



Федеральное государственное
образовательное бюджетное
учреждение высшего образования
**«Финансовый университет при
Правительстве Российской Федерации»
(Финансовый университет)**

Ленинградский пр-т, д.49, Москва, ГСП-3, 125993
тел. (499) 943-98-29, 943-98-55, факс (499) 157-70-70
e-mail: academy@fa.ru http://www.fa.ru
ОКПО 00042493, ОГРН 1027700451976,
ИНН 7714086422

10.10.2018 № 7279
На № 37-6/989 от 02.10.18

Председателю Комитета
Государственной Думы
по бюджету и налогам

А.М. Макарову

О направлении экспертизы
проекта федерального закона

Уважаемый Андрей Михайлович!

На Ваше письмо направляем экспертизу проекта федерального закона №556362-7 «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Приложение: на 56 л. в 1 экз.

Ректор

С уважением,

М.А. Эскиндаров

В.В. Масленников
(499)943-93-74

25984

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект федерального закона № 556362-7
«О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов»

Проект федерального закона № 556362-7 «О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» (далее – законопроект) разработан в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации, способствует формированию условий для реализации положений Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», решению задач, сформулированных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года, ориентирован на обеспечение сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации. Формирование федерального бюджета с использованием бюджетного правила позволяет обеспечить снижение зависимости реального курса рубля от колебаний рыночных цен на нефть.

Основные параметры федерального бюджета на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов рассчитаны на основе базового варианта сценария прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период, предусматривающего сохранение ограничительных мер, принятых иностранными государствами в отношении России, на протяжении всего прогнозного периода, что следует признать обоснованным.

В основе законопроекта лежит идея о приоритете бюджетной стабильности как основы для стабильности макроэкономической. При этом стабильность понимается как отсутствие дефицита и наличие резервов («бухгалтерский» подход). В целом переход к сбалансированному бюджету и возврат к накоплению средств в суверенных фондах, наряду со снижением зависимости бюджета от нефтяных цен благодаря действию новых бюджетных правил, действительно будут способствовать повышению макроэкономической стабильности, так как формируют предсказуемые «правила игры» и гарантируют стабильность налоговой нагрузки на бизнес даже в случае резкого ухудшения внешнеэкономической

конъюнктуры. Однако важно понимать, что стабилизация экономики на нынешнем уровне – это консервация стабильно низких темпов экономического роста, а быстрый переход к сбалансированному бюджету происходит в том числе за счет отказа от налогового и бюджетного стимулирования экономики.

Системные риски проекта федерального бюджета на 2019-2021 годы

Анализ законопроекта «О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» и представленных с ним документов позволяет выделить ряд *системных проблем*:

1) Для решения задач, сформулированных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», необходимо повысить темпы экономического роста, на которые негативно влияют такие факторы, как: слабое развитие инфраструктуры, неэффективная отраслевая структура экономики, низкие темпы роста производительности труда, старение населения, большая роль государства в экономике, недостаточный уровень интеграции в мировую экономику, а также геополитические риски, негативно влияющие на частные инвестиции. Решение этих задач предполагает уточнение приоритетов государственных расходов и соответствующее изменение структуры расходов федерального бюджета на средне- и долгосрочную перспективу.

Однако анализ структуры расходов федерального бюджета на 2019-2021 годы свидетельствует, что она остается инерционной (см. таблицу 1):

Таблица 1 – Структура расходов федерального бюджета в 2014-2021 гг., % к ВВП

Разделы	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.
01 Общегосударственные вопросы	1,3	1,5	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
02 Национальная оборона	3,5	4,3	4,4	3,1	2,8	2,8	2,7	2,7
03 Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,9	2,8	2,2	2,1	2,1	2,1	2,0	1,9
04 Национальная экономика	4,3	3,0	2,7	2,7	2,4	2,5	2,4	2,4

05 ЖКХ	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
06 Охрана окружающей среды	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
07 Образование	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,7
08 Культура, кинематография	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
09 Здравоохранение	0,7	0,5	0,6	0,5	0,5	0,6	0,8	0,7
10 Социальная политика	4,8	5,9	5,3	5,4	4,6	4,6	4,4	4,0
11 Физическая культура и спорт	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
12 Средства массовой информации	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
13 Обслуживание государственного и муниципального долга	0,6	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9
14 Межбюджетные трансферты общего характера	1,1	0,9	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8
Всего	20,8	21,0	19,1	17,4	16,4	17,0	17,2	16,9

При этом предусматривается сокращение бюджетных инвестиций: удельный вес капитальных вложений в объекты государственной собственности снизится с 3,7% от общей суммы расходов федерального бюджета в 2018 году до 2,7% в 2021 году.

Все это свидетельствует о том, что расходы федерального бюджета на 2019-2021 годы *не обеспечивают предпосылок для долгосрочного экономического роста*, чтобы добиться реализации амбициозных целей, сформулированных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204, необходима модернизация структуры расходов федерального бюджета, рост расходов на формирование современной инфраструктуры и повышение качества человеческого капитала, обеспечивающего решение демографических проблем, повышение производительности труда и преодоление технологического отставания России от стран с развитой рыночной экономикой.

2) В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 к приоритетным целям государственной политики отнесены: (1) обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции и (2) снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации.

По сравнению со средним показателем стран ОЭСР расходы на социальную поддержку в России НИЖЕ на 1,8% ВВП, при этом сложилась тенденция увеличения в составе доходов граждан доли социальных выплат на фоне сокращения доли оплаты труда, доходов от собственности и предпринимательской деятельности (см. рисунок 1).

При этом в расходах федерального бюджета заложено сокращение расходов на выплаты персоналу (с 14,0% от общей суммы расходов федерального бюджета в 2018 году до 12,9% в 2021 году), социальное обеспечение и иные выплаты населению (с 5,9% от общей суммы расходов федерального бюджета в 2018 году до 4,6% в 2021 году). Расходы государственных внебюджетных фондов Российской Федерации сокращаются 11,6% от ВВП в 2017 году до 10,9% в 2018-2020 годах и 10,6% в 2021 году.

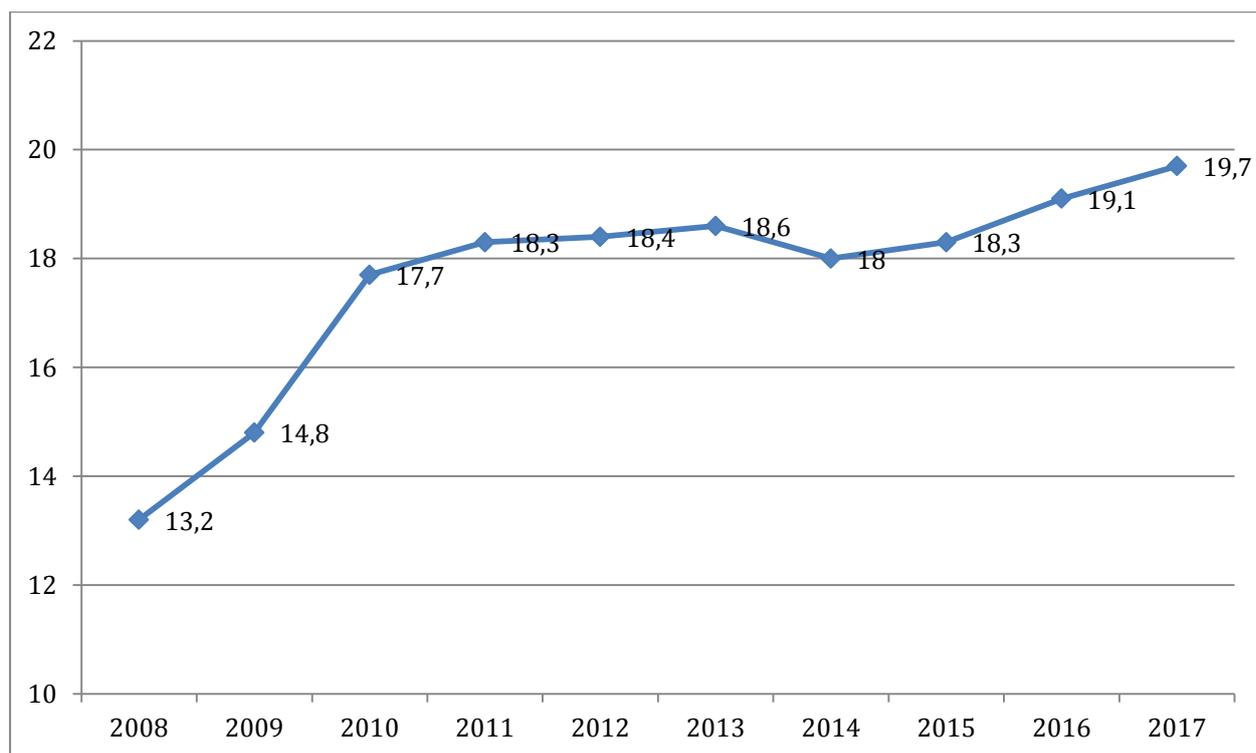


Рисунок 1 – Динамика социальных выплат в составе доходов домохозяйств Российской Федерации в 2008-2017 гг.

Из-за демографических процессов и сокращения трудоспособного населения темы экономического роста в странах с развитой и развивающейся экономикой в долгосрочной перспективе по экспертным оценкам МВФ сравниваются и со-

ставят в 2021-2030 годах около 2,7%, 2031-2040 годах – 2,5%, поэтому рост доходов населения имеет объективные ограничения.

В этой связи бюджетно-налоговая политика должна быть направлена на сокращение дифференциации доходов между различными группами и слоями населения. Современные исследования МВФ и ОЭСР показывают, что если повысить долю доходов бедных слоев и среднего класса на 1 процентный пункт, то в течение пяти лет рост ВВП страны *увеличивается* на 0,38 процентного пункта. Напротив, если повышается доля доходов богатых на 1 процентный пункт, то рост ВВП *снижается* на 0,08 процентного пункта. Кроме того, чрезмерное неравенство в доходах населения снижает темпы экономического роста и со временем делает рост менее устойчивым.

Основными факторами, определяющими разрыв между доходами высококвалифицированных и менее квалифицированных лиц, особенно в странах с развитой экономикой, являются технологический прогресс и финансовая глобализация. К другим факторам относятся большой объем задолженности по банковским кредитам, низкая социальная мобильность населения и неравенство доступа к образованию, здравоохранению и финансовым услугам, особенно в развивающихся странах.

Таким образом, для достижения баланса между обеспечением более высокого уровня социального равенства и сохранением стимулов для развития конкуренции, инвестиционной и инновационной активности граждан *необходимы*:

- пересмотр объема, структуры денежных трансфертов населению за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также методики их расчета и условий предоставления;
- пересмотр политики в области налогов на рабочую силу;
- рост расходов на человеческий капитал.

3) Громоздкая, слабо структурированная система целевых программ и национальных проектов снижает прозрачность расходов федерального бюджета, делает формальным и неэффективным контроль обоснованности распределения главными распорядителями бюджетных средств расходов на их реализацию.

Множественность документов стратегического характера не позволяет оценить результативность расходов на реализацию целевых программ и проектов в увязке с приоритетами государственной социально-экономической политики. При этом объем расходов федерального бюджета в 2019-2021 годах только на реализацию государственных программ составляет более 70% от общей суммы расходов бюджета.

На реализацию национальных проектов в 2019-2021 годах планируется выделить 5633,0 млрд. руб. (9,87% от общей суммы расходов федерального бюджета за этот период), при этом отсутствуют утвержденные паспорта проектов, методики оценки их результативности и эффективности бюджетных расходов на их реализацию, статистическая информация для проведения мониторинга и оценки.

Статус национальных проектов, как и Бюджета развития, механизма его формирования и использования «в привязке» к национальным проектам не определены в законодательстве, том числе бюджетном. Все это делает *высокими рисками* (1) неэффективного использования средств на реализацию проектов и программ, (2) низкой результативности как самих проектов, так и государственных расходов на их реализацию, (3) инвестирования для государства и частных инвесторов при реализации государственных программ Российской Федерации и национальных проектов.

4) В законопроекте заложен рост межбюджетных трансфертов общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации на уровне 108,6% в 2019 году, 98,3% - 2020 году, 100,2% - 2021 году. Однако при этом отсутствуют оценки обоснованности и достаточности этих трансфертов в увязке с объемом средств, необходимых для решения задач, сформулированных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», в части, которая относится к расходным обязательствам субъектов Российской Федерации.

Необходимо провести оценку «стоимости» реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и учитывать эти расчеты по определению объемов и структуры расходов федерального бюджета на предоставление межбюджетных трансфертов общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации.

5) В условиях высокой неопределенности по ряду внешних параметров функционирования российской экономики, противостояния отдельных стран с активным использованием мер протекционистского характера и санкций, низких темпов роста реальных доходов населения, низкой емкости и высокой волатильности российского финансового рынка высок риск, что Минфин России не сможет привлечь на финансовом рынке запланированный объем государственных заимствований, однако в представленных к законопроекту документах отсутствуют оценка этих рисков и меры компенсационного характера в рамках управления бюджетными рисками.

б) В соответствии с п. 4 ст. 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации вместе с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период представляется бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период.

Однако представленный бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2036 года ни по структуре, ни по содержанию не соответствует требованиям ст. 170.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации и Правилам разработки и утверждения бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 31.08.2015 № 914. В частности, отсутствуют:

- прогноз основных характеристик и иных показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на долгосрочный период (с учетом положений законодательства Российской Федерации, действующих на день разработки бюджетного прогноза);

- данные о структуре расходов и доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, государственном и муниципальном долге;

- основные подходы, цели и задачи формирования и реализации бюджетной, налоговой и долговой политики в долгосрочном периоде;

- подходы к прогнозированию и показатели финансового обеспечения государственных программ Российской Федерации на период их действия.

Фактически представленный бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2036 года не позволяет решить задачи как повышения качества бюджетного планирования и обоснованности показателей бюджета, так и оценки последствий реализации долгосрочной социально-экономической стратегии и среднесрочной финансовой политики государства, выявления и идентификации всей совокупности бюджетных рисков на средне- и долгосрочную перспективу.

Формально выполняя требования Бюджетного кодекса Российской Федерации, бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2036 года не может быть использован для оценки реалистичности показателей основных параметров федерального бюджета на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов, в том числе в части финансового обеспечения государственных программ и национальных проектов, расходы на реализацию которых составляют 72,4% от общей суммы расходов федерального бюджета в 2019 году, 71,5% - 2020 году, 69,5% - 2021 году. Невозможно объективно оценить реалистичность количественных параметров расходов федерального бюджета на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам бюджетной системы Российской Федерации и их результативность.

Бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2036 года не позволяет обеспечить предсказуемость бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на долгосрочную перспективу, что негативно влияет на инвестиционный климат в стране.

7) В представленных документах отсутствует идентификация всей совокупности бюджетных рисков для федерального бюджета, что делает процесс управ-

ления федеральным бюджетом ситуативным и снижает его долгосрочную устойчивость.

