



Федеральное государственное бюджетное
учреждение науки

ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ

Российской академии наук

Нахимовский проспект, д. 32, Москва, 117218

Тел./факс: 8(499)724-15-41; 724-14-09

E-mail: ieras@inecon.ru <http://www.inecon.org>

ОКПО 79396981 ОГРН 1057749043110

ИНН/КПП 7727559323/772701001

Государственная Дума
Федерального собрания РФ
Председателю комитета по бюджету и
налогам

А.М. Макарову

«11» _10 2018__ г. № 14305/0270-2115

На № 3.7-6/983 от 2 октября 2018г.

Уважаемый Андрей Михайлович!

В соответствии с Вашей просьбой Институт экономики РАН направляет Вам Экспертизу проекта федерального закона № 556362-7 «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Приложение: 76 л.

С уважением,

Директор
ФГБУН Институт экономики РАН,
д.э.н

 Ленчук Е.Б.

ФГБУН Институт экономики Российской академии наук

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ ИНСТИТУТА ЭКОНОМИКИ РАН
НА ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА РФ НА 2019 Г. И ПЛАНОВЫЙ
ПЕРИОД 2020-2021 ГГ.**

Москва - октябрь 2018 г.

Резюме
ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ ИНСТИТУТА ЭКОНОМИКИ РАН
НА ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА РФ НА 2019 Г. И ПЛАНОВЫЙ
ПЕРИОД 2020-2021 ГГ.

Подготовлено группой независимых экспертов в составе:

*д.э.н., проф. Караваевой И.В., д.э.н. Лыковой Л.Н., к.э.н. Букиной И.С., к.э.н. Иванова Е.А.,
д.э.н., проф. Казанцева С.В., д.э.н., проф. Бухвальда Е.М., д.э.н. Коломийца А.Г., к.э.н., доц.
Колпаковой И.А., к.э.н, доц. Быковской Ю.В., д.э.н. Ржаницыной Л.С.*

Экспертное заключение на проект федерального бюджета на 2019 г. и плановый период 2020-2021 гг. подготовлено с целью сопоставления параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2021 г., стратегической концепции до 2024 г. и федерального бюджета на 2019 г. и плановый период 2020 и 2021 гг. с актуальными задачами развития страны и возможностями их реализации.

Настоящее заключение охватывает широкий круг вопросов, непосредственно обеспечиваемых средствами федерального бюджета, включая вопросы налоговых новаций, перераспределения доходов между уровнями бюджетной системы, стратегического планирования, расходов на социальные нужды и научно-технологическое развитие, пенсионное обеспечение, долговую политику и пр.

Представленный проект федерального бюджета вновь подготовлен в русле осторожного финансового планирования и экономии средств, что практически исключает его стимулирующую роль. Таким образом, с точки зрения финансовых приоритетов Правительства проект федерального бюджета может быть принят в представленном виде.

Однако, если Правительство ставит в качестве приоритета бюджетно-налоговой политики – стимулирование экономического роста и повышение уровня благосостояния граждан, то представленный бюджет должен быть пересмотрен с учетом стратегических целей, обозначенных Президентом РФ.

В частности, изменения должны коснуться повышения расходов, направленных на борьбу с бедностью, повышение производительности труда, образование, здравоохранение. Кроме того, следует пересмотреть параметры перераспределения доходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации с учетом принятых решений на федеральном уровне.

Содержание

I. Общая оценка направленности государственной бюджетной политики на 2019–2024 гг.	4
II. Доходы федерального бюджета на 2019 г. и на плановый период 2020 - 2021 гг. : сопоставимость расчетов	9
III. Оценка соответствия структуры расходов федерального бюджета Российской Федерации на 2019-2021 гг. задачам экономического развития.	14
IV. Расходы социальной направленности в проекте федерального бюджета на 2019 г. и плановый период 2020 и 2021 гг.	17
V. Особенности финансового обеспечения фундаментальных и прикладных научных исследований в бюджетной концепции 2019–2021 гг.	39
VI. Финансирование государственных программ социальной и правовой защиты населения.....	45
VII. Государственные программы регионального развития и межбюджетные отношения в проекте Федерального бюджета на 2019–2021 гг.	50
VIII. Финансирование пенсионной реформы в системе межбюджетных отношений.	64
IX. Государственный долг и расходы на обслуживание долга.....	69
X. Заключение. О роли проекта бюджета 2019-2021 гг. в стратегической концепции экономического развития 2019-2024 гг.....	71

I. Общая оценка направленности государственной бюджетной политики на 2019–2024 гг.

Проект федерального бюджета и прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2019 и на плановый период 2020-2021 гг. разработаны на крайне ответственный и очень трудный период функционирования российской экономики. Именно в это трехлетие должны быть сформированы основы для устойчивого и долговременного экономического роста на протяжении всего предстоящего шестилетия и выполнения задач, поставленных в послании президента Федеральному Собранию в 2018 г. и майском Указе №204.

Перечислим кратко важнейшие из этих задач:

- повышение ожидаемой продолжительности жизни граждан России до 78 лет;
- выход на темпы роста ВВП выше среднемировых;
- включение России в пятерку стран, имеющих наибольший объем ВВП;
- обеспечение устойчивого роста реальных располагаемых денежных доходов населения;
- снижение в два раза уровня бедности;
- обеспечение улучшения жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно;
- увеличение объемов жилищного строительства не менее чем до 120 млн кв. м в год;
- увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации до 50% от их общего числа;
- обеспечение инфляции на уровне, не превышающем 4%;
- создание в базовых отраслях промышленности и, прежде всего в обрабатывающей промышленности, экспортоориентированного сектора.

Объективные предпосылки формированию бюджетной политики предстоящего трехлетия (2019-2021 гг.).

Современному периоду, призванному решить эти задачи, предшествовали непростые годы развития отечественной экономики, опыт которых должен быть учтен. Это, прежде всего, посткризисный период 2010-2012 гг., характеризующийся весьма позитивными показателями экономического развития нашей страны: рост ВВП выше среднемирового, рост реальных располагаемых денежных доходов населения в 2011-2012 годах выше роста ВВП, что наглядно свидетельствовало о нацеленности экономики к росту. Стоит вспомнить, что в эти годы российская экономика входила в пятерку самых крупных экономик мира. В последующем пятилетии нас обогнала Германия и мы оказались на шестом месте. Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума снизилась в

13,2% от общей численности населения в 2009 г. до 10,7% в 2012 г. - самой низкой доле бедных в новой российской истории.

Вместе с тем, в посткризисный период темпы экономического роста последовательно снижались, что не характерно для развивающихся экономик. Но не это беспокоило власти.

Экономический, а вернее финансовый блок правительства больше беспокоили высокий дефицит консолидированного бюджета в 2009 г. (6,3% к ВВП) и инфляция (8,8%). Именно на преодоление этого были направлены и разработка, и исполнение консолидированного бюджета в 2010-2012 гг. Наступила эпоха таргетирования инфляции, которая продолжается и до сих пор. Доходы бюджета за этот период выросли с 14 трлн рублей в 2009 г. до 23,5 трлн руб., *т.е. на 9,5 трлн руб.*, а расходы с 16 трлн руб. до 23,2 трлн руб., *т.е. на 7,2 трлн руб.* Таким образом, *2,3 трлн руб. за это трехлетие было изъято из хозяйственного оборота и из финансового обеспечения экономического роста.* И действительно дефицит бюджета к 2012 г. превратился в профицит, а инфляция снизилась до 6,6%.

Однако проводимая в 2010-2012 гг. финансовая политика, нацеленная не на экономический рост, а на улучшение финансовых показателей дала в следующем трехлетии резко негативные результаты. Уже в 2013 г. снова образовался дефицит бюджета в 1,2% к ВВП, который увеличился к концу нового трехлетия (2013-2015 гг.) до 3,5% к ВВП. Катастрофически росла и инфляция, достигая к концу данного периода 12,9%.

Однако бороться с этим злом прежним способом, т.е. уводом якобы «лишних» денег из хозяйственного оборота и из финансового обеспечения экономического роста было уже нельзя. Это трехлетие началось в 2013 г., когда мировая цена на нефть была выше 100 долл/барр и никаких санкций введено не было.

Начался период рецессии, и главной задачей правительства России стало ее преодоление. Потребовалось перейти к бюджетной политике, нацеленной на финансовое обеспечение экономического роста.

Но делалось это крайне скупо. Финансовые власти продолжали больше опасаться высокого дефицита бюджета и высокой инфляции. Доходы консолидированного бюджета выросли за эти 3 года с 23,5 трлн руб. в 2012 г. до 26,9 трлн руб. в 2015 г., *т.е. на 3,4 трлн руб.*, а расходы с 23,2 трлн руб. до 27,9 трлн руб., *т.е. на 4,7 трлн руб.* Таким образом на финансовое обеспечение сдерживания рецессии было дополнительно (сверх имеющихся доходов) направлено всего более 1 трлн руб. Этот объем финансовых вложений в развитие экономики, конечно не мог обеспечить выход из рецессии в данном трехлетии и

смог стимулировать только крайне низкий экономический рост ценой увеличения дефицита бюджета и инфляции. В итоге 2015 годом закончился цикл борьбы с рецессией и начался новый цикл борьбы с дефицитом бюджета и инфляцией в рамках новой бюджетной политики 2016-2018 гг.

Уже в 2016-2017 гг. при росте доходов бюджета с 26,9 трлн руб. в 2015 г. до 31,5 трлн руб. в 2017 г., т.е. на 4,6 трлн руб. расходы выросли с 27,9 трлн руб. до 33 трлн руб., т.е. на 5,1 трлн руб. или вдвое меньше, чем в предыдущую трехлетку. В результате такого медленного роста расходов дефицит бюджета снизился до 1,5% ВВП, а инфляция до 2,5%.

И сегодня именно с целью реализации задач минимизации дефицита бюджета и снижения инфляции приняты законы о пенсионной реформе и о повышении НДС с 18% до 20%. Правда, правительство прекрасно осознает, что повышение НДС объективно вызовет рост цен, что хорошо видно в предложении ввести для населения лимит потребления электроэнергии, а потребление сверх этого лимита оплачивать в большем размере. Вместе с увеличением пенсионного возраста и снижением курса рубля все это означает фронтальное наступление на доходы населения. Но зато базовая задача бюджета реализована: он запланирован не с дефицитом, как это было предусмотрено первоначально утвержденным бюджетом на 2016-2018 гг., а с профицитом.

Как видим, весь поткризисный период 2010-2018 гг. состоял из 3-х периодов – от профицита к дефициту и борьбе за новый профицит. При этом бюджетная политика носила, скорее, проциклический характер, следовательно, в большей степени отражала и усиливала колебания делового цикла, чем стимулировала экономический рост.

Рассматриваемый период должен стать периодом устойчивого долгосрочного экономического роста. При этом, ни в Послании Президента Федеральному Собранию, ни в Указе №204 не ставится задача обеспечения профицита федерального бюджета. Тем не менее, именно такая политика доминирует при формировании основного финансового документа страны.

Рассмотрим основные параметры федерального бюджета на 2019 г. и на плановый период 2020-2021 гг. (табл. 1).

Таблица 1. Параметры проекта федерального бюджета Российской Федерации на 2019 г. и на плановый период 2020-2021 гг.

	2019	2020	2021
Доходы, трлн руб.	20,0	20,2	21,0
в % к предыдущему году с поправкой на инфляцию	102,6	97,3	100,0
в % к ВВП	18,9	18,3	17,7
В том числе нефтегазовые, трлн	8,3	7,9	8,0

руб.			
в % к предыдущему году с поправкой на инфляцию	91,5	91,7	97,4
в % к ВВП	7,8	7,2	6,8
в % ко всем доходам	41,5	39,1	38,1
Расходы, трлн руб.	18,1	19,0	20,0
в % к предыдущему году с поправкой на инфляцию	99,7	101,1	101,2
Профицит (+) Дефицит (-), трлн руб.	+1,9	+1,3	+1,0
В % к ВВП	1,8	1,1	0,8

Источник: таблица рассчитана по данным Пояснительной записки к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Итак, следующая трехлетка будет по всем 3-м годам с профицитным бюджетом. Но вызывает опасение крайне медленное, колебательное, снижение доли нефтегазовых доходов. Это означает, что страна продолжает сильно зависеть от внешних факторов.

Обращает на себя внимание и крайне медленный рост, как доходов, так и расходов. И это номинальный рост. В реальном исчислении, как видно из табл. 1 роста практически не наблюдается, а по нефтегазовым доходам - снижение. Очевидно, что политика стабилизации бюджетных расходов не может обеспечить нужные темпы экономического роста.

Политика консервации финансовых ресурсов как бюджетная традиция.

Для проекта федерального бюджета на 2019-2020 гг. характерна ставшая традиционной финансовая консолидация и изъятие средств из финансового обеспечения экономического роста. Возобновленное действие бюджетного правила должно обеспечивать изъятие доходов, полученных в результате превышения фактической мировой цены нефти над расчетной величиной в суверенный фонд.

В табл. 2 отражены планируемая динамика средств фонда национального благосостояния.

Таблица 2. Прогноз объема Фонда национального благосостояния

	2017	2018	2019	2020	2021
	отчет	оценка	законопроект		
Объем ФНБ на начало года, трлн руб.	5,3	3,8	3,8	7,9	11,5
Использование ФНБ, трлн руб.	1,6	1,1	-	-	-
Пополнение,	-	0,9	4,1	3,4	2,8

трлн руб.					
Объем ФНБ на конец года, трлн руб.	3,8	3,8	7,9	11,5	14,3
В % к ВВП	4,1	3,8	7,5	10,4	12,1

Источник: таблица рассчитана по данным Пояснительной записки к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Как видно из табл. 2 до 2019 г. Фонд национального благосостояния пополнится весьма скупо (объемы в 2018 г. не могли даже измеряться в трлн руб.), но было и заметное его использование - он предназначался для пополнения Пенсионного фонда. И вот с 2019 г. резко меняется направление движения средств Фонда. Средства на использование использовать не предполагается, зато резко возрастает пополнение. В результате к концу планового периода объем ФНБ составит 14,3 трлн руб., что сопоставимо со всем объемом доходов федерального бюджета (21 трлн руб.). А его отношение к ВВП составит 12,1%. Зачем нужно столь резкое наращивание средств Фонда? Очевидно, что это истощает финансовое обеспечение экономического роста, создавая иллюзию финансового благополучия. Если бы средства ФНБ стали основой для формирования пенсионных накоплений, что обеспечило бы приток «длинных денег» на финансовом рынке, его активное пополнение можно было только приветствовать. Однако средства Фонд лишь частично планируется направлять на пенсионное обеспечение – в части обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан. Основной целью остается обеспечение сбалансированности федерального бюджета, т.е. поддержка проциклической бюджетной политики.

Существует и еще один резерв, в котором накапливаются явно избыточные фонды – официальные валютные резервы. В международной практике признается, что размер этого фонда не должен превышать трехмесячного размера импорта. В проекте бюджета на следующее трехлетие прогнозируются следующие объемы импорта в млрд долл. США: 2019 г. – 271,7 млрд долл., 2020 г. – 289,3 млрд долл., 2021 г. – 308,7 млрд долл. Если же принять в расчет импорт за последний год трехлетия, то его трехмесячный объем составит около 80 млрд долл. Таким и должен быть объем средств официальных валютных резервов (без учета средств ФНБ).

Однако уже на середину 2018 г. объем официальных валютных резервов составлял около 457 млрд долл. США и имел тенденцию к дальнейшему росту. Значит уже к середине 2018 г. в этом резерве находились избыточные средства в размере 377 млрд долл. или около 25 трлн руб. (по курсу 66 руб. за долл. США) - сумма, которая могла бы послужить задачам экономического развития страны.

Таким образом, у государства есть огромные возможности значительно увеличить финансовое обеспечение экономического роста. Почему это не делается? Полагаем, что проблема заключается в институциональном механизме – примате исключительно финансовых целей и приоритетов сбалансированности бюджета. Сторонники данного подхода уверяют, что подобная политика может привести к росту благополучия, но в российских условиях это благополучие оказывается иллюзорным и временным.

II. Доходы федерального бюджета на 2019 г. и на плановый период 2020 - 2021 гг.: сопоставимость расчетов

Для сопоставимости расчетов по доходам, представленных в настоящем бюджете проведем краткий анализ доходов федерального бюджета прошлогоднего бюджета, то есть на 2018-2020 годы, приведенный в табл. 3.

Представленные в табл. 3 данные свидетельствует о сокращении доли доходов в ВВП с 16,0% в 2017 году до 14,8% в 2020 году. Основной причиной сокращения общей доли доходов в структуре бюджета является снижение объемов нефтегазового сектора экономики на 1,4 % к ВВП или их прогнозируемым значении на 740,6 млрд. рублей.

Между тем, натуральный показатель дохода увеличился с прогнозного 2018 года в объеме 15257,8 млрд. рублей до прогнозного 2020 года до 16 285,4 млрд. рублей или на 6,7%.

При этом нефтегазовый доход от оценки 2017 года на прогнозируемый доход на 2020 год сократится на 354,8 млрд. рублей.

Вместе с тем ненефтегазовые доходы стабильно составляют в 2018 и прогнозируемом 2019 годах – 10,0% ВВП, и 9,8% в 2020 году, при увеличении этих доходов в 2019-2020 годах на 1923,9 млрд. рублей.

Основной рост ненефтегазовых доходов связан с ростом НДС, как с внутренним производством, так и связанным с импортом.

Рост НДС в прогнозируемых годах составил:

- 3058,8 млрд. рублей (оценка 2017 год);
- 3 330,9 млрд. рублей (прогноз 2018 год) или 8,9 %;
- 3 558,7 млрд. рублей (прогноз 2019 год) или 6,8 %;
- 3 880,1 млрд. рублей (прогноз 2020 год) или 9,0 %;

В представленном бюджете, при расчете прогнозируемого объема доходов федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов учитывались изменения законодательства Российской Федерации и нормативных правовых актов

Правительства Российской Федерации, вводимые и планируемые к введению в действие с 1 января 2019 года.

Таблица 3. Динамика доходов федерального бюджета в 2019–2021 годах (млрд. рублей)

Показатель	2018 год (оценка)	2019 год		2020 год		2021 год	
		Прогноз	Отклонение	Прогноз	Отклонение	Прогноз	Отклонение
1	2	3	4=3–2	5	6=5–3	7	8=7–5
Доходы, всего	18 747,5	19 969,3	1 221,8	20 218,6	249,3	20 978,0	759,4
<i>в % к ВВП</i>	<i>18,5</i>	<i>18,9</i>	<i>0,3</i>	<i>18,3</i>	<i>-0,6</i>	<i>17,7</i>	<i>-0,5</i>
<i>в том числе:</i>							
Нефтегазовые доходы*	8 714,3	8 298,2	-416,1	7 936,3	-362,0	8 018,2	82,0
<i>в % к ВВП</i>	<i>8,6</i>	<i>7,8</i>	<i>-0,8</i>	<i>7,2</i>	<i>-0,7</i>	<i>6,8</i>	<i>-0,4</i>
	4 699,4	4 929,1	229,7	5 159,3	230,3	5 386,2	226,9
Ненефтегазовые доходы	10 033,2	11 671,1	1 637,9	12 282,3	611,3	12 959,8	677,4
<i>в % к ВВП</i>	<i>9,9</i>	<i>11,0</i>	<i>1,1</i>	<i>11,1</i>	<i>0,1</i>	<i>10,9</i>	<i>-0,1</i>
	1 693,1	2 087,2	394,0	2 149,0	61,9	2 177,4	28,3

*- состав нефтегазовых доходов с 2019 года дополняется акцизом на нефтяное сырье и НДС

Источник: таблица рассчитана по данным Пояснительной записки к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

На что в первую очередь следует обратить внимание, так это на значительный рост доходов в прогнозируемых 2019-2021 годах. Только рост доходов на 2019 год превысил прогнозируемый рост прошлогоднего бюджета на 4414,7 млрд. рублей (19 969,3-15 554,6).

