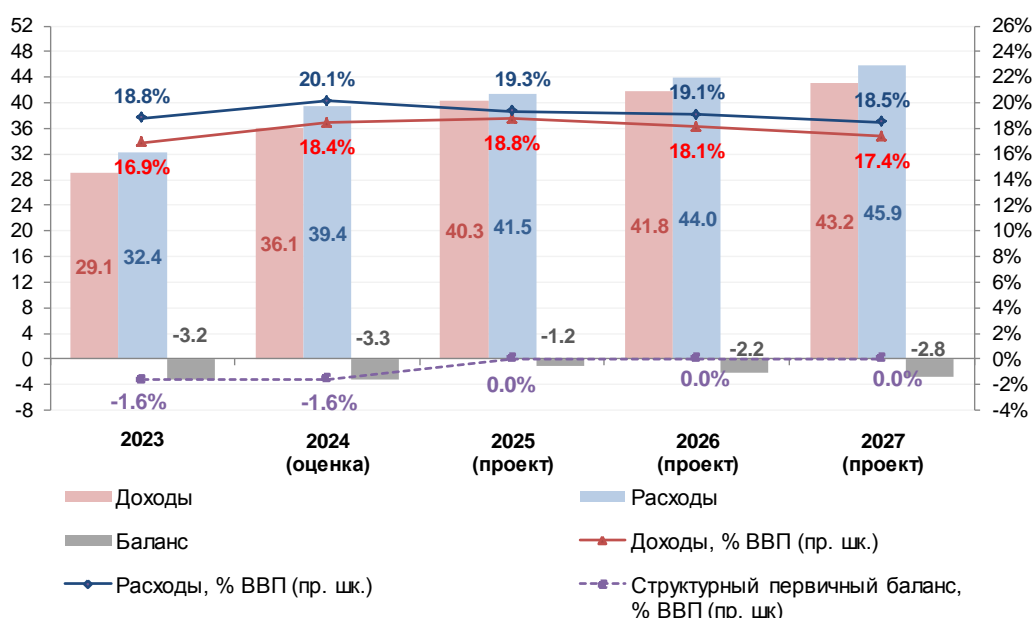


Рисунок 1. Основные параметры федерального бюджета в 2023-2024 гг. и плановые показатели 2025-2027 гг., трлн руб. и % ВВП

В 2024 г. как доходы, так и расходы федерального бюджета превысили прогнозные значения. Однако отметим, что приращение доходов заметно уступает наращиванию совокупных расходов, которое в свою очередь определяется ростом непроцентной части.

В отличие от действующего закона, среднесрочные параметры рассматриваемого проекта представляются более реалистичными. Ранее в

аналитическом материале [«О планах и приоритетах бюджетно-налоговой политики»](#) мы указывали на то, что запланированное сокращение бюджетных расходов в 2025–2026 гг. носит формальный характер и определяется технически ожидаемой динамикой бюджетных доходов – в соответствии с бюджетным правилом. Реформирование налоговой системы, увеличившее размер доходов, поддержало положительные и умеренные темпы роста расходов.

Таким образом, отклонения бюджетных доходов и расходов от ФЗ-540 позволяют говорить о закреплении их траекторий на более высоком уровне в среднесрочной перспективе (Рисунок 2).

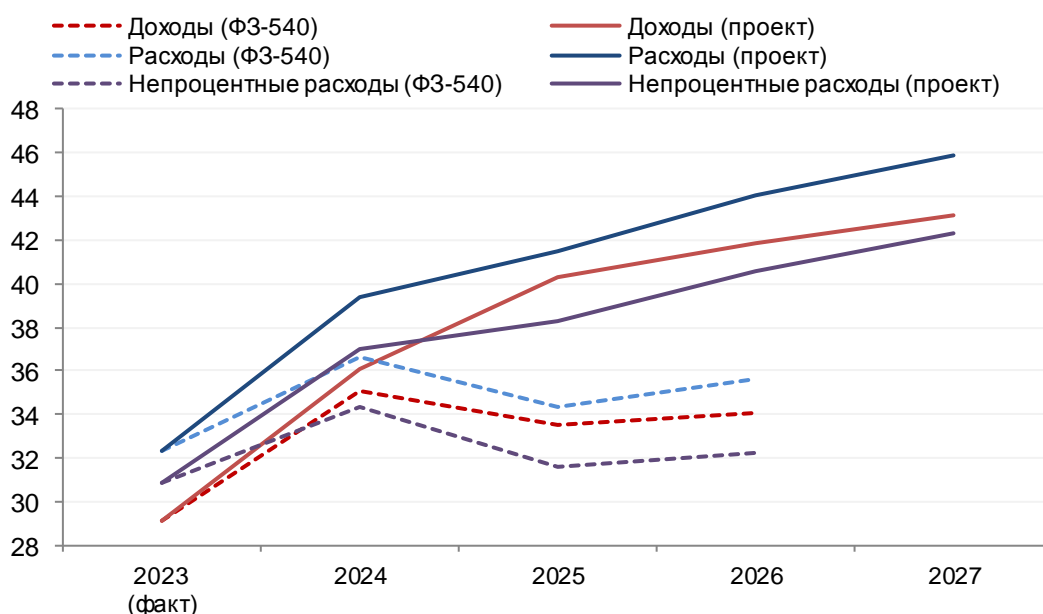


Рисунок 2. Планируемые доходы и расходы федерального бюджета в рамках ФЗ-540 и рассматриваемого проекта, трлн руб.

Значительное наращивание расходов федерального бюджета в 2022–2023 гг. привело к образованию дефицита, финансируемого за счёт ФНБ и государственного долга. Значительная часть новых расходов представляет собой долгосрочные обязательства и не может быть существенно секвестрирована. Ввиду этого для поддержания структурной сбалансированности бюджета было принято решение о проведении налоговой реформы.

Основные изменения в системе налогообложения заключаются во введении дифференцированных ставок НДФЛ, увеличении ставок налога на прибыль, НДС для ряда полезных ископаемых, утилизационного сбора, а также расширение НДС в рамках режима упрощённой системы налогообложения. Дополнительные доходы от принятых законодательных новаций в 2024 г. и в 2025–2027 гг. превышают рост бюджетных расходов и способствуют повышению долгосрочной устойчивости в условиях существенно выросших объёмов бюджетных обязательств (Рисунок 3).

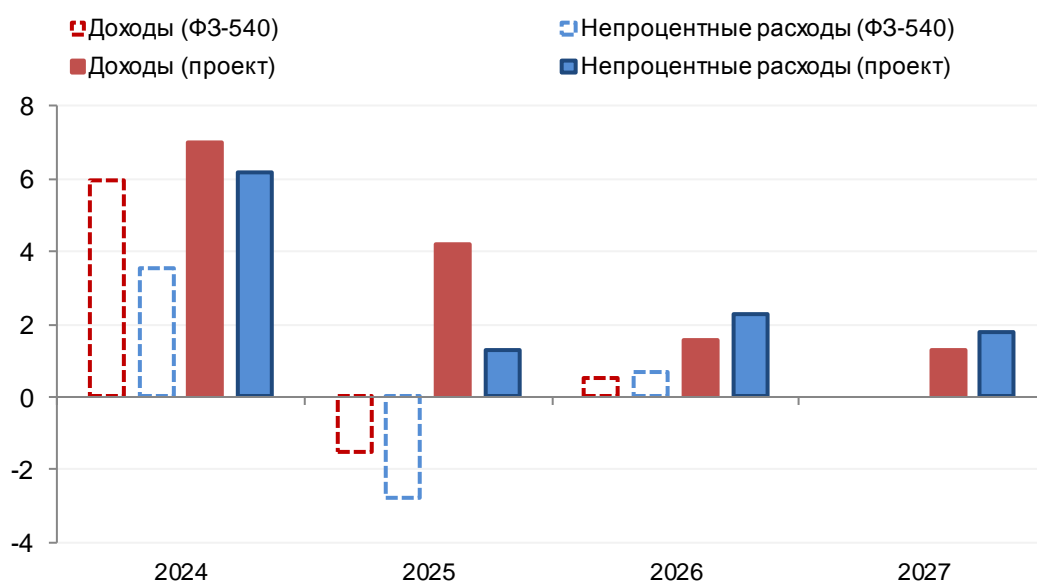


Рисунок 3. Изменение доходов и непроцентных расходов федерального бюджета в рамках ФЗ-540 и рассматриваемого проекта, трлн руб

На наш взгляд, рассматриваемые в рамках проекта параметры бюджета не предполагают суммарного увеличения бюджетного стимулирования экономики. Эффекты от повышения налоговой нагрузки и умеренного роста непроцентных расходов нивелируют друг друга.

