

DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2413-2829-2019-1-5-18>

## БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА В 2019–2021 гг.: МЕЖДУ СЦИЛЛОЙ И ХАРИБДОЙ

**О. А. Гришина, В. А. Слепов, А. Ю. Чалова**

Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова,  
Москва, Россия

В статье проведен анализ параметров федерального бюджета на 2019–2021 гг. и основных инструментов реализации бюджетной политики Российской Федерации. Оценена трансформация модели бюджетной политики в указанный период, которая нацелена на формирование финансовой системы противодействия внешним шокам в форме нарастающих санкций против России, внешнеторговых конфликтов между ключевыми игроками мирового рынка, неопределенности в международной экономике и политике. Одновременно бюджетная политика ориентирована на создание необходимых условий для ускорения темпов роста российской экономики и повышения на этой основе благосостояния российского населения. Авторы дают оценку ключевого механизма современной бюджетной политики в России, с помощью которого обеспечивается сбалансированность федерального бюджета, – бюджетного правила. Обосновано, что действующая модель бюджетных правил, направленная на накопление бюджетных ресурсов и их ограниченное использование в сфере конечных услуг для населения, создает риски низкого воздействия бюджетных расходов на факторы экономического роста в России, препятствует реализации естественного механизма увеличения доходов федерального бюджета за счет поступательного развития экономики. В этой связи необходимо изменение среднесрочной концепции бюджетной политики путем переориентации ее инструментов прежде всего на целевые показатели роста реальных доходов населения и инвестиций в основной капитал, а не только на объемы накопленных резервов и профицита федерального бюджета.

*Ключевые слова:* федеральный бюджет, бюджетная политика, политика эффективной консолидации, превентивные бюджетные меры, бюджетное правило, бюджет развития, национальные проекты, приоритизация расходов федерального бюджета, профицит федерального бюджета, индикативная бюджетная стратегия.

## BUDGET POLICY IN 2019–2021: BETWEEN SCILLA AND CHARIBDA

**Olga A. Grishina, Vladimir A. Slepov, Alla Yu. Chalova**

Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia

The article analyzes the federal budget for 2019–2021 and principle tools of pursuing budget policy of the Russian Federation. It assessed transformation of the budget policy model in the mentioned period, which aims at shaping the finance system able to counteract external shocks in the form of growing sanctions against Russia, foreign-economic conflicts among key players of the global market, uncertainty in international policy and economy. At the same time budget policy is oriented towards creating necessary conditions to speed up the growth rate of Russian economy and improve wellbeing of the Russian population. The authors estimate the key mechanism of the current budget policy in Russia, which can provide balance of the federal budget, i.e. the budget rule. It was grounded that the effective model of the budget rules aimed at accumulation of budget resources and their limited use in the field of end services for the population could create risks of low impact of budget expenses on factors of economic growth in Russia, hinder realization of the natural mechanism of increasing profits of the federal budget at the expense of onward development of economy. In this connection it is necessary to alter the medium-term concept of budget policy by re-orienting its tools towards target growth in real population income and investment in fixed capital but not only towards volumes of accumulated reserves and proficiency of the federal budget.

*Keywords:* federal budget, budget policy, policy of effective consolidation, preventive budget measures, budget rule, budget of development, national projects, priority of federal budget expenses, proficiency of the federal budget, indicative budget strategy.

Бюджетная политика в любом государстве выступает тем балансирующим механизмом, который призван, с одной стороны, обеспечить нормальное функционирование бюджетной системы и ее устойчивость в среднесрочном периоде, а с другой – способствовать созданию благоприятных условий для развития национальной экономики, ее росту. Орган власти, реализующий эту политику, напрямую заинтересован в результирующем воздействии бюджета на экономику, так как от роста последней зависит и объем поступающих в бюджет ресурсов.

Инструменты реализации бюджетной политики, безусловно, определяются состоянием внешней и внутренней конъюнктуры. Однако ключевые ее ориентиры по обеспечению устойчивых темпов экономического роста, достаточного объема и качества социальных и прочих государственных услуг на всей территории государства, результативного выполнения государством своих функций должны оставаться неизменными. При этом сбалансированность бюджета, посредством которого реализуется бюджетная политика, носит соподчиненную задачу и достигается в зависимости от экономической ситуации либо через активное расширение источников финансирования бюджетного дефицита (как правило, займов и резервов), либо через сжатие бюджетного финансирования с одновременной приоритизацией его направлений. Лишь в исключительных случаях сбалансированность бюджета может стать более важной задачей в сравнении с поддержкой экономики: при нарушении баланса на финансовых рынках, кризисных явлениях в экономике, сопровождающихся высокой инфляцией, дефолтами заемщиков (как частных, так и суверенных), девальвацией национальной валюты [4. – С. 710].

