

Спецвыпуск, ноябрь, 2018

ISSN 2587-5671 (Print)
ISSN 2587-7089 (Online)

ФИНАНСЫ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Научно-практический журнал
Предыдущее название — «Вестник Финансового университета»
Издается с 1997 г.
DOI: 10.26794/2587-5671

Издание перерегистрировано
в Федеральной службе
по надзору в сфере связи,
информационных технологий
и массовых коммуникаций:
ПИ № ФС77-70021
от 31 мая 2017 г.

The edition is reregistered
in the Federal Service
for communication,
informational
technologies and media control:
ПИ № ФС77-70021
of May 31, 2017

Периодичность издания — 6 номеров в год

Publication frequency — 6 issues per year

Учредитель: Финансовый университет

Founder: Financial University

Журнал ориентирован на научное
обсуждение актуальных проблем
в сфере финансов и смежных областей

The aim of the journal is the scientific discussion
of topical issues in the field of finance
and related fields

Журнал входит в Перечень периодических научных
изданий, рекомендуемых ВАК для публикации
основных результатов диссертаций на соискание
ученой степени кандидата и доктора наук,
включен в ядро Российского индекса научного
цитирования (РИНЦ) и в список журналов
Russian Science Citation Index на платформе
Web of Science

The journal is included in the listing of periodicals
recommended by the Higher Attestation Commission
for the publication of the main results of the
postgraduate and doctoral dissertations. It is also
listed in the core database of the Russian Science
Citation Index (RSCI) and in the sub-database the
Russian Science Citation Index on the Web of Science
platform

Распространяется только по подписке.
Подписной индекс 82140
в объединенном каталоге «Пресса России».
Журнал находится в открытом доступе на сайте
<http://financetp.fa.ru/jour/index>

The journal is distributed only by subscription
Subscription index 82140
in the consolidated catalogue "The Press of Russia".
The journal is publicly available (Open Access) on the
website <http://financetp.fa.ru/jour/index>

Special Issue, November, 2018

FINANCE: THEORY AND PRACTICE

Scientific and practical journal
Former title: Bulletin of the Financial University
Published since 1997
DOI: 10.26794/2587-5671

НАУЧНАЯ ЭЛЕКТРОННАЯ
БИБЛИОТЕКА
LIBRARY.RU

NEICON
ЭЛЕКТРОННАЯ ИНФОРМАЦИЯ

RePEc

ROAR

СОЦИОНЕТ

EBSCOhost

Google Scholar

WorldCat

ОСЛС
ВЫСШАЯ
АТТЕСТАЦИОННАЯ КОМИССИЯ (ВАК)
при Министерстве образования и науки Российской Федерации

CYBERLENINKA

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

СОРОКИН Д.Е., доктор экономических наук, профессор, научный руководитель Финансового университета, член-корреспондент РАН, Финансовый университет, Москва, Россия

ЧЛЕНЫ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ

БОГОЯВЛЕНСКИЙ В.И., доктор технических наук, член-корреспондент РАН, заместитель директора Института нефти и газа РАН, Москва, Россия

БОДРУНОВ С.Д., директор Института нового индустриального развития им. С.Ю. Витте, президент Вольного экономического общества России, первый вице-президент Санкт-Петербургского Союза промышленников и предпринимателей, доктор экономических наук, профессор, эксперт Российской академии наук, Санкт-Петербург, Россия

ГОЛОВНИН М.Ю., доктор экономических наук, член-корреспондент РАН, первый заместитель директора Института экономики РАН, Москва, Россия

КРЮКОВ В.А., доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН, директор Института организации промышленного производства, СО РАН, г. Новосибирск, Россия

ЛАФОРДЖИА Д., профессор Университета Саленто, Италия

ЛИ СИНЬ, директор Центра России и Центральной Азии, Шанхайская академия международных исследований, Шанхай, Китай

ЛОГИНОВ Е.Л., доктор экономических наук, профессор Российской академии наук, заместитель директора по научной работе Института проблем рынка РАН, Москва, Россия

ЛУКАСЕВИЧ И.Я., доктор экономических наук, профессор Департамента корпоративного управления, Финансовый университет, Москва, Россия

МУЛИНО А.В., профессор финансовой экономики и руководитель Департамента финансов, Бирмингемский университет, Бирмингем, Великобритания

ПАПАВА В.Г., академик Национальной академии наук Грузии, профессор Тбилисского государственного университета им. И. Джавахишвили, Тбилиси, Грузия

ПФЛУГ Г., декан экономического факультета, Венский университет, Вена, Австрия

РУБЦОВ Б.Б., доктор экономических наук, профессор Департамента финансовых рынков и банков, Финансовый университет, Москва, Россия

РУЧКИНА Г.Ф., доктор юридических наук, руководитель Департамента регулирования экономической деятельности, Финансовый университет, Москва, Россия

САНДОЯН Э.М., доктор экономических наук, директор Института экономических и финансовых исследований, Российско-Армянский государственный университет, Ереван, Армения

СИЛЛА Р.Е., почетный профессор экономики, Школа бизнеса Стерна, Нью-Йоркский университет, Нью-Йорк, США.

ТИТЬЕ К., профессор Галле-Виттенбергского университета им. Мартина Лютера, Германия

ФЕДОТОВА М.А., доктор экономических наук, профессор, руководитель Департамента корпоративных финансов, Финансовый университет, Москва, Россия

ХАН С.М., профессор Департамента экономики, Блумсбергский университет, Блумсберг, США

ХУММЕЛЬ Д., доктор экономических наук, профессор, Университет Потсдама, Германия

ЦЫГАЛОВ Ю.М., доктор экономических наук, профессор Департамента корпоративных финансов и корпоративного управления, Финансовый университет, Москва, Россия

Рукописи представляются
в редакцию по электронной почте:
vestnikfinu@mail.ru

Минимальный объем статьи —
4 тыс. слов; оптимальный — 6 тыс. слов.

Редакция в обязательном порядке осуществляет
экспертную оценку (рецензирование, научное
и стилистическое редактирование) всех материалов,
публикуемых в журнале.

Более подробно об условиях публикации
см.: financetp.fa.ru

CHIEF EDITOR

SOROKIN D.E., Dr.Sci.(Econ.), Professor, Chairman for Research of the Financial University, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

MEMBERS OF THE EDITORIAL BOARD

BOGOYAVLENSKY V.I., Dr. Sci. (Tech.), Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Deputy Director of the Institute of Oil and Gas of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

BODRUNOV S.D., Dr. Sci. (Econ.), Professor, Director of the S. Yu. Witte Institute for New Industrial Development, President of the Free Economic Society of Russia, First Vice-President

of the St. Petersburg Union of Industrialists and Entrepreneurs, Expert of the Russian Academy of Sciences., St. Petersburg, Russia

GOLOVNIN M.YU., Dr. Sci. (Econ.), Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, First Deputy Director of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

KRYUKOV V.A., Dr. Sci. (Econ.), Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Director of the Institute of Industrial Engineering SB RAS, Novosibirsk, Russia

LAFORGIA D., professor, University of Salento, Italy

LI XIN, Director of the Center for Russia and Central Asia, Shanghai Academy of International Studies, Shanghai, China

LOGINOV E.L., Dr. Sci. (Econ.), Professor of the Russian Academy of Sciences, Deputy Director for Research at Market Economy Institute of RAS, Moscow, Russia

LUKASEVICH I.YA., Dr. Sci. (Econ.), Professor, Corporate Governance Department, Financial University, Moscow, Russia

MULLINEUX A.W., Professor of Financial Economics and Head of Department of Finance, University of Birmingham, Birmingham, United Kingdom

PAPAVA V.G., Academician of the National Academy of Sciences of Georgia, Professor, I. Javakhishvili Tbilisi State University, Tbilisi, Georgia

PFLUG G., Dean, Faculty of Economics, Vienna University, Vienna, Austria

RUBTSOV B.B., Dr. Sci. (Econ.), Professor, Department of Financial Markets and Banks, Financial University, Moscow, Russia

RUCHKINA G.F., Dr. Sci. (Law), Financial University, Head of the Department for Regulation of Economic Activity, Moscow, Russia

SANDOYAN E.M., Dr. Sci. (Econ.), Director of the Institute of Economic and Financial Studies of the Russian-Armenian State University, Yerevan, Armenia

SYLLA R.E., Professor Emeritus of Economics, Stern School of Business, New York University, New York, USA

TIETJE C., professor of the Martin-Luther-University Halle-Wittenberg, Germany

FEDOTOVA M.A., Dr. Sci. (Econ.), Professor, Financial University, Head of Corporate Finance Department, Moscow, Russia

KHAN S.M., the head of the Department of Economics Bloomsburg University of Pennsylvania, Bloomsburg, USA

HUMMEL D., Dr. Sci. (Econ.), Professor, the University of Potsdam, Potsdam, Germany

TSYGALOV YU.M., Dr. Sci. (Econ.), Professor, Corporate Finance and Corporate Governance Department, Financial University, Moscow, Russia

Manuscripts are to be submitted
to the editorial office in electronic form:
vestnikfinu@mail.ru

Minimal size of the manuscript:
4 ths words; optimal – 6 ths words.

The editorial makes a mandatory expertise
(review, scientific and stylistic editing)
of all the materials to be published
in the journal.

More information on publishing terms
is at: **financetp.fa.ru**

Федеральный бюджет на 2019–2021 годы: сбалансированность или экономический рост? (заключение на проект федерального закона № 556362-7 «О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов»)

С.П. Соляникова¹, Р.А. Аландаров², О.С. Горлова³, А.К. Караев⁴, О.В. Макашина⁵,
А.И. Мастеров⁶, В.В. Понкратов⁷, М.Л. Седова⁸, Ю.Г. Тюрина⁹, С.В. Фрумина¹⁰

Финансовый университет, Москва, Россия

¹ <https://orcid.org/0000-0003-4377-8878>; ² <https://orcid.org/0000-0001-7707-8293>;

³ <https://orcid.org/0000-0003-3144-6884>; ⁴ <https://orcid.org/0000-0002-5120-7816>;

⁵ <https://orcid.org/0000-0003-1671-8255>; ⁶ <https://orcid.org/0000-0002-5531-1047>;

⁷ <https://orcid.org/0000-0001-7706-5011>; ⁸ <https://orcid.org/0000-0003-2625-7595>;

⁹ <https://orcid.org/0000-0001-9130-8403>; ¹⁰ <https://orcid.org/0000-0001-5143-9417>

АННОТАЦИЯ

Представлены результаты оценки основных положений проекта федерального бюджета с точки зрения их соответствия как требованиям бюджетного законодательства, так и документам стратегического планирования социально-экономического развития России. При этом сделан вывод о том, что переход к сбалансированному бюджету и активное накопление средств в Фонде национального благосостояния, наряду со снижением зависимости федерального бюджета от колебаний нефтяных цен на мировых рынках, будут способствовать повышению макроэкономической стабильности. Однако переход к сбалансированному бюджету происходит, в том числе, за счет отказа от налогового и бюджетного стимулирования экономики. Выявлены системные проблемы и риски федерального бюджета на средне- и долгосрочную перспективу. Дана оценка проблем реализации основных положений Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 в рамках представленной концепции бюджета и бюджетной политики.

Ключевые слова: проект федерального бюджета; стратегическое планирование; социально-экономическое развитие России; сбалансированный бюджет; риски федерального бюджета; бюджетная политика

Для цитирования: Соляникова С.П., Аландаров Р.А., Горлова О.С., Караев А.К., Макашина О.В., Мастеров А.И., Понкратов В.В., Седова М.Л., Тюрина Ю.Г., Фрумина С.В. Федеральный бюджет на 2019-2021 годы: сбалансированность или экономический рост? (заключение на проект Федерального закона № 556362-7 «О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов»). *Финансы: теория и практика*. 2018;22(с):4-41.

The Federal budget for the years 2019–2021: fiscal balance or economic growth? (conclusion on the draft Federal law No. 556362-7 “On the Federal budget for 2019 and the planning period 2020 and 2021”)

S.P. Solyannikova¹, R.A. Alandarov², O.S. Gorlova³, A.K. Karaev⁴, O.V. Makashina⁵,
A.I. Masterov⁶, V.V. Ponkratov⁷, M.L. Sedova⁸, Yu.G. Tyurina⁹, S.V. Frumina¹⁰

Financial University, Moscow, Russia

¹ <https://orcid.org/0000-0003-4377-8878>; ² <https://orcid.org/0000-0001-7707-8293>;

³ <https://orcid.org/0000-0003-3144-6884>; ⁴ <https://orcid.org/0000-0002-5120-7816>;

⁵ <https://orcid.org/0000-0003-1671-8255>; ⁶ <https://orcid.org/0000-0002-5531-1047>;

⁷ <https://orcid.org/0000-0001-7706-5011>; ⁸ <https://orcid.org/0000-0003-2625-7595>;

⁹ <https://orcid.org/0000-0001-9130-8403>; ¹⁰ <https://orcid.org/0000-0001-5143-9417>

ABSTRACT

The authors present the results of the evaluation of the main provisions of the draft Federal budget regarding their compliance with the requirements of the budget legislation, and the documents of strategic planning of socio-economic development of Russia. At the same time, we concluded that the transition to a balanced budget and active accumulation of funds in the National Welfare Fund, along with a decrease in the dependence of the Federal budget on fluctuations

in oil prices in world markets, will contribute to macroeconomic stability. However, the transition to a balanced budget is also due to the rejection of tax and budget incentives for the economy. We identified systemic problems and risks of the Federal budget for the medium and long-term. The authors also assessed the problems of implementation of the main provisions of the Decree of the President of the Russian Federation on May 7, 2018, No. 204 in the framework of the presented budget concept and budget policy.

Keywords: draft federal budget; strategic planning; socio-economic development of Russia; a balanced budget; federal budget risks; budget policy

For citation: Solyannikova S.P., Alandarov R.A., Gorlova O.S., Karaev A.K., Makashina O.V., Masterov A.I., Ponkratov V.V., Sedova M.L., Tyurina Yu.G., Frumina S.V. The Federal budget for the years 2019-2021: fiscal balance or economic growth? (Conclusion on the draft Federal law No. 556362-7 "On the Federal budget for 2019 and the planning period 2020 and 2021"). *Finansy: teoriya i praktika = Finance: Theory and Practice*. 2018;22(C):4-41.

ВВЕДЕНИЕ

Проект федерального закона № 556362–7 «О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» (далее — законопроект), разработанный в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации, способствует формированию условий для реализации положений Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», решению задач, сформулированных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 01.03.2018 г. Законопроект ориентирован на обеспечение сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации. Формирование федерального бюджета с использованием бюджетного правила позволяет обеспечить снижение зависимости реального курса рубля от колебаний рыночных цен на нефть.

Основные параметры федерального бюджета на 2019 г. и плановый период 2020 и 2021 гг. рассчитаны на основе базового варианта сценария прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период. Он предусматривает сохранение ограничительных мер, принятых иностранными государствами в отношении России, на протяжении всего прогнозного периода.

В основе законопроекта лежит идея о приоритете бюджетной стабильности как основы для стабильности макроэкономической. При этом стабильность понимается как отсутствие дефицита и наличие резервов («бухгалтерский» подход). Переход к сбалансированному бюджету и возврат к накоплению средств в суверенных фондах, наряду со снижением зависимости бюджета от нефтяных цен, благодаря действию новых бюджетных правил будут способствовать повышению макроэкономической стабильности, так

как формируют предсказуемые «правила игры» и гарантируют стабильность налоговой нагрузки на бизнес даже в случае резкого ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры. Однако важно понимать, что стабилизация экономики на нынешнем уровне — это консервация стабильно низких темпов экономического роста, а быстрый переход к сбалансированному бюджету происходит в том числе за счет отказа от налогового и бюджетного стимулирования экономики.

СИСТЕМНЫЕ РИСКИ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА 2019–2021 ГГ.

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

1. Для решения задач, сформулированных в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», необходимо повысить темпы экономического роста, на которые негативно влияют такие факторы, как: слабое развитие инфраструктуры, неэффективная отраслевая структура экономики, низкие темпы роста производительности труда, старение населения, большая роль государства в экономике, недостаточный уровень интеграции в мировую экономику, а также геополитические риски, ухудшающие инвестиционный климат. Решение этих задач предполагает уточнение приоритетов государственных расходов и соответствующее изменение структуры расходов федерального бюджета на средне- и долгосрочную перспективу. Однако анализ структуры расходов федерального бюджета на 2019–2021 гг. свидетельствует о том, что она остается инерционной (*табл. 1*).

При этом предусматривается сокращение бюджетных инвестиций: удельный вес капитальных

Таблица 1 / Table 1

Структура расходов федерального бюджета в 2014–2021 гг., % к ВВП / Structure of Federal budget expenditures in 2014–2021, % of GDP

Раздел	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.
01. Общегосударственные вопросы	1,3	1,5	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
02. Национальная оборона	3,5	4,3	4,4	3,1	2,8	2,8	2,7	2,7
03. Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,9	2,8	2,2	2,1	2,1	2,1	2,0	1,9
04. Национальная экономика	4,3	3,0	2,7	2,7	2,4	2,5	2,4	2,4
05. ЖКХ	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
06. Охрана окружающей среды	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
07. Образование	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,7
08. Культура, кинематография	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
09. здравоохранение	0,7	0,5	0,6	0,5	0,5	0,6	0,8	0,7
10. Социальная политика	4,8	5,9	5,3	5,4	4,6	4,6	4,4	4,0
11. Физическая культура и спорт	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
12. Средства массовой информации	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
13. Обслуживание государственного и муниципального долга	0,6	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9
14. Межбюджетные трансферты общего характера	1,1	0,9	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8
Всего	20,8	21,0	19,1	17,4	16,4	17,0	17,2	16,9

Источник / Source: составлено авторами на основании законопроекта и данных Росказначества / compiled by the authors by the bill and the data of the Treasury.

