

Заключение
Общественной палаты Российской Федерации
по результатам общественной экспертизы
проекта федерального закона № 1258295-7 «О федеральном бюджете на
2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) проведена общественная экспертиза проекта федерального закона № 1258295-7 «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» (далее – проект федерального закона, законопроект, проект бюджета).

Заключение Общественной палаты подготовлено по результатам прошедшего 13 октября 2021 года публичного обсуждения законопроекта с учетом поступивших в Общественную палату мнений, выводов, предложений и рекомендаций членов Общественной палаты, общественных палат субъектов Российской Федерации, общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, общественных объединений, профессионального, научного и экспертного сообществ.

Проект федерального закона внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Правительством Российской Федерации 30 сентября 2021 года (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/1258295-7>).

Основные положения законопроекта сформированы на основе «базового» варианта прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов (далее – прогноз). Он предусматривает продолжение восстановительного роста российской экономики.

Общественная палата считает важным отметить прежде всего, что рассматриваемый законопроект является важнейшим финансовым документом, оказывающим определяющее влияние на все сферы жизни общества, затрагивающим интересы каждого гражданина и каждой организации.

При рассмотрении проекта федерального закона участники общественного обсуждения исходили из оценки сложившейся в настоящее время социально-экономической ситуации, а также из того, в какой мере бюджетные

проектировки способствуют реализации положений Указа Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее также – Указ № 474) и национальных проектов.

В этой связи Общественная палата подчёркивает, что Правительство Российской Федерации в соответствии с указаниями Президента Российской Федерации в 2020-21 гг. реализовало масштабные меры социальной поддержки нуждающихся граждан, продолжило реализацию антикризисных мер, направленных на преодоление последствий распространения новой коронавирусной инфекции и поддержку наиболее пострадавших отраслей экономики. В рамках этих мер обоснованно и оперативно были выделены наиболее уязвимые категории населения, нуждающиеся в финансовой поддержке, а также в защите их социальных и трудовых интересов, были разработаны и реализованы меры по поддержке таких граждан, что позволило существенно снизить уровень негативных экономических и социальных последствий пандемии.

Отрасли экономики, оказавшиеся под угрозой, продолжили получать значимую поддержку, которая позволила не только стабилизировать ситуацию, но и ускорить восстановление экономической активности. Общественная палата считает важным отметить, что поддержка была оказана также и некоммерческому сектору.

В результате реализации всех указанных мер, по оценкам участников общественной экспертизы, удалось:

1) избежать негативного развития ситуации на рынке труда (по сравнению с декабрем 2020 года уровень безработицы снизился на 1,4 п.п., опустившись до 4,5% в июле 2021 года, что ниже допандемийного уровня);

2) обеспечить продолжение восстановления и дальнейший рост деловой активности в тех секторах, в которых деятельность замедлилась или была приостановлена.

Прогнозная траектория социально-экономического роста до конца 2021 года и в 2022 году, несмотря на предполагаемое сохранение

ограничительных мер, принятых иностранными государствами в отношении России, характеризуется оптимистичными ожиданиями в отношении снижения влияния на экономическую активность распространения новой коронавирусной инфекции в результате активизации процесса массовой вакцинации и активного восстановительного роста мировой экономики.

Следует отметить, что прогноз учитывает ужесточение Банком России денежно-кредитной политики в режиме таргетирования инфляции на протяжении всего прогнозного периода, а также возврат к проведению с 2022 года бюджетной политики в соответствии с конструкцией «бюджетных правил». Эти меры станут сдерживающим фактором экономической динамики в 2022 году. Еще одним ключевым фактором, сдерживающим рост экономики, станет запланированная политика существенного снижения бюджетных расходов после их наращивания в 2020 – 2021 годах в целях борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции и поддержки экономики.

