



Федеральное государственное
бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ
НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
и ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Председателю Комитета по бюджету и
налогам Государственной Думы
Федерального собрания
Российской Федерации

А.М. МАКАРОВУ

119571, Москва, проспект Вернадского, 82
тел.: (495) 434-94-01, факс: (495) 434-34-14

12.10.2018 № 8589/09-21

на № _____

Уважаемый Андрей Михайлович!

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации направляет заключение на проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов», с учетом проектов федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов, подготовленное Институтом прикладных экономических исследований Академии совместно с Институтом экономической политики имени Е.Т. Гайдара.

Приложение: 67 стр.

Ректор

Сувенжян,

В.А. Май



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



**ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
ПОЛИТИКИ
ИМ. Е.Т. ГАЙДАРА**

Заключение

на проект Федерального закона
«О федеральном бюджете на 2019 год и
плановый период 2020 и 2021 годов»
и проекты федеральных законов
о бюджетах государственных
внебюджетных фондов

Москва, 2018

Оглавление

1	Характеристика прогноза социально-экономического развития РФ	3
2	Характеристика долгосрочного бюджетного прогноза	6
3	Анализ основных параметров федерального бюджета.....	8
4	Анализ структуры и динамики доходов	11
	4.1 Основные параметры доходов. Ненфтегазовые поступления.....	11
	4.2 Нефтегазовые доходы	14
	4.3 Доходы от приватизации и использования государственного имущества	17
5	Анализ структуры и динамики расходов	21
	Общие тенденции расходов по функциональным разделам	21
	Расходы на общегосударственные вопросы	24
	Расходы на национальную оборону и правоохранительную деятельность	27
	Расходы на инфраструктуру	31
	Расходы на поддержку сельского хозяйства.....	33
	Расходы на образование.....	36
	Расходы на НИОКР	44
	Расходы на здравоохранение и бюджет ФФОМС.....	47
	Расходы на социальное обеспечение и бюджет ФСС	52
	Расходы на пенсионное обеспечение и бюджет ПФР	56
6	Финансовые взаимоотношения с регионами	64

1 Характеристика прогноза социально-экономического развития РФ

Представленный вместе с Законопроектом № 556362-7 «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (далее – законопроект, проект бюджета) Минэкономразвития России Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов (далее – Прогноз) разработан в соответствии с Указом Президента России от 7 мая 2018 года №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и впервые раздвигает временной горизонт за пределы трехлетнего периода бюджетного планирования. Настоящий Прогноз впервые охватывает срок 6 лет до 2024 г. и полностью покрывает текущий политический цикл.

Базовый вариант Прогноза разработан с учетом итогов I полугодия и оценок развития ситуации до конца 2018 года. Логика базового варианта предполагает резкое замедление экономического роста в 2019 году с его постепенным восстановлением и выходом на требуемые темпы роста начиная с 2021 г.

В данном контексте базовый сценарий предполагает лидерство государства, для чего государство аккумулирует ресурсы и реализовывает инвестиционные проекты за счет этих средств, а частный бизнес наращивает производственную активность к 2021 г.

Отметим риск ухудшения внешнего экономического фона к 2020-2021 гг. – снижение темпов роста мирового ВВП, падение цен на энергоносители и прочее, а также сохранение санкций и ограничение доступа иностранного капитала в Россию, что также снижает возможности роста российской экономики в 2021-2024 гг.

Рост ВВП в 2018 г. оценивается на уровне 1,8%. Прогнозируемое ускорение динамики ВВП на 0,3 п.п. по сравнению с 2017 г. объясняется повышением вклада внешнего спроса и чистого экспорта (в физическом выражении по методологии СНС).

Позитивная динамика внутреннего потребительского спроса в 2018 г. поддерживается восстановлением роста реальных располагаемых доходов населения (103,4%) и кредитной активностью населения. Реальная заработная плата в 2018г. увеличится на 6,9% против 2,9% годом ранее. Ускоренный рост заработной платы определяется мерами по повышению оплаты труда отдельных категорий работников бюджетной сферы, индексацией заработной платы, а также повышением минимального размера оплаты труда. Следует учитывать, что с изменением курса рубля и конъюнктуры к концу 2018 г. и повышением инфляции до 3,4%, меняются потребительские ожидания. По оценкам динамика оборота розничной торговли может ускориться под влиянием снижения инфляционных рисков на рынке непродовольственных товаров при сложившейся динамике ценовой структуре цен на потребительском рынке.

В 2018 г. прогнозируется замедление роста инвестиций в основной капитал до 102,9% (104,4% в 2017 г.) вследствие сдержанного поведения частных инвесторов, неопределенности доступа на мировой рынок капитала и ускорения оттока капитала.

В 2018 г. структура промышленного роста определяется повышением темпов промышленности до 103,0% (в 2017 г. – 102,1%) при опережающем росте обрабатывающего производства 103,5% (102,5%) относительно добычи полезных ископаемых – 101,9% (101,9%). По сравнению с 2017 г. прогнозируется снижение вклада сельского хозяйства.

Исходя из ожидаемых оценок 2018 г., прогноз на 2019 г. определяется как «адаптационный» к принятым решениям макроэкономической политики на период до 2024 г. и характеризуется замедляющейся динамикой относительно предыдущего года: ВВП– 101,3%, реальные доходы населения – 101,0%, реальная заработная плата – 101,4%. Заметим, что ускорение инвестиции в основной капитал – до 103,1% в 2019 г. поддерживается повышением доли в структуре импорта инвестиционных товаров. Хотя в прогнозе приводятся информация о реализации мер поддержки и развития отечественного машиностроения и повышению несырьевого экспорта, сохранение

высокой зависимости от импорта инвестиционных товаров при относительно слабой динамике экспортных возможностей отраслей с высокой долей добавленной стоимости остается узловой проблемой перспективного развития российской экономики.

Прогнозируемое повышение темпов машиностроительного комплекса и комплекса производств по выпуску конструкционных материалов и строительства корреспондирует с расширением объемов инвестиций в основной капитал, но при этом импорт капитальных товаров увеличивается более динамично. Данная тенденция сохраняется и в последующие годы.

В период 2017-2020 гг. за счет средств федерального бюджета государственные инвестиции в развитие машиностроительного комплекса составят более 1,4 трлн. рублей (без учета расходов на развитие оборонно-промышленного комплекса), что определит положительную динамику производства продукции машиностроения в 2018-2024 гг.

Реализация мер по повышению уровня инвестиционной активности за счет изменения инвестиционного климата, повышения долгосрочной предсказуемости экономического развития, роста уровня конкуренции и эффективности компаний с государственным участием, формирования новых источников финансирования инвестиционной активности должна сформировать новый каркас модели развития экономики на шестилетний период. Однако надо заметить, что ускорение инвестиций не приводит к качественному изменению характеристик использования труда и ситуации на рынке труда. Вплоть до 2021 г. в российской экономике нарастают издержки – темпы роста реальной заработной платы значительно превышают темпы роста производительности труда (см. *Рис. 1*), и вызывает большие сомнения возможность «мирного» разворота данного тренда без кризиса и резкого падения реальных заработных плат.



Рис. 1. Темпы роста производительности труда и реальной заработной платы в 2002-2024 гг., в %

Представляется, что гипотеза о существенном ускорении производительности труда и росте заработной платы во внебюджетном секторе в меру роста производительности труда в 2021-2024 гг. требует конкретизации в контексте достижения поставленных целей устойчивого экономического роста, основанного на расширении производственного потенциала экономики и формировании эффективного рынка труда с учетом демографических рисков.

Предполагается стабилизация обменного курса рубля в коридоре 64-68 руб. за долл. на всем прогнозном периоде при снижающихся ценах на нефть, что выглядит достаточно противоречиво при текущей тенденции снижения курса рубля даже при повышающихся ценах на нефть. Внешние условия Прогноза предполагают плавное снижение среднегодовых значений цен на нефть марки Юралс с почти 70 долл./барр. в 2018 г. до 53,5 долл./барр. в 2024 г., в том числе в период 2019-2021 гг. – с 63,4 до 57,9 долларов за баррель. Согласно Прогнозу, такое изменение внешних условий практически не окажет влияния на обменный курс рубля, который в этот период сохранится на уровне 64 руб./долл. В последние три года прогнозного периода ожидается возобновление тенденции ослабления обменного курса рубля вслед за ухудшениями условий торговли. Для российской экономики это несет, в первую очередь, риски ускорения инфляции и соответствующего замедления реальных располагаемых доходов населения.

Последовательно накапливаются риски в секторе банковских кредитов населению. По состоянию на середину 2018 г. задолженность населения перед банками составила 13,7 трлн. руб., а рост г/г составил 19%, существенно превышая рост номинальных доходов населения. Но наиболее тревожный тренд состоит в постоянном превышении темпов роста банковских кредитов и процентных ставок над темпами роста номинальных доходов населения (см. *Рис. 2*), что означает рост доли затрат на обслуживание кредитов в структуре расходов населения.



Рис. 2. Темпы роста объема банковских кредитов и номинальных денежных доходов населения в 2005-2018 гг., в %

2 Характеристика долгосрочного бюджетного прогноза

В соответствии со ст. 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации в составе материалов, направляемых в Государственную Думу вместе с законопроектом, внесен проект Бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2036 года (далее – проект ДБП).

В преамбуле проекта ДБП упоминается требование пункт 3 ст.170.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которому бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период разрабатывается с периодичностью каждые 6 лет на период в 12 и более лет (в данном случае на 18-летний период). Однако дело в том, что дословно эта норма предполагает повторное внесения ранее уже разработанного ДБП (первый ДБП был подготовлен еще в 2015 г.), возможно, с определенными уточнениями. На практике же Правительство РФ и Минфин России ежегодно представляют в Госдуму новый ДБП, при этом не обеспечивается какая-либо преемственность между этими версиями бюджетного прогноза.

Более того, несмотря на содержащиеся в постановлении Правительства Российской Федерации от 31.08.2015 № 914 «О бюджетном прогнозе Российской Федерации на долгосрочный период» (далее – постановление №914) требования к его составу, содержанию и структуре, каждый год разрабатывается и вносится в Госдуму проект ДБП, отличный от предыдущих версий и далеко не в полной мере удовлетворяющий этим требованиям.

В частности, в проект ДБП не включены разделы по подходам и методологии разработки бюджетного прогноза; государственному и муниципальному долгу; основным подходам, целям и задачам формирования и реализации налоговой и долговой политики в долгосрочном периоде; подходам к прогнозированию и показателям финансового обеспечения государственных программ Российской Федерации на период их действия.

Но самым главным несоответствием данного документа является то, что в нем вообще не представлен расчет бюджетных параметров, как того требует постановление № 914. Другими словами, представленный документ содержит произвольную интерпретацию информации по требованиям постановления № 914 в части содержания ДБП, при этом в нем отсутствует сама сущность любого прогноза – количественные оценки значений параметров бюджетов бюджетной системы на долгосрочную перспективу.

В этом случае описание внешних и внутренних условий функционирования бюджетной системы страны, некоторых рисков и потенциальных угроз не имеет особого смысла, если все эти условия и риски не нашли отражение в бюджетных параметрах, в объемах доходов и расходов бюджетов бюджетной системы.

Что касается качества тех материалов и оценок, которые содержатся в проекте ДБП, то они также порождают определенные сомнения. В частности, в проекте ДБП сказано, что одной из задач бюджетного прогноза является «профилактика бюджетных рисков для бюджетов бюджетной системы, обеспечиваемая в том числе заблаговременным обнаружением и принятием мер по минимизации негативных последствий реализации соответствующих рисков» (стр.5). При этом в тексте документа на стр.28-31 приведены только три основных риска в доходной части – волатильность цен на нефть, истощенность запасов природных ресурсов, неформальные практики и уровень собираемости доходов – и фактически ничего не сказано о других рисках, затрагивающих доходы бюджетов бюджетной системы, а также расходы, госдолг, межбюджетные отношения (влияния экономического цикла на доходы, риск принятия новых расходных обязательств в результате политических решений, риск

недофинансирования программ долгосрочного развития в связи с изменениями экономической конъюнктуры, риски увеличения несбалансированности пенсионной системы, риск реализации явных условных обязательств и неявных условных обязательств, риски расширения экономических санкций против России и т.п.). Кроме того, в проекте ДБП «меры по минимизации негативных последствий реализации данных рисков» в основном сводятся к упоминанию об «оздоровляющем» воздействии на бюджетную систему нового бюджетного правила и накопленных в ФНБ резервах.

Кроме того, в проекте ДБП встречаются и противоречивые сведения, в частности, о доле инвестиций в ВВП. На стр.26 документа эта доля «вырастет с 17,7% ВВП в 2017-2020 годах, до 23,1% ВВП в 2026-2030 годах и 23,7% ВВП в 2031-2035 годах.», в то время как в таблице 2.3.1 данные по «Доле инвестиций в основном капитале, в % ВВП» заметно выше.

Проект ДБП призван быть одним из документов, используемых для характеристики бюджетной устойчивости текущего фискального режима и используемых для обоснования рациональности параметров проекта федерального бюджета на трехлетний период. В то же время отсутствие количественных оценок параметров бюджетов бюджетной системы, а также довольно низкое качество описания потенциальных рисков и угроз делают данный документ фактически бесполезным для указанной цели. Налицо очередной пример формального выполнения требований Бюджетного кодекса РФ к перечню вносимых вместе с законопроектов о федеральном бюджете материалов.

Как уже указывалось нами в предыдущем заключении на федеральный бюджет, действующие требования к содержанию ДБП с методологической точки зрения не соответствуют лучшему международному опыту и нуждаются в кардинальной переработке с учетом следующих положений:

- обеспечить охват горизонта не менее 30 лет к текущему году;
- содержать не только описание действующих бюджетных правил, но и анонсировать их возможные изменения в прогнозном периоде;
- являться бюджетной проекцией долгосрочного прогноза социально-экономического развития, детально описывая (хотя бы на уровне государственных программ) структуру предстоящих расходов как ответа на запрос экономики и социальной сферы на структурные реформы;
- иметь структурное ранжирование расходов при разной доходной базе (подсценарии);
- оценивать влияния изменений в фискальной политике на параметры бюджетной системы, включая «простые» (уровень госдолга, дефицита) и «производные» (уровень бюджетного разрыва, величина фискального пространства) индикаторы;
- содержать отчет о реализации экономических и иных прогнозов с объяснением причин расхождения прогнозных оценок и фактических данных.

3 Анализ основных параметров федерального бюджета

Основные характеристики федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 гг. представлены в *табл. 1*.

Таблица 1

Основные характеристики федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годы, млрд руб. и в % к ВВП

	2018 г. (оценка)	2019 г. (проект)	2020 г. (проект)	2021 г. (проект)
Доходы, всего	18 747,5	19 969,3	20 218,6	20 978,0
<i>в % к ВВП</i>	<i>18,5</i>	<i>18,9</i>	<i>18,3</i>	<i>17,7</i>
<i>в том числе:</i>				
Нефтегазовые доходы	8 714,3	8 298,2	7 936,3	8 018,2
<i>в % к ВВП</i>	<i>8,6</i>	<i>7,9</i>	<i>7,2</i>	<i>6,8</i>
Ненефтегазовые доходы	10 033,2	11 671,1	12 282,3	12 959,8
<i>в % к ВВП</i>	<i>9,9</i>	<i>11,0</i>	<i>11,1</i>	<i>10,9</i>
Расходы, всего	17 424,5	18 037,2	18 994,3	20 026,0
<i>в % к ВВП</i>	<i>17,2</i>	<i>17,0</i>	<i>17,2</i>	<i>16,9</i>
Дефицит (-) / Профицит (+)	1 323,0	1 932,1	1 224,4	952,0
<i>в % к ВВП</i>	<i>1,3</i>	<i>1,9</i>	<i>1,1</i>	<i>0,8</i>
<i>Справочно: ВВП, млрд руб.</i>	<i>101 164</i>	<i>105 820</i>	<i>110 732</i>	<i>118 409</i>

Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

В 2018 – 2021 годах прогнозируется рост доходов федерального бюджета с 18 747,5 млрд руб. в 2018 г. до 20 978,0 млрд руб. в 2021 г.; по ежегодной динамике прирост доходов в номинальном выражении составит: в 2019 г. (+) 6,5%, в 2020 г. (+) 1,2%, в 2021 г. (+) 3,8% относительно предыдущего года, при прогнозируемом уровне инфляции в 2019-2021 гг. в размере 4,3-3,8-4,0% соответственно. Относительно ВВП доходы имеют тенденцию к сокращению с 18,5% ВВП в 2018 г. до 17,7% ВВП в 2021 г. Данная динамика обусловлена снижением нефтегазовых доходов как в номинальном выражении на 8,0% в 2021 г. в сравнение с 2018 г., так и в долях ВВП с 8,6% ВВП в 2018 г. до 6,8% ВВП к 2021 г., что связано с изменением законодательства, в частности, завершением налогового маневра в нефтегазовой отрасли (подробнее в разделе «Нефтегазовые доходы»). Ненефтегазовые доходы федерального бюджета увеличатся с 9,9% ВВП в 2018 г. до 10,9% в 2021 г.; их доля в доходах федерального бюджета вырастет с 53,5% в 2018 г. до 61,8% в 2021 г.

Объем расходов федерального бюджета сокращается с 17,2% ВВП в 2018 г. до 16,9% ВВП к 2021 г., что обусловлено более высокими темпами роста ВВП относительно динамики роста расходов в номинальном выражении, которая составит в 2019 г. (+) 3,5%, в 2020 г. (+) 5,3%, в 2021 г. (+) 5,4% относительно предыдущего года.

В 2019-2021 гг. прогнозируется профицит исполнения федерального бюджета в объеме 1,9-1,1-0,8% ВВП соответственно. Основным источником финансирования дефицита федерального бюджета в 2019-2021 гг. будут государственные заимствования (см. *Табл. 2*). Использование ФНБ на финансирование дефицита федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда в 2019-2021 гг., согласно бюджетным правилам и с учетом Прогноза, не планируется. Единственным направлением расходования средств ФНБ будет софинансирование формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц, уплативших дополнительные страховые взносы на накопительную часть пенсий, в объеме 4,4-3,7-3,3 млрд руб. в 2019-2021 гг. соответственно. Прогнозируемый объем ФНБ на начало года в 2019-2021 гг. составит 3 818,0-7 907,5-11 476,5 млрд руб.

соответственно или 3,6-7,1-9,7% ВВП соответственно при прогнозируемом объеме поступлений за счет нефтегазовых доходов в рассматриваемый период 4 014,9-3 369,2-2 776,9 млрд руб. соответственно.

Таблица 2

Источники финансирования дефицита федерального бюджета в 2018-2021 гг., млрд руб. и % к ВВП

	2018 год (оценка)	2019 г. (проект)	2020 г. (проект)	2021 г. (проект)
Всего источников	-1 323,0	-1 932,1	-1 224,4	-952,0
<i>в % к ВВП</i>	1,3	1,8	1,1	0,8
<i>в том числе:</i>				
Источники внутреннего финансирования дефицита	- 1 227,6	- 1 623,2	- 943,5	-945,0
<i>в % к ВВП</i>	1,2	1,5	0,9	0,8
Государственные заимствования	669,9	1 497,7	1 670,0	1 743,0
Изменение остатков средств на счетах по учету средств ФБ	-1 945,2	- 3 364,8	-2 773,2	- 2 628,6
-в том числе средства ФНБ	1 113,3	4,4	3,7	3,3
Приватизация	15,8	13,0	10,9	0,0
Прочие источники	31,9	230,9	148,8	-59,4
Источники внешнего финансирования дефицита	-95,4	-308,8	-280,9	-7,0
<i>%% к ВВП</i>	0,1	0,3	0,3	0,0

Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2019 годов», расчеты авторов.

Объем ежегодных государственных заимствований в 2019-2022 гг. составит 1,5-1,7 трлн руб., что приведет к росту государственного внутреннего долга с ожидаемых 9,8 трлн руб. в 2018 г. (9,7% ВВП) до 15,2 трлн руб. в 2021 г. (12,8% ВВП), а также государственного внешнего долга – с 3,9 трлн руб. в 2018 г. (3,9% ВВП) до 4,3 трлн руб. в 2021 г. (3,7% ВВП).

Оценка устойчивости федерального бюджета

Одним из важных аспектов обеспечения долгосрочной бюджетной устойчивости является соблюдение бюджетного правила. По нашим оценкам, потолок расходов согласно действующему с 2019 года бюджетному правилу окажется ниже, чем заложенные в проекте бюджета расходы (см. Рис.3).

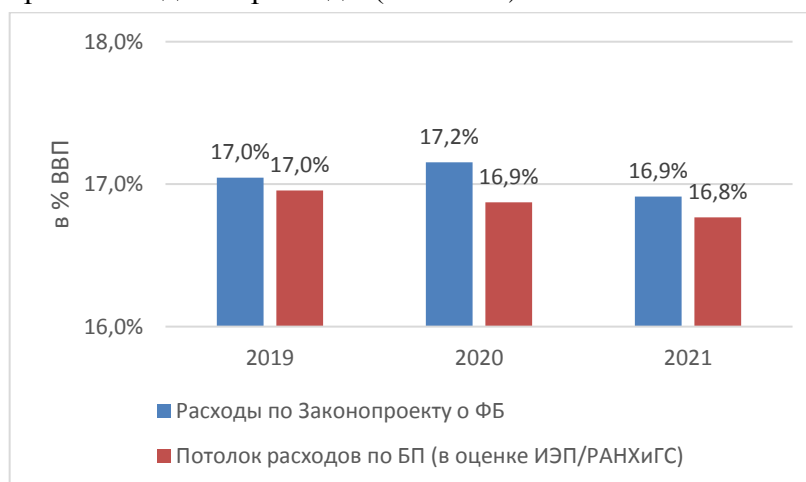


Рис. 3. Заложенные в проект бюджета расходы и потолок расходов, согласно применяемому бюджетному правилу и собственным расчётам

Отмеченное происходит в силу избыточно оптимистичной оценки поступлений по НДС. Согласно нашим оценкам, поступления НДС могут оказаться на 0,5-0,7 п.п. ВВП ниже. Также в 2019 году, в соответствии с нашим прогнозом, поступления нефтегазовых доходов примерно на 100 млрд рублей меньше.

