



МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение
высшего образования

«Российский экономический университет
имени Г. В. Плеханова»

(ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г. В. Плеханова»)

Стрмянный пер., дом 36, Москва, ГСП-7, 117997

Тел.: (499)236-30-70, факс: (495) 958-27-54.

E-mail: rector@rea.ru http://www.rea.ru

ОКПО 02068686, ОГРН 1037700012008

ИНН/КПП 7705043493/770501001

11.10.2018 № 01.04-01/1833

На № _____ от _____

Председателю Комитета
по бюджету и налогам
Государственной Думы
Федерального Собрания РФ
Макарову А.М.

Уважаемый Андрей Михайлович!

Направляем Вам заключение на проект федерального закона № 556362
«О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 20
лет», подготовленное учеными Российского экономического университе
та им. Г.В. Плеханова.

Приложение: вышеупомянутое на 27 стр.

И.о. ректора

В.Г. Минашкин

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования**

«Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова»



ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова на
проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый
период 2020 и 2021 годов»**

Заключение на проект федерального бюджета «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (далее – проект) подготовлено на основе материалов проекта федерального бюджета «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2019 и 2020 годов (далее – Основные направления).

При подготовке Заключения Университетом учитывалась необходимость реализации в проекте федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов ключевых приоритетов и целей положения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ Президента РФ), Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года.

1. Анализ сценарных условий формирования проекта федерального бюджета на 2019–2021 г.г.

В основу показателей проекта федерального бюджета на 2019 г. и на плановый период до 2021 г. как и в предыдущем бюджетном цикле *заложен «базовый» вариант прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов (далее – прогноз, (табл.1)).* Данный прогноз исходит из более благоприятной оценки ключевых конъюнктурных макроэкономических параметров в 2019–2020 г.г. (более плавного снижения цен на нефть под давлением быстрого роста добычи нефти в США и валютного курса рубля к доллару, большего увеличения объемов добычи нефти Россией в результате изменения параметров соглашения об ограничении добычи роста объема экспорта нефти странами ОПЕК) в сравнении с их значениями в указанные отчетные периоды в законе о федеральном бюджете № 362–ФЗ, и менее благоприятной оценки ключевых внутренних показателей российской экономики (динамики роста ВВП, объема инвестиций в основной капитал, уровня инфляции) в 2019–2020 г.г. в сравнении с их значением в законе о федеральном бюджете № 362–ФЗ вследствие влияния роста налоговой нагрузки, высокой вероятности усиления антироссийских санкций и ответных мер на них. Как и в прошлогоднем варианте прогноза, основными драйверами роста российской экономики будут являться рост внутреннего потребительского спроса и инвестиционной активности.

Как следует из пояснительной записки к проекту, ключевым условием ускорения экономического роста до уровня выше 3-х процентов является прирост инвестиций в основной капитал на 7,6% в 2020 г. и 6,9% в 2021 г. и повышение их доли в валовом внутреннем продукте до 18,9% в 2020 г. и 19,7% в 2021 г. Достижение этих показателей планируется за счет реализации национальных целей и ключевых приоритетов на период до 2024 года, заданных Указом Президента, и учета меры, предусмотренных Планом действий Правительства Российской Федерации по ускорению темпов роста инвестиций. В результате этих действий оценка показателя валового накопления основного капитала без учета ценностей достигнет установленного в Указе Президента РФ целевого значения свыше 25 процентов к 2023 г. (табл.2). Таким образом, несмотря на то, что представленный проект федерального бюджета сформирован на основе базовых показателей прогноза, *в нем отражены также целевые показатели роста экономики как результат активных мер в области бюджетной политики.*

Таблица 1 – Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации в 2018–2021 г.г.и на период до 2024 г., базовый сценарий¹

Наименование	2017 год (отчет)	2018 год (оценка*)	2019 год			2020 год			2021 год	
			Закон № 362– ФЗ	Законо– проект	Δ к закон у, %	Закон № 362– ФЗ	Законо– проект	Δ к закон у, %	Законо– проект	Δ к законо– проекту на 2020 год, %
Цены на нефть Urals, долл./барр.	53,0	69,6	41,6	63,4	152,4	42,4	59,7	140,8	57,9	97,0
Цены на газ (среднеконтракт ные включая страны СНГ), долл./тыс. куб. м	181,8	216,4	156,0	211,5	135,6	156,0	210,1	134,7	211,2	100,5
ВВП, млрд. руб.	92 037	101 164	103 228	105 820	102,5	110 237	110 732	100,4	118 409	106,9
Рост ВВП, %	1,5	1,8	2,2	1,3		2,3	2,0		3,1	
Инвестиции в основной капитал, млрд. руб.	15 967	17 241	19 230	18 671	97,1	21 176	20 966	99,0	23 362	111,4
В т.ч. % в ВВП	17,3	17,0	18,6	17,6	94,6	19,2	18,9	98,4	19,7	104,2
Прибыль прибыльных организаций, млрд. руб.	22 169	23 252	23 051	24 148	104,8	25 010	24 997	99,9	26 803	107,2
Инфляция (ИПЦ), % к декабрю пред. года	2,5	3,4	4,0	4,3		4,0	3,8		4,0	
Курс доллара, рублей за доллар США	58,3	61,7	66,9	63,9	95,5	68,0	63,8	93,8	64,0	100,3
Фонд заработной платы, млрд. руб.	20 821	22 811	23 729	24 208	102,0	24 942	25 576	102,5	27 308	106,8
Объем экспорта нефти, млн. тонн	252,6	255,7	264,7	257,7	97,4	266,7	259,2	97,2	257,3	99,3
Объем экспорта природного газа, млрд. куб. м.	212,8	216,2	202,4	209,9	103,7	206,4	217,5	105,4	220,0	101,1
Объем экспорта нефтепродуктов, млн. тонн	148,4	150,0	150,0	152,0	101,3	151,0	152,0	100,7	153,0	100,7
Объем добычи нефти, млн. тонн	546,5	549,0	553,0	557,0	100,7	553,0	562,0	101,6	562,0	100,0
Объем добычи газа, млрд. куб. м.	691,6	708,7	672,0	710,2	105,7	685,0	724,0	105,7	730,1	100,8

¹ Данные пояснительной записки к проекту закона о федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 г.г.

В то же время, существует риск недостижения указанных показателей прироста инвестиций в основной капитал в 2020 г. при сохранении низкой кредитной активности компаний и негативных настроений бизнеса, находящихся под воздействием высокой волатильности финансовых рынков и ожиданий ужесточения антироссийских санкций.

Таблица 2.– Прогнозные значения ключевых факторов устойчивого экономического роста российской экономики на период до 2024 года

Показатели	Единица Измерения	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
		Прогноз							
ВВП, номинальный объем	млрд. руб.	92037	100519	106154	111558	119385	128074	137715	148258
ВВП, темп роста	% г/г	101,5	101,9	101,4	102,0	103,1	103,2	103,2	103,3
Инвестиции в основной капитал									
Номинальный объем	млрд. руб.	15967	17339	18775	21088	23498	26135	29039	32183
Темп роста	% г/г	104,4	103,5	103,1	107,6	106,9	106,6	106,4	106,1
к ВВП	%	17,3	17,2	17,7	18,9	19,7	20,4	21,1	21,7
Валовое накопление основного капитала без учета ценностей									
к ВВП	%	21,0	20,9	21,5	22,9	23,9	24,8	25,6	26,3
Реальная заработная плата работников организаций	% г/г	102,9	106,3	100,8	101,5	102,3	102,8	102,8	102,8
Реальные располагаемые денежные доходы населения	% г/г	99,3	103,4	100,7	101,4	102,0	102,3	102,3	102,4
Численность рабочей силы	млн.чел.	75,7	75,7	75,9	76,1	76,2	76,3	76,4	76,5
Численность занятых в экономике	млн.чел.	71,7	72,1	72,2	72,4	72,6	72,7	72,9	73,0
Производительность труда	%	102,0	101,5	101,2	101,8	102,8	103,1	103,0	103,1

Еще одним фактором, тормозящим, на наш взгляд, активный экономический рост, является медленный прирост реальных заработных плат, обеспечивающий динамику реально располагаемых доходов и как следствие – покупательный спрос в экономике. После эффекта высокой базы в 2018 г. (ожидаемый прирост +6,3%), вызванного повышением заработной платы в бюджетном секторе, значение этого показателя будет на уровне ниже 2017 г. (+0,8% в 2019 г., +1,5% в 2020 г. и +2,3% в 2021 г.). Это не позволит выйти показателю прироста реально располагаемых доходов на устойчивый уровень выше 3-х процентов до 2022 г. В этой связи существует риск, что в условиях ухудшения процентных условий кредитования, в т.ч. по розничному кредитованию, отставания динамики реальных доходов от динамики ВВП, оживление потребительской активности населения как ключевого фактора поддержания ускоренного роста экономики в 2019–2021 г.г. может не произойти.