Запланированный структурный баланс федерального бюджета также свидетельствует о сворачивании бюджетного стимулирования и переходе бюджетно-налоговой политики к нейтральному характеру относительно макроэкономических параметров (прежде всего, уровня инфляции и темпов роста ВВП).

Следует обратить внимание на планы по формированию значительного первичного профицита бюджета в 2025–2027 гг. (Рисунок 4). Представленный номинальный дефицит определяется ростом процентных платежей. За их вычетом доходы бюджета превышают непроцентные расходы.

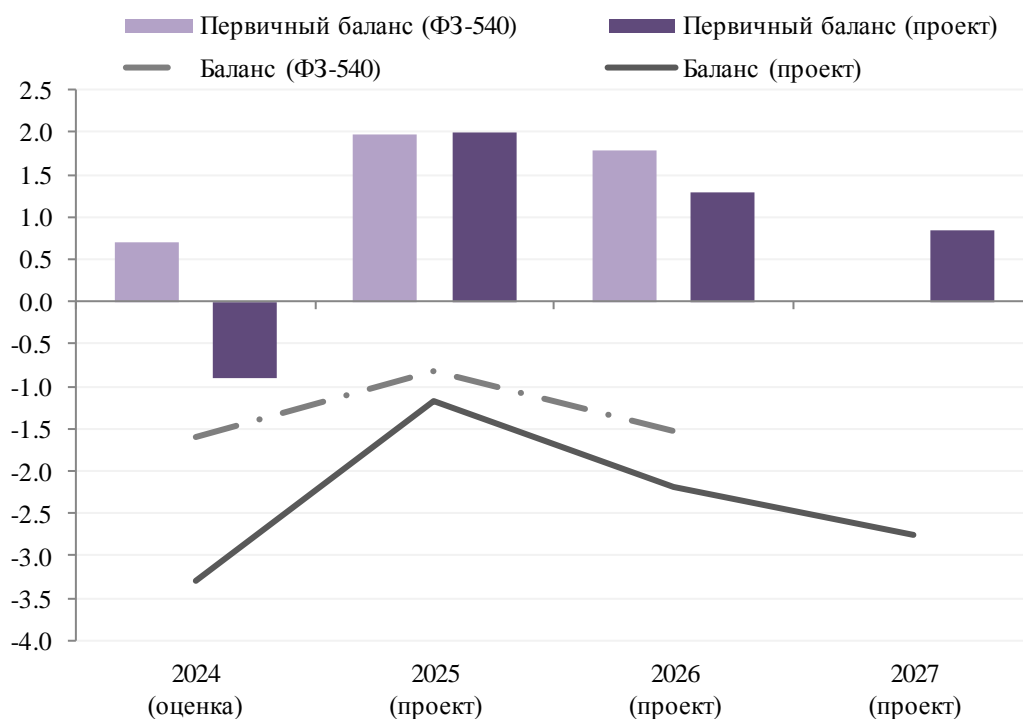


Рисунок 4. Показатели номинального и первичного балансов федерального бюджета в рамках ФЗ-540 и рассматриваемого проекта, трлн руб.

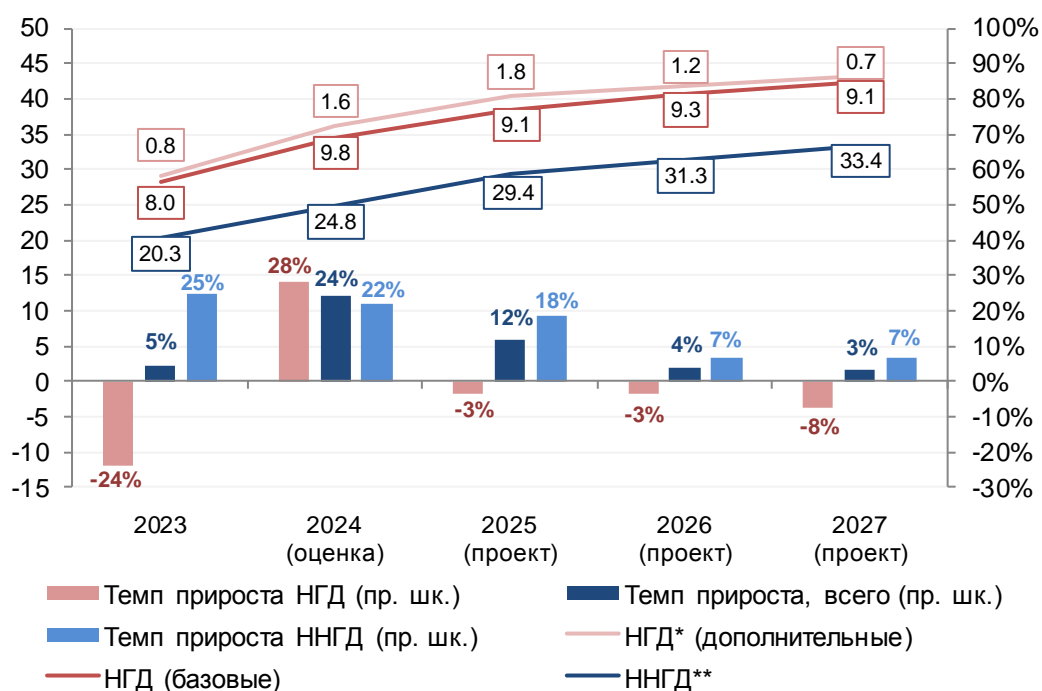
Представленные параметры бюджета строятся на одновременной реализации двух основных предпосылок. Во-первых, ключевое значение имеет реализация прогноза эффектов от налоговых новаций. Во-вторых, запланированная траектория расходов и структурная сбалансированность определяются исключительно следованием бюджетному правилу.

Таким образом, актуальный проект бюджета намечает планы проведения ответственной бюджетно-налоговой политики, в рамках которой акцент сделан на повышении сбалансированности и устойчивости федерального бюджета. Сбалансированная бюджетная политика, параметры которой задаются бюджетным правилом, будет способствовать замедлению инфляции и создаст условия для снижения ключевой ставки.

В кратко- и среднесрочной перспективе данные планы представляются реалистичными. В то же время оценить долгосрочные планы по реализации ответственной бюджетно-налоговой политики можно будет уже скоро посредством анализа положений нового бюджетного прогноза на долгосрочный период.

Динамика и структура бюджетных доходов

Как уже было отмечено ранее, рост бюджетных доходов в 2024 г. превосходит изначально запланированные показатели и обеспечивается за счёт прироста нефтегазовых поступлений сверх ожиданий. При этом поступление нефтегазовых доходов находится на уровне плановых показателей. В рамках рассматриваемого проекта увеличение нефтегазовых доходов является основным фактором роста доходной части федерального бюджета (Рисунок 5).



Примечание: *НГД – нефтегазовые доходы, **ННГД – нефтегазовые доходы

Рисунок 5. Динамика нефтегазовых и нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2023-2024 гг. и плановые показатели 2025-2027 гг., трлн руб. и % прироста

Относительно роста экономики в рассматриваемой среднесрочной перспективе наблюдается в целом снижение бюджетных доходов. При этом также предполагается, что сокращение рентных поступлений окажется более стремительным (Рисунок 6). Таким образом, в условиях роста нефтегазовых и снижения нефтегазовых доходов наблюдается существенное снижение доли последних в структуре поступлений федерального бюджета.