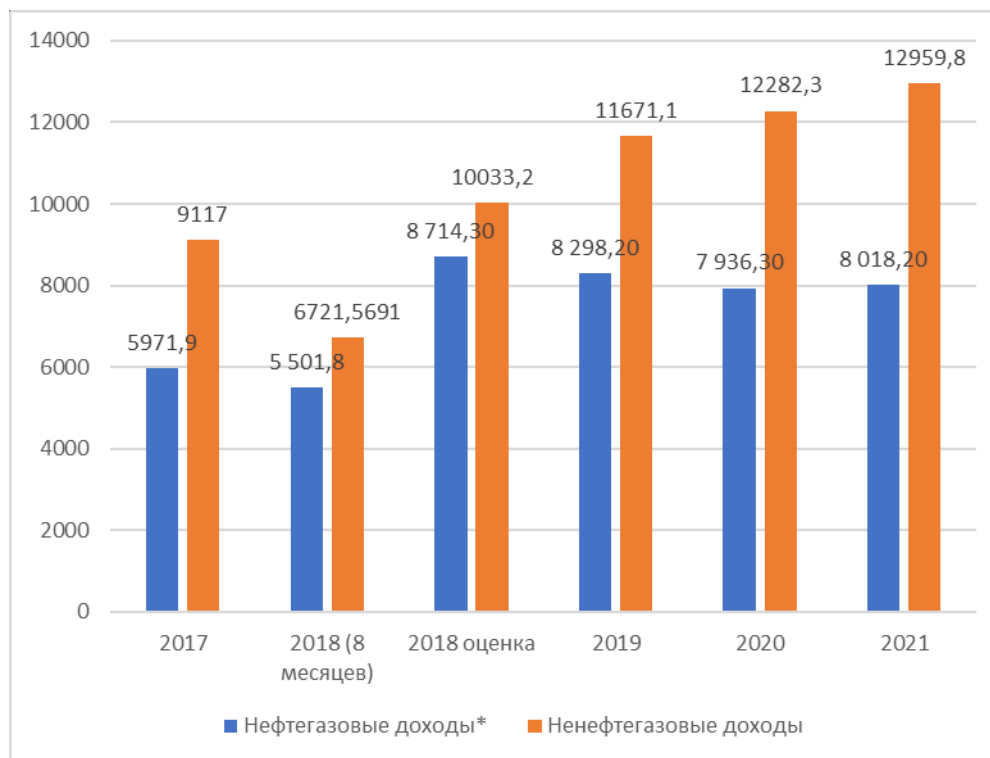
Вместе с тем натуральный показатель дохода увеличился с прогнозного 2019 года в объеме 19 969,3 млрд. рублей до прогнозного 2021 года до 20 978,0 млрд. рублей, то есть на 2230,5 млрд. рублей или на 5,1% против 6,7% прогнозных трех лет 2018-2020, предыдущего бюджета, что свидетельствует о снижении темпов роста.

Завершение налогового маневра и введение налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья имеет неоднозначные последствия для доходов федерального бюджета.

федерального бюджета (с учетом вводимого НДС) в 2019 г. будут ниже уровня 2018 г. по оценке Минфина (на 416,1 млрд.руб. или на 4,8%). Продолжится снижение этой категории доходов и в 2020 г. (еще на 4,4%). Только в 2021 г. прогнозируется увеличение поступлений нефтегазовых доходов на 1,0%, что не

компенсирует их падения в предшествующие годы – поступления 2021 г. остаются ниже оценки итогов 2018 г. на 696,1 млрд.руб. (Рис.1).

Рис.1. Доходы федерального бюджета 2017 - 2021 гг., млрд.руб.



Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»; Оперативная информация об исполнении федерального бюджета за январь-август 2018 г. <https://www.minfin.ru/ru/press-center/>; Отчет об исполнении федерального бюджета за 2017 г. <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/federalnyj-byudzheto/1020/>.

Основную роль в снижении поступлений нефтегазовых доходов играет снижение вывозных таможенных пошлин на нефть сырую с 139,1 долл/т в августе 2018 г. до 96,1 долл/т в 2019 г. и далее до 70,6 долл/т в 2020 и 50,8 долл/т в 2021 г., а также введение «возвратного» акциза на нефть, направленную на переработку, и демпфирующего компонента. Последние два элемента в общей сложности обеспечивают снижение нефтегазовых доходов на 3,6%-4,4% в рамках планового периода. Данная модель обеспечивает снижение налоговой нагрузки на нефтедобывающую отрасль на 1,8 процентных пункта ВВП – с 8,6% ВВП по итогам 2018 г. (оценка) до 6,8% ВВП в 2021 г. в соответствии с законопроектом.

Введение НДС, судя по прогнозам Минфина, в 2019 г. и 2020 гг. приносит бюджету, скорее убытки, за счет особенностей расчета НДС и таможенных пошлин в случае уплаты этого налога. Эта новация позволяет нефтедобывающим компаниям сместить основной объем налоговых платежей на более поздние периоды освоения месторождений и в рамках трехлетнего временного горизонта не просматривается

существенного прироста поступлений доходов в федеральный бюджет. Фактически данный налог переносит с компаний на бюджетную систему (федеральный бюджет, в первую очередь) существенную часть рисков освоения проблемных месторождений.

Соответственно по отношению нефтегазовым доходам нефтегазовые доходы увеличиваются и составляют в среднем по прогнозируемым годам – 11,0% ВВП.

призваны компенсировать снижение нефтегазовых доходов в первую очередь за счет повышения ставки НДС на два процентных пункта. Это повышение обеспечивает прирост поступлений налога в 2019 г. по сравнению с 2018 (оценка) на 0,6 пп. ВВП, в том числе по внутреннему производству на 0,4 пп., и по импорту на 0,2 пп. (См. табл.4).

Однако рост поступлений нефтегазовых доходов относительно ВВП компенсирует сокращение нефтегазовых доходов только в 2019 г. (снижение нефтегазовых доходов составит 0,8%, а прирост нефтегазовых 1,2%). В 2020 г. уже имеет место снижение нефтегазовых доходов при отсутствии роста нефтегазовых, а в 2020 г. относительно ВВП снижаются обе составляющие доходов федерального бюджета. Суммарная налоговая нагрузка на экономику в последнем году плановой трехлетки сократится до 17,7% ВВП или на 0,8% по сравнению с 2018 г., когда она составит 18,5% (оценка). Однако относительно 2017 г. (фактического исполнения бюджета) будет иметь место рост налоговой нагрузки на 1,3% ВВП.

Таблица 4. Нефтегазовые доходы федерального бюджета 2017-2021 гг.

Показатель	2017 факт	2018 год	2019 год	2020 год	2021 год	Темп роста	
		(оценка)	Прогноз	Прогноз	Прогноз	2018 в %% к 2017	2019 в %% к 2018
Нефтегазовые доходы	9117,0	10 033,20	11 671,10	12 282,30	12 959,80	110,0	116,3
<i>в %% к ВВП</i>							
	4741,9	5 188,20	5 916,40	6 216,40	6 577,80	109,4	114,0
НДС	3069,9	3 446,50	3 986,40	4 279,30	4 609,40	112,3	115,7
Акцизы	909,6	845,2	969,6	959,1	948,8	92,9	114,7
Налог на прибыль	762,4	896,5	960,3	978	1 019,70	117,6	107,1
	2733,9	3 151,80	3 667,60	3 916,90	4 204,60	115,3	116,4
НДС	2067,2	2 432,70	2 913,30	3 115,90	3 348,70	117,7	119,8
Акцизы	78,2	95,7	98,7	106,3	111,9	122,4	103,1
Ввозные пошлины	588,5	623,4	655,5	694,7	744	105,9	105,1
	1641,2	1 693,10	2 087,20	2 149,00	2 177,40	103,2	123,3
<i>в %% к ВВП</i>							
Нефтегазовые доходы	9,9	9,9	11	11,1	10,9	100,0	111,1

	5,2	5,1	5,6	5,6	5,6	99,5	109,0
НДС	3,3	3,4	3,8	3,9	3,9	102,1	110,6
Акцизы	1,0	0,8	0,0	0,9	0,8	84,5	109,7
Налог на прибыль	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	107,0	102,4
	3,0	3,1	3,5	3,5	3,6	104,9	111,2
НДС	2,2	2,4	2,8	2,8	2,8	107,1	114,5
Акцизы	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	111,3	98,6
Ввозные пошлины	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	96,4	100,5
	1,8	1,7	2,0	1,9	1,8	93,9	117,9

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»; Отчет об исполнении федерального бюджета за 2017 г. <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/federalnyj-byudzhets/1020/>.

Поступления налога на прибыль организаций в федеральный бюджет запланированы в соответствии с темпами роста прибыли организаций, однако ключевую роль в росте поступлений этого налога в 2019 г. будет играть фактор перераспределения в пользу федерального бюджета части поступлений этого налога по СРП Сахалин-2. Норматив распределения повышается с 25% до 75%, что обеспечит почти 72% прироста поступлений налога в федеральный бюджет в 2019 г.

Обращают на себя внимание высокие темпы роста поступлений акцизов по товарам и услугам, реализуемым в РФ, в федеральный бюджет (без учета «возвратного» акциза на нефть) в 2019 г. по сравнению с показателями 2018 г. (на 124,4 млрд.руб. или на 14,7%). Такой рост имеет место на фоне перераспределения в пользу бюджетов субъектов РФ части поступлений от акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 процентов (снижение норматива зачисления в федеральный бюджет данной категории платежей с действующих 50% до 20%). Основную роль в росте поступлений акцизов в федеральный бюджет должно сыграть повышение ставок акцизов на нефтепродукты во все годы планового периода (на 3,5%-4,0% ежегодно).

Складывающаяся модель формирования цен на нефтепродукты с учетом всех налоговых составляющих процесса ценообразования (усиливающаяся дифференциации фактических ставок НДС по налогоплательщикам, введение НДС, «возвратный» акциз на нефть, передаваемую в переработку, демпфирующий компонент, повышение ставок акцизов на нефтепродукты) создают высокую степень неопределенности на ключевом товарном рынке – рынке ГСМ. Эта неопределенность имеет место как для производителей, так и для потребителей и сама по себе провоцирует неустойчивость этого рынка и высокие инфляционные ожидания.

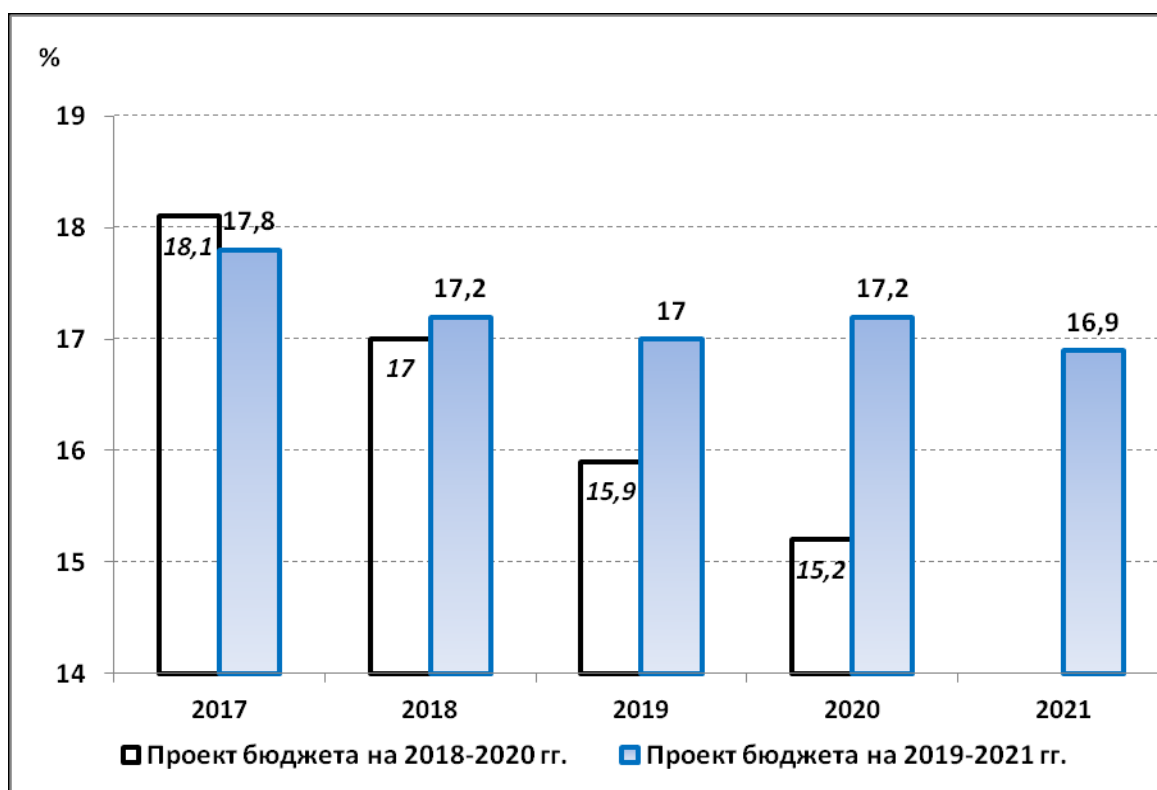
Планируется также существенный рост поступлений акцизов на табачные изделия в первую очередь за счет ежегодного повышения специфических ставок (специфической составляющей ставки) с действующих 1718 руб. в 2018 г. до 2778 руб. в 2021 г., а также минимальной цены. При этом только в 2019 г. планируется прирост поступлений в размере 63,9 млрд.руб. или 11,1% от суммы 2017 г. Необходимо отметить, что в первом полугодии 2018 г. федеральный бюджет испытывал определенные проблемы с поступлением данной категории акцизов – имело место существенное сокращение поступлений по сравнению с показателями аналогичного периода 2017 г.

Не все положения законопроекта в части учета налоговых новаций в доходах федерального бюджета прозрачны.

Так, вводится «единый налоговый платеж» для физических лиц, который в соответствии с положениями Налогового кодекса представляет собой элемент налогового администрирования, призванный облегчить процесс взаимодействия налогоплательщиками с налоговыми органами по уплате региональных и местных налогов. В то же время, судя по Приложению 1, поступления этого платежа подлежат зачислению в федеральный бюджет по нормативу 100%. Поскольку счета для зачисления данного вида доходов в федеральный бюджет должны носить транзитный характер, то есть если «единый налоговый платеж» учитывается в составе доходов федерального бюджета, то в составе расходов должны быть отражены «расходы» на перечисление средств в бюджеты субъектов РФ. Фактически «доходами» федерального бюджета будет разница между поступлениями и перечислениями, а также доходы от размещения данной суммы на счетах. Отчасти данная мера также «работает» в сторону перераспределения бюджетных ресурсов в пользу федерального бюджета.

III. Оценка соответствия структуры расходов федерального бюджета Российской Федерации на 2019-2021 гг. задачам экономического развития.

Ожидающие Российскую Федерацию в среднесрочной перспективе внешние и внутренние трудности требуют расширения государственного управления и, соответственно, финансирования социально-экономического развития страны. Поэтому разработчики проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» заложили в него более высокие, чем предполагалось темпы роста расходов федерального бюджета и, соответственно, повысили величину их отношения к валовому внутреннему продукту (рис. 2).



Источник: рисунок построен на основе данных Пояснительных записок к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» и к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Рис. 2. Отношение объема расходов федерального бюджета (с учетом условно утвержденных) к объему ВВП в 2017- 2021 гг., %

Безусловный приоритет в расходах федерального бюджета в 2019-2021 гг. отдан охране окружающей среды, здравоохранению, обслуживанию государственного долга, образованию, ЖКХ и национальной экономике (табл. 5). Во многом это обусловлено бедственным положением здравоохранения, геополитической обстановкой, курсом на развитие высокотехнологичной экономики, на расширение внутреннего рынка и на создание благоприятной среды обитания.

Таблица 5. Динамика расходов федерального бюджета в 2019-2021 гг. по классификации бюджетных расходов*

Статья расходов	Темп роста в 2019-2021 гг., %	Изменение доли в общем объеме расходов, п.п.
Охрана окружающей среды	267,6	0,83
Здравоохранение	153,1	1,26
Обслуживание государственного и муниципального долга	132,8	0,97
Образование	120,8	0,40
Жилищно-коммунальное хозяйство	119,4	0,07
Национальная экономика	115,4	0,64
Общегосударственные вопросы	110,6	0,01
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	108,5	-0,21

Культура, кинематография	108,1	-0,01
Национальная оборона	104,2	-0,99
Социальная политика	102,5	-1,94
Межбюджетные трансферты общего характера	95,7	-0,75
Средства массовой информации	81,7	-0,13
Физическая культура и спорт	69,8	-0,15

* - Информация для оценки динамики изменения показателей: темп роста инфляции в 2019-2021 гг. = 112,6%.

Выбранные приоритеты видны и в расходах федерального бюджета на реализацию национальных проектов (табл. 6).

Таблица 6. Расходы федерального бюджета на реализацию национальных проектов в 2019-2021 гг.

Статья расходов	Темп роста в 2019-2021 гг., %	Изменение доли в общем объеме расходов, п.п.
Экология	229,2	0,29
Цифровая экономика РФ	164,87	0,29
Наука	152,0	0,07
Здравоохранение	149,4	0,31
Международная кооперация и экспорт	145,0	0,014
Культура	131,5	0,01
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	126,4	0,25
Образование	123,7	0,07
Безопасные и качественные автомобильные дороги	105,9	-0,03
Демография	103,3	-0,20
Жилье и городская среда	102,9	-0,04
Производительность труда и поддержка занятости	97,2	-0,1
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	81,7	-0,08

Считаем предложенные в Записке направления изменения структуры расходов в области здравоохранения, науки, образования, ЖКХ и национальной экономики в целом правильными. При этом смущает сокращение расходов федерального бюджета на финансирование национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости», на средства массовой информации (это в условиях всё обостряющейся информационной борьбы), а также темпы роста ниже предполагаемой инфляции статьи расходов «Социальная политика» и национального проекта «Демография».

IV. Расходы социальной направленности в проекте федерального бюджета на 2019 г. и плановый период 2020 и 2021 гг.

Оценка основных параметров. Авторы проекта считают, что в предстоящие три года выполняются все социальные обязательства. Так ли это, следует судить по результату- по благополучию населения. Между тем, в области уровня жизни (если судить по реальным располагаемым доходам населения), в перспективе на 2021 г. будет происходить лишь возвращение к ситуации 2015 г.: в 2016-2018 гг. реальные доходы снизились почти на 4% (95,7% к 2015 г.), а в предстоящие 2019-2021 гг. намечается рост в том же проценте, что только компенсирует прошлое падение.

Положение работников. Этот вывод естествен на фоне проектировок, прежде всего по главному источнику материального положения населения- заработной плате. В реальном исчислении с учетом инфляции она за три года прирастет всего на 5% , что , вероятно, произойдет в связи с намеченной « индексацией» оплаты труда врачам и учителям и некоторого улучшения выплат работ в сфере новых технологий связи и цифровизации на базе национального проекта. Остальные профессии бюджетников (научные работники и др.) не получают обещанного Президентом удвоения зарплаты против регионального размера: предусмотренные дотации для субъектов и ведомств (том числе Министерство образования и науки) как были и до того явно недостаточны.

Ограничителем роста зарплаты в экономике , которая обычно выступает стимулом к производству ВВП, производительности труда, покупательной способности, является действующий механизм государственного регулирования минимальной заработной платы (МРОТ). Он по закону вырастает до прожиточного минимума 2 квартала предыдущего года с 11163 руб. в месяц до 12280 руб. или на 1%. Получается чисто формальное движение бухгалтерских пересчетов, чем реальный выигрыш для работников, с одной стороны, и изменения издержек для работодателя, с другой.

При этом следует иметь в виду, что российский МРОТ неоправданно мал, исходя из минимума потребительской корзины первичных жизненных потребностей (ПК). У нас в минимальную ПК не включают одежду, проезд в транспорте и прочие услуги, методика примитивна и едина для всех категорий и групп по всей стране: исходит из доли питания, умноженной на 2. Отсюда недоучет расходов на услуги, характеризующих особенности и качество жизни. Она не сопоставима с ситуацией в развитых странах. Так, в США в нее включаются расходы на оплату доступа в Интернет, покупка компьютера, затраты на сотовую связь и т.п. Для различных типов семей в зависимости от количества детей и пенсионеров установлен разный прожиточный минимум, что позволяет

варьировать систему социальной поддержки. К тому же ПК статична, ныне ее пересмотр в целях осовременивания отложен на 5 лет.

Международная организация по борьбе с бедностью OXFAM по данным 2017 г. пришла к выводу, что в России хуже всего обстоит дело с уровнем минимальной оплаты труда: по отношению МРОТ к показателю ВВП на душу населения страна заняла 123-е место из 157.

Аналитики объяснили разрыв в зарплатах между Россией и западными странами. Уровень вознаграждений в России в три-четыре раза ниже, чем в США и ЕС. Разница создается в основном за счет разрыва в зарплатах рядовых сотрудников: российские топ-менеджеры получают почти столько же, сколько зарубежные¹.