вложений в объекты государственной собственности снизится с 3,7% от общей суммы расходов федерального бюджета в 2018 г. до 2,7% в 2021 г.

Все это свидетельствует о том, что расходы федерального бюджета на 2019–2021 гг. не обеспечивают предпосылок для долгосрочного экономического роста. Чтобы добиться реализации амбициозных целей, сформулированных в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», необходима модернизация

структуры расходов федерального бюджета, рост вложений в формирование современной инфраструктуры и повышение качества человеческого капитала, обеспечивающего решение демографических проблем, повышение производительности труда и преодоление технологического отставания России от стран с развитой рыночной экономикой.

2. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» к приоритетным целям государственной полити-

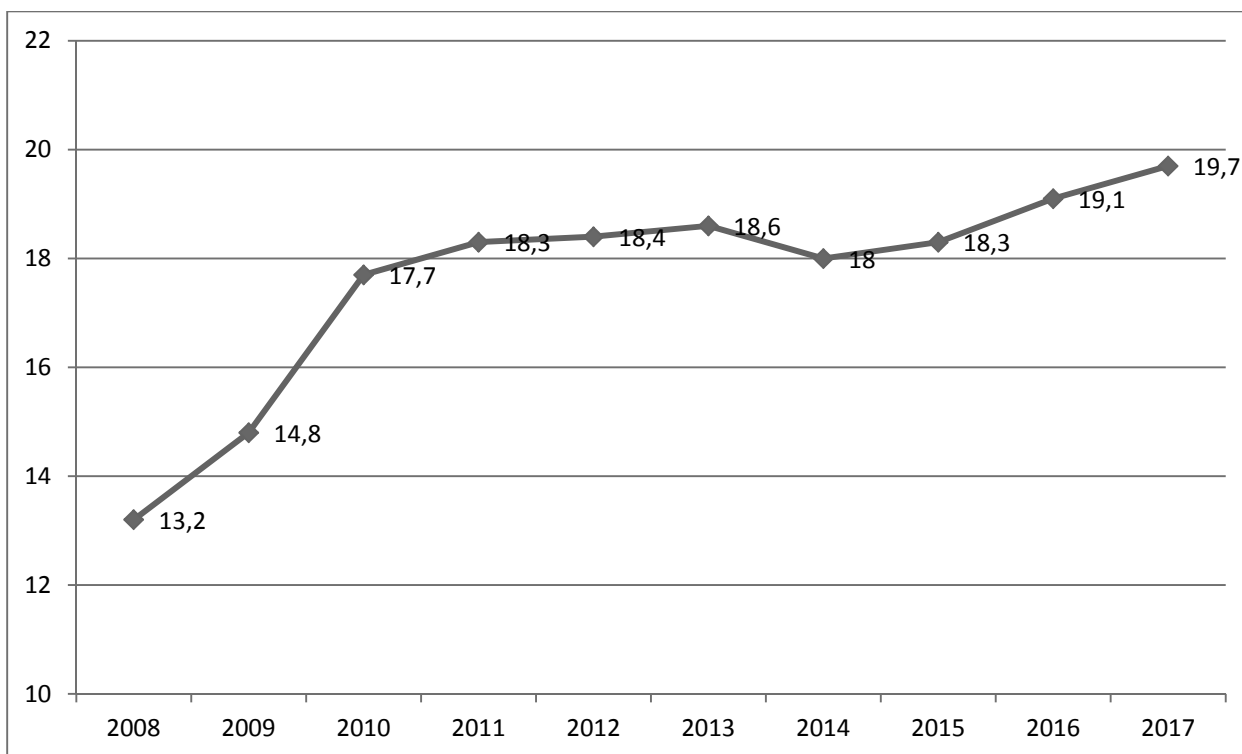


Рис. 1 / Fig. 1. Динамика социальных выплат в составе доходов домохозяйств Российской Федерации в 2008–2017 гг. / Dynamics of social payments in household income of the Russian Federation in 2008–2017

Источник / Source: составлено авторами на основании данных Росстата / compiled by the authors by Rosstat data.

ки отнесены: (1) обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции и (2) снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации.

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

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

Из-за демографических процессов и сокращения трудоспособного населения темпы экономического роста в странах с развитой и развивающейся экономикой в долгосрочной перспективе,

по экспертным оценкам МВФ, сравниваются и составят в 2021–2030 гг. около 2,7%, в 2031–2040 гг. — 2,5%. Поэтому рост доходов населения имеет объективные ограничения.

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

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

доступа к образованию, здравоохранению и финансовым услугам, особенно в развивающихся странах.

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

- пересмотреть объем и структуру денежных трансфертов населению за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также методику их расчета и условий предоставления;

- пересмотреть политику в области налогов на рабочую силу;

- увеличить расходы на человеческий капитал.

3. Громоздкая, слабоструктурированная система целевых программ и национальных проектов снижает прозрачность расходов федерального бюджета, делает формальным и неэффективным контроль обоснованности распределения главными распорядителями бюджетных средств расходов на их реализацию. Множественность документов стратегического характера не позволяет оценить результативность расходов на реализацию целевых программ и проектов в увязке с приоритетами государственной социально-экономической политики. При этом объем расходов федерального бюджета в 2019–2021 гг. только на реализацию государственных программ составляет более 70% от общей суммы расходов бюджета.

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

Статус национальных проектов, как и бюджета развития, механизма его формирования и использования «в привязке» к национальным проектам не определен в законодательстве, в том числе бюджетном. Все это делает *высокими рисками*:

а) неэффективного использования средств на реализацию проектов и программ;

б) низкой результативности как самих проектов, так и государственных расходов на их реализацию;

в) инвестирования для государства и частных инвесторов при реализации государственных

программ Российской Федерации и национальных проектов.

4. В законопроекте заложен рост межбюджетных трансфертов общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации на уровне 108,6% в 2019 г., 98,3% — в 2020 г., 100,2% — в 2021 г. Однако при этом отсутствуют оценки обоснованности и достаточности этих трансфертов в увязке с объемом средств, необходимых для решения задач, сформулированных в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» в части, которая относится к расходным обязательствам субъектов Российской Федерации.

Необходимо провести оценку «стоимости» реализации Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и учитывать эти расчеты при определении объемов и структуры расходов федерального бюджета на предоставление межбюджетных трансфертов общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации.

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

6. В соответствии с п. 4 ст. 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации вместе с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период представляется бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период. Однако бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2036 г. ни по структуре, ни по содержанию не соответствует требованиям ст. 170.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации и Правилам разработки и утверждения бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период,

Таблица 2 / Table 2

**Поступление нефтегазовых доходов в федеральный бюджет в 2018–2021 гг., млн руб. /
Oil and gas revenues to the Federal budget in 2018–2021, million rubles**

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

Источник / Source: составлено авторами на основании законопроекта / compiled by the authors by the bill.

утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 31.08.2015 № 914. В частности, отсутствуют:

- прогноз основных характеристик и иных показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на долгосрочный период (с учетом положений законодательства Российской Федерации, действующих на день разработки бюджетного прогноза);
- данные о структуре расходов и доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, государственном и муниципальном долге;
- основные подходы, цели и задачи формирования и реализации бюджетной, налоговой и долговой политики в долгосрочном периоде;
- подходы к прогнозированию и показатели финансового обеспечения государственных программ Российской Федерации на период их действия.

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

Формально выполняя требования Бюджетного кодекса Российской Федерации, бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2036 г. не может быть использован для оценки реалистичности показателей основных параметров федерального бюджета на 2019 г. и плановый период 2020 и 2021 гг., в том числе в части финансового обеспечения государственных программ и национальных проектов, расходы на реализацию которых составляют 72,4% от общей

суммы расходов федерального бюджета в 2019 г., 71,5% — в 2020 г., 69,5% — в 2021 г. Невозможно объективно оценить реалистичность количественных параметров расходов федерального бюджета на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам бюджетной системы Российской Федерации и их результативность.

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

7. В представленных документах отсутствует идентификация всей совокупности бюджетных рисков для федерального бюджета, что делает процесс управления федеральным бюджетом ситуативным и снижает его долгосрочную устойчивость.

ДОХОДЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА 2019–2021 ГГ.

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

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

Поступление нефтегазовых доходов в федеральный бюджет на 2019 г. прогнозируется в объеме 8298,2 млрд руб. (7,8% к ВВП), из них базовые доходы — 4929,1 млрд руб., дополнительные нефтегазовые доходы — 3369,2 млрд руб. (табл. 2).

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

В 2019 г. прогнозируется рост НДС по углеводородному сырью на 235 628,0 млн руб. (на 4,0%), в 2020 г. по сравнению с 2019 г. — на 126 080,9 млн руб. (на 2,1%), в 2021 г. по сравнению с 2020 г. — на

414 940,6 млн руб. (на 6,7%). Рост поступлений доходов обусловлен прогнозируемым изменением курса доллара США к рублю, уровня мировых цен на нефть, объемов добычи углеводородного сырья в России, налоговыми новациями по НДС, НДС и вывозной экспортной пошлине на нефть, газ и нефтепродукты.

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

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

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

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

В настоящее время действует следующий вариант бюджетного правила: доходы и расходы федерального бюджета планируются исходя из цены на нефть в 40 долл. США/баррель, при этом базовый курс рубля и размер государственного долга для целей бюджетного планирования становятся расчетной величиной и определяются исходя из цены нефти и уровня инфляции.

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

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

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

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

2. При снижении среднегодовой цены на нефть ниже цены отсечения потери федерального бюджета составят более 3350 млрд руб., что существенно выше планируемого первичного профицита. Поэтому у Правительства Российской Федерации нет объективных оснований принимать новые расходные обязательства и увеличивать расходы федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период. Необходимо сочетание законодательно закрепленных ограничений на бюджетные параметры и возможности дополнительного бюджетного маневра внутри заданных границ.

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

4. Необходимо восстановить ФНБ на уровне не менее 15% ВВП страны с целью обеспечения долгосрочной макроэкономической устойчивости страны и формирования финансового резерва

в размере, адекватном уровню макроэкономических рисков для Российской Федерации. Законопроект предусматривает рост величины ФНБ с 3752,9 млрд руб. по итогам 2018 г. (оценка) до 7907,5 млрд руб. в конце 2019 г. (прогноз), что составит 7,5% ВВП. Считаем обоснованными такие параметры ФНБ.

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

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

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

Структура ненефтегазовых доходов в 2019–2021 гг. остается стабильной при незначительном росте доли НДС (на 2,0%) и одновременном снижении доли акцизов на товары, производимые на территории Российской Федерации (на 1,0%), в результате передачи части акцизов в бюджеты субъектов Российской Федерации: норматив зачисления акцизов на крепкий алкоголь в бюджеты субъектов с 2019 г. повысится с 50 до 80%, норматив зачисления акцизов на нефтепродукты будет постепенно увеличиваться начиная с 2020 г. и к 2024 г. будет доведен до 100%.

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

1. В материалах пояснительной записки к законопроекту даны общие пояснения по формированию только основных видов и групп доходов, по отдельным главным администраторам доходов.

Проверить обоснованность и достоверность расчета доходов федерального бюджета на 2019–2021 гг. невозможно, так как прогноз социально-экономического развития не содержит достаточный объем информации для оценки динамики баз по налоговым и неналоговым доходам. Особенно в части доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности, так как к проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период не прилагаются планы (бюджеты) государственных корпораций и коммерческих организаций с государственным участием и отчеты об их исполнении. В результате организации с государственным участием остаются за рамками бюджетной отчетности и в этих условиях становится невозможным обеспечить достоверность прогнозов по поступлению дивидендов и неналоговых платежей из прибыли данной группы организаций.

2. Невозможно оценить обоснованность расчетов плановых показателей ряда доходов:

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

- по налогу на добавленную стоимость заложен уровень собираемости 97,8% без анализа динамики этого параметра в предыдущий трехлетний период. Относительно расчетов дополнительных поступлений от повышения ставки НДС с 18 до 20% в прогнозе даны суммы без пояснения расчетов. Хотя, как отмечается в законопроекте, ожидается рост выпадающих доходов в связи с изменениями законодательства по НДС [ставка НДС 0% при реализации услуг по внутренним воздушным перевозкам в ДФО, Крым, Калининград; компенсации иностранцам (не из стран ЕАЭС) сумм НДС, уплаченного ими при покупках (Tax free); окончание действия освобождения от НДС с 2021 г. при реализации макулатуры, услуг по популяризации «Формулы-1» иностранными лицами, реализации племенного скота; отмена освобождения от налогообложения услуг, оказываемых в аэропортах, и установление налогообложения по ставке 0% услуг, оказываемых при международных воздушных перевозках]. Это может косвенно свидетельствовать о возросшей налоговой нагрузке на то-

варопроизводителей и, как следствие, росте инфляции в 2019 г. выше прогнозируемого уровня;

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

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

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

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

4. В части создания системы мониторинга налоговых расходов бюджетов бюджетной системы

Таблица 3 / Table 3

Динамика расходов федерального бюджета в 2012–2021 гг., млрд руб. / Dynamics of Federal budget expenditures in 2012–2021, billion rubles

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

Источник / Source: составлено авторами на основании законопроекта и данных Росказны / compiled by the authors by the bill and the data of the Treasury.

* показатели сводной бюджетной росписи по состоянию на 01.09.2018 / indicators of the consolidated budgetary list as of September 1, 2018.

Российской Федерации, регулярного анализа объемов и оценки их эффективности проведена работа, направленная на оптимизацию налоговых льгот и преференций при сохранении установленных целевых показателей государственных программ. Полученные дополнительные финансовые ресурсы могут быть направлены на реализацию приоритетных направлений экономики, а также принятых во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» национальных проектов (программ).

Следует согласиться с осторожной оценкой налоговых расходов по методу упущенных доходов, произведенной преимущественно на основе данных, содержащихся в формах статистической налоговой отчетности о налоговой базе и структуре начислений по отдельным налогам. Однако в силу того, что данные формы статистической налоговой отчетности не содержат исчерпывающего перечня данных для анализа и прогноза, представляется целесообразным проводить работу для актуализации и полного отражения необходимых данных по всем видам налогов для оценки сумм выпадающих доходов бюджета.

Доходы федерального бюджета на 2019–2021 гг. сформированы в рамках реализации пакета мер, направленных на мобилизацию бюджетных доходов. Стоит отметить, что значительная часть представленных в законопроекте мобилизационных мер уже во многом исчерпана. Преодоление стагнации бюджетных доходов возможно в случае активного роста налоговой базы, т.е. перехода российской экономики к более высокой траектории роста, однако для такого вари-

анта экономического развития, в числе прочего, необходимо проведение бюджетно-налогового стимулирования.

АНАЛИЗ РАСХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА 2019 Г. И ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2020–2021 ГГ.

Общая характеристика расходов федерального бюджета на 2019–2021 гг.

В 2019 г. запланирован рост расходов федерального бюджета на 10,2% по сравнению с первоначально утвержденной суммой расходов федерального бюджета на 2019 г. (см. Федеральный закон от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов») с учетом принятых изменений. На плановый период 2020–2021 гг. темпы роста расходов снижаются на 2,7% ежегодно.

Из анализа динамики общей суммы расходов федерального бюджета на 2019 г. и плановый период 2020–2021 гг. в сравнении с периодом 2012–2018 гг. (табл. 3) следует, что планируемые в абсолютном выражении темпы прироста расходов снижаются.