Доходы федерального бюджета на 2019-2021 годы

В 2019 году запланирован рост доходов федерального бюджета по отношению к ВВП с 16,9% к ВВП в 2018 году до 18,9% в 2019 году, что связано с предполагаемыми изменениями налогового законодательства (в первую очередь, с повышением ставки НДС с 18 до 20%) и изменением макроэкономических показателей, положенных в основу прогнозных расчетов поступления доходов в бюджет, что позволит компенсировать снижение нефтегазовых доходов по сравнению с текущим годом из-за предполагаемого снижения цены на нефть.

Проект федерального бюджета на 2019 год сформирован исходя из цены на нефть 63,4 долл. США/баррель и курса 63,9 руб./долл. США.

Поступление нефтегазовых доходов в федеральный бюджет на 2019 год прогнозируется в объеме 8 298,2 млрд. рублей (7,8% к ВВП), из них базовые доходы – 4 929,1 млрд. рублей, дополнительные нефтегазовые доходы – 3 369,2 млрд. рублей (см. таблицу 2).

Таблица 2 – Поступление нефтегазовых доходов в федеральный бюджет в 2019 – 2021 годах, млн. рублей

Показатель	2018 год	2019 год	2020 год	2021 год
1	2	3	4	5
Нефтегазовые доходы, всего	8 714 317,1	8 298 248,9	7 936 262,9	8 018 230,1
<i>в % к ВВП</i>	8,6	7,8	7,2	6,8
в том числе:				
НДПИ	5 823 665,8	6 059 293,8	6 185 374,7	6 600 315,3
в том числе:				
Нефть	5 051 699,7	5 254 383,4	5 387 312,0	5 754 956,8
Газ горючий природный	622 601,0	612 658,0	575 659,2	587 616,4
Газовый конденсат	149 365,1	192 252,4	222 403,6	257 742,2
Вывозные таможенные пошлины	2 890 651,3	2 436 680,8	1 990 710,6	1 687 449,8
в том числе:				
Нефть	1 524 244,3	1 221 653,7	891 767,7	666 087,6
Газ горючий природный	743 970,1	721 733,7	745 987,5	781 735,5
Газовый конденсат	622 437,0	493 293,4	352 955,4	239 626,7
Акциз на нефтяное сырье, направленное на переработку (без Кдемп)		-194 453,1	-366 351,0	-532 519,0
Демпфирующая компонента (Кдемп)		-106 394,1	40 923,3	172 590,2
НДД		103 121,5	85 605,2	90 393,7

Ожидается снижение поступлений нефтегазовых доходов в федеральный бюджет в 2019-2021 годах как следствие завершения налогового маневра (рост НДС не компенсирует снижение вывозных экспортных пошлин и введение демпфирующего коэффициента по акцизам на нефтепродукты), расширения льгот по НДС, а также введения НДС.

В 2019 году прогнозируется рост НДС по углеводородному сырью на 235 628,0 млн. рублей (на 4,0%), в 2020 году и по сравнению с 2019 годом – на 126 080,9 млн. рублей (на 2,1%), в 2021 по сравнению с 2020 годам – на 414 940,6 млн. рублей (на 6,7%). Рост поступлений доходов обусловлен изменением курса доллара США к рублю, уровня мировых цен на нефть, объемов добычи углеводородного сырья в России, налоговыми новациями по НДС, НДС и вывозной экспортной пошлине на нефть, газ и нефтепродукты.

Прогнозируется снижение доходов от взимания вывозных экспортных пошлин на углеводороды в 2019 году на 453 970,5 млн. рублей (- 15,7% к 2019 году), в 2020 году снижение на 445 970,2 млн. рублей (- 18,3% к 2019 году), в 2021 году – снижение на 303 260,7 млн. рублей (- 15,2% к 2020 году).

С учетом повышения основной ставки НДС в 2019 году бюджет будет бездефицитным при цене барреля нефти на уровне 48,8 долл. США/баррель.

По состоянию на 08.10.2018 г. мы видим уровень цены на нефть 82,82 долл. США/баррель при курсе 66,94 руб./долл. США. Таким образом, при текущих макроэкономических показателях можно ожидать, что *фактически профицит федерального бюджета в 2019 г. будет выше.*

В этой связи следует оценить объективную необходимость применения при формировании федерального бюджета на 2019-2021 годы бюджетного правила в отношении нефтегазовых доходов с целью обеспечения долгосрочной сбалансированности бюджета и сдерживания роста бюджетных расходов в рамках антициклической бюджетной политики.

В настоящее время действует следующий вариант бюджетного правила: доходы и расходы федерального бюджета планируются исходя из цены на нефть в

40 долл./баррель, при этом базовый курс рубля и размер государственного долга для целей бюджетного планирования становятся расчетной величиной и определяются исходя из цены нефти и уровня инфляции.

Необходимо учитывать следующие ограничения при планировании нефтегазовых доходов федерального бюджета и трансформации бюджетного правила:

1. Динамика мировых цен на энергоносители на предстоящий финансовый год и плановый период не является устойчивой, она обусловлена не только экономической конъюнктурой, но и в значительной степени геополитическими и спекулятивными факторами. Оценки мировых энергетических агентств по поводу уровня и динамики цены нефти в среднесрочной перспективе значительно разнятся (находятся в интервале от 37 до более 100 долл. США/баррель в предстоящий трехлетний период).

Российский бюджет критически зависим от нефтегазовых доходов, уровень которых согласно законопроекту в 2019 году составит 41,6% доходов федерального бюджета. Как свидетельствует отечественный и зарубежный опыт, динамика «конъюнктурных доходов» бюджета не должна определять динамику бюджетных расходов, т.к. в рамках долгосрочной перспективе (на промежутке 5-10 лет) это может привести к невозможности их финансирования при ухудшении ценовой конъюнктуры на мировых сырьевых рынках, росту бюджетного дефицита и бюджетному кризису.

Сохранение санкций, низкий уровень реальных располагаемых доходов населения, сокращение платежеспособного спроса, высокая волатильность на мировых сырьевых и финансовых рынках говорят об отсутствии объективных условий для долгосрочных устойчивых положительных трендов в динамике ВВП России и, соответственно, роста расходов федерального бюджета.

2. При снижении среднегодовой цены нефти ниже цены отсечения потери федерального бюджета составят более 3 350 млрд. рублей, что существенно выше планируемого первичного профицита. Поэтому у Правительства Российской Федерации нет объективных оснований принимать новые расходные обязательства и увеличивать расходы федерального бюджета на очередной финансо-

вый год и плановый период. Необходимо сочетание законодательно закрепленных ограничений на бюджетные параметры и возможности дополнительного бюджетного маневра внутри заданных границ.

3. Один из критериев эффективности бюджетного правила – его стабильность как минимум в среднесрочной перспективе. Действующую редакцию бюджетного правила следует признать удачной, оно учитывает возможные колебания нефтяных цен в широком диапазоне значений и способно оперативно реагировать на шоковые изменения цены на нефть. В этой связи следует продолжить его использование, а первичный профицит направлять в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации на снижение объемов государственных заимствований, погашение государственного долга Российской Федерации и выполнение публичных нормативных обязательств.

4. Необходимо восстановить ФНБ на уровне не менее 15% ВВП страны с целью обеспечения долгосрочной макроэкономической устойчивости страны и формирования финансового резерва в размере, адекватном уровню макроэкономических рисков для Российской Федерации. Законопроект предусматривает рост величины ФНБ с 3 752,9 по итогам 2018 года (оценка) до 7 907,5 в конце 2019 года (прогноз), что составит 7,5% ВВП. Считаем обоснованными такие параметры ФНБ.

5. Действующая редакция бюджетного правила снижает зависимость курса рубля по отношению к доллару США от динамики цен на нефть и позволяет ритмично, в соответствии с утвержденным бюджетом, финансировать расходы федерального бюджета.

Ненефтегазовые доходы федерального бюджета существенно увеличатся по отношению к ВВП в 2019 (на 1,1%), а затем будут оставаться на стабильном уровне (+0,1% в 2020 году и -0,2% в 2021 году).

Структура ненефтегазовых доходов в 2019-2021 годах остается стабильной при незначительном росте доли НДС (на 2,%) и одновременном снижении доли акцизов на товары, производимые на территории Российской Федерации (на 1,0%) в результате передачи части акцизов в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Федерации: норматив зачисления акцизов на крепкий алкоголь в бюджеты субъектов с 2019 года повысится с 50 до 80 процентов, норматив зачисления акцизов на нефтепродукты будет постепенно увеличиваться, начиная с 2020 года, и к 2024 году будет доведен до 100%.

Анализ законопроекта и материалов, внесенных в Государственную Думу одновременно с ним, позволяет сделать следующие выводы:

1) В материалах пояснительной записки к Законопроекту даны общие пояснения по формированию только основных видов и групп доходов, доходов по отдельным главным администраторам доходов; проверить обоснованность и достоверность расчета доходов федерального бюджета на 2019-2021 гг. невозможно, т.к. прогноз социально-экономического развития не содержит достаточный объем информации для оценки динамики налоговых баз по налоговым доходам и баз исчисления по неналоговым доходам. Особенно в части доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности, т.к. к проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период не прилагаются планы (бюджеты) государственных корпораций и коммерческих организаций с государственным участием и отчеты об их исполнении. В результате организации с государственным участием остаются за рамками бюджетной отчетности и в этих условиях становится невозможным обеспечить достоверность прогнозов по поступлению дивидендов и неналоговых платежей из прибыли данной группы организаций.

2) Невозможно оценить обоснованность расчетов плановых показателей ряда доходов:

– прогноз поступлений по налогу на прибыль организаций сопровождается детализацией расчета только по основной ставке, по иным ставкам представлены данные без пояснений факторов и данных, заложенных в формулы расчета, при этом уровень собираемости заложен в размере 98,5% без анализа динамики этого параметра в предыдущий трехлетний период;

– по налогу на добавленную стоимость заложен уровень собираемости 97,8% без анализа динамики этого параметра в предыдущий трехлетний период; от-

носителем расчетов дополнительных поступлений от повышения ставки НДС с 18% до 20% в прогнозе даны суммы без пояснения расчетов, хотя, как отмечается в законопроекте, ожидается рост выпадающих доходов в связи с изменениями законодательства по НДС (ставка НДС 0 % при реализации услуг по внутренним воздушным перевозкам в ДФО, Крым, Калининград; компенсации иностранцам (не из стран ЕАЭС) сумм НДС, уплаченного ими при покупках (Tax free); окончание действия освобождения от НДС с 2021 года при реализации макулатуры, услуг по популяризации «Формулы-1» иностранными лицами, реализации племенного скота; отмена освобождения от налогообложения услуг, оказываемых в аэропортах и установление налогообложения по ставке 0% услуг, оказываемых при международных воздушных перевозках). Это может косвенно свидетельствовать о возросшей налоговой нагрузке на товаропроизводителей и, как следствие, росте инфляции в 2019 году выше прогнозируемого уровня;

– по акцизам даны пояснения в части перераспределения ставок по уровням бюджетной системы начиная с 2019 года (в соответствии с пунктом 2 статьи 184 Бюджетного кодекса Российской Федерации определены нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов), однако заложенный уровень собираемости от 59% до 100% без анализа динамики этого параметра в предыдущий трехлетний период вызывает сомнения в точности прогнозируемых поступлений на 2019-2021 годы;

– по расчетам вывозных таможенных пошлин и таможенных сборов применение в формулах среднегодового курса доллара, а не закладываемых параметров в разрезе каждого года, снижают реалистичность расчетов доходов бюджета, что подтверждается результатами прогноза по другим видам доходов с использованием других прогнозных данных по курсу доллара (к примеру, по доходам от распоряжения правами на результаты интеллектуальной деятельности военного, специального и двойного назначения, находящимися в собственности Российской Федерации и др.).

3) Отсутствие методики и данных, на основании которых осуществляется прогнозирование поступления доходов федерального бюджета в разрезе главных администраторов доходов (к примеру, по доходам в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, по доходам, получаемым в виде арендной платы, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных бюджетных и автономных учреждений) и др.).

По доходам от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов исполнительной власти и создаваемых ими учреждений, по ряду главных администраторов представлен подробный расчет планируемых сумм, по другим администраторам – представлены только планируемые величины доходов без уточнения в части показателей, закладываемых в расчеты (и т.д. аналогично по другим видам доходов федерального бюджета).

4) В части создания системы мониторинга налоговых расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, регулярного анализа объемов и оценки их эффективности проведена работа, направленная на оптимизацию налоговых льгот и преференций при сохранении установленных целевых показателей государственных программ. Полученные дополнительные финансовые ресурсы могут быть направлены на реализацию приоритетных направлений экономики, а также принятых во исполнение указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» национальных проектов (программ).

Следует согласиться с осторожной оценкой налоговых расходов по методу упущенных доходов, произведенной преимущественно на основе данных, содержащихся в формах статистической налоговой отчетности о налоговой базе и структуре начислений по отдельным налогам. Однако в силу того, что данные формы статистической налоговой отчетности не содержат исчерпывающего пе-

речня данных для анализа и прогноза, представляется целесообразным проводить работу для актуализации и полного отражения необходимых данных по всем видам налогов для оценки сумм выпадающих доходов бюджета.

Доходы федерального бюджета на 2019-2021 годы сформированы в рамках реализации пакета мер, направленных на мобилизацию бюджетных доходов. Стоит отметить, что значительная часть представленных в законопроекте мобилизационных мер уже во многом исчерпаны. Преодоление стагнации бюджетных доходов возможно в случае активного роста налоговой базы, т.е. перехода российской экономики к более высокой траектории роста, однако, для такого варианта экономического развития, в числе прочего, необходимо проведение бюджетно-налогового стимулирования.

Анализ расходов федерального бюджета на 2019 год и плановый период 2020-2021 гг.

Общая характеристика расходов федерального бюджета на 2019-2021 годы

В 2019 году запланирован рост расходов федерального бюджета на 10,2% по сравнению с первоначально утвержденной суммой расходов федерального бюджета на 2019 год (Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», № 362-ФЗ) с учетом принятых изменений. На плановый период 2020-2021 гг. темпы роста расходов снижаются на 2,7% ежегодно.

Из анализа динамики общей суммы расходов федерального бюджета на 2019 год и плановый период 2020-2021 гг. в сравнении с периодом 2012-2018 гг. (см. таблицу 3) следует, что планируемый в абсолютном выражении темпы прироста расходов снижаются.