Во многом здесь виноват механизм формирования самой категории. Законодательно МРОТ появился в системе прожиточного минимума (ПМ) как норматив бедности. В нем больше социального смысла, чем экономического. Масса стран ПМ использует исключительно в комплексе социального обеспечения и социальной помощи, но не в экономических отношениях. Причем наш ПМ - ценовой показатель и отражает движение цен. И когда в России официальный индекс цен 4-3% в год, то повышение МРОТ, а с ним и надежда на рост зарплаты, отражающий качество труда, его сложности, эффективности и т.п., практически отсутствует. Более того, норматив прожиточного минимума предусматривался Указом Президента РФ 1992 г. «О системе минимальных потребительских бюджетов» временно с перспективой перехода к минимальному потребительскому бюджету (МПБ) в 2-2,5 раза большему с учетом культурных потребностей человека. И ныне специалисты, эксперты начали поднимать этот вопрос (к примеру, Голикова Т.А.), но реакция Минфина, МЭРа пока отсутствует.

Выход - необходим новый механизм государственного регулирования МРОТ с увязкой его с движением средней зарплаты на рынке труда. Складывается объективно под действием факторов развития рост заработной платы, и тогда минимальный ее размер повышается вслед за ростом средней. Сам исходный МРОТ нужно ориентировать не на выживание, а на материальный достаток работника и его иждивенца, когда он самообеспечивается и не нуждается в социальной помощи государства. Подобный норматив разработан учеными ИЭ РАН в проекте «Стандарт экономической устойчивости семьи с детьми в Москве»², подобный же подход предлагается также при определении

¹ РБК. RU. Ксения Мельникова, Илья Носырев.

² Л.С.Ржаницына, О.А. Бессолова «Стандарт экономической устойчивости семьи с детьми в Москве», 2008 г.

перехода России к достойному труду (по терминологии МОТ) Федерацией профсоюзов России (ФНПР).

Проблема бедности. В предлагаемом формате улучшения положения работающих и их зарплаты активнее будет решаться и проблема бедности в стране, Президент указал сократить ее к 2024 г. в 2 раза, то есть с 13 % численности населения до 6%. А выполнить указанное задание невозможно без роста заработной платы, ибо 70% бедных - это работники с детьми.

Отсюда представленный бюджет, опирающийся на прогноз довольно низких темпов роста заработной платы, никак не отражает решение задачи сокращения бедности. Так, в 2017 г. по данным Росстата доля бедных определена в 13%, в 2018 г. ожидается 11%, в этой связи к 2021 г. сложно ожидать существенного снижения уровня бедности как итога выполнения представленного бюджета.

Пенсионеры. В программу по снижению бедности на основе роста заработной платы, безусловно, должна входить также проблема пенсий, размер которых зависит от цены рабочей силы. Формально среди пенсионеров нет бедных - им доплачивается до прожиточного минимума. Но, судя по коэффициенту замещения пенсией заработной платы (около одной трети) они по-прежнему остаются проблемной социальной группой. В ОЭСР коэффициент замещения составляет 50%, в ряде стран – от 60 до 100%. Недостаточность пенсий признало и Правительство РФ, поставив задачу вывести их на уровень 40% заработной платы или 20 тыс. руб. в 2024 г. путем прибавки по 1000 руб. в месяц при повышении пенсионного возраста. Однако прибавка неработающим пенсионерам в 1000 рублей в месяц в расчетах МЭР составляет только 949 руб. в 2019 г., 917 в 2020 г., 928 руб. в 2021 г., что дает 1,6-2,5% прироста к пенсиям в реальном выражении.

Таким образом, экономии бюджета в целях улучшения жизни неработающих пенсионеров не ожидается. К 2021 г. пенсионеры будут получать 17212 руб. ежемесячно, что, по нашим оценкам, будет нивелировано ростом квартплаты, налога на недвижимость, ценами на лекарства.

В сложившейся ситуации следует предложить новую меру улучшения жизни неработающих пенсионеров. Аналогичная мера применяется за рубежом и предполагает введение страхования по уходу по болезни и в старости за счет взносов работающего населения в страховые кассы из своих доходов. В ФРГ таким способом в программу страхования попадает практически все 80 млн. чел. В случае необходимости в длительном уходе застрахованные получают либо выплату для того, кто ухаживает, либо предоставляется лицо, которое будет ухаживать за пожилым. Снижается зависимость от

доходов родственников, от наличия средств в бюджете, стимулируется медицина для пожилых – гериатрия.

Кроме того, следует адаптировать прожиточный минимум пенсионеров, поскольку сейчас в него не включаются необходимые медикаменты, отсутствует медицинская техника, занижены расходы на проезд, санаторно-курортные услуги, культурный досуг и т.п. С увеличением прожиточного минимума потребуются дополнительные расходы федерального бюджета на доплаты пенсионерам, что справедливо, поскольку предполагается достигнуть экономии за счет снижения выплат работающим пенсионерам, а также введения ответственности за увольнение лиц предпенсионного возраста.

Семьи с детьми. При нынешних показателях прожиточного минимума самой бедной категорией остаются семьи с детьми (таковых более 60% среди бедного населения). По действующей функциональной классификации расходы федерального бюджета на государственную поддержку семей с детьми и на реализацию мер демографической политики отнесены к различным разделам и подразделам: «Охрана семьи и детства», «Социальная политика», «Образование», «Здравоохранение», «Межбюджетные трансферты», а также к 33 различным государственным программам: в первую очередь, к программе «Социальная поддержка граждан» и ее подпрограмме «Обеспечение государственной поддержки семей, имеющих детей», подпрограмме «Развитие дошкольного и общего образования» Государственной программы «Развитие образования» и др. Помимо этого, Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 предусмотрены утверждение и реализация следующих национальных проектов: «Демография», «Здравоохранение», «Образование». Объемы бюджетных ассигнований, направляемых на государственную поддержку семей с детьми, предусмотренные в проекте федерального закона составляют: на 2019 год – 755,3 млрд. руб. (0,71% к ВВП), на 2020 год – 779,6 млрд. руб., на 2021 год – 783,7 млрд. руб., что на 184 млрд. руб. больше, чем предусмотрено Законом № 362-ФЗ.³ Однако никаких новых пособий и льгот на детей в ближайшие три года не предусматривается, дополнительные вложения идут на инфраструктуру, повышение обеспеченности уже действующих выплат.

Отметим, что такое изобилие статей, программ и проектов внушает мысль о необходимости межведомственной координации, применении новых инструментов управления в целях получения реального результата, в котором важнейшее на сегодня – решение демографических проблем (повышения рождаемости, сокращения детской

³ Справочно: на 2018 год – 571 млрд. 335 млн. 604,8 тыс. руб. (0,58% ВВП), на 2017 год – 505 млрд. 916 млн. 179,5 тыс. руб., (0,58% ВВП).

смертности). О новых инструментах управления говорила и спикер СФ Матвиенко при обсуждении проекта бюджета на 2019-2021 гг.⁴

Институтом экономики РАН неоднократно предлагались модели подобных управленческих инструментов. В их числе Алиментный фонд, который сосредоточил бы в себе взаимоотношения с приставами по взысканию долгов с алиментщиков, как это принято в ЕС, ОЭСР и т.д. Если учесть, что долги по алиментам составляют по оценкам порядка 100 млрд. руб., повышение роли государства в их получении – существенный источник улучшения положения детей в разведенных семьях. Вместо этого принят порядок назначения пенсии по потере кормильца, что дороже и ухудшает ресурсы для пенсионеров. Поэтому считаем, что необходимо вернуться к решению проблемы.

Второй предлагаемый инструмент межведомственного взаимодействия - разработка программно-целевого Детского бюджета. В настоящее время классификация расходов бюджета, как правило, не видит детства: не выделены детские поликлиники, детские больницы, детские библиотеки, детские лагеря отдыха и т.п. - социальные учреждения представлены в бюджете для всего населения. Полагаем, что объем в 700 млрд руб., заложенный на семейной-детский бюджет в проекте федерального бюджета на 2019-2021 гг. также нуждается в коренном пересмотре.

Данное утверждение можно доказать, к примеру, на примере проблемы нехватки яслей. Президент России Владимир Путин в своем послании к Федеральному Собранию поручил ликвидировать очередь в ясли для детей от двух месяцев до трех лет к 2021 году. Для этого нужно построить несколько сотен новых яслей. По экспертным данным ассигнований на строительство яслей в сумме 49 млрд. руб. хватит лишь на треть запланированных ДОУ⁵, поскольку на организацию одного места в детском саду нужно около 600 тыс. руб. В настоящее время детские сады посещает 1,7 млн. детей в возрасте до 3 лет, что составляет примерно 32% от численности всего контингента детей в возрасте от 2 месяцев до 3 лет (для справки: детей в возрасте от 2 мес. до 3 лет - 5,2 млн.). Повышение охвата услугами до 50 - 60% детей потребует создания не менее 900 - 1450 тыс. новых мест. В экономически развитых странах эту задачу решают за счёт вариативности услуг по уходу за детьми («сертифицированные няни», «дневные мамы», семейные детские сады). Это более экономичный способ решения проблемы, возможность создания новых рабочих мест в социальной сфере, в том числе за счёт негосударственных поставщиков услуг. И чаще всего в небольших населенных пунктах, где бедность семей с

⁴ Мисливская Г. Матвиенко: Бюджет 2019 защищен от внешних воздействий. // «Российская газета», 8 октября 2018 г. [Электронный ресурс] URL: <https://rg.ru/2018/10/08/matvienko-biudzheta-2019-goda-zashchishchen-ot-vneshnih-vozdjstvij.html> (Дата обращения: 08.10.2018).

⁵ С.И. Рыбальченко. АНО Институт социальной экспертизы «Известия» от 14 марта 2018 г.

детьми выше, а ДОУ отсутствуют. Однако проект ФБ 2019-2021 на сертификацию нянь средств не предусматривает.

В свою очередь, ученые Институт экономики РАН еще в 2010 г. предлагали ввести систему «Городская няня» для дошкольников и школьников за счет поддержки бюджета. Более того, в крупных городах этими нянями могли бы работать студенты социальных, медицинских, педагогических учебных заведений в порядке практики⁶. Только по истечении 7 лет уполномоченный по правам детей РФ озвучил инициативу ряда регионов по введению социальных нянь.

Бюджетные расходы в развитие. В Совете Федерации дали положительную оценку бюджетной политике на 2019-2021 гг. в части расходов на образование и здравоохранение как решающих источников развития. Однако указанные суммы сложились при общеизвестном недостаточном финансировании этих отраслей. Так что, ожидать «прорыва» в данных областях не следует.

Но насколько надежно обеспечивается социальное будущее страны нельзя судить по данным федерального бюджета, ибо значительная часть социальных расходов приходится на бюджеты регионов. В представленном варианте федерального бюджета нет распределения национальных проектов в сумме 1,7 трлн. руб. в региональном разрезе, не полностью компенсированы выпадающие у них доходы в связи с отменой федеральной льготы по налогу на имущество организаций, большинство субъектов дефициты и пр. Результатом данного процесса становится повышение рисков в части достижения целей бюджетной политики, значительная дифференциация в доступности услуг в разрезе регионов.

Отсюда, более обоснованным является рассмотрение проекта консолидированного бюджета, ибо разница важна, прежде всего, в части образования и здравоохранения как сфер развития.

Таблица 7. Социальные расходы консолидированного бюджета по функциональной классификации на 2019 г., млрд. руб.

Отрасли	2018 г. по ФЗ №362	2019 проект плана
Образование		
ФБ	689,7 (0,7 % ВВП)	839,2 (0,8 % ВВП)
КБ	3572 (3,5 % ВВП)	3832 (3,6% ВВП)
Здравоохранение		
ФБ	479,7 (0,5 % ВВП)	653,2 (0,6 % ВВП)
КБ	3296 (3,3% ВВП)	3657 (3,5% ВВП)
Социальная политика		

⁶ Ржаницына Л. С. «Городская няня». Социальный проект [Текст] : модель социального патроната временного надзора за маленьким ребенком «Городская няня» в Москве / Л. С. Ржаницына; Межрегиональная общественная орг. "Федерация женщин с университетским образованием". - Москва : Вариант, 2010.

ФБ	4654,6 (4,6 % ВВП)	4890,5 (4,6 % ВВП)
КБ	12322 (12,2 % ВВП)	12856 (12,1 % ВВП)

Оценить, много это или мало возможно методом международных сравнений. К примеру, согласно рекомендациям Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) затраты на медицину должны составлять не менее 5% ВВП страны. В противном случае, по мнению специалистов этой организации, сфера медицинского обслуживания не в состоянии эффективно выполнять свои функции.

Формально бюджет образования на ближайшую трехлетку увеличивается. Однако выделенных средств не хватит на выполнение задач, поставленных Президентом, хотя бы о работе школ в одну смену. По оценке Комитета ГД по образованию и науке, не обеспечиваются нужные темпы развития образования. И тем более речь не идет о вхождении отечественной школы в ТОП-5 мира. Для сравнения у соседней Финляндии с признанным в мире высоким качеством школьного образования доля государственных расходов на него составляет 6,8% ВВП.

В целом в консолидированном бюджете расходы на здравоохранение и образование составляют 7489 млрд. руб. в 2019 году, а расходы на государственное управление, оборону и безопасность - 7560 млрд. руб.

: « » » , « «

Реализации блока национальных проектов (программ): «Демография», «Здравоохранение», «Образование» среди всех национальных проектов, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204, придано особое значение. На ее финансовое обеспечение отведено около 46,3% всех ассигнований на национальные проекты за три года (в 2019 году – 46%, в 2020 году 50,4% и в 2021 году – 42,9%).

Осуществление всех национальных проектов начинается с 2019 года, что вносит существенные изменения с этого года в процесс финансирования государственных программ не только с точки зрения значительного увеличения финансовых ресурсов на направления, выделенные таким образом в качестве приоритетных, но и в отношении перераспределения, перегруппировки этих финансовых ресурсов в разрезе разделов и подразделов расходов федерального бюджета и отдельных государственных программ. В основном это осуществляется путем выделения в рамках национальных проектов ряда федеральных проектов и включения их в уже осуществляющиеся государственные программы. Таким образом увеличивается набор структурных элементов, составляющих

государственных программы и подпрограммы. Так, подпрограммы теперь включают помимо имевшихся ранее «Ведомственных целевых программ», «Основных мероприятий», «Иных основных мероприятий» еще и такие элементы как «Федеральный проект», «Ведомственный проект» и «Приоритетный проект». Это усложняет анализ обоснованности и эффективности соответствующих расходов и их перераспределения.

НП «Демография»

Приоритетным из блока национальных проектов является национальный проект «Демография», включающий в себя пять федеральных проектов. Задача реализации данного НП состоит в том, чтобы переломить негативные тенденции в Российской Федерации в данной области. Так, по данным Росстата, 2017 год стал худшим по количеству рожденных в стране детей за последние 10 лет. Спад рождаемости составил 10,7% по сравнению с предыдущим годом, смертность превысила рождаемость на 134,4 тыс. человек.

Доля расходов на НП «Демография» в общем объеме бюджетных ассигнований на все 12 НП и Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры (Приложение № 6 к Пояснительной записке) превышает четвертую часть. Так в 2019 году они составляют 511 955,0 млн. руб., т.е. 30,3% расходов на все НП в совокупности. В дальнейшие два года объем расходов по этому проекту несколько увеличивается, но его доля несколько снижается и за весь плановый период составляет 27,7% от расходов на все НП. Данный национальный проект включает в себя пять федеральных проектов, и они весьма разноплановы. Так, в этот НП перераспределены многие финансовые ресурсы, которые принято считать социальными выплатами. Например, около четверти всех затрат на НП «Демография» составляют расходы на ФП «Поддержка семей при рождении детей» (23,5% из запланированных расходов на данный ФП за весь плановый период). По этому ФП предусматриваются субвенции и субсидии субъектам РФ для осуществления социальных выплат семьям, межбюджетных трансфертов Пенсионному фонду РФ для выплаты материнского капитала и т.п. Подобные же социальные расходы предусмотрены федеральными проектами «Содействие занятости женщин – создание условий для дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет» и «Старшее поколение», входящими в национальный проект «Демография».

С другой стороны, федеральные программы «Старшее поколение» (2,6% затрат по НП «Демография» за три года), «Укрепление общественного здоровья» (0,12% затрат по НП) и «Спорт – норма жизни» (3,5% затрат по НП) из данного национального проекта предусматривают расходы на мероприятия по укреплению здоровья и продолжительности здоровой жизни различными средствами. Они невелики, что особенно непонятно в

отношении ФП «Старшее поколение», поскольку за счет отведенных ей 2,6% всех расходов по НП нужно и увеличить количество и качество социальных услуг и обеспечить оздоровление пожилых людей. Есть и вещи, с которыми трудно согласиться. Например, в ФП «Спорт-норма жизни», включенной в НП «Демография» и превышающей по объему финансирования ФП «Старшее поколение», предусматривается «финансирование развития служебно-прикладных видов спорта, совершенствование физической подготовки сотрудников правоохранительных органов и органов безопасности» и «подготовку спортивного резерва для сборных команд РФ» (стр. 102).

Таким образом, по замыслу создателей финансирование национального проекта «Демография» занимает центральное место в расходах на национальные проекты, с чем можно согласиться в связи с обострением ситуации в области динамики народонаселения в России. Этот НП также призван осуществлять важные социальные функции, в том числе по социальной поддержке населения, что лишь косвенным образом относится к демографии, и это неоспорно.

НП «Здравоохранение»

Национальный проект «Здравоохранение» входит в государственную программу «Развитие здравоохранения» и ассигнования на него составляют в 2019 году 31,7% ассигнований на данную программу; в 2020 году - 39,2% этих ассигнований и в 2021 году – 34,4%. Этот НП включает в себя восемь федеральных проектов и концентрирует в себе 12,8% всех расходов на национальные проекты за три года. Эта доля меняется по годам. В 2019 году она составляет 9,5% всех соответствующих расходов, в 2020 году увеличивается до 16,6%, а в 2021 году снижается до 11,5%.

Наибольший удельный вес ассигнований по НП «Здравоохранение» составляют расходы по федеральному проекту «Борьба с онкологическими заболеваниями» - 67,5%. Это является обоснованным, т.к. государство берет на себя важные финансовые обязательства по обновлению высокотехнологичного оборудования лечебных учреждений. Однако остается неясным, какие средства направляются на то, чтобы снять с пациентов финансовое бремя оплаты дорогостоящих и эффективных лекарственных препаратов. В проект включена самая крупная статья, предусматривающая «оказание медицинской помощи больным с онкологическими заболеваниями в соответствии с клиническими рекомендациями и протоколами лечения» - в размере 70 млрд. руб. в 2019 году, 120 млрд. руб. в 2020 году и 140 млрд. руб. в 2021 году (стр.106), но прямо об оказании помощи в предоставлении бесплатных лекарственных препаратов не говорится.

Второе место по значимости занимают расходы по ФП «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной

информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ)» - соответственно 10,4% (в 2020 году – 15,1%). Они превышают даже расходы на такой важный федеральный проект как «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями» - 5,0%. что выглядит необоснованным.

Вызывает удивление то, что на ФП «Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами» выделено лишь 1,9% всех затрат на НП «Здравоохранение» (по годам: 3,5% в 2019 году; 1,5% в 2020 году; 1,5% в 2021 году). Это не соответствует запланированному по данному национальному проекту выполнению задач по обновлению оборудования, материально-технической базы здравоохранению, улучшению качества услуг по детскому здравоохранению и т.п., т.к. все эти задачи по всему фронту работ должен выполнять медицинский персонал с намного более высокой квалификацией, обладающий более широким набором старых и новых компетенций.

Кроме того в национальном проекте «Здравоохранение», предполагающем строгий контроль за его реализацией и строгую ответственность ничего не говорится о выделении различным категориям больных бесплатных лекарств, с чем в последние годы обострились проблемы, что выглядит как несоблюдение принципов усиленной социальной направленности национальных проектов.

НП «Образование»

Национальный проект «Образование» входит в государственную программу «Развитие образования», принимая на себя большую часть расходов по этой программе. Необходимо отметить, что расходы на государственную программу в Законопроекте в целом сократились по сравнению с наметками Закона № 362-ФЗ. Так, в 2019 году из сокращенных почти на 63% расходов на эту программу (по сравнению с Законом № 362-ФЗ на 2019 год) 52% приходится на данный национальный проект, в 2020 году из сокращенных на 64% по данной госпрограмме на национальный проект приходится 63,9%, в 2021 году из возросших на 6,7% расходов на госпрограмму на национальный проект приходится 65,0%. Необходимо отметить, что в то же время расходы в федеральном бюджете по разделу «Образование» в Законопроекте по сравнению с Законом № 362-ФЗ в целом растут на 23,8% в 2019 году; на 23,4% в 2020 году и на 4% в 2021 году (Приложение № № 9 к Пояснительной записке), чтобы не сложилось неправильное впечатление о снижении финансирования образовательной деятельности. Однако это финансирование осуществляется в отличие от здравоохранения в большей степени с использованием других каналов, нежели государственные программы и национальные проекты.

