



ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное автономное образовательное  
учреждение высшего образования

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ



МЯСНИЦКАЯ УЛ., Д.20, МОСКВА, РОССИЯ, 101000, ТЕЛ: 8 (495) 771-32-32, ФАКС: 8 (495) 628-79-31, E-MAIL: HSE@HSE.RU, WWW.HSE.RU  
ОКПО 17701729, ОГРН 1027739630401, ИНН/КПП 7714030726/770101001

12.10.2018 № 6.18.1-13/1210-01

на № 37-6/483 от 02.10.2018

Председателю Комитета по бюджету и  
Налогам Государственной Думы  
Федерального собрания Российской  
Федерации седьмого созыва

А.М. МАКАРОВУ

О направлении отзыва

Уважаемый Андрей Михайлович!

В ответ на Ваш запрос от 2 октября 2018г. № 3.7-6/983 направляю отзыв на проект федерального закона № 556362-7 «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», подготовленный экспертами Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Приложение: на <sup>15</sup>л. в 1 экз.

Ректор

*С уважением*

Я.И. Кузьминов

Якобсон Л.И. 495 628 04 21

## **Отзыв на проект федерального бюджета на 2019-2021 гг.**

Проект Закона о бюджете на 2019 – 2021 годы открывает качественно новый этап российской бюджетной политики. В предыдущие несколько лет во главу угла ставилось достижение бюджетной консолидации и сбалансированности бюджета при низких ценах на нефть, для чего был внедрен новый механизм бюджетного правила. Главное отличие бюджета на предстоящую трехлетку – появление 12 национальных проектов и комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры как инструментов для достижения стратегических целей развития, обозначенных в Указе Президента РФ № 204 от 7 мая 2018 года.

### **1. Макроэкономический прогноз**

Изменение концепции бюджетной политики, в частности, выражается в том, что **в основу бюджета впервые заложены параметры не консервативного, а целевого сценария, который предполагает реализацию комплекса мер по повышению темпов экономического роста.** Согласно сценарию, рост ВВП к 2021 г. ускорится с 1,3-1,8% в 2017-2019 гг. до 3,1% в 2021 г. и до 3,3% в 2023-2024 гг., то есть существенно выше устоявшихся темпов роста (около 1,5% в год). Такой результат предполагается достичь за счет опережающего роста инвестиций в основной капитал и эффективной реализации 12 национальных проектов. В беспрецедентно сжатые сроки предполагается добиться существенных улучшений по целому ряду направлений, чего не удавалось сделать на протяжении многих лет. Консервативный сценарий отличается лишь менее благоприятными **внешними условиями:** более низкими ценами на нефть и темпами роста мирового ВВП – значительное ускорение роста российской экономики заложено и здесь. Таким образом, прогноз предполагает **безальтернативность полноты и успешности осуществления не только планируемых мер налогово-бюджетного характера (фиксация налоговых условий, налоговые послабления при осуществлении инвестиций и экспорта, нефтегазовый налоговый маневр, создание Фонда развития и другие), но и комплекса институциональных преобразований, направленных на улучшение инвестиционного климата, в том числе снижение административного и силового давления на бизнес.**

С учетом сказанного прогноз следует оценить как **однозначно требующий быстрого и резкого повышения эффективности деятельности как государственных органов, так и участников экономического оборота.** Это особенно очевидно в свете того, что в базовом сценарии **примерно двукратное ускорение темпов роста экономики** наблюдается на фоне значительного ухудшения внешних условий. Обычно улучшение

условий ведения бизнеса и другие меры стимулирующего характера, если они не сопровождаются резким смягчением бюджетной или денежно-кредитной политики, приводят к более плавному улучшению динамики ВВП. Рост мирового ВВП, согласно прогнозу, замедлится с 3,7% в 2017 г. и 3,9% в 2018 г. до 3,2% в 2024 г. Рост цен на нефть в реальном выражении на 24-29% в 2017-2018 гг. сменится их снижением на 6% в среднем в 2019-2024 гг. Между тем рост российской экономики сильно зависит от мирового ВВП, влияющего на физические объемы российского экспорта, а эффект цен на нефть далеко не полностью устраняется бюджетным правилом: существенная часть доходов экспортеров ТЭК и тем более металлургических предприятий этим правилом не затрагивается.