Кроме того, в результате более низких налоговых поступлений окажутся выше расходы на обслуживание государственного долга в последующие годы. Государственный долг к 2021 году, таким образом, может составить 17,7% ВВП (против 16,5% ВВП, по прогнозу Минфина). В итоге реализуется условия для появления первых предпосылок эффекта «снежного кома», порождаемого самой конструкцией применяемого бюджетного правила. Всякое снижение нефтегазовых доходов будет приводить к дополнительному наращиванию государственного долга, а, следовательно, расходов на его обслуживание, что вновь вызовет рост уровня государственного долга и так далее по нарастающей.

4 Анализ структуры и динамики доходов

4.1 Основные параметры доходов. Ненефтегазовые поступления

Общий уровень поступлений доходов федерального бюджета в долях ВВП, согласно законопроекту, сократится с 18,5% ВВП в 2018 году до 17,7% ВВП к 2021 году. В табл. 3 представлены данные о структуре поступлений от основных налоговых доходов и таможенных пошлин в федеральный бюджет в 2018–2021 гг.

Таблица 3

Поступления основных налоговых доходов и таможенных пошлин в федеральный бюджет в 2018–2021 гг.

	% к ВВП				% к итогу			
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
	оценка	прогноз			оценка	прогноз		
Доходы, всего	18,5	18,8	18,3	17,7	100,0	100,0	100,0	100,0
Нефтегазовые доходы	8,6	7,8	7,2	6,8	46,5	41,5	39,3	38,4
Ненефтегазовые доходы	9,9	11,0	11,1	10,9	53,5	58,5	60,7	61,6
НДС, всего	5,8	6,5	6,7	6,7	31,4	34,5	36,7	38,1
НДС (внутренний)	3,4	3,7	3,9	3,9	18,4	19,9	21,2	22,1
НДС (импорт)	2,4	2,7	2,8	2,8	13,0	14,6	15,4	16,0
Налог на прибыль	0,9	0,9	0,9	0,9	4,8	4,8	4,8	4,9
Импортные пошлины	0,6	0,6	0,6	0,6	3,3	3,3	3,4	3,6
Акцизы на импорт	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5	0,5	0,5	0,5
Акцизы (внутренние)	0,8	0,9	0,9	0,8	4,5	4,8	4,8	4,5
Прочие доходы	1,7	2,0	1,9	1,8	9,0	10,4	10,7	10,4

Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», расчеты авторов.

В 2019-2021 гг. предполагается сокращение объема нефтегазовых доходов к уровню 2018 г. за счет прогнозируемого снижения мировых цен на нефть. Это и является основным фактором снижения общего уровня доходов федерального бюджета.

Поступления от основного источника ненефтегазовых доходов – НДС – по прогнозу будут расти в связи с повышением основной ставки НДС с 18% до 20%.

Доходы от налога на прибыль, «импортных» пошлин и акцизов в целом прогнозируются в долях ВВП для всего периода 2019-2021 гг., в рамках традиционно используемой Минфином методики расчёта, на уровне 2018 г.

Налог на добавленную стоимость

Прогноз доходов бюджета от НДС на период 2019 – 2021 гг. представляется избыточно оптимистичным даже с учетом недавних мер по совершенствованию администрирования.

В проекте бюджета прогнозы доходов от НДС строятся исходя из предположения о стабильно высоком уровне собираемости 98,7%. Отчеты ФНС о начислениях НДС и их

структуре, действительно демонстрируют высокий уровень соответствия между начисленными и фактически собранными поступлениями НДС. Однако это только касается видимой части экономики. Если же учитывать теневую экономику, то ситуация будет иной. Согласно отчету АССА¹, уровень теневого сектора в России по состоянию на 2017 год составил 39% ВВП, а средняя оценка L.Medina and F.Schneider (IMF, 2018)² за период 1991 - 2015 гг. составила 33%.

Налоговая база для НДС является сложно структурированным объектом, что связано с изменчивостью его компонентов как во времени, так и относительно их вклада в общий размер базы, а также динамикой и структурой международной торговли, временными лагами, зависимостью от благосостояния потребителей. Поэтому для анализа НДС в качестве оценочного показателя для налоговой базы используют конечное потребление. Собираемость в данном случае (C-efficiency) с точки зрения учета теневого сектора экономики, поведенческих аспектов, структуры льготного налогообложения является сложно прогнозируемой, но эмпирически полезной величиной. Так, общий для экономики коэффициент собираемости, рассчитанный для средневзвешенной ставки 17,08% (т.е. с учетом льготной), в 2017 году составил 54,4%. В связи с повышением базовой ставки с 2019 года отметим, что при сохранении структуры товарооборота в части льготных групп товаров средневзвешенная ставка для экономики в 2019 году составит 18,84%.

Стоит отметить, что в законопроекте указывается лишь, что одним из факторов роста поступлений НДС называется проводимая работа по повышению качества администрирования доходов бюджетов бюджетной системы РФ. На этот фактор, по оценкам Минфина России, приходится дополнительно 42 млрд руб. поступлений НДС в 2019 г., 5 млрд руб. в 2020 г. и 4 млрд руб. в 2021 г. Также планируется рост поступлений «импортного» НДС, в том числе за счет повышения качества администрирования таможенных платежей и борьбы с «серыми» схемами при ввозе товаров.

Следовательно, если коэффициент собираемости (C-efficiency) в ближайшей перспективе не сильно изменится и будет сохраняться на уровне 2017 года, т.е. 54,4%, то прогнозы в проекте бюджета относительно доходов от НДС по товарам, реализованным на территории России для периода 2019 – 2021 гг., оказываются завышенными на 20-24%. Что же касается поступлений от НДС, уплачиваемого при ввозе товаров, то данные прогнозы представляются вполне реалистичными. Общие же доходы от НДС в этом случае оказываются завышенными на 9-11% для периода 2019 – 2021 гг.

В *таблице 4* приводится прогноз поступлений от НДС в разрезе групп источников (по внутреннему производству и по импорту).

Таблица 4

Сопоставление прогнозов поступления НДС

	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Собственный прогноз				
Конечное потребление (% к ВВП)	67,2	68,2	68,9	68,7
Прогноз внешнего НДС, млрд руб.	2 484	2 993	3 182	3 406
Прогноз внутреннего НДС, млрд руб.	2 908	3 325	3 497	3 715
Прогноз общего НДС, млрд руб.	5 393	6 318	6 679	7 121
<i>в т.ч. за счет увеличения ставки</i>	-	559	593	627
Прогноз внешнего НДС, % к ВВП	2,5	2,8	2,9	2,9
Прогноз внутреннего НДС, % к ВВП	2,9	3,1	3,2	3,1

¹ https://www.accaglobal.com/content/dam/ACCA_Global/Technical/Future/pi-shadow-economy.pdf

² <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WP/2018/wp1817.ashx>

Прогноз общего НДС, % к ВВП	5,33	5,97	6,03	6,01
Прогноз Минфина				
Прогноз внешнего НДС, млрд руб.	2 433	2 913	3 116	3 349
Прогноз внутреннего НДС, млрд руб.	3 447	3 986	4 279	4 609
Прогноз общего НДС	5 879	6 900	7 395	7 958
<i>в т.ч. за счет увеличения ставки</i>	-	525	647	696
Прогноз внешнего НДС, % к ВВП	2,4	2,8	2,8	2,8
Прогноз внутреннего НДС, % к ВВП	3,4	3,8	3,9	3,9
Прогноз общего НДС, % к ВВП	5,8	6,5	6,7	6,7

Источник: Росказна, законопроект, расчеты авторов.

Сравнение проектных величин и показателей, рассчитанных на основе конечного потребления, показывает, что основные расхождения наблюдаются в оценке «внутреннего НДС», тогда как по «импортному НДС» почти нет различий. Это связано с высоким уровнем собираемости на таможне (внешний С-эффект составляет порядка 92%).

Достижение уровней поступлений, заложенных в проекте бюджета, возможно при реализации трех следующих сценариев:

- 1) в случае роста собираемости (С-эффект) до уровня 62% к 2021 году;
- 2) в случае роста доли конечного потребления до уровня 78% к 2021 году;
- 3) различные варианты одновременного роста собираемости и конечного потребления, например, рост доли конечного потребления до 73% к 2021 году с одновременным ростом С-эффект до уровня 58%.

Налог на прибыль организаций

Прогноз доходов федерального бюджета основан на предположении о замедлении мировой экономики и продолжении санкционного режима в течение прогнозируемого периода, а также сохранении политики Центрального банка по сдерживанию инфляции. Предполагается сохранение основной ставки налога на прибыль, зачисляемой в федеральный бюджет, в размере 3 процентов. Исходя из этого поступления налога на прибыль организаций в федеральный бюджет прогнозируются: в 2019 г. – в размере 960,3 млрд руб., в 2020 г. – 978,0 млрд руб., в 2021 г. – 1 019,7 млрд руб., постепенно уменьшаясь относительно ВВП с 0,91% до 0,86% соответственно. По сравнению с оценкой доходов от налога на прибыль за 2018 г. (896,5 млрд руб. или 0,89% ВВП) авторами законопроекта ожидается некоторый прирост поступлений, в основном за счёт увеличения главных слагаемых налоговой базы – прибыли прибыльных организаций и выплаченных дивидендов. В 2019 г. также ожидается прирост поступлений на 33,3 млрд руб. (0,03% ВВП) благодаря временному увеличению до 75% норматива зачислений в федеральный бюджет налога на прибыль при выполнении соглашения о разделе продукции по проекту «Сахалин-2».

По нашим оценкам, в случае выполнения макроэкономических предпосылок поступления налога на прибыль организаций окажутся в том же прогнозируемом диапазоне: в 2019 г. составят 0,88% ВВП (933 млрд руб.) и далее будут уменьшаться до 0,85% ВВП (1 008 млрд руб.) к 2021 г.

Акцизы

Прогноз по поступлениям от акцизов на табак на уровне 643 млрд руб. – в 2019 г., 657 млрд руб. – в 2020 г. и 686 млрд руб. – в 2021 г. представляется реалистичным и в

целом соответствует средней эластичности спроса на табачные изделия по цене, а также сценарию со средними ожиданиями относительно доли нелегального оборота в рассматриваемом периоде.

В части акцизов на алкогольную продукцию прогнозируемые в соответствии с бюджетными проектировками объемы для консолидированного бюджета составляют около 224 млрд руб. в 2019 году, 235 млрд руб. в 2020 году и 248 млрд руб. в 2021 году, а в части федерального бюджета соответственно 39 млрд руб., 41 млрд руб. и 44 млрд руб. Представленные прогнозы выше наших оценок на 2% для 2019 года, на 3,7% для 2020 года и на 5,4% для 2021 года. Это связано с возможным относительным ростом доли нелегального оборота на фоне снижения ценовой доступности, вызванного ростом НДС.

4.2 Нефтегазовые доходы

В проекте бюджета указано, что в 2019 году ожидаемый уровень поступлений в бюджет от нефтегазовых доходов составит 8 298,2 млрд руб., из них базовые доходы составят – 4 929,1 млрд руб., а дополнительные – 3 369,2 млрд руб. Расчёты осуществлялись на основании базовой цены на нефть 69,6 долларов США за баррель. Для 2020 г. данный показатель составит 7 936,3 млрд руб. (5 159,3 млрд руб. и 2 776,9 млрд руб. соответственно), для 2021 г. – 8 018,2 млрд руб. (5 386,2 млрд руб. и 2 632,0 млрд руб. соответственно).

Нефтегазовые доходы федерального бюджета в 2019-2021 гг., согласно расчетам доходной части законопроекта, будут существенно ниже уровня 2018 г. Их доля в общих доходах федерального бюджета сократится с 46,5% в 2018 г. до 41,6% в 2019 г. и 38,2% в 2021 г., а по отношению к ВВП – с 8,6% в 2018 г. до 7,8% в 2019 г. и 6,8% в 2021 г. Основным фактором сокращения нефтегазовых доходов является заложенное в расчетах снижение мировой цены на нефть.

Поступление налога на добычу полезных ископаемых (далее – НДСПИ) в виде углеводородного сырья в федеральный бюджет на 2019 г. прогнозируется в объёме 6 059,3 млрд руб. (6 185,4 млрд руб. – 2020 г., 6 600,3 млрд руб. – 2021 г.), в том числе:

- по нефти 5 254,4 млрд руб., с ожидаемым уровнем поступлений от экспортной пошлины на нефть – 1 221,7 млрд руб. (для 2020 г. 5 387,3 и 891,8 млрд руб., для 2021 г. – 5 755,0 и 666,1 млрд руб.);
- по газу горючему природному 612,7 млрд руб., с ожидаемым уровнем поступлений от экспортной пошлины 721,7 млрд руб. (для 2020 г. 575,7 и 746,0 млрд руб., для 2021 г. – 587,6,8 и 781,7 млрд руб.);
- по газовому конденсату 192,3 млрд руб. (для 2020 г. – 222,4 млрд руб., для 2021 г. – 257,7 млрд руб.).

Расчёты проведены в предположении о том, что среднегодовой курс доллара США к рублю составит 63,9 в 2019 г., 63,8 в 2020 г. и 64,0 в 2021 г., а цена на нефть марки «Юралс» – 63,4, 59,7, 57,9 долларов США за баррель в 2019-2021 гг. соответственно. Цены на газ (средневзвешенная расчетная ставка) предполагаются равными: в 2019 г. – 1018,5, в 2020 г. – 994,6, в 2021 г. – 1015,5 рублей за тыс. куб. м.

Указанные поступления в бюджет обеспечиваются следующей конфигурацией параметров налоговой системы в нефтегазовой отрасли:

- для нефти – повышением расчётной ставки НДСПИ в 2019 г. на 178,8 руб. за тонну, в 2019-2020 гг. – 615,8 руб. за тонну, с фиксацией базовой ставки НДСПИ на уровне 919 руб. за тонну в 2019-2021 гг.;
- для газа горючего природного – изменением расчётной ставки с учётом применения поправочного коэффициента (К_{гп}: в январе–августе 2018 года – 1,4022; сентябре–декабре – 2,055; в 2019–2021 годах – 1,4441), с фиксацией базовой ставки НДСПИ на уровне 35 руб. за тыс. куб. м для газа горючего

природного и 273 рубля за тонну с учётом корректировки на Ккм для газового конденсата в 2019-2021 гг.

В проекте бюджета прогнозируется повышение доходов от НДС в нефтегазовой сфере в 2019 г. на 235,6 млрд руб. по сравнению с предыдущим годом, на 126,1 млрд руб. в 2020 г. по сравнению с 2019 г. В 2021 г. по сравнению с 2020 г. ожидается рост доходов на 414,9 млрд руб. в основном за счёт прогнозируемых макроэкономических условий (мировых цен на нефть и валютного курса) и изменений в налоговом законодательстве (прежде всего – в нефтяной отрасли).

Следует отметить, что используемые в проекте бюджета макропараметры не согласуются с темпами роста средних цен, рассчитываемых на базе спотовых цен марок сырой нефти, указанных в прогнозе Всемирного Банка³ (прогнозируется рост цен на нефть, в то время как законопроект – падение). В расчетах доходов федерального бюджета на 2019 г. принят прогноз цены российской нефти сорта Юралс на мировом рынке 63,4 долл./барр., на плановый период 2020 и 2021 гг. – соответственно 59,7 и 57,9 долл./барр., что существенно ниже уровня текущего года (см. таблицу **Ошибка! Источник ссылки не найден.**). В 2018 г. средняя цена на российскую нефть сорта Юралс на мировом рынке, по предварительной оценке, составит около 70 долл./барр. Формированию такой цены способствовало действующее до конца 2018 г. соглашение стран ОПЕК и ряда стран, не входящих в эту организацию, включая Россию, о согласованном ограничении добычи нефти. Расчеты к доходной части федерального бюджета на 2019-2021 гг. основаны на предпосылке о плавном снижении цен на нефть под давлением быстрого роста добычи нефти в США и постепенного увеличения объемов добычи нефти странами ОПЕК+ и Россией.

Таблица 5

Прогноз цены российской нефти сорта Юралс на мировом рынке

	2018 г. (оценка)	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Цена на нефть Юралс, долл./барр.	69,6	63,4	59,7	57,9

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Однако данный подход не учитывает возможности использования в 2019-2021 гг. сформировавшегося достаточно эффективного механизма регулирования мирового предложения нефти странами ОПЕК+, включая Россию. На наш взгляд, следует ожидать дальнейшего применения такого механизма, что приведет к формированию более высоких мировых цен на нефть по сравнению с заложенными в проект бюджета. Более высокие цены на нефть прогнозируются и ведущими зарубежными организациями. Так по последнему прогнозу Администрации энергетической информации США цена на нефть сорта Brent (маркерный сорт нефти для российской нефти сорта Юралс) в 2019 г. составит 73,7 долл./барр., по прогнозу Всемирного банка средняя мировая цена на нефть в 2019 г. составит 65,0 долл./барр.

Таким образом, принятый в расчетах доходов федерального бюджета на 2019 г. прогноз цены российской нефти на мировом рынке, с точки зрения современного положения и сопоставления с другими прогнозами, может рассматриваться как консервативный. Однако учитывая существующие риски и факторы неопределенности, такой консервативный подход при формировании доходной части федерального бюджета представляется оправданным. Вместе с тем является весьма вероятным

³ Annual Energy Outlook 2018. Total Energy Supply, Disposition, and Price Summary // <https://www.eia.gov/outlooks/aeo/data/browser/#/?id=1-AEO2018®ion=0-0&cases=ref2018&start=2018&end=2022&f=A&linechart=&sourcekey=0>

получение дополнительных нефтегазовых доходов в случае более высоких мировых цен на нефть по сравнению с заложенными в проект бюджета.

Принятое в расчетах доходов федерального бюджета на плановый период 2020-2021 гг. снижение мировой цены на нефть по сравнению с 2019 г. также представляется недостаточно обоснованным. Более логичным, на наш взгляд, было бы сохранение на 2020-2021 гг. цены на нефть на уровне 2019 г. в реальном выражении (т.е. на уровне 65 долл./барр.). С 2019 г. для некоторых нефтяных месторождений, перечисленных во второй части Налогового кодекса, вводится налог на дополнительный доход (далее – НДД). Доход федерального бюджета от его уплаты на 2019 год прогнозируется в размере 103,1 млрд руб., в 2020 году – 86,6 млрд руб., в 2021 году – 90,4 млрд руб.

В 2020 году наибольшее влияние на рост бюджетных доходов от отрасли оказывают заложенные изменения макропараметров, в 2021 году – включение дополнительных месторождений в периметр НДД и индексация удельных расходов.

Ставки НДПИ и экспортных пошлин на нефтепродукты в 2019-2021 гг. в законопроекте меняются согласно параметрам завершающего налогового манёвра, разработанного и принятого в середине 2018 г., заложенного в части второй Налогового кодекса Российской Федерации и в законе «О таможенном тарифе»⁴. Указанные изменения вступают в силу с 1 января 2019 года:

- вводится корректирующий коэффициент, равномерно понижающий ставку вывозной таможенной пошлины на сырую нефть до нуля в период с 2019 по 2024 годы;
- равномерно повышается НДПИ на величину уменьшения экспортной пошлины на нефть;
- поэтапно вводится акциз на нефтяное сырье, принадлежащее налогоплательщику на праве собственности и направленное налогоплательщиком на переработку. Законом предусмотрен налоговый вычет с коэффициентом 2 (то есть по сути обратный акциз), предоставляемый компаниям, корзина производства которых включает светлые нефтепродукты⁵, увеличенный на демпфирующую компоненту, компенсирующую затраты на поставку нефтепродуктов на внутренний рынок для нефтяных компаний в целях обеспечения рентабельности поставок и недопущения повышения цен на нефтепродукты;
- корректируются в сторону повышения ставки акцизов на нефтепродукты;
- для части месторождений (в том числе новых) вводится НДД. Закон устанавливает ряд особенностей расчета, исчисления и уплаты налога в отношении добычи углеводородного сырья в зависимости от месторасположения и рентабельности конкретных месторождений углеводородного сырья.

Налоговый маневр призван устранить сохраняющееся на данный момент⁶ субсидирование неэффективности отечественной нефтепереработки за счёт заниженных относительно мировых цен на нефть и стимулировать отечественные

⁴ Федеральным законом от 3 августа 2018 года № 305-ФЗ "О внесении изменений в статью 3.1 Закона Российской Федерации "О таможенном тарифе" и Федеральным законом от 3 августа 2018 года № 301-ФЗ "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации".

⁵ Также на обратный акциз смогут рассчитывать НПЗ, находящиеся под санкциями США и ЕС, даже если они вовсе не производят топливо для внутреннего рынка. НПЗ, осуществляющие модернизацию, смогут получить обратный акциз на нефть и отсрочку до 2024 года по обязательствам поставки на внутренний рынок не менее 10% произведенного автобензина пятого класса.

⁶ Несмотря на предыдущую фазу изменений в налогообложении по частичному снижению экспортной пошлины с компенсирующим увеличением НДПИ.

нефтеперерабатывающие заводы к модернизации. По части реализации налогового манёвра необходимо выделить некоторые особенности проекта бюджета:

- манёвр является полным, экспортные пошлины на нефть и нефтепродукты обнуляются к 2024 году, таким образом, у нефтеперерабатывающих заводов создается стимул к наращиванию производства светлых нефтепродуктов в своей производственной корзине. Субсидирование отрасли за счет наличия экспортных пошлин частично сохраняется на периоде, который рассматривается в проекте бюджета, но с каждым годом все в меньшей степени, пока совсем не сойдет на нет в 2024 г. К тому же ввод акциза на нефтяное сырье и наличие возможности вернуть его в двойном объеме, в частности, при условии модернизации, стимулирует технологическое перевооружение отрасли;
- манёвр не является нейтральным для нефтяных компаний: за счет постепенного снижения экспортных пошлин в 2019-2021 гг. произойдет повышение внутренних цен на нефть (по принципу net back с внешним рынком), способствующее появлению дополнительной прибыли производителей нефти, которая должна быть изъята государством, как собственником ресурса. Это означает, что прирост поступлений от увеличения НДС или от других налоговых изменений должен быть выше, чем снижение поступлений от экспортной пошлины, в отличие от того варианта, который лежит в основе проекта бюджета. Для компаний, производственная корзина которых не ориентирована на светлые нефтепродукты, частичное изъятие дополнительной прибыли будет происходить за счет введенного акциза на нефтяное сырье. В то же время те компании, в отношении которых этот платеж по факту заменяется на обратный акциз, получают двойную компенсацию: рост прибыли за счет роста внутренних цен и обратный акциз;
- обращает на себя внимание тот факт, что представленные в проекте бюджета расчеты сделаны на основе базового макроэкономического сценария, в котором не предполагается роста нефтяных цен, и, соответственно, демпфирующая компонента обратного акциза должна быть равна нулю. При этом возникает риск, что при кратковременном или перманентном изменении мировой конъюнктуры государству придется выплачивать компаниям увеличенный на демпфирующую компоненту обратный акциз, что означает риск снижения налоговых поступлений;
- манёвр предполагает повышение ставок акцизов на некоторые нефтепродукты в 2019-2021 гг., что может вызвать рост внутренних цен на нефтепродукты. Таким образом, некоторая доля повышения налоговой нагрузки на отрасль в текущей конфигурации будет переложена на конечных потребителей нефтепродуктов.