Национальный проект «Образование» включает в себя 10 федеральных проектов и концентрирует чуть более 6% всех расходов на национальные проекты. Наибольший удельный вес расходов приходится на ФП «Современная школа» - 39,4% за весь период, причем в 2019 году эта цифра составляет 46,5%. Вторым по значимости является ФП «Молодые профессионалы (Повышение конкурентоспособности профессионального образования)», на которую приходится в среднем 21,4%, но в 2019 году 26,3% всех затрат по проекту. Третье место в рейтинге федеральных проектов данного национального проекта принадлежит ФП «Экспорт образования». Этот ФП аккумулирует 12,9% расходов по национальному проекту, причем в 2021 году его доля в НП составляет 16,4%. Далее идут ФП «Успех каждого ребенка» - 10,6% и «Цифровая образовательная среда» - 10,5%. Наименьший удельный вес в расходах на данный национальный проект выпал на долю ФП «Социальные лифты для каждого» (0,6% в среднем) и ФП «Поддержка семей, имеющих детей» (0,7% в среднем). Среди недофинансируемых федеральных проектов следует выделить ФП «Учитель будущего», на который выделено средств намного меньше, чем, например, на ФП «Экспорт образования» (1,7% всех расходов на НП против 12,9%). Опять проявляется невнимание к совершенствованию подготовки кадров, что является решающим фактором в достижении успеха, особенно в деятельности, связанной с такой же чувствительной к нему сферой как и сфера здравоохранения.

Таблица 8. Динамика и структура ассигнований на финансовое обеспечение реализации социальных национальных проектов млн. руб.

№ п/п	Наименование национального проекта (НП) /федерального проекта (ФП)	2019 год	2020 год	2021 год	Итого: 2019 -2021 годы
1	2	3	4	5	6=3+4+5
1.	Всего на различные национальные проекты	1 685 524,6	1 802 736,7	2 084 755,6	5 633 016,9
	Динамика в % к предыдущему периоду	-	107,0	115,6	-
	Доля расходов по годам в % к общему итогу	29,9	32,0	37,0	100,0
2.	НП «Демография»	511 955,0	522 214,4	528 822,4	1 562 991,8
	Динамика расходов по данному НП в % к предыдущему периоду	-	102,0	101,3	-
	Доля расходов по годам в % к общему итогу по данному НП	33,0	33,0	34,0	100,0
	Доля расходов на НП «Демография» в общем объеме бюджетных ассигнований на все НП	30,3	29,0	25,4	27,7

	(стр.2 / стр.1 x 100%)				
3.	<i>ФП «Финансовая поддержка семей при рождении детей»</i>	420 637,4	445 875,9	459 245, 2	1 325 758,5
	Динамика расходов по данному ФП в % к предыдущему периоду	-	106,0	103,0	-
	Доля расходов по годам в % к общему итогу по данному ФП	31,7	33,6	34,6	100,0
	Доля расходов на ФП «Финансовая поддержка семей при рождении детей» в общем объеме бюджетных ассигнований на все НП (стр.3 / стр.1 x 100%)	25,0	24,7	22,0	23,5
	Доля расходов на ФП «Финансовая поддержка семей при рождении детей» в общем объеме бюджетных ассигнований на НП «Демография» (стр.3 / стр.2 x 100%)	82,2	85,38	86,8	84,8
4.	<i>ФП «Содействие занятости женщин – создание условий для дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет»</i>	60 644, 8	39 354,7	39 445,9	139 445, 4
	Динамика расходов по данному ФП в % к предыдущему периоду	-	64,9	100,2	-
	Доля расходов по годам в % к общему итогу по данному ФП	43,5	28,2	28,3	100,0
	Доля расходов на ФП «Содействие занятости женщин – создание условий для дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет» в общем объеме бюджетных ассигнований на все НП (стр.4 / стр.1 x 100%)	3,6	2,2	1,9	2,5
	Доля расходов на ФП «Содействие занятости женщин – создание условий для дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет» в общем объеме бюджетных	11,8	7,5	7,5	8,9

	ассигнований на НП «Демография» (стр.4 / стр.2 x 100%)				
5.	ФП «Старшее поколение»	10 213,6	16 739,7	14 183,3	41 136,7
	Динамика расходов по данному ФП в % к предыдущему периоду	-	163	84,7	
	Доля расходов по годам в % к общему итогу по данному ФП	24,9	40,5	34,5	100,0
	Доля расходов на ФП «Старшее поколение» в общем объеме бюджетных ассигнований на все НП (стр.5 / стр.1 x 100%)	0,6	0,9	0,7	0,7
	Доля расходов на ФП «Старшее поколение» в общем объеме бюджетных ассигнований на НП «Демография» (стр.5 / стр.2 x 100%)	2,0	3,2	2,7	2,6
6.	ФП «Укрепление общественного здоровья»	754,2	892,1	508,6	2 154,9
	Динамика расходов по данному ФП в % к предыдущему периоду	-	118,3	57,0	-
	Доля расходов по годам в % к общему итогу по данному ФП	35,0	41,4	23,6	100,0
	Доля расходов на ФП «Укрепление общественного здоровья» в общем объеме бюджетных ассигнований на все НП (стр.6 / стр.1 x 100%)	0,04	0,05	0,02	0,04
	Доля расходов на ФП «Укрепление общественного здоровья» в общем объеме бюджетных ассигнований на НП «Демография» (стр.6 / стр.2 x 100%)	0,1	0,2	0,02	0,12
7.	ФП «Спорт – норма жизни»	19 704,9	19 352,1	15 439,4	54 496,4
	Динамика расходов по данному ФП в % к предыдущему периоду		98,2	79,8	
	Доля расходов по годам в % к общему итогу по данному ФП	36,2%	35,5	28,3	100,0
	Доля расходов на ФП «Спорт – норма жизни» в	1,2	1,1	0,7	1,0

	общем объеме бюджетных ассигнований на все НП (стр.7 / стр.1 x 100%)				
	Доля расходов на ФП «Спорт – норма жизни» в общем объеме бюджетных ассигнований на НП «Демография» (стр.7 / стр.2 x 100%)	3,8	3,7	2,9	3,5
8.	НП «Здравоохранение»	159 844,4	299 092,9	238 753,5	697 690,8
	Динамика расходов по данному НП в % к предыдущему периоду	-	187,0	79,8	-
	Доля расходов по годам в % к общему итогу по данному НП	22,9	42,9	34,2	100,0
	Доля расходов на НП «Здравоохранение» в общем объеме бюджетных ассигнований на все НП (стр.8 / стр.1 x 100%)	9,5	16,6	11,5	12,8
9.	<i>ФП «Развитие системы оказания первичной медико-социальной помощи»</i>	<i>10 487,0</i>	<i>14 489,0</i>	<i>7 359,0</i>	<i>32 326,0</i>
	Динамика расходов по данному ФП в % к предыдущему периоду	-	138,2	50,8	-
	Доля расходов по годам в % к общему итогу по данному ФП	32,4	44,8	22,8	100,0
	Доля расходов на ФП «Развитие системы оказания первичной медико-социальной помощи» в общем объеме бюджетных ассигнований на все НП (стр.9 / стр.1 x 100%)	0,6	0,8	0,4	0,6
	Доля расходов на ФП «Развитие системы оказания первичной медико-социальной помощи» в общем объеме бюджетных ассигнований на НП «Здравоохранение» (стр.9 / стр.8 x 100%)	6,6	4,84	3,1	4,6
10.	<i>ФП «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями»</i>	<i>11 631,6</i>	<i>13 255,1</i>	<i>10 339,6</i>	<i>35 226,3</i>
	Динамика расходов по данному ФП в % к	-	114,0	78,0	--

	предыдущему периоду				
	Доля расходов по годам в % к общему итогу по данному ФП	33,0	37,6	29,4	100,0
	Доля расходов на ФП «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями" в общем объеме бюджетных ассигнований на все НП (стр.10 / стр.1 x 100%)	0,7	0,7	0,5	0,6
	Доля расходов на ФП «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями" в общем объеме бюджетных ассигнований на НП «Здравоохранение» (стр.10 / стр.8 x 100%)	7,3	4,4	4,3	5,0
11.	<i>ФП «Борьба с онкологическими заболеваниями»</i>	<i>100 992,3</i>	<i>188 818,3</i>	<i>180 801,4</i>	<i>470 612,0</i>
	Динамика расходов по данному ФП в % к предыдущему периоду	-	187,0	95,8	-
	Доля расходов по годам в % к общему итогу по данному ФП	21,5	40,1	38,4	100,0
	Доля расходов на ФП «Борьба с онкологическими заболеваниями" в общем объеме бюджетных ассигнований на все НП (стр.11 / стр.1 x 100%)	6,0	10,5	8,7	8,4
	Доля расходов на ФП «Борьба с онкологическими заболеваниями" в общем объеме бюджетных ассигнований на НП «Здравоохранение» (стр.11 / стр.8 x 100%)	63,2	60,4	75,7	67,5
12.	<i>ФП «Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям»</i>	<i>12 919,9</i>	<i>21 588,4</i>	<i>10 621,0</i>	<i>45 129,3</i>
	Динамика расходов по данному ФП в % к предыдущему периоду	-	167,1	49,2	-
	Доля расходов по годам в % к общему итогу по	28,6	47,8	23,5	100,0

	данному ФП				
	Доля расходов на ФП «Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям» в общем объеме бюджетных ассигнований на все НП (стр.12 / стр.1 x 100%)	0,8	1,2	0,5	0,8
	Доля расходов на ФП «Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям» в общем объеме бюджетных ассигнований на НП «Здравоохранение» (стр.12 / стр.8 x 100%)	8,1	7,2	4,4	6,5
13.	<i>ФП «Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами»</i>	5 601,2	4 420,2	3566,2	13 587,6
	Динамика расходов по данному ФП в % к предыдущему периоду	-	78,9	80,7	-
	Доля расходов по годам в % к общему итогу по данному ФП	41,2	32,5	26,2	100,0
	Доля расходов на ФП «Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами» в общем объеме бюджетных ассигнований на все НП (стр.13 / стр.1 x 100%)	0,3	0,2	0,2	0,2
	Доля расходов на ФП «Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами» в общем объеме бюджетных ассигнований на НП «Здравоохранение» (стр.13 / стр.8 x 100%)	3,5	1,5	1,5	1,9
14.	<i>ФП «Развитие сети национальных медицинских</i>	4 014,1	11 309,2	12 596,1	27 919,4

	<i>исследовательских центров и внедрение инновационных медицинских технологий»</i>				
	Динамика расходов по данному ФП в % к предыдущему периоду	-	281,7	111,4	-
	Доля расходов по годам в % к общему итогу по данному ФП	14,4	40,5	45,1	100,0
	Доля расходов на ФП «Развитие сети национальных медицинских исследовательских центров и внедрение инновационных медицинских технологий» в общем объеме бюджетных ассигнований на все НП (стр.14 / стр.1 x 100%)	0,2	0,6	0,6	0,5
	Доля расходов на ФП «Развитие сети национальных медицинских исследовательских центров и внедрение инновационных медицинских технологий» в общем объеме бюджетных ассигнований на НП «Здравоохранение» (стр.14 / стр.8 x 100%)	2,5	3,8	5,3	4,0
15.	<i>ФП «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ)»</i>	14 168,3	45 191,7	13 440,2	72 800,2
	Динамика расходов по данному ФП в % к предыдущему периоду	-	319,0	29,7	-
	Доля расходов по годам в % к общему итогу по данному ФП	19,5	62,1	18,5	100,0
	Доля расходов на ФП «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ)»	0,8	2,5	0,6	1,3

	в общем объеме бюджетных ассигнований на все НП (стр.15 / стр.1 x 100%)				
	Доля расходов на ФП «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ)» в общем объеме бюджетных ассигнований на НП «Здравоохранение» (стр.15 / стр.8 x 100%)	8,9	15,1	5,6	10,4
16.	<i>ФП «Развитие экспорта медицинских услуг»</i>	30,0	30,0	30,0	90,0
	Динамика расходов по данному ФП в % к предыдущему периоду	-	100,0	100,0	-
	Доля расходов по годам в % к общему итогу по данному ФП	33,3	33,3	33,3	100,0
	Доля расходов на ФП «Развитие экспорта медицинских услуг» в общем объеме бюджетных ассигнований на все НП (стр.16 / стр.1 x 100%)	0,002	0,002	0,001	0,002
	Доля расходов на ФП «Развитие экспорта медицинских услуг» в общем объеме бюджетных ассигнований на НП «Здравоохранение» (стр.16 / стр.8 x 100%)	0,02	0,01	0,01	0,01
17.	НП «Образование»	103 184,5	117 562,4	127 685,6	348 432,4
	Динамика расходов по данному НП в % к предыдущему периоду		113,9	108,6	
	Доля расходов по годам в % к общему итогу по данному НП				
	Доля расходов на НП «Образование» в общем объеме бюджетных ассигнований на все НП (стр.17 / стр.1 x 100%)	6,12	6,3	6,1	6,2
18.	<i>ФП «Современная школа»</i>	47 935,3	44 679,6	44 800,8	137 415,7
	Динамика расходов по данному ФП в % к предыдущему периоду	-	93,2	100,3	-

	Доля расходов по годам в % к общему итогу по данному ФП	34,9	32,5	32,6	100,0
	Доля расходов на ФП «Современная школа» в общем объеме бюджетных ассигнований на все НП (стр.18 / стр.1 x 100%)	2,8	2,5	2,1	2,4
	Доля расходов на ФП «Современная школа» в общем объеме бюджетных ассигнований на НП «Образование» (стр.18 / стр.17 x 100%)	46,5	38,0	35,1	39,4
19.	<i>ФП «Успех каждого ребенка»</i>	9 856,4	12 633,7	14 415,9	36 905,9
	Динамика расходов по данному ФП в % к предыдущему периоду	-	128,2	114,1	-
	Доля расходов по годам в % к общему итогу по данному ФП	26,7	34,2	39,1	100,0
	Доля расходов на ФП «Успех каждого ребенка» в общем объеме бюджетных ассигнований на все НП (стр.19 / стр.1 x 100%)	0,6	0,7	0,7	0,7
	Доля расходов на ФП «Успех каждого ребенка» в общем объеме бюджетных ассигнований на НП «Образование» (стр.19 / стр.17 x 100%)	9,6	10,7	11,3	10,6
20.	<i>ФП «Поддержка семей, имеющих детей»</i>	700,0	700,0	1 000,0	2 400,0
	Динамика расходов по данному ФП в % к предыдущему периоду	-	100,0	142,9	-
	Доля расходов по годам в % к общему итогу по данному ФП	29,2	29,2	41,7	100,0
	Доля расходов на ФП «Поддержка семей, имеющих детей» в общем объеме бюджетных ассигнований на все НП (стр.20 / стр.1 x 100%)	0,04	0,04	0,05	0,04
	Доля расходов на ФП «Поддержка семей, имеющих детей» в общем объеме бюджетных ассигнований на НП	0,7	0,6	0,8	0,7

	«Образование» (стр.20 / стр.17 x 100%)				
21.	ФП «Цифровая образовательная среда»	3 200,0	16 650,0	16 650,0	36 500,0
	Динамика расходов по данному ФП в % к предыдущему периоду	-	520,3	100,0	-
	Доля расходов по годам в % к общему итогу по данному ФП	8,8	45,6	45,6	100,0
	Доля расходов на ФП «Цифровая образовательная среда» в общем объеме бюджетных ассигнований на все НП (стр.21 / стр.1 x 100%)	0,2	0,9	0,8	0,6
	Доля расходов на ФП «Цифровая образовательная среда» в общем объеме бюджетных ассигнований на НП «Образование» (стр.21 / стр.17 x 100%)	3,1	14,2	13,0	10,5
22	ФП «Учитель будущего»	1 700,0	1 700,0	2 650,0	6 050,0
	Динамика расходов по данному ФП в % к предыдущему периоду	-	100,0	155,9	-
	Доля расходов по годам в % к общему итогу по данному ФП	28,1	28,1	43,8	100,0
	Доля расходов на ФП «Учитель будущего» в общем объеме бюджетных ассигнований на все НП (стр.22 / стр.1 x 100%)	0,1	0,1	0,1	0,1
	Доля расходов на ФП «Учитель будущего» в общем объеме бюджетных ассигнований на НП «Образование» (стр.22 / стр.17 x 100%)	1,6	1,4	2,1	1,7
23.	ФП «Молодые профессионалы (Повышение конкурентоспособности профессионального образования)»	27 128,0	23 788,4	23 763,8	74 680,2
	Динамика расходов по данному ФП в % к предыдущему периоду	-			-
	Доля расходов по годам в % к общему итогу по	36,3	31,9	31,8	100,0

	данному ФП				
	Доля расходов на ФП «Молодые профессионалы (Повышение конкурентоспособности профессионального образования)» в общем объеме бюджетных ассигнований на все НП (стр.23 / стр.1 x 100%)	1,6	1,3	1,1	1,3
	Доля расходов на ФП «Молодые профессионалы (Повышение конкурентоспособности профессионального образования)» в общем объеме бюджетных ассигнований на НП «Образование» (стр.23 / стр.17 x 100%)	26,3	20,2	18,6	21,4
24.	<i>ФП «Новые возможности для каждого»</i>	880,0	880,0	1 350,0	3 110,0
	Динамика расходов по данному ФП в % к предыдущему периоду	=	100,0	153,4	=
	Доля расходов по годам в % к общему итогу по данному ФП	28,3	28,3	43,4	100,0
	Доля расходов на ФП «Новые возможности для каждого» в общем объеме бюджетных ассигнований на все НП (стр.24 / стр.1 x 100%)	0,05	0,05	0,06	0,06
	Доля расходов на ФП «Новые возможности для каждого» в общем объеме бюджетных ассигнований на НП «Образование» (стр.24 / стр.17 x 100%)	0,9	0,7	1,1	0,9
25.	<i>ФП «Социальная активность»</i>	1 941,2	1 281,9	1 275,0	4 498,1
	Динамика расходов по данному ФП в % к предыдущему периоду	-	66,0	99,5	-
	Доля расходов по годам в % к общему итогу по данному ФП	43,2	28,5	28,3	100,0
	Доля расходов на ФП «Новые возможности для каждого» в общем объеме бюджетных ассигнований	0,1	0,1	0,1	0,1

	на все НП (стр.25 / стр.1 x 100%)				
	Доля расходов на ФП «Новые возможности для каждого» в общем объеме бюджетных ассигнований на НП «Образование» (стр.25 / стр.17 x 100%)	1,9	1,1	1,0	1,3
26.	ФП «Экспорт образования»	9 613,5	14 358,8	20 880,3	44 852,5
	Динамика расходов по данному ФП в % к предыдущему периоду	-	149,4	145,4	-
	Доля расходов по годам в % к общему итогу по данному ФП	21,4	32,0	46,6	100,0
	Доля расходов на ФП «Экспорт образования» в общем объеме бюджетных ассигнований на все НП (стр.26 / стр.1 x 100%)	0,6	0,8	1,0	0,8
	Доля расходов на ФП «Экспорт образования» в общем объеме бюджетных ассигнований на НП «Образование» (стр.26 / стр.17 x 100%)	9,3	12,4	16,4	12,9
27.	ФП «Социальные лифты для каждого»	230,0	890,0	900,0	2020,0
	Динамика расходов по данному ФП в % к предыдущему периоду	-	387,0	101,1	-
	Доля расходов по годам в % к общему итогу по данному ФП	11,4	44,1	44,6	100,0
	Доля расходов на ФП «Социальные лифты для каждого» в общем объеме бюджетных ассигнований на все НП (стр.27 / стр.1 x 100%)	0,01	0,05	0,04	0,04
	Доля расходов на ФП «Социальные лифты для каждого» в общем объеме бюджетных ассигнований на НП «Образование» (стр.27 / стр.17 x 100%)	0,2	0,8	0,7	0,6
28.	Всего ассигнований на национальные проекты «Демография», «Здравоохранение» и «Образование» (стр.	774 983,9	938 869,7	895261,5	2 609 115,0

	2+стр.8+стр.17)				
	Доля ассигнований на национальные проекты «Демография», «Здравоохранение» и «Образование» в общем объеме расходов на национальные проекты (стр. 28 / стр.1 x 100%)	46,0	50,4	42,9	46,3

Источник: рассчитано по Приложению №6 к пояснительной записке к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» Информация о бюджетных ассигнованиях на финансовое обеспечение реализации национальных проектов в 2019-2021 годах.