Таблица 3 – Динамика расходов федерального бюджета в 2012-2021 годах, млрд. Руб.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017 отчет	2018 оценка*	2019	2020	2021
Расходы, всего	12 895,0	13 342,9	14 831,6	15 620,3	16 416,4	16 420,3	17 229,3	18 037,3	18 519,4	19 024,7
Прирост, в % к предыдущему	18,0	3,5	11,2	5,3	5,1	0,2	4,9	4,7	2,7	2,7

году										
------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Анализ расходов федерального бюджета по разделам бюджетной классификации (см. таблицу 4) свидетельствует, что:

- расходы на общегосударственные расходы в абсолютном выражении продолжают стабильно расти;
- расходы на национальную оборону за десятилетний период выросли в 1,7 раза;
- постепенно растут, хотя и не высокими темпами, расходы на национальную безопасность и правоохранительную деятельность, национальную экономику, образование, культуру, здравоохранение, социальную политику;
- сокращаются расходы на жилищно-коммунальное хозяйство, физическую культуру и спорт и средства массовой информации;
- рост наблюдается по расходам на охрану окружающей среды;
- произошло значительное, более чем в три раза, увеличение расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации, что увеличивает расходы федерального бюджета на обслуживание государственного долга Российской Федерации;
- продолжают расти расходы на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам бюджетной системы Российской Федерации.

Таблица 4 – Характеристика расходов федерального бюджета по разделам бюджетной классификации, млрд. руб.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017 отчет	2018 оценка*	2019	2020	2021
Расходы, всего	12 895,0	13 342,9	14 831,6	15 620,3	16 416,4	16 420,3	17 229,3	18 037,3	18 519,4	19 024,7
Общегосударственные вопросы	809,9	850,7	935,7	1 117,6	1 095,6	1 162,4	1 392,2	1 406,5	1 428,5	1 539,9
Национальная оборона	1 812,4	2 103,6	2 479,1	3 181,4	3 775,3	2 852,3	3 032,7	2 914,2	3 019,5	3 160,2
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1 843,0	2 061,6	2 086,2	1 965,6	1 898,7	1 918,0	2 115,9	2 247,4	2 216,6	2 295,9
Национальная экономика	1 968,5	1 849,3	3 062,9	2 324,2	2 302,1	2 460,1	2 437,5	2 655,7	2 602,2	2 813,8

Жилищно-коммунальное хозяйство	228,8	177,5	119,6	144,1	72,2	119,5	157,2	192,2	197,1	187,6
	2012	2013	2014	2015	2016	2017 отчет	2018 оценка*	2019	2020	2021
Охрана окружающей среды	22,5	24,3	46,4	49,7	63,1	92,4	99,9	197,2	230,9	267,5
Образование	603,8	672,3	638,3	610,6	597,8	615,0	729,5	829,2	847,1	881,3
Культура, кинематография	89,9	94,8	97,8	89,9	87,3	89,7	112,9	125,3	116,2	122,1
Здравоохранение	613,8	502,0	535,5	516,0	506,3	439,8	558,9	653,2	918,4	855,9
Социальная политика	3 859,7	3 833,1	3 452,4	4 265,3	4 588,5	4 992,0	4 642,2	4 890,5	4 924,1	4 757,7
Физическая культура и спорт	45,7	68,0	71,2	73,0	59,6	96,1	70,8	54,7	54,9	49,5
Средства массовой информации	77,5	77,3	74,8	82,1	76,6	83,2	84,0	75,0	68,4	68,7
Обслуживание государственного и муниципального долга	320,0	360,3	415,6	518,7	621,3	709,2	824,3	852,1	967,6	1 095,0
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	599,4	668,1	816,1	682,0	672,0	790,7	971,3	944,1	928,1	929,8

* - показатели сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2018 г.

Результаты анализа структуры расходов федерального бюджета на 2019 год и плановый период 2020-2021 годов (см. таблицу 5) позволяют сделать следующие выводы:

- выполнение социальных обязательств останется практически на прежнем уровне;
- снижаются расходы бюджета на национальную оборону как в абсолютном выражении, так и в общем объеме расходов;
- запланирован небольшой рост расходов на правоохранительную деятельность, жилищно-коммунальное хозяйство, культуру и кинематографию;

- значительно вырастут расходы на охрану окружающей как в абсолютном выражении, так и в доле расходов в общей сумме (с 0,6% до 1,1%);

- расходы на общегосударственные вопросы хоть и увеличиваются в абсолютном выражении, тем не менее их доля в общей сумме расходов федерального бюджета снижается;

- доля расходов на национальную экономику и абсолютные суммы этих расходов увеличиваются незначительно;

- сокращаются расходы на средства массовой информации (как в долях, так и в абсолютном выражении) и на физическую культуру и спорт;

- заложено незначительное сокращение доли расходов на обслуживание государственного долга;

- расходы на межбюджетные трансферты в 2019 году по сравнению с оценкой возможного исполнения бюджета 2018 году снижаются.

Таблица 5 – Структура расходов федерального бюджета, млн. рублей

Наименования разделов	2018 год оценка*	2019 год	2020 год	2021 год
ВСЕГО	17 229 300,5	18 037 246,1	18 994 250,3	20 026 029,9
<i>Условно утвержденные</i>			474 856,3	1 001 301,5
<i>%% к общему объему расходов</i>			2,5	5,0
ВСЕГО (без учета условно утвержденных)	<u>17 229 300,5</u>	<u>18 037 246,1</u>	<u>18 519 394,0</u>	<u>19 024 728,4</u>
<i>в том числе:</i>				
Общегосударственные вопросы	1 392 169,0	1 406 513,8	1 428 457,8	1 539 852,5
<i>%% к ВВП</i>	1,4	1,3	1,3	1,3
<i>доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)</i>	8,1	7,8	7,7	8,1
Национальная оборона	3 032 674,0	2 914 213,2	3 019 470,3	3 160 158,8
<i>%% к ВВП</i>	3,0	2,8	2,7	2,7
<i>доля в общем объеме расходов, %</i>	17,6	16,2	16,3	16,6
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 115 884,4	2 247 427,5	2 216 594,2	2 295 906,7
<i>%% к ВВП</i>	2,1	2,1	2,0	1,9
<i>доля в общем объеме расходов, %</i>	12,3	12,5	12,0	12,1
Национальная экономика	2 437 521,1	2 655 675,8	2 602 211,0	2 813 759,5
<i>%% к ВВП</i>	2,4	2,5	2,4	2,4
<i>доля в общем объеме расходов, %</i>	14,1	14,7	14,1	14,8
Жилищно-коммунальное хозяйство	157 147,0	192 183,4	197 070,3	187 603,5
<i>%% к ВВП</i>	0,2	0,2	0,2	0,2
<i>доля в общем объеме расходов, %</i>	0,9	1,1	1,1	1,0
Охрана окружающей среды	99 961,4	197 118,2	230 876,3	267 484,1

Наименования разделов	2018 год оценка*	2019 год	2020 год	2021 год
<i>%% к ВВП</i>	0,1	0,2	0,2	0,2
<i>доля в общем объеме расходов, %</i>	0,6	1,1	1,2	1,4
Образование	729 470,6	829 207,5	847 085,8	881 312,5
<i>%% к ВВП</i>	0,7	0,8	0,8	0,7
<i>доля в общем объеме расходов, %</i>	4,2	4,6	4,6	4,6
Культура, кинематография	112 925,8	125 308,5	116 184,9	122 068,0
<i>%% к ВВП</i>	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>доля в общем объеме расходов, %</i>	0,7	0,7	0,6	0,6
Здравоохранение	558 925,2	653 172,8	918 417,1	855 949,3
<i>%% к ВВП</i>	0,6	0,6	0,8	0,7
<i>доля в общем объеме расходов, %</i>	3,2	3,6	5,0	4,5
Социальная политика	4 642 167,1	4 890 484,7	4 924 078,4	4 757 691,7
<i>%% к ВВП</i>	4,6	4,6	4,4	4,0
<i>доля в общем объеме расходов, %</i>	26,9	27,1	26,6	25,0
Физическая культура и спорт	70 837,6	54 689,8	54 864,9	49 455,6
<i>%% к ВВП</i>	0,1	0,1	0,0	0,0
<i>доля в общем объеме расходов, %</i>	0,4	0,3	0,3	0,3
Средства массовой информации	84 002,5	75 043,8	68 388,1	68 654,9
<i>%% к ВВП</i>	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>доля в общем объеме расходов, %</i>	0,5	0,4	0,4	0,4
Обслуживание государственного и муниципального долга	824 310,9	852 087,7	967 563,7	1 095 005,6
<i>%% к ВВП</i>	0,8	0,8	0,9	0,9
<i>доля в общем объеме расходов, %</i>	4,8	4,7	5,2	5,8
Межбюджетные трансферты общего характера	971 303,9	944 119,7	928 131,2	929 825,6
<i>%% к ВВП</i>	1,0	0,9	0,8	0,8
<i>доля в общем объеме расходов, %</i>	5,6	5,2	5,0	4,9

* - показатели сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2018 г.

Настораживает практически отсутствие роста расходов на экономическое развитие, что не в полной мере соответствует заявленному курсу на модернизацию экономики.

Влияние бюджета на экономику страны наиболее характеризует такой показатель как удельный вес расходов государственного сектора в ВВП. Данные таблицы 6 свидетельствуют, что по отношению к ВВП расходы федерального бюджета в 2012-2015 годы оставались стабильными, в 2016 году доля расходов в ВВП увеличилась, с 2017 года произошло снижение доли расходов в ВВП и эта тенденция прослеживается и в проекте федерального закона о федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020-2021 гг.

Таблица 6 – Динамика расходов федерального бюджета по отношению к ВВП, в %

Год	ВВП*, млрд. руб.	Расходы**, млрд. руб.	Доля расходов в ВВП
2012	68 163,9	12 895,0	18,9
2013	73 133,9	13 342,9	18,2
2014	79 199,7	14 831,6	18,7
2015	83 387,2	15 620,3	18,7
2016	86 148,6	16 416,4	19,1
2017	92 037,2	16 420,3	17,8
2018	98 234,0	17 229,3	17,5
2019	105 820,0	18 037,3	17,0
2020	110 732,0	18 519,4	16,7
2021	118 409,0	19 024,7	16,1

*2012-2017 гг. – по данным Федеральной службы государственной статистики

(http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/#)

2018-2021 гг. – по данным федеральных законов о федеральных бюджетах на соответствующий год

Рост бюджетных расходов положительно влияет на экономику страны и в свою очередь вызывает рост ВВП. Россия по сравнению со странами ОЭСР характеризуется невысоким уровнем государственных расходов относительно масштабов национальной экономики, следовательно, планируемое снижение расходов федерального бюджета требует обоснования и оценки с точки зрения влияния на темпы экономического роста.

Анализ социальных расходов федерального бюджета

Эксперты МАСО¹ считают, что социальное обеспечение² является ключом к долгосрочному социально-экономическому развитию. По их мнению, европейская история показывает, что эффективные экономические и эффективные системы социального обеспечения могут расти рука об руку и что последняя не является тормозом для первой. Расходы из публичных источников на социальное обеспечение наряду с бюджетными расходами на образование, культуру обеспечивают развитие человеческого капитала важным фактором экономического роста.

¹ Международная ассоциация социального обеспечения.

² В соответствии с документами МАСО и МОТ социальное обеспечение трактуется шире, чем социальное обеспечение как подраздел раздела «Социальная политика» классификации расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации», включает расходы на выплату пенсий, медицинскую помощь, социальное обслуживание.

Именно поэтому расходы федерального бюджета социальной направленности должны обеспечивать наряду с расходами других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2019-2021 гг. решение следующих национальных целей развития Российской Федерации, определенных Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 19.07.2018 № 444) и Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года (утв. Правительством РФ 29.09.2018):

- обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации;

- повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году - до 80 лет);

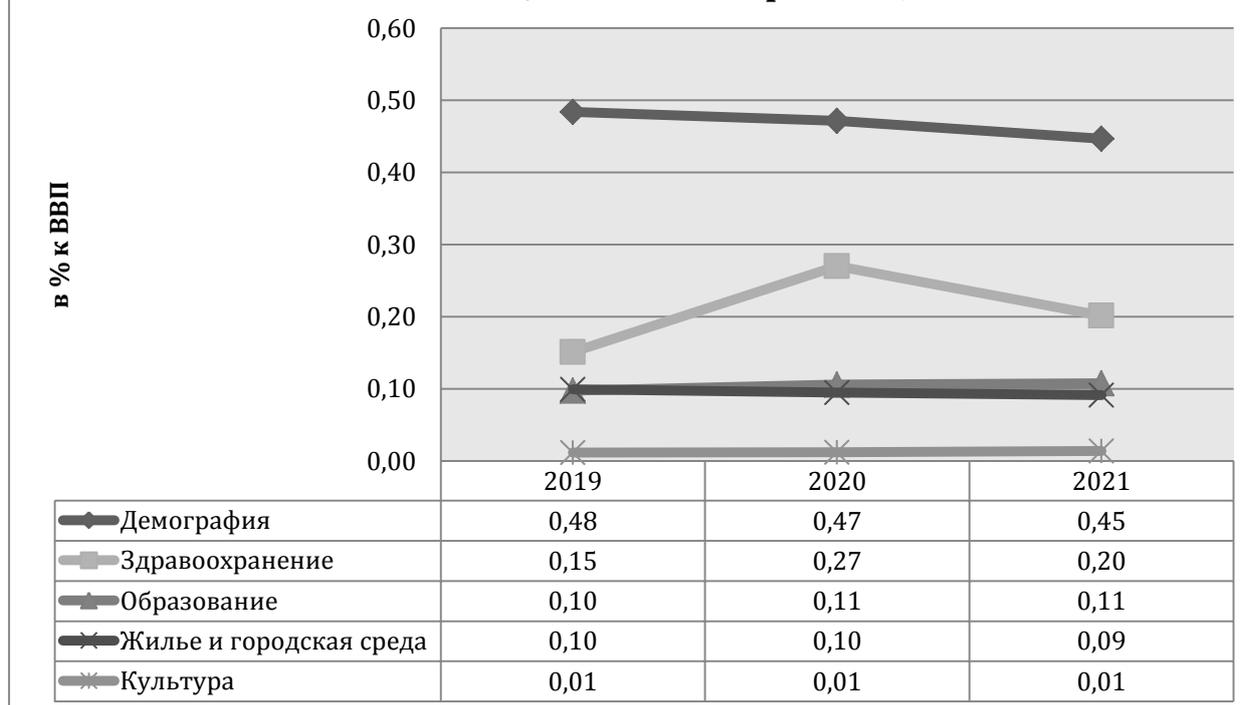
- обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции

- снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации;

- улучшение жилищных условий не менее 5 млн. семей ежегодно.

Параметры финансового обеспечения национальных проектов социальной направленности за счет средств федерального бюджета представлены на рисунке 2.

Рисунок 2 - Расходы федерального бюджета на национальные проекты, в % к ВВП



Данные рисунка 2 показывают, что в % к ВВП расходы федерального бюджета на национальные проекты занимают незначительный размер, однако средства федерального бюджета не являются единственным источником финансирования национальных проектов, они дополняют расходы других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Впервые в приложенных законопроекту документах сделана попытка показать нацеленность федерального бюджета на определенную социальную группу. Так, т.н. «Детский бюджет» включает расходы на профилактические прививки детям, развитие материальной базы детских поликлиник и больниц, создание «яслей» - содействие занятости жизни», строительство и модернизацию школ, поддержку центров развития детей, пособия на детей, источником выплат которых является федеральный бюджет и т.д. Расходы федерального бюджета на эти цели составляют более 700 млрд рублей или 0,7% к ВВП.