Анализ расходов федерального бюджета по разделам бюджетной классификации (табл. 4) свидетельствует, что в абсолютном выражении:

- расходы на общегосударственные вопросы продолжают стабильно расти;
- расходы на национальную оборону за десятилетний период выросли в 1,7 раза;
- постепенно растут, хотя и не высокими темпами, расходы на национальную безопасность и правоохранительную деятельность, национальную экономику, образование, культуру, здравоохранение, социальную политику;

Таблица 4 / Table 4

Характеристика расходов федерального бюджета по разделам бюджетной классификации, млрд руб. / Characteristics of Federal budget expenditures by budget classification sections, billion rubles

	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г. отчет	2018 г. оценка*	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Расходы, всего	12895,0	13342,9	14831,6	15620,3	16416,4	16420,3	17229,3	18037,3	18519,4	19024,7
Общегосударственные вопросы	809,9	850,7	935,7	1117,6	1095,6	1162,4	1392,2	1406,5	1428,5	1539,9
Национальная оборона	1812,4	2103,6	2479,1	3181,4	3775,3	2852,3	3032,7	2914,2	3019,5	3160,2
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1843,0	2061,6	2086,2	1965,6	1898,7	1918,0	2115,9	2247,4	2216,6	2295,9
Национальная экономика	1968,5	1849,3	3062,9	2324,2	2302,1	2460,1	2437,5	2655,7	2602,2	2813,8
Жилищно-коммунальное хозяйство	228,8	177,5	119,6	144,1	72,2	119,5	157,2	192,2	197,1	187,6
Охрана окружающей среды	22,5	24,3	46,4	49,7	63,1	92,4	99,9	197,2	230,9	267,5
Образование	603,8	672,3	638,3	610,6	597,8	615,0	729,5	829,2	847,1	881,3
Культура, кинематография	89,9	94,8	97,8	89,9	87,3	89,7	112,9	125,3	116,2	122,1
Здравоохранение	613,8	502,0	535,5	516,0	506,3	439,8	558,9	653,2	918,4	855,9
Социальная политика	3859,7	3833,1	3452,4	4265,3	4588,5	4992,0	4642,2	4890,5	4924,1	4757,7
Физическая культура и спорт	45,7	68,0	71,2	73,0	59,6	96,1	70,8	54,7	54,9	49,5
Средства массовой информации	77,5	77,3	74,8	82,1	76,6	83,2	84,0	75,0	68,4	68,7
Обслуживание государственного и муниципального долга	320,0	360,3	415,6	518,7	621,3	709,2	824,3	852,1	967,6	1095,0
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	599,4	668,1	816,1	682,0	672,0	790,7	971,3	944,1	928,1	929,8

Источник / Source: составлено авторами на основании законопроекта и данных Росказны / compiled by the authors by the bill and the data of the Treasury.

* показатели сводной бюджетной росписи по состоянию на 01.09.2018 / indicators of the consolidated budgetary list as of September 1, 2018.

Таблица 5 / Table 5

**Структура расходов федерального бюджета, млн руб. /
Structure of Federal budget expenditures, million rubles**

Наименования раздела	2018 г. оценка*	2019 г.	2020 г.	2021 г.
ВСЕГО	17 229 300,5	18 037 246,1	18 994 250,3	20 026 029,9
Условно утвержденные			474 856,3	1 001 301,5
% к общему объему расходов			2,5	5,0
ВСЕГО (без учета условно утвержденных)	17 229 300,5	18 037 246,1	18 519 394,0	19 024 728,4
в том числе:				
Общегосударственные вопросы	1 392 169,0	1 406 513,8	1 428 457,8	1 539 852,5
% к ВВП	1,4	1,3	1,3	1,3
доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)	8,1	7,8	7,7	8,1
Национальная оборона	3 032 674,0	2 914 213,2	3 019 470,3	3 160 158,8
% к ВВП	3,0	2,8	2,7	2,7
доля в общем объеме расходов, %	17,6	16,2	16,3	16,6
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 115 884,4	2 247 427,5	2 216 594,2	2 295 906,7
% к ВВП	2,1	2,1	2,0	1,9
доля в общем объеме расходов, %	12,3	12,5	12,0	12,1
Национальная экономика	2 437 521,1	2 655 675,8	2 602 211,0	2 813 759,5
% к ВВП	2,4	2,5	2,4	2,4
доля в общем объеме расходов, %	14,1	14,7	14,1	14,8
Жилищно-коммунальное хозяйство	157 147,0	192 183,4	197 070,3	187 603,5
% к ВВП	0,2	0,2	0,2	0,2
доля в общем объеме расходов, %	0,9	1,1	1,1	1,0
Охрана окружающей среды	99 961,4	197 118,2	230 876,3	267 484,1
% к ВВП	0,1	0,2	0,2	0,2
доля в общем объеме расходов, %	0,6	1,1	1,2	1,4
Образование	729 470,6	829 207,5	847 085,8	881 312,5
% к ВВП	0,7	0,8	0,8	0,7
доля в общем объеме расходов, %	4,2	4,6	4,6	4,6
Культура, кинематография	112 925,8	125 308,5	116 184,9	122 068,0
% к ВВП	0,1	0,1	0,1	0,1
доля в общем объеме расходов, %	0,7	0,7	0,6	0,6
Здравоохранение	558 925,2	653 172,8	918 417,1	855 949,3
% к ВВП	0,6	0,6	0,8	0,7
доля в общем объеме расходов, %	3,2	3,6	5,0	4,5
Социальная политика	4 642 167,1	4 890 484,7	4 924 078,4	4 757 691,7
% к ВВП	4,6	4,6	4,4	4,0
доля в общем объеме расходов, %	26,9	27,1	26,6	25,0
Физическая культура и спорт	70 837,6	54 689,8	54 864,9	49 455,6
% к ВВП	0,1	0,1	0,0	0,0
доля в общем объеме расходов, %	0,4	0,3	0,3	0,3
Средства массовой информации	84 002,5	75 043,8	68 388,1	68 654,9
% к ВВП	0,1	0,1	0,1	0,1
доля в общем объеме расходов, %	0,5	0,4	0,4	0,4
Обслуживание государственного и муниципального долга	824 310,9	852 087,7	967 563,7	1 095 005,6
% к ВВП	0,8	0,8	0,9	0,9
доля в общем объеме расходов, %	4,8	4,7	5,2	5,8
Межбюджетные трансферты общего характера	971 303,9	944 119,7	928 131,2	929 825,6
% к ВВП	1,0	0,9	0,8	0,8
доля в общем объеме расходов, %	5,6	5,2	5,0	4,9

Источник / Source: составлено авторами на основании законопроекта / compiled by the authors by the bill.

* показатели сводной бюджетной росписи по состоянию на 01.09.2018 / indicators of the consolidated budgetary list as of September 1, 2018.

Таблица 6 / Table 6

Динамика расходов федерального бюджета по отношению к ВВП, в % / Dynamics of Federal budget expenditures as a percentage of GDP*

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

Источник / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

* 2012–2017 гг. – по данным Федеральной службы государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/# (дата обращения: 23.10.2018) / 2012–2017 – according to the Federal State Statistics Service. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/# (accessed 23.10.2018).

2018–2021 гг. – по данным федеральных законов о федеральных бюджетах на соответствующий год / 2018–2021 – according to the Federal laws on Federal budgets for the corresponding year.

- сокращаются расходы на жилищно-коммунальное хозяйство, физическую культуру и спорт и средства массовой информации;

- рост наблюдается по расходам на охрану окружающей среды;

- произошло значительное, более чем в 3 раза, увеличение расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации;

- продолжают расти расходы на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам бюджетной системы Российской Федерации.

Результаты анализа структуры расходов федерального бюджета на 2019 г. и плановый период 2020–2021 гг. (табл. 5) позволяют сделать следующие выводы:

- выполнение социальных обязательств останется практически на прежнем уровне;

- снижается удельный вес расходов бюджета на национальную оборону;

- запланирован небольшой рост расходов на правоохранительную деятельность, жилищно-коммунальное хозяйство, культуру и кинематографию;

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

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

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

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

- заложен рост доли расходов на обслуживание государственного долга;

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

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

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

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

АНАЛИЗ СОЦИАЛЬНЫХ РАСХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

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

Именно поэтому расходы федерального бюджета социальной направленности должны обеспечивать наряду с расходами других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2019–2021 гг. решение следующих национальных целей развития Российской Федерации, определенных Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития

Российской Федерации на период до 2024 года» (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 19.07.2018 № 444) и Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 г. (утв. Правительством РФ 29.09.2018):

- обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации;
- повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 г. — до 80 лет);
- обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции;
- снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации;
- улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно.

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

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

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

Вместе с тем показатели бюджетных ассигнований на финансирование государственных программ и в разрезе разделов классификации расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по законопроекту отличаются от указанных расходов федерального бюджета на национальные проекты соответствующих направлений. На рис. 3–4 приведены данные за 2016 и 2017 гг. по фактическим показателям об

¹ Международная ассоциация социального обеспечения.

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

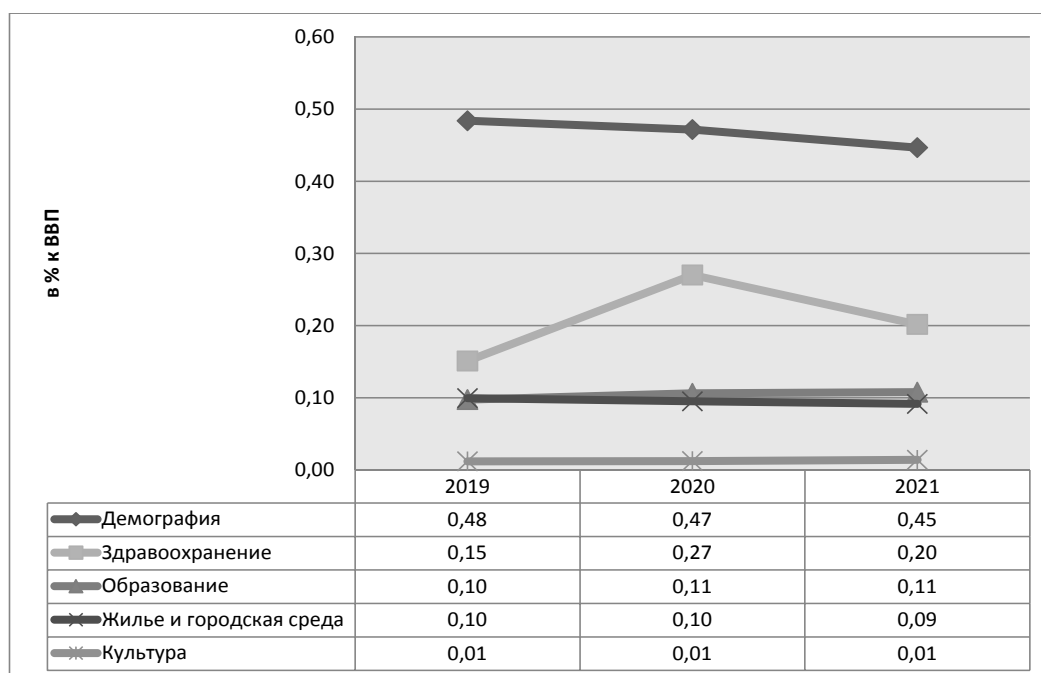


Рис. 2 / Fig. 2. Расходы федерального бюджета на национальные проекты, в % к ВВП / Federal budget expenditures on national projects, % of GDP

Источник / Source: составлено авторами на основании законопроекта / compiled by the authors by the bill.

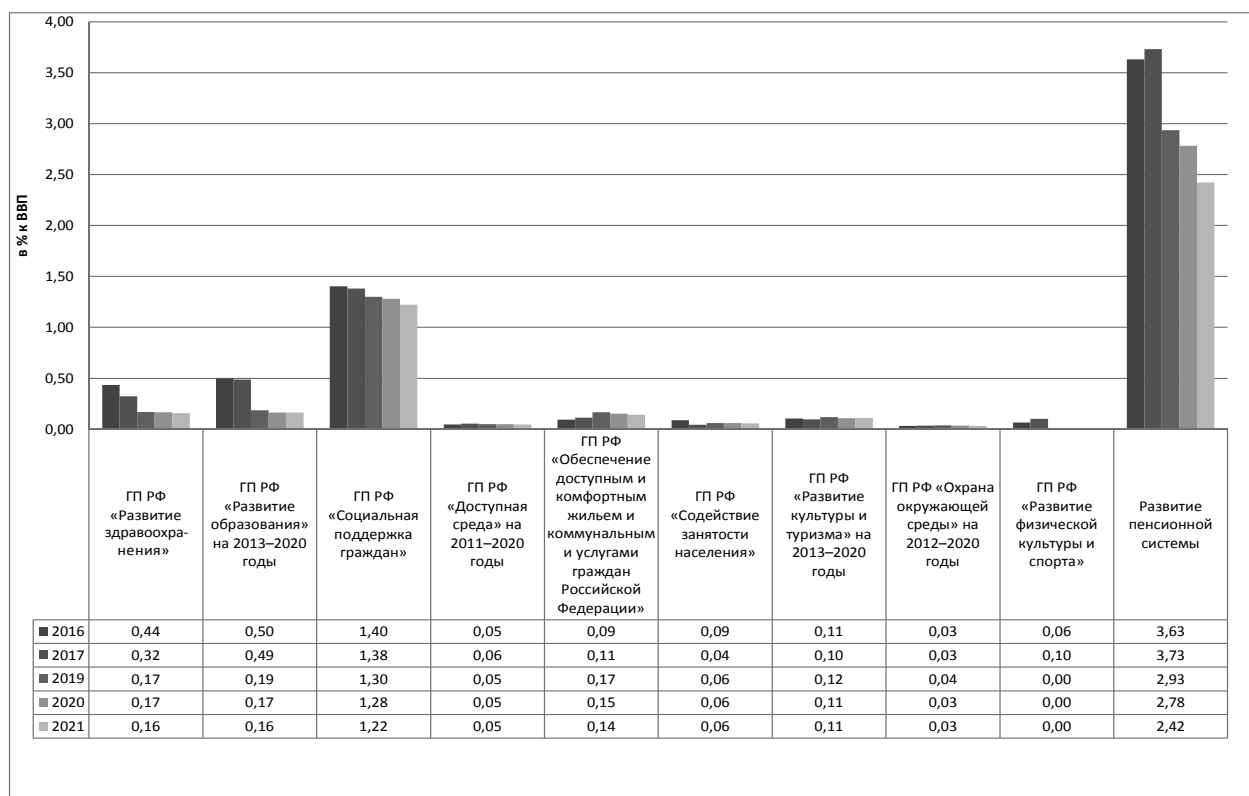


Рис. 3 / Fig. 3. Динамика расходов федерального бюджета на реализацию государственных программ РФ социальной направленности в 2016–2017 и 2019–2021 гг. / Dynamics of Federal budget expenditures on the implementation of state programs of the Russian Federation of social orientation in 2016–2017 and 2019–2021

Источник / Source: составлено авторами на основании законопроекта и данных Росказны / compiled by the authors by the bill and the data of the Treasury.

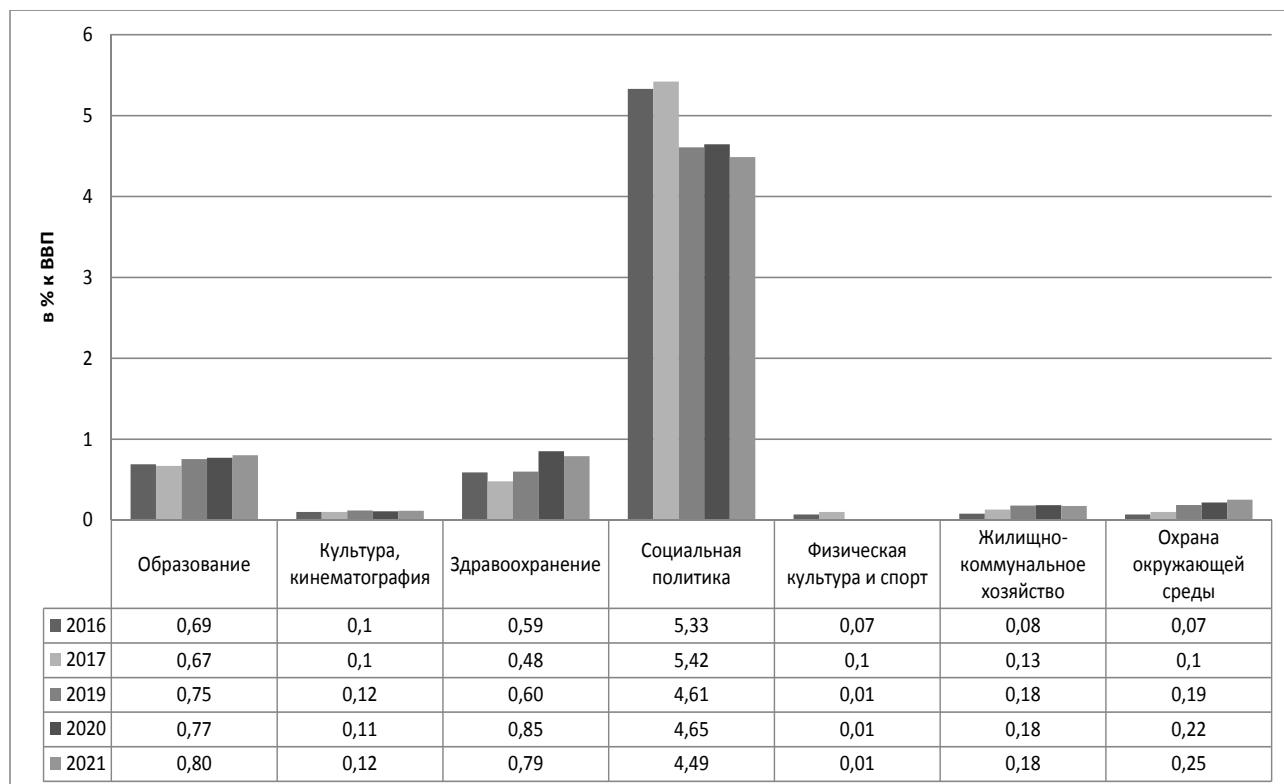


Рис. 4 / Fig. 4. Структура расходов федерального бюджета в разрезе разделов функциональной классификации в 2016–2021 гг. (в % к ВВП) / The structure of expenditures of the Federal budget by sections of functional classification in 2016–2021 (in % of GDP)

Источник / Source: составлено авторами на основании законопроекта и данных Росказны / compiled by the authors by the bill and the data of the Treasury.