4.3 Доходы от приватизации и использования государственного имущества

Доходы от приватизации и продажи государственного имущества

Подобно аналогичному документу годичной давности вносимый Правительством РФ законопроект не содержит информации о доходах от приватизации ни в основной части, ни в приложении 39 (Источники финансирования дефицита федерального бюджета на 2019 г. и плановый период 2020 и 2021 г.). При этом в Приложении 7 (Перечень главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета) по средствам от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, в качестве таковых указаны Федеральное

агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество) и Министерство обороны РФ, а в пояснительной записке к законопроекту средства, поступающие от приватизации федеральной собственности, указываются наряду с государственными заимствованиями в качестве отдельного источника финансирования дефицита федерального бюджета.

Подобно проектам бюджета на 2016-2018 гг. в отличие от аналогичных документов за предшествующие годы в ряду сопроводительных материалов присутствуют данные по прогнозному плану (программе) приватизации федерального имущества, где представлено обоснование прогноза поступления в федеральный бюджет средств от приватизации, содержащееся также в тексте пояснительной записки и расчете по статьям классификации источников финансирования дефицита бюджета.

Поступления в федеральный бюджет от приватизации федерального имущества в 2019 г. составят 13,0 млрд руб., в 2020 г. – 10,9 млрд руб., а в 2021 г. – отсутствуют. Их роль для финансирования дефицита федерального бюджета будет минимальна: в 2019-2020 гг. ожидаемая величина приватизационных доходов составит менее 1% от средств, предполагаемых к привлечению по государственным заимствованиям. По сравнению с прогнозом поступления средств от продажи федерального имущества без учета стоимости акций крупнейших компаний из материалов к законопроекту о федеральном бюджете на 2018 г. и плановый период 2019-2020 гг., вносившемуся российским правительством прошлой осенью (12,2 млрд руб. в 2019 г. и 11,4 млрд руб. в 2020 г.), указанная для 2019 г. величина оказывается несколько большей, а для 2020 г. – несколько меньшей.

Обоснование прогноза поступления в федеральный бюджет средств от приватизации исходит из прогнозного плана (программы) приватизации на 2017-2019 гг., утвержденного в начале 2017 г. распоряжением Правительства РФ № 227-р. В нем анонсирована приватизация 7 крупнейших компаний на основании отдельных решений Президента РФ и Правительства РФ при определении конкретных сроков и способов с учетом конъюнктуры рынка и рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов. В материале к законопроекту в качестве потенциальных сделок названы прекращение участия государства в капитале АО «Новороссийский морской торговый порт» (НМТП) и «Объединенная зерновая компания» (ОЗК), а также сокращение доли государства в капитале АО «Совкомфлот». Однако в отсутствие принятых Правительством РФ решений об отчуждении пакетов акций крупнейших компаний в 2019-2021 гг. поступление средств от их продажи в 2019 г. и плановом периоде 2020-2021 гг. согласно представленной Росимуществом информации не прогнозируется.

В 2017 г. общие поступления от приватизации в части средств от продажи пакетов акций (долей в уставном капитале) составили 14,3 млрд руб., включая 5,75 млрд руб. без учета крупнейших сделок. По данным оперативного Отчета об исполнении федерального бюджета на 1 сентября 2018 г. (по источникам внутреннего финансирования дефицита), представленного на сайте Федерального казначейства, средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, составили 7603,5 млн руб., что превосходит ежегодную величину поступлений помимо крупнейших сделок, содержащуюся в приватизационной программе 2017-2019 гг. (5,6 млрд руб.), но не позволяет уверенно говорить о реальности намеченных бюджетных проектировок.

Весомая роль при формировании доходной части федерального бюджета на будущий год отведена поступлениям от продажи материальных и нематериальных активов, которые прогнозируются в сумме около 107,1 млрд руб. Для 2020 г. и 2021 г. эти величины составят 95,4 млрд руб. и 93,6 млрд руб. соответственно.

В структуре этих поступлений в 2019 г. преобладают доходы от выпуска материальных ценностей из государственного резерва (36,5 млрд руб.), в виде доли

прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (32,3 млрд руб.) и от привлечения осужденных к оплачиваемому труду в части реализации готовой продукции (23,8 млрд руб.).

Другими значимыми источниками являются выпуск материальных ценностей из государственного запаса специального сырья и делящихся материалов (5,0 млрд руб.), реализация высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба (более 3,3 млрд руб.), а также иного имущества, находящегося в федеральной собственности (за исключением имущества федеральных бюджетных и автономных учреждений, федеральных государственных унитарных предприятий, в том числе казенных) – более 3,7 млрд руб.

Как следует из представленного перечня, основная часть доходных статей бюджета по этому разделу имеет весьма отдаленное отношение к классической приватизационной проблематике. В большей мере к ней относятся доходы от продажи земельных участков, находящихся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных бюджетных и автономных учреждений), которые прогнозируются на 2018-2020 гг. в сумме около 0,5-0,6 млрд руб. ежегодно, что более чем вдвое уступает показателям 2017 г. и на 16-22% – поступлениям, ожидаемым в 2018 г.

Доходы от использования государственного имущества

Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, на 2019 г. прогнозируются в объеме 791,0 млрд руб., что на 286,25 млрд руб. больше уточненной оценки соответствующих поступлений в 2018 г. Прогноз по данному виду доходов на 2020 г. составляет 824,0 млрд руб., а на 2021 г. – 851,8 млрд руб. Эти величины многократно превышают взятые в совокупности ожидаемые приватизационные поступления и доходы от продажи материальных и нематериальных активов: в 2019 г. – в 6,6 раза, в 2020 г. – в 7,8 раза, в 2021 г. – в 9,1 раза.

Основную (3/4 и более) год от года возрастающую часть поступлений от использования госимущества должны обеспечить доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим государству: 588,3 млрд руб. (или 74,4%) в 2019 г., 626,1 млрд руб. (или 76,0%) – в 2020 г., 675,2 млрд руб. (или 79,3%) – в 2021 г. По своему размеру они многократно превосходят совокупные бюджетные доходы от размещения средств федерального бюджета, в т.ч. от управления средствами ФНБ, процентов по государственным кредитам при отсутствии перечисления части прибыли ЦБ РФ в 2019-2021 гг., кроме доходов от участия в капитале ПАО «Сбербанк России».

При этом прогноз на 2019 г. более чем вдвое превосходит уточненную оценку на 2018 г. (278,85 млрд руб.) в основном за счет перечисления в федеральный бюджет не менее 50% от чистой прибыли компаний в 2019 г., приходящейся на долю РФ, тогда как на следующие два года в качестве фактора, влияющего на прогноз доходов в этой части, остается только изменение размера самой чистой прибыли. В результате величина дивидендных поступлений в 2020-2021 гг. должна увеличиться на 6-8%.

В этой связи нельзя не отметить, что планируемый на 2019 г. более чем двукратный прирост требует дополнительного обоснования. В еще большей степени увеличение дивидендных выплат в федеральный бюджет до настоящего времени имело место всего дважды: в 2010 г. (до 45,2 млрд руб.) по сравнению с 2009 г. (10,1 млрд руб.) и в 2012 г. (до 212,6 млрд руб.) по сравнению с 2011 г. (79,4 млрд руб.). Такие результаты были достигнуты в условиях, когда выплата дивидендов АО с долей государства определялась восстановительным ростом после кризиса 2008 г. и высокой ценовой

конъюнктурой на энергоносители. В последние же годы динамика дивидендных поступлений носила неоднозначный характер: прирост на 18% в 2015 г. (до 259,7 млрд руб.), снижение на 13% в 2016 г. (до 226,6 млрд руб. без учета средств, полученных от продажи акций «Роснефти», учтенных в качестве дивидендов от АО «РОСНЕФТЕГАЗ») и снова прирост на 10,9% в 2017 г. (до 251,3 млрд руб.).

Несколько меньшим, но тоже весьма значительным (более чем в полтора раза) ожидается прирост доходов Банка России в 2019 г. от участия в капитале ПАО «Сбербанк России», относимых к прочим неналоговым доходам бюджета. Сумма дивидендов, предполагаемых к получению ЦБ РФ от Сбербанка, должна составить 209,5 млрд руб. против 135,5 млрд руб. по оценке за 2018 г. Почти на 70% такой прирост обусловлен принятием решения о направлении на выплату дивидендов не менее половины чистой прибыли, тогда как на следующие два года в качестве фактора, влияющего на прогноз доходов в этой части, остается только изменение размера самой чистой прибыли ПАО «Сбербанк России». В результате величина поступлений в 2020-2021 гг. должна увеличиться более чем на 4-5%. Если оценивать значимость этого источника, то удельный вес дивидендов, предполагаемых к получению Банком России от ПАО «Сбербанк России», составит в 2019-2021 гг. более 1/4 объема всех дивидендных поступлений.

Прочие же виды доходов федерального бюджета от использования государственного имущества носят дополняющий характер. Основное место среди них занимают: (1) доходы, получаемые в виде арендной платы, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных бюджетных и автономных учреждений), в сумме 9,6 млрд руб., (2) доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением имущества федеральных бюджетных и автономных учреждений) – 5,1 млрд руб. и (3) перечисления части чистой прибыли от федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) – 3,7 млрд руб. По сравнению с оценкой за 2018 г. прогнозируется падение доходов по всем этим статьям. Для последнего из названных источников оно составит более 30%, хотя в материалах к законопроекту о федеральном бюджете, внесенном российским правительством прошлой осенью, напротив, указывалось увеличение таких доходов в 2019-2020 гг., в связи с введением инвестиционного сбора в морских портах в размере 25% и направлением чистой прибыли ФГУП «Росморпорт» в объеме указанного сбора в доход федерального бюджета.

5 Анализ структуры и динамики расходов

Общие тенденции расходов по функциональным разделам

В разрезе функциональной классификации расходов (см. табл. 6) рост расходов в абсолютном и номинальном выражении в 2021 г. относительно 2018 г. запланирован по всем разделам, кроме разделов «Физическая культура и спорт» и СМИ, бюджетные ассигнования по которым могут сократиться на 16,2 и 14,7 млрд руб. соответственно или на 24,7 и 17,6% соответственно в номинальное выражение.

Таблица 6

Расходы федерального бюджета в 2017-2021 гг., млрд руб.

	Кассовое исполнение	Утвержденные БА ⁷	Законопроект			Отклонение 2021 г. к 2018 г.	
	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	млрд руб.	прирост, %
Расходы, всего:	16 420,3	17 160,2	18 037,2	18 994,3	20 026,0	2 865,8	16,7
в том числе:							
Общегосударственные вопросы	1 162,4	1 439,9	1 406,5	1 428,4	1 539,8	99,9	6,9
Национальная оборона	2 852,3	2 996,7	2 914,2	3 019,5	3 160,1	163,4	5,5
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1 918,0	2 075,3	2 247,4	2 216,6	2 295,9	220,6	10,6
Национальная экономика	2 460,0	2 425,3	2 655,7	2 602,2	2 813,7	388,4	16,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	119,5	152,7	192,2	197,1	187,6	34,9	22,9
Охрана окружающей среды	92,3	94,2	197,1	230,9	267,5	173,3	в 1,8 раз
Образование	615,0	724,2	829,2	847,1	881,3	157,1	21,7
Культура, кинематография	89,7	107,5	125,3	116,2	122,1	14,6	13,6
Здравоохранение	439,8	552,1	653,2	918,4	855,9	303,8	55,0
Социальная политика	4 992,0	4 695,8	4 890,5	4 924,1	4 757,7	61,9	1,3
Физическая культура и спорт	96,1	65,6	54,7	54,7	49,4	-16,2	-24,7
СМИ	83,2	83,3	75,0	68,4	68,6	-14,7	-17,6
Обслуживание государственного и муниципального долга	709,1	824,3	852,1	967,4	1 095,0	270,7	32,8
Межбюджетные трансферты общего характера	790,7	923,3	944,1	928,1	929,8	6,5	0,7
Условно-утверждаемые расходы	0,0	0,0	0,0	474,8	1 001,3		-

Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2019 годов», Федеральное Казначейство, расчеты авторов.

⁷ На 01.07.2018 г.

Значительный прирост расходов в 2021 г. в сравнении с 2018 г. в номинальном выражении планируется по разделам: «Охрана окружающей среды» – в 1,8 раз (на 173,3 млрд руб.), «Здравоохранение», «Жилищно-коммунальное хозяйство» и «Образование» – на 55,0- 22,9- 21,7% соответственно (на 303,8-34,9-157,1 млрд руб. соответственно), а также по некоторым другим разделам, увеличение объемов бюджетных ассигнований по которым обусловлено реализацией национальных приоритетов в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 (далее также майский Указ Президента РФ).

Кроме того, по следующим разделам планируются корректировки бюджетных ассигнований в 2019-2021 гг. относительно 2018 г.:

- «Общегосударственные вопросы» – увеличение расходов на подготовку и проведение выборов депутатов Государственной Думы восьмого созыва в 2021 году на 11,6 млрд руб.;
- «Национальная оборона» – рост расходов на текущее содержание Вооруженных Сил в 2019 -2020 гг. на 228,0 млрд руб.;
- «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» – увеличение бюджетных ассигнований на реализацию проекта указа Президента Российской Федерации «Об установлении коэффициента к должностным окладам прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации» в 2019-2021 гг. в объеме 20,1 млрд руб.;
- «Национальная экономика» – сокращение расходов по субсидиям российским производителям на компенсацию части затрат на закупку комплектующих изделий (деталей, узлов, агрегатов), необходимых для производства промышленного оборудования, в 2019 - 2020 гг. в объеме 21,0 млрд руб., и на предоставление иных межбюджетных трансфертов на возмещение части затрат на уплату процентов по инвестиционным кредитам (займам) в агропромышленном комплексе в связи с завершением кредитных договоров, в 2019 -2021 гг. в объеме 40,9 млрд руб.;
- «Жилищно-коммунальное хозяйство» – увеличение расходов по субсидиям на содействие развитию коммунальной и инженерной инфраструктуры государственной собственности субъектов РФ в 2019-2020 гг. на 2,7 млрд руб. и их сокращение в 2021 г. на 0,5 млрд руб.;
- «Образование» – увеличение расходов на повышение оплаты труда педагогических работников в целях сохранения целевых показателей в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 в 2019 -2021 гг. на 43,8 млрд руб., и на строительство и реконструкцию инфраструктуры образовательных организаций высшего образования в 2019 - 2020 гг. на 24,6 млрд руб., а также на доведение объема государственного задания ВУЗов до уровня, рассчитанного по утвержденным нормативам, в 2019-2020 гг. на 42,4 млрд руб.;
- «Здравоохранение» – увеличение расходов на повышение оплаты труда работников федеральных государственных учреждений в целях сохранения целевых показателей в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 в 2019-2021 гг. на 41,7 млрд руб.;
- «Социальная политика» – увеличение объема бюджетных ассигнований на функционирование накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих в связи с увеличением численности участников в 2019-2021 гг. на 127,3 млрд руб., и на предоставление социальных выплат безработным гражданам, в связи с изменением условий предоставления выплат лицам предпенсионного возраста в 2019-2020 гг. на 26,1 млрд руб.;
- «Обслуживание государственного и муниципального долга» – рост расходов в 2021 г. в сравнение с 2018 г. на 270,7 млрд руб. или на 32,8 % в номинальном

выражении связан с увеличением объемов государственных заимствований на внутреннем рынке.

Следует отметить, что в 2019-2021 гг. по большинству разделов планируется сокращение расходов на бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства по причинам, связанным с уточнением объемов бюджетных ассигнований. Несмотря на то что суммы корректировки по каждому объекту незначительны в общем объеме расходов бюджета, данный факт свидетельствует о повышении контроля со стороны Минфина России за обоснованностью расходов инвестиционного характера.

Доля бюджетных ассигнований в 2019-2021 гг., направляемых на реализацию национальных приоритетов в соответствии с майским Указом Президента РФ (см. Табл. 7), составляет в среднем 9,8% в общем объеме расходов федерального бюджета. Таким образом, структура федерального бюджета имеет преимущественно инерционный характер.

Таблица 7

Объем расходов федерального бюджета, запланированных на реализацию национальных приоритетов в соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204, в 2019-2021 гг., млрд руб.

Наименование	2019 г.	2020 г.	2021 г.	Всего, в 2019 – 2021 гг.	Доля в общем объеме финансирования приоритетов, %
Всего,	1 685,5	1 862,7	2 084,8	5 633,0	
<i>в том числе:</i>					
«Демография»	512,0	522,2	528,8	1 563,0	27,7
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	323,2	343,0	408,6	1074,8	19,1
«Здравоохранение»	159,8	299,1	238,8	697,7	12,4
«Цифровая экономика Российской Федерации»	107,9	128,7	177,9	414,5	7,4
«Безопасные и качественные автомобильные дороги»	129,7	104,3	137,4	371,4	6,6
«Образование»	103,2	117,6	127,7	348,5	6,2
«Жилье и городская среда»	105,3	105,3	108,4	319,0	5,7
«Международная кооперация и экспорт»	82,5	70,4	119,6	272,5	4,8
«Экология»	49,6	77,8	113,7	241,1	4,3
«Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»	57,3	32,5	46,8	136,6	2,4
«Наука»	35,2	41,4	53,5	130,1	2,3
«Культура»	12,7	13,6	16,7	43,0	0,8
«Производительность труда и поддержка занятости»	7,1	6,9	6,9	20,9	0,4

Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2019 годов», расчеты авторов.

По доле в общем объеме расходов на реализацию приоритетов в 2019-2021 гг. направляются на приоритет «Демографию» 27,7%, на развитие магистральной инфраструктуры – 19,1%, на развитие здравоохранения – 12,4 %. В разрезе ФКР расходы на реализацию приоритетов в 2019-2021 гг. распределились следующим образом:

- по разделу «Общегосударственные вопросы» – 63,3 млрд руб., в том числе, по приоритету «Наука» – 62,9 млрд руб. в 2019-2021 гг. и по приоритету «Демография» в 2019-2020 гг. – в объеме 0,4 млрд руб.,
- по разделу «Национальная экономика» – 696,2 млрд руб., в том числе по приоритетам:
 - «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры» – 153,1 млрд руб.;
 - «Безопасные и качественные автомобильные дороги» – 264,5 млрд руб.;
 - «Цифровая экономика» – 269,5 млрд руб.;
 - «Международная кооперация и экспорт» – 162,1 млрд руб.;
 - «Производительность труда и поддержка занятости» – 10 млрд руб. (в 2019-2020 гг.);
 - «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» – 101,5 млрд руб.;
- по разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство» – 149,7 млрд руб., в том числе, по приоритетам: «Жилье и городская среда» – 106,9 млрд руб. (в 2019-2020 гг.), «Демография» – 20,3 млрд руб., «Образование» – 22,5 млрд руб.;
- по разделу «Охрана окружающей среды» на реализацию приоритета «Экология» – 155,6 млрд руб.;
- по разделу «Образование» – 208,6 млрд руб., в том числе, по приоритетам:
 - «Демография» – 98,2 млрд руб.;
 - «Образование» – 100,7 млрд руб.;
 - «Наука» – 5,8 млрд руб.;
 - «Культура» – 1,5 млрд руб.;
 - «Здравоохранение» – 1,2 млрд руб. (2019-2020 гг.);
 - «Производительность труда и поддержка занятости» – 1,2 млрд руб. (в 2019-2020 гг.).
- по разделу «Культура, кинематография» – 24,9 млрд руб. на реализацию приоритета «Культура»;
- по разделу «Здравоохранение» – 375,2 млрд руб. на реализацию приоритета «Здравоохранение»;
- по разделу «Социальная политика» – 872,2 млрд руб. на реализацию приоритета «Демография»;
- по разделу «Физическая культура и спорт» – 19,5 млрд руб. по приоритету «Демография».

Следует также отметить, что в 2020-2021 гг. планируется вернуться к формированию условно-утверждаемых расходов, объем которых составит 474,8 и 1 001,3 млрд руб. соответственно, или 2,5 и 5,0% соответственно от общего объема расходной части федерального бюджета.

Расходы на общегосударственные вопросы

Динамика расходов федерального бюджета по разделу «Общегосударственные вопросы» в 2017-2021 гг. представлена в *табл. 8*. В 2021 г. общий объем бюджетных ассигнований по разделу возрастает на 99,9 млрд руб. или на 6,9% в номинальном

выражении в сравнении с 2018 г. Относительно ВВП динамика расходов разноразнонаправлена: снижение в 2019 г. на 0,1 п.п. ВВП в сравнении с предыдущим годом и стабилизация в объеме 1,3 % ВВП в 2020-2021 гг. Доля расходов по данному разделу в общем объеме запланированных бюджетных ассигнований сокращается с 8,4% в 2018 г. до 7,3% в 2021 г.

Таблица 8

Динамика расходов федерального бюджета по разделу «Общегосударственные вопросы» в 2017-2021 гг., млрд руб.

	Кассовое исполнение	Утвержденные БА ⁸	Законопроект			Отклонение 2021 г. к 2018 г.	
			2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Расходы, всего:	16 420,3	17 160,2	18 037,2	18 994,3	20 026,0	2 865,8	16,7
Общегосударственные вопросы, всего:	1 162,4	1 439,9	1 406,5	1 428,4	1 539,8	99,9	6,9
<i>в том числе по открытым статьям, по подразделам</i>							
- функционирование Президента Российской Федерации	19,2	20,6	20,4	20,7	21,0	0,4	1,9
- функционирование законодательных (представительных) органов гос. власти	13,8	15,6	16,1	18,7	19,1	3,5	22,4
- функционирование Правительства РФ, высших исполнительных органов гос. власти	6,1	6,9	6,9	7,0	7,2	0,3	4,3
- судебная система	172,7	182,3	169,0	174,0	178,9	-3,4	-1,9
-обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов фин. надзора	256,6	284,5	243,0	244,0	249,1	-35,4	-12,4
- обеспечение проведения выборов и референдумов	6,1	4,6	4,0	4,2	15,8	11,2	<i>в 2,4 раза</i>
- международные отношения и международное сотрудничество	314,3	262,9	251,6	219,4	214,7	-48,2	-18,3
- государственный материальный резерв	91,9	75,5	11,6	11,8	12,1	-63,4	-84,0
- фундаментальные исследования	117,0	152,9	179,4	199,5	215,9	63,0	41,2
- резервные фонды	0,0	212,0	64,8	24,8	24,8	-187,2	-88,3
- прикладные научные исследования	18,3	22,2	20,3	20,9	21,7	-0,5	-2,3

⁸ На 01.07.2018 г.