Вместе с тем показатели бюджетных ассигнований на финансирование государственных программ и в разрезе разделов классификации расходов бюд-

жетов бюджетной системы Российской Федерации по законопроекту отличаются от указанных расходов федерального бюджета на национальные проекты соответствующих направлений. На рисунках 3-4 приведены данные за 2016 и 2017 год в соответствии с фактическими показателями об исполнении федерального бюджета на кассовой основе, показатели на 2019-2021 гг. приведены в соответствии с законопроектом.

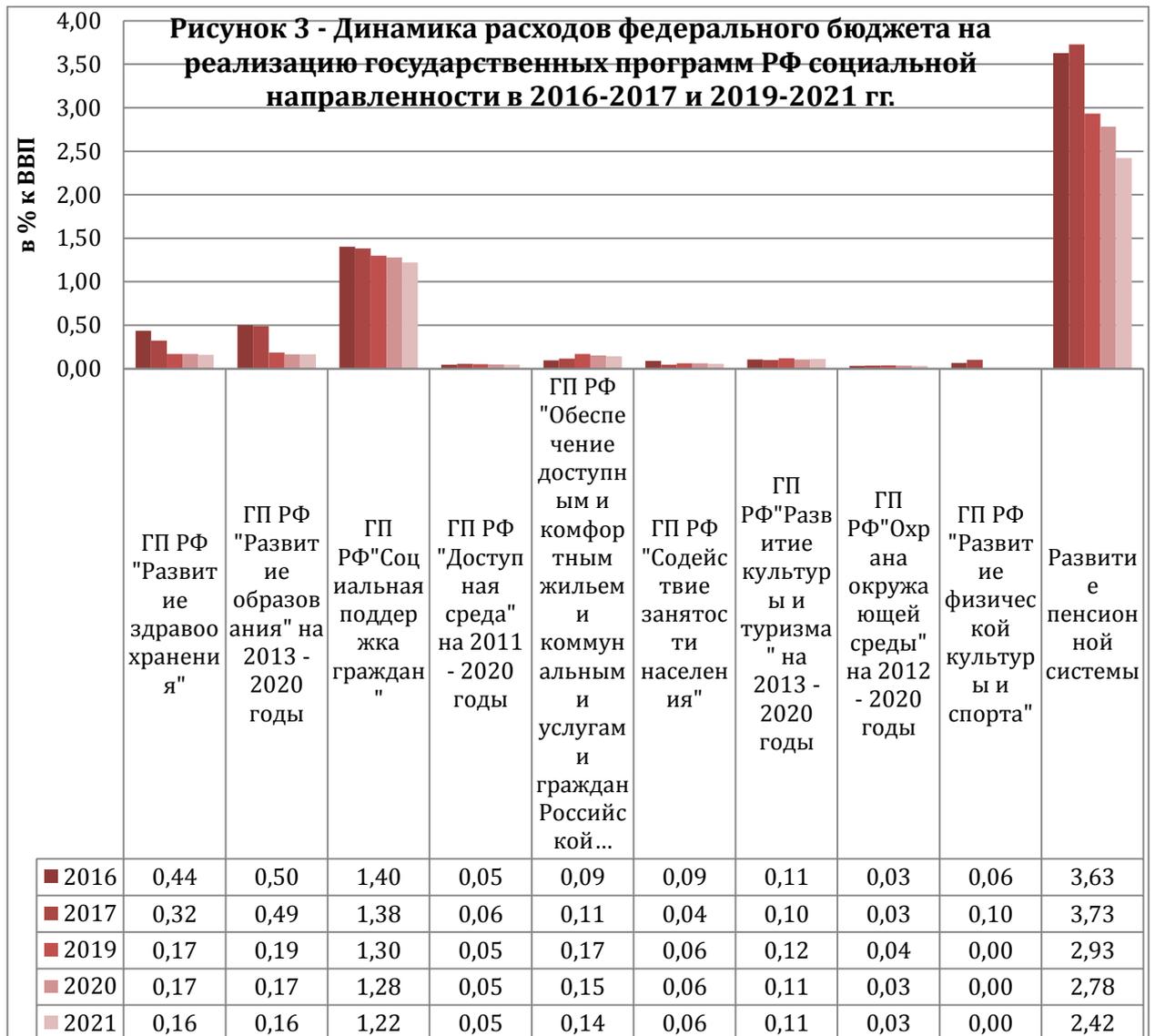
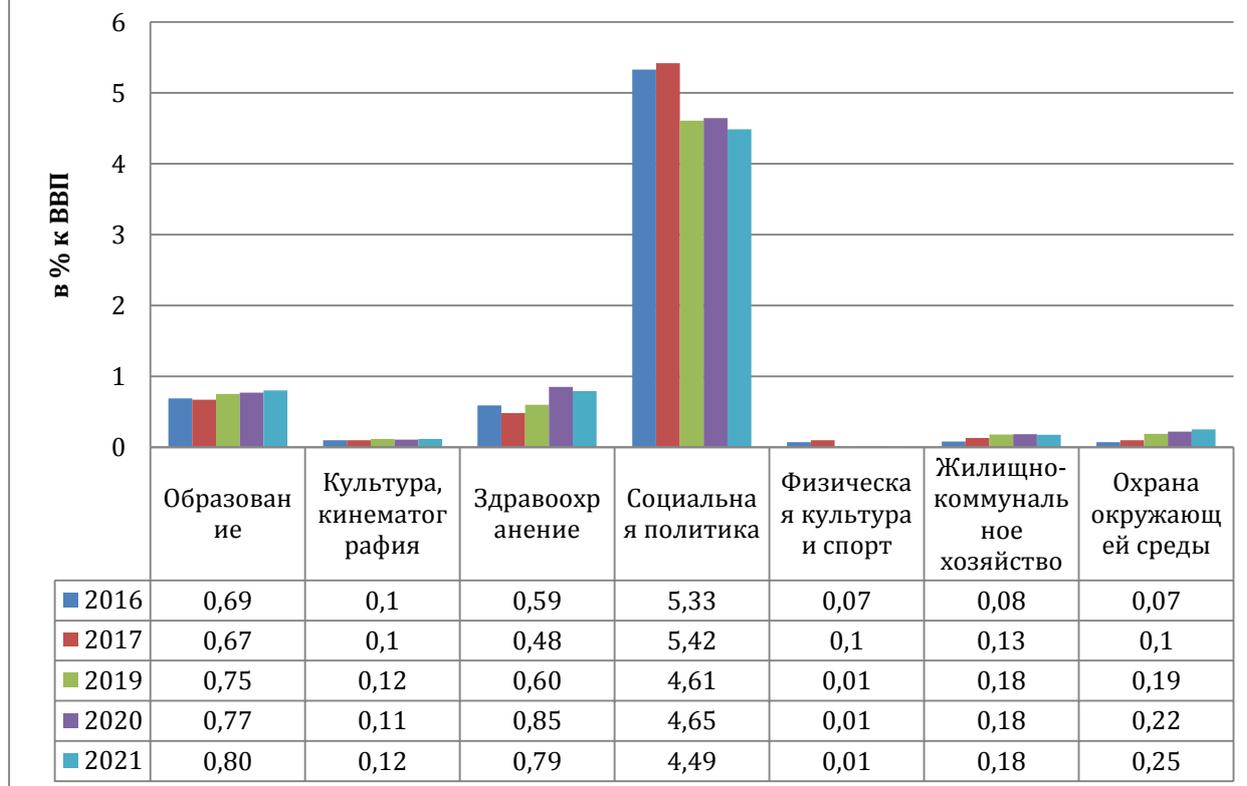


Рисунок 4 - Структура расходов федерального бюджета в разрезе разделов функциональной классификации в 2016-2021 гг. (в % к ВВП)



В соответствии с Основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по прогнозу составят в 2020-2021 около 12% ВВП, в т.ч. за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета – около 2%. Расходы государственных внебюджетных фондов, которые имеют только социальную направленность, составят около 11% к ВВП. В целом за счет всех бюджетов бюджетной системы, включая бюджеты государственных внебюджетных фондов, расходы по разделу «Социальная политика», который охватывает выплату пенсий и пособий, социальное обслуживание, взносы на ОМС неработающего населения, составят около 12% от ВВП. В целом расходы социальной направленности в 2019-2021 годах составляют более 21% ВВП или 62% расходов бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов (см. рисунок 5).



Отмечая социальную направленность бюджетов бюджетной системы и федерального бюджета в том числе, следует признать, что в части расходов на образование, здравоохранение, социальную политику расширенный бюджет в России имеет более низкий уровень по сравнению со средними показателями стран ОЭСР, особенно на здравоохранение. Кроме того, не все изменения государственной политики учтены в рамках трехлетнего периода. Так, постоянная доля расходов на образование не учитывает необходимость дополнительных расходов для переобучения граждан предпенсионного возраста в условиях повышения пенсионного возраста.

Характеристика расходов на предоставление межбюджетных трансфертов

В проекте Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» предусмотрен рост общего объема межбюджетных трансфертов по сравнению с показателями, утвержденными в рамках Федерального закона от 05.12.2017 №362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018

год и плановый период 2019 и 2020 годов»: в 2019 году – на 463,23 млрд. руб. (в т.ч. субсидий на 140,85 млрд. руб.), в 2020 году – на 511,66 млрд. руб. (в т.ч. субсидий на 203,36 млрд. руб.), часть которых будет направлена на оказание поддержки на условиях софинансирования Российской Федерацией в объеме 95-99% реализации регионами национальных проектов, предусмотренных в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Увеличение объемов финансового обеспечения реализации приоритетных национальных проектов за счет средств, поступающих в бюджеты субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, можно оценить положительно, поскольку это расходное обязательство Российской Федерации; кроме того, использование предоставленных средств на соответствующие цели может позволить регионам увеличить темпы экономического роста, в том числе и в рамках отдельных отраслей.

В законопроекте предусматривается также увеличение объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации по сравнению с объемами, утвержденными Федеральным законом от 05.12.2017 №362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов»: в 2019 году на 27,02 млрд. руб. в 2020 году на 25,43 млрд. руб., в 2021 году на 10,98 млрд. руб. по сравнению с объемами, предусмотренными законопроектом на 2020 год. Это осуществляется в рамках решения задачи обеспечения межрегиональной инклюзивности, поставленной еще в Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов, путем направления средств, полученных от централизации 1% налога на прибыль организаций в федеральном бюджете, на дополнительную финансовую поддержку наименее обеспеченным регионам с одновременной корректировкой методики, предусматривающей увеличение дотаций наименее обеспеченным регионам, проводящим мероприятия по приоритизации бюджетных расходов. При этом предоставление дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности увязано с проведением структурных бюджетных и

экономических реформ на региональном уровне и сопровождается заключением соответствующих соглашений с субъектами Российской Федерации.

Следует отметить, что в составе документов, представляемых одновременно с проектом Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» отсутствуют методики и расчеты распределения отдельных видов межбюджетных трансфертов:

- 2 дотаций - на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации; на содержание объектов инфраструктуры города Байконур, связанных с арендой космодрома Байконур;

- значительного количества субсидий - на развитие материально-технической базы детских поликлиник и детских поликлинических отделений медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь; на обеспечение авиационным обслуживанием для оказания медицинской помощи; на разработку и распространение в системе среднего профессионального образования новых образовательных технологий и формы опережающей профессиональной подготовки; на создание групп дошкольного образования, присмотра и ухода за детьми дошкольного возраста; на создание ключевых центров развития детей; на реализацию программ формирования современной городской среды; на государственную поддержку отрасли культуры и др.;

- полностью иных межбюджетных трансфертов (на реализацию отдельных полномочий в области лекарственного обеспечения; на выплату региональной доплаты к пенсии; на реализацию мероприятий по содействию развития инфраструктуры субъектов Российской Федерации; на повышение эффективности службы занятости; на организацию профессионального обучения и дополнительного профессионального образования лиц предпенсионного возраста; на реновацию региональных и муниципальных учреждений отрасли культуры и др.).

Это свидетельствует о неполном соблюдении принципа прозрачности (открытости) при составлении и рассмотрении анализируемого законопроекта.

Из общего объема межбюджетных трансфертов, предусмотренных законопроектом, и составляющего на 2019 год 2095,31 млрд. руб., на 2020 год - 2153,89

млрд. руб., на 2021 год - 2013,92 млрд. руб. (приложение 31 к законопроекту) согласно приложению 33 к законопроекту распределено на 2019 год 1407,14 млрд. руб., на 2020 год – 1175,88 млрд. руб., на 2021 год – 1061,6 млрд. руб., что занимает соответственно 67,2%, 54,6% и 52,7% от запланированного объема.

Из приведенных данных следует, что поставленная в Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов задача обеспечения распределения федеральным законом о бюджете на очередной финансовый год всех субсидий и максимального количества иных межбюджетных трансфертов, обеспечение роста количества распределенных субсидий и иных межбюджетных трансфертов на плановый период *решается не в полной мере*, а это в свою очередь не способствует созданию условий, обеспечивающих предсказуемость и стабильность предоставления межбюджетных трансфертов.

Оценка бюджетных инвестиций

В целях обеспечения форсированного экономического роста необходимо ежегодно вкладывать значительные объемы финансовых ресурсов в основной капитал, наращивая производственную базу и обеспечивая рост реального сектора экономики. Как свидетельствуют данные Росстата, в 2017 году средний уровень использования денежных доходов населения России, направляемых на сбережения, составлял 8,1% общего объема доходов. При этом основная часть доходов населения (74,9%) направлялась на покупку товаров и оплату услуг. Учитывая, что приобретение товаров инвестиционного назначения (в т.ч. финансовых активов) осуществляется населением за счет сбережений, можно говорить как о недостаточной финансовой базе у населения для осуществления инвестиций, так и о склонности к потреблению. Однако учитывая важность инвестиций в основной капитал для экономики в целом следует искать дополнительные финансовые ресурсы для осуществления инвестиций.

Важность роста объема инвестиций обозначена в ряде стратегических документов Российской Федерации, к которым относятся:

- Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»;

- Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»;

- Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 01.03.2018.

В целях оценки соответствия проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов (далее – проект ФЗ № 556362-7) основным требованиям стратегических документов России в области инвестиций целесообразно проанализировать ряд целевых индикаторов, к которым относятся:

1) Объем бюджетных ассигнований федерального бюджета на осуществление бюджетных инвестиций (в абсолютном выражении);

2) Доля внутренних затрат на осуществление инвестиций в процентах к ВВП;

3) Доля программного финансирования бюджетных инвестиций в общем объеме бюджетных ассигнований на осуществление инвестиций;

4) Структура программного финансирования бюджетных инвестиций.