**Рис. 1.1 Динамика ВВП России и внешних факторов экономического роста в базовом сценарии**



Источник: МЭР, расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ

Базовый сценарий прогноза предусматривает **повышение инфляции до 3,4% по итогам 2018 г. и 4,3% в 2019 г.**, что представляется **чрезмерно оптимистичным**. Мы оцениваем уровень инфляции в 2018 году в **3,8-4,2%** и **более 5,0% в 2019 г.** Один только эффект низкой базы второго полугодия 2017 г. по-видимому приведет к повышению инфляции по итогам 2018 г. не менее, чем до 3,6%. Если прибавить к этому слабый урожай, значительное ослабление рубля за последние 6 месяцев (10% по номинальному эффективному курсу и 18% к доллару), которое ещё только частично перешло в потребительские цены, и подготовку к повышению НДС с 2019 г., то появляется **риск превышения инфляцией уровня 4,0% по итогам года**. Аналогично, в 2019 г. эффект повышения НДС с 18 до 20% в сочетании со слабым рублём, повысившейся месячной инфляцией и ростом инфляционных ожиданий создают **риски превышения инфляцией уровня в 5,0% по итогам года**. По состоянию на конец сентября 2018 г. ключевая ставка составляет 7,5% при прогнозе инфляции на ближайший год в 5,25%, т.е. вследствие роста

прогнозируемой инфляции нынешние параметры денежно-кредитной политики стали соответствовать **нейтральной политике** (ключевая ставка на уровне инфляции плюс 2-3 п.п.), которая в ближайшей перспективе не приводит к снижению инфляции.

Закладываемая в базовом сценарии **траектория цен на нефть** не вполне соответствует последним тенденциям. Нефть в сентябре подорожала до 78 долл./барр. против 70 долл./барр. в прогнозе, что предполагает корректировку прогнозных значений как в 2018 г., так и, как минимум, в 2019 г. В 2018 году можно ожидать среднегодовую цену нефти на уровне 72-73 долл./барр. против 69,6 долл./барр. в прогнозе, хотя это не столь существенно по сравнению с влиянием изменения котировок цены нефти на прогноз на 2019 г. Вероятность того, что цены на нефть опустятся с более чем 80 долл./барр. до предусматриваемых прогнозом 63,4 долл./барр. в среднем в 2019 г. не так высока.

Стоит отметить и то, что **использование Минэкономразвития форвардных кривых для составления прогноза нефтяных цен на 6 лет** (и вообще больше, чем на год) **должно быть аргументировано**, поскольку обоснованность такого подхода при всех его преимуществах вызывает вопросы у ряда исследователей<sup>1</sup>. Если все же использовать данный подход, то необходимо учесть, что **форвардная кривая, как правило, сдвигается вместе с изменением текущих котировок**. Следовательно, **сильное повышение цен на нефть в сентябре должно привести и к довольно существенному сдвигу всей прогнозной траектории «вверх»**.

В прогнозе **вызывает некоторые вопросы структура валового накопления в базовом сценарии**. Согласно прогнозу, валовое накопление основного капитала с 2020 г. растет высокими темпами, что приводит к повышению его доли в ВВП до 27% в 2024 г. Однако доля изменения запасов в ВВП опускается с 2,2% в 2017 г. и 1,9% в 2018 г. до 0,8% в 2020-2024 гг., хотя ранее этот показатель опускался так сильно только в периоды кризиса. В среднем же за 2000-2017 гг. доля изменения запасов в ВВП составила около 1,8% и столько же – за период с 2012 г. В прогнозе фигурирует сравнительно небольшое уменьшение доли изменения запасов в ВВП (-1,2 п.п.), но вклад этого фактора в прирост реального ВВП в 2019-2024 гг. оценивается в среднем в -0,6 п.п., хотя в долгосрочной перспективе среднее значение этого показателя должно быть близко к нулю. С учетом проблемности статистики по запасам и разработки новых подходов к их оценке этим двум явлениям может найтись какое-то объяснение, но оно должно быть представлено в тексте.