Кроме того, в прогнозе наблюдается устойчивое превышение темпа роста производительности труда над темпами роста реальной заработной платы, начиная с 2019 г. (табл. 2). Т.е. производительность труда будет расти быстрее реальных заработных плат. Это означает отсутствие индексации заработных плат, прежде всего, в бюджетной сфере. Учитывая, что реальные доходы населения до 2018 г. снижались четыре подряд, считаем, что рост потребительского спроса, поставленный в качестве ключевого драйвера экономического роста, может быть получен за счет опережающего роста зарплаты над производительностью труда.

Как отмечалось выше, при формировании показателей прогноза, заложенных в параметры проекта федерального бюджета на 2019–2021 г.г. *учитывается вклад структурных изменений, предложенных Правительством Российской Федерации*. К ним относятся:

- 1) реализация 12 национальных проектов, охватывающих ключевые направления социально-экономического развития страны, и комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры;
- 2) реализация плана по повышению уровня инвестиционной активности, в т.ч. по улучшению инвестиционного климата, повышению долгосрочной предсказуемости экономического развития, росту уровня конкуренции и эффективности компаний с государственным участием, формированию новых источников финансирования инвестиционной активности, а также изменению отраслевого регулирования;
- 3) пенсионная реформа, направленная на ускоренный рост уровня пенсионного обеспечения.

Однако, *обоснование конкретного вклада (в процентных пунктах) каждой из предложенных в пакете мер в темпы роста ВВП пояснительная записка не содержит*. В то же время, при формировании параметров проекта федерального бюджета на 2018–2020 г.г., т.е. в текущем бюджетном цикле, Правительством РФ был также предложен ряд долгосрочных структурных мер, заложенных в темпы роста ВВП, начиная с 2018 г., которые включали программу льготного кредитования малого и среднего бизнеса, создание на базе Внешэкономбанка «фабрики проектного финансирования», создание эффективного механизма государственно-частного партнерства на принципах «инфраструктурной ипотеки». Но в пояснительной записке к проекту бюджета на предстоящий бюджетный цикл никакой оценки реализации данных мер с точки зрения их вклада в ВВП не дается. Вместо этого предлагается новый комплекс мер также без оценки преемственности их воздействия на экономику в рассматриваемом периоде. Практика

трехлетнего бюджетного планирования после 2014 г. как параметров социально-экономического развития, так и параметров федерального бюджета свидетельствует, что *утверждаемые в плановые периоды показатели к следующему бюджетному циклу претерпевают серьезные изменения*, что делает затруднительным оценку преемственности и эффективности мер бюджетной политики в отчетном периоде.

Что касается п.3. предложений Правительства РФ в части реализации пенсионной реформы, то считаем, что само по себе повышение пенсионного возраста без экономически обоснованного и законодательно утвержденного пакета мер в части изменения механизма расчета страховой пенсии, восстановления системы накопительного пенсионного страхования, уточнения и детализации льготных категорий населения по выходу на досрочную пенсию и других вопросов назвать пенсионной реформой не представляется возможным.

2. Анализ ключевых параметров проекта федерального бюджета на 2019–2021 г.г.

Параметры проекта федерального бюджета России *сформированы в полном соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ и действующей моделью бюджетных правил.*

Анализ проекта федерального бюджета на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 г.г. позволил выявить следующие *принципиальные его особенности*:

- 1) увеличение объемов доходов и расходов федерального бюджета в 2019–2020 г.г. в абсолютном и относительном выражении в сравнении с их значениями в законе о федеральном бюджете № 362–ФЗ (т.е. с параметрами текущего бюджетного цикла) при более плавной динамике их снижения в 2019-2021 г.г. по отношению к ВВП;
- 2) формирование федерального бюджета с положительным сальдо (профицитом) в течение всего прогнозного периода 2019-2021 г.г.;
- 3) попытка приоритизации расходов федерального бюджета в направлении расходов стратегического развития и утверждение в их составе 12 национальных проектов (программ);
- 4) увеличение ставок по отдельным федеральным налогам, доходы от которых подлежат зачислению в федеральный бюджет, а также дополнение состава нефтегазовых доходов федерального бюджета новыми источниками;

- 5) формирование дополнительного целевого источника финансирования национальных проектов – Фонда развития, финансируемого за счет государственных заимствований;
- 6) значительный рост объемов государственных заимствований в сравнении с их предельными объемами в законе о федеральном бюджете в текущем бюджетном цикле;
- 7) беспрецедентный рост резервов в Фонде национального благосостояния за период 2019-2021 г.г. за счет дополнительных нефтегазовых доходов;
- 8) отказ от использования средств Фонда национального благосостояния на финансирование дефицита федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации;
- 9) увеличение объема государственного долга за период 2019-2021 г.г. более чем на 6 трлн. руб. с ростом в нем доли государственного внутреннего долга;
- 10) сокращение объемов межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ в 2020-2021 г.г. в абсолютном и относительном выражении.

Оценка ключевых параметров доходов проекта федерального бюджета в трехлетний период показывает *смену тренда их формирования в сравнении с утвержденными параметрами в предыдущем бюджетном цикле с резкого сокращения на заметный рост* как в номинальном (более 128% в 2019 г., 124% в 2020 г.), так и в реальном выражении (22,9% и 19,5% соответственно). Исключение составят доходы федерального бюджета в 2021 г. – их объем в реальном выражении снизится на 0,2%. В относительном выражении существенный прирост объема доходов к ВВП в 2019 г. (+ 3,8% к ВВП) сменится последующим плавным снижением в 2020–2021 г.г. на 0,7% к ВВП и на 0,5% к ВВП соответственно. (табл.3). Номинальные расходы федерального бюджета имеют более медленную динамику роста – 110% в 2019–2020 г.г. и 105% в 2021 г. По отношению к ВВП их уровень будет находиться в пределах 17% за весь трехлетний период.

Наиболее значимой особенностью федерального бюджета 2019-2021 г.г. является его формирование с профицитом в течение всего трехлетнего цикла, совокупный прогнозный объем которого за 3 года составит почти 4 трлн. руб. Наличие положительного сальдо федерального бюджета с таргетированием значения его первичного структурного дефицита на уровне, не превышающем 0,5-0,6% к ВВП, с одновременным накоплением дополнительных нефтегазовых доходов в Фонде

национального благосостояния безусловно будут способствовать повышению бюджетной стабильности и как следствие - суверенного кредитного рейтинга Российской Федерации. В условиях увеличения объемов государственных займов и повышения процентных ставок в мировой экономике это является значимым преимуществом.

Таблица 3. - Основные характеристики федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов, млрд. руб.