Рассмотрим подробнее, насколько способствуют достижению этих индикаторов объемы финансового обеспечения НИОКР согласно проекту ФЗ № 556362-7.

1. Объем бюджетных ассигнований федерального бюджета на осуществление бюджетных инвестиций (в абсолютном выражении).

Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» поставлена задача вхождения Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира. Основным макроэкономическим показателем, характеризующим экономическую мощь государства, является его валовой внутренний продукт. При этом по объемам ВВП по итогам 2017 года Россия занимает

лишь 13 место среди стран мира (см. рисунок 6) и отстает от первых 5 стран по объемам ВВП:

- от США: в 15,2 раза;
- от Китая: в 9,7 раза;
- от Японии: в 3,5 раза;
- от Германии: в 2,8 раз;
- от Великобритании: в 2,3 раза.

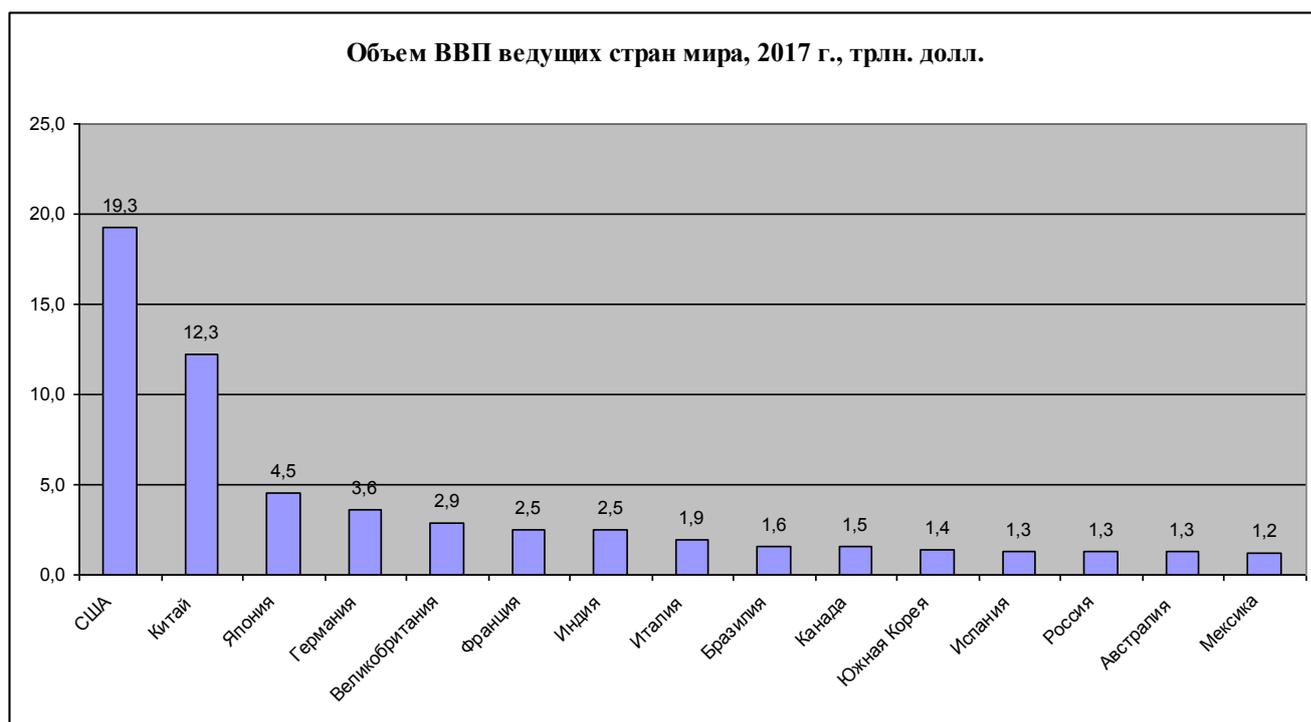


Рисунок 6 - Объем валового внутреннего продукта 15 ведущих стран мира
 Источник: составлено по данным <http://investorschool.ru/rejting-stran-po-vvp-2017>

Для обеспечения роста ВВП необходим рост внутренних инвестиций в основной капитал из различных источников, в том числе средств бюджетов. Однако динамика объемов бюджетных инвестиций в 2019-2021 гг. не показывает тенденцию к росту (см. рисунок 7). Соответственно не обеспечивается необходимый объем инвестиций и для роста ВВП.



Рисунок 7 - Динамика объема бюджетных ассигнований федерального бюджета на осуществление бюджетных инвестиций в 2012-2021 гг.

Источник: составлено по данным Росстата, данным Федерального закона от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», данным проекта ФЗ № 556362-7.

2. Доля внутренних затрат на осуществление инвестиций в процентах к ВВП.

Целевой индикатор доли внутренних затрат на осуществление инвестиций в процентах к ВВП обозначен в ряде стратегических документов России, в том числе:

- Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» – увеличение объема инвестиций не менее чем до 25 процентов внутреннего валового продукта к 2015 году и до 27 процентов - к 2018 году

- Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 01.03.2018 - увеличение инвестиций до 25 процентов от ВВП, а затем и до 27 процентов. Далее в Послании отмечается, что данная задача пока не решена. Более того, уровень внутренних инвестиций в основной капитал (в процентах к ВВП) продолжает оставаться крайне низким (см. рисунок 8).



Рисунок 8 - Динамика доли инвестиций в основной капитал в России в процентах к ВВП

Источник: Росстата, данным Федерального закона от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», данным проекта ФЗ № 556362-7.

3. Доля программного финансирования бюджетных инвестиций в общем объеме бюджетных ассигнований на осуществление инвестиций.

В Российской Федерации составление проекта федерального бюджета должно отвечать программному подходу, в том числе и в сфере бюджетных инвестиций. Согласно статье 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации: объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственных программ Российской Федерации утверждается федеральным законом о федеральном бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов федерального бюджета в соответствии с утвердившим программу нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации.

Как наглядно видно из рисунке 9, объем бюджетных ассигнований федерального бюджета на осуществление бюджетных инвестиций в 2019-2021 гг. практически полностью запланирован в рамках государственных программ, что отвечает требованиям распоряжения Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 1101-р о том, что программная структура должна охватывать большую часть расходов федерального бюджета.



Рисунок 9 - Объемы бюджетных ассигнований федерального бюджета на осуществление бюджетных инвестиций, в том числе в рамках государственных программ, в 2019-2021 гг.

Источник: составлено по данным Федерального закона от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», данным проекта ФЗ № 556362-7.

Стоит, однако, заметить, что далеко не все программные инвестиции запланированы в 2019-2021 гг. в рамках уже принятых государственных программ. Например, бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций по программе «Научно-технологическое развитие Российской Федерации», которая в настоящее время не утверждена постановлением Правительства Российской Федерации. Следовательно, не представляется возможным установить соответствие между программными объемами бюджетных инвестиций и объемами расходов федерального бюджета, оценить результативность и эффективность расходов на предоставление бюджетных инвестиций.

4. Структура программного финансирования бюджетных инвестиций.

Структура распределения бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций в разрезе государственных программ должна соответствовать приоритетным целям и задачам социально-экономического развития России. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития

Российской Федерации на период до 2024 года» к таким задачам относится улучшение качества управления следующими сферами:

- демография;
- здравоохранение;
- образование;
- жилье и городская среда;
- экология;
- безопасные и качественные автомобильные дороги;
- производительность труда и поддержка занятости;
- наука;
- цифровая экономика;
- культура;
- малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы;
- международная кооперация и экспорт.

Структура распределения бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций в разрезе государственных программ в 2018 и 2019 гг. демонстрирует, что в указанных сферах планируется осуществить явно недостаточный объем капитальных вложений (см. рисунки 10, 11).



Рисунок 10 - Структура бюджетных ассигнований федерального бюджета на осуществление бюджетных инвестиций в рамках государственных программ, в 2018 г.

Источник: составлено по данным Федерального закона от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», данным проекта ФЗ № 556362-7.



Рисунок 11 - Структура бюджетных ассигнований федерального бюджета на осуществление бюджетных инвестиций в рамках государственных программ, в 2019 г.

Источник: составлено по данным Федерального закона от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», данным проекта ФЗ № 556362-7.

Из графика на рисунке 11 видно, что приоритетами в осуществлении капитальных вложений в 2019 г. являются транспортная система, обороноспособность страны, научно-технологическое развитие России, социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя, развитие атомного энергопромышленного комплекса. Доля бюджетных инвестиций в здравоохранение, образование, жилищные программы, экологические программы остается крайне низкой.

Подводя итоги, можно констатировать, что бюджетные параметры ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций, заложенные в проект федерального закона о федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и

2021 годов (проект ФЗ № 556362-7), не в полной мере соответствуют целям и задачам социально-экономического развития России, обозначенным в стратегических документах (см. таблицу 7).

Таблица 7 – Оценка соответствия проекта ФЗ № 556362-7 стратегическим документам Российской Федерации в области инвестиций

Наименование стратегического документа Российской Федерации в области инвестиций	Нормативное значение целевого индикатора в области инвестиций	Прогнозное значение целевого индикатора в области инвестиций, по данным проекта ФЗ № 556362-7			Заключение о соответствии проекта ФЗ № 556362-7 стратегическому документу
		2019	2020	2021	
<i>1. Объем бюджетных ассигнований федерального бюджета на осуществление бюджетных инвестиций (в абсолютном выражении)</i>					
Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»	1-5 место в числе ведущих экономик стран мира	10-13 место	10-13 место	10-13 место	Не соответствует
<i>2. Доля внутренних затрат на осуществление инвестиций в процентах к ВВП</i>					
Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»	Доля инвестиций в основной капитал в процентах к ВВП – 27%	10,3%	9,9%	9,2%	Не соответствует
Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 01.03.2018	Доля инвестиций в основной капитал в процентах к ВВП – 27%	10,3%	9,9%	9,2%	Не соответствует
<i>3. Доля программного финансирования бюджетных инвестиций в общем объеме бюджетных ассигнований на осуществление инвестиций</i>					
Бюджетный кодекс Российской Федерации (ст. 179)	Соответствие объемов бюджетных ассигнований на осуществление инвестиций утвержденным Правительством Российской Федерации государственным программам	Не утверждена государственная программа Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»			Соответствует частично
Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 N 1101-р	Доля программного финансирования бюджетных инвестиций: 90-100%	94,0%	92,5%	92,7%	Соответствует
<i>4. Структура программного финансирования бюджетных инвестиций</i>					

Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»	Приоритетные задачи: - демография; - здравоохранение; - образование; - жилье; - экология; - наука и др.	Приоритетные задачи: - транспорт - обороноспособность - наука и технологии, - Республика Крым и г. Севастополь, - атомный комплекс	Соответствует частично
---	---	---	------------------------

Источник: составлено по данным <http://investorschool.ru/rejting-stran-po-vvp-2017>, данным Росстата, данным Федерального закона от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», данным проекта ФЗ № 556362-7.

Анализ расходов федерального бюджета на научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки

Одной из важнейших задач социально-экономического развития России согласно Посланию Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в 2018 году является создание новых знаний, технологий, компетенций, являющихся на сегодняшний день важнейшим конкурентным преимуществом любой страны. Ключевую роль в данном процессе играют фундаментальные и прикладные научные исследования, в рамках которых генерируются новые теоретические знания о закономерностях явлений или наблюдаемых фактах, а также новые технологии по применению в практике полученных в ходе фундаментальных научных исследований теоретических знаний.

Важность развития НИОКР обозначена в ряде стратегических документов Российской Федерации, к которым относятся:

- Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»;

- Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»;

- Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 01.12.2016 № 642);

- Указ Президента Российской Федерации от 07.07.2011 № 899 «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации»

- Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.12.2011 № 2227-р);

- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р).

Реализация задач по развитию НИОКР в России во многом определяется достаточностью вложения финансовых ресурсов в НИОКР, в том числе за счет средств федерального бюджета. В целях оценки соответствия проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов (далее – проект ФЗ № 556362-7) основным требованиям стратегических документов России в области НИОКР целесообразно проанализировать ряд целевых индикаторов, к которым относятся:

- 1) Объем внутренних затрат на НИОКР (в абсолютном выражении);
- 2) Доля внутренних затрат на НИОКР в процентах к ВВП;
- 3) Доля программного финансирования научных исследований в общем объеме бюджетных ассигнований на НИОКР;
- 4) Объем финансирования научных исследований в форме грантов научных фондов.

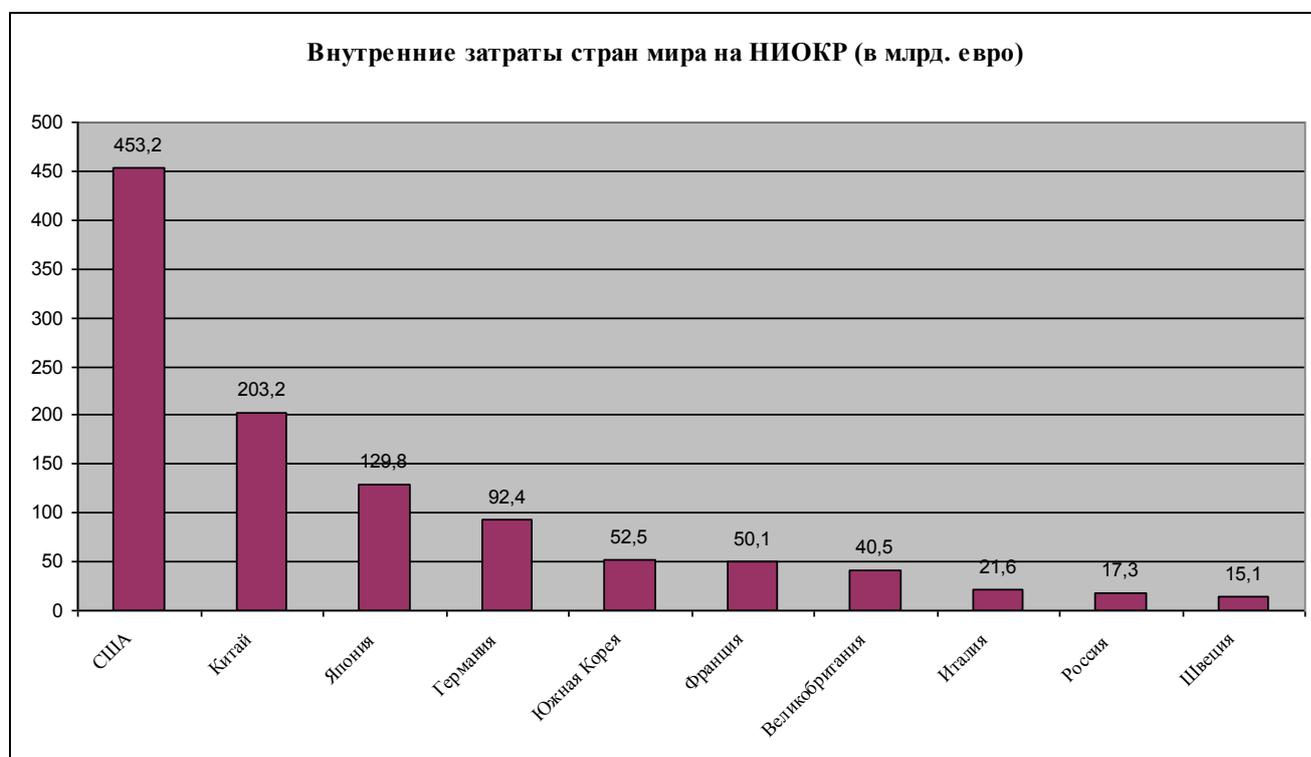
Рассмотрим подробнее, насколько способствуют достижению этих индикаторов объемы финансового обеспечения НИОКР согласно проекту ФЗ № 556362-7.