---

<sup>1</sup> См., к примеру, исследование Экономического Института Энергетики Японии: <https://eneken.ieej.or.jp/data/2720.pdf>

**Таблица 1.1. Динамика валового накопления в базовом сценарии**

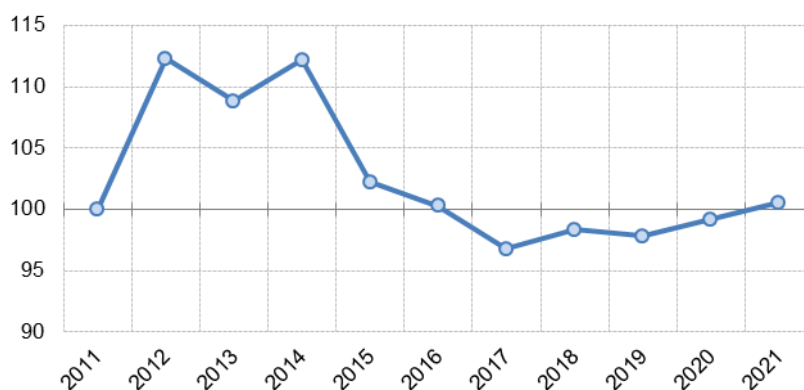
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Доли в ВВП, %</b>								
валовое накопление	23,9	23,2	23,4	24,4	25,5	26,5	27,2	27,9
валовое накопление основного капитала	21,7	21,3	22,1	23,7	24,7	25,6	26,4	27,2
изменение запасов	2,2	1,9	1,4	0,7	0,9	0,9	0,9	0,7
<b>Приросты, %</b>								
валовое накопление	7,4	0,5	-1,0	3,0	5,4	4,6	4,1	3,5
валовое накопление основного капитала	4,3	2,9	3,1	7,5	6,9	6,6	6,4	6,1
изменение запасов	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Вклады в прирост ВВП, п.п.</b>								
валовое накопление	1,7	0,1	-0,2	0,7	1,3	1,2	1,1	1,0
валовое накопление основного капитала	0,9	0,6	0,7	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6
изменение запасов	0,8	-0,5	-0,9	-1,0	-0,3	-0,5	-0,6	-0,7

Источник: МЭР, Росстат, расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ

## **2. Основные параметры федерального бюджета**

**В качестве ресурсного обеспечения национальных проектов на ближайшую трехлетку запланирован весьма умеренный рост расходов федерального бюджета как в номинальном, так и в реальном выражении.** В результате эффективно проведенной бюджетной консолидации ожидаемый объем федеральных расходов в неизменных ценах в 2018 г. оказывается на 14% ниже расходов 2014 года и на 6% ниже расходов 2011 года. В соответствии с проектом федерального бюджета к 2021 году они выйдут всего лишь на уровень 2011 года (Рис. 2.1). При этом объемы расходов федерального бюджета по отношению к ВВП в 2019-2021 гг. лишь стабилизируются на уровне около 17% ВВП (более низком чем в 2011-2016 гг.).

**Рис. 2.1. Динамика расходов федерального бюджета в 2011-2021 гг. в ценах 2011 г. (2011 г.=100%)**



Источник: Минфин РФ, Росстата

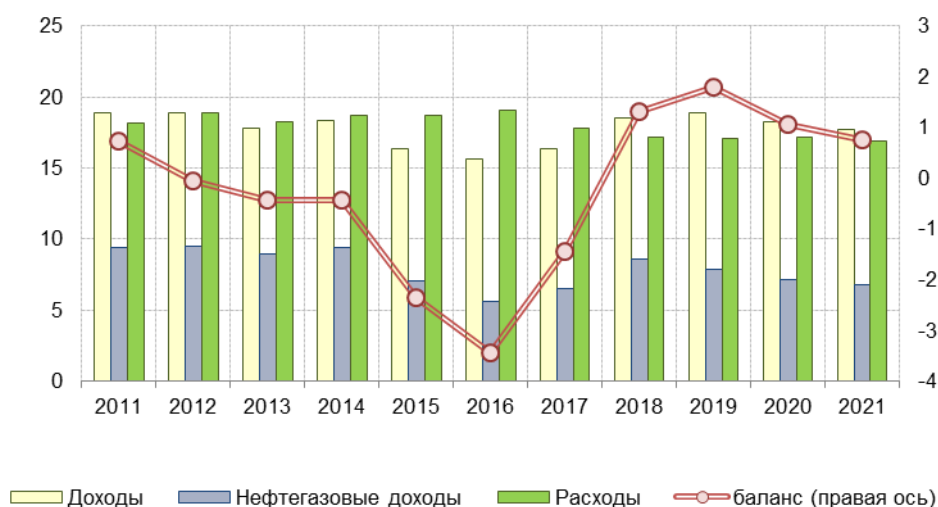
**В доходной части бюджета законопроект предусматривает существенные структурные изменения, формирующие новые налоговые условия для нефтегазового и других секторов экономики. Так в 2019-2021 гг. будет продолжаться налоговый маневр в нефтегазовой отрасли. В соответствии с этим маневром будет осуществляться поэтапное повышение НДС на нефть при сокращении экспортных пошлин. К 2024 г. экспортная пошлина на нефть должна обнулиться. С 2019 г. вводится специальный корректирующий коэффициент на ставки экспортных пошлин на нефть. Далее, с 2019 г. вводится отрицательный акциз на нефтяное сырье, направляемое на нефтепереработку, с целью недопущения резкого увеличения внутренних цен на нефтепродукты. Наконец, с 2019 г. вводится налог на дополнительный доход. Суммарное влияние на объем нефтегазовых доходов всех изменений законодательства существенно различается по годам. В 2019 г. в результате всех законодательных нововведений нефтегазовые доходы сократятся на 39,3 млрд руб., зато в 2020 и 2021 гг. вырастут соответственно на 254 и 225 млрд руб. В целом же, в соответствии с прогнозами Минфина, доля нефтегазовых доходов в ВВП будет снижаться с 8,6% в 2018 г. до 7,8% в 2019 г., 7,2% в 2020 г. и 6,8% в 2021 г. Такое сокращение обусловлено прогнозируемым снижением цен на нефть в 2019-2021 гг., почти стабильными уровнями экспорта в физическом выражении и стабильным в реальном выражении курсе рубля, заложенном в прогноз. Нужно учесть, что более слабый рубль при прочих равных обеспечит более высокие уровни нефтегазовых поступлений в бюджет.**