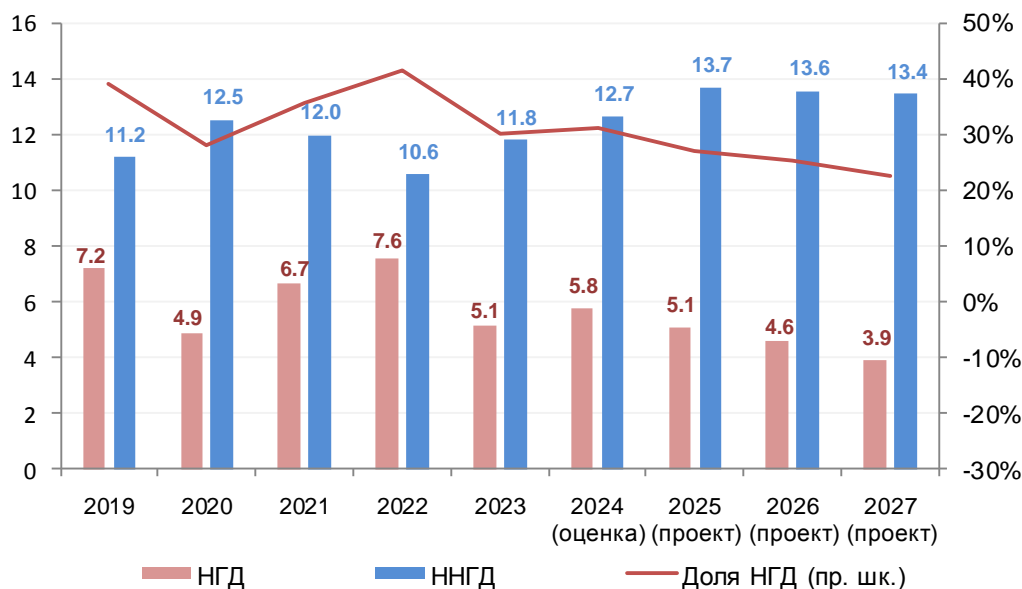


Рисунок 6. Динамика нефтегазовых и нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2019-2024 гг. и плановые показатели 2025-2027 гг., % ВВП

Отметим, что действующая методика расчёта структурных доходов и, соответственно, структурного баланса бюджета строится на определении долгосрочного уровня именно нефтегазовой части доходов. На наш взгляд, существенное изменение структуры доходов бюджета, значительное увеличение доли нефтегазовых поступлений определяет необходимость их включения в формулу расчёта долгосрочного уровня бюджетных доходов для более объективного расчёта показателя структурного баланса федерального бюджета.

Ожидаемое в 2025–2026 г. снижение нефтегазовых доходов, с одной стороны, определяется освобождением ПАО «Газпрома» от уплаты ранее

установленной надбавки к НДС в размере 600 млрд в целях обеспечения финансирования его инвестиционной программы (Таблица 1).

Таблица 1. Динамика поступления нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2023-2024 гг. и плановые показатели 2025-2027 гг., млрд руб. и % прироста

	2023		2024		2025 (проект)		2026 (проект)		2027 (проект)	
НДПИ (нефть)	7 787	▲ 23.7%	10 429	▲ 33.9%	10 680	▼ 2.4%	10 237	▼ -4.2%	9 324	▼ -8.9%
НДПИ (газ)	1 219	▲ 111.0%	1 448	▲ 18.7%	1 008	▼ -30.4%	1 070	▲ 6.2%	1 132	▲ 5.8%
НДПИ (газовый конденсат)	459	▲ 93.5%	704	▲ 53.3%	835	▲ 18.5%	843	▼ 1.0%	800	▼ -5.1%
НДД	1 293	▲ 28.1%	2 047	▲ 58.3%	1 878	▼ -8.3%	1 764	▼ -6.0%	1 909	▲ 8.2%
Экспортная пошлина (нефть)	284	▼ -59.9%	-3	▼ 101.2%	0	▼ 100.0%	0	-	0	-
Экспортная пошлина (газ)	566	▼ -49.7%	455	▼ -19.7%	660	▲ 45.2%	697	▲ 5.5%	659	▼ -5.3%
Экспортная пошлина (нефтепродукты)	127	▼ -67.6%	-7	▼ 105.5%	0	▼ 100.0%	0	-	0	-
Акциз (нефтяное сырье)	-2 913	▼ -126.2%	-3 762	▼ -29.2%	-4 124	▼ -9.6%	-4 046	▼ 1.9%	-4 059	▼ -0.3%
Всего НГД	8 822	▼ -2.6%	11 309	▲ 28.2%	10 936	▼ -3.3%	10 564	▼ -3.4%	9 766	▼ -7.6%

Примечание: символами определяются направления изменения показателей в реальном выражении. Зелёная стрелочка соответствует увеличению, красная – снижению, а линия демонстрирует нахождение темпов прироста вблизи изменения ИПЦ

Таблица 2. Некоторые параметры прогноза социально-экономического развития, закладываемые в проект федерального бюджета на 2025-2026 гг. и их отклонения от прошлогодних параметров

	2024	2025	2026	2027
Цена на российскую нефть, Отклонение от Ф3-540, \$/барр.	70.0 -1.3	69.7 -0.4	66.0 -4.0	65.5 -
Курс доллара США к рублю Отклонение от Ф3-540, руб.	91.2 +1.1	96.5 +5.4	100.0 +7.7	103.2 -
Темп роста ВВП, Отклонение от Ф3-540, п.п.	3.9 +1.6	2.5 +0.2	2.6 +0.4	2.8 -
ИПЦ, на конец года Отклонение от Ф3-540, п.п.	7.3 +2.8	4.5 +0.5	4.0 0.0	4.0 -
Экспорт товаров, Отклонение от Ф3-540, млрд \$	427.6 -43.4	445.0 -36.1	455.2 -41.5	476.2 -
Импорт товаров, Отклонение от Ф3-540, млрд \$	294.9 -24.8	321.9 -4.9	342.6 +7.1	357.4 -

С другой стороны, сокращение рентных поступлений объясняется ожидаемым снижением уровня цен на энергоносители, объёмов добычи и

экспорта. Важную роль играет увеличение доли добычи нефти на месторождениях с льготными режимами налогообложения. Актуальный прогноз социально-экономического развития в среднесрочной перспективе предполагает более консервативные цены на российскую нефть и объёмов экспорта товаров относительно прошлогоднего прогноза (Таблица 2). При этом определённую «поддержку» нефтегазовым доходам бюджета окажет ослабление курса национальной валюты.

Планирование в рамках бюджета более консервативной динамики нефтегазовых поступлений представляется целесообразным, поскольку предоставляет запас прочности при реализации более широкого перечня сценариев.

Рост ненефтегазовых доходов определяется реализуемыми налоговыми новациями, совокупный эффект от которых в 2025–2027 гг. составляет 14.6 трлн руб. (в том числе, в 2025 г. – 4.1 трлн руб.). Наибольший эффект окажут следующие изменения в законодательстве:

- Увеличение ставки налога на прибыль до 25% (5.8 трлн руб. за 3 года);
- Ежегодная пошаговой индексация коэффициентов расчета размера утилизационного сбора на автомобили и спецтехнику (4.0 трлн руб.)
- Распространение обязанности по уплате НДС на налогоплательщиков, применяющих УСН и имеющих годовой доход свыше 60 млн руб. (1.5 трлн руб.);
- Расширение прогрессивной шкалы налогообложения НДФЛ (1.2 трлн руб.);
- Признание подакцизной продукцией субстанции этилового спирта, природного газа для производства аммиака, никотинового сырья, бестабачной никотиносодержащей смеси; повышение акциза на авиационный керосин; повышение акцизов на нефтепродукты (1.1 трлн руб.).

Эффект для доходов бюджета от реформирования налоговой системы отчасти компенсируется сокращением налоговой базы, преимущественно, в 2026–2027 гг. (Таблица 3).

Эффект от расширения прогрессивной шкалы НДФЛ в перспективе 2027 г. представляется нейтральным – дополнительные доходы будут сопоставимы с сокращением налоговой базы. Это объясняется дополнительными налоговыми мерами социальной поддержки, предполагающими расширение механизма налоговых вычетов, что позволит снизить налоговую нагрузку определённых групп населения.

Снижение налоговой базы по налогу на прибыль также учитывает расширение действующих налоговых льгот для IT-компаний, региональных инвестиционных вычетов, сохранение льготных ставок налога для отдельных категорий плательщиков, а также введение федерального инвестиционного налогового вычета.

Таким образом, реализуемая реформа налоговой системы, с одной стороны, нацелена на повышение доходов вслед за увеличившимися расходами бюджета. С другой стороны, лейтмотивом налоговой реформы является повышение справедливости распределения налоговой нагрузки.

Таблица 3. Факторы изменения прогнозируемой динамики доходов федерального бюджета в 2025-2027 гг., млрд руб.