Наименование	2017 год (отчет)	2018 год (оценка *)	2019 год			2020 год			2021 год	
			Закон № 362- ФЗ	Законо-п роект	Δ к закону , %	Закон № 362- ФЗ	Законо- проект	Δ к закон у, %	Законо- проект	Δ к Зако нопр оект у на 2020 год, %
Доходы, всего	15 088,9	18 725,9	15 554,6	19 947,7	128,2	16 285,4	20 195,1	124,0	20 952,7	103,8
%% к ВВП	16,4	18,5	15,1	18,9		14,8	18,2		17,7	
Расходы, всего	16 420,3	17 410,6	16 373,7	18 063,2	110,3	17 155,3	19 012,1	110,8	20 044,3	105,4
%% к ВВП	17,8	17,2	15,9	17,1		15,6	17,2		16,9	
<i>в том числе условно утвержденные</i>						428,9	475,3	110,8	1 002,2	210,9
<i>%% к общему объему расходов</i>						2,5	2,5		5,0	
Дефицит (-) / Профицит (+)	-1 331,4	+1 321,9	-819,1	+1 884,5		-869,8	+1 183,1		+908,4	76,8
%% к ВВП	1,4	1,3	0,8	1,8		0,8	1,1		0,8	
Ненефтегазовый дефицит	-7 303,3	-7 384,8	-6066,6	-6 413,8	105,7	-6 310,2	-6 753,2	107,0	-7 109,8	105,3
%% к ВВП	7,9	7,3	5,9	6,1		5,7	6,1		6,0	

Вместе с тем, формирование профицита и значительных резервов как правило означает возможность сохранения налоговой нагрузки на бизнес и население для стимулирования их хозяйственной активности. Однако намерения сохранить или снизить налоговую нагрузку за счет избыточных доходов ни в Основных направлениях, ни в пояснительной записке не просматривается. Более того, исходя из предпринимаемых мер по повышению доходов федерального бюджета, можно увидеть, что налоговая нагрузка на бизнес и население в следующем бюджетном цикле будет возрастать, как за счет роста ставок отдельных налогов и неналоговых (квазифискальных) платежей, так и за счет ужесточения налогового администрирования.

3. Анализ динамики и структуры доходов федерального бюджета и мер по их повышению

Рост доходов федерального бюджета обусловлен пересмотром прогнозных значений цен на нефть и газ, закладываемых при формировании их планового объема, в сторону увеличения (по нефти – более 20 долл. за барр. в 2019 г. и более 17 долл. за барр. в 2020 г. , по газу – более 55 долл. за 1 куб.м в 2019–2020 г.г.), а также увеличением объёмов экспорта и импорта нефтегазовых ресурсов. В то же время, базовая цена на нефть, используемая при расчете базового объема нефтегазовых доходов, останется в рамках действующего бюджетного правила. Таким образом, *предельные расходы федерального бюджета будут как и раньше ориентированы на базовый объем нефтегазовых и ненефтегазовых доходов*, что соответствует требованиям бюджетного правила, на основании которого происходит балансировка федерального бюджета. Это обусловит существенный отток дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета в Фонд национального благосостояния общей суммой за 2019–2021 г.г. в 8,778 трлн. руб., в т.ч. 3,369 трлн. руб. за 2019 г. (по среднегодовому курсу рубля к доллару, заложенному в параметры федерального бюджета). Очевидно, что в условиях резервирования по-прежнему значительного объема доходов федерального бюджета (около 17 % в 2019 г., 13,8% в 2020 г. и 12,5% в 2021 г. от общего объема доходов), *говорить о смене вектора бюджетной политики с финансовой консолидации на активное стимулирование роста экономики не приходится.*

Об этом же свидетельствует ряд мер, принятых для увеличения поступлений доходов в федеральный бюджет. Так, увеличение ненефтегазовых и нефтегазовых доходов федерального бюджета планируется за счет следующих мероприятий:

- повышения с 1 января 2019 года ставки НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации, с 18% до 20% (дополнительные доходы федерального бюджета составят за 3 года около 2 трлн. руб., в т.ч. в 2019 г. – 495,6 млрд. руб.);
- роста поступлений доходов за счет продления на 2021 год основной ставки налога на прибыль организаций, зачисляемого в федеральный бюджет, в размере 3-х процентов (в пояснительной записке не содержится расчета дополнительных поступлений в 2021 г.);
- зачисления в федеральный бюджет 50% налога на прибыль при выполнении соглашения о разделе прибыльной продукции по проекту "Сахалин–2" (в

- пояснительной записке не содержится расчета дополнительных поступлений в 2021 г.);
- завершения налогового маневра в нефтяной отрасли (рост дополнительных доходов федерального бюджета в 2020-2021 гг. соответственно составит 253,6 и 224,7 млрд. руб.);
 - введения налога на дополнительный доход (дополнительные доходы - 87,4 млрд. руб. в 2021 г.);
 - изменения поступлений дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, за счет принятия решений по ряду крупнейших акционерных обществ, предусматривающих направление на выплату дивидендов не менее 50% их чистой прибыли (264 млрд. руб. дополнительных доходов в 2019 г.);
 - изменения ставок и нормативов зачисления по отдельным госпошлинам и введение новых госпошлин;
 - повышения ставок утилизационного сбора (45,8 млрд. руб. дополнительных доходов в 2019 г.) и др.

Согласно материалам пояснительной записки общий эффект влияния изменений налогового и бюджетного законодательства, макроэкономической ситуации и разовых факторов на нефтегазовые доходы федерального бюджета в 2019 г. составит более 1,6 трлн. руб., при чем около 46% их дополнительного увеличения обусловлено влиянием макроэкономической ситуации и 54% – влиянием изменения законодательства по налогам и сборам. Совокупный эффект влияния изменений налогового и бюджетного законодательства, макроэкономической ситуации и разовых факторов на нефтегазовые доходы федерального бюджета в 2019 г. составит минус 408,5 млрд. руб. При этом 80% этой суммы обусловлено влиянием макроэкономической ситуации и около 20 % – влиянием изменения налогового законодательства. Таким образом, *повышение доходов федерального бюджета происходит преимущественно не за счет улучшения внутренней экономической ситуации, а за счет более жестких мер в налогообложении и налоговом администрировании.*

В результате отмеченных изменений соотношение нефтегазовых и ненефтегазовых доходов в структуре доходов федерального бюджета продолжит меняться в пользу последних. Доля ненефтегазовых доходов увеличивается с 53,5 % в 2018 г. до 61,7% в 2021 г., доля нефтегазовых соответственно снижается с 46% до 38,3%.

В структуре доходов федерального бюджета существенных изменений, в отличие от их динамики, не произойдет. Хотя доля налоговых доходов за трехлетний период в

процентах к общим доходам увеличится с 74,1% в 2019 г. до 78,1% в 2021 г., это обусловлено преимущественно увеличением доли НДС в структуре доходов федерального бюджета (с 31,4% в 2018 г. до 34,5% в 2019 г. и до 37,9% в 2021 г.), как за счет роста налоговой ставки на 2%, так и за счет снижения доли таможенных пошлин в структуре доходов. Доля последних в связи с активным завершением налогового маневра в нефтегазовой сфере сокращается с 15,4% в 2019 г. до 11,5% в 2021 г. в пользу налога на добычу полезных ископаемых, рост ставки по которому за трехлетний период обеспечивает повышение его доли в доходах федерального бюджета за трехлетний цикл до с 30,4 до 31,3%. Таким образом, по-прежнему ключевыми драйверами доходов федерального бюджета являются НДС и НДСИ.

4. Анализ расходов федерального бюджета и оценка их соответствия приоритетам развития экономики

Отличительной особенностью расходов федерального бюджета в 2019–2021 г.г. является их увеличение в номинальном выражении – в среднем на 4,8–5,4 процентов к предыдущему году, начиная с 2018 г., и более чем на 10% к утвержденным их параметрам в предыдущем бюджетном цикле. Такой рост расходов обусловлен, в первую очередь, включением в их состав приоритетных национальных проектов для исполнения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204.