Важным шагом по восстановлению экономики стала реализация Общенационального плана действий, обеспечивающего восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения (далее – Общенациональный план). В рамках Общенационального плана реализуются мероприятия, направленные на рост реальных доходов граждан, восстановление эффективной занятости и платежеспособного спроса, поддержку и развитие индивидуального, малого и среднего предпринимательства, запуск нового инвестиционного цикла и улучшение делового климата, ускорение технологического развития и повышение производительности труда, увеличение экспорта и поддержку импортозамещения¹.

Реализация Общенационального плана способствовала выходу экономики к концу 2021 года на траекторию устойчивого роста, соответствующую

¹ Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике (одобрен Правительством Российской Федерации 23 сентября 2020 года, протокол № 36, раздел VII).

достижению национальных целей развития Российской Федерации, установленных одноименным Указом № 474.

Участники публичного обсуждения отметили, что на сегодняшний день все предпосылки для достижения к концу текущего года основных задач Общенационального плана – таких, как снижение уровня безработицы до значений ниже 5% и роста ВВП выше 3% – созданы.

Участники общественной экспертизы признали спроектированный бюджет в целом сбалансированным и отвечающим интересам и ожиданиям общества.

При этом они отдельно констатировали удовлетворенность в связи с определением источников финансирования для целого ряда общественно значимых инициатив в сфере культурной и молодежной политики, креативных индустрий, поддержки одаренных детей. Важно учесть, что эти инициативы реализуют некоммерческие организации (Национальный открытый чемпионат творческих компетенций «Арт Мастерс», деятельность ФГБУ «Роскультцентр», АНО «Центр развития культурных инициатив», АНО «Большая Перемена», АНО «Институт развития интернета», АНО «Россия – страна возможностей», Президентский фонд культурных инициатив, Образовательный фонд «Талант и успех» и др.).

Наряду с изложенным особое внимание участники общественной экспертизы уделили проектируемому финансированию деятельности Фонда поддержки детей с тяжелыми жизнеугрожающими и хроническими заболеваниями, в том числе редкими (орфанными) заболеваниями, «Круг добра» (далее – Фонд «Круг добра»).

Согласно законопроекту, на лечение детей с тяжелыми жизнеугрожающими и хроническими заболеваниями, которое обеспечивает Фонд «Круг добра», в 2022 году будет выделено 78,8 млрд. рублей, в 2023 году – 84 млрд. рублей, в 2024 – 89,8 млрд. рублей.

Фонд «Круг добра» в рамках своей основной деятельности не только осуществляет закупки препаратов для детей с тяжелыми жизнеугрожающими и хроническими заболеваниями, но также активно ведет обучение региональных

специалистов, создает платформы для консультирования родителей детей с тяжелыми заболеваниями и проводит иные мероприятия, направленные на расширение доступности препаратов для тяжелобольных детей.

Необходимо отдельно подчеркнуть, что в заключении Общественной палаты по проекту федерального закона № 1027743-7 «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» отмечалось, что Общественной палате особенно важно точное исполнение указания Президента Российской Федерации об «окрашивании» бюджетных ассигнований, выделяемых Фонду «Круг добра»². В представленной редакции законопроекта названная позиция была учтена, что, безусловно, заслуживает положительной оценки.

Учитывая промежуточные результаты деятельности Фонда «Круг добра» и его активную работу, а также высокую социальную значимость его деятельности, предлагаемое в законопроекте увеличение финансирования Фонда «Круг добра» было единогласно поддержано экспертами Общественной палаты.

Вместе с тем участники общественной экспертизы обсудили ряд параметров проекта федерального бюджета, которые требуют корректировки, и по итогам обсуждения рекомендовали учесть нижеследующие предложения и замечания при доработке законопроекта.

1. В условиях относительно низких темпов роста ВВП вызывает сомнение необходимость сокращения финансирования по разделам «Национальная экономика» и «Социальная политика».