Приоритетной задачей на протяжении последних трех лет было обеспечение максимальной сбалансированности федерального бюджета России с минимизацией его дефицита посредством сокращения

большинства направлений расходов относительно ВВП, централизации налоговых поступлений в бюджетной системе, накопления резервов. Такая бюджетная политика получила название бюджетной консолидации. Ее результатами стали сокращение бюджетных расходов по большинству направлений и, соответственно, крайне медленное восстановление российской экономики после кризисов, торможение ее развития даже на фоне благоприятной ценовой конъюнктуры на рынке. Заданный на федеральном уровне вектор бюджетной политики транслировался и на нижние уровни бюджетной системы, вынуждая региональные и местные органы власти обеспечивать баланс своих бюджетов через сокращение бюджетных расходов с неустойчивыми по динамике доходами. В конечном счете происходило сжатие бюджетной системы и ослабление ее воздействия на экономический рост [9. – С. 19].

Оценка параметров федерального бюджета России на 2019–2021 гг. позволяет надеяться на трансформацию прежней бюджетной политики. Перед ней стоят *два ключевых вызова*:

- превентивная защита от шоков и рисков, связанных с нарастанием глобальных диспропорций и противоречий в экономической, финансовой, социальной и политической сферах;

- создание условий для ускорения темпов роста российской экономики и повышение на этой основе благосостояния российского населения.

Очевидна сложность совмещения этих целей. Так, обеспечение превентивной защиты от глобальных внешних шоков и рисков ограничивает возможности ускорения экономического развития. В то же время ускорение темпов экономического развития требует привлечения огромных финансовых ресурсов в экономику, в том числе из сферы финансовой защиты, и результативного инвестиционного их расходования. Нахождение золотой середины, точнее – оптимальной комбинации в реализации потенциальных возможностей

бюджетных средств, достижимо за счет профессионального, эффективного использования широкого арсенала финансовых инструментов и взвешенной бюджетной политики.

Для понимания ключевых векторов бюджетной политики в текущем бюджетном цикле 2019–2021 гг. и прогнозной оценки ее воздействия на экономику России проведем анализ параметров и инструментов федерального бюджета в указанный период. Анализ положений закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» позволил выявить его приоритеты как в области превентивной защиты российской экономики, так и в области стимулирования ее роста.

К приоритетам бюджетной политики в сфере превентивной защиты российской экономики от глобальных экономических шоков и рисков относятся:

- 1) сохранение и накопление резервов в Фонде национального благосостояния за счет дополнительных нефтегазовых доходов;
- 2) наличие бюджетного профицита в течение 2019–2021 гг.;
- 3) сохранение долговой нагрузки федерального правительства на безопасных уровнях;
- 4) усиление контроля за объемами перераспределяемых ресурсов в пользу бюджетов субъектов Российской Федерации и повышение требований к их финансовой устойчивости.

К приоритетам бюджетной политики по расширению потенциала российской экономики относятся:

- 1) реализация проектного подхода в бюджетном финансировании;
- 2) объединение масштабных стратегически значимых расходов в составе национальных проектов;
- 3) трансформация структуры расходов в пользу направлений, обеспечивающих рост инвестиций в экономику и человеческий капитал;
- 4) формирование Фонда развития.

Проведем анализ определенных в федеральном бюджете на 2019–2021 гг. приоритетов для оценки попытки выбора компромиссной модели бюджетной политики.

Вначале дадим оценку бюджетных мер в сфере превентивной защиты российской экономики от глобальных рисков.

*Сохранение и накопление резервов в Фонде национального благосостояния за счет дополнительных нефтегазовых доходов.*

Возобновление практики накопления бюджетных резервов в периоды благоприятной ценовой конъюнктуры на рынке нефти в рамках бюджетного правила обеспечивает запас финансовой прочности для федерального бюджета при реализации стимулирующей бюджетной политики. Согласно бюджетному правилу формирующийся в ходе исполнения федерального бюджета избыток нефтегазовых доходов при превышении их фактически поступившей величины над расчетной, в основе которой заложены базовая цена на нефть, экспортируемый газ и прогнозный обменный курс рубля, направляется в Фонд национального благосостояния (ФНБ). При снижении фактических цен на нефть ниже их базового уровня, заложенного при утверждении доходов федерального бюджета, средства Фонда национального благосостояния используются для замещения выпадающих нефтегазовых доходов. Такая конструкция бюджетных правил позволяет снизить зависимость федерального бюджета от колебания цен на нефть, гарантировать исполнение всех его расходных обязательств независимо от кратко- и среднесрочной их волатильности, обеспечивает более прозрачную оценку дополнительных возможностей увеличения расходов и накопления бюджетных резервов.

Согласно прогнозам Министерства финансов Российской Федерации, увеличение средств Фонда национального благосостояния за счет дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета и курсовой разницы прогнозируется в 2019 г. до 7,8 трлн рублей, в 2020 г. – до 11,37 трлн рублей, в 2021 г. – до 14,18 трлн рублей

(табл. 1). Объем Фонда национального благосостояния в процентах к ВВП составил на конец 2019 г. 7,4%, на конец 2020 г. – 10,3%, на конец 2021 г. – 12%.