	Кассовое исполнение	Утвержденные БА ⁸	Законопроект			Отклонение 2021 г. к 2018 г.	
	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	млрд руб.	прирост %
- другие общегосударственные вопросы	146,5	199,7	324,7	404,4	479,7	280,0	в 1,4 раз

Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», Федеральное Казначейство, расчеты авторов.

В разрезе подразделов планируется рост расходов в 2021 г. относительно 2018 г. по шести статьям и следующим направлениям:

- «Фундаментальные исследования» – на 63,0 млрд руб. за счет увеличения бюджетных ассигнований на реализацию национальных приоритетов;
- наибольший прирост расходов в абсолютном выражении планируется по статье «другие общегосударственные вопросы» – на 280,0 млрд руб. в 2021 г. относительно 2018 г. или в 1,4 раза в номинальном выражении;
- наибольший прирост расходов в номинальном выражении по статье «Обеспечение проведения выборов и референдумов» в 2,4 раза в 2021 г. в сравнение с 2018 г. или на 11,2 млрд руб., связанное с предстоящими выборами в Государственную Думу;
- на совершенствование системы материальной мотивации федеральных государственных гражданских служащих в 2019 -2021 гг. – на 228,6 млрд руб.;
- на строительство комплекса зданий для судей и сотрудников аппарата Верховного Суда Российской Федерации в 2020 г. на 11,2 млрд руб.

Сокращение расходов федерального бюджета в 2021 г. относительно 2018 г. планируется также по шести статьям и следующим направлениям:

- «международные отношения и международное сотрудничество» – на 48,2 млрд руб. или на 18,3 % в номинальном выражении, однако вероятно, что сокращение открытых расходов по данной статье было «компенсировано» увеличением бюджетных ассигнований по закрытым статьям федерального бюджета;
- «обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов фин. надзора» – на 35,4 млрд руб. или на 12,4% в номинальном выражении;
- на проведение Всероссийской переписи населения 2020 г. в связи с завершением в 2021 г. – на 13,8 млрд руб.;
- на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства в рамках государственного оборонного заказа в связи с уточнением структуры расходов Росрезерва в 2019 и 2020 годах – на 6,7 млрд руб. ежегодно.

Структура зарезервированных бюджетных ассигнований, запланированный объем которых составляет: в 2019 г. – 276,5 млрд руб., в 2020 г. – 288,6 млрд руб., в 2021 г. – 378,2 млрд руб., включает следующие расходы:

- 10,0 млрд руб. ежегодно по резервному фонду Президента Российской Федерации в 2019-2021 гг.;
- 50,0 млрд руб. в 2019 г. и по 10, 0 млрд руб. ежегодно в 2020-2021 гг. по резервному фонду Правительства Российской Федерации;
- 4,8 млрд руб. ежегодно в 2019-2021 гг. по резервному фонду Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий.

По остальным статьям/направлениям изменения объемов бюджетных ассигнований в 2021 г. в сравнении с 2018 г. незначительны на уровне текущих корректировок.

В целом все изменения объемов финансирования по разделу «Общегосударственные вопросы» можно признать вполне обоснованными.

Расходы на национальную оборону и правоохранительную деятельность

По разделу «Национальная оборона» классификации расходов согласно данным пояснительной записки (с. 350 и приложение № 9) на 2019 г. предложено ассигновать 2 914,2 млрд руб. (16,2% расходов федерального бюджета или 2,8% ВВП), что в номинальном выражении на 145,4 млрд руб. (или 5,3%) больше ассигнований текущего года в соответствии с федеральным законом от 05.12.2017 № 362-ФЗ (2 768,8 млрд руб.). В 2020 г. ассигнования по этому разделу планируется увеличить на 105,3 млрд руб. (3,6%) до 3 019,5 млрд руб. (16,3% расходов федерального бюджета и 2,7% ВВП) и в 2020 г. еще на 140,7 млрд руб. (4,7%) до 3 160,2 млрд руб. (16,6% расходов федерального бюджета и 2,7% ВВП).

Практически весь прирост ассигнований по разделу «Национальная оборона» в трехлетнем периоде приходится на подразделы «Вооруженные силы Российской Федерации» и «Прикладные научные исследования в области национальной обороны», что связано с наращиванием государственного оборонного заказа (ГОЗ), численности военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, и расходов на текущее содержание Вооруженных сил. Так, ассигнования на ГОЗ Минобороны в интересах выполнения государственной программы вооружения, оцененные по закрытой части расходов раздела «Национальная оборона», составят в 2019–2021 гг. 1 600,3 млрд, 1 700,8 млрд и 1 802,2 млрд руб. соответственно или 1,5% ВВП ежегодно, что на 0,1 п. п. ВВП меньше, чем предусматривалось год назад федеральным законом № 362-ФЗ. На упомянутое увеличение численности военнослужащих в 2019–2021 гг. выделяется 4,5 млрд, 4,7 млрд и 0,2 млрд руб. соответственно. Для компенсации сокращений предыдущих лет ассигнования на текущее содержание Вооруженных сил РФ в 2019 и 2020 гг. предлагается увеличить на 114 млрд руб. ежегодно.

Ассигнования на пенсионное обеспечение Минобороны в 2019 г. законопроектом увеличиваются на 1,1 % до 349,5 млрд руб., что не обеспечит повышения пенсий военнослужащих в 2019 г. на 4,3%. Заложенное в законопроекте повышение денежного довольствия военнослужащих и соответствующих пенсий в 2019 г. на 4,3% с 1 октября вызовет снижение жизненного уровня военнослужащих и ветеранов Вооруженных сил и рост социального напряжения, т. к. произойдет не через 12 месяцев, а почти спустя 2 года (21 месяц) с момента повышения в текущем году. Планируемый профицит федерального бюджета вполне позволяет провести указанное повышение с 1 января.

Ассигнования по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» классификации расходов относительно ассигнований на текущий год в соответствии с федеральным законом № 362-ФЗ (2 050,0 млрд руб. или 2,1% ВВП) в 2019 г. предлагается увеличить на 197,5 млрд руб. (9,6%) до 2 247,4 млрд руб. (2,1% ВВП), в 2020 г. сократить на 30,8 млрд руб. или 1,4% до 2 216,8 млрд руб. (2,0% ВВП), а затем вновь увеличить их на 79,3 млрд руб. или 3,6% до 2 296,1 млрд руб. (1,9% ВВП) в 2021 г. При линейном росте ассигнований по большинству подразделов этого раздела единственное заметное сокращение придется на подраздел «Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности», где с 10,0 млрд руб. в прошлом году они возрастают в текущем до 161,6 млрд (федеральный закон № 362-ФЗ) с последующим фактическим удвоением в 2019 г. (до 300,8 млрд руб.). После сокращения в 2020 г. на 31,2% до 206,9 млрд руб. в 2021 г. эти ассигнования

предусмотрено увеличить на 5,9% до 219,2 млрд руб. Ассигнования на пенсионное обеспечение МВД в 2019 г. увеличены на 5,6% до 249,3 млрд руб., ФСБ – на 8,9% до 65,4 млрд руб., что в обоих случаях существенно больше, чем в Минобороны.

Расходы силового блока суммарно по двух указанным разделам в соответствии с проектом бюджета на 2019 г. составят 5 161,6 млрд руб. или 4,9% ВВП и 28,6% расходов федерального бюджета, увеличившись по сравнению с ассигнованиями текущего года по федеральному закону № 362-ФЗ на 342,9 млрд руб. или 7,1%. Законопроектом предполагается, что в плановом периоде расходы силового блока продолжат рост в номинальном выражении и составят в 2020 г. 5 236,1 млрд руб. (4,7% ВВП и 27,6% расходов федерального бюджета) и в 2021 г. 5 456,1 млрд руб. (4,6% ВВП и 27,2% расходов федерального бюджета).

Прозрачность и открытость проекта федерального бюджета

Прозрачность проекта бюджета нельзя считать удовлетворительной. Полные расходы по разделам и подразделам классификации федерального бюджета, публиковавшиеся до 2008 г. в составе табличных приложений к тексту законопроекта, известны лишь из пояснительной записки.

В составе законопроекта, сопровождающих его документах и материалах отсутствует представление расходов бюджета в соответствии с классификацией операций сектора государственного управления (экономической классификацией расходов), что расходится с рекомендациями международных финансовых институтов по финансовому учету в государственном секторе и снижает прозрачность бюджета, затрудняя оценку его влияния на экономику.

Сопоставимость показателей бюджета в соответствии со статьей 36 Бюджетного кодекса в приложениях к тексту законопроекта не обеспечивается (отсутствуют показатели предыдущего и текущего бюджетов).

Секретные и совершенно секретные ассигнования в 2019 г. возрастут на 7,6% до 3 039,8 млрд руб. (2,9% ВВП или 16,9% расходов федерального бюджета) (см. Табл. 9). Оценка открытости проекта бюджета посредством доли закрытых расходов (без учета нераспределенных ассигнований планового периода) представлена в таблице ниже.

Таблица 9

Доля закрытых расходов федерального бюджета по функциональным разделам и подразделам в 2012–2021 гг., %

Код и наименование раздела (подраздела), содержащего закрытые расходы	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Расходы федерального бюджета в целом	11,6	13,8	14,9	19,1	21,7	17,3	17,1	16,9	18,2	20,6
0100 ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ	11,4	10,1	10,1	15,1	12,5	14,6	5,1	6,7	5,5	5,2
0108 Международные отношения и международное сотрудничество	–	<0,1	1,4	24,1	23,1	26,5	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1
0109 Государственный материальный резерв	86,5	86,1	86,7	87,2	84,1	86,6	83,6	86,1	83,3	82,9
0110 Фундаментальные исследования	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,6	0,9	0,8	0,8	0,6

Код и наименование раздела (подраздела), содержащего закрытые расходы	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
0112 Прикладные научные исследования в области общегосударственных вопросов	0,3	0,3	0,8	0,7	–	–	–	–	–	–
0114 Другие общегосударственные вопросы	1,6	3,6	5,1	5,3	3,4	4,4	1,9	6,1	4,3	3,9
0200 НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	47,5	50,4	56,0	65,4	70,5	63,9	66,0	65,5	65,7	66,6
0201 Вооруженные Силы Российской Федерации	40,7	46,7	52,0	65,3	69,0	60,5	60,7	59,1	60,0	60,3
0204 Мобилизационная подготовка экономики	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
0206 Ядерно-оружейный комплекс	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
0207 Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	61,6	80,6	76,7	80,8	77,6	76,9	83,7	83,5	83,5	83,5
0208 Прикладные научные исследования в области национальной обороны	92,9	94,3	92,1	91,7	96,3	95,7	94,9	95,2	95,3	96,2
0209 Другие вопросы в области национальной обороны	48,6	34,6	46,9	38,8	41,8	55,6	71,2	77,9	77,7	79,2
0300 НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНА Я ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	24,0	26,6	27,1	28,4	29,1	29,4	35,1	38,8	35,9	36,1
0302 Органы внутренних дел	3,3	3,8	3,9	4,9	5,8	5,8	5,7	5,9	6,0	6,1
0303 <i>Внутренние войска</i>	4,6	4,4	5,3	6,9	–	–	–	–	–	–
0303 Войска национальной гвардии	–	–	–	–	7,7	7,0	5,5	7,0	6,3	6,0
0304 Органы юстиции	–	–	–	–	3,2	3,4	–	5,4	5,3	5,1
0306 Органы безопасности	99,7	99,8	99,8	99,8	99,8	99,8	99,8	99,8	99,8	99,8
0307 Органы пограничной службы	99,1	99,6	99,9	100	100	100	100	100	100	100
0309 Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона	41,6	38,5	39,1	39,7	45,7	49,1	49,2	30,1	30,7	29,8
0311 Миграционная политика	–	–	–	–	–	0,1	–	–	–	–
0313 Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	86,6	82,5	82,7	91,2	90,5	92,4	88,4	90,6	89,7	89,4
0314 Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	12,1	11,8	44,8	60,7	59,3	58,4	97,5	98,6	98,0	98,1
0400 НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА	2,5	4,7	3,6	5,5	7,0	9,5	6,9	4,0	2,8	1,7

Код и наименование раздела (подраздела), содержащего закрытые расходы	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
0403 Исследование и использование космического пространства	–	–	–	–	–	56,3	–	–	–	–
0407 Лесное хозяйство	–	–	–	–	–	–	–	0,3	0,3	0,3
0408 Транспорт	–	0,1	–	0,2	–	–	–	–	–	–
0410 Связь и информатика	<0,1	1,8	2,0	0,5	–	–	–	–	–	–
0411 Прикладные научные исследования в области национальной экономики	15,3	18,3	23,8	26,7	14,2	17,6	15,8	10,2	4,2	5,3
0412 Другие вопросы в области национальной экономики	2,5	9,4	2,9	8,0	17,3	18,2	18,8	11,0	8,9	5,0
0500 ЖИЛИЩНО- КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО	6,7	9,1	9,7	4,3	7,8	1,4	0,9	1,0	1,2	1,1
0501 Жилищное хозяйство	8,6	16,8	25,0	12,0	22,3	7,7	6,0	7,6	8,4	6,7
0700 ОБРАЗОВАНИЕ	3,3	3,8	4,1	3,3	3,1	3,1	3,3	2,8	2,8	2,7
0701 Дошкольное образование	3,2	0,7	0,8	1,2	7,2	6,8	5,6	0,8	1,2	1,2
0702 Общее образование	0,3	0,5	1,1	1,0	0,6	0,8	0,7	0,6	0,6	0,7
0705 Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	11,3	4,5	2,8	2,9	3,4	2,5	2,6	2,1	2,0	1,9
0706 Высшее и послевузовское профессиональное образование	4,1	4,9	5,1	3,9	3,6	3,7	4,0	3,9	3,7	3,6
0709 Другие вопросы в области образования	0,4	0,5	0,9	1,2	0,9	–	–	–	–	–
0800 КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
0801 Культура	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2
0900 ЗДРАВООХРАНЕНИЕ	2,1	2,8	2,6	2,6	2,9	3,4	3,3	2,8	1,9	2,2
0901 Стационарная медицинская помощь	1,5	2,3	1,6	1,7	1,9	3,3	3,5	3,8	2,8	3,7
0902 Амбулаторная помощь	2,3	3,3	3,0	2,6	3,3	2,7	3,4	2,8	2,7	3,2
0905 Санаторно- оздоровительная помощь	10,6	12,3	14,6	15,3	16,1	17,1	15,9	16,0	16,3	16,3
0907 Санитарно- эпидемиологическое благополучие	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5
0909 Другие вопросы в области здравоохранения	0,3	0,4	0,6	0,4	0,5	0,7	0,4	0,3	0,1	0,1
1000 СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА	0,1	0,1	<0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,2	0,2
1001 Пенсионное обеспечение	–	–	–	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
1003 Социальное обеспечение населения	0,3	0,4	0,1	0,2	0,3	0,4	0,2	0,8	0,2	0,2
1004 Охрана семьи и детства	–	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	0,3	0,3	0,3
1100 ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,4	0,5	0,5	0,5
1101 Физическая культура	4,9	6,9	7,6	3,8	3,6	5,2	5,9	5,8	5,9	5,9
1200 СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	0,2	0,4	0,4	0,3	2,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
1202 Периодическая печать и издательства	3,1	5,0	5,4	4,5	5,1	5,4	5,7	5,5	6,0	6,1

Код и наименование раздела (подраздела), содержащего закрытые расходы	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1204 Другие вопросы в области средств массовой информации	–	–	–	–	12,9	–	–	–	–	–

Источник: Для 2012–2016 гг. – законы об исполнении федерального бюджета, для 2017 – законопроект № 514334-7 об исполнении федерального бюджета за 2017 г., для 2018 – федеральный закон от 05.12.2017 г. № 362-ФЗ и данные федерального казначейства об исполнении консолидированного бюджета РФ, для 2019–2021 гг. – законопроект № 556362-7 о федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов. Курсивом выделены данные в ранее действовавшей бюджетной классификации.

Доля закрытых расходов в российском бюджете по-прежнему более чем на порядок превосходит аналогичные показатели государственных финансов в развитых странах. Сложившаяся практика засекречивания расходов федерального бюджета прямо противоречит статье 5 закона № 5485-1 от 21.07.1993 г. «О государственной тайне», допускающей секретность лишь для расходов бюджета «в области разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, а также в области противодействия терроризму».

Расходы на инфраструктуру

Законопроект предполагает в 2019 году увеличение в номинальном выражении по сравнению с уровнем 2018 г. общей суммы расходов федерального бюджета на развитие водного хозяйства, транспорта, дорожного хозяйства, а также связь и информатику (см. Табл. 10). Так, общий объем расходов на указанные сферы в 2019 году должен составить 1 216,5 млрд рублей, что больше уровня расходов в 2018 году на 24,3%. В 2020 году предусмотрено незначительное увеличение расходов на инфраструктуру в номинальном выражении по сравнению с 2019 годом (до 1 223,5 млрд руб., что на 0,6% выше уровня 2019 года), но в 2021 году снова предполагается значительный рост расходов в номинальном выражении – до 1 388,3 млрд руб., что на 13,5% выше уровня 2020 года. Общий объем номинальных расходов на инфраструктуру в 2021 году вырастет по отношению к уровню 2018 года на 41,9%, при этом доля расходов на инфраструктуру в общем объеме расходов федерального бюджета вырастет в 2021 году по отношению к уровню 2018 года на 22% (с 7,14% до 8,73%).

Таблица 10

Параметры проекта бюджета в части расходов на инфраструктуру

	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Водное хозяйство, млрд рублей	20,3	22,0	21,8	16,0
% к ВВП	0,0	0,0	0,0	0,0
доля в общем объеме расходов, %	0,2	0,2	0,1	0,1
Транспорт, млрд рублей	228,9	238,8	238,6	294,6
% к ВВП	0,2	0,2	0,2	0,3
доля в общем объеме расходов, %	1,7	1,6	1,5	1,9
Дорожное хозяйство (дорожные фонды), млрд рублей	684,5	809,0	789,3	854,1
% к ВВП	0,7	0,8	0,7	0,7
доля в общем объеме расходов, %	5,0	5,4	5,1	5,4
Связь и информатика, млрд рублей	44,9	146,6	173,4	223,6
% к ВВП	0,1	0,1	0,2	0,2
доля в общем объеме расходов, %	0,3	1,0	1,1	1,4
Всего, млрд рублей	978,6	1 216,5	1 223,2	1 388,3
% к ВВП	1,0	1,2	1,1	1,2

доля в общем объеме расходов, %	7,1	8,1	7,9	8,7
---------------------------------	-----	-----	-----	-----

Источник: Приложение № 13 и Статья 1. Основные характеристики федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Основной рост расходов на инфраструктуру будет происходить в 2019 году и связан, во-первых, с более чем трехкратным ростом расходов на связь и информатику по отношению к уровню 2018 года, во-вторых, с ростом расходов на дорожное хозяйство (на 18,2% по отношению с 2018 году). В 2020 году, несмотря на небольшой номинальный рост расходов на инфраструктуру на 0,6% к 2019 году, общий объем расходов на инфраструктуру в долях ВВП снизится на 4% (или на 0,05 п.п. ВВП) по отношению к 2019 году. Однако уже в 2021 году опережающий рост расходов на инфраструктуру продолжится: расходы на инфраструктуру вырастут на 13,5% по отношению к 2020 году, в то время как общие расходы бюджета вырастут только на 2,4%. В целом в 2021 году доля инфраструктурных расходов в ВВП вырастет более чем на 16% (с 1,0 до 1,17% ВВП) по сравнению с 2018 годом, а доля в общем объеме расходов бюджета вырастет примерно на 22% (с 7,87 до 8,73% общего объема расходов федерального бюджета). Таким образом, на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов запланировано повышение инфраструктурных расходов, опережающее темпы роста номинального объема ВВП и общего объема совокупных расходов бюджета, что может положительно сказаться на состоянии отечественной инфраструктуры.

При этом более детальный анализ законопроекта и поясняющих документов к нему показывает, что увеличение расходов на инфраструктуру в целом (как в номинальном выражении, так и в долях ВВП) сопровождается увеличением производительных расходов в номинальном выражении более высокими темпами, чем непроизводительных расходов в 2019 и 2020 году. В частности, для производительных расходов в номинальном выражении увеличение год к году составит 24,5%, и 10,3%, а для непроизводительных – 9,1%, и 1,5% в 2019 и 2020 году соответственно. В 2021 году темпы роста производительных расходов заметно снизятся, запланирован рост производительных расходов на 4,8%, непроизводительных – на 6,5% к уровню 2020 года соответственно. В результате общий объем производительных расходов в 2021 году в номинальном выражении вырастет на 43,8% по отношению к уровню 2018 года, в то время как общий объем непроизводительных расходов за соответствующий период увеличится на 18,0%.

Значительный рост в номинальном выражении на период до 2021 года предусмотрен для расходов на связь и информатику. Наибольшее увеличение происходит в 2019 году, когда уровень расходов вырастет на 226,7% по отношению к уровню 2018 года (т.е. более чем в 3 раза). В 2020 и 2021 годах увеличение год к году составит 18,2% и 29,0% соответственно, что в 3-5 раз превышает темпы роста ВВП и общего объема расходов федерального бюджета за соответствующие периоды. Также стоит отметить, что доля расходов на связь и информатику в ВВП к 2021 году вырастет более чем в 4 раза по сравнению с уровнем 2018 года.

В расходах на дорожное хозяйство в 2019 и 2021 годах ожидается увеличение в номинальном выражении на 18,2% и 8,2% соответственно. Однако в 2020 году запланировано небольшое снижение расходов на 2,4%, что не должно сказаться на общей тенденции роста расходов по данному направлению. Таким образом, в номинальном выражении расходы на дорожное хозяйство в 2021 году вырастут относительно уровня 2018 года на 24,8%.