По отношению к объему ВВП соответствующего года доля расходов по разделу «Национальная экономика» составит в 2022 году 2,6%, в 2023 году – 2,5% и в 2024 году – 2,3%, а доля в общем объеме расходов федерального бюджета по разделу «Национальная экономика» в 2022 – 2024 годах также уменьшится по сравнению с 2021 годом (15,5%) и составит 14,6%, 14,5% и 14,1% соответственно.

² Обращение Президента Российской Федерации к гражданам от 23 июня 2020 года <http://kremlin.ru/events/president/news/63548>

Так, расходы по разделу «Социальная политика» в общем объеме расходов федерального бюджета сократятся по отношению к 2021 году (26,5%) и составят 24,7% в 2022 году, 25,6% в 2023 году и 24,8% в 2024 году.

2. Отмечается неоправданное уменьшение финансирования важнейших национальных проектов «социального блока» – здравоохранения и образования. Недостаточность финансирования оценивается участниками общественной экспертизы не только по плановым показателям, но и по результатам реализации проектов «на местах».

2.1. В связи с проектируемым уменьшением объема финансирования сферы здравоохранения общие расходы федерального бюджета на здравоохранение снизятся с 1,36 трлн. руб. в 2021 году до 1,25 трлн. руб. в 2022 году.

По отношению к объему ВВП в проекте бюджета доля расходов раздела «Здравоохранение» в 2022 году составит 0,9%. В результате по затратам на здравоохранение Россия окажется на одном из последних мест среди развитых стран мира. В последующие годы расходы на здравоохранение также будут снижаться: в 2023 году они составят 1,21 трлн. руб. (0,9% от ВВП, 4,9% от общих расходов), в 2024 году – 1,23 трлн. руб. (0,8% от ВВП, 4,9% от общих расходов).

Применительно к направлению «Образование» в ходе общественной экспертизы также было отмечено несоответствие заложенного в бюджете финансового обеспечения и необходимого объема такого финансирования. Так, согласно сообщениям участников мероприятия, на протяжении нескольких лет отмечается недостаточное финансирование из федерального бюджета выполнения государственного задания отдельными учебными заведениями по программам среднего профессионального образования.

В рамках формирования проекта федерального бюджета на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов на субсидии бюджетным учреждениям на финансовое обеспечение государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ)

предусмотрены бюджетные ассигнования в размере 2 373,02 млн. руб. на 2022 год, 2 447,71 млн. руб. на 2023 год и 2 541,91 млн. руб. на 2024 год, что по оценкам экспертов составляет соответственно 64,33%, 66,39% и 68,95% от необходимого объёма финансирования, рассчитанного по действующим нормативам.

Сложившаяся ситуация приводит к снижению размера заработной платы работников учебных заведений. Для выполнения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» в части обеспечения размера заработной платы педагогических работников руководители учреждений среднего профессионального образования вынуждены сокращать преподавательский состав и набор обучающихся.

2.2. В проекте федерального бюджета в составе трансфертов в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации и в проекте бюджета этого Фонда не предусмотрены средства на индексацию пенсий работающих пенсионеров, которая не осуществляется с 2016 года.

По мнению участников общественной экспертизы, такая индексация важна как с точки зрения социальной справедливости, так и с точки зрения соблюдения принципа равенства всех перед законом. Этот вопрос требует обсуждения как при рассмотрении проекта федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации на 2022 год и плановый период, так и при предстоящем совершенствовании системы пенсионного страхования.

2.3. В 2022 году дефицит бюджета Фонда обязательного социального страхования Российской Федерации в части обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством планируется финансировать за счет профицита средств другого вида обязательного социального страхования – от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Однако на основании пункта 1 статьи 24 Федерального закона от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» в

случае нехватки в финансовой системе обязательного социального страхования денежных средств для обеспечения выплаты пособий Правительство Российской Федерации при разработке проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период должно предусмотреть его покрытие за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Эксперты предлагают в дальнейшем исключить практику подобного перекрестного финансирования одного вида обязательного социального страхования за счет другого, которая продолжается с 2012 года, и предусмотреть в проекте федерального бюджета покрытие недостающих средств обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на указанные цели в 2022 году.