В целом реализация национальных проектов, которые призваны создать условия для прорыва в создании и совершенствовании человеческого потенциала в России, нуждается в осуществлении ряда условий. Помимо поддержания на приемлемом уровне в крайне неблагоприятных внешних условиях ресурсного обеспечения их выполнения, должны быть разработаны четкие критерии и показатели выполнения этих проектов, этапность их выполнения и четкий график реализации этапов с учетом отраслевой специфики, декомпозиция этих показателей федеральных проектов и графики их достижения по субъектам РФ. Очевидно реализация таких задач, особенно разработки показателей в социальной сфере, весьма трудна. Необходимо создание эффективного механизма контроля за продвижением этих национальных проектов, иначе они рискуют превратиться в очередной структурный элемент государственного программирования, который не будет иметь никакого другого эффекта кроме краткосрочного мобилизационного, причем только для органов федеральной исполнительной власти.

V. Особенности финансового обеспечения фундаментальных и прикладных научных исследований в бюджетной концепции 2019–2021 гг.

Расходы на гражданскую (фундаментальную и прикладную) науку потеряли статус самостоятельного раздела в проекте федерального бюджета на 2019-2021 гг. Финансирование научных исследований, научно-технических и опытно-конструкторских работ за счет федерального бюджета осуществляется в рамках различных программ, имеющих различный статус (национальных, федеральных, государственных проектов), а также расходов на оборону, образование, здравоохранение и других статей. Возможно, стоит напомнить составителям представленного законопроекта, что проблема системного представления расходов различных ведомств на различные цели, по всем разделам, статьям и параграфам бюджетной росписи была решена Минфином еще дореволюционной России.

К сожалению, сегодняшнее положение представления бюджетных расходов на фундаментальную и прикладную науку не позволяет корректно оценить динамику расходов на эту сферу народнохозяйственной деятельности, как в целом, так и по реализации различных программ и проектов, формируемых в различные годы и корректируемых различными решениями Правительства РФ. Глобальные цели развития науки четко и однозначно сформулировать невозможно, а конкретные цели быстро меняются, в т.ч. в результате развития самих научных знаний. По этим причинам невозможно избежать дублирования и корректировок целей различных программ и проектов. Все это создает значительные трудности при оценке как общих результатов расходов бюджета на науку, так и отдачи от отдельных программ и проектов. Такое положение объективно усиливает риски неэффективного использования бюджетных ассигнований даже в тех случаях, когда казначейское сопровождение и контроль Счетной палаты обеспечивают строго целевое расходование средств распорядителями кредитов.

Так, Паспортом подпрограммы 1 «Фундаментальные научные исследования» государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013 - 2020 годы предусмотрено, что объем ассигнований федерального бюджета составит: на 2019 год – 128 006 180,6 тыс. рублей; на 2020 год – 128 932 236,2 тыс. рублей (в ред. Постановления Правительства РФ от 29.03.2018 N 346). Федеральным бюджетом на 2019 год предусмотрено изменение параметров финансового обеспечения подпрограммы «Фундаментальные научные исследования для долгосрочного развития и обеспечения конкурентоспособности общества и государства» (в Пояснительной записке не указана Программа, подпрограммой которой является данная подпрограмма) обусловлено по основному мероприятию «Обеспечение реализации программы фундаментальных научных исследований» направленность на увеличение бюджетных ассигнований.

В частности:

- на повышение оплаты труда научным сотрудникам в целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 - по сравнению с объемами, утвержденными Законом № 362-ФЗ, в 2019 году на 4 748,1 млн. рублей, в 2020 году на 5 600,7 млн. рублей;

- на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства по сравнению с объемами, утвержденными Законом № 362-ФЗ, в 2019 году на 3 354,4 млн. рублей, в 2020 году на 5 303,7 млн. рублей;

- увеличение ассигнований на обеспечение экспертизы научных и научно-технических программ и проектов и издание аналитических отчетов Российской академией наук в 2019 и 2020 годах по 366,0 млн. рублей ежегодно;

- на выполнение фундаментальных научных исследований по приоритетным направлениям, определяемым Российской академией наук, в 2020 году на 2 400,0 млн. рублей (с. 216-217 Пояснительной записки).

Первый из целевых индикаторов и показателей согласно Паспорту подпрограммы 1 «Фундаментальные научные исследования» - число цитирований в расчете на 1 публикацию российских исследователей в мировых научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки» (WEB of Science). Точно такой же целевой индикатор предусмотрен в проекте Паспорта Национальной программы «Наука». Ассигнования на финансовое обеспечение реализации национального проекта «Наука» запланированы в 2019 году в объеме 35 192,2 млн. рублей, в 2020 году – 41 365,8 млн. рублей, в 2021 году – 53 511,0 млн. рублей (с.121-123 Пояснительной записки).

В этой связи возникает несколько вопросов:

- как оценивать эффективность финансирования и реализации различных программ, имеющих один и тот же целевой показатель исполнения;

- почему именно публикация российских исследователей в журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки» (WEB of Science) является таким целевым показателем, поскольку существуют и другие авторитетные базы (напр., Scopus).

Кроме того, составители рассматриваемых программ, по-видимому, не информированы, что публикация в журналах, индексируемых в базах данных WEB of Science и Scopus *официально* требует компенсации расходов издания на перевод, рецензирование, печать издания. Как правило, это суммы порядка от 400 долл. США (в тех случаях, когда не используются услуги по «возгонке Хирша» и т.п., присутствующие на международном рынке, как и на российском рынке научной информации). В этом свете упомянутое выше увеличение заработной платы исследователей в 2019 г. составит при курсе 65 долл. за рубль около 200 долл. США на исследователя. Таким образом рядовой российский исследователь должен израсходовать на такую публикацию от 0,5 до 1,0 месячного заработка (25000-50000 руб.). Ни одна из программ, финансируемых из федерального бюджета, не предусматривает компенсацию таких затрат (совершенно законных и имеющих документальное подтверждение).

Следует отметить, что это не единственные затраты, которые ложатся сегодня на рядового исследователя, если он занимается квалифицированной, соответствующей мировым стандартам научной работы. Современная наука неизбежно требует, чтобы

каждый исследователь перерабатывал огромный массив информации в избранном и ближайших к нему научных направлениях. При этом авторские и смежные права исследователей и публикаторов в условиях действия современного международного права предполагают платное использование информации, как в печатном виде, так и получаемой он-лайн. Принимая стоимость он-лайн доступа к одной публикации на 3 дня в 40 долл. США, получаем суммы неподъемные для рядового исследователя, компенсация которых не предусмотрена никакими программами (т.е. добросовестный исследователь заведомо оказывается в худшем материальном положении, нежели тот, кто пользуется информацией только бесплатной).

В рамках федерального проекта «Развитие научной и научно-производственной кооперации» на предоставление доступа научным и образовательным организациям в информационно-коммуникационной сети «Интернет» к научным базам данных предусмотрено расходовать в 2019 - 2021 годах ежегодно в объеме 1600,0 млн. рублей. Характерно, что неизменность этой суммы свидетельствует о смутных представлениях составителей проекта относительно того, как эти средства могут быть использованы конкретно. Предположим, что они используются для оплаты доступа отдельных исследователей. Разделив 1 600,0 млн. рублей на 360 тыс. научных исследователей на 2017 г. (Росстат) получаем 4444 руб., т.е. еще около 70 долл. США на средний исследовательский нос в год, что не в состоянии покрыть и десятой доли затрат активного информационного пользователя .

Участие в современном научном обмене – вещь дорогая, но результаты, полученные в отрыве от этого обмена, как правило, имеют малую ценность. Несостоятельность финансирования закономерно порождает недостаточный уровень качественного и количественного роста научной деятельности в целом.

С другой стороны, представляется, что увеличение в 2019 г. ассигнований по некоторым направлениям финансирования развития цифровой экономики, науки и образования, может способствовать возникновению дополнительных рисков, связанных с неэффективным использованием указанных ассигнований.

Так, основные качественные сдвиги в решении задач национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации», согласно Дорожной карте национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р, должны произойти в период 2019 - 2021 гг. В частности должны быть реализованы затратные проекты по подготовке кадров и созданию инфраструктуры. При этом конкретные цели Проекта, преимущественно указаны для периода 2019-2020 гг. Однако уже в IV квартале 2019 года на конкурсной основе будут

определены партнеры операторы), имеющие право оперировать с более чем 50 тыс. профилей компетенций граждан. В IV квартале 2020 года будет создана возможность быстрого освоения базовых компетенций цифровой экономики путем разворачивания системы «элитного» среднего профессионального образования, обеспечена инфраструктура для развития предпринимательских компетенций обучающихся, в том числе сформированы акселераторы, венчурные фонды, реализованы программы стимулирования деловой активности студентов; обеспечен доступ компаний цифровой экономики к профилям компетенций и персональным траекториям развития их сотрудников и кандидатов на открытые позиции в соответствии с правилами, определенными уполномоченной организацией и разработаны соотв. нормативные акты. В итоге Россия должна войти в число 20 лучших стран мира в международном рейтинге PISA, все органы государственной власти и местного самоуправления будут иметь широкополосный доступ к сети «Интернет» и т.д. В 2021 г. предполагается, что количество компаний - технологических лидеров, конкурентоспособных на глобальных рынках, составит 6 единиц (против 2 в 2018 году и прочерка в 2017 году). В 2021 г. по сравнению с 2017 г. увеличится число патентных заявок, поданных российскими заявителями, в области телекоммуникационных технологий и оборудования, цифровой связи и оборудования, компьютерных технологий - в 1,3 раза, а в области технологии основных коммуникационных процессов более чем в 1,4 раза. В 2021 году будет создана система подготовки квалифицированных специалистов в области информационной безопасности в объеме, достаточном для нужд рынков цифровой экономики.

При этом 40% всех ассигнований федерального бюджета будет выделено в 2021-2022 годах, в т.ч. 23% всех ассигнований будет выделено в 2022 году. Иными словами предполагается, что «затратные» цели будут достигнуты ранее, чем выделены необходимые ассигнования. Такая ситуация является следствием отсутствия утвержденного паспорта национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации», и соответственно четкого представления о его исполнителях, их компетенциях в данной области и конкретных задачах этих исполнителей.

В результате значительная часть ассигнований, предусмотренных к Проектом федерального бюджета на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов на финансовое обеспечение реализации национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации», которые запланированы в 2019 году в объеме 107 895,1 млн. рублей, в 2020 году – 128 656,7 млн. рублей, в 2021 году – 177 898,9 млн. рублей, *в связи с отсутствием утвержденного паспорта национального проекта зарезервирована*. Зарезервированные дополнительные бюджетные ассигнования федерального бюджета на цели реализации

мероприятий национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации», распределение которых будет произведено в рамках поправок Правительства Российской Федерации по предмету 2 чтения в Государственной Думе Законопроекта, в 2019 году составляют 94 788,4 млн. рублей (87% общей суммы), в 2020 году – 125 528,4 млн. рублей (97% общей суммы), в 2021 году – 174 770,6 млн. рублей (98% общей суммы). Такая ситуация создает риски обеспечения эффективности финансирования, так как очевидно, что средства будут распределяться в пожарном порядке без надлежащих обоснований и использование их будет малоэффективно.

Ассигнований же на национальный проект «Наука» (рассмотренный Правительством в сентябре с.г. в Проекте федерального бюджета на 2019 г. расписаны на три года (2019-2021) по каждой из трех программ, включенных в проект. Информация об утверждении Паспорта данного проекта пока не поступало.

Необходимо обратить внимание составителей федерального бюджета на то, что отсутствие в законопроекте самостоятельного раздела «Наука» не позволяет ответить на вопрос о том, будет ли в 2019 и в последующие годы переломлена тенденция сокращения абсолютного объема расходов бюджета на науку, которая сложилась начиная с 2015 года, а в относительном выражении (как доля в федеральном бюджете и в % к ВВП) с 2013 года.

Доля расходов на финансирование гражданской науки в федеральном бюджете в период с 2013 по 2017 годы сократилась с 3,19% до 2,30%; отношение расходов на гражданскую науку в федеральном бюджете к ВВП – уменьшилось за тот же период с 0,58% до 0,41%. Согласно данным об исполнении расходов федерального бюджета на финансирование гражданской науки в 2016-2017 гг. (см. табл. 9).

Таблица 9. Расходы федерального бюджета на финансирование гражданской науки, млрд. руб.

	2015	2016	2017	Отклонение 2017 - 2015	2017/2015 в %
Всего	439,4	402,7	377,9	-61,5	86,0
В т.ч. фундаментальные исследования	120,2	105,3	117	-3,2	97,3
прикладные разработки	319,2	297,5	260,9	-58,3	81,7

Источник: таблица рассчитана по данным Пояснительной записки к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Стоит напомнить, что по сравнению с 2015 годом на науке федеральный бюджет сэкономил 98,2 млрд. руб. или 2/3 общей суммы ассигнований, предусмотренных

Проектом федерального бюджета на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов на финансирование национального проекта «Наука» в 2019-2021 гг.

VI. Финансирование государственных программ социальной и правовой защиты населения

Прежде всего, нужно сказать о том, что ключевой проблемой при расчете потребности в бюджетном финансировании в разрезе государственных программ является отсутствие нормативных правовых актов об утверждении этих программ на 2021 год. Действие большинства реализуемых в настоящее время государственных программ рассчитано на период до 2020 г., поэтому плановые показатели Законопроекта на 2021 г. определены без учета целевых индикаторов, показателей и ожидаемых результатов выполнения ряда государственных программ.

Государственная программа «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»

В целом следует отметить стабильную положительную тенденцию ежегодного увеличения планируемых в Законопроекте объемов ассигнований федерального бюджета на реализацию государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», в том числе по сравнению:

- с утвержденными объемами бюджетных ассигнований на 2019-2020 гг.;
- плановыми объемами финансирования предыдущего периода, определенными в Законопроекте;
- с объемами финансового обеспечения, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 г. № 345 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»;

особенно учитывая сокращение по объективным причинам некоторых направлений бюджетных ассигнований, связанных с передачей в 2019-2020 гг. отдельных полномочий МВД России Росгвардии.

Так, в Пояснительной записке на 2019-2020 гг. объем расходов федерального бюджета на выполнение государственной программы установлен на уровне 682 451,2 млн. рублей и 704 857,9 млн. рублей, соответственно, или на 0,8% выше, чем объемы расходов, определенные действующим законом о федеральном бюджете № 362-ФЗ.

При этом в Законопроекте объем расходов на 2020 г. определен на уровне на 3,3% выше, чем объем расходов на 2019 г. и на 4,1% выше, чем объем расходов, установленный законом № 362-ФЗ на 2019 г.

На 2021 г. в Законопроекте расходы установлены на уровне 728 097,7 млн. рублей или на 3,3% выше, чем объем расходов на 2020 г. и на 4,1% выше, чем объем расходов, установленный законом № 362-ФЗ на 2020 г. (табл. 10).

Таблица 10. Сравнительный анализ расходов федерального бюджета в 2018-2021 годах на реализацию государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»

Наименование	2018	2019		2020		2021
	Закон № 362-ФЗ	Закон № 362-ФЗ	Законопроект	Закон № 362-ФЗ	Законопроект	Законопроект
1	2	3	4	5	6	7
Всего, млн. рублей	693 605,3	676 716,2	682 451,2	699 034,4	704 857,9	728 097,7
Δ закон за текущ. период к закону за предш. период, %		- 2,4		3,3		
Δ законопроект за текущ. период к закону за текущ. период, %			0,8		0,8	
Δ законопроект за текущ. период к законопроекту за предш. период, %					3,3	3,3
Δ законопроект за текущ. период к закону за предш. период, %			- 1,6		4,1	4,1

Источник: таблица рассчитана по данным Пояснительной записки к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Также важно сказать, что увеличение бюджетных ассигнований в 2019-2021 гг. предусмотрено практически по всем статьям расходов федерального бюджета, направляемых на реализацию данной государственной программы (за исключением расходов на реализацию в 2019-2020 гг. основного мероприятия «Оперативно-служебная деятельность органов внутренних дел Российской Федерации» за счет сокращения расходов, предусмотренных на финансирование Росгвардии).

Более того, стоит отметить равномерность ежегодного повышения расходов на реализацию государственной программы. Перекосов и резких скачков при распределении бюджетных ассигнований не наблюдается.

Однако на 2019 год планируемый объем расходов на реализацию государственной программы определен на уровне на 1,6% меньше, чем установлено действующим законом о федеральном бюджете на 2018 г. При этом в Пояснительной записке при обосновании объемов бюджетного финансирования указано, что на изменение параметров финансового обеспечения государственной программы «Обеспечение общественного порядка и

противодействие преступности» и ряда других государственных программ повлияло применение общих подходов к формированию Законопроекта. Однако в Законопроекте не сказано, какие именно подходы были изменены. Это усложняет оценку параметров Законопроекта.

Также в отдельных случаях обоснование ресурсного обеспечения реализации государственной программы не содержит информации о целях, причинах и необходимости повышения расходов по тому или иному направлению.

Например, в тексте пояснительной записки указано, что:

– по основному мероприятию «Тыловое обеспечение» предусмотрено увеличение объемов бюджетных ассигнований на оплату труда адвокатов по сравнению с объемами, утвержденными Законом № 362-ФЗ, в 2019-2020 годах на 250,0 млн. рублей ежегодно.

При этом в описательной части обоснования нет сведений о причинах этого увеличения.

Государственная программа «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»

Следует обратить внимание на положительную тенденцию роста объемов бюджетных ассигнований, предусмотренных Законопроектом на реализацию государственной программы «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» на период 2019-2021 гг.

Так, на 2019 г. планируемые объемы бюджетных ассигнований установлены в размере 180 534,1млн. рублей или на 0,8% больше, чем предусмотрено законом о федеральном бюджете № 362-ФЗ на 2019 г.

На 2020 г. – в размере 185 631,7 млн. рублей или на 0,7% больше, чем определено действующим законодательством на 2020 г., на 2,8% больше, чем запланировано в Законопроекте на 2019 г. и на 3,6% выше по сравнению с расходами, утвержденными законом о федеральном бюджете на 2019 г.

Согласно Законопроекту в 2021 г. плановые расходы также должны повыситься как по отношению к расходам 2020 г. – на 1,7%, так и по сравнению с объемами бюджетных ассигнований, установленными действующим законодательством на 2020 г. – на 2,5% (табл.11).

Также нужно отметить, что планируемые объемы ресурсного обеспечения за 2019-2020 гг. выше, чем определено в Постановлении Правительства Российской Федерации от

15.04.2014 г. № 300 «О государственной программе Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах».

Однако при условии ежегодного роста бюджетных ассигнований, выделяемых на выполнение государственной программы, планируется, что расходы федерального бюджета будут ниже, чем установлено действующим законодательством о федеральном бюджете на 2018 г. При этом к 2021 г. не удастся достигнуть параметров 2018 г. Так, на 2019 г. сокращение расходов составит 6,6% по сравнению с 2018 г., в 2020 г. расходы будут находиться на уровне на 4,0% и в 2021 г. на 2,3% ниже, чем в 2018 г.

Таблица 11. Сравнительный анализ расходов федерального бюджета в 2018-2021 годах на реализацию государственной программы «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»

Наименование	2018	2019		2020		2021
	Закон № 362-ФЗ	Закон № 362-ФЗ	Законопроект	Закон № 362-ФЗ	Законопроект	Законопроект
1	2	3	4	5	6	7
Всего, млн. рублей	193 394,1	179 126,3	180 534,1	184 337,8	185 631,7	188 869,9
Δ закон за текущ. период к закону за предш. период, %		- 7,4				
Δ законопроект за текущ. период к закону за текущ. период, %			0,8		0,7	
Δ законопроект за текущ. период к законопроекту за предш. период, %					2,8	1,7
Δ законопроект за текущ. период к закону за предш. период, %			- 6,6		3,6	2,5

Источник: таблица рассчитана по данным Пояснительной записки к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Кроме этого, в целом динамику ежегодного повышения расходов на реализацию государственной программы характеризует неравномерность ежегодного увеличения выделяемых бюджетных ассигнований.