Расходы на транспорт в период 2019 – 2020 гг. остаются достаточно стабильными в номинальном выражении. В 2019 году запланировано небольшое увеличение на 4,3% год к году, в 2020 – незначительное снижение на 0,1%. Однако в 2021 году запланирован существенный рост на 23,4% по отношению к уровню 2020 года. Таким образом,

запланированный объем расходов в 2021 году будет превышать значения 2018 года на 28,7%.

Расходы на водное хозяйство после роста в 2019 году в номинальном выражении на 8,4% в сравнении с 2018 годом в период 2020 – 2021 гг. переходят к снижению. При этом если в 2020 году предусмотрено лишь незначительное снижение объема расходов год к году на 0,7%, то снижение год к году в 2021 году составит 26,6%, а величина снижения по отношению к уровню 2018 года – 21%.

По результатам анализа расходов на инфраструктуру в рассматриваемом законопроекте можно сделать следующие выводы. На фоне замедления роста общих объемов расходов федерального бюджета в номинальном выражении в трехлетний период (рост год к году 9,4%, 3,6%, 2,4% в 2019, 2020 и 2021 годах соответственно) запланирован опережающий рост расходов на инфраструктуру в 2019 и 2021 году. Наибольшее увеличение расходов запланировано на 2019 год, что обусловлено более чем трехкратным увеличением расходов по направлению связь и информатика и ростом расходов на дорожное хозяйство. Вызывает вопросы фактическая заморозка расходов на инфраструктуру в 2020 году (прирост по отношению к 2019 году всего лишь 0,6%). Указанное может привести к необходимости корректировки или срыву достижения зафиксированных значений целевых показателей в рамках системы стратегических и программных документов в сфере развития дорожного хозяйства России.

Предусмотрен небольшой рост расходов по направлению связь и информатика, в то время как по остальным направлениям планируется незначительное номинальное снижение объема расходов от 0,1% до 2,4%, а рост общего объема расходов федерального бюджета запланирован на уровне 3,6%.

Отсутствие увеличения расходов на транспорт и дорожное хозяйство при росте расходов федерального бюджета как в номинальном выражении, так и в долях ВВП может представлять собой значительные трудности для реализации инфраструктурных проектов и для развития транспортной отрасли в период 2019-2020 гг. В то же время, в соответствии с Комплексным планом модернизации и расширения магистральной инфраструктуры, который должен быть разработан и утвержден согласно майскому Указу Президента РФ и скорректированными планами Министерства транспорта РФ, планируется существенная интенсификация строительства и реконструкции федеральных дорог.

Также вызывает вопросы существенное снижение расходов на водное хозяйство в 2021 году более чем на четверть год к году.

Расходы на поддержку сельского хозяйства

Основным нормативно-правовым актом, определяющим цели, основные направления развития сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на среднесрочный период, включая финансовое обеспечение и механизмы реализации мероприятий поддержки, является Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (далее – Госпрограмма развития сельского хозяйства).⁹ Бюджетные ассигнования, предусмотренные в законопроекте на реализацию указанной госпрограммы, снижаются с фактических 253,25 млрд руб. в 2018 г.¹⁰ до 241,45 млрд руб. (-4,7%) в 2019 г., 241,63 млрд руб. (-4,6%) в 2020 г. и 229,41 млрд руб. (-9,4%) в 2021 г. При этом, согласно Прогнозу, сохранить темпы развития основных отраслей сельского хозяйства возможно

⁹ Ст 8. Федерального закона от 29.12.2006 N 264-ФЗ (ред. от 29.07.2018) "О развитии сельского хозяйства".

¹⁰ Показатели сводной бюджетной росписи федерального бюджета на 01.09.2018.

только при сохранении существующего уровня финансирования. То есть законопроект создает предпосылки для возможного сокращения темпов развития отраслей сельского хозяйства¹¹.

Из представленного проекта бюджета видно, что по основным подпрограммам поддержки отрасли в 2021 г. происходит снижение финансирования по сравнению с уровнем 2018 г. (без учета инфляции): по подпрограмме «Развитие отраслей агропромышленного комплекса» – на 3 млрд руб., по подпрограмме «Обеспечение условий развития агропромышленного комплекса» – на 3,4 млрд руб. Финансирование таких остро востребованных субсидий, как субсидии на оказание несвязанной поддержки в растениеводстве, субсидии на повышение продуктивности в молочном скотоводстве сохранено на уровне 2018 г. Это фактически означает снижение финансирования по перечисленным субсидиям в 2021 г. на 11,5% из-за инфляции.

В Прогнозе правомерно указывается, что по большинству видов сельскохозяйственной продукции в России наблюдается высокая насыщенность внутреннего рынка. По данным обследования Росстата за апрель 2017 года медианное значение заработной платы по Российской Федерации составило 28 345 рублей или 72,9% от средней заработной платы, модальное значение – 17 630 рублей. Доля работников организаций с заработной платой ниже величины прожиточного минимума остается высокой – 7,3%. Из Прогноза следует, что рост реальных доходов даже по базовому сценарию составит всего 0,7-2,2% в 2019-2021 гг., а по консервативному – не превысит 1,8%¹². С учетом низкой исходной базы реальных доходов вряд ли следует ожидать масштабного роста внутреннего спроса населения на продукты. Такая ситуация, как отмечается в Прогнозе, приведет к падению цен и, соответственно, доходности отрасли сельского хозяйства.

В этой связи мерами поддержки спроса могла бы стать программа продовольственной помощи внутри страны, а также поддержка экспорта. Последнее нашло отражение в представленном проекте бюджета: предусмотрена отдельно выделенная статья финансирования в структуре Госпрограммы развития сельского хозяйства по поддержке экспорта. Однако выделяемые по данной статье суммы в 2019-2020 гг. не соответствуют масштабам проблемы. В сумму поддержки экспорта в 2021 г. включены 4,2 млрд руб. на мелиорацию. Это действие объяснено в пояснительной записке к бюджету необходимостью наращивания производства экспортной продукции на мелиорированных землях. В то же время в пояснительной записке указано, что в связи с завершением строительства мелиоративных объектов государственной собственности Российской Федерации в 2020 году суммы средств на программу мелиорации уменьшатся в 2021 году по сравнению с объемами, предусмотренными в законопроекте на 2020 год, на 6,1 млрд руб.

Поддержка внутреннего спроса через программы продовольственной помощи не нашла отражения в проекте бюджета. Вместе с тем в мировой практике именно на программы продовольственной помощи тратится основная часть средств, направляемых на развитие сельского хозяйства: 3/4 совокупной поддержки сельского хозяйства, идущей через USDA (Министерство сельского хозяйства США)¹³. Такие программы одновременно решают как социальные задачи, так и способствуют развитию отечественного агробизнеса. Концепция развития внутренней продовольственной помощи в Российской Федерации, была утверждена распоряжением Правительства

¹¹ С учетом роста планируемой инфляции только для сохранения на уровне 2018 г. поддержка отрасли должна была бы составить 261,86 млрд руб. в 2019 г.; 273,12 млрд руб. в 2020 г. и 283,49 млрд руб. в 2021 г.

¹² Прогноз, с. 13.

¹³ Государственная поддержка сельского хозяйства. – М. 2017 г. ЕЭК. с/18 - URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_agroprom/sxs/Pages/default.aspx

Российской Федерации еще 3 июля 2014 г. N 1215-р. Предлагается предусмотреть включение меры предоставления продовольственной помощи в структуру расходов Госпрограммы развития сельского хозяйства, если не с 2019 г., то, по крайней мере, с 2020 г., учитывая давность разработки проблемы (2014 г.).

Крайне негативно можно расценить «прекращение реализации с 2019 года подпрограммы «Устойчивое развитие сельских территорий» и передачу ее отдельных мероприятий в состав иных государственных программ Российской Федерации»¹⁴. Вопросы сельского развития и сельского хозяйства тесно связаны. В развитых странах соответствующие министерства курируют не только сельское хозяйство, но и сельское развитие, что и отражается в названии этих ведомств. Ликвидация ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий» и превращение ее в подпрограмму Госпрограммы (2018 г.), а теперь и расформирование единой программы «Устойчивое развитие сельских территорий» на отдельные меры разных ведомств (2019 г.) затруднит анализ, выработку и реализацию мер политики сельского развития.

Выделение сельского развития как единого объекта управления под руководством Минсельхоза РФ, как это осуществляется и в других странах, насущно необходимо в России. Как отмечается в «Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года»¹⁵ в настоящее время на сельских территориях идут негативные процессы. В этой связи предлагается выделить ВЦП «Устойчивое развитие сельских территорий» в отдельную федеральную целевую программу (вернуться к прежней практике) и сохранить финансирование хотя бы не ниже уровня, который был запланирован в рамках ранее существовавшей отдельной программы (ФЦП).

В проекте бюджета главной мерой поддержки сельского хозяйства, как и в предыдущие годы, остается субсидирование кредитов. Более того, выделение бюджетных средств по этой статье резко увеличивается. В 2017г. по данной статье было израсходовано 58,4 млрд руб., а в 2019г. и 2020 г. планируется выделять по 121 млрд руб., т. е. более 50% всего финансирования Госпрограммы развития сельского хозяйства. Так как в приложенных к бюджету документах не предусмотрено никаких изменений в механизме распределения этих средств между сельхозпроизводителями, следует ожидать продолжения сложившейся практики получения основной части субсидий несколькими десятками крупнейших компаний, в основном – агрохолдингами. При этом остальные сельхозпроизводители традиционно не получают или получают незначительные суммы государственной поддержки. Концентрация средств господдержки и, как следствие, производства в отдельных компаниях повышает неустойчивость развития сельских территорий. Следуя мировой практике, целесообразно ограничить субсидирование богатейших собственников и направить средства на поддержку малого бизнеса, что повысит устойчивость сельского развития.

Исходя из проведенного анализа можно сформулировать следующие *рекомендации*.

Во-первых, в связи с насыщением внутреннего рынка отечественными продуктами целесообразно предусмотреть в бюджете меры по стимулированию спроса на сельскохозяйственную продукцию и продовольствие (продовольственную помощь для малоимущих граждан).

Во-вторых, восстановить целевую программу устойчивого сельского развития и предусмотреть в бюджете ее финансирование.

¹⁴ Пояснительная записка к проекту бюджета, с. 271.

¹⁵ Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года // Правительство РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://government.ru/docs/16757/>

Во-третьих, ввести ограничения на получение средств господдержки в зависимости от оборотов компании и – учитывая опыт США и ЕС – ограничения на получения средств господдержки на одного получателя-сельхозпроизводителя, в т.ч. – на агрохолдинг.

В-четвертых, постепенно отказаться от долгосрочных бюджетных обязательств государства по долгосрочным кредитам. Принятая система поддержки приводит к возникновению обязательств государства перед сельхозпроизводителями на 15 лет вперед. Такие сроки бюджетных обязательств редко используются в других странах из-за огромных затрат на администрирование господдержки долгосрочных бюджетных обязательств, объемы которых далеко не всегда удается контролировать.

Расходы на образование

Представленный законопроект сформирован по программному принципу. Бюджет рассчитан на 3 года, что для системы образования с ее длительными циклами представляется важным фактором обеспечения устойчивости и возможности среднесрочного планирования. Вместе с тем, как показывает опыт реализации 3-летних бюджетов, через год их ждет достаточно серьезная корректировка, что делает среднесрочное планирование расходов на образование затруднительным. Фактически определяется только вектор изменений и выявляются основные тенденции – растут или сокращаются расходы на образование в реальном выражении.

В 2018 г. произошло разделение Министерства образования и науки Российской Федерации на Министерство просвещения Российской Федерации и Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, что привело к существенному реформатированию Государственной программы «Развитие образования».

Бюджетные ассигнования федерального бюджета на 2019–2021 гг. по разделу «Образование» в сравнении с расходами на образование в 2018 г. характеризуются следующими данными (см. Табл. 11).

Таблица 11

Расходы на образование федерального бюджета в 2018 г. и проекта бюджета, млрд руб.

	2018 г.	2019 г.		2020 г.		2021 г.	
		Законо- проект	Δ к 2018 г., %	Законо- проект	Δ к 2019 г., %	Законо- проект	Δ к 2020 г., %
Образование	630,0	806,0	127,9	823,5	102,2	857,5	104,1
%% к ВВП	0,7	0,8		0,7		0,7	
доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)	4,2	4,5		4,1		4,1	
<i>в том числе:</i>							
Дошкольное образование	10,5	66,5	631,0	44,7	67,2	48,0	107,4
%% к ВВП	0,01	0,06		0,04		0,04	

	2018 г.	2019 г.		2020 г.		2021 г.	
		Законо- проект	Δ к 2018 г., %	Законо- проект	Δ к 2019 г., %	Законо- проект	Δ к 2020 г., %
<i>доля в общем объеме расходов, % без учета условно утвержденных)</i>	0,06	0,37		0,22		0,23	
Общее образование	45,2	75,6	167,1	68,2	90,3	67,2	98,6
<i>%% к ВВП</i>	0,05	0,07		0,06		0,06	
<i>доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)</i>	0,27	0,42		0,34		0,32	
Дополнительное образование детей	18,0	23,0	128,3	23,7	103	25,5	107,6
<i>%% к ВВП</i>	0,02	0,02		0,02		0,02	
<i>доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)</i>	0,1	0,13		0,12		0,12	
Среднее профессиональное образование	10,1	32,8	324,0	35,2	107,3	36,8	104,6
<i>%% к ВВП</i>	0,01	0,03		0,03		0,03	
<i>доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)</i>	0,06	0,18		0,17		0,18	
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	7,6	13,6	178,6	13,3	98,4	14,6	109,4
<i>%% к ВВП</i>	0,01	0,01		0,01		0,01	
<i>доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)</i>	0,04	0,08		0,07		0,07	
Высшее образование	505,5	546,2	108,1	581,1	106,4	608,0	104,6
<i>%% к ВВП</i>	0,56	0,52		0,52		0,51	
<i>доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)</i>	3,0	3,03		2,87		2,90	
Молодежная политика	7,2	8,7	120,6	8,1	92,3	8,1	100,1
<i>%% к ВВП</i>	0,01	0,01		0,01		0,01	
<i>доля в общем объеме расходов, % без учета условно утвержденных)</i>	0,04	0,05		0,04		0,04	

	2018 г.	2019 г.		2020 г.		2021 г.	
		Законо- проект	Δ к 2018 г., %	Законо- проект	Δ к 2019 г., %	Законо- проект	Δ к 2020 г., %
Прикладные научные исследования в области образования	13,1	15,5	118,8	15,8	101,6	15,7	99,8
%% к ВВП	0,01	0,01		0,01		0,01	
доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)	0,08	0,09		0,08		0,07	
Другие вопросы в области образования	12,9	24,2	188,5	33,3	137,5	33,4	100,3
%% к ВВП	0,01	0,02		0,03		0,03	
доля в общем объеме расходов, %(без учета условно утвержденных)	0,08	0,13		0,16		0,16	

Источник: Законопроект, «Приложение 13 к федеральному закону «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», расчеты авторов.

Законопроект предусматривает рост расходов федерального бюджета на образование:

- в 2019 г. на 27,9% (на 176,1 млрд руб.) по отношению к 2018 г., что обусловлено началом реализации Национального проекта «Образование» и входящих в него федеральных проектов,
- в 2020 г. расходы по сравнению с 2019 г. должны вырасти на 2,2% (на 17,4 млрд руб.), поскольку Национальный проект «Образование» будет осуществляться до 2024 г. включительно, однако данный рост будет ниже запланированного уровня инфляции, т.е. в реальном выражении расходы ФБ на образование в 2020 г. сократятся,
- в 2021 г. их предполагается увеличить по сравнению с 2020 г. на 4,1% (на 34,0 млрд руб.), но этот рост будет лишь чуть выше инфляции.

Таким образом, с учетом запланированного уровня инфляции (3,8% и 4,0% в 2020 г. и 2021 г. соответственно) в реальном выражении расходы на образование будут расти только в 2019 г., в 2020 г. они сократятся, а в 2021 г. фактически останутся на уровне 2020 г.

Как следует из *табл. 11*, расходы федерального бюджета в 2019 г. резко возрастут на дошкольное образование (в 6,31 раза) и на среднее профессиональное образование (в 3,24 раза). В значительной степени рост расходов ФБ на дошкольное образование позволит начать решать вопросы раннего развития детей, развивая в субъектах Российской Федерации инфраструктуру яслей и детских садов в рамках Национального проекта «Образование» (Федеральные проекты «Современная школа» и «Поддержка родителей, имеющих детей»). Вместе с тем, развитие инфраструктуры дошкольного образования может потребовать привлечения в систему образования дополнительных кадров педагогических работников, что увеличит нагрузку на бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, большинство из которых в последние годы находятся в дефиците и прибегают к заимствованиям. Аналогичная ситуация может возникнуть в системе общего образования, где развитие

инфраструктуры (федеральный проект «Современная школа») направлено на строительство новых школ для ликвидации третьей смены. Между тем в ряде субъектов РФ нарастает дефицит учительских кадров, несмотря на повышение средней заработной платы учителей. В данных регионах школы вынуждены работать в две или три смены не из-за дефицита учебных помещений, а из-за дефицита педагогических кадров. При этом расходы федерального бюджета на общее образование вырастут в 2019 г. на 67,1% по сравнению с 2018 г., а затем начнут сокращаться, составив в 2020 г. 90,3% от уровня 2019 г., а в 2021 г. – 98,2% от уровня 2020 г. С учетом запланированных уровней инфляции сокращение расходов на общее образование будет в реальном выражении еще более значительным. Это, как уже было отмечено, может привести к росту финансовой нагрузки на бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Расходы на дополнительное образование детей в 2019 г. вырастут в 1,28 раза, что обусловлено реализацией федерального проекта «Успех каждого ребенка», нацеленного преимущественно на развитие детских технопарков «Кванториум» и образовательных центров «Сириус», IT-куб и т.п. Вместе с тем дополнительное образование детей, которое в сельской местности осуществляется в основном на базе школ, может не получить необходимой и крайне важной для них финансовой поддержки, кроме поддержки развития в сельских школах спортивных площадок и других сооружений (для занятий физкультурой и спортом), а также обеспечения их спортивным оборудованием в рамках федерального проекта «Современная школа».

Резкий рост бюджетных расходов федерального бюджета на среднее профессиональное образование (как было указано, в 3,24 раза) связан с реализацией федерального проекта «Молодые профессионалы (повышение конкурентоспособности профессионального образования)» (Модернизация среднего профессионального образования). Среднее профессиональное образование в настоящее время является одним из наиболее проблемных сегментов системы образования. С одной стороны, поток обучающихся в организации СПО в последние годы вырос и составляет около 45% выпускников 9-ого класса школы (в городах он равен 37%, в сельской местности – 54%). С другой стороны, бюджетное финансирование программ подготовки специалистов среднего звена не является достаточным, в результате чего средние расходы на 1 студента указанных программ снизились с 102,8 тыс. руб. в 2014 г. до 85,2 тыс. руб. в 2018 г. Выделяемые указанным федеральным проектом бюджетные средства в части модернизации СПО идут в первую очередь на финансирование подготовки рабочих и служащих, а также на проведение конкурсов и демонстрационных экзаменов в рамках международной программы WorldSkills, но не на решение острых проблем организаций СПО, готовящих специалистов среднего звена. В силу того, что среднее профессиональное образование находится в основном в ведении субъектов Российской Федерации, которые в настоящее время не имеют достаточных ресурсов на развитие программ подготовки специалистов среднего звена, необходимо увеличить расходы ФБ на финансирование СПО еще, как минимум, в 2 раза.

Расходы на высшее образование, которое в соответствии с разграничением полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, является ответственностью федерации, в 2019 г. должны вырасти на 8,1%, несмотря на то что в системе высшего образования также реализуется федеральный проект «Молодые профессионалы (повышение конкурентоспособности профессионального образования)» (Глобальная конкурентоспособность высшего образования). Показательно, что доля расходов на высшее образование в ВВП снижается в 2019-2021 гг. Кроме того, падает и доля расходов на высшее образование в расходах федерального бюджета в 2020-2021 гг. Видится сомнительной возможность реального повышения конкурентоспособности российских университетов на мировом рынке высшего образования.

Общие расходы на национальный проект «Образование» приведены в *табл. 12*.

Таблица 12

Общие расходы на национальный проект «Образование», млрд руб.

Наименование	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	ВСЕГО за 2019 – 2024 гг.
1	2	3	4	5	6	7	8=2+3+4+5+6+7
"Образование"	103,2	117,6	127,7	116,6	116,1	120,4	701,4

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Предполагается что в 2020 г. расходы на национальный проект «Образование» вырастут на 14,0% относительно 2019 г., в 2021 г. – на 8,6% относительно 2020 г.

Параметры федеральных проектов по национальному проекту представлены в табл. 13.

Таблица 13

Параметры федеральных проектов по национальному проекту «Образование», млрд руб.

Образование	2019 г.	2020 г.	2021 г.	Итого: 2019-2021 годы
1	2	3	4	5=2+3+4
Всего	103,2	117,6	127,7	348,4
<i>в том числе:</i>				
Федеральный проект "Современная школа"	47,9	44,7	44,8	137,4
Федеральный проект "Успех каждого ребенка"	9,9	12,6	14,4	36,9
Федеральный проект "Поддержка семей, имеющих детей"	0,7	0,7	1,0	2,4
Федеральный проект "Цифровая образовательная среда"	3,2	16,7	16,7	36,5
Федеральный проект "Учитель будущего"	1,7	1,7	2,7	6,1
Федеральный проект "Молодые профессионалы (Повышение конкурентоспособности профессионального образования)"	27,1	23,8	23,8	74,7
Федеральный проект "Новые возможности для каждого"	0,9	0,9	1,4	3,1
Федеральный проект "Социальная активность"	1,9	1,3	1,3	4,5
Федеральный проект "Экспорт образования"	9,6	14,4	20,9	44,9
Федеральный проект "Социальные лифты для каждого"	0,2	0,9	0,9	2,0

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Расходы федерального бюджета в 2018–2021 годах на реализацию государственной программы «Развитие образования» представлены в табл. 14.

Расходы федерального бюджета в 2018–2021 годах на реализацию государственной программы «Развитие образования», млрд руб.