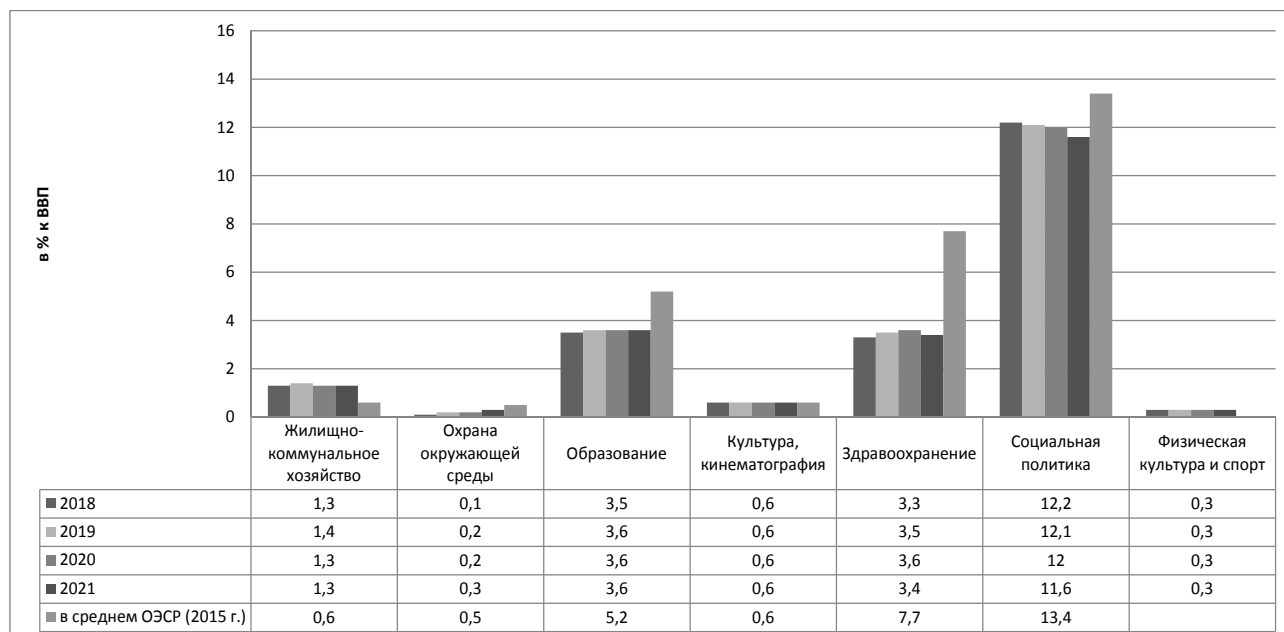


Рис. 5 / Fig. 5. Расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации социальной направленности, в % к ВВП / Social-orientated budget expenditures of the budget system of the Russian Federation, % to GDP

Источник / Source: составлено авторами на основании законопроекта / compiled by the authors by the bill.

исполнении федерального бюджета на кассовой основе, показатели на 2019–2021 гг. представлены в соответствии с законопроектом.

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

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

ХАРАКТЕРИСТИКА РАСХОДОВ НА ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ

В проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» предусмотрен рост общего объема межбюджетных трансфертов по сравнению с показателями, утвержденными в рамках Федерального закона от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов»: в 2019 г. — на 463,23 млрд руб. (в том числе субсидий на 140,85 млрд руб.), в 2020 г. — на 511,66 млрд руб. (в том числе субсидий на 203,36 млрд руб.), часть которых бу-

дет направлена на оказание поддержки на условиях софинансирования Российской Федерацией в объеме 95–99% реализации регионами национальных проектов, предусмотренных в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Увеличение объемов финансового обеспечения реализации приоритетных национальных проектов за счет средств, поступающих в бюджеты субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, можно оценить положительно, поскольку это расходное обязательство Российской Федерации. Кроме того, использование предоставленных средств на соответствующие цели может позволить регионам увеличить темпы экономического роста, в том числе и в рамках отдельных отраслей.

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

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

– двух дотаций:

- на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации;

- на содержание объектов инфраструктуры города Байконур, связанных с арендой космодрома Байконур;

– значительного количества субсидий:

- на развитие материально-технической базы детских поликлиник и детских поликлинических отделений медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь;

- на обеспечение авиационным обслуживанием для оказания медицинской помощи;

- на разработку и распространение в системе среднего профессионального образования новых образовательных технологий и формы опережающей профессиональной подготовки;

- на создание групп дошкольного образования, присмотра и ухода за детьми дошкольного возраста;

- на создание ключевых центров развития детей;

- на реализацию программ формирования современной городской среды;

- на государственную поддержку отрасли культуры и др.;

– иных межбюджетных трансфертов:

- на реализацию отдельных полномочий в области лекарственного обеспечения;

- на выплату региональной доплаты к пенсии;

- на реализацию мероприятий по содействию развития инфраструктуры субъектов Российской Федерации;

- на повышение эффективности службы занятости;

- на организацию профессионального обучения и дополнительного профессионального образования лиц предпенсионного возраста;

- на реновацию региональных и муниципальных учреждений отрасли культуры и др.

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

Из общего объема межбюджетных трансфертов, предусмотренных законопроектом, и составляющего на 2019 г. 2095,31 млрд руб., на 2020 г. — 2153,89 млрд руб., на 2021 г. — 2013,92 млрд руб. (приложение 31 к законопроекту) согласно приложению 33 к законопроекту распределено на 2019 г. 1407,14 млрд руб., на 2020 г. — 1175,88 млрд руб., на 2021 г. — 1061,6 млрд руб., что занимает,

соответственно, 67,2, 54,6 и 52,7% от запланированного объема.

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

ОЦЕНКА БЮДЖЕТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ

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

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

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

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

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

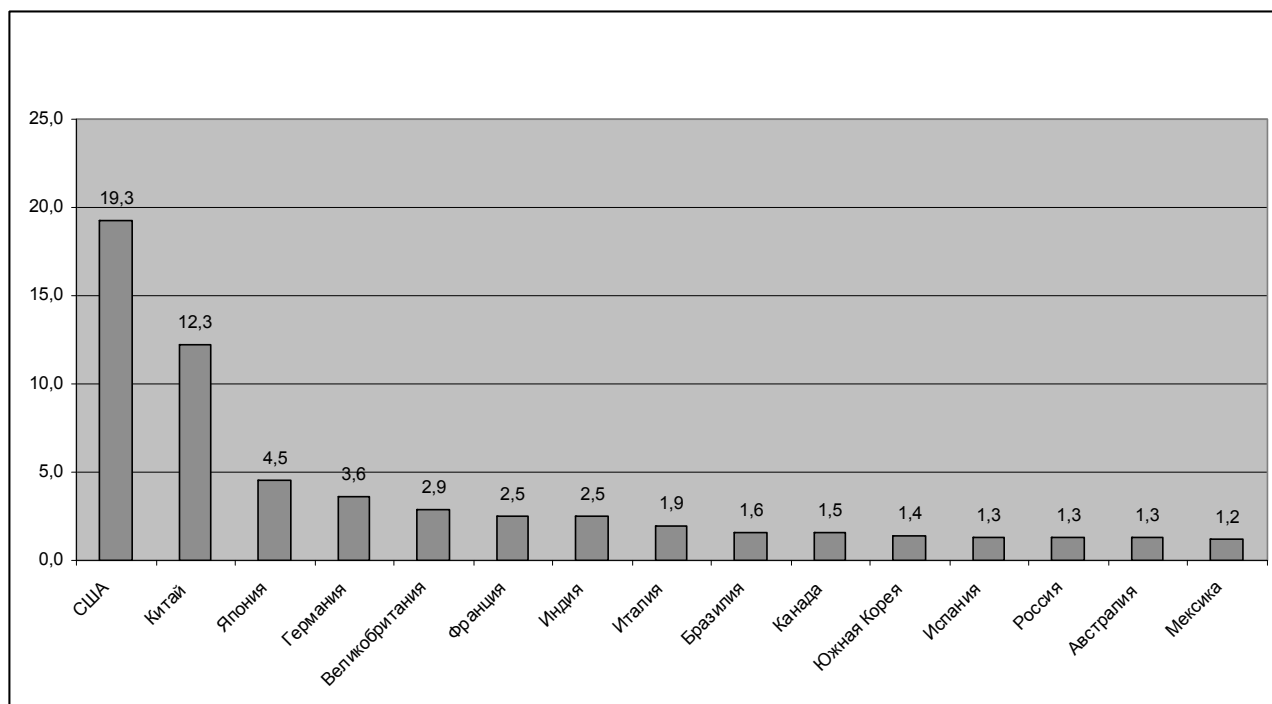


Рис. 6 / Fig. 6. Объем валового внутреннего продукта 15 ведущих стран мира, 2017 г., трлн долл. США / Gross domestic product of the top 15 countries in 2017, trillion US dollars

Источник / Source: составлено авторами по данным URL: <http://investorschool.ru/rejting-stran-po-vvp-2017> (дата обращения: 23.10.2018) / compiled by the authors according to the URL: <http://investorschool.ru/rejting-stran-po-vvp-2017> (accessed 23.10.2018).

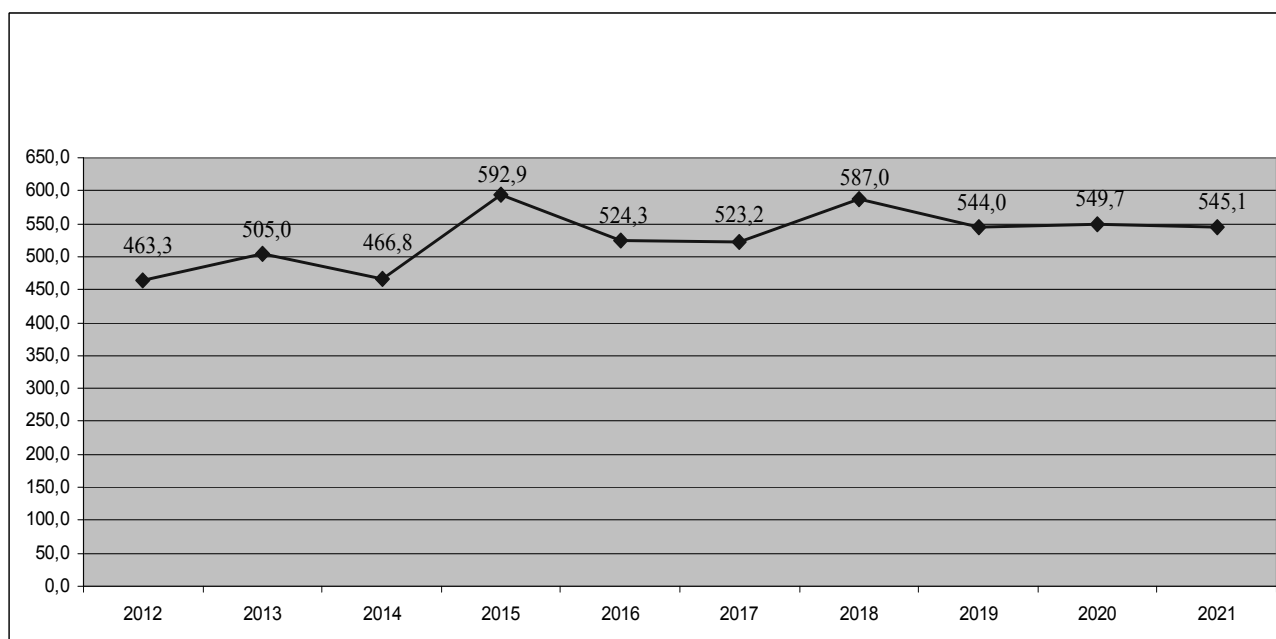


Рис. 7 / Fig. 7. Динамика объема бюджетных ассигнований федерального бюджета на осуществление бюджетных инвестиций в 2012–2021 гг., млрд руб. / Dynamics of the volume of budget allocations of the Federal budget for budget investments in 2012–2021, billion rubles

Источник / Source: составлено авторами по данным Росстата, Федерального закона от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» и законопроекта / compiled by the authors according to Rosstat, the Federal law of 05.12.2017 No. 362-FZ “On the Federal budget for 2018 and the planning period 2019 and 2020” and the bill.

В целях оценки соответствия проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2019 г. и плановый период 2020 и 2021 гг. основным требованиям стратегических документов России в области инвестиций целесообразно проанализировать ряд целевых индикаторов, к которым относятся:

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

2) доля внутренних затрат на осуществление инвестиций в % к ВВП;

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

4) структура программного финансирования бюджетных инвестиций.

Рассмотрим подробнее, насколько способствуют достижению этих индикаторов объемы финансового обеспечения НИОКР согласно законопроекту.

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

Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» поставлена задача вхождения Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира. Основным макроэкономическим показателем, характеризующим экономическую мощь государства, является его валовой внутренний продукт. При этом по объемам ВВП по итогам 2017 г. Россия занимает лишь 13-е место среди стран мира (рис. 6) и отстает от первых пяти стран по объемам ВВП:

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

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

2. *Доля внутренних затрат на осуществление инвестиций в % к ВВП.*

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

• в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» — увеличение объема инвестиций не менее чем до 25% внутреннего валового продукта к 2015 г. и до 27% — к 2018 г.;

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

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

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

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

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

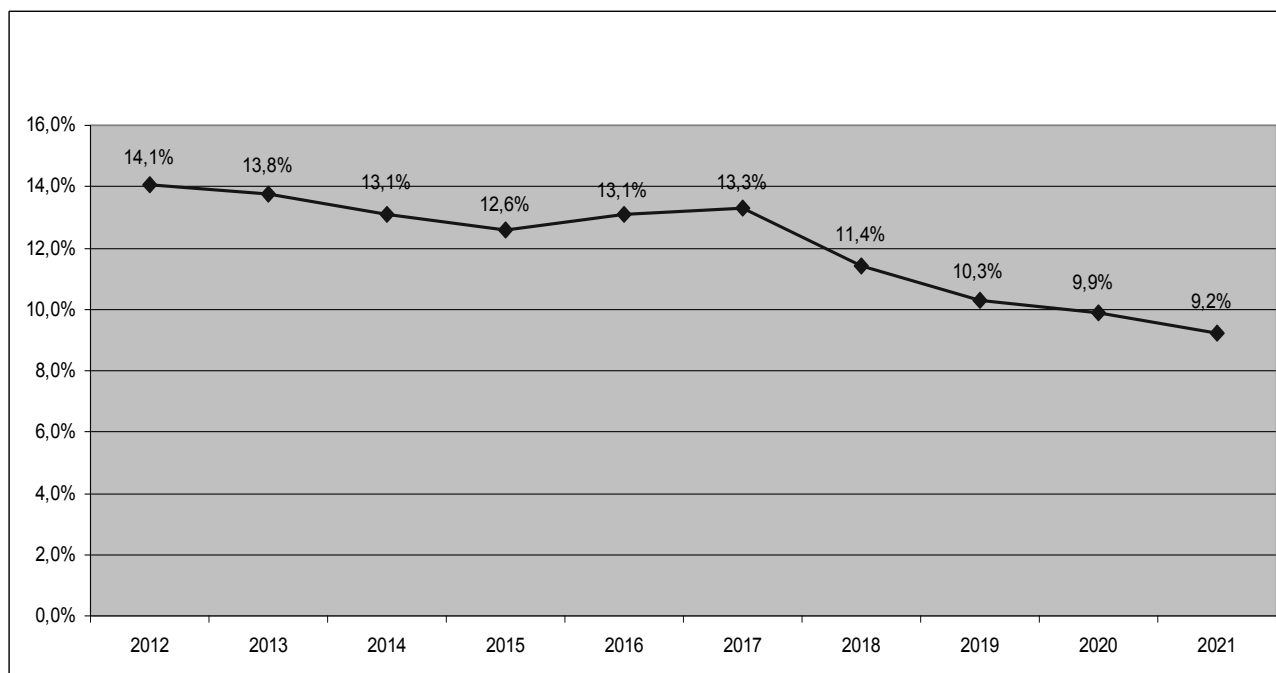


Рис. 8 / Fig. 8. Динамика доли инвестиций в основной капитал в России в % к ВВП / Dynamics of the share of investments in fixed capital in Russia as % of GDP

Источник / Source: составлено авторами по данным Росстата, Федерального закона от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», законопроекта / compiled by the authors according to Rosstat, the Federal law of 05.12.2017 No. 362-FZ “On the Federal budget for 2018 and the planning period 2019 and 2020” and the bill.