Вместе с этим сокращение объемов бюджетного финансирования обусловлено объективными причинами – проведением организационно-штатных мероприятий в МЧС России, а также завершением процесса реализации федеральной целевой программы «Национальная система химической и биологической безопасности Российской

Федерации (2015-2020 годы)» в 2020 г.

Государственная программа «Юстиция»

В 2019-2021 гг. финансовое обеспечение реализации государственной программы «Юстиция» отмечается динамикой ежегодного роста бюджетных ассигнований. Причем положительная тенденция прослеживается как в части увеличения финансирования по сравнению с утвержденными действующим законодательством объемами расходов на 2019-2020 гг., так и по отношению к предыдущему периоду.

Так, на 2019 г. Законопроектом определены объемы бюджетного финансирования в размере 281 044,7 млн. рублей или на 6,0% выше по сравнению с объемами, установленными законом № 362-ФЗ.

В 2020 г. прослеживается аналогичная ситуация. Законопроектом устанавливается объем расходов, который на 6,1% выше, чем определено в законе № 362-ФЗ на 2020 г. При этом объемы расходов на 3,2% выше, чем предусмотрено Законопроектом на 2019 г. и на 9,4% выше, чем в законе № 362-ФЗ.

В 2021 г. рост ресурсного обеспечения государственной программы составит 3,5% по отношению к параметрам Законопроекта на 2020 г. и 9,8% по отношению к объемам расходов, утвержденных законом № 362-ФЗ (табл. 12).

Таблица 12. Сравнительный анализ расходов федерального бюджета в 2018-2021 годах на реализацию государственной программы «Юстиция»

Наименование	2018	2019		2020		2021
	Закон № 362-ФЗ	Закон № 362-ФЗ	Законопроект	Закон № 362-ФЗ	Законопроект	Законопроект
1	2	3	4	5	6	7
Всего, млн. рублей	282 519,9	265 253,9	281 044,7	273 531,1	290 165,9	300 212,3
Δ закон за текущ. период к закону за предш. период, %		- 6,1		3,1		
Δ законопроект за текущ. период к закону за текущ. период, %			6,0		6,1	
Δ законопроект за текущ. период к законопроекту за предш. период, %					3,2	3,5
Δ законопроект за текущ. период к закону за предш. период, %			- 0,01		9,4	9,8

Источник: таблица рассчитана по данным Пояснительной записки к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Планируемые объемы бюджетных ассигнований за 2019-2020 гг. выше, чем определено в Постановлении Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 г. № 312 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция».

Также стоит отметить, что тенденция ежегодного увеличения расходов на реализацию государственной программы в целом носит равномерный характер, скачков и перекосов в выделении бюджетного финансирования за анализируемый период не наблюдается.

VII. Государственные программы регионального развития и межбюджетные отношения в проекте Федерального бюджета на 2019–2021 гг.

Рецензируемый проект Закона «О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» в целом продолжает сложившиеся в предшествующие годы тенденции:

- «ползучего» (неявного) перераспределение налоговых доходов в пользу федерального бюджета за счет бюджетов субъектов РФ;
- замедления роста федеральных трансфертов при стабилизации общей структуры федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов РФ.

Целый ряд налоговых новаций 2019 г. и последующих лет может иметь своим следствием сокращение поступлений налога на прибыль организаций для ряда субъектов РФ. В рамках макроэкономического подхода для страны в целом на фоне оживления хозяйственной активности и достаточно высокого уровня мировых цен на нефть ограничение темпов роста прибыли будет не заметно. Однако для ряда субъектов РФ оно может быть ощутимым.

К числу этих новаций относятся:

- повышение ставки НДС на 2 процентных пункта в условиях напряженной рыночной ситуации на некоторых товарных рынках будет иметь своим следствием либо снижение объемов прибыли хозяйствующих субъектов, либо сокращение объемов реализации. Такая ситуация будет складываться в первую очередь на рынках потребительских товаров.

- очередное повышение ставок акцизов на нефтепродукты и в целом достаточно напряженная ситуация с динамикой цен на горюче-смазочные материалы для существенной части потребителей (в первую очередь для малого и среднего бизнеса) могут существенно ухудшить их конкурентные позиции. Следствием будет снижение прибыли (и налога на прибыль) и доходов малого бизнеса с соответствующим

ограничением роста поступлений налогов, уплачиваемых при специальных налоговых режимах в целом ряде субъектов РФ. Возможность использования в качестве инструмента регулирования конечных цен на нефтепродукты нового инструмента – возвратного акциза на перерабатываемую нефть, на который возлагаются большие надежды, оценить пока в целом сложно.

- в этом же направлении действует повышение ставок водного налога и целого ряда неналоговых платежей. Вряд ли это скажется на динамике цен в масштабах всей экономики, но на прибыли хозяйствующих субъектов (некоторых) – вполне возможно.

В проект федерального бюджета заложено повышение норматива зачисления в федеральный бюджет налога на прибыль организаций при выполнении соглашения о разделе продукции по проекту "Сахалин-2" в федеральный бюджет с 25% до 75% (с обещанием направить эти средства на проекты по развитию Дальневосточного федерального округа). Для бюджета области вся сумма поступлений налога на прибыль по СРП составляет 28,8% общей суммы доходов консолидированного бюджета или 70,4% общей суммы налога на прибыль (итог за 2017 г.). То есть, эти доходы формируют существенную часть доходов консолидированного бюджета области.

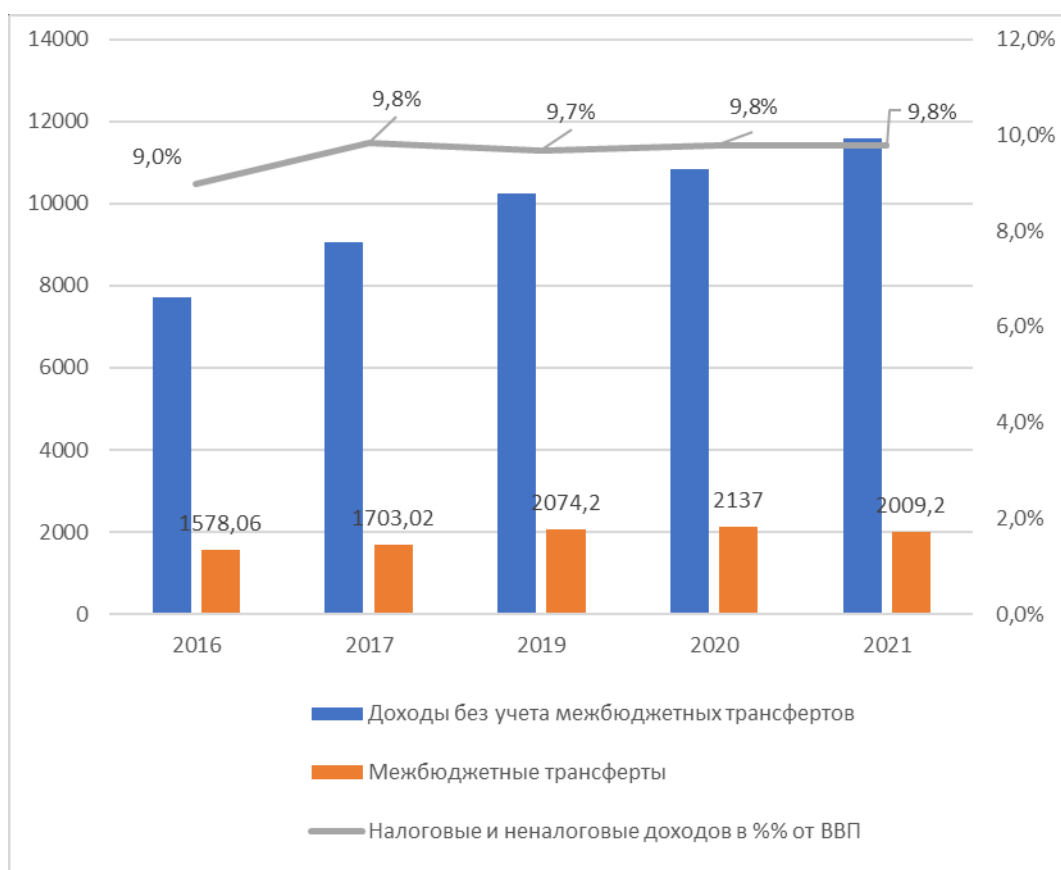
К потерям поступлений налога на прибыль организаций, поступающем в доход бюджетов субъектов РФ может привести вводимая с 1 января 2019 г. схема «возвратного акциза». Если для НПЗ, входящих в структуру крупных нефтедобывающих компаний, выполнение всех условий для получения возмещения не составит проблемы, то для независимых НПЗ ситуация может быть принципиально иной. Отсутствие для них возмещения «возвратного» акциза может привести к падению прибыли и сокращению объемов производства. Результаты скажутся на доходах региональных бюджетов таких субъектов РФ как Краснодарский край, Тюменская область, Оренбургская область, Хабаровский край.

Как уже отмечалось выше, введение «единого налогового платежа» для физических лиц, в случае его активного использования населением (что вряд ли будет иметь место в 2019 г.), отчасти также расширяет доходную базу федерального бюджета за счет субфедеральных (местных, в первую очередь) налогов.

Отмеченные выше факторы и обстоятельства вряд ли будут иметь макроэкономическое значение и в целом по всей совокупности субфедеральных бюджетов не будут видны. Однако в целом ряде субъектов РФ могут возникнуть весьма существенные проблемы с формированием собственных доходов (налоговых и неналоговых доходов, в первую очередь).

В пользу увеличения доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ работает перераспределение в их пользу части доходов от акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 процентов. При этом предусматривается отчасти и межрегиональное перераспределение этих доходов - имеет место постепенное смещение объема поступлений акцизов в пользу субъектов федерации, на территории которых имеет место реализации данной категории товаров. Фактически речь идет о перераспределении данного платежа от регионов-производителей к регионам-«потребителям» данной категории подакцизных товаров.

Прогнозные оценки доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, представленные в сопроводительных документах к законопроекту, свидетельствует об относительной стабильности налоговых и неналоговых доходов на уровне 9,8-9,7% ВВП (Рис.3).



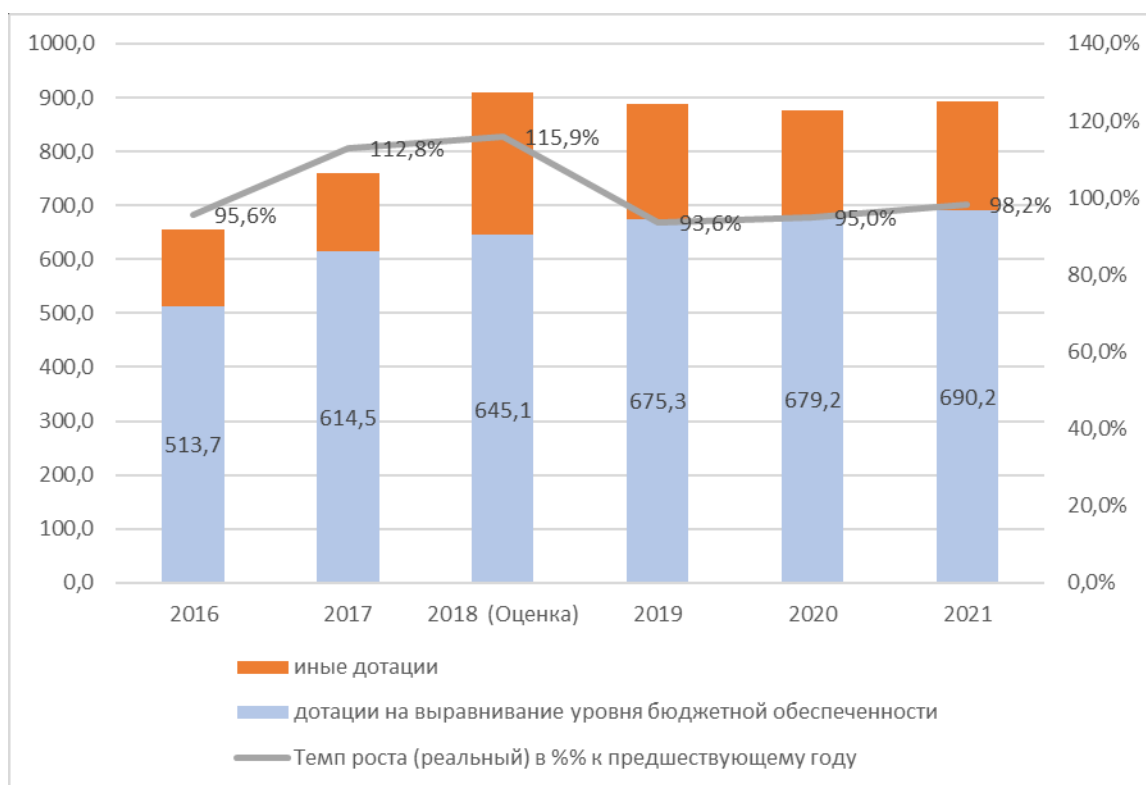
Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»; Отчет об исполнении федерального бюджета за 2016 г.; <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzhzet/191/>; Отчет об исполнении федерального бюджета за 2017 г. <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/federalnyj-byudzhzet/1020/>; ФСГС www.gks.ru

Рис.3. Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ, млрд.руб.

Объем трансфертов из федерального бюджета субъектам РФ увеличивается в 2019 и 2020 гг. и сокращается в 2021 г. (См. Рис. 3). При этом если в 2019 г. планируется рост общего объема федеральных трансфертов на 7,1% по сравнению с 2018 г. (предварительной оценкой), то в 2020 г. прирост составит уже только 2,8% (что ниже прогнозируемой инфляции), а в 2021 г. абсолютное запланировано сокращение общей суммы на 6,5%.

Существенных изменений в структуре федеральных трансфертов бюджетам субъектов РФ не планируется. Так, по-прежнему основную долю составляют дотации (42,4% общей суммы трансфертов), хотя их доля в 2019 г. несколько сократится (на 4 п.п.) за счет увеличения доли субсидий (с 21,5% в 2018 г. до 27,2% в 2019 г.). Доля субвенций прогнозируется на уровне 18,0%-19,6%, а иных трансфертов – 13,5% -12,1%.

В проект бюджета заложено некоторое сокращение поступления дотаций бюджетам субъектов РФ в 2019 и 2020 гг. (Рис.4). Как видно из приведенных данных, если в 2017 и 2018 гг. имел место существенный рост дотаций - на 12,8% и 15,9% в реальном (с поправкой на темпы инфляции) выражении, то в 2019 г. уже общая сумма дотаций будет сокращена как по номинальным значениям (на 21,8 млрд.руб.), так и в реальном исчислении (на 6,4%). На фоне сокращения общей суммы дотаций имеет место незначительный рост поступлений дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности в 2019 г. по сравнению с 2017 (фактом) на 9,9% и на 4,4,7% по сравнению с утвержденными значениями 2018 г. В целом в рамках предстоящего трехлетия планируется рост номинальных значений дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности с отставанием от темпов инфляции.



Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»; Отчет об исполнении федерального бюджета за 2016 г.; <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzhets/191/>; Отчет об исполнении федерального бюджета за 2017 г. <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/federalnyj-byudzhets/1020/>; ФСГС www.gks.ru

Рис.4. Дотации бюджетам субъектов РФ, млрд.руб.

В рамках проекта федерального бюджета на 2019 г. и последующие годы с учетом всего блока сопроводительных документов просматривается следующая проблема: макроподход не позволяет оценить, насколько сложной является экономическая и бюджетная ситуация в отдельных субъектах РФ. При общей видимости благополучия в ряде регионов бюджетные проблемы не решаются и будут усугубляться из-за принятых федеральных решений (в частности, налоговых новаций).

Так, для 24 субъектов РФ, которые имели дефицит консолидированного бюджета как в среднем за 2015-2017 гг., так и в 2017 г., имеет место абсолютное снижение общей суммы дотаций.

Таблица 13. Субъекты РФ с бюджетными дефицитами, для которых предполагается снижение дотаций в 2019 г.

Темп роста общей суммы дотаций по отношению к фактическим значениям 2017 г.	Количество регионов	Субъекты РФ
Менее 40%	4	Красноярский край, Курганская область,

		Кировская область, г. Севастополь
Более 40% но менее 80%	8	Новгородская, Иркутская, Томская, Ульяновская, Нижегородская, Магаданская области, Республика Крым, Еврейская автономная область
Более 80%, но менее 90%	8	Хабаровский край, Тамбовская, Ярославская, Архангельская, Волгоградская, Пензенская, Оренбургская области, Республика Мордовия
Более 90%	4	Республика Карелия, Омская область, Забайкальский край, Республика Хакассия

Большинство из этих регионов имеют существенные социально-экономические проблемы в 2018 г. Так, высокий уровень безработицы имеет место в Еврейской автономной области, Курганской области и Забайкальском крае; темпы роста задолженности по заработной плате выше среднероссийских темпы роста задолженности по заработной плате наблюдаются в Забайкальском и Хабаровском краях, Республике Хакассии и Кировской области, а падение реальных доходов населения в 2018 г. имеет место в Курганской области, Забайкальском крае, Республике Хакассия, Ульяновской области и Республике Мордовия.

Возникающие и сохраняющиеся длительное время у отдельных субъектов РФ проблемы, которые не просматриваются с точки зрения макроэкономического подхода не решаются и могут усугубляться вследствие принимаемых решений. Возможное направление поиска решений лежит на пути модификации одной из государственных программ. В настоящее время Государственная программа "Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами", которая, по сути, агрегирует текущие федеральные трансферты, в том числе дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, носит формальный характер и не отвечает требованиям классических инструментов программного подхода. Целью программы является «содействие устойчивому исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и повышению качества управления государственными финансами субъектов Российской Федерации и муниципальными финансами». Данная цель достигается текущими трансфертами, которые устраняют (далеко не всегда) симптом, но лечат болезнь.

Представляется целесообразным рассмотреть возможность расширения данной программы (разработка подпрограммы) для подготовки и реализации мероприятий по решению проблем отдельных субъектов РФ. Принципы и механизмы отбора и включения субъекта РФ в данную программу представляют собой самостоятельный вопрос.

Прежде всего, анализ представленного законопроекта затрудняется тем, что расходная часть федерального бюджета в настоящем виде, по сути, распадается на три составляющие: национальные проекты, государственные программы и внепрограммная часть расходов. Последние, действительно, находятся особняком, а вот первые две во многих случаях накладываются друг на друга, что едва ли может способствовать прозрачности бюджетного процесса, повышению управляемости бюджетными ресурсами и эффективности их расходования. Примером может служить, в частности, расходы на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства (МСП). Таковые расчленены на соответствующий национальный проект (395 млрд. руб. за 2019-2024 гг., т.е. примерно 65 млрд. руб. в год) и подпрограммой «Развитие малого и среднего предпринимательства» в рамках Государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика» (примерно 5 млрд. руб. в год). Помимо этого, цели поддержки МСП за счет средств федерального бюджета обозначены и в расходах в виде субсидий бюджетам субъектов Федерации в части софинансирования региональных программ развития и поддержки МСП.

Взаимное наложение «проектной» и «программной» части бюджета прослеживается и по другим позициям. Например, это - национальный проект «Здравоохранение» и Государственная программа «Развитие здравоохранения»; национальный проект «Образование» и Государственная программа «Развитие образования»; национальный проект «Жилье и городская среда» и Государственная программа «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» и т.д. В чем смысл такого расчленения каналов финансирования одних и тех по сути объектов (мероприятий) остается непонятным.

Второй момент состоит в том, что принципиальным отличием и преимуществом программного метода управления и бюджетирования является постоянное соотношение расходующихся ресурсов и достигаемых целей. Однако при описании объемов финансирования соответствующих государственных программ и также национальных проектов (а также их структурных составляющих) четкого указания на те конкретные результаты, которые должны быть достигнуты за счет указанных расходов, не дается. Это не обеспечивает очевидного согласования направлений и объемов финансирования с целевыми показателями, обозначенными в паспорте соответствующих государственных программ и национальных проектов.

Другими словами, в пояснительных материалах к государственным программам, в т.ч. входящих в блок «сбалансированного» регионального развития, акцент делается на

объяснение того, почему те или иные виды расходы увеличиваются или сокращаются, а не на том, какие результаты предполагается достичь за счет расходования этих средств. Конечно, федеральный бюджет не дубликат самой государственной программы, но полное отчуждение расходов от описания ожидаемого результата не соответствует акценту на повышение эффективности бюджетного процесса.