Наименование	2018 г.*	2019 г.			2020 г.			2021 г.	
		Закон № 362-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Закон № 362-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Законопроект	Δ к 2020 г., %
1	2	3	4	$5=4/3*100$	6	7	$8=7/6*100$	9	$10=9/7*100$
Всего	543,4	498,9	197,5	39,6	508,6	184,0	36,2	196,3	106,7
<i>в том числе:</i>									
Подпрограмма "Развитие среднего профессионального и дополнительного профессионального образования" (подпрограмма "Реализация образовательных программ профессионального образования")	456,9	443,0	36,7	8,3	452,2	34,3	7,6	35,7	104,0
Подпрограмма "Развитие дошкольного и общего образования"	62,4	33,9	125,0	367,7	34,0	111,0	326,8	118,3	106,5
Подпрограмма "Развитие дополнительного образования детей и реализация мероприятий молодежной политики"	19,3	17,5	30,7	175,3	17,9	33,4	187,3	37,1	111,0
Подпрограмма "Совершенствование управления системой образования"	4,9	4,4	5,4	120,5	4,6	5,2	113,6	5,3	101,0

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

Примечание: в целях обеспечения сопоставимости данных параметры финансового обеспечения государственной программы в 2018 году, а также в 2019–2020 годах (Закон № 362-ФЗ) приведены в структуре государственной программы, соответствующей Законопроекту.

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Следует отметить, что в государственной программе «Развитие образования» на 2018-2025 гг. отсутствует подпрограмма «Развитие и распространение русского языка как основы гражданской самоидентичности и языка международного диалога», которая, по нашим оценкам, крайне важна для поддержания российского влияния в странах СНГ, развития образовательных связей и экспорта образования.

Государственная программа «Развитие образования» включена в перечень пилотных государственных программ.

Изменения параметров ресурсного обеспечения в разрезе структурных элементов государственной программы «Развитие образования» представлены в табл. 15.

Изменения параметров ресурсного обеспечения в разрезе структурных элементов государственной программы «Развитие образования», млрд руб.

Структурный элемент	Δ (2019 Законопроект – 2019 Закон № 362-ФЗ)	Δ (2020 Законопроект – 2020 Закон № 362-ФЗ)	Δ (2021 Законопроект – 2020 Законопроект)
1	2	3	4
Всего	-301,4	-324,6	12,4
<i>в том числе:</i>			
Подпрограмма "Развитие среднего профессионального и дополнительного профессионального образования" (подпрограмма "Реализация образовательных программ профессионального образования")	-406,3	-417,9	1,4
Ведомственная целевая программа "Содействие развитию среднего профессионального образования и дополнительного профессионального образования"	1,8	2,1	1,4
Федеральный проект "Молодые профессионалы (Повышение конкурентоспособности профессионального образования)"	11,6	8,3	0,0
Иные основные мероприятия	-419,6	-428,3	0,0
Подпрограмма "Развитие дошкольного и общего образования"	90,8	77,0	7,3
Ведомственная целевая программа "Развитие современных механизмов и технологий дошкольного и общего образования"	1,8	1,5	5,8
Ведомственный проект "Создание в общеобразовательных организациях Российской Федерации, расположенных в сельской местности, условий для занятия физической культурой и спортом"	-1,5	-1,5	0,0
Федеральный проект "Успех каждого ребенка"	1,5	1,5	0,0
Федеральный проект "Современная школа"	47,9	44,7	0,1
Федеральный проект "Поддержка семей, имеющих детей"	0,7	0,7	0,3
Федеральный проект "Цифровая образовательная среда"	3,0	16,0	0,0
Федеральный проект "Учитель будущего"	1,7	1,7	1,0
Федеральный проект "Содействие занятости женщин - создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет"	60,6	37,5	0,1
Приоритетный проект "Создание современной образовательной среды для школьников"	-25,0	-25,0	0,0
Подпрограмма "Развитие дополнительного образования детей и реализация мероприятий молодежной политики"	13,2	15,6	3,7

Структурный элемент	Δ (2019 Законопроект – 2019 Закон № 362-ФЗ)	Δ (2020 Законопроект – 2020 Закон № 362-ФЗ)	Δ (2021 Законопроект – 2020 Законопроект)
1	2	3	4
Ведомственная целевая программа "Развитие дополнительного образования детей, выявление и поддержка лиц, проявивших выдающиеся способности"	3,1	2,8	1,9
Ведомственная целевая программа "Поддержка молодежных инициатив и патриотического воспитания"	1,0	0,5	0,0
Федеральный проект "Успех каждого ребенка"	8,4	11,2	1,8
Федеральный проект "Цифровая образовательная среда"	0,2	0,7	0,0
Федеральный проект "Социальная активность"	1,9	1,3	0,0
Федеральный проект "Социальные лифты для каждого"	230,0	890,0	10,0
Ведомственный проект "Олимпиадное движение школьников"	-209,5	-301,3	0,0
Приоритетный проект "Доступное дополнительное образование для детей"	-1 392,0	-1 407,5	0,0
Иные основные мероприятия	0,0	0,0	0,5
Подпрограмма "Совершенствование управления системой образования"	914,2	624,0	54,5
Основное мероприятие "Реализация функций ответственного исполнителя государственной программы"	1 040,6	1 001,9	14,3
Иные основные мероприятия	-126,4	-378,0	40,2

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

В связи с разделением Министерства образования и науки на два (см. выше) расходы на высшее образование перенесены в Государственную программу «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» – Обеспечение глобальной конкурентоспособности российского высшего образования. Расходы федерального бюджета в 2018-2021 годах на реализацию государственной программы «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» представлены в табл. 16.

Таблица 16

Расходы федерального бюджета в 2018-2021 годах на реализацию государственной программы «Научно-технологическое развитие Российской Федерации», млрд руб.

Наименование	2018 г.*	2019 г.			2020 г.			2021 г.	
		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	188,0	175,0	679,6	388,4	176,1	728,1	413,4	779,6	107,1
<i>в том числе:</i>									
Подпрограмма "Развитие национального интеллектуального капитала"	2,4	2,4	4,6	189,0	2,4	5,9	242,8	7,8	133,7
Подпрограмма "Обеспечение глобальной конкурентоспособности"	0,0	0,0	466,0	-	0,0	500,2	-	533,4	106,6

Наименование	2018 г.*	2019 г.			2020 г.			2021 г.	
		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
российского высшего образования"									
Подпрограмма "Фундаментальные научные исследования для долгосрочного развития и обеспечения конкурентоспособности общества и государства"	134,0	133,2	144,8	108,7	134,1	150,8	112,4	156,1	103,5
Подпрограмма "Формирование и реализация комплексных научно-технических программ по приоритетам Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, а также научное, технологическое и инновационное развитие по широкому спектру направлений"	20,4	11,4	13,0	114,8	11,4	19,7	173,7	29,6	149,9
Подпрограмма "Инфраструктура научной, научно-технической и инновационной деятельности"	6,9	8,2	32,4	395,2	8,3	31,2	374,5	52,7	169,2
Федеральная целевая программа "Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России" на 2014 - 2020 годы	24,3	19,8	18,9	95,2	19,9	20,3	102,0	0,0	0,0

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

Примечание: в целях обеспечения сопоставимости данных параметры финансового обеспечения государственной программы в 2018 году, а также в 2019–2020 годах (Закон № 362-ФЗ) приведены в структуре государственной программы, соответствующей Законопроекту.

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

По отношению к объему ВВП соответствующего года доля расходов раздела «Образование» составит в 2019 г. 0,8%, в 2020 и 2021 годах – 0,7%. Однако, по нашим оценкам, для решения тех задач, которые стоят перед сферой образования в ближайшем будущем, расходы федерального бюджета на образование в размере 1,0% ВВП являются необходимым минимумом.

Расходы на НИОКР

Бюджетные ассигнования на НИОКР, запланированные на 2019-2021 гг., существенно перегруппированы и увеличены по сравнению с бюджетными проектировками на 2018-2020 годы. Это связано с появлением Национального проекта «Наука», а также формированием новой государственной программы «Научно-технологическое развитие Российской Федерации», которая заменит государственную

программу «Развитие науки и технологий на 2012-2020 гг.», но при этом ее сложно назвать преемницей указанной госпрограммы, поскольку в новую госпрограмму встроены существенные расходы на развитие образования.

В целом на развитие НИОКР гражданского назначения планируется выделять значительно больше бюджетных средств по сравнению с плановыми значениями на 2018-2020 гг., и на протяжении 2019-2021 гг. финансирование будет расти на уровне 2-12% в год (см. Табл. 17).

Таблица 17

Динамика ассигнований на НИОКР гражданского назначения

Показатель	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Расходы федерального бюджета на НИОКР гражданского назначения, всего, млрд руб.	408,1	442,0	452,8
Прирост к предыдущему году, %	+12,7	+8,3	+2,4
Прирост в сравнении с законопроектом на 2018-2020 гг., в каждом году, %	+16,2	+1,2	-

Источник: Приложение 8 к Пояснительной записке к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», расчеты авторов.

Позитивная тенденция наблюдается и в области финансирования наукоемких программ. Так третьей по значимости расходов на НИОКР стала государственная программа «Развитие здравоохранения» (см. Табл. 18), ассигнования на реализацию которой существенно возросли в сравнении с прежними бюджетными планами. Это важнейшая социально-экономическая сфера, которой ранее, с точки зрения НИОКР, уделялось недостаточно внимания, особенно в сравнении с развитыми странами мира.

В то же время остаются относительно скромными расходы на развитие электронной и радиоэлектронной промышленности, что плохо стыкуется с планами цифровизации и обеспечения конкурентоспособности по важным для национальной безопасности технологическим направлениям. Несколько тревожной является и тенденция к дальнейшей концентрации ресурсов на нескольких государственных программах, что означает слабые перспективы наращивания финансирования по остальным направлениям.

Таблица 18

Динамика ассигнований на научные исследования и разработки по государственным программам с наибольшими объемами финансирования НИОКР, млрд руб.

Название ГП	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Научно-технологическое развитие РФ	210,8	230,7	248,3
Космическая деятельность России на 2013-2020 гг.	68,1	64,4	61,4
Развитие здравоохранения	39,8	49,1	50,8
Развитие авиационной промышленности на 2013-2025 гг.	36,6	44,8	39,8
Доля четырех программ в общем объеме ассигнований на гражданские НИОКР, %	87,1%	88,0%	88,4%
Справочно: расходы на программу «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013-2025 гг.»	9,1	9,7	9,7

Источник: Приложение 8 к Пояснительной записке к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», расчеты авторов.

Структура ассигнований на новый национальный проект «Наука» вызывает целый ряд вопросов. Проект складывается из трех федеральных проектов – развития научной и научно-производственной кооперации, передовой инфраструктуры и кадрового потенциала. При этом расходы на кадровый потенциал (в первую очередь, на

поддержку молодежи), запланированы выше, чем на разные типы кооперации (см. табл. 19). Вместе с тем слабые кооперационные связи – проблема, до сих пор не преодоленная в российском научном комплексе. В то же время фокус на поддержку молодежи явно преувеличен, поскольку уже высокую долю молодых исследователей предполагается наращивать до запретительно высокого уровня (более 50% всех исследователей к 2024 г.), что усугубит проблему возрастного дисбаланса.

Таблица 19

Параметры федеральных проектов по национальному проекту «Наука», млрд руб.

Наука	2019 г.	2020 г.	2021 г.	Итого: 2019-2021 гг.
Всего	35,2	41,4	53,5	130,1
<i>в том числе:</i>				
Федеральный проект "Развитие научной и научно-производственной кооперации"	2,7	9,4	5,5	17,7
Федеральный проект "Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации"	22,4	20,7	36,1	79,2
Федеральный проект "Развитие кадрового потенциала в сфере исследований и разработок"	9,6	10,8	11,9	32,3

Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

С точки зрения структуры расходов по типам исследований – фундаментальные и прикладные – планируется рост ассигнований **на фундаментальные научные исследования**, так что к 2021 г. их доля в общих расходах на научные исследования и разработки гражданского назначения составит 47,7%. Это соответствует уровню европейских стран с наиболее развитыми научными комплексами (Франция, Великобритания). В то же время доля грантового финансирования через два государственных научных фонда – Российский научный фонд (РНФ) и Российский фонд фундаментальных исследований (РФФИ) – будет расти более низкими темпами, чем ассигнования на фундаментальные исследования (см. Табл. 20). В настоящее время доля грантового финансирования через названные фонды в общих расходах на гражданскую науку составляет 10,5%, что существенно меньше, чем в развитых странах, и снизится до 10,1% к 2021 г. Это может привести к ослаблению стимулов к росту научной продуктивности.

Таблица 20

Изменение объемов бюджетных ассигнований на фундаментальные исследования

Вид расходов	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Фундаментальные исследования (подраздел ФКР), млрд руб.	179,4	199,5	215,9
Доля в общих расходах на гражданские НИОКР, %	44,0	45,1	47,7
Российский фонд фундаментальных исследований	22,2	22,9	23,9
Российский научный фонд	20,8	21,3	21,9
Доля РФФИ и РНФ в расходах на фундаментальные исследования, %	24,0	22,2	21,2

Источник: Приложение 10 и Приложение 13 к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», расчеты авторов.

В области *прикладных научных исследований* планируется сначала снижение, затем небольшой прирост с последующим незначительным сокращением бюджетного финансирования по основной статье гражданских расходов (прикладные научные

исследования в области национальной экономики) (см. Табл. 21). Такая флуктуация, видимо, связана с особенностями развертывания национального проекта «Наука». Устойчиво будут расти расходы на прикладные исследования в области здравоохранения, что корреспондирует с приростом расходов на НИОКР по государственной программе «Развитие здравоохранения».

Таблица 21

Изменение объемов бюджетных ассигнований в области прикладных научных исследований

Наименование	2019 г., млрд руб.	Изменен ия к пред. году %	2020 г., млрд руб.	Изменен ия к пред. году %	2021 г., млрд руб.	Изменен ия к пред. году %
Прикладные научные исследования в области национальной экономики	159,7	84,6	163,7	102,5	155,4	94,9
Прикладные научные исследования в области здравоохранения	31,2	142,5	40,1	128,5	41,3	102,3

Источник: Приложение 13 к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», расчеты авторов.

Помимо недостаточных ассигнований на ряд приоритетных прикладных программ, в том числе важных для реализации программы «Цифровая экономика», сохраняется негативная тенденция стагнации бюджетного финансирования Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. В 2019-2021 гг. его финансирование составит 4 млрд руб. ежегодно, что фактически означает сокращение ассигнований. Данный фонд поддерживает стартапы, молодежные проекты, а также проекты по тематикам Национальной технологической инициативы, поэтому запланированный уровень финансирования данного Фонда ограничит возможности развития малого инновационного предпринимательства в стране.

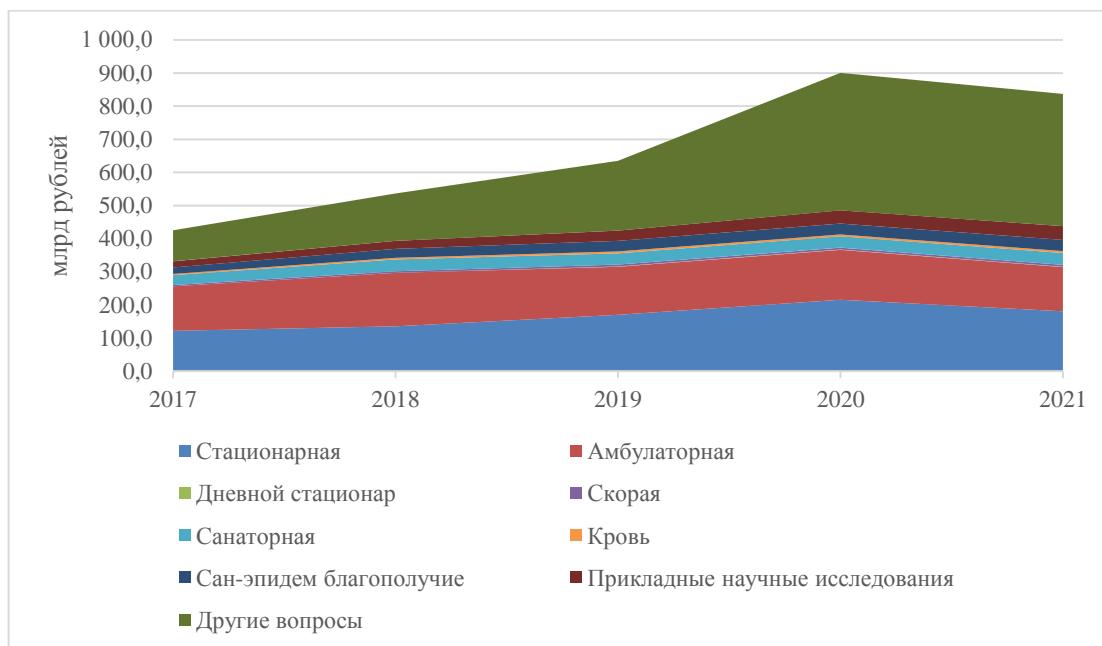
Основные рекомендации на основе проведенного анализа можно сформулировать следующим образом:

- 1) скорректировать распределение средств по федеральным проектам в рамках национального проекта «Наука» в сторону увеличения финансирования научно-производственной и научной кооперации;
- 2) увеличить финансирование Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере;
- 3) увеличить финансирование НИОКР по программе развития электронной и радиоэлектронной промышленности, за счет средств программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

Расходы на здравоохранение и бюджет ФФОМС

Федеральный бюджет

Распределение расходов федерального бюджета по подразделам раздела 09 «Здравоохранение» представлено на рис. 4. Видно, что законопроект предполагает существенное увеличение расходов по сравнению с периодом 2017-2018 гг., а также действующим законом о бюджете на 2018 г. и плановый период 2019-2020 гг. По сравнению с запланированными на 2019-2020 гг. объемами расходов, предусмотренными действующим законом о бюджете, рост расходов на здравоохранение в 2019 г. составит 208 млрд рублей, а в 2020 году – 403 млрд рублей.



Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Рис. 4. Распределение расходов по подразделам раздела 09 «Здравоохранение»

Большая часть данного роста вызвана финансированием национального проекта «Здравоохранение»: в 2019 г. в объеме 159,8 млрд рублей, в 2020 году – 299 млрд рублей, в 2021 году – 239 млрд рублей. Росту расходов также способствовали:

- перевод полномочий по лекарственному обеспечению больных рядом редких (орфанных) заболеваний с регионального на федеральный уровень (10 млрд руб.);
- увеличение расходов программы обеспечения дорогостоящими лекарственными препаратами (2,1 млрд руб.);
- увеличение расходов на приобретение вакцин (5,7 млрд руб.);
- выделение субсидии субъектам РФ на развитие паллиативной помощи (4,35 млрд руб.);
- увеличение расходов на строительство и приобретение медицинского оборудования для федеральных медицинских организаций.

Следует отметить, что большая часть расходов, предусмотренных в рамках реализации национального проекта в сфере здравоохранения, по своей природе являются инвестиционными и направлены на укрепление материально-технической базы здравоохранения: строительство, оснащение оборудованием и т.д. В рамках ряда федеральных проектов (например, «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями», «Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям», «Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами») предусмотрены только инвестиционные расходы, тогда как увеличение текущих расходов в рамках данных проектов в настоящий момент не предполагается.

С нашей точки зрения, это создает непреодолимые препятствия для достижения поставленных майским Указом Президента Российской Федерации целей, так как инвестиционные расходы не направлены на финансирования собственно медицинской помощи. При этом в России до сих пор не реализована всеобщая программа лекарственного обеспечения, создание которой реально позволило бы снизить смертность населения, в особенности от сердечно-сосудистых заболеваний.

Кроме того, имеющийся в России опыт показывает, что эффективность инвестиционных расходов на здравоохранение в России не является высокой. При реализации региональных программ модернизации здравоохранения, основной этап которых пришелся на 2011 – 2013 гг., было допущено множество ошибок, связанных с нерациональным планированием закупок, созданием невостребованной медицинской инфраструктуры и т.д. Меры по повышению эффективности капитальных расходов в настоящее время не заложены в национальный проект в области здравоохранения.

Поэтому имеет смысл использовать часть средств национального проекта в сфере здравоохранения для финансирования текущих расходов за счет снижения инвестиционных. Наиболее перспективным, с нашей точки зрения, является выделение дополнительных средств на лекарственное обеспечение больных сердечно-сосудистыми заболеваниями, а также детей, что соответствует целям предлагаемых к реализации федеральных проектов. Кроме того, именно таким образом был доработан федеральный проект по борьбе с онкологическими заболеваниями.

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования

Доходы

Традиционно основным источником доходов ФОМС являются взносы на обязательное медицинское страхование работающего и неработающего населения. Согласно законопроекту о бюджете ФОМС доминирующее положение страховых взносов в доходах ФОМС сохранится, хотя их доля несколько снизится: с 98 % в 2017 г. до 89 % в 2020 – 2021 гг.

Исходя из текста пояснительной записки к законопроекту о бюджете ФОМС численность работающего и неработающего населения была уточнена в ходе сверки данных с Федеральной налоговой службой: численность работающего населения увеличилась на 4 947,1 тыс. человек, численность неработающего населения уменьшилась на 4 985,3 тыс. человек. Однако несмотря на увеличение контингента работающего населения объем страховых взносов по нему увеличился лишь на 800 млн рублей по сравнению с запланированным на 2019 год значением, закрепленным в законопроекте о бюджете ФОМС на период 2018 – 2020 гг. При этом по сравнению с прежними бюджетными проектировками в законопроекте определен более высокий размер фонда оплаты труда: 24 208 вместо 23 729 млрд рублей, заложенных при расчете взносов на ОМС работающего населения в 2019 г. в законе о бюджете ФОМС на 2018 – 2020 гг., а также дополнительно – взимание недоимки прошлых лет в 2019 году за счет улучшения администрирования указанных страховых взносов Федеральной налоговой службой. Таким образом, неясно, как при увеличении численности работающего населения, увеличении фонда оплаты труда и при повышении эффективности администрирования взносов их объем, заложенный в законопроект о бюджете ФОМС на 2019 г., практически не увеличился по сравнению с прежними бюджетными проектировками.