**Уровень ненефтегазовых доходов относительно ВВП, в отличие от нефтегазовых доходов, в 2019-2021 гг. существенно увеличивается по сравнению с 2018 г. Основным фактором здесь выступает увеличение поступлений от**

**внутреннего НДС и НДС на импорт.** В 2019 г. и в последующие годы за счет увеличения ставки НДС дополнительные поступления в бюджет составят почти 500 млрд. руб. Отметим, что эти дополнительные доходы, помимо увеличения общих ресурсов бюджета, уменьшают зависимость от нефтегазовых доходов, однако имеют отрицательные макроэкономические последствия. Повышение ставки НДС станет одним из ключевых факторов ускорения инфляции, а также сокращения ресурсов в распоряжении предприятий и населения в 2019 году, что негативно скажется на реальной динамике потребления и инвестиций, и, в конечном счете, на темпах экономического роста.

С учетом изменений в доходной и расходной частях бюджета при ценах на нефть около 60 долларов за барр. в 2019-2021 гг. формируется устойчивый бюджетный профицит. Основные бюджетные показатели в % к ВВП за 2011-2021 гг. представлены на Рис.2.2.

**Рис. 2.2. Доходы, расходы и бюджетный дефицит (в % к ВВП)**



Источник: Минфин РФ, Росстат

Затраты на финансовое обеспечение реализации Указа № 204 прямо отражены в структуре бюджетных расходов. Их общий объем довольно значителен и составляет 1,1-1,2% ВВП в год, однако, поскольку эти ресурсы распределены на 12 национальных проектов и комплексный план развития инфраструктуры, на каждое из приоритетных направлений приходится весьма ограниченный объем средств. В особенности это касается приоритетов в сфере человеческого капитала. Двенадцать

национальных проектов разбиты на федеральные проекты, которые затем интегрированы в структуру соответствующих государственных программ.

С учетом этих изменений **умеренный рост расходов федерального бюджета не сопровождается существенным изменением их сложившейся структуры с преобладанием затрат на управление, силовой блок и недофинансированием расходов на человеческий капитал** (Таблица 2). Тем не менее, можно отметить, что относительный уровень расходов на оборону в 2020-2021 годах возвращается к показателям 2012 г. Сокращаются относительно ВВП расходы на национальную экономику и социальную политику. Последнее связано с **сокращением трансферта Пенсионному фонду. Однако в материалах бюджета причины изменения в объеме трансферта описаны недостаточно подробно.** В июне 2018 года было объявлено о начале с 2019 года реформы, предполагающей поэтапное увеличение пенсионного возраста и темпов индексации пенсий для нынешних пенсионеров. Эти решения окажут влияние как на доходную, так и на расходную часть пенсионной системы и соответственно на размер трансферта из федерального бюджета. Следует отметить, что преобразования в пенсионной сфере увеличивают потребность в расходах по другим направлениям, необходимых для смягчения социальных последствий принятых решений.