Наибольшее увеличение расходов в сравнении с первоначально утвержденными их значениями в 2019 и 2020 г.г. наблюдается по следующим разделам: «Охрана окружающей среды» (прирост более чем в 2 раза), «Жилищно-коммунальное хозяйство» (прирост соответственно на 62,9 и 78,4 процентов), «Здравоохранение» (прирост соответственно на 47,9 и 78,4 процентов), «Физическая культура и спорт» (прирост соответственно на 43,7 и 39,2 процентов), «Образование» (прирост соответственно на 23,4 и 23 процентов), «Межбюджетные трансферты» (прирост соответственно на 18 и 14,8 процентов), «Общегосударственные вопросы» (прирост соответственно на 12,8 и 15,4 процентов). Такой рост расходов по многим направлениям обусловлен низкими значениями их параметров, утвержденными законом о федеральном бюджете текущего (2018-2020 г.г.) бюджетного цикла (табл.4).

Если же оценивать изменение динамики расходов федерального бюджета в номинальном и реальном выражении к их уровню в 2018 г., то *наибольший прирост за трехлетний цикл демонстрируют такие их направления, как «Здравоохранение»*

(прирост на 53,2 процента в номинальном и на 36 процентов в реальном выражении), «Обслуживание государственного и муниципального долга» (прирост на 38,0 и 22,6 процентов соответственно), «Образование» (прирост на 23,0 и 6,9 процентов соответственно), «Жилищно-коммунальное хозяйство» (19,3 и 6,0 процентов соответственно). Безусловно положительно следует оценить прирост расходов на здравоохранение и образование, на чем неоднократно настаивал Университет в своих предыдущих заключениях.

Таблица 4. - Расходы федерального бюджета по разделам классификации расходов на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов

Наименования разделов	2018 год (оценка*)	2019 год			2020 год			2021 год	
		Закон № 362-ФЗ	Законо-проект	Δ к закону, %	Закон № 362-ФЗ	Законо-проект	Δ к закону, %	Законо-проект	Δ к законопроекту на 2020 год, %
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7	8=7/6*100	9	10=9/7*100
ВСЕГО	17 229 300,5	16 373 747,1	18 063 234,8	110,3	17 155 263,1	19 012 071,0	110,8	20 044 255,2	105,4
<i>Условно утвержденные</i>					428 881,6	475 301,8		1 002 212,8	
<i>%%% к общему объему расходов</i>					2,5	2,5		5,0	
ВСЕГО (без учета условно утвержденных)	17 229 300,5	16 373 747,1	18 063 234,8	110,3	16 726 381,6	18 536 769,2	110,8	19 042 042,5	102,7
<i>в том числе:</i>									
Общегосударственные вопросы	1 392 169,0	1 243 225,3	1 402 075,6	112,8	1 235 152,9	1 425 358,9	115,4	1 536 048,1	107,8
<i>%%% к ВВП</i>	1,4	1,2	1,3		1,1	1,3		1,3	
<i>доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)</i>	8,1	7,6	7,8		7,4	7,7		8,1	
Национальная оборона	3 032 674,0	2 790 662,1	2 914 222,6	104,4	2 844 627,8	3 019 480,1	106,1	3 160 168,5	104,7
<i>%%% к ВВП</i>	3,0	2,7	2,8		2,6	2,7		2,7	
<i>доля в общем объеме расходов, %</i>	17,6	17,0	16,1		17,0	16,3		16,6	
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 115 884,4	2 095 224,4	2 254 994,2	107,6	2 153 403,1	2 252 781,7	104,6	2 318 118,5	102,9
<i>%%% к ВВП</i>	2,1	2,0	2,1		2,0	2,0		2,0	
<i>доля в общем объеме расходов, %</i>	12,3	12,8	12,5		12,9	12,2		12,2	
Национальная экономика	2 437 521,1	2 357 201,1	2 639 941,6	112,0	2 333 082,8	2 551 945,1	109,4	2 776 112,7	108,8
<i>%%% к ВВП</i>	2,4	2,3	2,5		2,1	2,3		2,3	
<i>доля в общем объеме расходов, %</i>	14,1	14,4	14,6		13,9	13,8		14,6	
Жилищно-коммунальное хозяйство	157 147,0	118 010,9	192 183,4	162,9	110 481,7	197 070,3	178,4	187 603,5	95,2
<i>%%% к ВВП</i>	0,2	0,1	0,2		0,1	0,2		0,2	
<i>доля в общем объеме расходов, %</i>	0,9	0,7	1,1		0,7	1,1		1,0	
Охрана окружающей среды	99 961,4	98 116,9	198 118,2	201,9	101 164,5	230 876,3	228,2	267 484,1	115,9
<i>%%% к ВВП</i>	0,1	0,1	0,2		0,1	0,2		0,2	
<i>доля в общем объеме расходов, %</i>	0,6	0,6	1,1		0,6	1,2		1,4	
Образование	729 470,6	669 837,4	826 708,9	123,4	686 699,0	844 171,4	122,9	877 735,3	104,0
<i>%%% к ВВП</i>	0,7	0,6	0,8		0,6	0,8		0,7	
<i>доля в общем объеме расходов, %</i>	4,2	4,1	4,6		4,1	4,6		4,6	
Культура, кинематография	112 925,8	94 647,1	124 783,2	131,8	86 667,3	115 595,7	133,4	121 761,7	105,3
<i>%%% к ВВП</i>	0,1	0,1	0,1		0,1	0,1		0,1	
<i>доля в общем объеме расходов, %</i>	0,7	0,6	0,7		0,5	0,6		0,6	
Здравоохранение	558 925,2	443 141,2	655 547,6	147,9	514 940,2	918 492,5	178,4	856 176,4	93,2
<i>%%% к ВВП</i>	0,6	0,4	0,6		0,5	0,8		0,7	
<i>доля в общем объеме расходов, %</i>	3,2	2,7	3,6		3,1	5,0		4,5	
Социальная политика	4 642 167,1	4 742 455,9	4 885 342,1	103,0	4 873 972,0	4 920 753,4	101,0	4 754 347,1	96,6
<i>%%% к ВВП</i>	4,6	4,6	4,6		4,4	4,4		4,0	

Наименования разделов	2018 год (оценка*)	2019 год			2020 год			2021 год	
		Закон № 362-ФЗ	Законо-проект	Δ к закону, %	Закон № 362-ФЗ	Законо-проект	Δ к закону, %	Законо-проект	Δ к законопроекту на 2020 год, %
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7	8=7/6*100	9	10=9/7*100
доля в общем объеме расходов, %	26,9	29,0	27,0		29,1	26,5		25,0	
Физическая культура и спорт	70 837,6	38 060,4	54 689,8	143,7	39 412,4	54 864,9	139,2	49 455,6	90,1
%% к ВВП	0,1	0,0	0,1		0,0	0,0		0,0	
доля в общем объеме расходов, %	0,4	0,2	0,3		0,2	0,3		0,3	
Средства массовой информации	84 002,5	68 177,4	74 543,8	109,3	68 290,1	68 388,1	100,1	68 654,9	100,4
%% к ВВП	0,1	0,1	0,1		0,1	0,1		0,1	
доля в общем объеме расходов, %	0,5	0,4	0,4		0,4	0,4		0,4	
Обслуживание государственного и муниципального долга	824 310,9	819 110,6	899 715,4	109,8	869 802,9	1 008 859,5	116,0	1 138 550,2	112,9
%% к ВВП	0,8	0,8	0,9		0,8	0,9		1,0	
доля в общем объеме расходов, %	4,8	5,0	5,0		5,2	5,4		6,0	
Межбюджетные трансферты общего характера	971 303,9	795 876,4	940 368,4	118,2	808 684,9	928 131,2	114,8	929 825,6	100,2
%% к ВВП	1,0	0,8	0,9		0,7	0,8		0,8	
доля в общем объеме расходов, %	5,6	4,9	5,2		4,8	5,0		4,9	

Наибольшее снижение в номинальном и реальном выражении за период 2019-2021 г.г. показывают расходы на физическую культуру и спорт (минус 30 и 38 процентов соответственно), межбюджетные трансферты (минус 3 и 13,4 процентов соответственно); в реальном выражении снижаются также за 3 года расходы на социальную политику (минус 9,1%), национальную оборону (минус 7,4%), культуру (минус 4,3%), общегосударственные вопросы (минус 2,7%), национальную безопасность и правоохранительную деятельность (минус 2%).