1. Объем внутренних затрат на НИОКР (в абсолютном выражении)

Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» поставлена задача обеспечения присутствия Российской Федерации в числе пяти ведущих стран мира, осуществляющих научные исследо-

вания и разработки в областях, определяемых приоритетами научно-технологического развития. При этом по объемам внутренних затрат на НИОКР Россия в настоящее время занимает лишь 9 место среди стран мира (см. рисунок 12). Более того, по объемам внутреннего финансирования НИОКР Россия отстает от первых 5 стран по объемам финансирования:

- от США: в 26 раз;
- от Китая: в 12 раз;
- от Японии: в 7 раз;
- от Германии: в 5 раз;
- от Южной Кореи: в 3 раза.



Риснок 12 - Объемы внутреннего финансирования НИОКР 10 ведущих стран мира

Источник: составлено по данным статистической службы Европейского союза (Евростата)

Отметим, что в 2018-2021 гг. наблюдается значительный рост объемов внутреннего финансирования НИОКР в России (см. рисунок 13), однако даже объем внутренних затрат на НИОКР 2021 года остается недостаточным для вхождения России в пятерку ведущих государств мира.

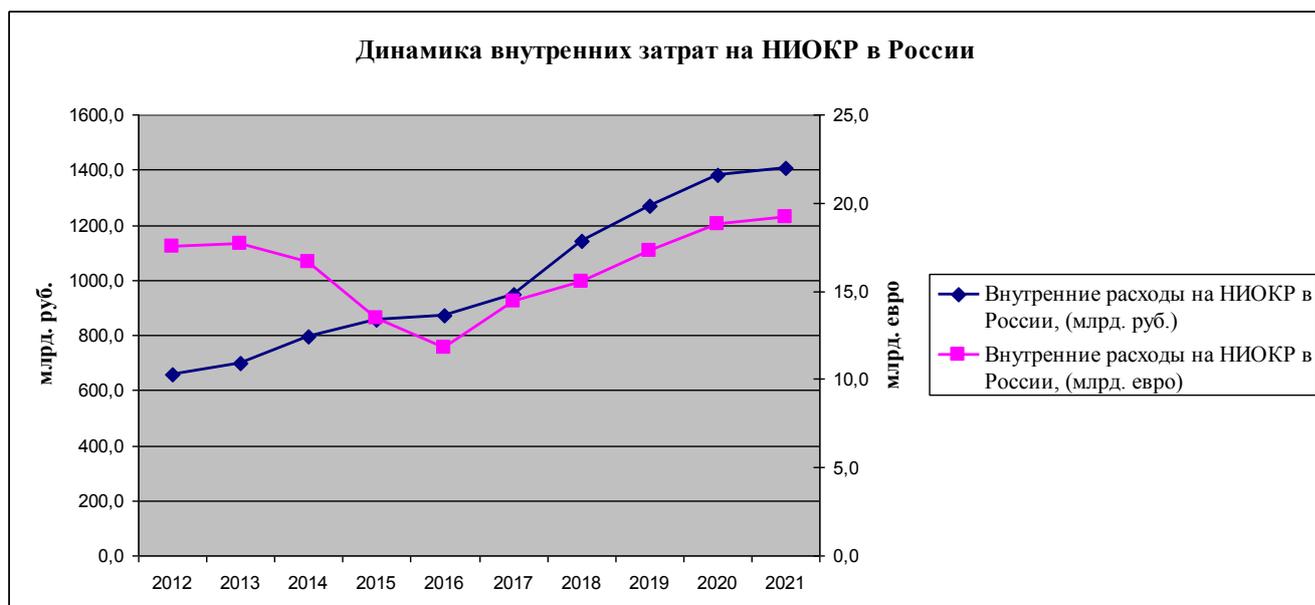


Рисунок 13 - Динамика внутренних затрат на НИОКР в России

Источник: составлено по данным статистической службы Европейского союза (Евростата), данным Росстата, данным Федерального закона от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», данным проекта ФЗ № 556362-7.

Таким образом, задача по вхождению России в число пяти ведущих стран мира, осуществляющих научные исследования и разработки, не находит отражение в представленном проекте ФЗ № 556362-7.

2. Доля внутренних затрат на НИОКР в процентах к ВВП (показатель интенсивности научных исследований).

Данный показатель является основным в методике ОЭСР при определении степени значимости расходов на НИОКР в обеспечении интенсивного социально-экономического роста экономики. Отметим, что целевой индикатор доли внутренних затрат на НИОКР в процентах к ВВП обозначен и в ряде стратегических документов России в области регулирования НИОКР, в том числе:

- в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» - опережающее увеличение внутренних затрат на научные исследования и разработки за счет всех источников по сравнению с ростом валового внутреннего продукта страны;

- в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» - увеличение к 2015 году внутренних затрат на исследования и разработки до 1,77 процента внутреннего валового продукта с увеличением доли образовательных учреждений высшего профессионального образования в таких затратах до 11,4 процента;

- в Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года – повышение внутренних затрат на исследования и разработки до 2,5-3 процентов валового внутреннего продукта к 2020 году, из них больше половины - за счет частного сектора;

- в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года – расходы на НИОКР (частные и государственные расходы) должны достигнуть 3 процента валового внутреннего продукта.

Динамика доли внутренних затрат на НИОКР в России в процентах к ВВП (см. рисунок 14) показывает, что поставленные стратегическими документами задачи, в целом не достигаются в 2019-2021 гг.



Рисунок 14 - Динамика доли внутренних затрат на НИОКР в России в процентах к ВВП

Источник: составлено по данным статистической службы Европейского союза (Евростата), данным Росстата, данным Федерального закона от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном

бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», данным проекта ФЗ № 556362-7.

Максимальная доля внутренних затрат на НИОКР в России в процентах к ВВП запланирована к достижению в 2020 году (1,25%), но остается, тем не менее, крайне низкой, по сравнению с целевыми индикаторами, обозначенными в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» (1,77%), Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (2,5-3%) и в Концепции-2020 (3%). Кроме того, доля внутренних затрат на НИОКР в России в процентах к ВВП значительно ниже аналогичного показателя передовых государств мира (см. рисунок 15). По указанному показателю Россия занимает 21 место среди стран мира. При этом опережающего роста внутренних затрат на НИОКР, по сравнению с ростом ВВП, по данным проекта ФЗ № 556362-7, в 2019-2021 гг. не предполагается.

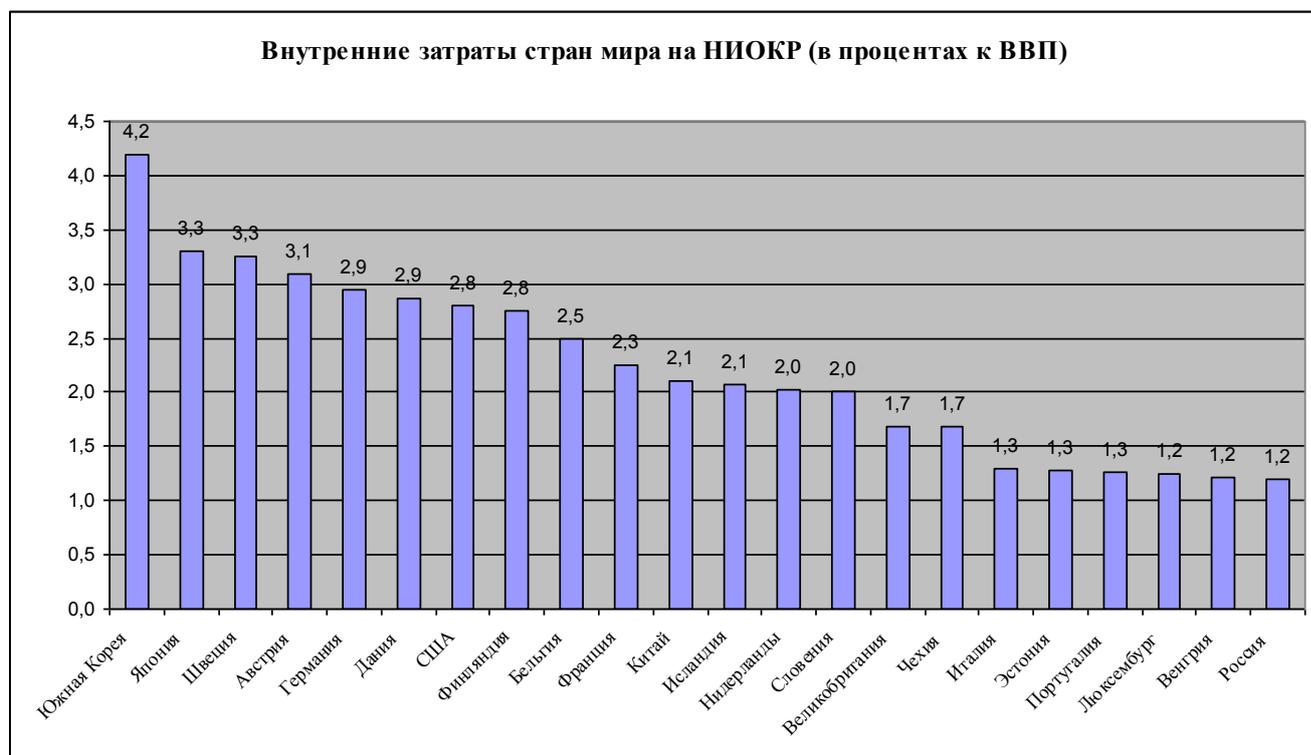


Рисунок 15 - Доля внутреннего финансирования НИОКР ведущих стран мира (в процентах к ВВП)

Источник: составлено по данным статистической службы Европейского союза (Евростата)

3. Доля программного финансирования научных исследований в общем объеме бюджетных ассигнований на НИОКР.

Программное финансирование является основным инструментом финансирования НИОКР в большинстве развитых стран мира. В их числе: США, Китай, Германия, Япония, Австрия, Великобритания, Франция и другие страны. Средства научным организациям и университетам на проведение фундаментальных и прикладных научных исследований поступают преимущественно по каналам государственных и государственно-частных научных программ, в первую очередь связанных с приоритетными отраслями развития науки и техники.

В Российской Федерации составление проекта федерального бюджета также должно отвечать программному подходу, в том числе и в научной сфере. Согласно статье 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации: объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственных программ Российской Федерации утверждается федеральным законом о федеральном бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов федерального бюджета в соответствии с утвердившим программу нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации.

Как наглядно видно на рисунках 16, 17, объем расходов федерального бюджета на проведение фундаментальных и прикладных научных исследований практически в полном объеме запланирован в рамках государственных программ, что отвечает требованиям распоряжения Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 N 1101-р о том, что программная структура с самого начала должна охватывать большую часть расходов федерального бюджета.

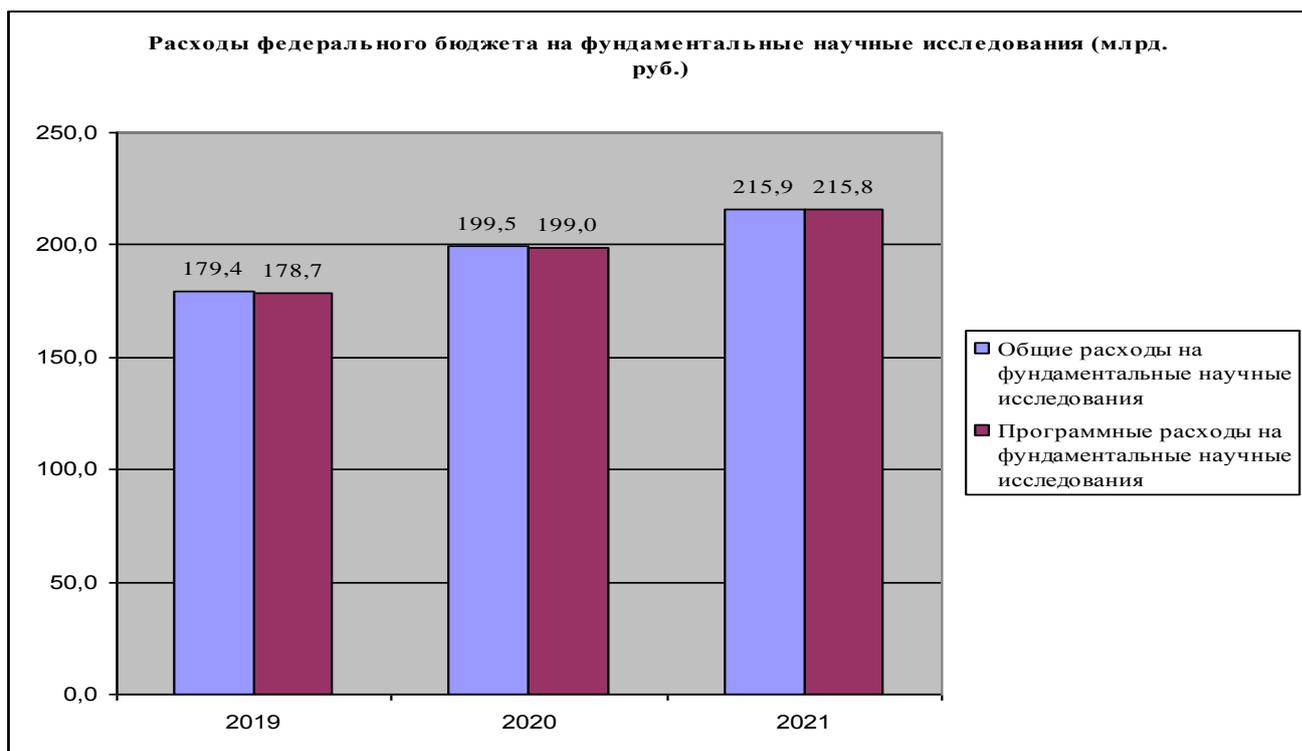


Рисунок 16 - Объемы расходов федерального бюджета на фундаментальные научные исследования, в том числе в рамках государственных программ, в 2019-2021 гг.

Источник: составлено по данным проекта ФЗ № 556362-7.