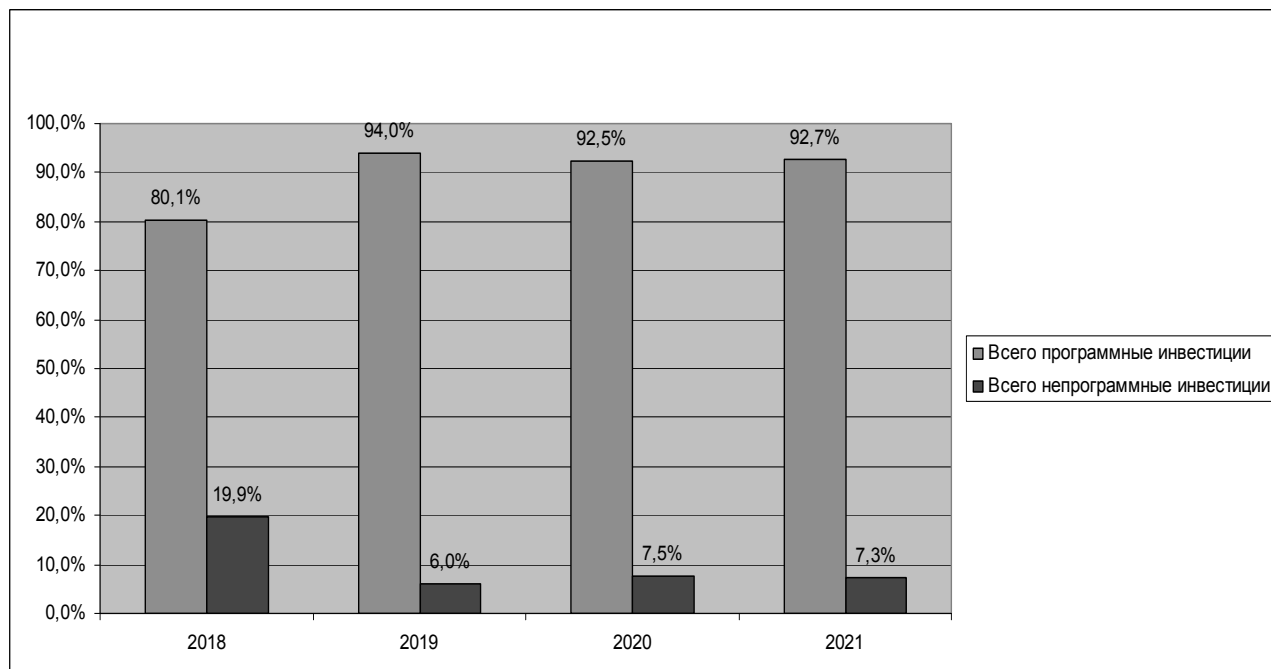


Рис. 9 / Fig. 9. Динамика соотношения программных и непрограммных бюджетных инвестиций в 2018–2021 гг. / Dynamics of the ratio of the program and non-program budget investments in 2018–2021

Источник / Source: составлено авторами по данным Федерального закона от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», законопроекта / compiled by the authors according to the Federal law of 05.12.2017 No. 362-FZ “On the Federal budget for 2018 and the planning period 2019 and 2020” and the bill.

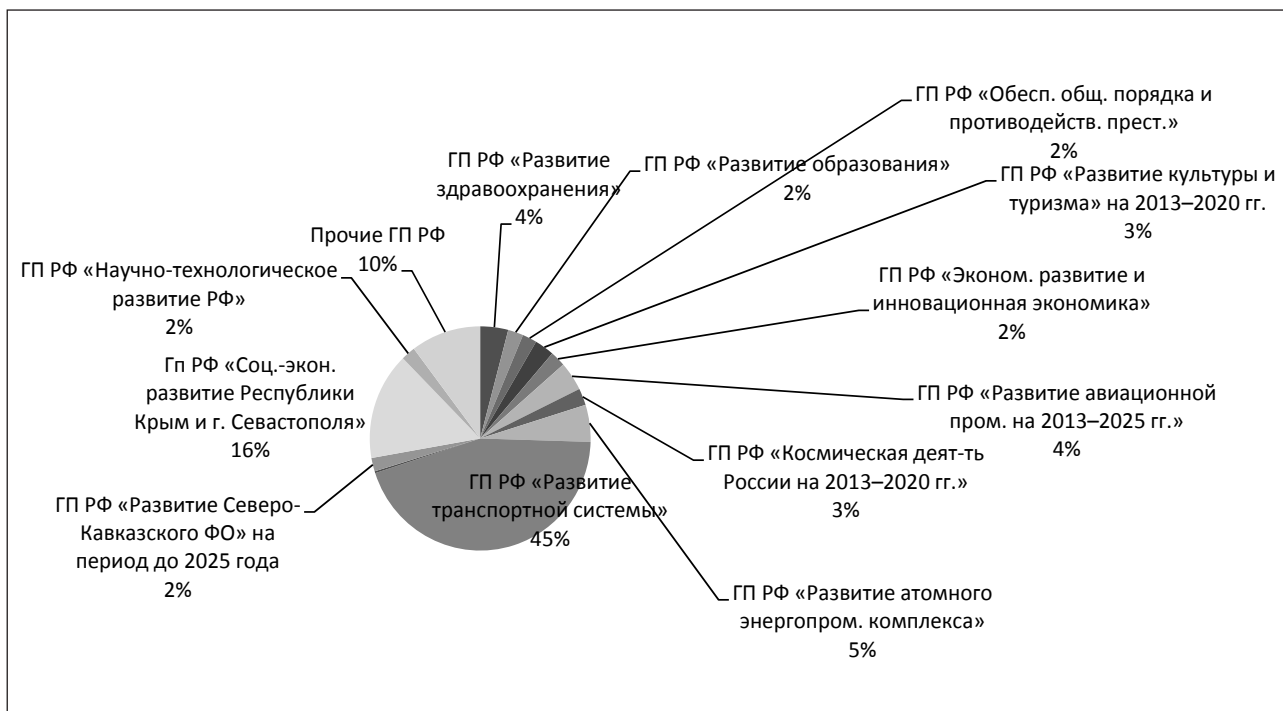


Рис. 10 / Fig. 10. Структура бюджетных ассигнований федерального бюджета на осуществление бюджетных инвестиций в рамках государственных программ в 2018 г. / The structure of budget allocations of the Federal budget on budget investments in the framework of state programs in 2018

Источник / Source: составлено авторами по данным Федерального закона от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», законопроекта / compiled by the authors according to the Federal law of 05.12.2017 No. 362-FZ "On the Federal budget for 2018 and the planning period 2019 and 2020" and the bill.

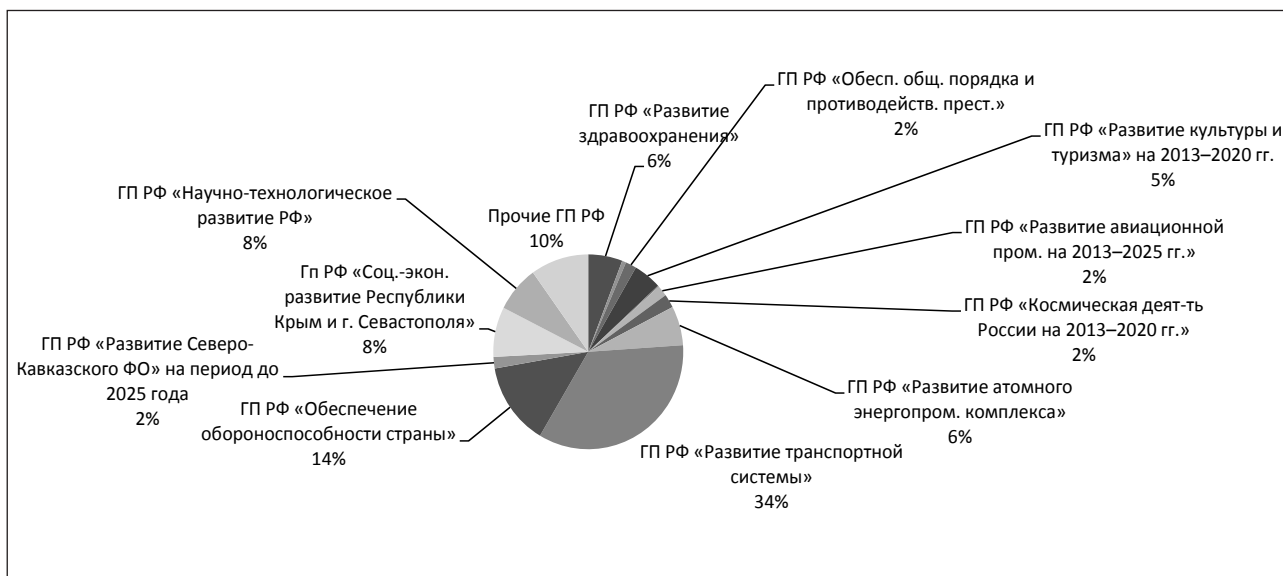


Рис. 11 / Fig. 11. Структура бюджетных ассигнований федерального бюджета на осуществление бюджетных инвестиций в рамках государственных программ в 2019 г. / The structure of budget allocations of the Federal budget on budget investments in the framework of state programs in 2019

Источник / Source: составлено авторами по данным Федерального закона от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», законопроекта / compiled by the authors according to the Federal law of 05.12.2017 No. 362-FZ "On the Federal budget for 2018 and the planning period 2019 and 2020" and the bill.

Таблица 7 / Table 7

Оценка соответствия законопроекта стратегическим документам Российской Федерации в области инвестиций / Assessment of compliance of the draft law with the strategic documents of the Russian Federation in the field of investments

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

Источник / Source: составлено авторами по данным URL: <http://investorschool.ru/rejting-stran-po-vvp-2017> (дата обращения: 23.10.2018); данным Росстата; Федерального закона от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»; законопроекта / compiled by the authors according to the URL: <http://investorschool.ru/rejting-stran-po-vvp-2017> (accessed 23.10.2018); according to Rosstat; the Federal law of 05.12.2017 No. 362-FZ “On the Federal budget for 2018 and the planning period 2019 and 2020”; the bill.

4. Структура программного финансирования бюджетных инвестиций.

Структура распределения бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций в разрезе государственных программ должна соответствовать приоритетным целям и задачам социально-экономического развития России. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» к таким задачам относится улучшение качества управления следующими сферами:

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

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

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

Подводя итоги, можно констатировать, что бюджетные параметры ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций, заложенные в проект федерального закона о федеральном бюджете на 2019 г. и плановый период 2020 и 2021 гг., не в полной мере соответствуют целям и задачам социально-экономического развития России, обозначенным в стратегических документах (табл. 7).

АНАЛИЗ РАСХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ И ОПЫТНО-КОНСТРУКТОРСКИЕ РАЗРАБОТКИ

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

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

- Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»;
 - Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»;
 - Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 01.12.2016 № 642);
 - Указ Президента Российской Федерации от 07.07.2011 № 899 «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации»;
 - Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.12.2011 № 2227-р);
 - Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р).
- Реализация задач по развитию НИОКР в России во многом определяется достаточностью вложения финансовых ресурсов в НИОКР, в том числе за счет средств федерального бюджета. В целях оценки соответствия законопроекта основным

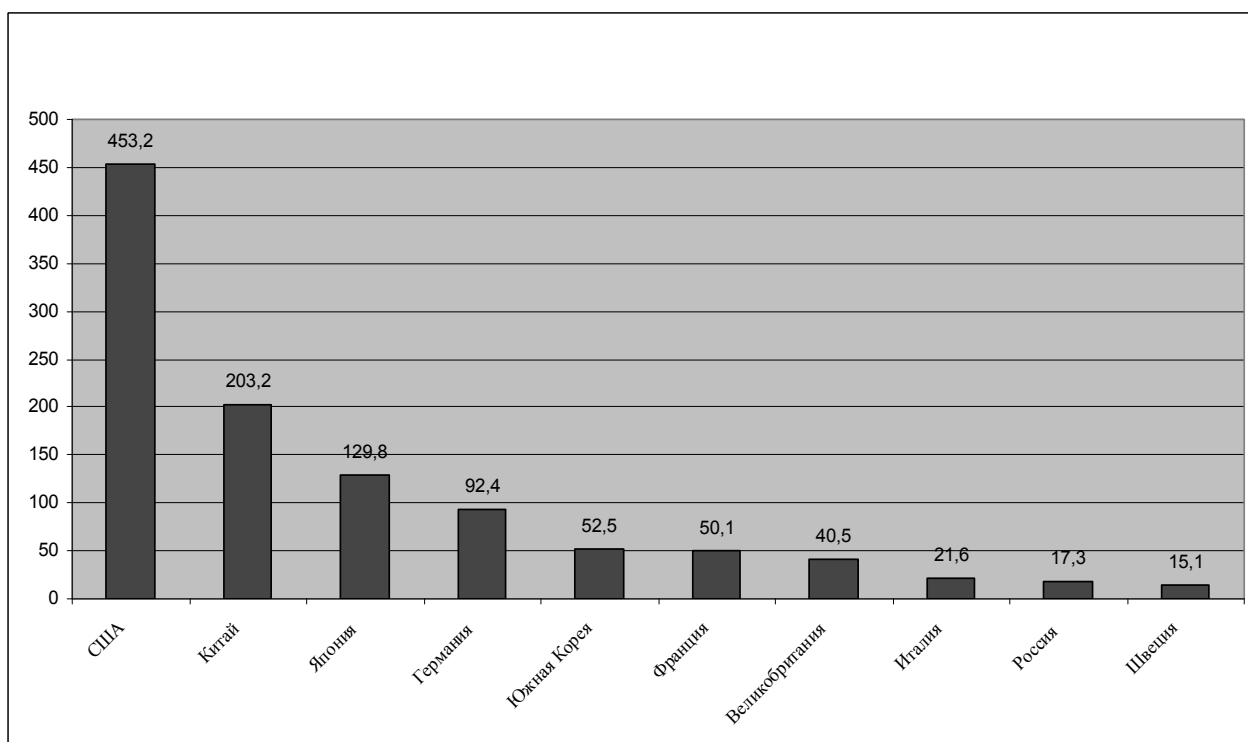


Рис. 12 / Fig. 12. Объемы внутреннего финансирования НИОКР 10 ведущих стран мира / Domestic financing of R&D in 10 leading countries

Источник / Source: составлено авторами по данным статистической службы Европейского союза (Евростата) / compiled by the authors according to the statistical service of the European Union (Eurostat).

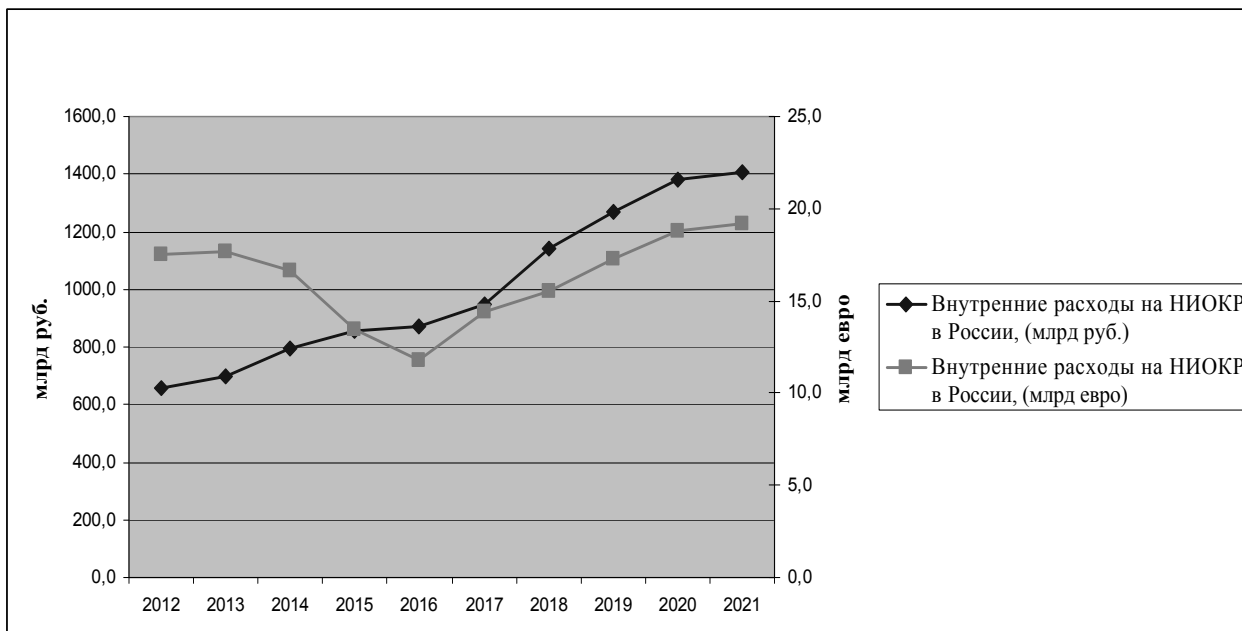


Рис. 13 / Fig. 13. Динамика внутренних затрат на НИОКР в России / Dynamics of domestic R&D expenditures in Russia

Источник: составлено по данным статистической службы Европейского союза (Евростата), данным Росстата, данным Федерального закона от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», данным законопроекта / compiled according to the statistical service of the European Union (Eurostat), according to Rosstat, according to the Federal law of 05.12.2017 No. 362-FZ "On the Federal budget for 2018 and the planning period 2019 and 2020", according to the bill.