**Таблица 2.1. Структура расходов федерального бюджета в 2014-2021 годах (в % к ВВП)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Расходы, всего	18,7	18,7	19,1	17,8	17,0	17,1	17,2	16,9
Общегосударственные вопросы	1,2	1,3	1,3	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3
Национальная оборона	3,1	3,8	4,4	3,1	3,0	2,8	2,7	2,7
Национальная безопасность	2,6	2,4	2,2	2,1	2,1	2,1	2,0	2,0
Национальная экономика	3,9	2,8	2,7	2,7	2,4	2,5	2,3	2,3
ЖКХ	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Охрана окружающей среды	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Образование	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,7



Культура, кинематография	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Здравоохранение	0,7	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,8	0,7
Социальная политика	4,4	5,1	5,3	5,4	4,6	4,6	4,4	4,0
Физическая культура и спорт	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
СМИ	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Обслуживание гос. долга	0,5	0,6	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0
Межбюджетные трансферты	1,0	0,8	0,8	0,9	1,0	0,9	0,8	0,8
Условно утвержденные расходы						0,0	0,4	0,8

Источник: Минфин РФ, Росстат

**В связи с этим основным вызовом бюджетной политики на ближайшую трехлетку становятся повышенные требования к эффективности расходов, связанных с достижением национальных целей развития. Если не иметь в виду конкретных мер по повышению эффективности, которые пока в материалах бюджета не представлены, средства, выделенные по целому ряду приоритетных направлений, представляются недостаточными.**

В части эффективности расходования бюджетных средств, обращает внимание, что по ряду включенных в бюджет национальных проектов основной объем ресурсов пока находится в нераспределенном резерве. Во многом это объясняется сжатыми сроками разработки проектов. В комплексном плане модернизации и расширения магистральной инфраструктуры основным видом расходов является финансирование коммуникаций между центрами экономического роста. Необходимых пояснений в представленных материалах нет, поэтому непонятно, о каких центрах экономического роста идет речь. Более полная детализация проектов, предоставленная уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, а также проработка их с экспертным сообществом и общественностью положительно скажутся на качестве расходования средств бюджета.

Финансирование федеральных проектов, входящих в структуру национальных проектов, будет осуществляться за счет дополнительных налоговых источников, перераспределения средств внутри государственных программ, а также за счет дополнительных заимствований. **Цена планируемого роста расходов уже достаточно высока:** это и рост стоимости новых заимствований в условиях ухода иностранных инвесторов с российского рынка ОФЗ и повышения инфляционных рисков, и отрицательный макроэкономический эффект от повышения НДС.

С 2017 года федеральный бюджет исполняется в условиях нового бюджетного правила. В 2018 году это **правило было модифицировано**, ему был придан еще более контрциклический характер. Последнее **означает расчетное увеличение дополнительных нефтегазовых доходов при цене нефти, превышающей базовую** (40 долл. за баррель с ежегодной индексацией на инфляцию в США). В 2018 году, при достаточно высоких ценах на нефть (в январе-июне средняя цена нефти марки URALS составила 69 долл./барр) в соответствии с бюджетным правилом в Фонд национального благосостояния будет направлено около 3 трлн руб. доходов федерального бюджета.

**В 2019 г. и на период до 2024 г. бюджетное правило будет вновь модифицировано за счет увеличения лимита внутренних заимствований**, в то время как действующее бюджетное правило предусматривает базовый объем заимствований лишь в объеме процентных расходов бюджета. В проекте бюджета на 2019-2021 гг. общий объем заимствований превышает процентные расходы на 650-700 млрд. руб. В этой связи актуальным становится вопрос о возможности осуществления заимствований в заявленном объеме и о цене внутренних и внешних заимствований. **Побочным негативным эффектом от расширения государственных заимствований может стать рост процентных ставок на рынке частных и региональных облигаций.**

Тем не менее, недостаток ресурсов заставляет ставить вопрос о поиске дополнительных источников финансирования расходов на реализацию Указа. Мы хотели бы обратить внимание на то, что закладываемая в базовом сценарии траектория цен на нефть не вполне соответствует последним тенденциям. В 2018 году можно ожидать среднегодовую цену нефти на уровне 72-73 долл./барр. Вероятность того, что цены на нефть опустятся с текущих уровней до предусматриваемых прогнозом 63,4 долл./барр. в среднем в 2019 г. не так высока. Эта тенденция, **во-первых, вновь позволяет ставить вопрос о безопасном для макроэкономической стабильности смягчении бюджетного правила (напомним, что повышение базовой цены с 40 до 45 долл/барр даст бюджету дополнительно около 0,6% ВВП). Во-вторых, при сохранении высоких цен на нефть**

дополнительные финансовые ресурсы могут быть получены также при использовании части средств ФНБ после достижения его ликвидной частью 7% ВВП.