По неработающему населению ситуация обратная. Несмотря на то что численность данной категории населения при уточнении была сокращена почти на 5 млн человек, законопроект о бюджете ФОМС предполагает увеличение взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения. Это стало возможным в связи с предложением об изменении порядка расчета тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения: соответствующий законопроект (№556368-7) был внесен одновременно с законопроектом о бюджете ФОМС. Новый порядок предполагает актуализацию коэффициентов дифференциации с учетом изменений районных коэффициентов к заработной плате и надбавок за стаж работы в районах Крайнего Севера и приравненных

к ним местностях, а также за работу в местностях с особыми климатическими условиями, и, что самое главное, предполагает вместо них использовать данные об отношении заработной платы в субъекте РФ к общероссийскому уровню в случае, если использование данных о фактической заработной плате приводит к увеличению размера тарифа. В итоге, за счет актуализации данных тариф на обязательное медицинское страхование в большинстве субъектов изменится в границах $\pm 0-5\%$, а за счет изменения формулы расчета вырастет в Ленинградской области на 32%, в Московской области – на 58%, в Санкт-Петербурге – на 81%, в Москве – почти в 2,5 раза. Кроме того, во всех субъектах РФ тариф на страхование неработающего населения в 2019 году увеличится на 4,3% за счет увеличения коэффициента удорожания стоимости медицинских услуг. В результате, средний размер взноса в расчете на одного неработающего увеличится по сравнению с прежними бюджетными проектировками примерно на 11%.

С одной стороны, бюджетная ситуация в указанных регионах, в особенности в Москве и Санкт-Петербурге, существенно лучше, чем в большинстве других субъектов РФ, и повышение тарифа на ОМС неработающего населения для них, с какой-то точки зрения, может считаться справедливым. Однако, с другой стороны, ряд субъектов испытывают значительные сложности в оплате взносов и при изменении порядка расчета тарифа на ОМС неработающего населения имеет смысл снизить взносы в таких субъектах за счет увеличения тарифов для более обеспеченных регионов. Другой вариант – перенести полномочия по оплате взносов на ОМС неработающего населения на федеральный уровень.

С точки зрения доходов также следует отметить новые, ранее не применявшиеся виды трансфертов из федерального бюджета в ФОМС:

- на финансовое обеспечение оказания медицинской помощи больным с онкологическими заболеваниями в соответствии с клиническими рекомендациями и протоколами лечения в размере 70 млрд рублей в 2019 г., 120 млрд – в 2020 и 140 млрд – в 2021 г.;
- на обеспечение нестраховых расходов (оплата высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу ОМС, и родового сертификата) в размере 114,8 млрд руб. в 2020 году и 119,1 млрд рублей в 2021 г.

Кроме того, предусмотрен трансферт на компенсацию выпадающих доходов в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное медицинское страхование в размере 9,0 – 10,1 млрд руб., что существенно ниже, чем в 2018 году и ранее. Снижение величины трансферта объясняется окончанием льготного периода уплаты страховых взносов для большинства плательщиков.

Расходы

По сравнению с 2018 г. общий объем расходов ФОМС в 2019 г. увеличивается почти на 10%, в 2020 – дополнительно на 7,5%, в 2021 – дополнительно на 6,5%. Таким образом, расходы ФОМС за рассматриваемый период в реальном выражении будут расти.

Следует отметить, что законопроект о бюджете ФОМС предусматривает увеличение расходов ФОМС по сравнению с более ранними бюджетными проектировками, что объясняется необходимостью финансирования новых расходных обязательств, вытекающих из майского Указа Президента РФ. В частности, увеличение финансирования будет использовано для увеличения численности врачей и среднего медицинского персонала (12,3 млрд рублей в 2019 г., 34,7 млрд руб. – в 2020 и 50,4 млрд руб. в 2021 г.), для финансового обеспечения оказания медицинской помощи больным с онкологическими заболеваниями в соответствии с клиническими рекомендациями и

протоколами лечения (70 млрд руб. в 2019 г., 115 млрд руб. – в 2020 г. и 134,5 млрд руб. в 2021 г.), а также на ряд других направлений.

При этом размер указанных дополнительных расходов вызывает некоторые вопросы. В частности, потребность в медицинских кадрах рассчитывается на основе методики, утвержденной Приказом Министерства здравоохранения РФ от 26 июня 2014 г. № 322 «О методике расчета потребности во врачебных кадрах». Согласно данной методике, расчет потребности в кадрах проводится отдельно для скорой, амбулаторной и стационарной помощи. Для амбулаторной и стационарной помощи дополнительно учитывается дневной стационар. Далее сопоставляется число фактически работающих врачей и рассчитанная при помощи методики потребность, вычисляется разность между данными показателями, т.е. дефицит/профицит кадрового обеспечения. Разность суммируется по всем специальностям, по всем видам (условиям) оказания помощи и субъектам РФ. В итоге имеющийся профицит по отдельным территориям, специальностям, видам (условиям) оказания помощи, компенсирует большую часть дефицита по другим территориям, специальностям, видам (условиям) оказания помощи. Так профицит врачей в стационарном звене компенсирует дефицит врачей в амбулаторно-поликлинических организациях, профицит акушеров-гинекологов и стоматологов – дефицит участковых педиатров и т.д.

Таким образом, при найме дополнительных врачей проблема кадрового дефицита врачей не будет решена в силу сохранения необходимости устранения дисбаланса в имеющемся кадровом обеспечении здравоохранения, и эта проблема, с нашей точки зрения, является намного более острой по сравнению с наличием общего (итогового) дефицита врачей по всем субъектам РФ, специальностям, видам (условиям) оказания помощи в целом.

Кроме того, расчеты, предусмотренные методикой, основаны на действующих нормативах объемов помощи в расчете на 1 чел. населения / на 1 застрахованное лицо, установленные территориальными программами государственных гарантий. Таким образом, результат расчета – общая величина потребности во врачах различных специальностей, необходимых для выполнения нормативов объемов помощи. При этом имеются определенные сомнения относительно адекватности установления объемов помощи как в федеральной, так и в территориальных Программах государственных гарантий. Например, объемы оказываемой амбулаторной помощи в России существенно превышают показатели большинства зарубежных стран с развитой моделью здравоохранения (10,2 посещения на 1 чел. в год в России против 4 – 8 в большинстве стран ОЭСР), при этом профессиональные участники российского здравоохранения сходятся во мнении, что имеет место практика искусственного завышения объемов ради выполнения установленных нормативов (приписки, оформление 1 посещения как несколько приемов и т.д.).

Для более эффективного решения проблемы кадрового дефицита в России, по нашему мнению, необходимо расширять компетенции первичного звена, развивать институт врачей общеврачебной практики. Это позволит переложить на них часть функционала врачей-специалистов в амбулаторном звене и, тем самым, приведет к снижению потребности в кадрах.

Кроме того, необходимо создавать адекватные условия для работы врачей, обеспечивать их рабочее место необходимым оборудованием, возможности профессионального и карьерного роста и т.д. В противном случае привлечь новых врачей в дефицитные специальности (дефицитные территории) будет невозможно даже при создании дополнительных ставок и их финансовом обеспечении.

С точки зрения другого дополнительного направления расходов – финансового обеспечения оказания медицинской помощи больным с онкологическими заболеваниями в соответствии с клиническими рекомендациями и протоколами лечения

– следует отметить несоответствие между запланированными объемами расходов на данное направление и размером одноименного межбюджетного трансферта из федерального бюджета, который в 2020-2021 гг. на 5-5,5 млрд рублей больше по сравнению с объемом данных расходов.

В заключение следует отметить, что при исполнении бюджета ФОМС в 2018 году согласно бюджетной росписи по состоянию на 01 августа 2018 г. дефицит бюджета составит 106,2 млрд рублей. Для его финансирования предполагается использовать средства нормированного страхового запаса, размер которого по состоянию на начало 2018 г. составлял 191,8 млрд рублей. Таким образом, размер нормированного страхового запаса на начало 2019 г. составит 85,5 млрд рублей, что недостаточно для полного финансирования дефицита бюджета ФОМС в 2019 г. в размере 92,2 млрд рублей, предусмотренного законопроектом о бюджете ФОМС. При этом законопроект о бюджете ФОМС не предполагает иных источников финансирования дефицита бюджета.

Расходы на социальное обеспечение и бюджет ФСС

Расходы федерального бюджета

Анализ законопроекта позволяет сделать следующие выводы.

1. Бюджет в части расходов на социальную политику сформирован с учетом реализации национальных целей и ключевых приоритетов на период до 2024 года, заданных майским Указом Президента РФ, в котором были поставлены задачи снижения уровня бедности в два раза, увеличения суммарного коэффициента рождаемости до 1,7 и внедрения механизма финансовой поддержки семей при рождении детей. Тем не менее, при сохранении всех действующих обязательств и усилении социальной поддержки семей с детьми (введение новых мер социальной поддержки), его можно охарактеризовать как высоко экономичный (см. *Табл. 22*).

Доля расходов на социальную политику по отношению к объему ВВП существенно уменьшается (с 5,5% в 2017 году до 4,0% в 2021 году), как и доля в общем объеме расходов федерального бюджета (с 30,0% в 2017 году до 23,5% в 2021 году).

Структура расходов, несмотря на некоторое уменьшение расходов на пенсионное обеспечение, остается практически неизменной. Подавляющее место в ней занимают расходы на пенсионные выплаты (см. *Табл. 22*). Наблюдается некоторое увеличение расходов практически по всем разделам и в целом на социальную политику, однако его нельзя назвать существенным.

Таблица 22

Динамика расходов на «Социальную политику» в 2017-2021 гг., млрд руб.

	2017 факт	закон о бюджете на 2018			законопроект		
		2018	2019	2020	2019	2020	2021
Социальная политика	4 985,8	4 702,0	4 728,8	4 867,4	4 875,5	4 915,9	4 749,4
Пенсионное обеспечение	3 594,2	3 233,0	3 273,9	3 403,8	3 250,9	3 220,5	3 003,8
Социальное обслуживание населения	13,3	15,6	16,0	16,5	18,2	19,6	20,0
Социальное обеспечение населения	937,6	994,3	1 005,4	1 027,6	1 060,0	1 099,8	1 131,9
Охрана семьи и детства	430,7	449,9	426,1	412,1	533,1	560,5	578,4
Прикладные научные исследования	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
Другие вопросы в области социальной политики	9,9	9,1	7,2	7,2	13,1	15,1	15,0
<i>Прогноз ВВП</i>	<i>92 037</i>	<i>97 462</i>	<i>103 228</i>	<i>110 237</i>	<i>105 820</i>	<i>110 732</i>	<i>118 409</i>

	2017 факт	закон о бюджете на 2018			законопроект		
		2018	2019	2020	2019	2020	2021
Доля расходов федерального бюджета по разделу «Социальная политика в ВВП, %	5,4	4,8	4,6	4,4	4,6	4,4	4,0

Примечание: Прогнозы ВВП за соответствующие годы взяты из законов о федеральном бюджете на 2018 г. и плановый период до 2020 гг. и проекта закона о бюджете на 2019 г и плановый период до 2021 года.

Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», расчеты авторов.

В структуре расходов федерального бюджета на реализацию подпрограмм государственной программы «Социальная поддержка граждан» существенный рост в 2019 году по сравнению с законом о бюджете 2018 года (см. табл. 4.2.6 в Пояснительной записке) наблюдается по трем подпрограммам:

- «Повышение эффективности государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» (237%);
- «Старшее поколение» (Федеральный проект «Старшее поколение») (207%);
- «Модернизация и развитие социального обслуживания населения» (Федеральный проект «Старшее поколение») (180%).

Из этого можно сделать вывод, что бюджет 2019-2021 гг. при сохранении всех обязательств по мерам социальной поддержки выплатного характера (некоторое уменьшение бюджетных ассигнований связано с сокращением численности получателей по некоторым мерам социальной поддержки и объемов выплат по доплате пенсионеру до прожиточного минимума) переориентируется на предоставление услуг различным категориям населения и, в первую очередь, пожилым.

2. Несмотря на то, что в законопроекте приоритеты с выплат смещаются в сторону оказания услуг различным категориям граждан, каких-либо структурных изменений в системе социальной защиты граждан не происходит. Увеличение социальной поддержки семьи при рождении детей осуществляется преимущественно за счет внутреннего перераспределения бюджетных ресурсов (с маткапитала). Каких-либо новаций в этом отношении законопроект по-прежнему не содержит из чего можно сделать вывод, что поставленная задача по снижению уровня бедности в два раза может быть не решена в срок. Существующая система распределения бюджетных расходов на нужды социальной политики по-прежнему демонстрирует отсутствие связи между объемом ассигнований и снижением бедности, а значит, не решает проблемы иждивенчества.

3. Предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации (субвенций на осуществление переданных полномочий Российской Федерации, субсидий и иных межбюджетных трансфертов) в 2019-2021 годах будет продолжено. Объемы субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации в 2019-2021 годах по различным социальным направлениям демонстрируют несущественный рост. В части субвенций увеличение объемов бюджетных ассигнований обусловлено общими подходами к формированию законопроекта: в связи с индексацией в 2019 году некоторых публичных нормативных обязательств на уровень инфляции предшествующего года.

Уменьшение объемов бюджетных ассигнований обусловлено прогнозируемым уменьшением размеров выплат (например, на выплату инвалидам компенсаций страховых премий по договорам ОСАГО), в связи с переходом на предоставление технических средств реабилитации территориальными органами Фонда социального

страхования Российской Федерации, в связи с уточнением численности получателей (по предоставлению отдельных мер социальной поддержки граждан, подвергшихся воздействию радиации).

В составе расходов федерального бюджета на 2019-2021 годы также предусмотрены иные межбюджетные трансферты на выплату региональной доплаты к пенсии до прожиточного минимума пенсионера. По сравнению с 2018 г. объем расходов в 2019 г. на социальную доплату сократится на 14% (см. Табл. 23).

Таблица 23

Динамика расходов федерального бюджета на социальную доплату к пенсии

	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Выплата федеральной социальной доплаты к пенсии (межбюджетные трансферты), млрд руб.	99,4	117,0	99,1	86,0	78,4	72,1
<i>Динамика расходов федерального бюджета на выплату социальных доплат к пенсии, %</i>	<i>100</i>	<i>118</i>	<i>100</i>	<i>86</i>	<i>79</i>	<i>73</i>

Источники: законы об исполнении федерального бюджета за 2016 и 2017 гг., Закон о федеральном бюджете на 2018-2020 гг., законопроект.

В принципе правилами предоставления рассматриваемого трансферта предусмотрено постепенное снижение доли федерального бюджета по данной выплате. Однако пенсионное обеспечение является федеральным полномочием и те регионы, которые по объективным причинам имеют уровень прожиточного минимума выше, чем федеральный, по сути выполняют обязательства федерации. В условиях нелегкого финансового положения региональных бюджетов, а также пенсионной реформы и возникшей необходимости сохранения региональных социальных выплат и льгот пенсионерам и гражданам, имеющим звания «Ветеран труда» вне зависимости от возраста их выхода на пенсию, снижение федеральной поддержки может спровоцировать несоблюдение регионами своих обязательств в полной мере.

4. В законопроекте предусмотрено изменение параметров финансового обеспечения подпрограммы «Обеспечение мер социальной поддержки отдельных категорий граждан» по основному мероприятию «Оказание мер государственной поддержки инвалидам» – уменьшение объема ассигнований на предоставление ежемесячных денежных выплат инвалидам в связи с прогнозируемым сокращением численности получателей. Однако следует учесть, что, несмотря на общее снижение количества инвалидов, наблюдается стабильное увеличение количества инвалидов III гр. и детей-инвалидов – получателей ЕДВ (по данным Росстата). Отчасти это увеличение учитывается в бюджете в рамках основного мероприятия «Осуществление компенсационных выплат лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами и детьми-инвалидами» – увеличение в 2021 году объема бюджетных ассигнований в связи с ростом численности граждан, осуществляющих уход за нетрудоспособными гражданами и детьми-инвалидами.

Основные параметры бюджета Фонда социального страхования

Как отмечается в пояснительной записке к проекту Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 годов», при его подготовке использованы следующие показатели:

- фонд заработной платы: на 2018 год – 22 811 млрд рублей, на 2019 год – 24 208 млрд рублей, на 2020 год – 25 576 млрд рублей и на 2021 год – 27 308 млрд рублей;
- номинальная начисленная среднемесячная заработная плата на одного работника: на 2017 год – 39 167 рублей, на 2018 год – 43 008 рублей, на 2019 год – 45 639 рублей, на 2020 год – 48 099 рублей и на 2021 год – 51 256 рублей;

– индекс потребительских цен: на 2018 год – 103,4%, на 2019 год – 104,3%, на 2020 год – 103,8% и на 2021 год – 104%;

– численность родившихся: на 2018 год – 1 653,2 тыс. человек, на 2019 год – 1 623,2 тыс. человек, на 2020 год – 1 610,7 тыс. человек, на 2021 год – 1 589,3 тыс. человек.

В соответствии с проектом доходы бюджета Фонда социального страхования (далее – ФСС) в 2019 г. увеличатся на 6,2% при росте расходов всего на 0,6%, что приведет к профициту бюджета равному 11 945,4 млн руб. Однако уже в 2020 г. рост расходов ФСС несколько превысит динамику доходов и дефицит превысит уровень 2019 г. В 2021 г. дефицит бюджета ФСС будет продолжать увеличиваться при некотором отставании роста расходов от доходов ФСС (см. Табл.24).

Таблица 24

Основные характеристики бюджета ФСС в 2017-2021 гг., млрд руб.

	2017 г., факт	2018 г., оценка	2019 г., план	2020 г., план	2021 г., план	в % к предыдущему году			
						2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Доходы- всего	691,8	708,9	753,0	782,7	792,6	107,3	106,2	103,9	101,3
Расходы - всего	670,8	736,6	741,0	787,4	823,9	106,1	100,6	106,3	104,6
Профицит (+)/дефицит (-)	+21,0	-27,7	+11,9	-4,7	-31,4	-	-	-	665,7

Источник: Законопроект, материалы пояснительной записки, расчеты авторов.

Таким образом бюджет Фонда сформирован с некоторым профицитом в 2019 году (в сумме 11,9 млрд руб.) и с дефицитом в плановом периоде (в 2020 г. – 4,7 млрд руб., в 2021 г. – 31,4 млрд руб.). Дефицит бюджета Фонда связан с недостатком средств от поступлений по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, который балансируется за счет использования остатков средств на начало года и профицита в части обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (см. Табл. 25).

Таблица 25

Финансовый результат бюджета ФСС в 2017-2021 гг., млрд руб.

	2017 г., оценка	2018 г., оценка	2019 г., план	2020 г., план	2021 г., план
Финансовый результат профицит (+)/дефицит (-)	+21,0	-27,7	+11,9	-4,7	-31,4
<i>из них</i>					
по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством	-3,1	-4,4	-10,5	-28,4	-57,9
по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний	23,7	16,8	22,4	23,7	26,6

Источник: Проект федерального закона «О бюджете ФСС на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», материалы пояснительной записки, расчеты авторов.

Доходы бюджета ФСС, как и в предшествующие годы, будут в основном формироваться за счет доходов по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством. Доля этих доходов к 2020 г.

возрастет до почти 77% и практически не изменится к 2021 году 75,8% против 75% в 2017 г.

Доля доходов по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в последующие три года почти не изменится (17%).

В 2019 г. и плановом периоде 2020-2021 гг. предусматривается значительное сокращение межбюджетных трансфертов на компенсацию выпадающих доходов бюджета ФСС социального страхования в связи с применением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством (до 3,3-3,7 млрд руб. против 16,5 млрд руб. запланированных в 2018 г.). Сокращение несколько меньше, запланированного ранее, в бюджете 2018 года (до 2,3-2,4 млрд руб.), но тем не менее существенное.

Межбюджетные трансферты из федерального бюджета на обеспечение сбалансированности бюджета Фонда в 2019-2021 годах не предусматриваются.

Расходы на пенсионное обеспечение и бюджет ПФР

В соответствии с законопроектом расходы федерального бюджета по разделу «Пенсионное обеспечение» в 2019-2021 гг. составят 3250,9 млрд руб., 3220,5 млрд руб. и 3003,7 млрд руб. соответственно. В долях ВВП расходы будут сокращаться в указанный период с 3,07% ВВП до 2,54% ВВП (см. *Табл. 26*). Также в реальном выражении в 2019-2021 гг. будут снижаться расходы бюджета Пенсионного фонда РФ (далее – ПФР) с 8,16 % ВВП до 7,88% ВВП в соответствии с проектом Федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (далее – Проект бюджета ПФР) (см. *Табл. 27*).

В реальном выражении с учетом индекса потребительских цен расходы федерального бюджета по разделу «Пенсионное обеспечение» сократятся в 2019-2021 гг. на 3,6-10,3% относительно уровня предыдущего года. Снижение расходов ожидается по большинству подразделов раздела «Пенсионное обеспечение» и обусловлено, в том числе, снижением на численности лиц, получающих пенсию, в силу поэтапного повышения пенсионного возраста с 2019 г.

Расходы федерального бюджета по разделу «Пенсионное обеспечение» в 2018-2021 гг.