Следующей особенностью расходов федерального бюджета в 2019-2021 г.г. является наметившееся изменение их структуры в части снижения доли расходов на национальную оборону, социальную политику и межбюджетные трансферты общего характера в пользу расходов на здравоохранение, обслуживание государственного и муниципального долга, и в определенной степени – на национальную экономику и образование (табл. 5).

Таблица 5. - Структура расходов федерального бюджета в 2018-2021 г.г. , доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных расходов)

Наименования разделов	2018 год (оценка*)	2019 (законопроект)	2020 (законопроект)	2021 (законопроект)	Изменение к 2018 г.
1	2	3	4	5	6
ВСЕГО	100	100	100	100	-
Общегосударственные вопросы	8,1	7,8	7,7	8,1	без изм.
Национальная оборона	17,6	16,1	16,3	16,6	- 1,0
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	12,3	12,5	12,2	12,2	+0,1

Наименования разделов	2018 год (оценка*)	2019 (законопроект)	2020 (законопроект)	2021 (законопроект)	Изменение к 2018 г.
1	2	3	4	5	6
Национальная экономика	14,1	14,6	13,8	14,6	+0,5
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,9	1,1	1,1	1,0	+0,1
Охрана окружающей среды	0,6	1,1	1,2	1,4	+0,8
Образование	4,2	4,6	4,6	4,6	+0,4
Культура, кинематография	0,7	0,7	0,6	0,6	- 0,1
Здравоохранение	3,2	3,6	5,0	4,5	+1,3
Социальная политика	26,9	27,0	26,5	25,0	-1,9
Физическая культура и спорт	0,4	0,3	0,3	0,3	-0,1
Средства массовой информации	0,5	0,4	0,4	0,4	-0,1
Обслуживание государственного и муниципального долга	4,8	5,0	5,4	6,0	+1,2
Межбюджетные трансферты общего характера	5,6	5,2	5,0	4,9	-0,7

Если повышение доли расходов на здравоохранение, образование, национальную экономику следует оценить положительно, то устойчивый рост расходов на обслуживание государственного долга является отрицательной тенденцией. В условиях ужесточения внешних антироссийских санкций, снижения доли нерезидентов в структуре внешнего долга, высокой волатильности процентных ставок на финансовых рынках рост процентных расходов создает риски вытеснения в будущие бюджетные циклы расходов, отвечающих за экономический рост.

Ключевыми направлениями расходов по удельному весу по-прежнему остаются 4 раздела: «Социальная политика», «Национальная оборона», «Национальная экономика» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность». Доля этих расходов в общем их объеме снижается с 70,9 процентов в 2018 г. до 68,4 процентов в 2021 г. (или на 2,5 процента). В то же время доля расходов на здравоохранение и образование возрастает с 7,4 процентов в 2018 г. до 9,1 процента в 2021 г. (или на 1,7 процент), расходов на обслуживание государственного долга - с 4,8 до 6,0 процентов. Таким образом, перераспределение расходов в структуре федерального бюджета происходит как в пользу производительных, так и непроизводительных направлений. Несмотря на повышение доли расходов на образование (на 0,4%) и здравоохранение (в среднем на 1,1% при разнонаправленной их динамике в течение бюджетного цикла) в общих расходах федерального бюджета, их доля остается ниже аналогичных показателей 2012 г. (соответственно 4,7 и 4,8 процентов).

Если же оценить структуру расходов федерального бюджета относительно доли каждого направления к ВВП, становится заметно, что *существенной реструктуризации*

расходов федерального бюджета за трехлетний период не произойдет (табл.6). Наибольшее сокращение к ВВП отмечается по разделу «Социальная политика» (минус 0,6% к ВВП), наибольший прирост - по разделу «Обслуживание государственного и муниципального долга» (+0,2% к ВВП).

**Таблица 6. - Структура расходов федерального бюджета в 2018-2021 г.г. , в % к ВВП
(без учета условно утвержденных расходов)**

Наименования разделов	2018 год (оценка*)	2019 (законопроект)	2020 (законопроект)	2021 (законопроект)	Изменение к 2018 г.
1	2	3	4	5	6
ВСЕГО	17,2	17,1	17,2	16,9	-0,3
Общегосударственные вопросы	1,4	1,3	1,3	1,3	-0,1
Национальная оборона	3,0	2,8	2,7	2,7	-0,3
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,1	2,1	2,0	2,0	-0,1
Национальная экономика	2,4	2,5	2,3	2,3	- 0,1
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,2	0,2	0,2	0,2	без изм.
Охрана окружающей среды	0,1	0,2	0,2	0,2	+0,1
Образование	0,7	0,8	0,8	0,7	без изм.
Культура, кинематография	0,1	0,1	0,1	0,1	без изм
Здравоохранение	0,6	0,6	0,8	0,7	+0,1
Социальная политика	4,6	4,6	4,4	4,0	- 0,6
Физическая культура и спорт	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,1
Средства массовой информации	0,1	0,1	0,1	0,1	без изм
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,8	0,9	0,9	1,0	+0,2
Межбюджетные трансферты общего характера	1,0	0,9	0,8	0,8	-0,2

К сожалению, практически без изменения к концу бюджетного цикла останутся расходы на образование и здравоохранение (0,7-0,8 % в ВВП), более существенный рост которых к ВВП позволил бы довести их уровень в бюджете расширенного Правительства РФ хотя бы до среднего значения аналогичного показателя в странах ОЭСР (5,5-6% в ВВП по каждому направлению или около 13% в ВВП в совокупности по двум направлениям). В планируемом бюджетном цикле 2019-2021 г.г. доля указанных расходов в бюджетной системе России в совокупности оставит около 7% в ВВП в течение трех лет. (табл.7). Таким образом, указанный показатель будет оставаться в среднесрочной перспективе почти в 2 раза ниже усредненных его значений в странах ОЭСР. Более активное расходование средств по указанным направлениям за счет поступающих дополнительных нефтегазовых доходов в Фонд национального благосостояния в объемах, превышающих установленный порог его расходования (7% к ВВП), позволил бы не только повысить

благополучие населения, продолжительность жизни, нарастить его образовательный потенциал, но и обеспечить повышение конкурентоспособности работающего населения России на международном рынке труда.

Таблица 7. Расходы бюджетов бюджетной системы по разделам функциональной классификации в 2018-2021 гг.