Показатель	Изменение 2025 г. к 2024 г.			Изменение 2026 г. к 2025 г.			Изменение 2027 г. к 2026 г.		
	Всего	Налоговые новации	Изменение налоговой базы	Всего	Налоговые новации	Изменение налоговой базы	Всего	Налоговые новации	Изменение налоговой базы
Все доходы	4 185	3 592	593	1 545	4 811	-3 266	1 313	6 308	-4 995
Нефтегазовые доходы	-373	-536	163	-372	-6	-366	-798	634	-1 433
Ненефтегазовые доходы	4 559	4 129	430	1 917	4 818	-2 901	2 112	5 674	-3 562
НДС	2 221	623	1 598	1 304	674	630	1 301	726	575
Налог на прибыль	2 006	1 755	251	203	1 876	-1 674	285	2 019	-1 733
НДФЛ	504	336	168	110	412	-301	-19	460	-479
Акцизы	192	215	-24	13	249	-237	40	590	-550
Утильсбор	932	972	-41	440	1 386	-946	264	1 647	-1 383
Другие ННГД	-1 295	227	-1 523	-153	220	-373	241	233	8

Динамика и структура бюджетных расходов

В рамках проекта федерального бюджета на 2025–2027 гг. не предполагаются принципиальные изменения структуры бюджетных расходов. Наиболее крупными в абсолютном выражении направлениями расходов остаются национальная оборона, национальная экономика, а также социальная политика (Рисунок 7). В перспективе 2026–2027 гг. предполагается умеренный рост расходов, преимущественно, за счёт роста процентных платежей, расходов на охрану окружающей среды, образование и социальную политику, а также условно утверждённых, не распределённых расходов.

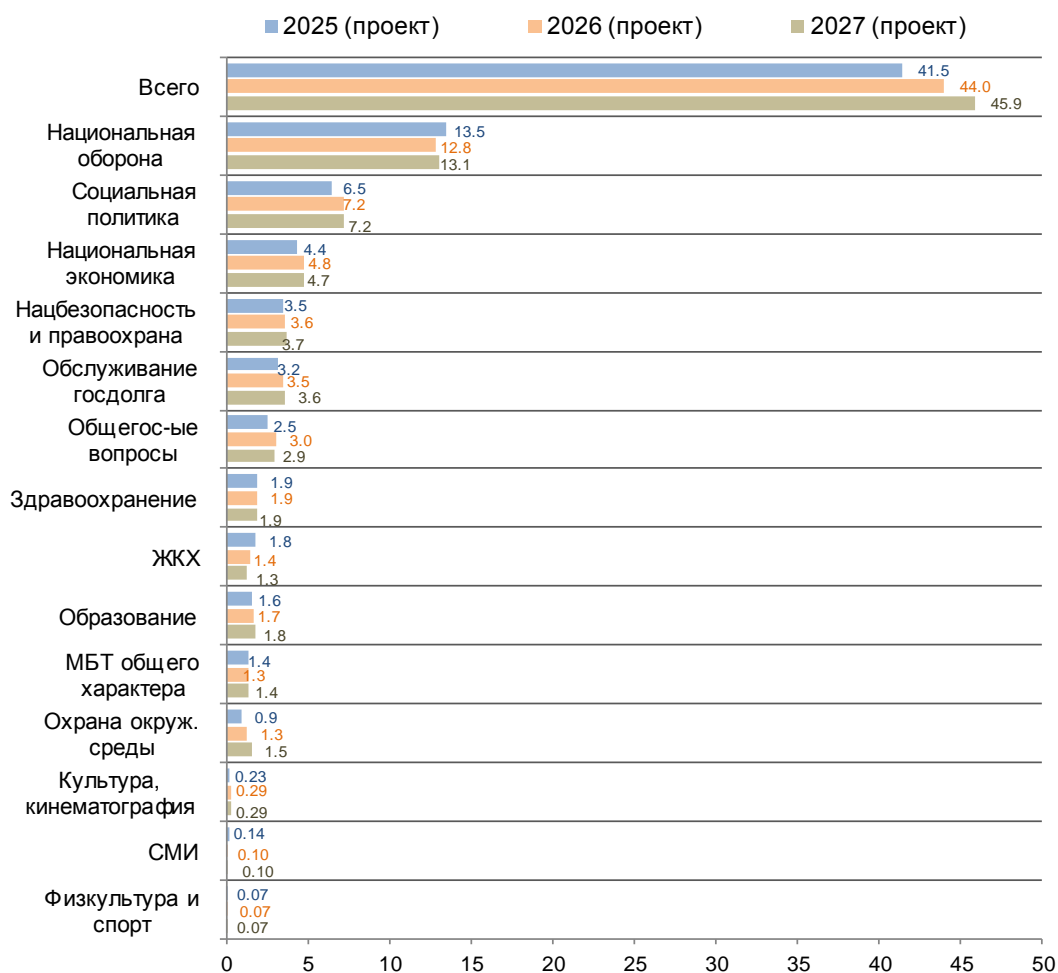


Рисунок 7. Планируемая динамика функциональных расходов федерального бюджета в 2025-2027 гг., трлн руб.

Материалы рассматриваемого проекта не содержат оценок фактических расходов федерального бюджета в 2024 г. Следовательно, оценить изменения в финансировании функциональных направлений в предстоящем году можно только относительно значений, закреплённых в федеральном законе №530-ФЗ.

Наибольший относительный прирост расходов происходит в рамках финансирования охраны окружающей среды (+90%), ЖКХ (+88%), обслуживание госдолга (+39%) и национальной обороны (+30%), при этом наибольшее сокращение предполагается для расходов на социальную политику (-18%) (Рисунок 8).

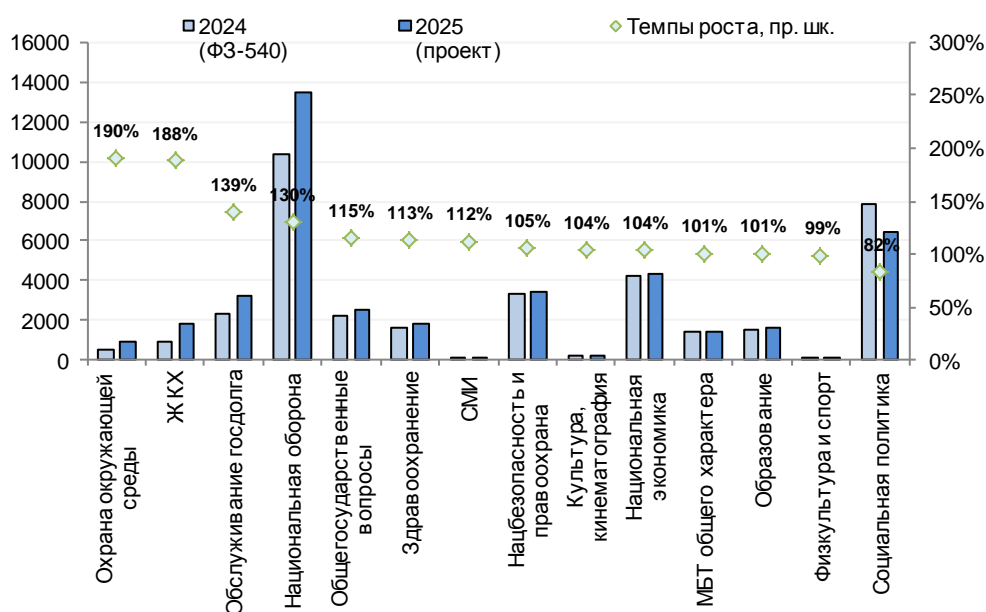


Рисунок 8. Изменение функциональных расходов федерального бюджета в 2025 г. относительно утверждённых значений на 2024 г., млрд руб. и %

Существенный рост финансирования охраны окружающей среды объясняется увеличением субсидий российским автопроизводителям, которые служат компенсацией повышения утилизационного сбора.

В случае с ЖКХ основной рост происходит за счёт большего объёма субсидирования льготных ипотечных программ из-за более высоких процентных ставок – этим также определяется увеличением расходов на обслуживание государственного долга. Ввиду произошедшего уже после

публикации проекта бюджета увеличения ключевой ставки следует ожидать дополнительное увеличение финансирования данных разделов.

Значительное снижение расходов на социальную политику носит во многом технический характер и предполагает сокращение трансфертов Фонду пенсионного и социального страхования. Данные трансферты были направлены на компенсацию выпадающих доходов Фонда, а также на обеспечение льготных тарифов страховых взносов, которые, как ожидается, будут профинансированы за счёт собственных средств Фонда.

Ввиду отсутствия сведений о фактических объёмах расходов по функциональным направлениям в 2024 г. динамика, представленная выше на Рисунок 8, носит условный характер и в большей степени отражает изменение структуры расходов скорее за полтора года, а не один.