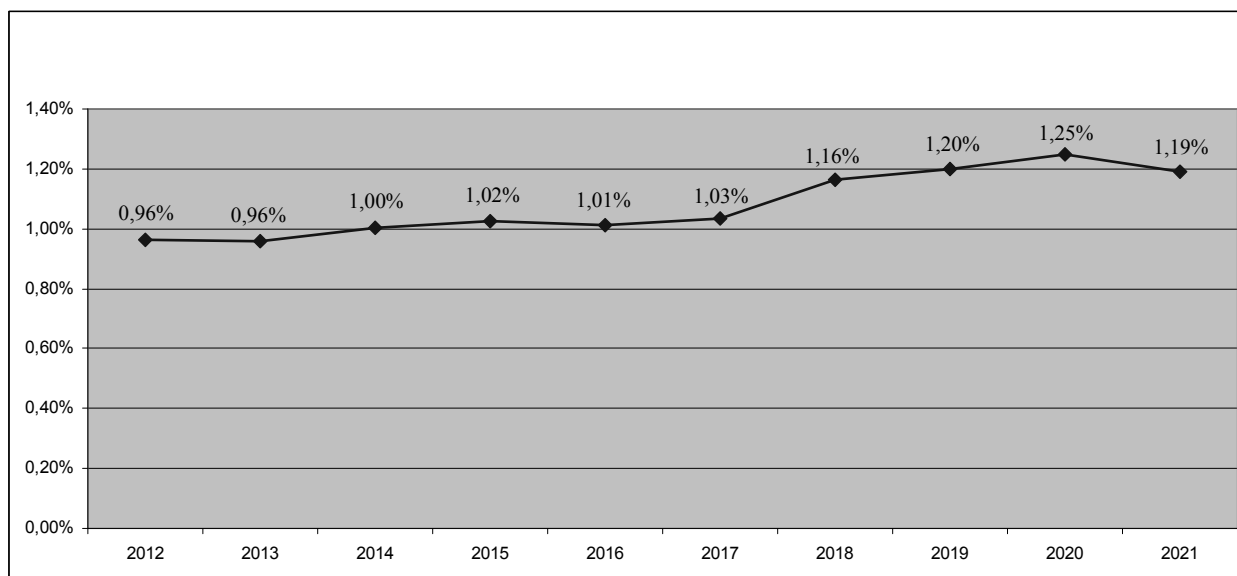


Рис. 14 / Fig. 14. Динамика доли внутренних затрат на НИОКР в России в % к ВВП /
Dynamics of the share of domestic R&D expenditures in Russia as % of GDP

Источник / Source: составлено по данным статистической службы Европейского союза (Евростата), данным Росстата, данным Федерального закона от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», данным законопроекта / compiled according to the statistical service of the European Union (Eurostat), according to Rosstat, according to the Federal law of 05.12.2017 No. 362-FZ "On the Federal budget for 2018 and the planning period 2019 and 2020", according to the bill.

требованиям стратегических документов России в области НИОКР целесообразно проанализировать ряд целевых индикаторов, к которым относятся:

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

Рассмотрим подробнее, насколько способствуют достижению этих индикаторов объемы финансового обеспечения НИОКР согласно законопроекту.

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

Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» поставлена задача обеспечения присутствия Российской Федерации в числе пяти ведущих стран мира, осуществляющих научные исследования и разработки в областях, определяемых приоритетами научно-технологического развития. При этом по объемам внутренних затрат на НИОКР

Россия в настоящее время занимает лишь 9-е место среди стран мира (рис. 12). Более того, по объемам внутреннего финансирования НИОКР Россия отстает от первых 5 стран:

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

Отметим, что в 2018–2021 гг. планируется значительный рост объемов внутреннего финансирования НИОКР в России (рис. 13), однако даже объем внутренних затрат на НИОКР в 2021 г. остается недостаточным для вхождения России в пятерку ведущих государств мира.

Таким образом, задача по вхождению России в число пяти ведущих стран мира, осуществляющих научные исследования и разработки, не находит отражения в представленном законопроекте.

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

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

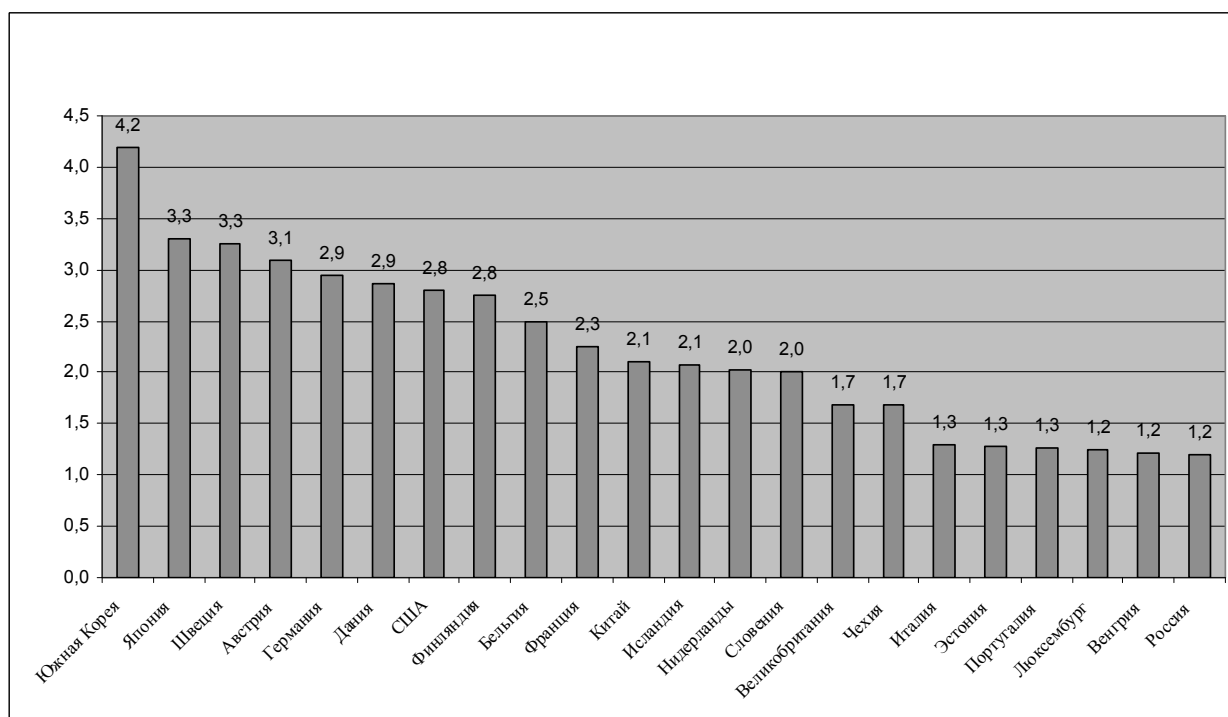


Рис. 15 / Fig. 15. Доля внутреннего финансирования НИОКР ведущих стран мира (в % к ВВП) / Share of domestic R&D financing of the world's leading countries (as % of GDP)

Источник / Source: составлено по данным статистической службы Европейского союза (Евростата) / compiled by the authors according to the statistical service of the European Union (Eurostat).

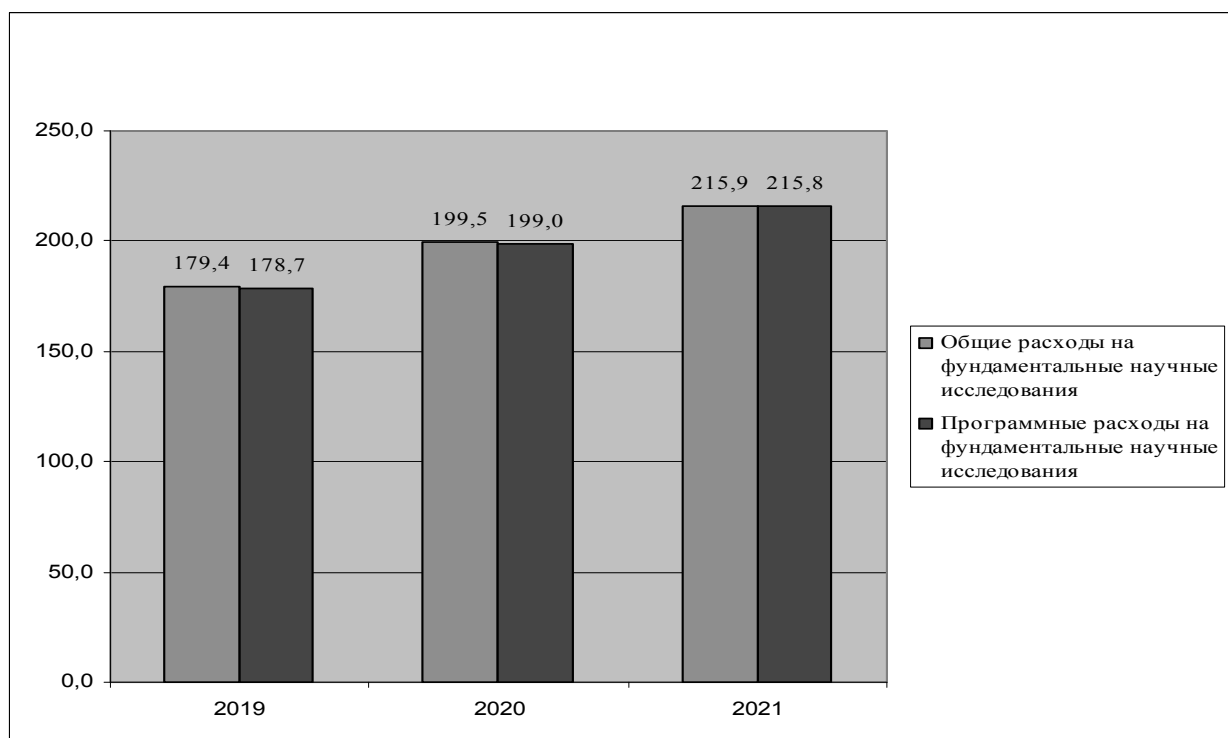


Рис. 16 / Fig. 16. Объемы расходов федерального бюджета на фундаментальные научные исследования, в том числе в рамках государственных программ, в 2019–2021 гг. / The volume of Federal budget expenditures on basic research, including within the framework of state programs, in 2019–2021

Источник / Source: составлено по данным законопроекта / compiled by the authors by the bill.

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

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

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

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

Динамика доли внутренних затрат на НИОКР в России в % к ВВП (рис. 14) показывает, что поставленные стратегическими документами задачи в целом не достигаются в 2019–2021 гг.

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

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

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

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

Как наглядно видно на рис. 16, 17, объем расходов федерального бюджета на проведение фундаментальных и прикладных научных исследований практически в полном объеме запланирован в рамках государственных программ. Это отвечает требованиям распоряжения Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 1101-р о том, что программная структура должна охватывать большую часть расходов федерального бюджета.

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

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

Аналогичное отсутствие закрепления бюджетных расходов на основании программных

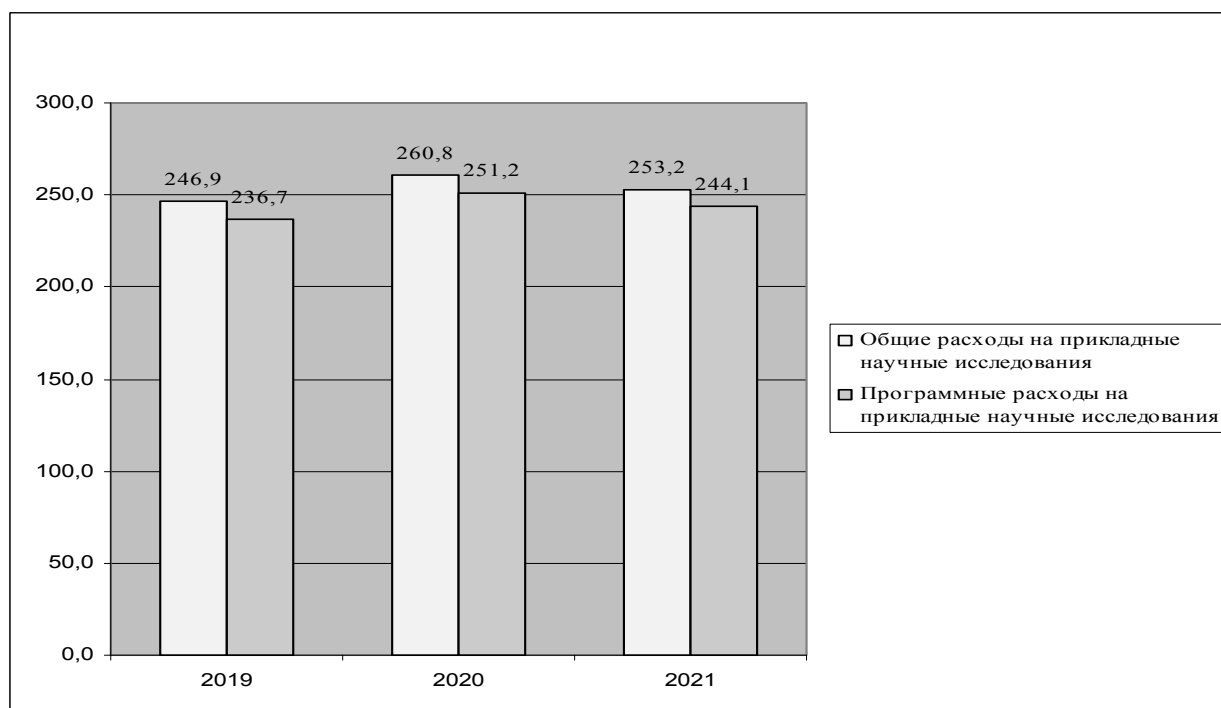


Рис. 17 / Fig. 17. Объемы расходов федерального бюджета на прикладные научные исследования, в том числе в рамках государственных программ, в 2019–2021 гг., млрд руб. / The volume of Federal budget expenditures on applied research, including within the framework of state programs, in 2019–2021, billion rubles

Источник / Source: составлено по данным законопроекта / compiled by the authors by the bill.

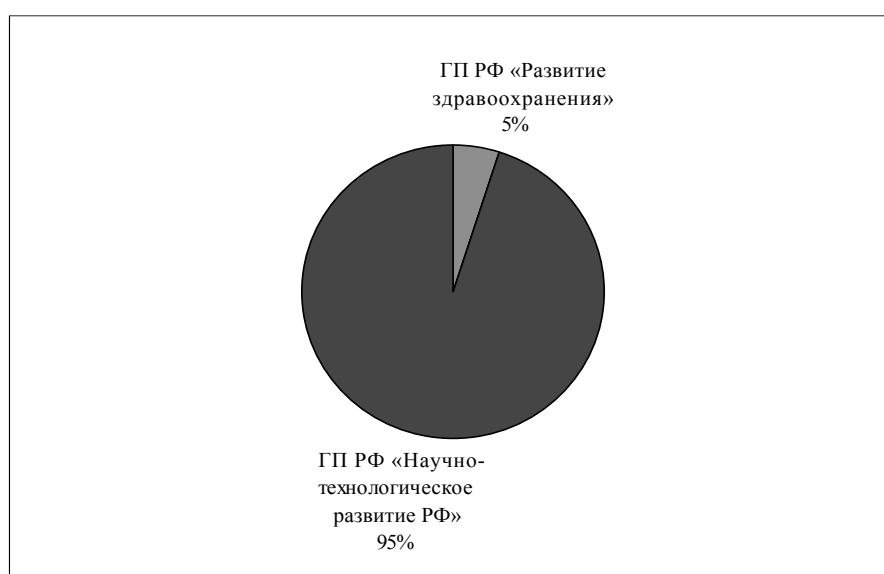


Рис. 18 / Fig. 18. Программная структура расходов федерального бюджета на фундаментальные научные исследования в 2019 г. / Program structure of Federal budget expenditures for basic research in 2019

Источник / Source: составлено по данным законопроекта / compiled by the authors by the bill.