Показатель	2018*		2019		2020		2021	
	млрд. руб.	%ВВП	млрд. руб.	%ВВП	млрд. руб.	%ВВП	млрд. руб.	%ВВП
Всего	34 216	33,8	36 472	34,5	38 307	34,6	40 582	34,3
Общегосударственные вопросы	2 141	2,1	2 268	2,1	2 308	2,1	2 439	2,1
Национальная оборона	2 799	2,8	2 916	2,8	3 022	2,7	3 163	2,7
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 231	2,2	2 376	2,2	2 349	2,1	2 433	2,1
Национальная экономика	4 414	4,4	4 869	4,6	4 976	4,5	5 348	4,5
Жилищно-коммунальное хозяйство	1 347	1,3	1 436	1,4	1 489	1,3	1 549	1,3
Охрана окружающей среды	124	0,1	226	0,2	261	0,2	299	0,3
Образование	3 572	3,5	3 832	3,6	3 989	3,6	4 228	3,6
Культура, кинематография	563	0,6	609	0,6	624	0,6	662	0,6
Здравоохранение	3 296	3,3	3 657	3,5	3 961	3,6	4 079	3,4
Социальная политика	12 322	12,2	12 856	12,1	13 305	12,0	13 691	11,6
Физическая культура и спорт	318	0,3	316	0,3	327	0,3	337	0,3
Средства массовой информации	128	0,1	119	0,1	112	0,1	113	0,1
Обслуживание государственного и муниципального долга	960	0,9	991	0,9	1 110	1,0	1 242	1,0
Условно утвержденные расходы	-	-	-	-	475	0,4	1 001	0,8

При этом необходимо изменить направленность самих расходов по указанным разделам. Например, по разделу «Здравоохранение» сместить акценты в финансировании с наращивания дорогостоящей стационарной и специализированной медицинской помощи на увеличение объемов закупок лекарственных препаратов современного поколения (прежде всего, для лечения онкобольных) и их бесплатного предоставления в стационарах

и амбулаторных учреждениях; расширение медицинских исследований и развитие национальной фармацевтики; подготовку и повышение квалификации медицинских работников, повышение их материального обеспечения и др. Определенная трансформация финансирования бюджетных расходов требуется и по разделу «Образование» в части расширения образовательных кредитов обучающимся, софинансирования программ получения образования за рубежом, профессиональной подготовки преподавателей, в т.ч. в зарубежных ВУЗах, создания учебных кампусов, повышение стипендиальных выплат и др.

Безусловно, *самой значимой особенностью расходов федерального бюджета в предстоящем бюджетном цикле является выделение в их составе 12 национальных проектов (программ) для реализации положений Указа Президента Российской Федерации по 12 направлениям стратегического развития ("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")*, а также *комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры (табл. 8)*.

Таблица 8. - Расходы федерального бюджета на реализацию национальных проектов в 2019 и 2024 г.г., в млрд. руб.

Наименование	2019	2020	2021	2022	2023	2024	ВСЕГО за 2019 – 2024 г.г.
1	2	3	4	5	6	7	8=2+3+4+5+6+7
ВСЕГО	1 674,9	1 819,8	2 051,8	2 576,8	2 559,5	2 427,2	13 110,3
<i>в том числе:</i>							
Демография	502,8	510,7	517,7	463,4	458,8	453,4	2 906,8
Здравоохранение	159,8	299,1	238,8	256,1	172,2	210,5	1 336,5
Образование	102,9	117,3	127,4	122,3	114,0	104,5	688,2
Наука	34,3	40,4	52,1	77,1	94,8	88,3	387,0
Жилье и городская среда	105,3	105,3	108,4	172,8	172,4	212,0	876,2
Культура	12,7	13,6	16,7	19,9	21,0	16,1	100,0
Экология	49,6	77,8	113,7	136,8	143,0	114,6	635,6
Безопасные и качественные автомобильные дороги	129,5	104,1	169,7	283,6	306,7	250,6	1 244,4
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	57,3	32,5	46,8	94,9	91,4	72,6	395,4

Наименование	2019	2020	2021	2022	2023	2024	ВСЕГО за 2019 – 2024 г.г.
1	2	3	4	5	6	7	8=2+3+4+5+6+7
Международная кооперация и экспорт	82,5	70,4	119,6	186,3	229,8	202,2	890,7
Производительность труда и поддержка занятости	7,1	6,9	6,9	14,2	18,3	20,3	73,7
Цифровая экономика	107,9	98,7	157,9	258,3	267,0	218,9	1 108,8
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	323,2	343,0	376,1	424,7	426,4	405,7	2 299,1

Структурной особенностью данных проектов является их включение в состав действующих 46 государственных программ в форме 68 федеральных проектов и 9 дополнительных проектов стратегического назначения в рамках программы модернизации и расширения магистральной инфраструктуры, на которые, помимо бюджетных ассигнований, ранее предусмотренных на реализацию приоритетных проектов (программ) и основных мероприятий госпрограмм, предполагается направить дополнительно около 8 трлн. руб. в период с 2019 по 2024 г.г. Общий объем ассигнований федерального бюджета на реализацию национальных проектов в 2019-2021 г.г. составит 5,547 трлн. руб., в т.ч. 1,675 трлн. руб. в 2019 г., что составляет 12,8 % от совокупных программных расходов федерального бюджета и 9,3% от их общего объема.

Наибольшие объемы финансирования национальных проектов в 2019-2021 г.г. предусмотрены по направлениям «Демография» (27,6%), «Комплексная модернизация и расширение магистральной инфраструктуры» (18,8%), «Здравоохранение» (12,6%), что полностью соответствует задачам повышения качества и уровня воспроизводства человеческого капитала, а также развитию современной инфраструктуры в различных сферах экономики.

Вместе с положительной оценкой принятых изменений в отношении финансирования национальных проектов следует *отметить их определенные недостатки.*

Включение новых федеральных проектов в состав государственных программ наряду с входящими в них ранее действующими приоритетными проектами, федеральными и ведомственными целевыми программами *значительно усложняет структуру государственных программ, а следовательно и контроль за эффективностью их реализации.* Так, отдельные федеральные проекты присутствуют в нескольких государственных программах и соответствующих им подпрограммах с разделением между ними предусмотренного объема финансирования, что в условиях отсутствия

единой методики оценки эффективности государственных программ делает практически невозможной оценку эффективности федерального проекта как единой программы расходов по определенному стратегическому направлению.

Вместе с тем ранее, в законе о федеральном бюджете на 2018-2020 г.г. были зарезервированы средства под 13 приоритетных проектов, однако никакой информации о результатах их реализации, координации с действующими национальными проектами и входящими в их состав 68 федеральными проектами представлено не было. Наличие в расходной части федерального бюджета различных фондов развития, чередующихся с национальными проектами и государственными программами, дублирующими отдельные направления финансирования, затрудняет сопоставление всех направлений расходов в рамках единой бюджетной классификации и программного формата расходов, снижает подконтрольность использования выделяемых бюджетных средств.

Часть федеральных проектов не отражена в составе государственных программ, хотя финансирование на них заложено в расходах федерального бюджета с 2019 г. К таким федеральным проектам относятся «Укрепление общественного здоровья», «Развитие экспорта медицинских услуг», «Развитие научной и научно-производственной кооперации», «Ипотека», ряд федеральных проектов по направлению «Производительность труда и поддержка занятости» и др.

Отдельной проблемой является отсутствие единых подходов и требований к оценке эффективности реализации государственных программ. Оценка, проводимая ответственными исполнителями действующих госпрограмм, проводится на основании самостоятельно устанавливаемых ими показателей и разработанной методики, а потому является субъективной и не позволяет реально оценить ход реализации госпрограмм. В 2017 г. Счетной палатой был проведен аудит эффективности исполнения государственных программ на федеральном уровне, по результатам которого на 1 января 2018 года расходы на реализацию госпрограмм исполнены на 96,8%. Несмотря на то, что само Правительство Российской Федерации оценивает эффективность исполнения государственных программ довольно низко, на 2019-2021 г.г. предлагается увеличить их финансирование. Однако вклад этих программ в динамику экономического роста, который должен быть главным таргетом бюджетной политики Правительства РФ в сфере программных расходов федерального бюджета, остается не ясен. В таких условиях высока вероятность того, что финансирование указанных проектов обернется приростом новых объемов незавершенного строительства, стоимостная оценка которого по данным Счетной палаты

Российской Федерации в 2017 г. составила 2,5 трлн. руб., и/или неиспользуемых капитальных объектов.