3. В ходе публичного обсуждения было предложено рассмотреть вопрос об увеличении объема средств, направляемых на реализацию ряда иных значимых национальных проектов.

3.1. В соответствии с законопроектом в 2022 году на реализацию национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» планируется выделить 64 млрд. рублей, что выше изначально запланированной в 2020 году суммы на 6% (планировалось выделить 60 млрд. рублей).

Увеличение объема выделяемых по данному направлению средств призвано смягчить существенные потери, возникшие у российского малого и среднего бизнеса в связи с распространением новой коронавирусной инфекции в 2020 и 2021 годах.

Вместе с тем уже в 2023 году на реализацию указанного национального проекта планируется выделить 75 млрд. рублей, что ниже изначально запланированной суммы на 4% (в соответствии с Федеральным законом от 8 декабря 2020 года № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» планировалось выделить 78 млрд. рублей, а

в 2019 году предполагалось выделить на реализацию национального проекта в 2022 году 87 млрд. рублей).

В этой связи, учитывая социальную значимость достижения целевых показателей рассматриваемого национального проекта, представляется целесообразным рассмотреть вопрос об увеличении в 2022 и 2023 годах объема бюджетных средств, выделяемых на национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы».

3.2. Безусловно поддерживая планируемый наибольший среди всех национальных проектов в 2022 году к 2021 году (в абсолютном выражении) рост финансирования национального проекта «Демография» (на 100 млрд. рублей), участники общественной экспертизы уделили отдельное внимание объёму предполагаемого софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации для финансового обеспечения пилотного проекта по созданию системы долговременного ухода за гражданами. Указанный пилотный проект вошел в национальный проект «Демография».

Так, согласно законопроекту в рамках утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 296 государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» предусмотрен объем межбюджетных трансфертов на 2022 год в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации по созданию системы долговременного ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами в объеме, аналогичном объему средств, предусмотренных на эти же цели в 2021 году (1 869 390,0 тыс. р.).

На данный момент в пилотном проекте с федеральным софинансированием принимают участие 23 региона Российской Федерации³. В каждом из них система долговременного ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами выстраивается на части территорий каждого субъекта Российской Федерации в

³ Приказ Минтруда России от 10 мая 2018 года № 302 «О рабочей группе по реализации пилотного проекта по созданию системы долговременного ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами».

зависимости от объема доведенных лимитов бюджетных обязательств. При поддержке федерального бюджета проект может расширяться каждый год на новые территории, увеличивая охват пожилых людей и инвалидов, получающих помощь в условиях запускаемой системы. Это необходимо и для отработки механизмов системы долговременного ухода (далее – СДУ) до внедрения на всей территории субъекта Российской Федерации, и для максимально оперативной поддержки тяжелобольных, зависимых от ухода пожилых людей и людей с инвалидностью, а также их семей.

Вместе с тем заложенное в законопроекте финансирование не позволит пилотным регионам оказать помощь людям, которые уже обратились за услугами СДУ и ожидают наступления 2022 года, чтобы их получить.

Учитывая социальную значимость данного проекта, представляется целесообразным рассмотреть возможность пропорционального увеличения финансирования пилотных регионов для покрытия объемов помощи уже выявленным нуждающимся людям и их семьям. При этом для развития проекта в 23 субъектах Российской Федерации необходимо увеличение финансирования как минимум на 30%, что составляет дополнительно 560 817,0 тыс.р.