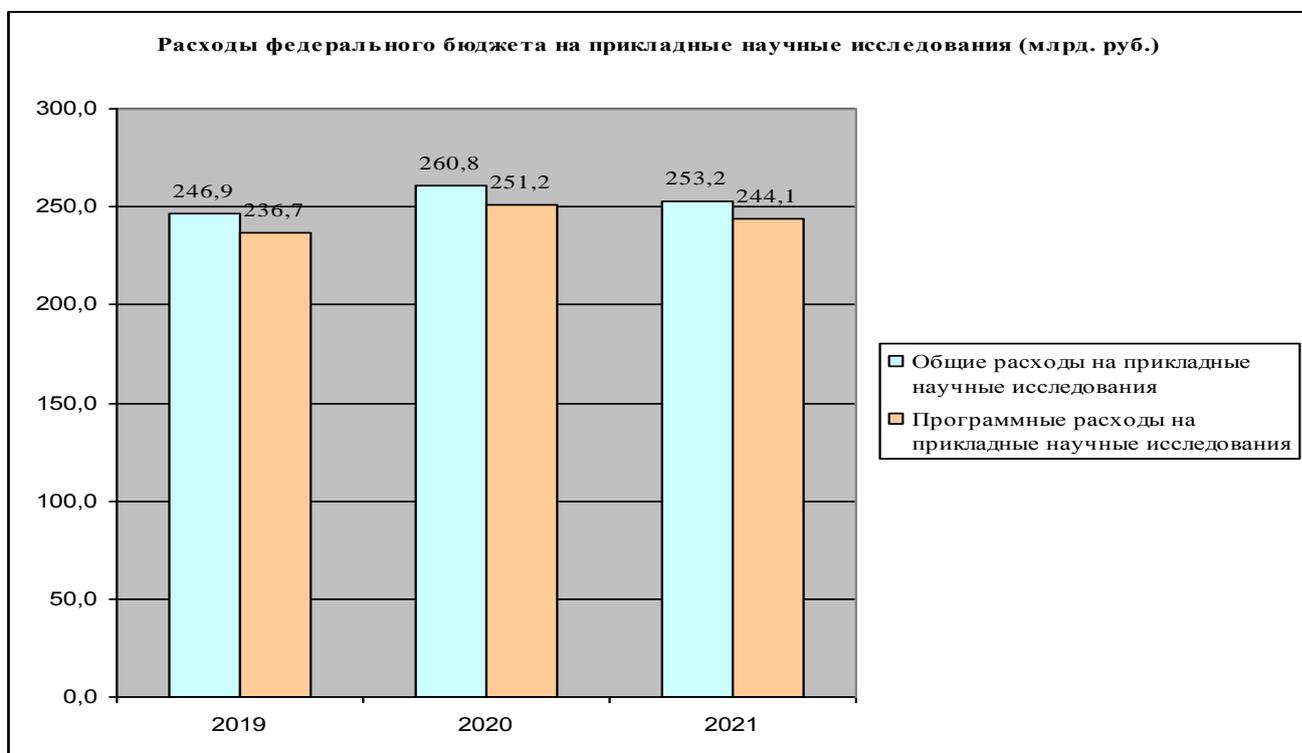


Рисунок 17 - Объемы расходов федерального бюджета на прикладные научные исследования, в том числе в рамках государственных программ, в 2019-2021 гг.

Источник: составлено по данным проекта ФЗ № 556362-7.

Расходы федерального бюджета на фундаментальные и прикладные научные исследования в разрезе государственных программ представлены наглядно на рисунках 18, 19.

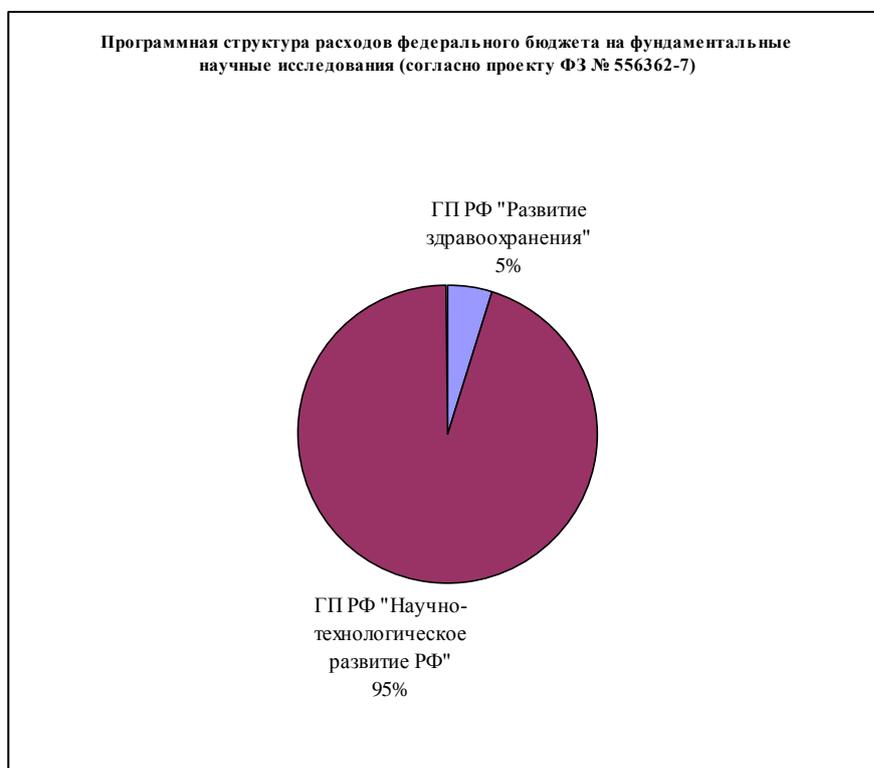


Рисунок 18 - Программная структура расходов федерального бюджета на фундаментальные научные исследования в 2019 г.

Источник: составлено по данным проекта ФЗ № 556362-7.



Рисунок 19 - Программная структура расходов федерального бюджета на прикладные научные исследования в 2019 г.

Источник: составлено по данным проекта ФЗ № 556362-7.

Основная часть расходов на фундаментальные научные исследования предоставляется в рамках государственной программы Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации», которая в настоящее время не утверждена постановлением Правительства Российской Федерации. Следовательно, не представляется возможным установить соответствие между программными объемами финансирования фундаментальных научных исследований и объемами расходов федерального бюджета, оценить результативность и эффективность расходов на фундаментальные научные исследования.

Аналогичное отсутствие закрепления бюджетных расходов на основании программных объемов финансирования имеет место и в области прикладных научных исследований, где 17% бюджетных расходов также приходится на государственную программу Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации».

Таким образом, требования статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации в проекте ФЗ № 556362-7 в области финансирования фундаменталь-

ных научных исследований практически полностью не выполняется, в области финансирования прикладных научных исследований – частично не выполняется.

4. Объем финансирования научных исследований в форме грантов научных фондов.

Грантовое финансирование НИОКР является еще одним распространенным инструментом финансирования НИОКР в практике ведущих стран мира. Оно встречается в США, Германии, Австрии, Японии, Китае, других государствах. Отличительной особенностью данного инструмента финансирования является его адресный характер, обеспечивающий дополнительное финансовое обеспечение отдельных научных коллективов и ученых.

В Российской Федерации также поставлена задача по расширению финансирования НИОКР в форме грантов. Так, Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» установлен целевой ориентир увеличения к 2018 году общего объема финансирования государственных научных фондов до 25 млрд. рублей. Согласно данным Федерального закона от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», данным проекта ФЗ № 556362-7 указанный ориентир достигнут (см. рисунок 20).

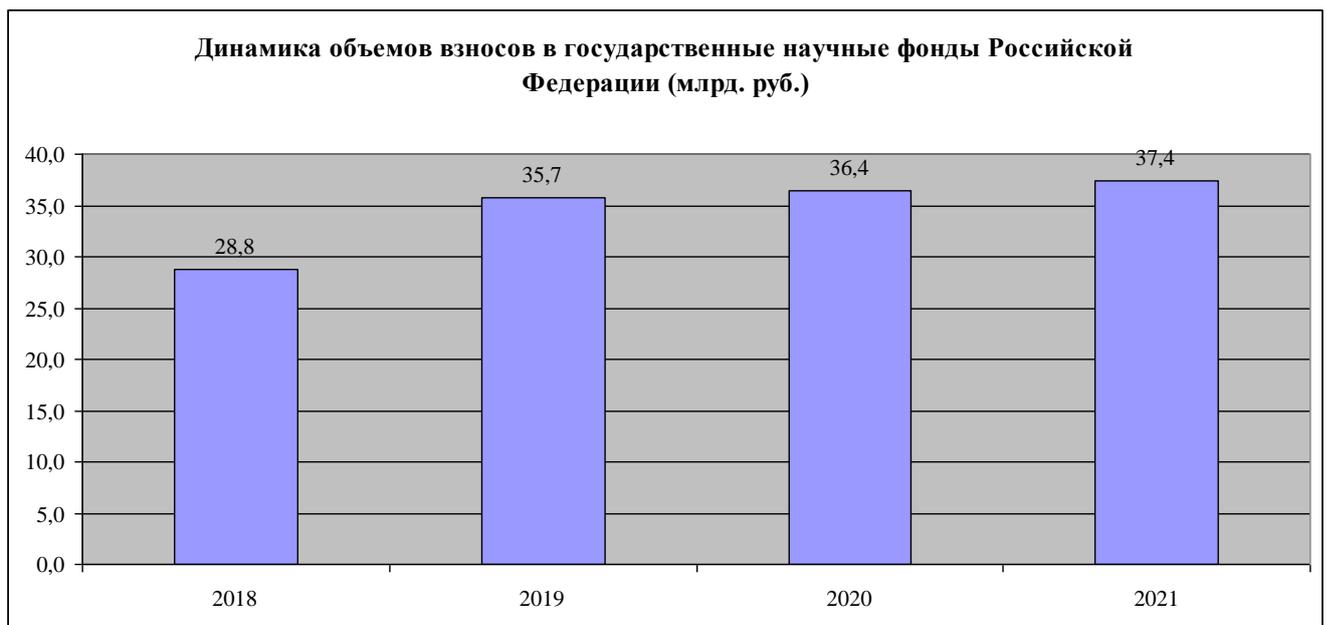


Рисунок 20 - Динамика объемов взносов в государственные научные фонды Российской Федерации в 2018-2021 гг.

Источник: составлено по данным Федерального закона от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», данным проекта ФЗ № 556362-7.

Подводя итоги, можно констатировать, что бюджетные параметры расходов на НИОКР, заложенные в проект федерального закона о федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов (проект ФЗ № 556362-7), не в полной мере соответствуют целям и задачам научно-технологического развития России, обозначенным в стратегических документах(см. таблицу 8).

Таблица 8 - Оценка соответствия проекта ФЗ № 556362-7 стратегическим документам Российской Федерации в области НИОКР

Наименование стратегического документа Российской Федерации в области НИОКР	Нормативное значение целевого индикатора НИОКР	Фактическое значение целевого индикатора НИОКР, по данным проекта ФЗ № 556362-7			Заключение о соответствии проекта ФЗ № 556362-7 стратегическому документу
		2019	2020	2021	
<i>1. Объем внутренних затрат на НИОКР (в абсолютном выражении)</i>					
Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»	1-5 место в числе ведущих стран мира по внутренним затратам на НИОКР	9 место	9 место	9 место	Не соответствует
<i>2. Доля внутренних затрат на НИОКР в процентах к ВВП</i>					
Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»	Положительная динамика доли внутренних затрат на НИОКР в процентах к ВВП	1,2%	1,25%	1,19%	Соответствует частично
Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»	1,77%	1,2%	1,25%	1,19%	Не соответствует
Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 го-	2,5-3%	1,2%	1,25%	1,19%	Не соответствует

да					
Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года	3%	1,2%	1,25%	1,19%	Не соответствует
<i>3. Доля программного финансирования научных исследований в общем объеме бюджетных ассигнований на НИОКР</i>					
Бюджетный кодекс Российской Федерации (ст. 179)	Соответствие объемов бюджетных ассигнований на НИОКР утвержденным Правительством Российской Федерации государственным программам	Не утверждена государственная программа Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»			В области фундаментальных научных исследований – не соответствует В области прикладных научных исследований – соответствует частично
Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 N 1101-р	Доля программного финансирования НИОКР: 95-100%	98%	98%	98%	Соответствует
<i>4. Объем финансирования научных исследований в форме грантов научных фондов.</i>					
Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»	Минимальный объем финансирования государственных научных фондов – 25 млрд. рублей.	35,7	36,4	37,4	Соответствует

Источник: составлено по данным статистической службы Европейского союза (Евростата), данным Росстата, данным Федерального закона от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», данным проекта ФЗ № 556362-7.

Анализ динамики государственного долга Российской Федерации

Государственный долг может привести к долгосрочной политической зависимости, бюджетному кризису, поэтому его динамичное снижение свидетельствует о положительных изменениях в экономике и проводимой финансовой политике государства. Эффективность проводимой государством долговой политики помогают показатели, предусмотренные в законопроекте (см. таблицу 9).

Таблица 9 – Отдельные показатели, характеризующие государственный долг Российской Федерации, %

№	Показатель	2019	2020	2021	Пороговое значение
1	Отношение государственного долга Российской Федерации	13,13	14,21	14,88	≤20,0

	к ВВП				
2	Доля расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации в общем объеме расходов бюджета	4,72	5,09	5,46	$\leq 10,0$
3	Отношение государственного долга Российской Федерации к доходам федерального бюджета	69,70	77,82	83,99	$\leq 100,0$
4	Доля государственного внутреннего долга Российской Федерации в общем объеме государственного долга Российской Федерации	73,86	73,81	76,62	$\geq 65,0$

При этом отдельные документы (Основные направления долговой политики Российской Федерации и государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков») содержат разные показатели, не установленные в бюджетном законодательстве Российской Федерации (см. таблицу 10). То есть существует несогласованность показателей государственного долга в документах стратегического планирования, что снижает обоснованность планирования показателей по управлению государственным долгом Российской Федерации. Вместе с тем, риски недостижения пороговых значений заданных показателей законопроекта, минимальны.

Таблица 10 – Комплиментарность показателей государственного долга, учитываемых в нормативных правовых документах Российской Федерации

№	Показатели долговой устойчивости	Бюджетный кодекс Российской Федерации	ОНДП	ГП-40 ³
1	Отношение государственного долга к ВВП		*	
2	Доля расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации в общем объеме расходов федерального бюджета		*	*
3	Отношение государственного долга Рос-		*	*

³ Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (с изменениями на 29 марта 2018 года).