В этой связи представляется необходимым:

- выверить перечень предусмотренных к финансированию в 2019-2021 г.г. федеральных проектов на предмет их полного отражения в составе утвержденных в расходной части федерального бюджета государственных программ, упорядочить структуру последних и привести ее по каждой госпрограмме к сопоставимому виду;
- законодательно утвердить единую методику оценки как государственных программ в целом, так и входящих с 2019 г. в их состав федеральных проектов; при этом в ходе оценки эффективности проектов необходимо научно обосновать вклад каждого из них в темпы экономического роста;
- исключить дублирование мероприятий в рамках действующих государственных программ и предлагаемых к финансированию федеральных проектов.

Оценка объемов программных расходов федерального бюджета в 2019–2021 г.г. показывает их абсолютный рост в сравнении с утвержденными значениями в текущем бюджетном цикле на 47% в 2019 г. и более 50% в 2020 г. (табл. 9).

Таблица 9 – Программные расходы федерального бюджета в 2019–2021 г.г., млрд. руб.

Наименование	2018 год*	2019 год			2020 год			2021 год	
		Закон № 362-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Закон № 362-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Законопроект	Δ к Закону на 2020 год, %
1	2	3	4	$\frac{5-4}{3} \cdot 100$	6	7	$\frac{8-7}{6} \cdot 100$	9	$\frac{10-9}{7} \cdot 100$
Расходы на реализацию государственных программ, всего	9 869 021,5	8 870 231,3	13 054 037,0	147,2	9 000 017,1	13 567 920,8	150,8	13 890 073,4	102,4
<i>в том числе по направлениям:</i>									
I. Новое качество жизни (12 программ)	3 561 775,3	3 274 215,2	3 914 049,0	119,5	3 378 421,7	4 250 098,4	125,8	4 289 691,6	100,9
II. Инновационное развитие и модернизация экономики (18 программ), без закрытой части	2 368 033,7	2 075 264,7	2 249 208,2	108,4	2 106 375,8	2 344 254,5	111,3	2 416 049,3	103,1

III. Обеспечение национальной безопасности (2 программы), без закрытой части	2 007,6	1 607,3	1 401 238,2	87 177,7	1 638,5	1 450 680,2	88 538,6	1 498 854,4	103,3
IV. Сбалансированное региональное развитие (6 программ)	1 200 923,5	1 046 746,3	1 180 334,4	112,8	1 028 290,1	1 146 672,2	111,5	1 059 338,1	92,4
V. Эффективное государство (4 программы), без закрытой части	1 764 751,7	1 610 092,7	1 745 278,2	108,4	1 672 689,1	1 776 060,4	106,2	1 913 714,7	107,8
Расходы на реализацию государственных программ (закрытая часть)	971 529,6	862 305,1	2 563 928,9	297,3	812 602,0	2 600 155,2	320,0	2 712 425,3	104,3

Наибольший абсолютный рост демонстрируют расходы на госпрограммы по направлению «Обеспечение национальной безопасности» без закрытой части (рост в 872 раза в 2019 г. и в 885 раз в 2020 г.), а также на госпрограммы по закрытой части (рост соответственно в 2,97 и 3,2 раза). Менее существенный рост заложен на госпрограммы по направлению «Новое качество жизни» (19,5 и 25,8%), «Сбалансированное региональное развитие» (12,8 и 11,5%), «Инновационное развитие и модернизация» (8,4 и 11,3%). Такая динамика свидетельствует о приоритетах финансирования Правительством РФ программных расходов по направлениям национальной безопасности и обороны. В результате доля программных расходов в общих расходах федерального бюджета повышается с 57% в 2018 г. до 72% в 2019 г. с последующим ее снижением до 69% к 2021 году.

Таким образом, на основе оценки приоритетов расходов федерального бюджета в 2019–2021 г.г. можно сделать вывод о начатых преобразованиях в отношении их структуры, которые были рекомендованы Университетом в прошлогоднем заключении на проект федерального бюджета для реализации политики активного стимулирования экономики и перевода ее из фазы неустойчивого оживления в фазу устойчивого роста. Вместе с тем, изменения в финансировании расходов на образование и здравоохранение являются недостаточными для обеспечения высокого качества человеческого капитала в России и вывода его показателей на соответствующий развитому государству уровень. Кроме того, ежегодное утверждение различных форматов финансирования расходов в форме проектов и программ требует упорядочения их структуры, инвентаризации и повышения объективности и измеримости целей и конечных индикаторов их результативности.

5. Оценка прозрачности и открытости расходов федерального бюджета

Оценка открытости и прозрачности расходов федерального бюджета в 2019–2021 г.г. показала, что удельный вес закрытых статей расходов в проекте к их уровню в 2018 г. снижается (с 18,3 до 17,0 %) только в 2019 г., а затем увеличивается до 18,3% в 2020 г. и до 20,6% в 2021 г. (табл. 10). Указанное значение доли закрытых статей расходов федерального бюджета почти в 2 раза выше ее докризисного уровня: в 2007–2012 г.г. она составляла 11–12% от общего объема расходов, в 2013 г. – 14,5% от общего объема расходов. При этом максимальная доля закрытых статей с ее увеличением за 2019-2021 г.г. прослеживается по разделу «Национальная оборона» - с 65 до 66,6%. Высокий удельный вес закрытых статей в анализируемый период наблюдается по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» со снижением его с 39 до 36,7%.

Таблица 10 – Структура закрытой части расходов федерального бюджета в 2019–2021 г.г., в процентах к общему объему расходов

Направления расходов по бюджетной классификации	2019	2020	2021
ВСЕГО доля закрытых статей в общем объеме расходов	17,0	18,3	20,6
Общегосударственные вопросы	6,4	5,3	4,9
Национальная оборона	65,0	65,7	66,6
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	39,0	36,9	36,7
Национальная экономика	3,4	0,9	0,4
Жилищно-коммунальное хозяйство	1,0	1,2	1,1
Охрана окружающей среды	0,5	0	0
Образование	2,5	2,5	2,3
Здравоохранение	3,1	2,0	2,2
Социальная политика	0,2	0,1	0,1
Обслуживание государственного и муниципального долга	5,3	4,1	3,8
Межбюджетные трансферты общего характера	0	0	0

В расходах на общегосударственные вопросы доля секретных расходов снижается к 2021 г. с 6,4 до 4,9%, что отражает минимальное ее значение за последние 12 лет. Резкое

сокращение закрытых расходов наблюдается по разделу «Национальная экономика». Данный тренд был начат в 2018 г., когда впервые произошло сокращение секретной части этого раздела с 2014 г.

Таким образом, на закрытые статьи расходов федерального бюджета в 2019 г. будет приходиться более 3-х трлн. руб. Беспрецедентное повышение доли закрытых расходов к 2021 г. в проекте федерального бюджета без наличия в пояснительной записке обоснования такого повышения, а также необходимого их объема по каждому разделу расходов значительно снижает прозрачность всего бюджета.

Кроме того, снижению прозрачности федерального бюджета будет способствовать резервирование более 440 млрд. руб. в составе отдельных федеральных проектов по статье «нераспределенный резерв». Как следует из пояснительной записки к проекту, распределять их можно без внесения поправок в федеральный бюджет. По нашему мнению, обоснование такой меры оперативностью принятия бюджетных решений в отношении стратегически важных расходов противоречит принципу законности и прозрачности распределения бюджетных средств при финансировании расходов, которые прописаны в гл. 5 Бюджетного кодекса РФ. В этой связи следует отметить, что несмотря на ежегодный рост объемов сопроводительной и поясняющей документации к проекту федерального бюджета, распределение ресурсов в нем по наиболее крупным разделам расходов отличается определенной непрозрачностью и снижает возможность оценки их эффективности.