В результате, в проекте бюджета полноценное программно-целевое планирование расходной части федерального бюджета просто подменяется сметами расходов на те или иные программы и их компоненты с объяснением лишь тех или иных частных отклонений от предварительных ориентировок по производимым расходам.

О государственном (федеральном) финансировании политики пространственного регулирования и регионального развития. Здесь обращает на себя внимание то обстоятельство, что в отличие от многих иных направлений государственного регулирования и бюджетирования, где во многом взаимно накладываются национальные проекты и государственные программы, в сфере пространственного развития национальных проектов не сформировано. При этом, как показано ниже (см. табл. 14), расходы на соответствующий блок государственных программ относительно сокращаются, что не корреспондирует смыслу 172-го закона о стратегическом планировании⁷, где это направление выделяется в отдельный важный блок социально-экономического стратегирования в стране.

Таблица 14. Расходы на реализацию государственных программ

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 проекту на 2020 год, %
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7	8=7/6*100	9	10=9/7*100
Расходы на реализацию государственных программ, всего	9 869 021,5	8 870 231,3	13 052 812,3	147,2	9 000 017,1	13 582 834,3	150,9	13 911 511,6	102,4
<i>в том числе по направлениям:</i>									
IV. Сбалансированное	1 200 923,5	1 046 746,3	1 180 336,3	112,8	1 028 290,1	1 146 674,5	111,5	1 059 340,4	92,4

⁷ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/.

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 Законопроекту на 2020 год, %
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7	8=7/6*100	9	10=9/7*100
региональное развитие (6 программ)									
То же, к общей величине расходов на государственные программы	12,17%							7,61%	

Источник: таблица рассчитана по данным Пояснительной записки к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Возможно, названное выше сокращение доли государственных программ по блоку «Сбалансированное региональное развитие» связано с тем, что увеличиваются расходы федерального бюджета по иным каналам финансирования регионального развития (например, через систему национальных проектов, федеральных институтов территориального развития), но этот факт нуждается в объяснении. Исчерпывающим решением проблемы было бы давно предлагаемая экспертами разработка итогового «территориального» «среза» расходов федерального бюджета (хотя бы по основным открытым статьям), но эта задача так и не решается.

Что касается собственно блока программ «Сбалансированное региональное развитие», то уже многие годы не удается получить ответ на вопрос о том, какая именно сбалансированность (чего с чем?) в данном случае имеется в виду, в результате чего четкая нацеленность данного блока государственных программ на конкретный результат просто теряет всякий смысл. Если имеется в виду сбалансированность бюджетов субъектов Федерации, то это не «региональное развитие», а просто бюджетно-технический вопрос. Если понимать сбалансированность как равномерность пространственного развития, то не обнаруживается четкой связи данного блока государственных программ с решением именно этой задачи, хотя в Стратегии пространственного развития (проект МЭР) она так или иначе все же представлена.

К сожалению, данный законопроект о бюджете разрабатывается до принятия Стратегии пространственного развития Российской Федерации и, тем более, в отсутствие «базовой» Стратегии социально-экономического развития страны, предусмотренной 172-м ФЗ. Но даже если иметь в виду официально обнародованный проект Стратегии

пространственного развития Российской Федерации⁸, то хорошо заметно отсутствие какой-либо корреспонденции между теми приоритетами, которые заложены в этой стратегии и тем, что фактически собирается тратить государства на цели, собранные по «шапкой» «Сбалансированное региональное развитие». Между тем, после принятия 172-го ФЗ, утвердившего в числе ключевых документов стратегического планирования также и Стратегию пространственного развития, многократно высказывались мнения, что с ее принятием блок «территориальных» или «региональных» государственных программ должен быть полностью перестроен под ключевые направления реализации этой Стратегии (формирование новых «точек роста»; развитие наиболее конкурентоспособных мегаполисов и агломераций; содействие малым и моногородам России и пр.). Таким образом, основная претензия, которую, как и ранее, можно высказать в адрес этого блока законопроекта о бюджете, состоит в том, что здесь совершенно не просматривается круг задач, связанных с принятием 172-го Федерального закона о стратегическом планировании, а также ряда других документов, касающихся государственной политики регионального развития и регулирования пространственной структуры российской экономики⁹.

В этой связи вновь и вновь приходится повторять многолетнюю претензию, связанную с отсутствием четких критериев и мотиваций того, почему:

а) те или иные регионы и макрорегионы России являются бенефициарами программ регионального развития (например, Калининградская область - далеко не самый бедный регион России), а другие – нет;

б) регионы, получающие финансирования в рамках таких программ, остаются в пределах действия других каналов финансирования федеральным центром (дотации на общее финансовое выравнивание), что нарушает конституционно установленный принцип равенства всех субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральным центром (ч.4. ст.5 Конституции РФ).

Данные законопроекта показывают, что в сфере межбюджетных отношений (особенно дотации и субсидии) наблюдают некие волнообразные изменения, объяснений которым в документе не приводится (табл. 15).

⁸ См.: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/planning/sd/201817081> [Электронный ресурс].

⁹ Это Постановление Правительства РФ от 20 августа 2015 г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации». Режим доступа: <http://base.garant.ru/71170676/>, а также Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. №13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d/. В частности, в этом документе ставится задача «обеспечения взаимосвязи стратегического и бюджетного планирования», что пока в практике бюджетного планирования явно не обеспечивается.

Таблица 15. Структура межбюджетных трансфертов в 2018-2021 гг. (к итогу, в %)

	2018 г. (оценка)	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Дотации	46,5	42,4	40,6	44,4
Субсидии	21,3	27,2	29,1	23,9
Субвенции	18,7	17,9	18,0	19,5
Прочие трансферты	13,5	12,5	12,3	12,2

Источник: таблица рассчитана по данным Пояснительной записки к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Много вопросов вызывает Государственная программа «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами». Что здесь конкретно относится именно к развитию федеративных отношений, по-прежнему сказать крайне сложно. Конечно, бюджетный федерализм составляет собой одну из наиболее существенных сторон федеративных отношений, однако хорошо заметно, что представленное в программе представляет собой не реформирование российской модели бюджетного федерализма, а лишь уточнение ее некоторых, причем не самых существенных деталей. Правда, скорее всего, этот критический момент должен быть адресован самой программе, а не отражению ее финансового блока в проекте федерального бюджета.

Государственная программа состоит из трех подпрограмм (см. табл. 16), где более 90% средств отводится подпрограмме «Выравнивание финансовых возможностей бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов». В таковой выделяются два основных мероприятия: «Выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» и «Поддержка мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами власти другого уровня».

Таблица 16. Распределение финансирования в рамках Государственной программы «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»

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 Законопроекту на 2020 год, %
1	2	3	4	$5=4/3*100$	6	7	$8=7/6*100$	9	$10=9/7*100$
Всего	917 984,7	793 350,9	900 225,2	113,5	805 401,1	886 951,8	110,1	903 278,1	101,8
<i>в том числе:</i>									

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 Законопроекту на 2020 год, %
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7	8=7/6*100	9	10=9/7*100
Подпрограмма "Совершенствование системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации"	14 531,1	12 465,7	13 480,6	108,1	10 496,9	12 790,0	121,8	10 813,7	84,5
Подпрограмма "Выравнивание финансовых возможностей бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов"	903 413,6	780 845,2	886 704,6	113,6	794 864,2	874 121,8	110,0	892 424,4	102,1
То же, к итогу, в %	98,4		98,5			98,6		98,8	
Подпрограмма "Совершенствование разграничения полномочий между уровнями публичной власти и контроля за осуществлением переданных федеральных полномочий"	40,0	40,0	40,0	100,0	40,0	40,0	100,0	40,0	100,0

Источник: таблица рассчитана по данным Пояснительной записки к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Между этими мероприятиями имеются существенные различия: в первом случае речь идет о средствах, распределяемых на формализованной основе по единой системе; во втором – об огромном числе единичных решений о дополнительном финансировании субъектов Федерации, не исключая и достаточно субъективные подходы (это касается и такого блока межбюджетных трансферт, как «прочие трансферты» - см. табл. 15). В первом случае речь идет о системе межбюджетных трансфертов, ориентированных именно на относительное финансовое выравнивание, а не достижение сбалансированности бюджетов всех или отдельных субъектов Федерации. Во втором случае, напротив, доминирует гипотеза о том, что бюджеты отдельных субъектов Федерации надо как-то подтягивать к ситуации их сбалансированности, что неминуемо усиливает значимость субъективного фактора распределения этих средств.

В последние годы доминировала тенденция к увеличению доли второй из названных долей, а именно трансферт на «Поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований...». Однако в

соответствии с законопроектом, роль этого блока межбюджетных трансфертов даже несколько сокращается – с 12,1% в 2019 г. до 9,6% к 2021 г. Тем не менее, доля межбюджетных трансфертов, содержащих в себе значимый субъективный компонент распределения (средства на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и иные межбюджетные трансферты) остается весьма значительной – более 20% всей суммы трансфертов, что по-прежнему дезавуирует значимость формализованных подходов к распределению средств федерального бюджета, передаваемых субъектам Федерации, как одного из важнейших достижений бюджетных реформ предшествующих лет.

Далее, из законопроекта не ясно, что конкретно имеется в виду как объект «совершенствования» в подпрограмме «Совершенствованием системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации». То, что фактически прописано в этой подпрограмме – это описание расходов по некоторым каналам бюджетных взаимодействий федерального бюджета с субфедеральными бюджетами, а слово «совершенствование» приставлено сюда только для вида и данном случае совершенно неуместно. Более того, данные законопроекта о бюджете показывают, что на 100% подпрограмма «Совершенствованием системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации» представлена мероприятием «Повышение эффективности предоставления и использования субвенций». Но предоставление субвенций регионам – лишь зеркальное отражение переданных субъектам Федерации для исполнения федеральных полномочий и замещение этим отдельным блоком такой откровенно глобальной задачи реформирования модели бюджетного федерализма, как «Совершенствование системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации» можно рассматриваться просто как фальсификация.

Если не обращать внимание на официальное помпезное и в решающей мере не соответствующее действительности название данной государственной программы, то можно констатировать, что речь идет просто о совершенствовании некоторых аспектов действующей системы межбюджетных отношений. Несмотря на неоднократно принимавшиеся концепции, программы и пр. совершенствования этой сферы бюджетного процесса, здесь остаются многие нерешенные проблемы, значимость которых еще более актуализируется переходом к системе стратегического планирования, в т.ч. и в региональном звене российской экономики.

Не случайно, в таком документе, как Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. №13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» столь значительное внимание было уделено именно этому аспекту бюджетного процесса. Например, можно указать на такое радикальное предложение, содержащееся в «Основах...», как частично зачисление в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты доходов от отдельных налогов и сборов, подлежащих зачислению соответственно в федеральный и региональные бюджеты, которые были дополнительно начислены на соответствующей территории в результате деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по наращиванию экономического потенциала территорий.

Однако, в Государственной программе «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» - так, как она отражена в проекте бюджета, никаких очевидных наметок по реализации положений данного Указа Президента РФ не просматривается. Судя по всему, Минфин России продолжает линию на имитацию каких-либо серьезных изменений в этой сфере без намерения менять что-либо по существу.

По нашему мнению, в условиях перехода к системе стратегического планирования, призванного ставить долговременные задачи социально-экономического развития страны и формировать всю систему предпосылок их осуществления, необходимо менять саму идеологию бюджетного планирования, в частности, структуру законопроекта о бюджете на трехлетний срок. Такой документ должен быть избавлен от природы чисто расчетно-сметного документа и обязательно должен включать в себя и систему ожидаемых новаций в налогово-бюджетной политике государства.

Сегодня такие документы в системе Минфина РФ существуют, но четкой меры их влияния на бюджетные законопроекты не определено. В частности, это такой документ, как «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (проект)¹⁰. В этом документ отмечается:

¹⁰ См: <https://www.minfin.ru/ru/performance/budget/policy/#ixzz5TGeWZE6j>. Очевидная нелогичность. Проект бюджета обсуждается, а «Основные направления...» также все еще в стадии проекта, хотя по логике сначала надо было утверждать «Основные направления...», а потом уже, сообразно им – и проект федерального бюджета.

«Выполнение регионами задач, поставленных в Указе¹¹, потребует ресурсного обеспечения, для чего необходима реализация комплекса мер в сфере межбюджетных отношений:

- проведение переориентации и приоритизации целевых межбюджетных трансфертов с учетом задач и приоритетов Указа и Стратегии пространственного развития (на основе дифференцированного подхода к направлениям и мерам государственной поддержки различных типов территорий, с учетом экономической специализации субъектов Российской Федерации, выявленными точками роста и инфраструктурными ограничениями);
- пересмотр уровня софинансирования из федерального бюджета в рамках федеральных проектов;
- принятие мер по расширению доходной базы регионов, изменению разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами...» и пр.

Однако какой-либо очевидной корреспонденции между двумя документами («Основные направления...» и проект бюджета) не просматривается. Хорошо заметно, в «Основных направлениях...» эти важные новации в сфере налогово-бюджетной политики отражены чисто заявительно и не очень конкретно. В этой связи мы полагаем, что в проекте бюджета на каждое трехлетие обязательно должен быть выделен специальный раздел, концентрированно и по конкретным срокам показывающий все принципиальные изменения в процессе формирования и расходования федерального бюджета, которые намечается осуществить в пределах данного периода времени. Утверждение бюджета федеральным законом исключит возможность манипулирования этими изменениями под влиянием тех или иных текущих обстоятельств.

VIII. Финансирование пенсионной реформы в системе межбюджетных отношений.

Бюджетные ассигнования по направлению «Развитие пенсионной системы» в 2019 году составят 3 105 595,3 млн. рублей, в 2020 году – 3 081 236,3 млн. рублей и в 2021 году – 2 867 429,9 млн. рублей.

В то же время на рассмотрение в Государственную Думу внесен законопроект № 556363-7 «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», который включен в примерную программу решением Государственной Думы на октябрь 2018 года.

¹¹ Имеется в виду Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». См.: <http://kremlin.ru/events/president/news/57425>.

Распоряжением Правительства РФ от 25.12.2012 N 2524-р (ред. от 06.12.2017) «Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации» предусмотрено совершенствование пенсионной системы, которая должна быть адекватной современному экономическому развитию Российской Федерации. Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации разработана в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 597 "О мероприятиях по реализации государственной социальной политики".

Стратегия определяет на период до 2030 года социальные приоритеты и ориентиры, а также механизмы государственной политики в сфере пенсионного страхования на отдельных этапах ее реализации.

Разделом V Стратегии «Ожидаемые результаты» предусмотрено реализация мер, которые позволят обеспечить достойный уровень пенсий гражданам на основе принципа социальной справедливости. При этом предусматривается: обеспечение среднего размера трудовой пенсии по старости на уровне 2,5 - 3 прожиточных минимумов пенсионера.

Проектом Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» в статье 8. «Особенности установления отдельных расходных обязательств Российской Федерации и использования бюджетных ассигнований в сфере социального обеспечения населения» п. 5. Предлагается установить величину прожиточного минимума пенсионера в целом по Российской Федерации для определения размера федеральной социальной доплаты к пенсии в соответствии со статьей 4 Федерального закона от 24 октября 1997 года № 134-ФЗ "О прожиточном минимуме в Российской Федерации" на 2019 год в размере 8 846,0 рубля.

То есть средней размер трудовой пенсии по старости должен составлять в границах 22115 - 26538 рублей.

Вместе с тем, согласно Проекта федерального закона "О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов" расходы на выплату страховых пенсий на 2019 - 2021 годы определены с учетом поправок, внесенных в законопроект №489161-7 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий" ко II чтению в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в отношении пенсионного законодательства и Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации до 2024 года" (в части повышения страховых пенсий выше уровня инфляции), с учетом среднемесячного увеличения страховой пенсии по старости неработающим пенсионерам

на 1000 рублей ежегодно при индексации страховой пенсии и фиксированной выплаты к ней с 1 января на 7,05% в 2019 году, на 6,6% и 6,3% в 2020 и 2021 годах соответственно и обеспечивающего рост пенсии к 2024 году указанной категории пенсионеров до 20 000 рублей.

Согласно подсчетам, средняя пенсия по стране в 2019 году увеличится на 1000 рублей, который начнется с 1 января, поскольку меняется также порядок индексации пенсий: теперь страховые (трудовые) пенсии будут индексировать на постоянной основе не с 1 февраля, как это было раньше, а с 1 января. Однако эти планы, касающиеся опережающего роста пенсий, не затронут работающих пенсионеров - для них ежегодная индексация не проводится с 2016 года.

С 2019 г. пенсия неработающих пенсионеров должна начать расти устойчиво и быстрее инфляции, размер которой в течение ближайшего десятилетия должен приблизиться к 40% от уровня заработной платы (сейчас составляет немногим более 30%). Такие задачи стоят перед Правительством в связи с необходимостью выполнения «майского указа» Президента № 204 от 07.05.2018 г. При этом, по данным Росстата средняя пенсия по старости составляет 12, 0 тыс. руб. (см. табл. 17, 18).¹²

Таким образом, для выполнения поставленных задач требуется, как минимум, заложить в бюджет выплаты, увеличенные как минимум на 10,0 тыс. рублей.

Кроме того, заложенный в бюджет рост доходов пенсионного обеспечения, в размере превышающий в два раза уровень инфляции (1000 руб. в год), даже с учетом льгот по отдельным продуктам питания явно недостаточен для реального роста дохода этой категории граждан в связи с увеличением роста цен, например в связи с увеличением ставки НДС.

Таблица 17. Численность пенсионеров и средний размер назначенных пенсий (по состоянию на 1 января)

	1981 ¹⁾	1991 ¹⁾	1996 ¹⁾	2001 ¹⁾	2006 ¹⁾ , ²⁾	2009	2010 ¹⁾ , ²⁾	2012	2013	2014	2015 ¹⁾	2016
Численность пенсионеров, состоящих на учете в системе Пенсионного фонда Российской Федерации ³), тыс. человек	27417	32848	37083	38411	38313	38598	39090	40162	40573	41019	41456	42729
в том												

¹² Данные Росстата [Электронный ресурс] URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_p2.htm; (http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/doc3-1-1.ht (Дата обращения: 10.10.2018)

числе получающие пенсии:												
по старости	19540	25659	29011	28813	29192	30153	30828	32981	33451	33950	34422	35555
Из общей численности и пенсионеров в - работающих пенсионеры, тыс. человек	-	6801	8426	6102	8592	10970	11708	13030	13669	14325	14917	15259
в том числе получающие пенсии:												
по старости	-	6026	7646	4631	7503	9866	10589	11995	12626	13280	13872	14199
Средний размер назначенных пенсий), руб. (до 2000 г. - тыс. руб.)												
все пенсионеры	0,059	0,113	242,6	823,4	2538,2	4546,3	6177,4	8272,7	9153,6	10029,7	10888,7	12080,9
из них получающие пенсии:												
по старости	0,065	0,121	258,5	894,0	2763,6	4909,8	6630,1	8876,1	9790,1	10716,4	11569,1	12830,4

- 1) По состоянию на 31 декабря 1980, 1990, 1995, 2000, 2005, 2009 и 2014 гг. соответственно.
- 2) В связи с изменением пенсионного законодательства с 1 января 2002 г. и с 1 января 2010 г. произошло перераспределение численности пенсионеров по видам пенсионного обеспечения и категориям пенсионеров. С 2005 г. данные пересчитаны в сопоставимой с 2010 г. методологии расчета численности пенсионеров.
- 3) За 1981-2001 гг. данные приведены по пенсионерам, состоящим на учете в органах социальной защиты населения.
- 4) С 2011 г. - за выслугу лет из числа пенсионеров-космонавтов.
- 5) Получающих пенсии в соответствии с Федеральным законом от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации".
- 6) 2001 г. - с учетом компенсации.

Между тем, заложенный в Проекте федерального закона "О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов" на основании прогноза Минэкономразвития России индекс потребительских цен декабрь к декабрю, составит в % соответственно: 2018 г.-103,4; 2019 г.- 104,3; 2020 г.- 103,8; 2021 г.- 104,0, при прожиточном минимуме пенсионера, руб.: 8 512; 8 846; 9 086; 9 437. При этом индексация (увеличение) страховой пенсии и фиксированной выплаты к ней с 1 января составит: 2018 г.- 3,7%; 2019 г.- 7,05%; 2020 г.- 6,6%; 2021 г.- 6,3%.