Напомним, что оценка запланированных на данный момент расходов федерального бюджета в 2024 г. превышает параметры прошлогоднего закона о бюджете на 2.7 трлн руб. (Рисунок 9). Дополнительные расходы могли возникнуть в рамках увеличения финансирования:

- ЖКХ (дополнительные субсидии в рамках ипотечных программ в 2024 г., по оценке Минфина, [составляют 500 млрд руб.](#)) и обслуживания госдолга ввиду стремительного роста процентной ставки и объёмов выдачи ипотеки;
- Охраны окружающей среды в результате роста субсидий отечественным автопроизводителям из-за повышения утилизационного сбора уже в текущем году;
- Расходных обязательств, относящихся к национальной обороне.

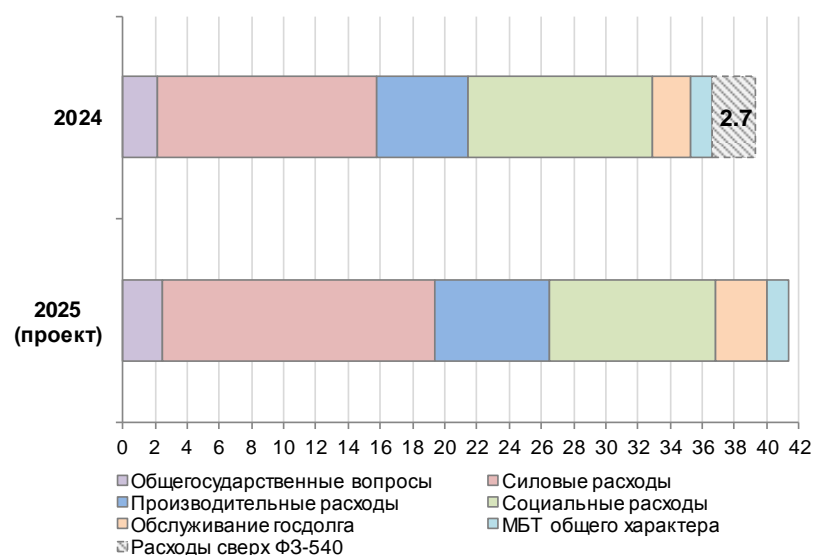


Рисунок 9. Структура функциональных расходов федерального бюджета в 2024–2025 г. трлн руб.

Более содержательные выводы можно получить посредством анализа изменений в финансировании госпрограмм на 2024 г. в рамках нового федерального бюджета относительно предыдущих планов. В Таблица 4 представлен перечень государственных программ «лидеров» и «аутсайдеров» по размеру пересмотра финансового обеспечения.

Таблица 4. Наибольшие отклонения фактических объёмов расходов по некоторым госпрограммам в 2024 г. от показателей в ФЗ-540, в млрд руб. и % прироста

Название госпрограммы	2024 г. (ФЗ-540)	2024 год (оценка)	Изменение, млрд руб.	Изменение, в %
Всего (открытая часть)	21 719.2	23 813.7	2 094.5	9.6%
ГП "Обеспечение обороноспособности страны"	2 993.0	4 060.7	1 067.7	35.7%
ГП "Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации"	768.3	953.2	184.9	24.1%
ГП "Развитие транспортной системы"	1 389.1	1 523.5	134.4	9.7%
ГП "Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков"	2 938.5	3 072.4	133.9	4.6%
ГП "Обеспечение защиты личности, общества и государства"	363.5	459.4	95.9	26.4%
ГП "Экономическое развитие и инновационная экономика"	147.3	234.7	87.4	59.4%
ГП "Развитие образования"	588.4	662.4	74.0	12.6%
ГП "Развитие здравоохранения"	1 335.3	1 399.1	63.7	4.8%

Название госпрограммы	2024 г. (ФЗ-540)	2024 год (оценка)	Изменение, млрд руб.	Изменение, в %
ГП "Космическая деятельность России"	281.4	321.5	40.0	14.2%
ГП "Социальная поддержка граждан"	3 266.9	3 296.3	29.5	0.9%
...				
ГП "Национальная система пространственных данных"	76.4	75.3	-1.2	-1.5%
ГП "Охрана окружающей среды"	112.2	110.3	-1.9	-1.7%
ГП "Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности"	123.5	50.8	-72.8	-58.9%

Как было отмечено выше, в рамках текущего года в абсолютном выражении наибольшее увеличение произошло по программам, направленным на обеспечение обороноспособности (в том числе, за вычетом закрытых статей), обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами (расходы на льготную ипотеку), управление государственными финансами (расходы на обслуживание государственного долга).

Помимо этого, финансирование значительно выросло у следующих госпрограмм: Развитие транспортной системы (увеличение субсидий ГК «Автодор», ОАО «РЖД»); Защита личности, общества и государства (увеличение финансирования Росгвардии); Экономическое развитие и инновационная экономика (расширение "Фабрики проектного финансирования"); Развитие образования (увеличение выплат классным руководителям); Развитие здравоохранения (увеличений субсидий Фонду «Круг добра»); Космическая деятельность России (запуск проекта по созданию российской орбитальной станции).

Сокращение расходов предполагается по 3 госпрограммам. Особенно сильное снижение финансирования (более чем в два раза) наблюдается в рамках государственной программы «Развитие радиоэлектронной промышленности», что объясняется сокращением объема зарезервированных ранее средств, а также перераспределением части средств на финансирование государственной программы «Научно-технологическое развитие Российской Федерации».

С одной стороны, изменение плановых показателей финансирования госпрограмм на среднесрочную перспективу 2025-2027 гг., отражая специфику бюджетного процесса, имеет технический характер (Рисунок 10). Так, снижение программных расходов в 2025 г. определяется расширением непрограммной части бюджета (особенно в направлении обеспечения национальной безопасности), что вероятно будет пересмотрено в течение следующего года.

С другой стороны, увеличение финансирования отдельных направлений госпрограмм происходит в силу уже озвученных ранее факторов. Так, по направлению «Комфортная и безопасная среда для жизни» рост обеспечен субсидированием льготной ипотеки. В свою очередь, рост расходов по направлению «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство» происходит за счёт увеличения процентных платежей.

Тем не менее, расширение финансирования госпрограмм по направлению «Развитие науки, промышленности и технологий» носит более содержательный характер – увеличение расходов происходит по всем госпрограммам данного направления, что позволяет рассматривать научно-технологическое развитие в качестве приоритетного направления финансирования.

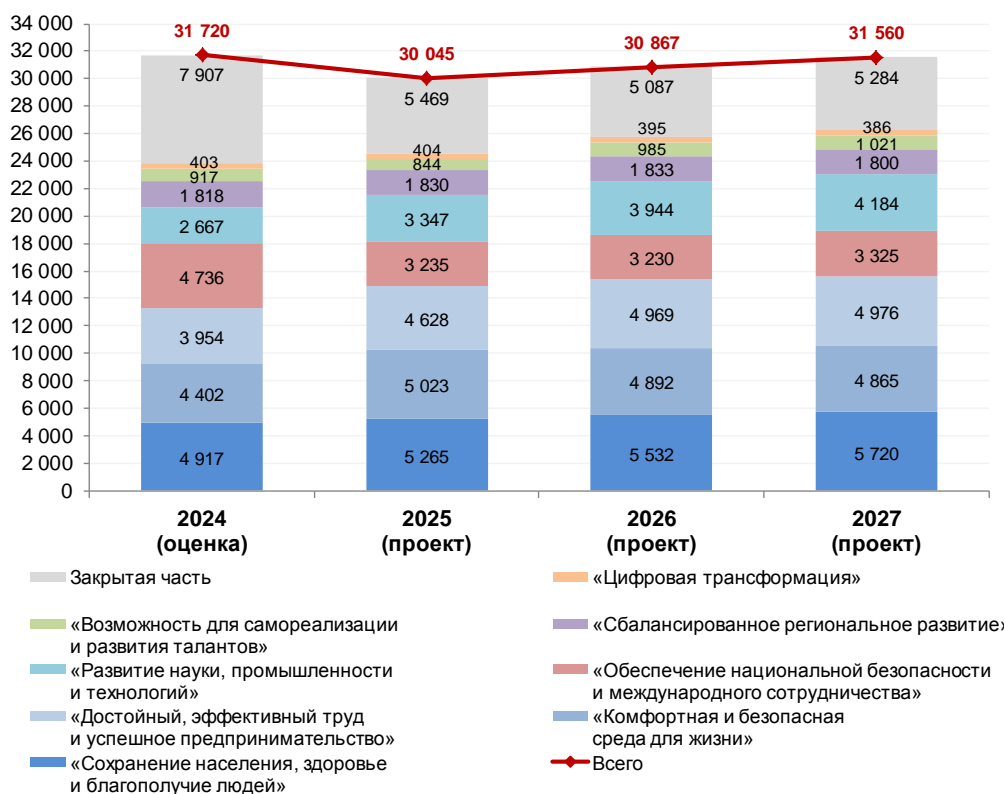


Рисунок 10. Распределение расходов федерального бюджета по направлениям реализации государственных программ, млрд руб.