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

Таким образом, требования ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации в проекте ФЗ № 556362–7 в области финансирования фундаментальных научных исследований практически полностью не выполняются, в области финанси-

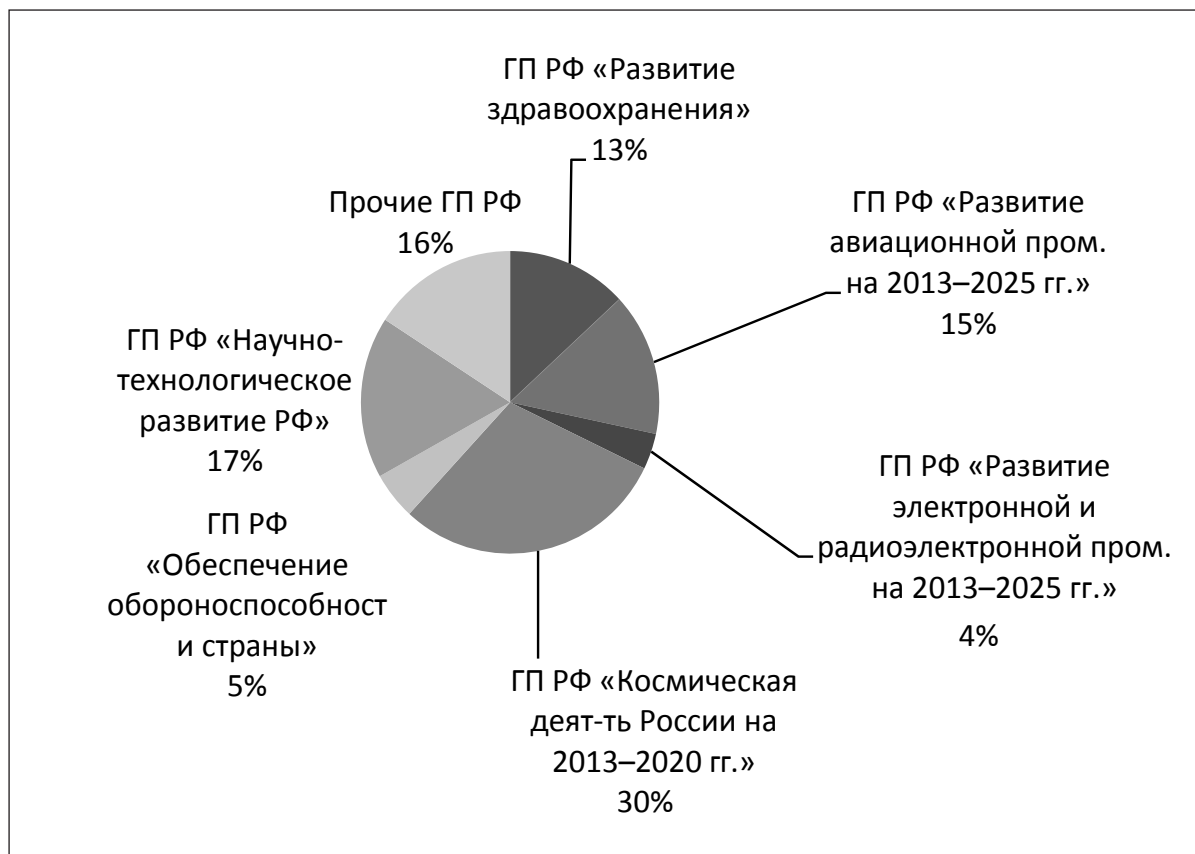


Рис. 19 / Fig. 19. Программная структура расходов федерального бюджета на прикладные научные исследования в 2019 г. / Program structure of Federal budget expenditures for applied research in 2019

Источник / Source: составлено по данным законопроекта / compiled by the authors by the bill.

рования прикладных научных исследований — частично не выполняются.

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

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

В Российской Федерации также поставлена задача по расширению финансирования НИОКР в форме грантов. Так, Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» установлен целевой ориентир увеличения к 2018 г. общего объема финансирования государственных научных фондов до 25 млрд руб. Согласно данным Федерального

закона от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» и параметрам законопроекта указанный ориентир достигнут (рис. 20).

Подводя итоги, можно констатировать, что бюджетные параметры расходов на НИОКР, заложенные в законопроект, не в полной мере соответствуют целям и задачам научно-технологического развития России, обозначенным в стратегических документах (табл. 8).

АНАЛИЗ ДИНАМИКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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

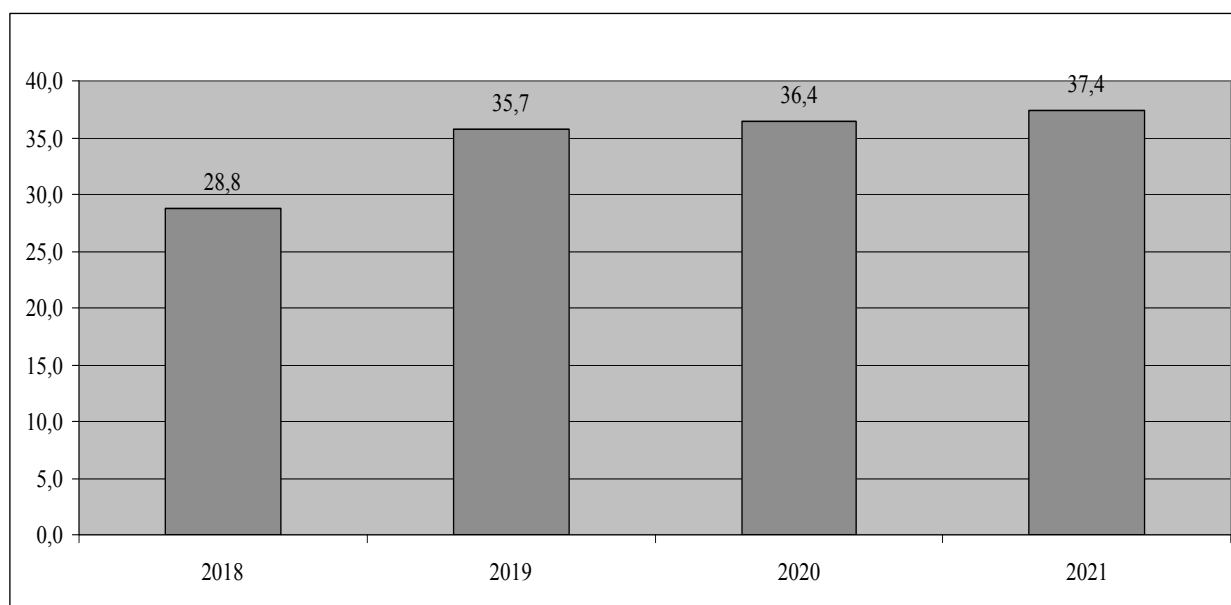


Рис. 20 / Fig. 20. Динамика объемов взносов в государственные научные фонды Российской Федерации в 2018–2021 гг., млрд руб. / Dynamics of contributions to the state scientific funds of the Russian Federation in 2018–2021, billion rubles

Источник / Source: составлено по данным Федерального закона от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», данным законопроекта / compiled according to the Federal law of 05.12.2017 No. 362-FZ “On the Federal budget for 2018 and the planning period of 2019 and 2020”; according to the bill.

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

Согласно IMF: Staff guidance note for public debt sustainability analysis in market-access countries³ государственный долг считается устойчивым, если «первичное сальдо бюджета позволяет стабилизировать его при реализации наиболее вероятных для конкретной экономики кризисных сценариев». При этом установлены следующие пороговые значения уровня государственного долга: для развивающихся стран — 50% ВВП; для развитых стран — 60% ВВП.

Величина государственного долга согласно законопроекту на 2019–2021 гг. существенно уве-

личивается (рис. 21) за счет повышения как внешних, так и внутренних заимствований и к 2021 г. составит 17 619 млрд руб., что на 11 460 млрд руб. превышает значение аналогичного показателя в 2013 г. Несмотря на это, отношение государственного долга к ВВП в 2021 г. на уровне 14,9% относительно рекомендуемых не более 60% позволяет государству наращивать заимствования.

Вместе с тем рост государственного долга не является критическим, о чем свидетельствуют как пороговые значения вышеназванных документов, так и статистика МВФ, согласно которой Россия занимает 175-е место (19,43% ВВП)⁴. Однако данная статистика формируется без учета корпоративных долгов российских организаций с государственным участием. Включение корпоративного долга организаций с государственным участием в общую структуру государственного долга значительно повысит его значение и ухудшит положение страны в международных рейтингах.

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

³ URL: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/050913.pdf>.

⁴ Япония — 250% ВВП, США — 107% ВВП.

Таблица 8 / Table 8

Оценка соответствия законопроекта стратегическим документам Российской Федерации в области НИОКР / Assessment of compliance of the bill with the strategic documents of the Russian Federation in the field of R&D

Наименование стратегического документа Российской Федерации в области НИОКР	Нормативное значение целевого индикатора НИОКР	Фактическое значение целевого индикатора НИОКР, по данным законопроекта			Заключение о соответствии законопроекта стратегическому документу
		2019	2020	2021	
1. Объем внутренних затрат на НИОКР (в абсолютном выражении)					
Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»	1–5-е место в числе ведущих стран мира по внутренним затратам на НИОКР	9-е место	9-е место	9-е место	Не соответствует
2. Доля внутренних затрат на НИОКР в % к ВВП					
Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»	Положительная динамика доли внутренних затрат на НИОКР в % к ВВП	1,2%	1,25%	1,19%	Соответствует частично
Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»	1,77%	1,2%	1,25%	1,19%	Не соответствует
Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г.	2,5–3%	1,2%	1,25%	1,19%	Не соответствует
Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.	3%	1,2%	1,25%	1,19%	Не соответствует
3. Доля программного финансирования научных исследований в общем объеме бюджетных ассигнований на НИОКР					
Бюджетный кодекс Российской Федерации (ст. 179)	Соответствие объемов бюджетных ассигнований на НИОКР утвержденным Правительством Российской Федерации государственным программам	Не утверждена государственная программа Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»			В области фундаментальных научных исследований – не соответствует. В области прикладных научных исследований – соответствует частично
Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 1101-р	Доля программного финансирования НИОКР 95–100%	98%	98%	98%	Соответствует
4. Объем финансирования научных исследований в форме грантов научных фондов					
Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»	Минимальный объем финансирования государственных научных фондов – 25 млрд руб.	35,7	36,4	37,4	Соответствует

Источник / Source: составлено по данным статистической службы Европейского союза (Евростата); данным Росстата; данным Федерального закона от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»; данным законопроекта / compiled according to the statistical service of the European Union (Eurostat), according to Rosstat, according to the Federal law of 05.12.2017 No. 362-FZ “On the Federal budget for 2018 and the planning period 2019 and 2020”; according to the bill.

Таблица 9 / Table 9

Отдельные показатели, характеризующие государственный долг Российской Федерации, % / Some indicators characterising the state debt of the Russian Federation, %

№	Показатель	2019 г.	2020 г.	2021 г.	Пороговое значение
1	Отношение государственного долга Российской Федерации к ВВП	13,13	14,21	14,88	≤20,0
2	Доля расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации в общем объеме расходов бюджета	4,72	5,09	5,46	≤10,0
3	Отношение государственного долга Российской Федерации к доходам федерального бюджета	69,70	77,82	83,99	≤100,0
4	Доля государственного внутреннего долга Российской Федерации в общем объеме государственного долга Российской Федерации	73,86	73,81	76,62	≥65,0

Источник / Source: составлено авторами на основании законопроекта / compiled by the authors by the bill.

Таблица 10 / Table 10

Комплиментарность показателей государственного долга, учитываемых в нормативных правовых документах Российской Федерации / Complementarity of indicators of the state debt considered in regulatory, legal documents of the Russian Federation

№	Показатель долговой устойчивости	Бюджетный кодекс Российской Федерации	ОНДП	ГП-40*
1	Отношение государственного долга к ВВП	–	+	–
2	Доля расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации в общем объеме расходов федерального бюджета	–	+	+
3	Отношение государственного долга Российской Федерации к доходам федерального бюджета	–	+	+
4	Доля государственного внутреннего долга Российской Федерации в общем объеме государственного долга Российской Федерации	–	–	+
5	Отношение государственного внешнего долга Российской Федерации к годовому объему экспорта товаров и услуг	–	+	–
6	Отношение годовой суммы платежей на погашение и обслуживание государственного долга Российской Федерации к доходам федерального бюджета	–	+	+

Источник / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

Примечание / Note: «–» – значения показателя не установлены; «+» – значения показателя установлены / «–» – the value of the indicator not set; «+» – values of the indicator set.

* Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении государственной программы Российской Федерации „Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков”» (с изменениями на 29.03.2018 г.).

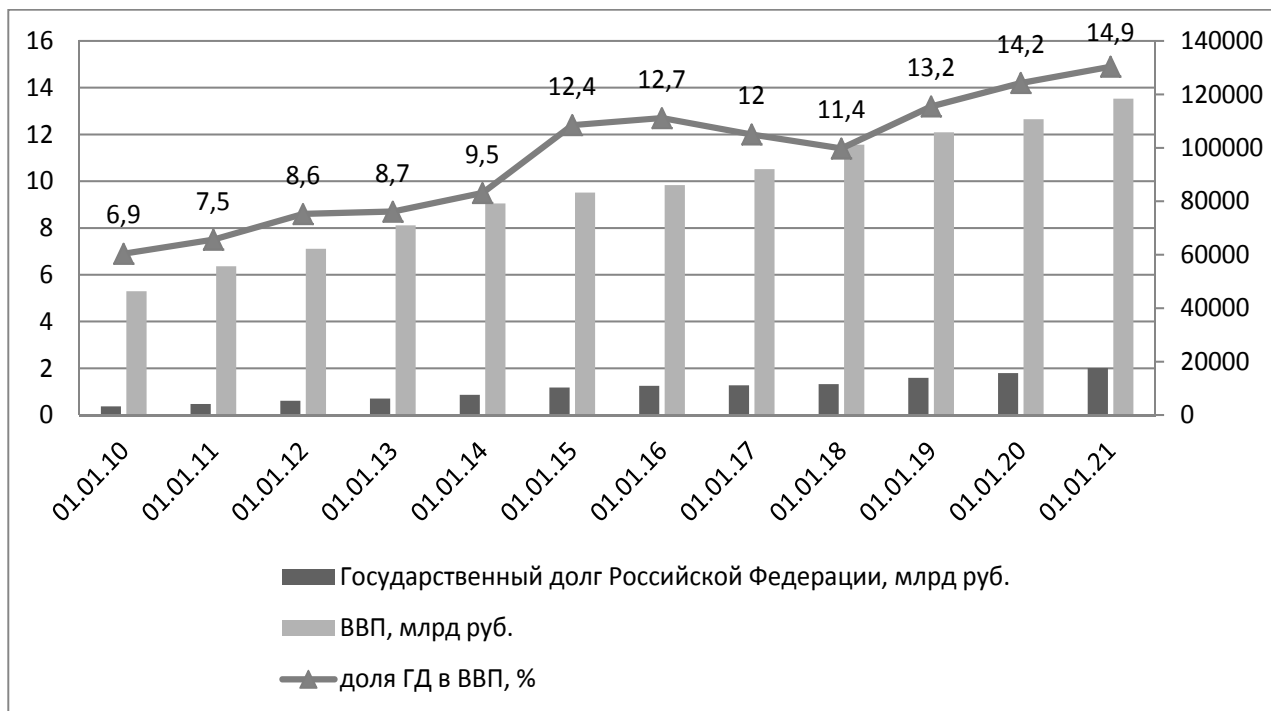


Рис. 21 / Fig 21. Отношение государственного долга Российской Федерации к ВВП, % /
The ratio of the public debt of the Russian Federation to GDP, %

Источник / Source: составлено авторами на основании законопроекта и данных Минфина России / compiled by the authors by the bill and data of the Ministry of Finance of Russia.

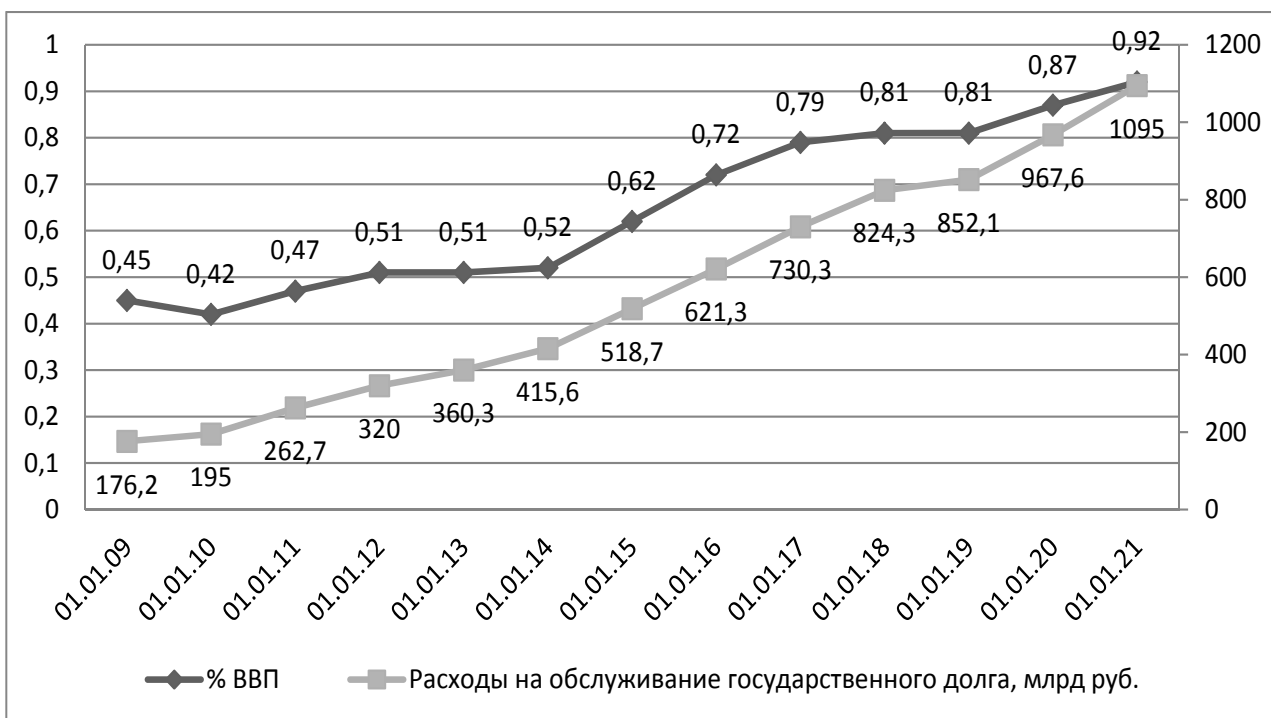


Рис. 22 / Fig 22. Динамика расходов на обслуживание государственного долга
Российской Федерации в 2009–2021 гг. / Dynamics of expenses for servicing the state debt
of the Russian Federation in 2009–2021

Источник / Source: составлено авторами на основании законопроекта и данных Минфина России / compiled by the authors by the bill and data of the Ministry of Finance of Russia.