	млрд руб.				% к предыдущему году			% к предыдущему году, с учетом индекса цен			% к ВВП			
	2018	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
Пенсионное обеспечение	3 233,0	3 250,9	3 220,5	3 003,7	100,6	99,1	93,3	96,4	95,4	89,7	3,2	3,1	2,9	2,5
Государственная программа Российской Федерации "Социальная поддержка граждан"	109,8	100,3	92,2	85,4	91,3	91,9	92,7	87,5	88,5	89,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Подпрограмма "Обеспечение мер социальной поддержки отдельных категорий граждан"	109,8	100,3	92,2	85,4	91,3	91,9	92,7	87,5	88,5	89,1	0,1	0,1	0,1	0,1
ОМ "Оказание мер социальной поддержки ветеранам Великой Отечественной войны и боевых действий"	3,8	3,2	2,8	2,5	82,7	87,7	88,1	79,3	84,5	84,7	0,0	0,0	0,0	0,0
ОМ "Оказание мер государственной поддержки инвалидам"	0,6	0,5	0,5	0,5	94,4	97,4	97,5	90,5	93,9	93,7	0,0	0,0	0,0	0,0
ОМ "Предоставление социальных доплат к пенсии"	101,6	93,0	85,4	79,1	91,6	91,8	92,6	87,8	88,5	89,1	0,1	0,1	0,1	0,1
ОМ "Выплата дополнительного материального обеспечения гражданам за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией"	3,8	3,5	3,4	3,3	92,5	96,6	96,9	88,7	93,1	93,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Развитие пенсионной системы	3 072,5	3 105,6	3 081,2	2 867,4	101,1	99,2	93,1	96,9	95,6	89,5	3,0	2,9	2,8	2,4
Пенсии военнослужащим, членам их семей и лицам, приравненным к ним по пенсионному обеспечению, а также пособия и иные	703,0	747,3	646,9	556,7	106,3	86,6	86,1	101,9	83,4	82,7	0,7	0,7	0,6	0,5

	млрд руб.				% к предыдущему году			% к предыдущему году, с учетом индекса цен			% к ВВП			
	2018	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
выплаты в рамках пенсионного обеспечения														
Материальное обеспечение специалистов ядерного оружейного комплекса Российской Федерации (Межбюджетные трансферты)	7,6	7,5	7,7	7,8	99,4	102,0	102,1	95,3	98,3	98,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Выплата пенсий по государственному пенсионному обеспечению (Межбюджетные трансферты)	453,8	471,1	497,3	525,0	103,8	105,6	105,6	99,5	101,7	101,5	0,5	0,5	0,5	0,4
Выплата доплат к пенсиям (Межбюджетные трансферты)	0,0	0,0	0,0	0,0	79,9	91,0	91,6	76,6	87,6	88,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Осуществление пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации, постоянно проживающих в Республике Абхазия (Межбюджетные трансферты)	0,8	0,8	0,8	0,7	100,7	94,2	96,8	96,5	90,8	93,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Осуществление пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации, постоянно проживающих в Республике Южная Осетия (Межбюджетные трансферты)	0,0	0,0	0,0	0,0	38,2	100,0	100,0	36,6	96,3	96,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Валоризация величины расчетного пенсионного капитала (Межбюджетные трансферты)	682,9	677,0	672,2	668,8	99,1	99,3	99,5	95,0	95,7	95,7	0,7	0,6	0,6	0,6
Возмещение расходов по выплате страховых пенсий в связи с зачетом в страховой стаж нестраховых периодов (Межбюджетные трансферты)	25,2	90,7	95,1	104,1	359,9	104,8	109,5	345,1	101,0	105,2	0,0	0,1	0,1	0,1

	млрд руб.				% к предыдущему году			% к предыдущему году, с учетом индекса цен			% к ВВП			
	2018	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
Софинансирование формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц за счет средств Фонда национального благосостояния (Межбюджетные трансферты)	5,5	4,4	3,7	3,3	79,0	85,3	89,4	75,8	82,2	86,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Компенсация выпадающих доходов бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (Межбюджетные трансферты)	499,9	54,6	57,0	61,0	10,9	104,4	107,0	10,5	100,6	102,9	0,5	0,1	0,1	0,1
Межбюджетные трансферты на обязательное пенсионное страхование (Межбюджетные трансферты)	693,7	1 052,1	1 100,5	939,9	151,7	104,6	85,4	145,4	100,8	82,1	0,7	1,0	1,0	0,8
Государственная судебная власть	33,3	35,8	37,6	39,1	107,5	105,0	103,9	103,1	101,2	99,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Реализация функций иных федеральных органов государственной власти	15,9	9,2	9,5	11,8	57,7	103,5	124,5	55,3	99,7	119,7	0,0	0,0	0,0	0,0

Примечание: 2018 г. - расчёты на данных Федерального закона от 05.12.2017 N 362-ФЗ (ред. от 03.07.2018) "О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов"; 2019-2021 гг. – расчеты на данных проекта федерального закона " О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов". Данные об индексе цен и ВВП – базовый вариант Прогноза.

Расходы бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в 2018-2021 гг.

	млрд руб.				% к предыдущему году			% к предыдущему году, с учетом индекса цен			% к ВВП			
	2018	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
Всего	8 532,1	8 635,9	9 017,4	9 328,1	101,2	104,4	103,4	97,0	100,6	99,5	8,4	8,2	8,1	7,9
Общегосударственные вопросы	117,4	119,0	120,7	123,8	101,3	101,4	102,6	97,1	97,7	98,6	0,1	0,1	0,1	0,1
Международные отношения и сотрудничество	0,0	0,0	0,0	0,0	87,5	104,5	100,0	83,9	100,7	96,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Другие общегосударственные вопросы	117,4	118,9	120,7	123,7	101,3	101,4	102,6	97,1	97,7	98,6	0,1	0,1	0,1	0,1
Образование	0,1	0,1	0,1	0,1	130,6	77,9	104,0	125,2	75,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Социальная политика	8 414,6	8 516,8	8 896,7	9 204,3	101,2	104,5	103,5	97,0	100,6	99,5	8,3	8,1	8,0	7,8
Пенсионное обеспечение	7 349,3	7 587,9	7 940,9	8 210,1	103,2	104,7	103,4	99,0	100,8	99,4	7,3	7,2	7,2	6,9
Социальное обеспечение населения	532,0	545,0	561,2	576,3	102,4	103,0	102,7	98,2	99,2	98,8	0,5	0,5	0,5	0,5
Охрана семьи и детства	341,4	325,4	336,8	347,3	95,3	103,5	103,1	91,4	99,7	99,1	0,3	0,3	0,3	0,3
Прикладные исследования в области соц. политики	0,1	0,1	0,1	0,1	98,1	100,0	100,0	94,1	96,3	96,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Другие вопросы в области социальной политики	191,8	58,4	57,7	70,5	30,4	98,9	122,1	29,2	95,3	117,4	0,2	0,1	0,1	0,1

Примечание: 2018 г. - расчёты на данных Федерального закона от 05.12.2017 N 362-ФЗ (ред. от 03.07.2018) "О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов"; 2019-2021 гг. – расчеты на данных проекта федерального закона " О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов". Данные об индексе цен и ВВП – базовый вариант Прогноза.

Размер страховой пенсии, страховой пенсии по старости и социальной пенсии в 2017-2021 гг.

	2017	2018	2019	2020	2021
Средний размер страховых пенсий по старости неработающих пенсионеров, руб.	13810	14414	15367	16284	17212
Средний размер страховых пенсий по старости неработающих пенсионеров, % к предыдущему году	-	104,4	106,6	106,0	105,7
Реальный размер страховых пенсий по старости неработающих пенсионеров, % к предыдущему году	-	100,9	102,2	102,1	101,6
Средний размер страховых пенсий по старости неработающих пенсионеров, % к 2017 г.	100,0	104,4	111,3	117,9	124,6
Реальный размер страховых пенсий по старости неработающих пенсионеров, % к 2017 г.	-	100,9	103,2	105,3	107,1
Средний размер страховых пенсий по старости неработающих пенсионеров, % от прожиточного минимума пенсионера	166,1	169,3	173,7	179,2	182,4
<i>Справочно:</i>					
<i>Индексация социальных пенсий, пенсий по государственному пенсионному обеспечению (с 1 апреля)</i>	-	2,9	2,4	3,9	2,7
<i>Индексация страховой пенсии и фиксированной выплаты к ней неработающим пенсионерам (с 1 января)</i>	-	3,7	7,1	6,6	6,3

Примечание: расчеты на данных базового варианта Прогноза и Пояснительной записки к проекту федерального закона "О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов".

Как отмечено в Пояснительной записке к законопроекту, повышение пенсионного возраста по году в год для мужчин до 65 лет и для женщин до 60 лет позволит направить дополнительные средства на ежегодное увеличение пенсий неработающим пенсионерам выше уровня инфляции. Так, в соответствии с базовым вариантом Прогноза реальный размер страховых пенсий по старости неработающим пенсионерам в 2019-2021 гг. составит соответственно 102,2%, 102,1% и 101,6% (см. Табл. 28). К 2021 г. средний размер страховых пенсий неработающим пенсионерам увеличится относительно 2017 г. на 24,7% (в реальном выражении – на 7,1%) и составит 182,4% от прожиточного минимума пенсионера (для сравнения: в 2017 г. – лишь 166,1%).

В то же время важно отметить, что рост среднего размера всех назначенных пенсий в период 2019- 2021 гг. будет менее значительный в силу того, что индексация социальных пенсий и пенсий по государственному пенсионному будет осуществляться в соответствии с индексом роста прожиточного минимума пенсионера за предыдущий год и составит в 2019 г. 2,4%, в 2020 г. – 3,9% и 2021 г. – 2,7%, а индексация страховых пенсий работающим пенсионерам проводится в указанный период не будет.

Объем трансфертов из федерального бюджета Пенсионному фонду РФ по разделу «Пенсионное обеспечение» снизится с 2,23% ВВП в 2019 г. до 1,95% ВВП 2021 г. (см. Табл. 26). В том числе снизится относительно ВВП совокупный объем трансфертов, связанных с выплатой страховых пенсий (на валоризацию величины расчетного пенсионного капитала, возмещение расходов по выплате страховых пенсий в связи с зачетом в страховой стаж нестраховых периодов, компенсацию выпадающих доходов в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов и на обязательное пенсионное страхование) с 1,77% ВВП в 2019 г. до 1,50% ВВП 2021 г. Установление с 2019 г. тарифа страховых взносов в размере 22% + 10% приведет к снижению в 2019 г. трансферта на компенсацию выпадающих доходов и увеличению трансферта на обязательное пенсионное страхование.

Расходы бюджета Пенсионного фонда РФ на выплату страховых пенсий сократятся с 6,60% ВВП в 2019 г. до 6,39% ВВП в 2021 г.

В соответствии с Проектом бюджета ПФР в 2019-2021 гг. расходы бюджета Пенсионного фонда РФ на социальное обеспечение населения и на охрану семьи и детства снизятся в реальном выражении (соответственно: на 0,8-1,8% и на 0,3-8,6%). В частности, сократятся в реальном выражении расходы на поддержку граждан, подвергшихся воздействию радиации (на 1,4-4,0%), инвалидов (на 1,1-2,3%), ветеранов ВОВ и боевых действий (на 1,1-2,7%), а также расходы на предоставление материнского капитала для семей с детьми (на 0,3-8,6%). Кроме того, в силу ожидаемого роста реального размера страховых пенсий по старости неработающим пенсионерам, сократиться объем расходов федерального бюджета на предоставление социальных доплат к пенсии неработающим пенсионерам (на 11,6-12,8% в реальном выражении).

В период 2019-2021 гг. будет наблюдаться небольшой рост в реальном выражении объема компенсационных выплат лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами и детьми-инвалидами, (на 0,3-0,8%), что связано с прогнозируемым ростом численности получателей данных выплат. В то же время, размеры указанных компенсационных выплат останутся неизменными в номинальном выражении. Размер выплаты по уходу за нетрудоспособными гражданами сохранится на уровне 1200 руб., утверждённом в 2008 г., и снизиться к 2021 г. в реальном выражении относительно 2008 г. на 55,7%. Размер выплат родителям, ухаживающим за детьми- инвалидами, останется в размере 5500 руб. (утверждённом в 2013 г.) и снизиться к 2021 г. в реальном выражении относительно 2013 г. на 36,8%.

В целом проведение пенсионной реформы с 2019 г. приведет к снижению в период с 2019 г. по 2021 г. зависимости бюджета Пенсионного фонда РФ от трансфертов из федерального бюджета и росту размеров страховых пенсий по старости

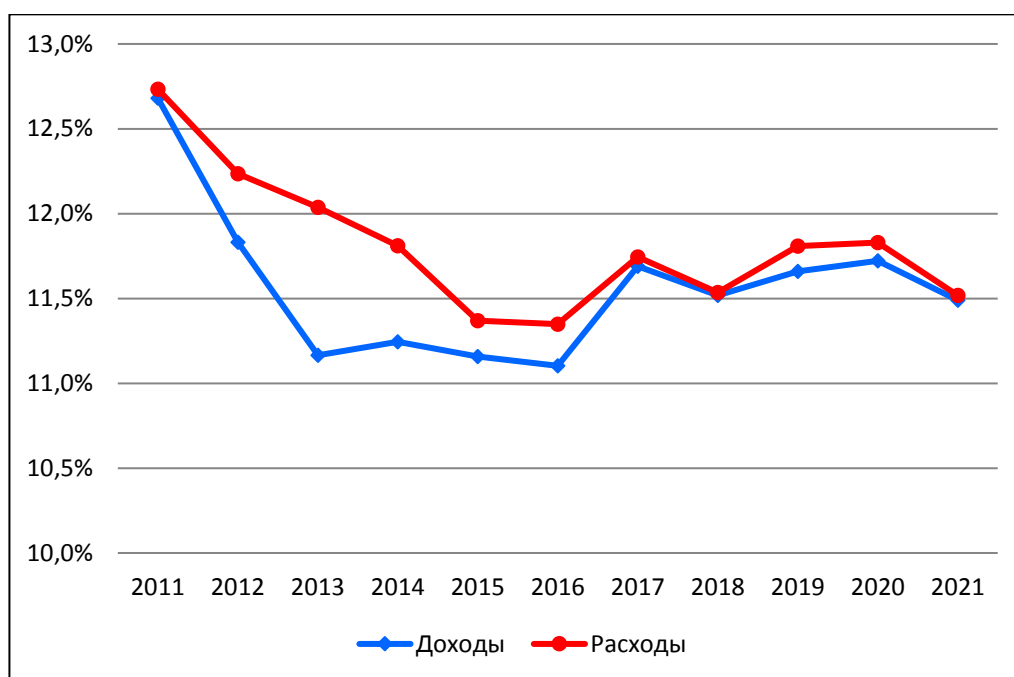
неработающих пенсионеров в реальном выражении и относительно величины прожиточного минимума пенсионера.

6 Финансовые взаимоотношения с регионами

Сбалансированность региональных бюджетов

В 2019-2021 гг. доходы и расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации должны составить (11,7 - 11,8% ВВП), что близко к уровню 2017 г., но при несколько более высоком уровне бюджетного дефицита, который составит 0,11-0,15% ВВП (см. Рис. 5). К 2021 г., как ожидается, доходы и расходы снизятся до 11,5% ВВП, а бюджеты будут практически сбалансированными.

Относительно высокие показатели доходов консолидированных бюджетов регионов при относительно сбалансированных бюджетах в 2017-2018 гг. позволяют говорить о реалистичности данного прогнозного сценария.



Источник: Федеральное казначейство, Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», расчеты авторов.

Рис. 5. Доходы и расходы КБ субъектов РФ, % ВВП

Трансферты регионам

В табл. 30 представлены данные по структуре и динамике межбюджетных трансфертов регионам из федерального бюджета, которые демонстрируют, что в 2019 г. как реальный их объем (в долях ВВП), так и их доля в общей сумме расходов федерального бюджета продолжают расти, но в 2020–2021 гг. начнут снижаться. В результате к 2021 году реальный объем трансфертов опустится до минимального с 2001 года уровня в 1,7% ВВП.

Межбюджетные трансферты в 2013–2021 гг.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
% к ВВП									
ВСЕГО	2,0	2,0	1,9	1,8	1,8	1,9	2,0	2,0	1,7
Дотации, в т.ч.:	0,8	1,0	0,8	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8
на выравнивание бюджетной обеспеченности	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
на обеспечение сбалансированности бюджетов	0,2	0,4	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
Субсидии	0,7	0,5	0,5	0,4	0,5	0,4	0,5	0,6	0,4
Субвенции	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
Иные межбюджетные трансферты	0,1	0,1	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2
ВСЕГО без субвенций	1,7	1,6	1,5	1,4	1,5	1,6	1,6	1,6	1,4
% от общего объема расходов федерального бюджета									
ВСЕГО	11,2	10,8	10,3	9,6	10,3	11,4	11,6	11,3	10,1
Дотации, в т.ч.:	4,6	5,2	4,2	4,0	4,6	5,3	4,9	4,6	4,5
на выравнивание бюджетной обеспеченности	3,1	3,0	3,1	3,1	3,7	3,7	3,7	3,6	3,5
на обеспечение сбалансированности бюджетов	1,3	2,2	1,0	0,8	0,8	1,5	1,1	1,0	1,0
Субсидии	3,9	2,8	2,6	2,2	2,6	2,4	3,2	3,3	2,4
Субвенции	2,1	2,1	2,2	2,0	2,0	2,1	2,1	2,1	2,0
Иные межбюджетные трансферты	0,7	0,8	1,4	1,3	1,1	1,5	1,5	1,4	1,2
ВСЕГО без субвенций	9,1	8,8	8,1	7,5	8,3	9,2	9,5	9,3	8,1
% от общего объема трансфертов									
ВСЕГО	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Дотации, в т.ч.:	40,9	48,2	40,6	41,9	44,9	46,5	42,4	40,6	44,4
на выравнивание бюджетной обеспеченности	28,1	27,4	30,4	32,8	36,4	33,0	32,2	31,5	34,3
на обеспечение сбалансированности бюджетов	12,0	20,1	9,5	8,4	7,9	13,0	9,7	8,6	9,6
Субсидии	34,7	25,5	25,0	22,7	24,8	21,2	27,2	29,1	23,9
Субвенции	18,4	19,2	21,0	21,3	19,3	18,7	18,0	18,0	19,6
Иные межбюджетные трансферты	6,0	7,1	13,5	14,1	11,0	13,5	12,5	12,2	12,1
ВСЕГО без субвенций	81,6	80,8	79,0	78,7	80,7	81,3	82,0	82,0	80,4

Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», Федеральное казначейство, Минфин России, Росстат, расчеты авторов.

Сокращение реального объема межбюджетных трансфертов не приведет к сокращению реального объема доходов консолидированных региональных бюджетов, которые в 2021 г. останутся на уровне 2018 г. (трансферты за тот же период сократятся на 0,23% ВВП – с 1,93% ВВП до 1,70% ВВП). Без учета субвенций реальный объем региональных доходов практически не изменится, а объем межбюджетных трансфертов сократится на 0,2% ВВП. Снижение реального объема межбюджетных трансфертов (особенно в части, не связанной с предоставлением субвенций), создает риски роста дифференциации регионов по уровню бюджетной обеспеченности после предоставления всех трансфертов. В наибольшей степени от этого могут пострадать регионы с наименьшим уровнем бюджетной обеспеченности (республики Северного Кавказа,

Республика Алтай, Республика Тыва, Камчатский край, Республика Калмыкия, Чукотский автономный округ, Республика Бурятия и др.).

В целях сокращения дифференциации уровня бюджетной обеспеченности с 2017 г. был централизован 1 п.п. налога на прибыль организаций, который в дальнейшем перераспределялся между субъектами Российской Федерации через дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, а также другие виды дотаций. В 2017 г. по сравнению с 2016 г. это позволило увеличить общий объем выравнивающих дотаций на 0,1% ВВП. Законопроектом предусмотрено продление данной меры до 2024 г., однако, в соответствии с представленным Прогнозом, уже к 2021 г. объем выравнивающих дотаций сократится до 0,6% ВВП. Это исключает выравнивающий эффект от перераспределения части налога на прибыль организаций и может привести к росту дифференциации регионов по уровню бюджетной обеспеченности.

Реальный объем дотаций на обеспечение сбалансированности в 2019–2021 гг. будет чуть выше уровня 2017 г. (табл. 29). Около половины этого объема составляют средства, направляемые на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы.

В бюджете 2019–2021 гг. будут предусмотрены также дополнительные дотации в объеме около 20 млрд руб. за достижение наивысших темпов налогового потенциала.

Реальный объем субсидий регионам значительно возрастет в 2019–2020 гг. (0,5% ВВП и 0,6% ВВП соответственно) по сравнению с 2018 г. (0,4% ВВП), а в 2021 г. вернется к уровню 2018 г. Указанный рост связан с необходимостью реализации в регионах федеральных стратегических приоритетов, в том числе предусмотренных майским Указом Президента РФ.

Объем иных межбюджетных трансфертов в рассматриваемом периоде постепенно сокращается с 0,3 до 0,2% ВВП. Это достигается путем перевода отдельных трансфертов в форму межбюджетных консолидированных субсидий, предоставления грантов государственным (муниципальным) учреждениям либо путем осуществления прямых выплат гражданам.

В целом в структуре межбюджетных трансфертов можно отметить общую тенденцию к *снижению доли нецелевой финансовой помощи* (с 46,5% в 2018 г. до 44,4% к 2020 г.), что в первую очередь обусловлено ростом реального объема субсидий и субвенций и снижением реального объема дотаций. В целом это будет способствовать снижению гибкости региональных властей в проведении собственной бюджетной политики.

Бюджетные кредиты

В 2017 г. Президент РФ анонсировал программу реструктуризации накопленных бюджетных кредитов регионов, срок которой составляет 7 лет, а для отдельных регионов с наибольшей накопленной суммой кредитов – до 12 лет. В соответствии с этой программой предоставление новых бюджетных кредитов с 2018 г. практически прекращается: в 2019–2020 гг. он составит 1,4 млрд руб. и 0,9 млрд руб. соответственно (таблица 31). В 2021 г. предоставление бюджетных кредитов регионам не планируется.

Динамика бюджетных кредитов в соответствии с законами о федеральном бюджете, млрд руб.

	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Закон о федеральном бюджете на 2016 г.	310,0					
Закон о федеральном бюджете на 2017-2019 гг.		200,0	200,0	50,0		
Закон о федеральном бюджете на 2018-2020 гг.			1,9	1,5	1,0	
Законопроект				1,4	0,9	-

Политика минимизации предоставления бюджетных кредитов должна способствовать отказу регионов от неэффективных расходов и повышению сбалансированности бюджетов. Однако регионам одновременно приходится искать источники средств для реализации решений, принимаемых на федеральном уровне («майские» президентские указы), а также рефинансирования накопленного долга. В условиях недоступности дешевых бюджетных кредитов субъекты будут вынуждены прибегать к наращиванию коммерческого долга. В настоящее время наиболее «проблемными» регионами с точки зрения накопленных объемов бюджетных кредитов являются Республика Мордовия, Республика Хакасия, и Смоленская область.

Несмотря на возможные проблемы для ряда регионов от реализации этих мер, стоит отметить, что постепенный отказ от использования бюджетного кредитования представляется правильным решением, освобождающим федеральный бюджет от выполнения несвойственных ему кредитных функций.

По итогам рассмотрения параметров межбюджетных отношений на 2019–2021 гг. можно заключить об изменении тенденций в структуре финансовой помощи регионам по сравнению с текущим законом о бюджете: на смену росту доли нецелевых трансфертов в общем объеме межбюджетных трансфертов приходит ее сокращение, что не будет способствовать повышению прозрачности межбюджетных отношений, а также повышению гибкости региональных властей в проведении собственной бюджетной политики. Опасение вызывает также тенденция к сокращению общего реального объема межбюджетных трансфертов регионам к 2021 г., что приведет к сокращению общего объема доходов региональных и местных бюджетов в реальном выражении, росту бюджетного неравенства, а также сокращению инвестиционных расходов субнациональных бюджетов.

В целях минимизации негативных последствий для регионов от снижения реального объема межбюджетных трансфертов представляется целесообразным рассмотреть вопрос о передаче на федеральный уровень с 2020 г. расходов по уплате страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения (около 0,7% ВВП), являющегося в настоящее время расходным обязательством субъектов Российской Федерации.