### 3. Национальные проекты<sup>2</sup>

Национальные проекты являются важной составной частью представленных материалов к законопроекту. Однако на момент внесения бюджета в Государственную Думу национальные проекты и распределение внутри них финансовых ресурсов находились в разной степени проработки. Так по проектам «Экология», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Производительность труда и поддержка занятости», «Цифровая экономика», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Международная кооперация и экспорт» значительный объем ресурсов находился в нераспределенном резерве, что делает невозможной надежную оценку финансирования этих проектов на стадии первого чтения. Соответствующие оценки будут даны после появления дополнительной информации.

Уже имеющаяся информация позволила проанализировать адекватность планируемых расходов в основном по таким проектам, как «Демография», «Здравоохранение», «Образование», «Наука». Общий вывод состоит в том, что соответствие выделенных ассигнований поставленным задачам требует дополнительного обоснования. После его появления представленные ниже оценки могут быть уточнены и дополнены.

#### 3.1 Демография

По разделу «Социальная политика» предусмотрено сокращение расходов с 4,6% ВВП до 4,0% ВВП, и основное снижение (на 0,4 п.п. ВВП) произойдет при переходе от 2020 г. к 2021 г. . Сокращение формируется за счет снижения доли расходов на пенсионное обеспечение: с 3,1% до 2,5% ВВП. В целом эти изменения указывают на то, что основной вклад в индексацию пенсий выше уровня инфляции обеспечивает повышение пенсионного возраста. Несмотря на снижение доли расходов по разделу «Социальная политика», среди всех национальных проектов самые высокие расходы предусмотрены по проекту «Демография», и в целом за три года они составляют

---

<sup>2</sup> Анализ национальных проектов осуществлялся на основе паспортов проектов по состоянию на середину сентября 2018 года

1 531 191,8 млн. руб. Вместе с тем, 1 010 188,2 млн. руб. или 66% от всех расходов на данный национальный проект – это расходы на материнский капитал, которые уже не окажут влияние на динамику суммарного коэффициента рождаемости, поскольку потенциал воздействия данной меры на прирост этого показателя уже исчерпан.

**Предоставление субъектам Российской Федерации субвенций на осуществление ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка – в 2019 году в объеме 48 591,1 млн. рублей, в 2020 году – 58 359,7 млн. рублей, в 2021 году – 60 661,9 млн. рублей окажет позитивное влияние на сокращение бедности.** Если сравнивать с ситуацией до введения данного пособия, то эффект снижения бедности за счет данной меры социальной поддержки оценивается на уровне 0,5-0,3% от общей численности населения. Однако эффект позитивного влияния на бедность от таких пособий проявляется единожды, в момент введения пособия, поэтому он исчерпается уже в 2018 г. и в дальнейшем будет корректироваться изменениями в демографической структуре. Изменения эти таковы, что данный эффект будет ослабляться: если в 2019 г. численность получателей данного пособия прогнозируется на уровне 237,7 тыс. семей, то к 2021 г. она сократится до 180,9 тыс. чел.

**Новым для федеральной социальной политики является федеральный проект «Старшее поколение», расходы на который за три года составят 41 136,7 млн. руб.** В данном федеральном проекте ресурсы **распределены между социальной защитой и здравоохранением.** В части социальной защиты основной упор сделан на строительство и ремонт стационарных учреждений. Однако основной прирост продолжительности жизни лиц старше пенсионного возраста должны обеспечить изменения в организации и развитии нестационарных форм социального обслуживания, которые охватывают более 80% всех получателей услуг. Если региональные бюджеты не обеспечат необходимые изменения в данном сегменте, целевое значение показателя смертности населения старше трудоспособного возраста не будет достигнуто.