6. Оценка источников финансирования дефицита федерального бюджета

Одной из ключевых особенностей проекта федерального бюджета на 2019–2021 г.г. является формирование его с отрицательным значением источников финансирования в течение 2019-2021 г.г., т.е. с профицитом за трехлетний период. Как отмечалось выше, суммарно накопленный профицит за 3 года составит около 4 трлн. руб. При этом в проекте запланирован значительный рост объемов государственных заимствований в сравнении с их предельными значениями в законе о федеральном бюджете № 362-ФЗ в текущем бюджетном цикле - более чем на 1,4 трлн. руб. в 2019-2020 г.г., и достижением их совокупной величины за трехлетний период более 5 трлн. руб. Учитывая объем пополнения Фонда национального благосостояния за счет дополнительных нефтегазовых доходов на общую сумму 8,778 трлн. руб., совокупный объем ресурсов, мобилизуемых в федеральный бюджет за 2019-2021 г.г. помимо доходов, составит более 13,7 трлн. руб.

При этом увеличение средств Фонда национального благосостояния в 2019 г. прогнозируется до 7,8 трлн. руб., в 2020 г. — до 11,37 трлн. руб., в 2021 г. — до 14,18 трлн. руб. Таким образом, объем Фонда национального благосостояния в процентах к ВВП составит на конец 2019 г. — 7,4%, на конец 2020 г. — 10,3%, на конец 2021 г. — 12%. Использование средств Фонда национального благосостояния согласно бюджетному правилу допускается при достижении им 7% ВВП. Таким образом дальнейшее накопление средств федерального бюджета в резервах при росте объемов государственных заимствований не представляется целесообразным, учитывая факторы негативного влияния на российскую экономику как растущих объемов государственных займов (рост процентных ставок в условиях неустойчивой инфляции и слабой динамики кредитования организаций, вытеснение с финансового рынка свободных капиталов), так и растущих резервов, валютное наполнение которых через открытый валютный рынок является фактором дополнительного давления на рыночный курс рубля и ослабляет едва наметившийся рост российской экономики. Необходимо также учесть прогнозную стоимость государственных заимствований для Правительства Российской Федерации и сопоставить ее с ожидаемой доходностью средств, размещенных в резервах.

Одной из причин увеличения государственных займов является *создание за счет них специального целевого фонда - Фонда развития как источника финансирования национальных проектов в составе расходов федерального бюджета*. Образование данного фонда обосновано в Основных направлениях так называемым золотым правилом бюджетной практики, при котором в долг могут финансироваться исключительно процентные и стратегически значимые расходы бюджета. В 2019-2021 гг. в данный Фонд прогнозируется привлечь около 1,5 трлн. руб. (из них 411 млрд. руб. в 2019 г.). При этом из пояснительной записки к проекту совершенно не ясно, какие именно из включенных в расходы федерального бюджета федеральных проектов в рамках национальных программ и других приоритетных направлений будут отобраны для финансирования через этот Фонд. Кроме того, объемы финансирования через Фонд развития расходятся с объемами финансирования национальных проектов (программ) по направлениям стратегического развития. В этой связи было бы логичнее объединить в Фонде всю совокупность национальных проектов, связанных со стратегическим развитием экономики и социальной сферы.

Как свидетельствует практика формирования аналогичных по сути фондов в предыдущие годы (например, Инвестиционный фонд для финансирования проектов на основе государственно-частного партнерства в высоко рискованных сферах экономики),

создание дополнительных институтов финансирования в федеральном бюджете противоречит принципу совокупного покрытия расходов доходами и источниками финансирования, усложняет доступ к бюджетному финансированию и делает критерии его получения менее прозрачными. В этой связи Университет настоятельно рекомендует более четко прописать в проекте федерального бюджета механизм функционирования Фонда развития, дать обоснование его использования в качестве источника финансирования приоритетных проектов, увязать его объемы в годовом выражении с объемами финансирования приоритетных национальных проектов развития.

Выводы и предложения

Проведенный анализ проекта федерального бюджета на 2019–2021 г.г. позволяет сделать вывод о наметившихся изменениях в смещении приоритетов бюджетной политики в сторону стимулирования стратегически важных для российской экономики расходов. Формирование проекта федерального бюджета предполагает выделение в приоритетном порядке бюджетных ассигнований на реализацию национальных проектов. Это позволит сформировать ресурс на финансирование национальных целей развития, предусмотренных в Указе Президента Российской Федерации.

Однако ключевым посылом бюджетной стратегии остается накопление резервов при повышении налоговой нагрузки на экономику и расширении государственных заимствований. Стабилизация государственных финансов и устойчивость федерального бюджета к сохраняющимся внешним рискам обеспечивается избыточным, на наш взгляд, аккумулярованием ресурсов как из хозяйственной сферы, так и с финансового рынка. Не отрицая необходимости поддержания сбалансированного по источникам федерального бюджета с относительно низким дефицитом, а при благоприятной рыночной конъюнктуре — и профицитом как залога устойчивости государственных финансов и фактора снижения инфляционных ожиданий в экономике, считаем, что одновременное поддержание значительного профицита доходов и избыточных резервов при финансировании более трети расходов бюджета за счет государственных займов в условиях нестабильных финансовых рынков ограничивает возможности ускоренного роста российской экономики темпами не ниже 4-х процентов в год.

В этой связи предлагаем следующее.

1. В качестве безусловного целевого ориентира бюджетной политики необходимо установить темпы роста ВВП на ежегодном уровне не ниже 4-4,5 процентов как единственного и необходимого условия повышения благосостояния граждан, роста доходов населения и организаций, а следовательно и доходов самой бюджетной системы, прежде всего, нефтегазовых. Меры по повышению нефтегазовых доходов федерального бюджета посредством ежегодного ужесточения налоговых и квазифискальных механизмов для последующего увеличения финансирования расходов бюджета не могут быть признаны в качестве стимулов экономического роста.
2. Необходимо законодательно обеспечить использование средств Фонда национального благосостояния в части превышения его объёма установленного бюджетным правилом минимального значения в 7% к ВВП для замещения части государственных займов при финансировании приоритетных национальных проектов.
3. Для повышения прозрачности расходной части федерального бюджета необходимо предусмотреть сокращение объема закрытых статей расходов, не связанных с экономической безопасностью Российской Федерации, через проведение их комплексной инвентаризации, как в части программных, так и непрограммных расходов федерального бюджета, а также предоставлять ежегодное обоснование объемов закрытой части в пояснительной записке к проекту федерального бюджета.
4. Для обеспечения равных возможностей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в стимулировании экономического роста в России и устойчивом удержании его на высоком уровне необходимо завершить практику централизации ключевых источников налоговых доходов в федеральном бюджете, зависящих от уровня предпринимательской и покупательной активности бизнеса и населения. В частности, предлагается вернуть субъектам Российской Федерации право зачислять в доходы бюджетов налог на прибыль организаций по ставке 18%, а также передать дополнительное право на зачисление доходов от налога на добавленную стоимость по ставке 2%, направив таким образом дополнительные поступления от этого налога по месту его администрирования. Это позволит коренным образом улучшить ситуацию с финансовым положением большинства субъектов Российской Федерации, снизить уровень их дотационности и как следствие – объективно уменьшить объем направляемых им межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.
5. В целях обеспечения роста государственных пенсий, снижения уровня бедности будущих пенсионеров и повышения уровня их покупательной способности,

необходимо восстановление обязательной накопительной системы с минимальным тарифом отчислений в 1-2 % от фонда оплаты труда. При возврате реальной заработной платы населения к уровню 2013 г. возможно введение добровольной системы пенсионного накопления, как в рамках корпоративных пенсионных моделей, так и по личному решению граждан. Эта мера позволит привлечь на финансовый рынок дополнительные ресурсы для финансирования долгосрочных инвестиций, что в условиях относительной стабилизации валютного курса рубля обеспечит их более высокую рентабельность, а следовательно и более высокую доходность пенсионного капитала.

Заключение подготовили:

доктор экон. наук, проф. О.А. Гришина,
доктор экон. наук, проф. В.А. Слепов,
кандидат экон. наук, доцент А.Ю. Чалова