В соответствии с обновлённой системой национальных целей развития на период до 2030 г. и на перспективу 2036 г. был актуализирован перечень национальных проектов. В проект бюджета заложена реализация 19 нацпроектов, общее финансирование которых в 2025-2027 гг. составляет 5.7 трлн руб., 6.2 трлн руб. и 6.3 трлн руб., соответственно.

Наибольшую долю в финансировании занимают нацпроекты социальной и инфраструктурной направленности – «Семья» (46.5%), «Инфраструктура для жизни» (21.4%), «Молодёжь и дети» (8.4%), «Продолжительная и активная жизнь» (5.1%), «Промышленное обеспечение транспортной мобильности» (3.7%), «Эффективная транспортная система» (2.7%).

На фоне стремительного наращивания расходов федерального бюджета и высокой инфляции в 2021–2024 гг. финансирование национальных проектов в абсолютном выражении почти не изменялось. Новая конструкция национальных проектов предполагает существенное приращение объёма финансирования, соразмерное расширившейся расходной части (Рисунок 11).

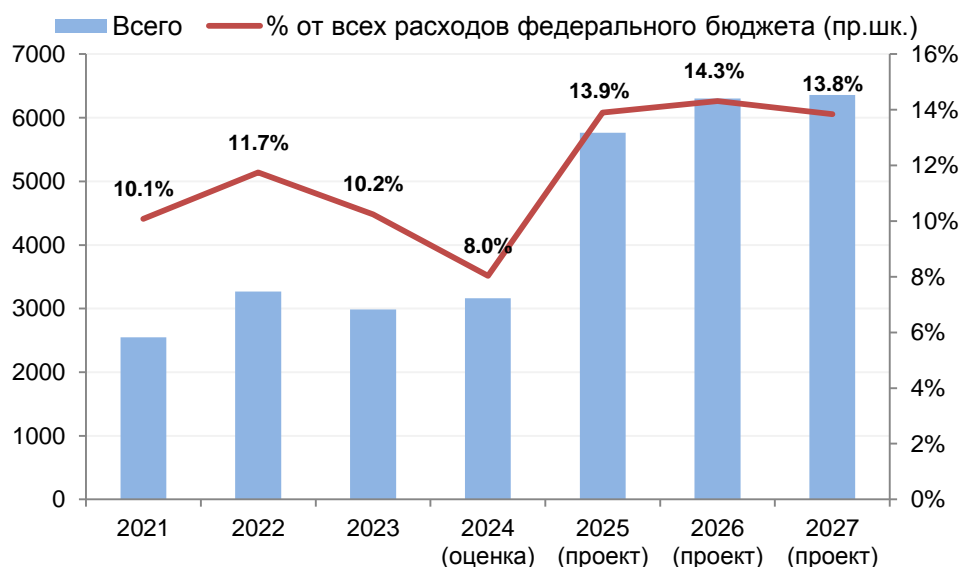


Рисунок 11. Расходы федерального бюджета на реализацию национальных проектов, млрд руб. и %

Хотя отдельные нацпроекты отражают преемственность функционала своих предшественников, реформирование системы национальных проектов не ограничивается сменой их названия, предполагая объединение и оптимизацию существовавших ранее и начало реализации 7 совершенно новых проектов, направленных на развитие профессионального образования, фармацевтической и медицинской промышленности, космической деятельности, самолёто-, вертолётно- и судостроения, обеспечение продовольственной безопасности, а также создание новых материалов и химических веществ.

Таким образом, более высокое финансирование и более обширный охват направлений национального развития за счёт создания новых нацпроектов отражает существенную модернизацию данного механизма.

Устойчивость бюджетной системы

В рассматриваемом проекте бюджетная система и её основные элементы в виде федерального бюджета, консолидированных бюджетов субъектов РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов сохраняют свою устойчивость.

Результатом роста доходов при умеренном увеличении расходов на федеральном уровне, как ожидается, станет существенное сокращение дефицита бюджетной системы. Тем не менее, проект предполагает сохранение дефицита на период 2025-2027 гг. – в основном на уровне федерального бюджета (Рисунок 12).

При этом другие уровни бюджетной системы сохраняют свою сбалансированность. Так, на уровне консолидированных бюджетов субъектов РФ прогнозируется формирование небольшого совокупного профицита. В свою очередь, дефицит бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2025 г. определяется тем, что часть их расходов будет профинансирована за счёт сокращения остатков средств на счетах. Сбережения фондов восстановятся уже в следующие годы за счёт образования профицитов.

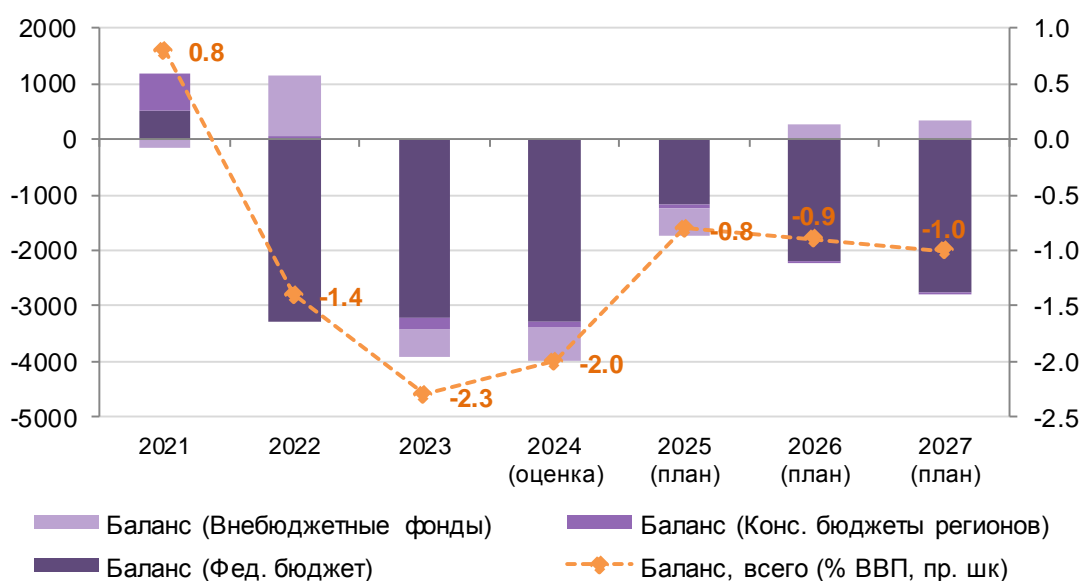


Рисунок 12. Баланс бюджетов бюджетной системы в 2021-2026 гг., в млрд руб. и % ВВП

Финансирование дефицита федерального бюджета предполагается за счёт наращивания государственного долга (Рисунок 13). В рассматриваемом проекте объёмы государственного долга в абсолютном выражении ниже показателей, установленных в прошлом году в рамках федерального закона №530-ФЗ. При учёте государственных гарантий новая траектория госдолга оказывается несущественно выше.

Тем не менее, ввиду пересмотра прогноза в сторону повышения номинального объема ВВП в среднесрочной перспективе предполагается более низкая доля госдолга в % ВВП относительно среднесрочных значений, установленных в прошлом году. Таким образом, находясь существенно ниже 20%, государственный долг России продолжает оставаться на безопасном уровне с точки зрения бюджетной устойчивости.