### **3.2 Здравоохранение**

**По разделу «Здравоохранение» с учетом средств национального проекта объем финансирования увеличивается лишь на 0,07 – 0,28 % ВВП в 2019-2021 гг.** С учетом Федерального фонда обязательного медицинского страхования и бюджетов субъектов РФ размер государственных расходов на здравоохранение в 2019-2021 гг. в среднем составит 3,5% ВВП, что существенно меньше целевого показателя расходов на здравоохранение, включенного в Послание Президента Федеральному Собранию от 1.03.2018 (4% ВВП).

В результате следует ожидать **дефицита ресурсов** на выполнение ряда важнейших задач, в том числе на **борьбу с основными причинами смертности**. На проект "Борьба с онкологическими заболеваниями" предусмотрено направить в 2019-2021 гг. 509,4 млрд. руб., что в целом соответствует остроте проблемы. Однако по ряду других не менее важных направлений финансирование существенно ниже. Это прежде всего касается финансирования мер, относящихся к **сердечно-сосудистым заболеваниям**.

Обращает на себя внимание усугубление уже имеющегося **дисбаланса между затратами на первичную медико-санитарную и специализированную помощь** – если на первую планируется всего 32,3 млрд руб. или 4% от общей суммы расходов на национальный проект «Здравоохранение», то на специализированную помощь – 617,0 млрд. руб. или 82%. Развитие системы первичной медико-санитарной помощи требует, по проведённым нами расчётам, не менее 220,9 млрд. руб. дополнительных затрат в 2019-2021 гг.. Вместо этого предусматривается лишь финансирование мероприятий, направленных на устранение имевшего в прошлые годы нерационального сокращения сети ФАП и сельских врачебных амбулаторий в малых и отдалённых поселениях и службы санитарной авиации. Иными словами, **не предусматривается целенаправленное финансирование быстрого и существенного повышения качества первичной медико-санитарной помощи**. Между тем развитие именно этого вида медицинской помощи является в современных условиях главным средством сокращения заболеваемости населения и относительного уменьшения потребности в дорогостоящей специализированной медицинской помощи. В предлагаемом распределении средств федерального бюджета на финансирование национального проекта «Здравоохранение» эти возможности в настоящее время просматриваются недостаточно.

Как и в прошлые плановые периоды сохраняется **дисбаланс в структуре затрат на инструменты развития** – практически все планируемые ресурсы направлены на **приобретение оборудования и строительство**. Не просматриваются позиции обеспечения его **расходуемыми материалами**.

### **3.3 Образование**

**Расходы федерального бюджета на образование в 2019 увеличатся на 0,1% ВВП** (с 0,67% в 2017 году до 0,78%) или на 211 млн руб. в номинальном выражении. Вместе с тем они будут сокращаться в планируемую трехлетку и в 2021 году составят 0,74% ВВП, что лишь на 0,02% ВВП больше, чем планируемый объем расходов по итогам 2018 года. С учетом расходов регионов объем затрат на образование не превысит 3,6% ВВП. В результате выделенных средств, по нашей оценке, **недостаточно, чтобы**

**обеспечить достижение поставленной в Указе цели по обеспечению глобальной конкурентоспособности российского образования, вхождение Российской Федерации в число 10 ведущих стран мира по качеству общего образования.**

Увеличение расходов на образование, прежде всего связано с расходами на реализацию мероприятий в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204: в 2019 году на 103,55 млрд руб., в 2020 году на 94,35 млрд руб., в 2021 году на 4,35 млрд. руб., в том числе на:

- *создание дополнительных мест в яслях - нацпроект «Демография»* в 2019 году на 60,65 млрд. руб., в 2020 году на 37,47 млрд. руб., в 2021 году на 0,091 млрд. руб.;
- *весь нацпроект «Образование»* в 2019 году на 41,43 млрд. руб., в 2020 году на 55,68 млрд. руб., в 2021 году на 3,58 млрд. руб.;
- *создание и функционирование центров непрерывного образования и повышения квалификации на базе творческих вузов - нацпроект «Культура»* в 2019 году на 0,85 млрд. руб., в 2020 году на 0,58 млрд. руб., в 2021 году на 0,68 млрд. руб.