Таблица 18. Динамика среднего размера назначенных пенсий

	Средний размер назначенных пенсий, рублей	Реальный размер назначенных пенсий в % к			Средний размер назначенных пенсий в % к среднему размеру начисленной
		соответствующему периоду предыдущего	предыдущему периоду	декабрю предыдущего года	

		года			заработной платы
2017г.					
	13304	103,6			34,0
2018г.					
-	13344				31,5 ^с

По ЗаклЮчению Счетной палаты России на проект федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 10 октября 2017 г. № 55К (1200) соотношение между среднегодовым размером страховой пенсии по старости и средней заработной платой в 2018 году составит 33,1 %, в 2019 году – 32,2 %, в 2020 году – 31,5 % (в 2016 году– 35,9 %, в 2015 году – 37,5 %).

Вместе с тем, сравнение фактических и прогнозных показателей с предложенными Институтом экономики РАН пороговыми значениями экономической безопасности и целевыми параметрами, отражающими экономическую политику государства, а также во исполнении Распоряжения Правительства РФ от 25.12.2012 N 2524-р (ред. от 06.12.2017) «Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации» (Раздел V Стратегии «Ожидаемые результаты»), разработанной в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 597 "О мероприятиях по реализации государственной социальной политики", которыми предложено увеличение трудовой пенсией по старости до 40 процентов утраченного заработка при нормативном страховом стаже и средней заработной плате в настоящем проекте бюджета не реализовано.

В представленной Пояснительной записке по проекту федерального бюджета «на изменение расходов по направлению «Развитие пенсионной системы» повлияло:

- *увеличение* бюджетных ассигнований:

на возмещение расходов по нестраховым периодам в 2019 году на 63 699,0 млн. рублей, в 2020 году на 66 138,9 млн. рублей, в 2021 году на 8 989,1 млн. рублей;

- на обязательное пенсионное страхование в 2019 году на 411 527,4 млн. рублей, в 2020 году на 431 551,0 млн. рублей, а также уменьшение в 2021 году на 160 578,1 млн. рублей;

- *уменьшение* бюджетных ассигнований, предусмотренных:

- на компенсации выпадающих доходов бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов отдельным категориям плательщиков с учетом увеличения фонда оплаты труда согласно параметрам прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2019–2021 годы, в 2019 году на 479 740,0 млн. рублей, в 2020 году на 525 320,0 млн. рублей, а также увеличение в 2021 году на 3 970,0 млн. рублей, что обусловлено отменой компенсационных выплат для отдельных категорий плательщиков и перераспределением средств на межбюджетные трансферты на обязательное пенсионное страхование». (Из Пояснительной записки)

Между тем, как в проекте федерального бюджета, так и в проекте Федерального закона "О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов" расходы на пенсионное обеспечение по старости не представлены.

IX. Государственный долг и расходы на обслуживание долга

Законопроект предполагает дальнейшее наращивание государственного долга Российской Федерации, в основном, за счет заимствований на внутреннем финансовом рынке. При этом изменения, внесенные в Законопроект по сравнению с параметрами Закона № 362-ФЗ, учитывают более высокий уровень нефтегазовых доходов и, как следствие, формирование профицита федерального бюджета по итогам 2019-2021 гг.

Общий объем государственного долга Российской Федерации по итогам 2019 г. составит 15 734,1 млрд. руб., 2020 г. – 17 618,9 млрд. руб. и 2021 г. – 19 523,6 млрд. руб. Из них на внутренний долг будет приходиться 11 612,8 млрд. руб., 13 500,0 млрд. руб. и 15 176,3 млрд. руб. соответственно (см. табл.19).

Таблица 19. Государственный долг Российской Федерации и его характеристики в 2016-2021 гг.

	2016	2017	2018 (оценка)	2019	2020	2021
Сальдо бюджета (профицит (+)/ дефицит (-)), млрд. руб.	-2956,3	-1331,4	1 323,0	1932,1	1224,4	952,0
Гос. долг внутренний (на начало года), млрд. руб.	7307,6	8 689,6	9821,3	11612,8	13500,0	15176,3
Гос. долг внешний (на начало года), млрд. долл. США	50	51,2	47,1	64,5	64,6	67,9
Расходы на обслуживание гос. и муниципального долга, млрд. руб.	621,3	709,2	824,3	852,1	967,6	1095,0
<i>Показатели в % к ВВП</i>						
Сальдо бюджета (профицит (+)/ дефицит (-))	-3,4	-1,4	1,3	1,8	1,1	0,8

Гос. долг внутренний (на начало года)	8,5	9,4	9,7	11,0	12,2	12,8
Гос. долг внешний (на начало года)	3,9	3,2	2,9	3,9	3,7	3,7
Расходы на обслуживание гос. и муниципального долга	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9
<i>Прирост</i>						
Прирост внутреннего долга, млрд. руб	66,4	1381,9	1131,7	1791,5	1887,2	1676,3
Темп прироста внутреннего долга, %	-2,5	13,0	4,7	14,5	13,3	8,4
<i>Справочно: доходность ОФЗ и темпы роста ВВП</i>						
Доходность по средневзвешенной цене, %	9,9	8,2	6,9	н/д	н/д	н/д
Темпы роста ВВП, %	-1,7	1,5	1,8	1,3	2,0	3,1
Доходность по средневзвешенной цене с поправкой на инфляцию, %	4,3	5,6	3,4	н/д	н/д	н/д

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»; Отчет об исполнении федерального бюджета за 2016 и 2017 гг. [Электронный ресурс] URL: <http://www.roskazna.ru> (Дата обращения: 10.10.2018).

Несмотря на низкий уровень отношения государственного долга к ВВП (менее 20%), прирост внутреннего государственного долга как в абсолютных, так и в относительных значениях планируется на чрезмерно высоком уровне. Темпы прироста государственного внутреннего долга РФ с поправкой на рост цен (по индексу-дефлятору) составят 14,5% в 2019 г., 13,3% в 2020 г. и 8,4% в 2021 г. Этот рост в десятки раз превышает темпы экономического роста российской экономики, поэтому обоснованность данной меры представляется весьма сомнительной.

Почему к наращиванию внутреннего долга в условиях профицита бюджета следует отнестись с сомнением и осторожностью? Практика заимствований в условиях профицита федерального бюджета использовалась и в прошлые периоды. Основным аргументом в пользу наращивания заимствований служило рассуждение, согласно которому размещение государственных облигаций на рынке в условиях профицита и возобновления отчислений в суверенные фонды способствует развитию внутреннего финансового рынка, формирует доверие к государственным ценным бумагам и снижает потенциальные затраты на размещение государственного долга в будущем.

Однако, как показало дальнейшее развитие событий, в условиях кризиса любого происхождения, падения цен на углеводороды, повышения волатильности курса рубля привлекательность ОФЗ резко снижается. Инвесторы не рассматривают данный актив в качестве «тихой гавани». В этой связи Министерству финансов неоднократно приходилось отменять очередное размещение ценных бумаг на рынке в связи с отсутствием спроса по приемлемым уровням доходности.

Таким образом, наращивание профицита и Фонда национального благосостояния не могут решить проблему высоких рисков и удорожания затрат на обслуживание государственного долга в будущем – когда Правительство столкнется с дефицитом бюджета и необходимостью его финансирования за счет заемных средств.

Х. Заключение. О роли проекта бюджета 2019-2021 гг. в стратегической концепции экономического развития 2019-2024 гг.

Общая оценка направленности государственной бюджетной политики на освещенный в Президентском послании период ближайших шести лет требует обязательного сопоставления проекта бюджета и прогноза социально-экономического развития (табл. 20).

Таблица 20. Параметры прогноза социально-экономического развития на период 2019-2021 гг.

	2017	2018	2019	2020	2021
Темпы прироста (%):					
ВВП	1,5	1,8	1,3	2,0	3,1
Промышленности	2,1	3,0	2,4	2,5	2,8
Инвестиций в основной капитал	4,4	2,9	3,1	7,6	6,9
Оборот розничной торговли	1,3	2,9	1,7	2,0	2,6
Реальные располагаемые доходы населения	-0,7	3,4	1,0	1,7	2,2
Производительность труда	1,9	1,4	1,3	1,9	2,9
Уровень безработицы	5,2	4,8	4,8	4,7	4,7
экспорт	3,8	5,1	3,7	3,1	3,2
В % к ВВП	22,4	26,8	26,4	25,1	24,0
Импорт	16,4	3,7	9,1	3,1	3,2
В % к ВВП	15,1	15,7	16,4	16,7	16,7
Инфляция	2,5	3,4	4,3	3,8	4,0
Численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума, в % к общей численности	13,2	11,0	10,5	10,0	9,5

Источник: таблица рассчитана по данным «Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2019 год и на плановый период 2020-2021 годов».

Прежде всего, обращает на себя внимание крайне скачкообразные показатели экономического роста, причем по многим параметрам. Это касается, прежде всего, резкого спада в 2019 г. прироста ВВП, промышленности, розничной торговли и реальных

доходов населения и такого же резкого подъема в последующие годы. Особенно настораживает резкое повышение темпов прироста ВВП в 2021 г. Данную ситуацию можно объяснить резким ростом инвестиций в основной капитал в 2020 г. Но ничто не мешает сдвинуть тот рост на год раньше, т.е. на 2019 г., что даст толчок на устойчивый экономический рост в дальнейшем.

Возможно, авторы прогноза полагают, что значительную долю в общем объеме инвестиций в основной капитал составит капитал корпоративный. Но замечено, что корпоративный капитал очень чутко реагирует на то, как инвестирует само государство. Уже на протяжении многих лет на 1 рубль бюджетных инвестиций приходится 4-5 рублей корпоративных. Это значит, что для того, чтобы обеспечить в 2019-2020 гг. резкий рост всех инвестиций, необходимо обеспечить рост бюджетных инвестиций. А за бюджетом начнем интенсивно вкладываться и бизнес.

Вызывают возражения и некоторые макроэкономические пропорции. Так совершенно неприемлемым является то, что темпы прироста реальных располагаемых доходов населения за весь период предстоящего трехлетия ниже, чем темпы прироста ВВП. Такая ситуация характерна не для растущей экономики, а для затухающей. Например, в наиболее успешные экономические годы (1999-2007 гг.) темпы прироста доходов населения более в 1,5-2 раза превышали темпы прироста ВВП. Если же доходы населения растут медленнее ВВП, то это означает, что они перестают быть фактором создания спроса, а значит и экономического роста.

В связи с этим вызывает определенные опасения опережение темпов роста розничного оборота относительно темпов роста доходов населения. Это может произойти в основном за счет перекредитованности населения как по потребительскому кредиту, так и по ипотечному. Стране явно угрожает перспектива появления финансового пузыря перекредитованности. Однако материалы прогноза проходят мимо этой явной угрозы.

Крайне настораживает и рост, а затем замораживание величины инфляционных ожиданий.

И, наконец, очень важный показатель – снижение уровня бедности. В соответствии с посланием Президента к 2024 г. он должен быть снижен вдвое. До сих пор бедным считалось население с доходами ниже прожиточного минимума. И видимо, в качестве базы отсчета должен быть взят 2018 г. (как предшествующий шестилетию до 2024 г.). Так вот в 2018 г. доля этих бедных составляла 11% ко всему населению. На 2021 г. прогнозируется снизить эту долю до 9,5%, т.е. на 1,5 процентных пункта. А в 2024 г. эта доля должна составить 5,5% (т.е. вдвое меньше, чем в 2018 г.). Значит, за следующее трехлетие (2022-2024 гг.) эта доля должна снизиться на 4 процентных пункта, т.е. почти в

3 раза быстрее, чем в 2019-2021 гг. Но бюджет 2019-2021 гг. не ориентирован на подготовку страны к этому¹³.

Вообще прогноз отличается весьма радужным настроением по отношению к развитию экономической ситуации в стране. Однако приведенный выше анализ показывает, что реального фундамента для реализации таких ожиданий нет.

Кроме того, в 2018 году завершается десятилетний период после последнего мирового экономического кризиса, которые уже много лет проходят именно с десятилетней очередностью, плюс - минус два года. И некоторые признаки приближения очередного кризиса уже проявляются. Однако Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2019 год и на плановый период до 2020-2021 гг. проходит мимо этой угрозы.

Вместе с тем прогноз социально-экономического развития страны в трехлетии 2019-2021 гг. имеет и некоторые позитивные черты.

К таковым следует отнести сравнительную динамику отдельных групп отраслей промышленности. Так добыча полезных ископаемых вырастет за это ближайшее трехлетие на 6,7% против 8,4% по всей промышленности, а обрабатывающие производства на 10,2%. При этом производство компьютеров вырастет на 9%, электрического оборудования на 8%, машин и оборудования почти на 10%, автотранспортных средств на 12% и прочих транспортных средств на 7%. Особо обнадеживающим представляется опережающий рост производства машин и оборудования. Эта подотрасль машиностроения в наибольшей мере пострадала в 1990-е гг. в период общего спада машиностроения, да и в последующие годы. И очень хорошо, что сейчас Минэкономразвития обратил на это внимание. Но эти сдвиги в структуре производства еще надо суметь выполнить.

Большие надежды сейчас возлагаются на нацпроекты. Это действительно весьма важные документы. Будучи разработаны и утверждены совместно с субъектами федерации они создают прочную связку заданий с ответственными за выполнение. Однако объемы финансирования этих нацпроектов крайне малы – 2-2,5 трлн руб. в год. Таким образом бюджетное финансирование этих проектов составляет порядка 10% всех бюджетных расходов. Не больше может быть и их вклад в выполнение задач, поставленных в послании президента Федеральному Собранию и в Указе №204.

¹³ В Указе №204 не указано против какого года надо сократить число бедных в 2 раза. Представляется логичным, что против года, предшествующего шестилетний период, т.е. 2018 г. Но если считать, что это сокращение следует осуществлять против 2017 г., складывается совсем другое положение. За 2018-2021 гг. будет сокращение на 3,7 п.п. и на 2012-2024 гг. остается сократить до 6,6%, т.е. только на 2,9 п.п. и задача легко решается.

Рассмотрим содержание двух нацпроектов. Первый – нацпроект «Производительность труда и поддержка занятости». Этот нацпроект состоит из трех проектов, в которых предусматриваются бюджетные ассигнования на обучение управленческих команд субъектов Федерации, на субсидии автономной некоммерческой организации и для повышения квалификации работников предприятий. Все это весьма важные документы, но они не содержат пока конкретных заданий по росту производительности труда хотя бы по отдельным отраслям. Главное в том, что в этом нацпроекте нет финансирования – главного фактора роста производительности труда, производства и внедрения новой техники, на которой работали бы эти обученные управленцы. Да и половина бюджетных средств на эти 3 проекта будут распределены только при 2-ом чтении в Госдуме. Тогда возможно и будет определено участие этих проектов в общем задании по росту производительности труда в российской экономике.

По нацпроекту жилье и городская среда указаны расходы бюджета на эти цели. Эти расходы составляют 105,3 млрд руб. в 2019 г., 105,3 млрд руб. в 2020 г., 108,4 млрд руб. в 2021 г. Правда идет довольно резкое увеличение бюджетных расходов, начиная с 2022 г. – 172,8 млрд руб. в 2022 г., 172,4 млрд руб. в 2023 г. и 212 млрд руб. в 2024 г. Хватит ли этих денег для того, чтобы обеспечить к 2024 г. ввод в действие 120 млрд кв. м жилья?

Например, в 2015 г., когда было введен наибольший объем жилья – 62 млн кв. м на это было потрачено 2,2 трлн инвестиций в основной капитал. Значит даже при тех же ценах для строительства 120 млн кв.м нужно будет потратить порядка 4 млрд руб., а с учетом роста цен не менее 5 млрд руб. Даже если считать, что из бюджета будет направлено только 10% этой суммы, то потребуется 500 млрд руб. бюджетных средств, т.е. в 2-2,5 больше, чем выделено по нацпроекты жилье и городская среда.

Между тем задача доведения объекта жилищного строительства к 2024 г. до 120 млн кв.м очень трудная. В 2018 г. возможен некоторый прирост жилищного строительства (максимум в 1-2 млн кв. м). АК чтобы довести объем жилищного строительства в 6 лет до 120 млн кв. м надо в год увеличивать прирост ввода в действие жилья в 6-8 млн кв.м. Такие приросты были недавно – в 2013-2014 гг., но потом произошел сильный спад жилищного строительства. Нарастить его вполне возможно, если обеспечить соответствующее финансирование. Но нельзя все надежды возлагать на ипотеку. Нельзя забывать, что уже много лет ждут в очереди на получение бесплатного жилья 5% от общего числа семей.

И наконец, вернемся к рассмотрению того, как федеральный бюджет и прогноз социально-экономического развития в 2019-2021 гг. обеспечивает главные задачи, стоящие перед всем предстоящим шестилетием.

Это можно сделать на параметрах, содержащихся в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 г. Параметры развития, содержащиеся в прогнозе до 2024 г., полностью совпадают с соответствующими параметрами прогноза на 2019-2021 гг. Это дает основание считать, что и параметры на последнюю трехлетку этого параметра остались неизменными.

Так вот, на последнее трехлетие намечены темпы прироста ВВП на 3,2% в 2022 гг., 3,3% на 2023 и 2024 гг. Это после прогноза на 2021 г. в 3,1% означает, что после первой трехлетки прогнозируется замораживание экономического роста. Весьма проблематичен и выход на темпы выше среднемировых. И здесь в прогнозе сделана решительная попытка обосновать снижение темпов прироста мирового ВВП к 2024 г. до 3,2%. Это обосновывается, во-первых, тем, что мировые центральные банки переходят к постепенному ужесточению денежно-кредитной политики. Тем самым потенциал роста мировой экономики исчерпан. Во-вторых, по мнению Минэкономразвития в развитых западных странах идет старение населения и медленный рост производительности труда. В-третьих, замедляется рост экономики Китая.

Однако все международные организации продолжают прогнозировать рост мировой экономики на 3,7-3,8% в год. Что верно – прогноз Минэкономразвития или международных организаций – МВФ и мирового банка? От этого зависит оценка представленного прогноза. Выполняет он задачу, поставленную в Послании Президента Федеральному Собранию и в майском (2018 г.) Указе или не выполняет.

Представляется вредным успокаивать себя тем, что мировая экономика будет развиваться медленно, в результате чего мы выполним поставленную задачу. Надо изменить в корне бюджетную политику, тормозящую экономический рост.

Итак, перечислим кратко отмеченные выше недостатки проекта федерального бюджета и прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2019 г. и на плановый период 2020-2021 гг. Главные из этих недостатков следующие:

- бюджет предусматривает изъятие средств из хозяйственного оборота и финансового обеспечения экономического роста в явно избыточном объеме на основании действия бюджетного правила;
- российская экономика продолжает развиваться трехлетними циклами от трехлетки профицита бюджета к трехлетке дефицита и снова к профициту. И эта цикличность вызывается, как правило, не особенностями экономической ситуации, а бюджетной политикой, для которой главная цель – экономия финансовых средств;
- повышение НДС, намечаемое налогообложение самозанятых и приусадебных участков, лимитирование потребления электроэнергии населения, прогнозируемая

девальвация рубля (на которую может влиять Министерство финансов, планируя закупку валюты в целях пополнения ФНБ) и др. с одной стороны увеличивают доходы бюджета, но с другой стороны, снижают уровень жизни населения, в том числе в результате роста инфляции;

- крайне медленно снижается доля нефтегазовых доходов, что является результатом недостаточного финансового обеспечения диверсификации промышленного производства;
- в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации предусматривается скачкообразные темпы экономического роста по большинству показателей – неоправданный, не предотвращенный спад темпов в 2019 г. и мало чем обоснованный подъем в 2021 г.;
- совершенно неприемлемыми является то, что темпы роста реальных доходов населения ниже, чем темпы роста ВВП. Это признак не растущей, а затухающей экономики. И при этом намечаются опережающие темпы роста розничного оборота, что вызывает опасения в связи с перекредитованностью населения как по потребительским, так и по ипотечным кредитам;
- финансовая необеспеченность в течение 2019-2021 гг. возможности выполнения главных задач, поставленных в послании президента Федеральному Собранию и Указе №204 (довести к 2024 г. темпы экономического роста до уровня выше среднемировых, снижение в 2 раза уровня бедности, доведение жилищного строительства до 120 млн кв.м.).

Таким образом, в представленной на утверждение бюджетной концепции наряду с уже традиционной тенденцией последовательного изъятия из хозяйственного оборота финансовых ресурсов, явственно проявляется и еще одна тенденция - сохранение цикличности развития. Предстоящее очень важное для страны шестилетие в бюджетной политике вновь формируется не как единый период устойчивого долговременного роста, а двумя уже привычными циклами: трехлетнего периода движения от профицита к дефициту и следующего трехлетнего периода борьбы за новый профицит.