Кроме того, для обеспечения своевременного исполнения поручения Президента Российской Федерации об обеспечении в течение 2022 года внедрения во всех субъектах Российской Федерации системы долговременного ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами (подпункт «в» пункта 2 перечня поручений от 24 июня 2021 г. № Пр-1093) и для выполнения ранее утвержденных планов по внедрению систем долговременного ухода предлагается увеличить количество регионов, входящих в пилотный проект, что позволит сохранить темпы развития проекта с целью подготовки страны к скорейшему запуску полномасштабной системы долговременного ухода за самыми незащищенными и зависимыми от помощи людьми. По сообщениям участников общественной экспертизы в настоящее время 40 регионов инициативно проводят работу по внедрению СДУ, из них не менее 10 находятся на стадии готовности нормативной и ресурсной базы, что позволит им войти в

пилотный проект уже в 2022 году. Включение этих регионов в пилотный проект потребует дополнительного выделения 487 600,0 тыс. р.

Учитывая вышеизложенное, предлагается увеличить финансирование пилотного проекта в бюджете 2022 года, доведя его в итоге до 2 917 807,0 тыс. р.

3.3. В ходе общественных слушаний была отмечена целесообразность увеличения финансирования национального проекта «Экология». Особое внимание участники общественного обсуждения обратили на предлагаемое снижение объема финансирования указанного национального проекта в 2024 году, в котором согласно законопроекту предполагается выделение 99 544,7 млн. рублей (на финансирование в 2022 и 2023 годах заложены средства в объеме 115 561,3 млн. рублей и 125 225,3 млн. рублей соответственно).

Обеспокоенность участников общественной экспертизы вызвало также сокращение финансирования федерального проекта «Чистая вода» в рамках нацпроекта «Экология». По информации, поступающей в Общественную палату из субъектов Российской Федерации, во многих населенных пунктах системы очистки питьевой воды изношены или практически не функционируют.

4. Участники общественного обсуждения рекомендовали внести ряд изменений в раздел законопроекта, касающийся распределения бюджетных ассигнований на предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний) (приложение 23), в частности, предусмотреть финансирование в соответствующих программах и подпрограммах таких общественно значимых проектов и инициатив, как гуманитарные проекты, реализуемые в рамках уставной деятельности Общероссийской общественной организации «Российский Красный Крест», Общероссийского общественного гражданско-патриотического движения «Бессмертный полк России», Ассоциации организаций и граждан по оказанию помощи пропавшим и пострадавшим детям «Национальный Мониторинговый Центр Помощи Пропавшим и Пострадавшим Детям».

При этом следует обратить внимание на то, что в рамках государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» общий объем субсидий на государственную поддержку отдельных общественных и иных некоммерческих организаций составляет 1 147 444,5 тыс. руб., что на 15,1% меньше объема средств, утвержденного по данной программе на 2021 год. Учитывая эффективность указанной программы, необходимо довести финансовое обеспечение предоставления субсидий участвующим в программе НКО до уровня, который был бы не ниже уровня 2021 года (без учёта дополнительных расходов на вновь добавленные НКО).

5. В рамках общественной экспертизы законопроекта была отмечена недостаточность расходов бюджета на научные исследования, в том числе исследования (научно-исследовательские работы, далее – НИР) гражданского характера.

В плановом периоде 2023 – 2024 гг. объем бюджетных ассигнований федерального бюджета на научные исследования меньше уровня 2022 года (ежегодно менее 1 трлн. рублей), при этом прогнозируемый ВВП в 2023 и 2024 годах выше прогнозного значения ВВП в 2022 году. Таким образом, в 2023 – 2024 годах имеется возможность направить больше средств федерального бюджета в абсолютном выражении на выполнение НИР.

Эксперты Общественной палаты предлагают предусмотреть в 2023 – 2024 годах увеличение расходов бюджета на прикладные научные исследования, исходя из прогнозируемых в 2023 и 2024 годах объемов ВВП и уровня интенсивности финансирования НИОКР в 1,28% ВВП, причем дополнительные ассигнования предлагается направить именно на прикладные научные исследования гражданского характера.

Общественная палата Российской Федерации, поддерживая в целом проект федерального закона № 1258295-7 «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов», предлагает учесть при его доработке перечисленные в настоящем заключении замечания и

предложения, а также предложения по совершенствованию и развитию социально-экономической и бюджетной политики государства.