Нацпроект «Образование» включает в себя 10 федеральных проектов, сформулированных по субъектному признаку (школа, ученик, учитель, вуз и т.д.), на которые предусмотрено 347,53 млрд руб. на 3 года. Необходимо отметить, что данный объем – это не только дополнительные бюджетные ассигнования, скорее наоборот: **проекты и мероприятия, которые и ранее были включены в структуру расходов ГПРО.**

Так из 747,61 млрд. руб. за 6 лет реализации нацпроекта, **только половина - дополнительные средства, остальные – перераспределенные с уже существующих мероприятий ГПРО.** Уже финансируемые сегодня проекты и мероприятия могут быть отчасти пересмотрены под новые цели стратегического развития, однако из представленных материалов не ясно, **каким образом это предполагается сделать и, главное, в какой мере этого окажется достаточно.**

Во всяком случае задачу по резкому повышению качества образования всех уровней невозможно решить главным образом за счет финансирования строительства новых школ, общежитий, закупки материально технической базы, которая ежегодно устаревает, но требует средств на ее использование, расходные материалы. При ограниченности ресурсов, которую мы имеем в текущем проекте, окно возможностей для системы образования создает ускоренное внедрение цифровых ресурсов в школе,

колледжах и вузах. Именно за счет увеличения расходов на **цифровую трансформацию образования**, которая позволит освободить педагога от рутинной работы и дать возможность индивидуально работать с каждым обучающимся, в структуре расходов на национальный проект возможно достичь национальных стратегических целей.

Итак, **адекватность планируемого объема финансирования образования в предстоящий период целям, стоящим перед отраслью, вызывает серьезные сомнения.**

### **3.4 Наука**

В отличие от образования, здравоохранения и других сфер, выделенных в функциональной классификации расходов бюджетов РФ в самостоятельные разделы, расходы (ассигнования) на науку представлены в бюджете на уровне его подразделов: «Фундаментальные исследования» (в разделе «Общегосударственные вопросы») и «Прикладные исследования» (в разделах I-XI классификации расходов).

В результате расходы федерального бюджета на науку рассчитываются как **сумма расходов по этим подразделам**. Для расчета расходов на гражданскую науку в эту сумму не включаются расходы на прикладные исследования разделов «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность».

Отсутствие в бюджете специального раздела по науке и действующая практика расчета бюджетных ассигнований (расходов) на нее <sup>3</sup> **объективно ограничивают** точность, полноту и прозрачность получаемых при этом оценок, а также возможности замера эффективности использования этих средств.

Ассигнования на гражданскую науку, предусмотренные в законопроекте, заметно превышают соответствующие показатели Закона №362-ФЗ, что, учитывая разработку НП «Наука» и ее включение в ГП «Развитие науки и технологий» (в соответствии с законопроектом), представляется логичным и ожидаемым. **Тем не менее в постоянных ценах 2010 г. ассигнования федерального бюджета на гражданскую науку, предусмотренные законопроектом на 2019-2021 гг., находятся на уровне 2018 г., то есть реального роста ассигнований федерального бюджета не ожидается. Это, в свою**

---

<sup>3</sup> В частности, объединение ассигнований федерального бюджета на научно-исследовательские работы и опытно-конструкторские разработки в рамках единого кода бюджетной классификации вида расходов (241 Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы), объединяющего расходы бюджетов бюджетной системы РФ на оплату НИОКР для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, а также расходы государственных (муниципальных) учреждений на аналогичные закупки.

**очередь, создает определенные риски для достижения целей НП «Наука» и его федеральных проектов.**

В соответствии с законопроектом ассигнования федерального бюджета на НП «Наука» в 2019-2021 гг. предусмотрены в размере 34,3; 40,4 и 52,1 млрд руб. соответственно. Однако, в актуальной редакции НП «Наука» (по состоянию на середину сентября 2018 г.) объем его финансирования за счет средств федерального бюджета в 2019-2021 гг. определен иначе.

Несмотря на то, что эти расхождения можно объяснить сжатыми сроками разработки национальных проектов, форсированным поиском алгоритмов их интеграции в сложившуюся систему институтов и инструментов государственной политики, представляется необходимым:

– актуализировать в законопроекте данные о финансировании НП «Наука» за счет средств федерального бюджета, а также о финансировании федеральных проектов и их задач;

– внести соответствующие изменения в проект федерального бюджета на 2019-2021 гг.

Таким образом **эффективность национальных проектов и адекватность распределения финансовых ресурсов на эти цели на основании представленных материалов не может быть на данном этапе надежно оценена.** Тем не менее поскольку речь идет о первом чтении, проект целесообразно принять. После того, как материалы, относящиеся к финансированию национальных проектов будут представлены в более законченном виде, эксперты НИУ ВШЭ намерены до второго чтения дать им подробную оценку.