	сийской Федерации к доходам Федерального бюджета			
4	Доля государственного внутреннего долга Российской Федерации в общем объеме государственного долга Российской Федерации			*
5	Отношение государственного внешнего долга Российской Федерации к годовому объему экспорта товаров и услуг		*	
6	Отношение годовой суммы платежей на погашение и обслуживание государственного долга Российской Федерации к доходам федерального бюджета		*	*

Согласно IMF: Staff guidance note for public debt sustainability analysis in market-access countries ⁴ государственный долг считается устойчивым, если «первичное сальдо бюджета позволяет стабилизировать его при реализации наиболее вероятных для конкретной экономики кризисных сценариев». При этом установлены следующие пороговые значения уровня государственного долга: для развивающихся стран - 50% ВВП; для развитых стран – 60% ВВП.

Величина государственного долга согласно законопроекту на 2019-2021 годы существенно увеличивается (см. рисунок 21) за счет повышения как внешних, так и внутренних заимствований и к 2021 году составляет 17619 млрд. руб., что на 11460 млрд. руб. превышает значение аналогичного показателя в 2013 году. Несмотря на это отношение государственного долга к ВВП в 14,9% относительно рекомендуемых 60% позволяет государству наращивать заимствования.

⁴ <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/050913.pdf>

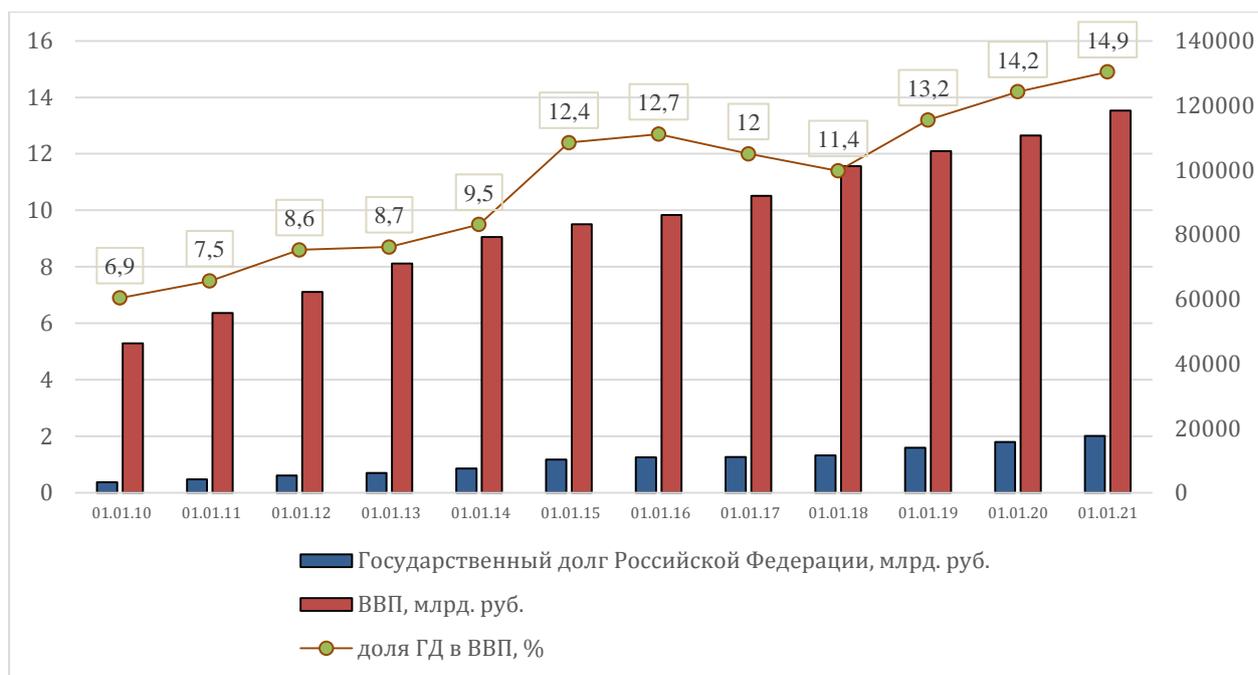


Рисунок 21 – Отношение государственного долга Российской Федерации к ВВП, %

Вместе с тем, рост государственного долга не является критическим, о чем свидетельствуют как пороговые значения вышеназванных документов, так и статистика МВФ, согласно которой Россия занимает 175 место (19,43% ВВП)⁵. Однако данная статистика формируется без учета корпоративных долгов российских организаций с государственным участием. Включение корпоративного долга организаций с государственным участием в общую структуру государственного долга значительно повысит его значения и ухудшит положение страны в международных рейтингах.

Наряду с увеличением государственного долга, увеличиваются расходы на его обслуживание (см. рисунок 22), которые к 2021 году составят 0,92% ВВП против 0,51% в 2013 году, что является негативной тенденцией.

⁵ Япония – 250% ВВП, США – 107% ВВП.

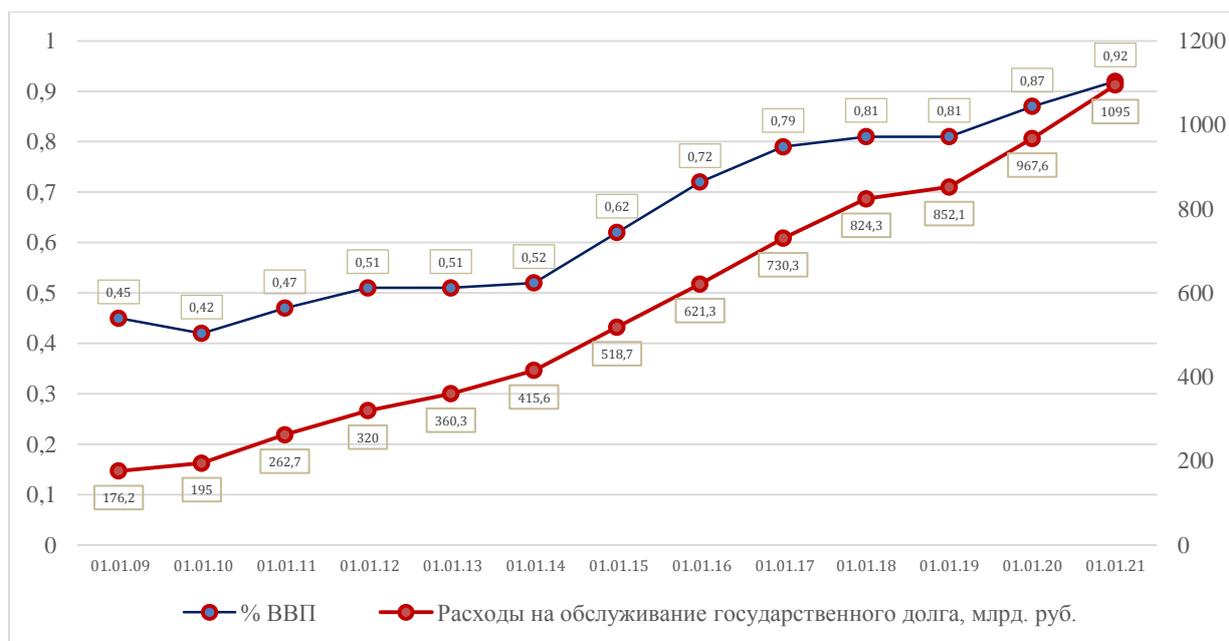


Рисунок 22 - Динамика расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации в 2009-2021 годах

Тем не менее данные значения вполне вписываются в рекомендации IMF: Staff guidance note for public debt sustainability analysis in market-access countries⁶, где рекомендуемые расходы по обслуживанию государственного долга составляют 10% ВВП для развивающихся стран и 15% ВВП - для развитых.

Незначительные положительные изменения наблюдаются в структуре государственного долга, большую часть которого по законопроекту приходится на внутренний долг Российской Федерации (см. рисунок 23).

Тем не менее, доля внутреннего долга общей структуре увеличивается незначительно, что сохраняет зависимость Российской Федерации от внешнеэкономической конъюнктуры.

⁶ <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/050913.pdf>

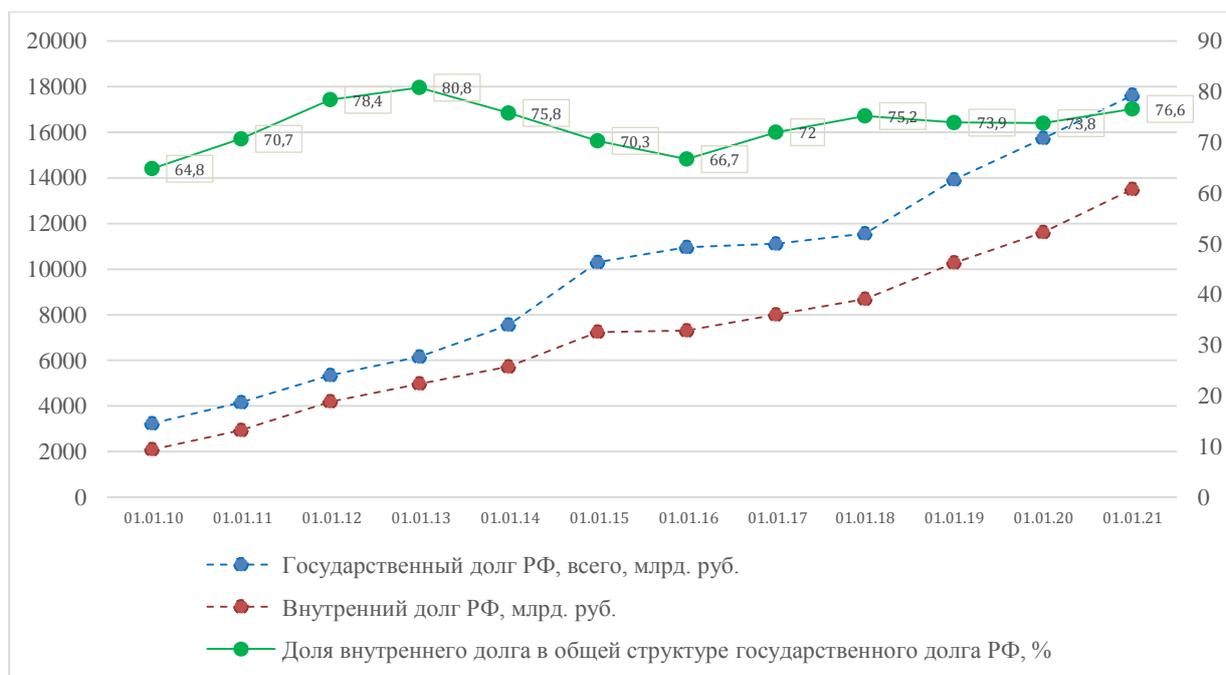


Рисунок 23 - Динамика государственного внутреннего долга Российской Федерации

Начиная с 2013 года государственный внутренний долг Российской Федерации включает только государственные гарантии и государственные ценные бумаги (ОФЗ-ПК, ОФЗ-ПД, ОФЗ-н, ОФЗ-ИН, ОФЗ-АД, ГСО-ФПС, ГСО-ППС, ОВОЗ) (см. рисунок 24).

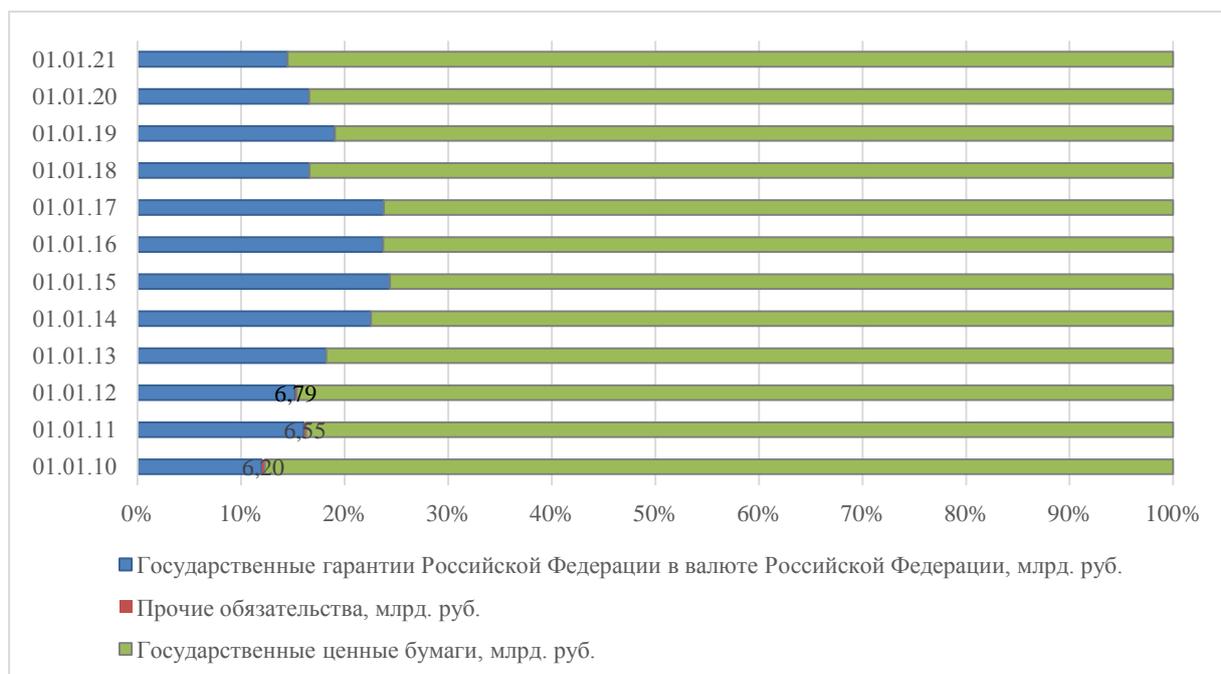


Рисунок 24 - Структура государственного внутреннего долга Российской Федерации

Превалирование в структуре государственного внутреннего долга государственных облигаций, размещаемых на внутреннем долговом рынке, сохраняется и в 2019-2021 гг., что может привести к замещению инвестиций в реальный сектор экономики государственными ценными бумагами в портфелях инвесторов.

В структуре внешнего долга большую долю занимает задолженность по внешним облигационным займам (38500, 35400 и 38800 млн. долл.) и государственные гарантии Российской Федерации в иностранной валюте, величина которых согласно Законопроекта в 2019-2020 гг. увеличивается (1597, 1714 и 1785 млн. долл. соответственно).

Источники финансирования дефицита федерального бюджета сформированы в соответствии со ст. 94 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Объем предусмотренных законопроектом источников финансирования дефицита бюджета (приложение 39 к законопроекту) соответствует прогнозируемому объему профицита за соответствующий период.

Ключевое место в структуре источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета занимают изменения остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета в течение соответствующего финансового года. В свою очередь, большая доля источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета приходится на иные источники внешнего финансирования дефицита федерального бюджета, не включающие долговые обязательства и кредиты иностранных государств в иностранной валюте. Такая структура источников финансирования дефицита федерального бюджета должна дополнительно оцениваться в Основных направлениях долговой политики Российской Федерации и Бюджетном прогнозе Российской Федерации на период до 2036 года с точки зрения влияния на денежный и финансовый рынки и ликвидность банковской системы страны, а также бюджетных рисков и выбора адекватных инструментов управления.