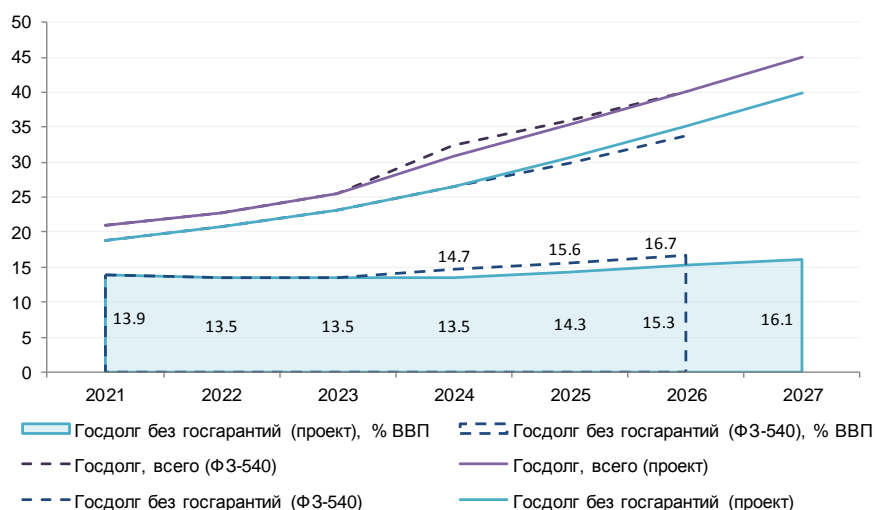


Рисунок 13. Государственный долг России в 2021-2027 гг., в трлн руб. и % ВВП

Однако при планировании показателей государственного долга, ориентируясь на актуальный на тот момент среднесрочный прогноз Банка России, [Минфин России закладывал](#) показатель среднегодовой ключевой ставки в 2025 г. в размере 15,1%. В рамках нового среднесрочного прогноза, опубликованного 25 октября, предполагается более высокий уровень ключевой ставки в период 2025–2026 гг. (Таблица 5). В условиях более высоких процентных ставок государственный долг может сильнее приблизиться к границе безопасного уровня.

Таблица 5. Прогноз среднегодовой ключевой ставки в среднесрочных прогнозах Банка России, в % годовых

Дата прогноза	2024	2025	2026	2027
26.07.2024	16.9-17.4	14.0-16.0	10.0-11.0	7.5-8.5
25.10.2024	17.5	17.0-20.0	12.0-13.0	7.5-8.5

В 2025–2027 гг. не предполагается использование средств ФНБ для финансирования дефицита бюджета, при этом за счёт дополнительных нефтегазовых доходов Фонд будет пополнен на 3.6 трлн руб. (Рисунок 14). Часть средств Фонда могут направить на финансирование новых инфраструктурных проектов, среди которых высокоскоростная железнодорожная магистраль Москва — Санкт-Петербург. Тем не менее, Минфин России предполагает, что активное использование средств ФНБ завершится в текущем году. Уже в следующем намечен возврат к реализации прежней модели его функционирования, преимущественно, в качестве стабилизационного и сберегательного механизма.

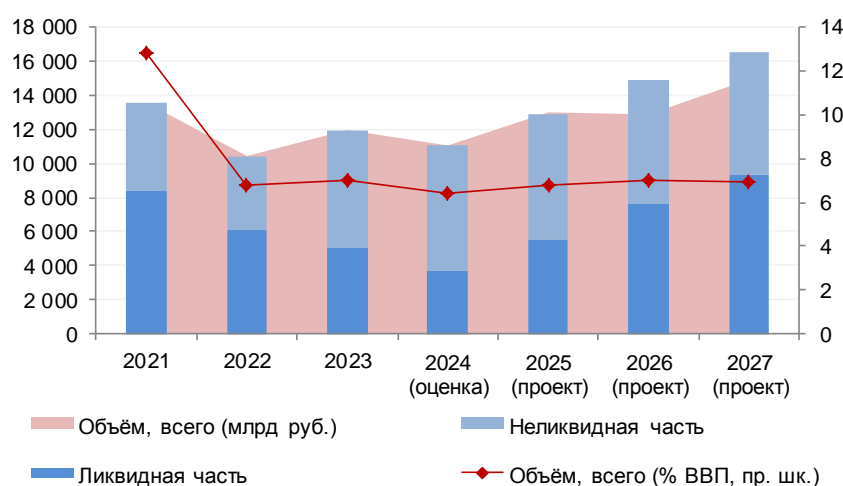


Рисунок 14. Фонд национального благосостояния в 2021-2027 гг., в млрд руб. и % ВВП

Таким образом, устойчивость федерального бюджета определяется укреплением баланса, умеренным ростом государственного долга, не выходящим за рамки безопасного уровня, а также увеличением резервов. Однако представленные параметры федерального бюджета реализуются при уровне процентных ставок, находящимся ниже актуальных прогнозов Банка России. Повышение ключевой ставки определяет более высокую динамику государственного долга и обозначает необходимость пересмотра планов.

В свою очередь, другим важным условием для сохранения устойчивости бюджетной системы в рамках рассматриваемого проекта является рост собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов

РФ и государственных внебюджетных фондов. Предполагается, что их среднегодовые темпы прироста в 2025 –2027 гг. составят 7.9% и 12.2%, соответственно, что обеспечит сопоставимое наращивание бюджетных расходов (Рисунок 15; Рисунок 16).

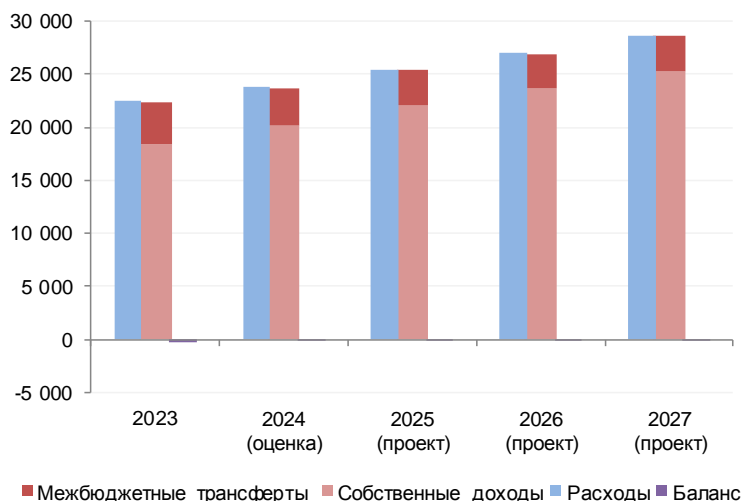


Рисунок 15. Основные параметры консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2023-2024 гг. и плановые показатели 2025-2027 гг., млрд руб.

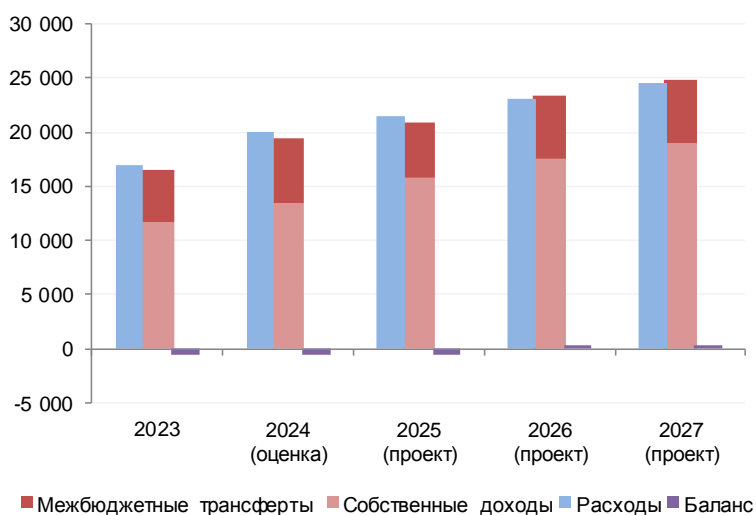
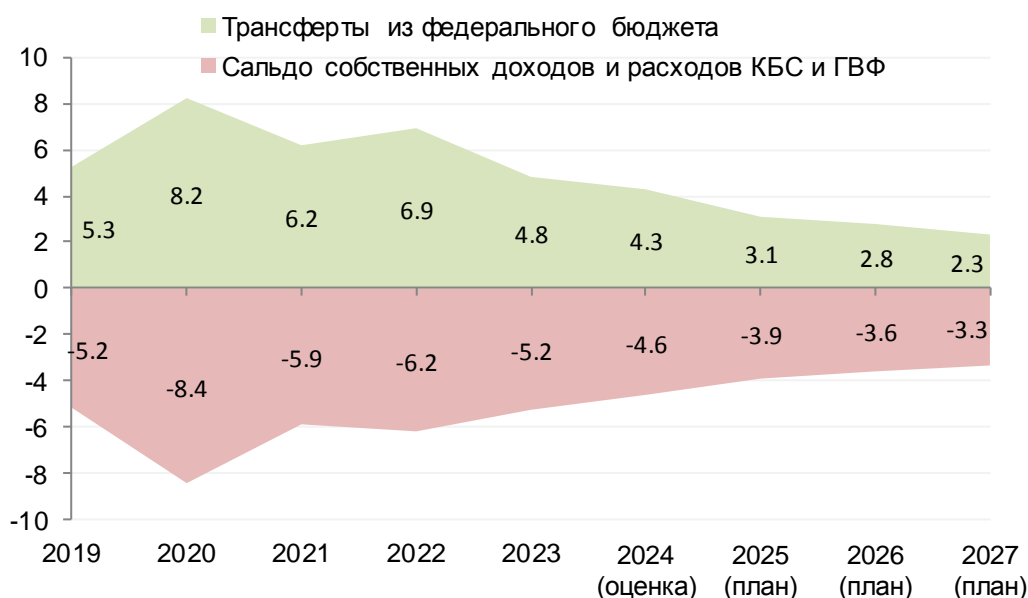


Рисунок 16. Основные параметры государственных внебюджетных фондов в 2023-2024 гг. и плановые показатели 2025-2027 гг., млрд руб.