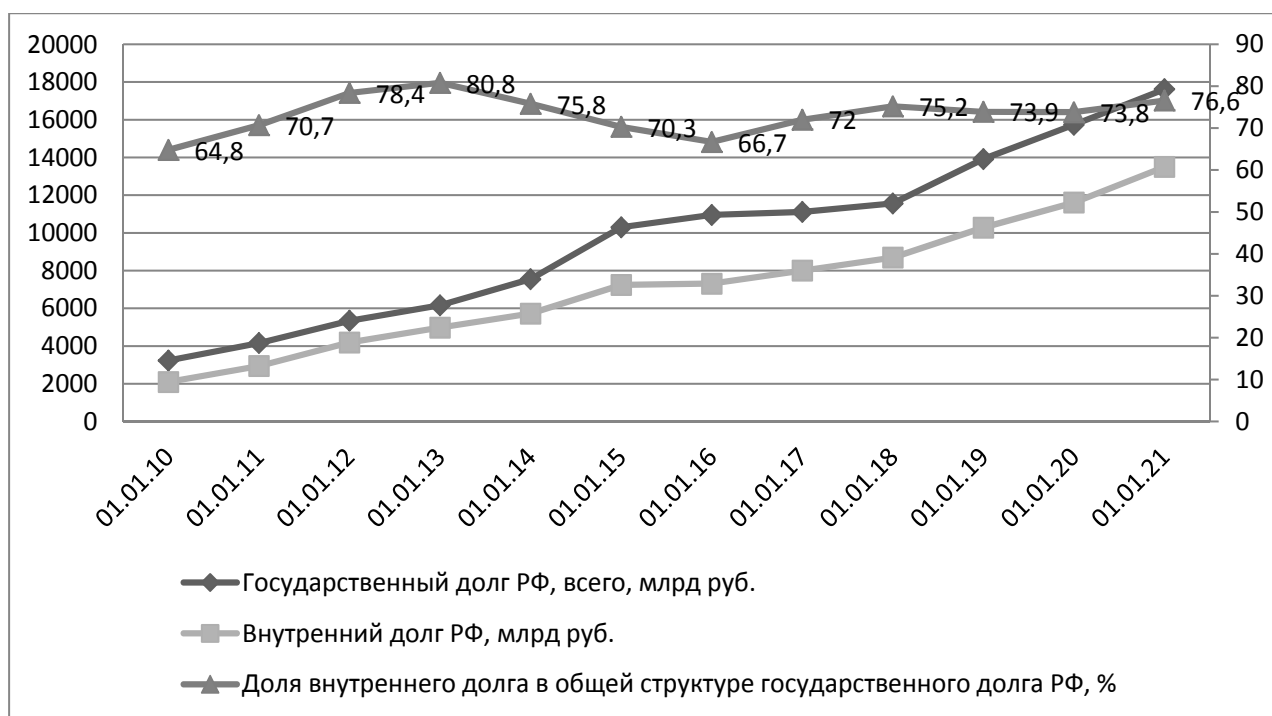


Рис. 23 / Fig. 23. Динамика государственного внутреннего долга Российской Федерации / Dynamics of the internal state debt of the Russian Federation

Источник / Source: составлено авторами на основании законопроекта и данных Минфина России / compiled by the authors by the bill and data of the Ministry of Finance of Russia.

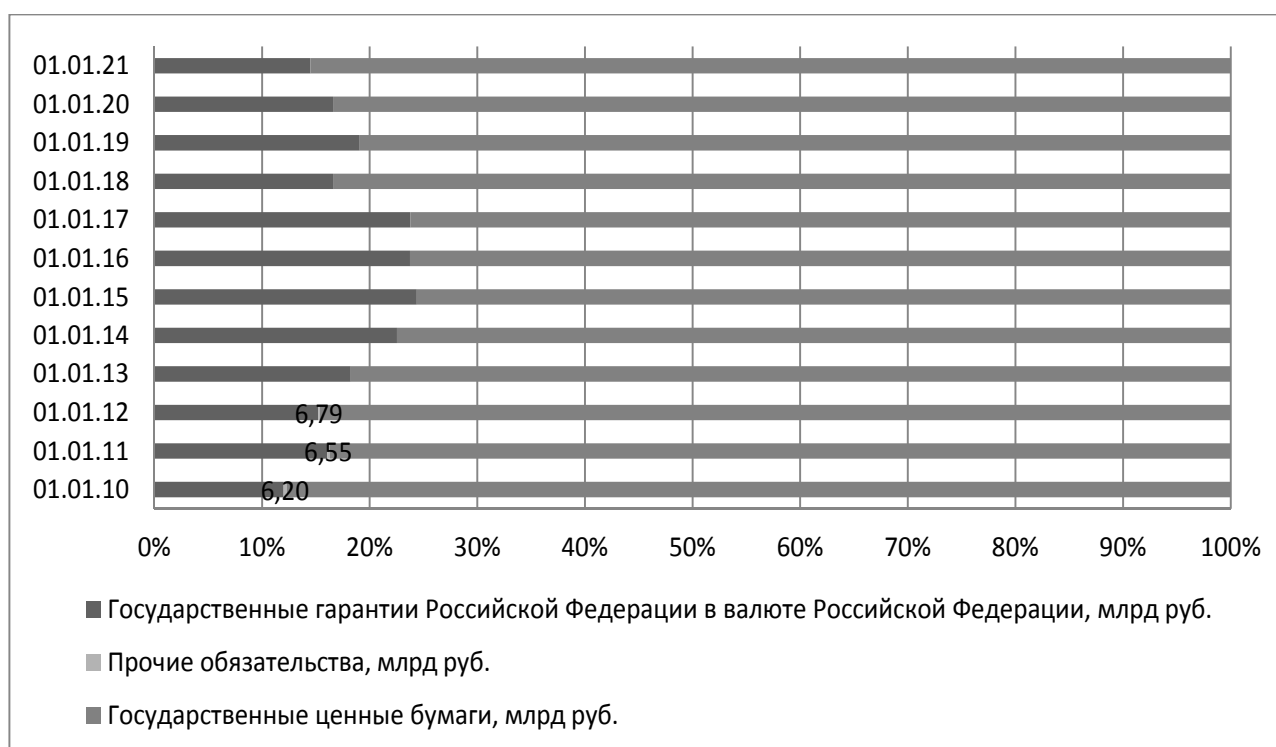


Рис. 24 / Fig. 24. Структура государственного внутреннего долга Российской Федерации / Structure of the internal state debt of the Russian Federation

Источник / Source: составлено авторами на основании законопроекта и данных Минфина России / compiled by the authors by the bill and data of the Ministry of Finance of Russia.

Тем не менее данные значения вполне вписываются в рекомендации IMF: Staff guidance note for public debt sustainability analysis in market-access countries⁵, где рекомендуемые расходы по обслуживанию государственного долга составляют 10% ВВП для развивающихся стран и 15% ВВП — для развитых.

Незначительные изменения наблюдаются в структуре государственного долга, большая часть которого по законопроекту приходится на внутренний долг Российской Федерации (рис. 23).

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

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

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

В структуре внешнего долга большую долю занимает задолженность по внешним облигационным займам (38 500, 35 400 и 38 800 млн долл. США) и государственные гарантии Российской Федерации в иностранной валюте, величина которых, согласно законопроекту, в 2019–2020 гг. увеличивается (1597, 1714 и 1785 млн долл. США соответственно).

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

Ключевое место в структуре источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета занимают изменения остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета в течение соответствующего финансового года. В свою очередь, большая доля источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета приходится на иные источники внеш-

него финансирования дефицита федерального бюджета, не включающие долговые обязательства и кредиты иностранных государств в иностранной валюте. Такая структура источников финансирования дефицита федерального бюджета должна дополнительно оцениваться в Основных направлениях долговой политики Российской Федерации и Бюджетном прогнозе Российской Федерации на период до 2036 г. с точки зрения влияния на денежный и финансовый рынки и ликвидность банковской системы страны, а также бюджетных рисков и выбора адекватных инструментов управления.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный анализ проекта федерального закона № 556362–7 «О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» свидетельствует о том, что при формировании бюджета были в первую очередь реализованы цели обеспечения его текущей сбалансированности при сохранении сложившейся в 2014–2018 гг. структуры расходов и реализации требований бюджетного правила. С одной стороны, такой подход создает основу для обеспечения стабильности финансирования расходных обязательств Российской Федерации и устойчивости федерального бюджета в среднесрочной перспективе, с другой — снижает результативность государственного финансового регулирования социально-экономического развития страны и не позволяет рассматривать бюджетную политику как активный инструмент реализации основных положений Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204. При этом только часть бюджетных рисков на средне- и долгосрочную перспективу идентифицирована, что не позволяет сформировать финансовые резервы в объеме, достаточном для эффективного управления ими. *Ориентация бюджетной политики преимущественно на решение внутренних проблем функционирования бюджетной системы (в части обеспечения сбалансированности и устойчивости бюджетов) приводит к нарастанию негативных явлений в экономике и социальной сфере страны, что подтверждает и анализ динамики основных макроэкономических и бюджетных показателей в Российской Федерации в 2000–2021 гг.: замедляются темпы экономического роста, сокращаются доходы федерального бюджета и консолидированного бюджета Российской Федерации по отношению к ВВП, снижается количество прибыльных предприятий и т. п.*

⁵ URL: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/050913.pdf>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Светлана Петровна Соляникова — кандидат экономических наук, доцент, руководитель Департамента общественных финансов, Финансовый университет, Москва, Россия
SSolyannikova@fa.ru

Роман Алексеевич Аландаров — кандидат экономических наук, доцент Департамента общественных финансов, Финансовый университет, Москва, Россия
RAAlandarov@fa.ru

Оксана Степановна Горлова — кандидат экономических наук, доцент Департамента общественных финансов, Финансовый университет, Москва, Россия
RAAlandarov@fa.ru

Алан Канаматович Караев — доктор технических наук, профессор, главный научный сотрудник Центра финансовой политики Департамента общественных финансов, Финансовый университет, Москва, Россия
AKKaraev@fa.ru

Ольга Владиленовна Макашина — доктор экономических наук, профессор, профессор Департамента общественных финансов, Финансовый университет, Москва, Россия
OVMakashina@fa.ru

Андрей Игоревич Мастеров — кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра финансовой политики Департамента общественных финансов, Финансовый университет, Москва, Россия
AIMasterov@fa.ru

Вадим Витальевич Понкратов — кандидат экономических наук, директор Центра финансовой политики Департамента общественных финансов, Финансовый университет, Москва, Россия
VPonkratov@fa.ru

Марина Леонидовна Седова — кандидат экономических наук, доцент, профессор Департамента общественных финансов, Финансовый университет, Москва, Россия
MSedova@fa.ru

Юлия Габдрашитовна Тюрина — доктор экономических наук, доцент, профессор Департамента общественных финансов, Финансовый университет, Москва, Россия
YGTyurina@fa.ru

Светлана Викторовна Фрумина — кандидат экономических наук, доцент, доцент Департамента общественных финансов, Финансовый университет, Москва, Россия
SVFrumina@fa.ru

Заявленный вклад авторов:

Соляникова С. П. — введение; системные риски проекта федерального бюджета на 2019–2021 гг.; заключение.

Аландаров Р. А. — оценка бюджетных инвестиций; анализ расходов федерального бюджета на научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки.

Горлова О. С. — характеристика расходов на предоставление межбюджетных трансфертов.

Караев А. К. — доходы федерального бюджета на 2019–2021 гг.

Макашина О. В. — общая характеристика расходов федерального бюджета на 2019–2021 гг.

Мастеров А. И. — доходы федерального бюджета на 2019–2021 гг.

Понкратов В. В. — доходы федерального бюджета на 2019–2021 гг.

Седова М. Л. — анализ социальных расходов федерального бюджета.

Тюрина Ю. Г. — доходы федерального бюджета на 2019–2021 гг.

Фрумина С. В. — анализ динамики государственного долга Российской Федерации.

ABOUT THE AUTHORS

Svetlana Petrovna Solyannikova — Cand. Sci. (Econ.), Associate Professor, Head of the Department of Public Finance, Financial University, Moscow, Russia
SSolyannikova@fa.ru

Roman Aleksevich Alandarov — Cand. Sci. (Econ.), Associate Professor, the Department of Public Finance, Financial University, Moscow, Russia
RAAlandarov@fa.ru

Oksana Stepanovna Gorlova — Cand. Sci. (Econ.), Associate Professor, the Department of Public Finance, Financial University, Moscow, Russia

RAAlandarov@fa.ru

Alan Kanamatovich Karaev — Dr. Sci. (Engin.), Professor, chief researcher, Center for Financial Policy, Department of Public Finance, Financial University, Moscow, Russia

AKKaraev@fa.ru

Ol'ga Vladilenovna Makashina — Dr. Sci. (Econ.), Professor, Department of Public Finance, Financial University, Moscow, Russia

OVMakashina@fa.ru

Andrei Igorevich Masterov — Cand. Sci. (Econ.), leading researcher, Center for Financial Policy, Department of Public Finance, Financial University, Moscow, Russia

AIMasterov@fa.ru

Vadim Vital'evich Ponkratov — Cand. Sci. (Econ.), Director, Center for Financial Policy, Department of Public Finance, Financial University, Moscow, Russia

VPonkratov@fa.ru

Marina Leonidovna Sedova — Cand. Sci. (Econ.), Associate Professor, Professor at the Department of Public Finance, Financial University, Moscow, Russia

MSedova@fa.ru

Yuliya Gabdrashitovna Tyurina — Dr. Sci. (Econ.), Associate Professor, Professor at the Department of Public Finance, Financial University, Moscow, Russia

YGTyurina@fa.ru

Svetlana Viktorovna Frumina — Cand. Sci. (Econ.), Associate Professor, Associate Professor at the Department of Public Finance, Financial University, Moscow, Russia

SVFrumina@fa.ru

The declared contribution of the authors:

Solyannikova S.P. — introduction; systemic risks of the draft Federal budget for 2019–2021; conclusion
Alandarov R.A. — evaluation of budget investments; analysis of Federal budget expenditures on research and development.

Gorlova O.S. — characteristics of expenses for the provision of inter-budget transfers.

Karaev A.K. — the revenues of the Federal budget for the 2019–2021.

Makashina O.V. — general characteristics of Federal budget expenditures for 2019–2021

Masterov A.I. — the revenues of the Federal budget for the 2019–2021.

Ponkratov V.V. — the revenues of the Federal budget for the 2019–2021.

Sedova M.L. — analysis of social expenditures of the Federal budget.

Tyurina Yu.G. — the revenues of the Federal budget for the 2019–2021.

Frumina S.V. — analysis of the dynamics of the public debt of the Russian Federation.

ФИНАНСЫ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА /

FINANCE: THEORY AND PRACTICE

Научно-практический журнал

СПЕЦВЫПУСК, НОЯБРЬ, 2018

Главный редактор –

Д.Е. Сорокин

Заведующий редакцией

научных журналов –

В.А. Шадрин

Выпускающий редактор – **И.С. Довгаль**

Переводчик – **З. Межва**

Корректор – **С.Ф. Михайлова**

Верстка – **С.М. Ветров**

Адрес редакции:

125993, Москва, ГСП-3,

Ленинградский пр-т, 53, к. 5.4

Тел.: **8 (499) 943-94-53**

E-mail: **vestnikfinu@mail.ru**

Сайт: **financetp.fa.ru**

Оформление подписки в редакции

по тел.: **8 (499) 943-94-59**

e-mail: **ASOstrovskaya@fa.ru**

Островская А.С.

Подписано в печать 07.11.2018

Формат 60 x 84 1/8.

Объем 5,25 п. л.

Заказ № 1076.

Отпечатано в Отделе полиграфии

Финансового университета

(Ленинградский пр-т, д. 51)

© *Финансовый университет*

Editor-in-Chief –

D.E. Sorokin

Head of Scientific Journals

Editorial Department –

V.A. Shadrin

Managing editor – **I.S. Dovgal**

Translator – **Z. Mezhva**

Proofreader – **S.F. Mihaylova**

Design, make up – **S.M. Vetrov**

Editorial address:

53, Leningradsky prospekt, office 5.4

Moscow, 125993

tel.: **+7 (499) 943-94-53**

E-mail: **vestnikfinu@mail.ru**

Site: **financetp.fa.ru**

Subscription in editorial office

tel: **8 (499) 943-94-59**

e-mail: **ASOstrovskaya@fa.ru**

Ostrovskaya A.S.

Signed for press on 07.11.2018

Format 60 x 84 1/8.

Size 5,25 printer sheets.

Order № 1076.

Printed by Publishing House

of the Financial University

(51, Leningradsky prospekt)

© *Financial University*