Согласно рассматриваемому проекту, ожидается прирост собственных доходов региональных бюджетов и внебюджетных фондов, превышающий темпы инфляции. В свою очередь, то позволяет снизить объём межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, обеспечивающих сбалансированность бюджетов бюджетной системы (Рисунок 17).



Примечание: КБС – консолидированные бюджеты субъектов РФ, ГВФ – государственные внебюджетные фонды

Рисунок 17. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета и разница между собственными доходами и расходами других бюджетов бюджетной системы в 2019-2024 гг. и плановые показатели на 2025–2027 гг., % ВВП

В проекте федерального бюджета на 2025–2027 гг. предполагается сохранение в абсолютном выражении размера межбюджетных трансфертов регионам на одном уровне, более низком относительно текущего года (Рисунок 18). Снижение трансфертов определяется сокращением объёма субсидий. При этом напомним, что существенная часть мероприятий в рамках нацпроектов осуществляется регионами за счёт средств федерального бюджета. Ввиду этого, на наш взгляд, такая динамика межбюджетных трансфертов (особенно целевых) бюджетам субъектов РФ представляется парадоксальной на фоне запуска новой, значительно расширенной конструкции национальных проектов.

Таким образом, следует ожидать увеличение объёмов межбюджетных трансфертов на следующий год в рамках предстоящих чтений или уже в ходе непосредственного исполнения бюджета.

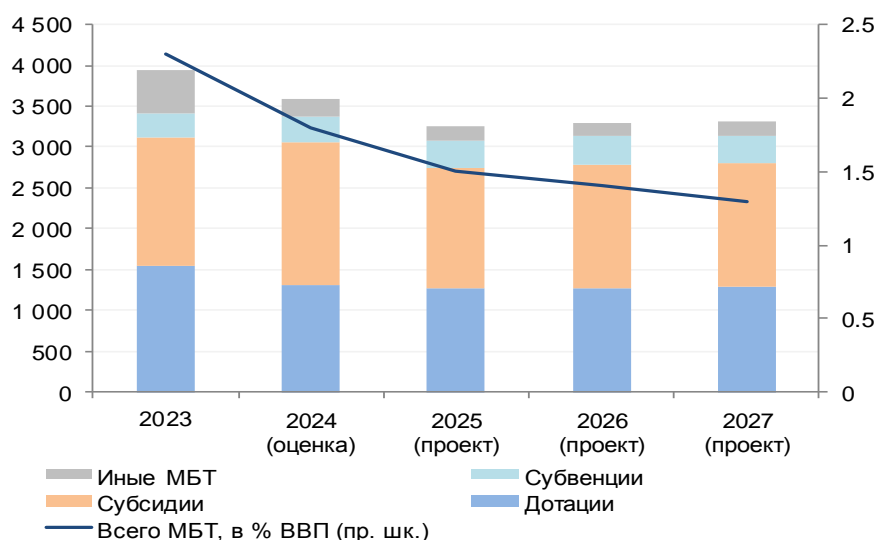


Рисунок 18. Межбюджетные трансферты консолидированным бюджетам субъектов РФ в 2023-2024 гг. и плановые показатели 2025-2027 гг., млрд руб. и % ВВП

Сокращение межбюджетных трансфертов компенсируется списанием части задолженности регионов по бюджетным кредитам и, как следствие, снижением долговой нагрузки (Рисунок 19). В проекте бюджета предполагается что в период 2025–2029 гг. совокупный объём списаний составит 1.1 трлн руб., из которых в 2025 –2027 гг. будет списано 650 млрд руб.

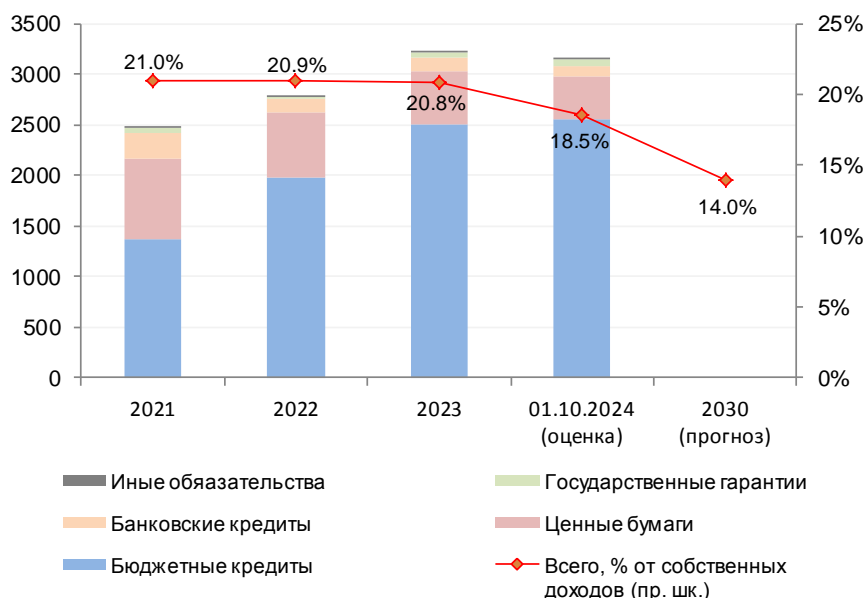


Рисунок 19. Совокупный государственный долг субъектов РФ и долговая нагрузка в 2021–2024 гг., а также её прогноз Минфина России на 2030 г., млрд руб. и %

Следует отметить разработанный Минфином России проект Постановления, определяющий порядок списания задолженности и направления высвобождаемых средств. Предложенный механизм нацелен на соблюдение необходимого баланса между обеспечением бюджетной дисциплины и результативным снижением нагрузки на региональные бюджеты.

В рамках проекта предполагается заключение между федеральным центром и регионом единого дополнительного соглашения, по которому вносятся изменения в график погашения задолженности. В свою очередь, региональные власти обязуются до 2029г. направить средства в размере списанной задолженности на:

- развитие жилищно-коммунального хозяйства, в том числе переселение граждан из аварийного жилищного фонда;
- реализацию проектов по развитию опорных населенных пунктов(в соответствии с определённым перечнем);
- финансирование проектов, связанных с развитием территорий с преференциальными налоговыми режимами;
- обновление подвижного состава общественного транспорта общего пользования;
- финансирование инженерных изысканий, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов.

Тем не менее, для ряда субъектов РФ необходимость инвестировать за счёт собственных средств может вызвать определённые трудности, что приведёт к возобновлению наращивания коммерческой задолженности. В рамках проекта вероятность этого снижается за счёт обязательства регионов ограничить размер долговой нагрузки и дефицит бюджета в период 2025–2039 гг.

Таким образом, представленные параметры бюджетной системы и основных её элементов можно считать устойчивыми при условии точной реализации или небольшого отклонения от заложенных среднесрочных

прогнозов. При наличии существенных отклонений высока вероятность пересмотра планов бюджетной политики в целях сохранения устойчивости бюджетной системы.

В свою очередь, выводы относительно бюджетной устойчивости на долгосрочную перспективу могут быть сделаны на основе анализа долгосрочного бюджетного прогноза, публикация которого ожидается уже в текущем году.

*Материал подготовил:
эксперт Аблаев Э.Ю.*