Т а б л и ц а 1

**Объем Фонда национального благосостояния в 2019–2021 гг.\* (в млрд руб.)**

Показатель	2017 (отчет**)	2018 (оценка)	2019 (закон)	2020 (закон)	2021 (закон)
Объем ФНБ на начало года	5 331,3	3 752,9	3 818,0	7 808,9	11 370,1
В % к ВВП	5,8	3,7	3,6	7,1	9,6
Пополнение ФНБ	-	906,7	4 001,4	3 413,0	2 801,8
В том числе за счет:					
нефтегазовых доходов	-	829,1	3 915,8	3 369,2	2 776,9
курсовой разницы	-	77,6	85,6	43,8	24,8
Использование средств ФНБ	1 622,6	1 113,3	4,4	3,7	3,3
Курсовая разница	44,3	271,7	-6,2	151,9	12,2
Объем ФНБ на конец года	3 752,9	3 818,0	7 808,9	11 370,1	14 180,7
В % к ВВП	4,1	3,8	7,4	10,3	12,0
Объем средств ФНБ, размещенных на счетах в Банке России	2 204,4	2 229,8	6 242,2	9 936,4	12 748,5
Объем средств ФНБ, размещенных в иные финансовые активы	1 548,5	1 588,2	1 566,7	1 433,7	1 432,2
Объем ВВП (справочно)	92 037	101 164	105 820	110 732	118 409

\* Составлено по данным Федерального закона от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов».

\*\* С учетом средств Резервного фонда.

Использование средств Фонда национального благосостояния согласно бюджетному правилу допускается при достижении им уровня в 7% к ВВП. Таким образом, если прогнозы дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета окажутся верными, около 3,4 трлн рублей будут доступны для инвестирования уже в 2020 г. и 2,3 трлн рублей – в 2021 г. Накопление дополнительных нефтегазовых доходов в Фонде национального благосостояния будет способствовать повышению бюджетной стабильности и, как следствие, суверенного кредитного рейтинга Российской Федерации [7. – С. 240]. Одновременно за счет накопленных резервов создается возможность бюджетного маневрирования в условиях возрастающих глобальных рисков. Бюджетные маневры могут быть использованы как для защиты российской экономики и социальной сферы от последствий замедления мирового и национального экономического роста, высокой ин-

фляции, безработицы, девальвации национальной валюты, так и для стимулирования ускоренного развития экономики [8. – С. 209–210].

*Наличие бюджетного профицита в течение 2019–2021 гг.*

Особенностью параметров федерального бюджета 2019–2021 гг. является его формирование с профицитом в течение всего трехлетнего цикла. Совокупный объем профицита за 3 года составит почти 4 трлн рублей (табл. 2). Профицит федерального бюджета обусловлен механизмом бюджетного правила, сдерживающего рост бюджетных расходов в пределах базового объема нефтегазовых доходов и величины расходов на обслуживание государственного долга. Таким образом, бюджетное правило выполняет функцию сдержек и противовесов при реализации стимулирующей бюджетной политики.

Т а б л и ц а 2

## Профицит федерального бюджета в 2019–2021 гг.\* (в млрд руб.)

Показатель	2018 (оценка)	2019 (закон)	2020 (закон)	2021 (закон)
Профицит (+)	+1 321,9	+1 884,5	+1 183,1	+908,4
В % к ВВП	1,3	1,8	1,1	0,8
Доходы – всего	18 747,5	19 969,3	20 218,6	20 978,0
В % к ВВП	18,5	18,9	18,3	17,7
Расходы – всего	17 410,6	18 063,2	19 012,1	20 044,3
В % к ВВП	17,2	17,1	17,2	16,9

\* Составлено по данным Федерального закона от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов».

Вместе с тем формирование федерального бюджета с профицитом, как правило, означает возможность сохранения налоговой нагрузки на бизнес и население для стимулирования их хозяйственной активности с одновременным расширением некоторых инвестиционных налоговых льгот [6. – С. 99]. Это *политика эффективной консолидации*, предполагающая наряду с сокращением бюджетных расходов постепенное снижение налоговой нагрузки на субъектов экономики. Попытка ее реализации наблюдается только в отношении стимулирования нефтегазового сектора в части завершения налогового маневра, введения налога на дополнительный доход вместо налога на добычу полезных ископаемых и отрицательных акцизов для нефтеперерабатывающих компаний. Однако меры в области налогов, предпринимаемые с целью повышения ненефтегазовых доходов федерального бюджета в 2019–2021 гг., к сожалению, приведут к росту налоговой нагрузки как на бизнес, так и на население за счет роста ставок отдельных налогов и неналоговых (квазифискальных) платежей [3. – С. 219–220]. Речь идет о повышении ставки налога на добавленную стоимость на 2%, индексации ставок отдельных акцизов, водного налога и др. Общий эффект от влияния изменений налогового и бюджетного законодательства, макроэкономической ситуации и разовых факторов на ненефтегазовые доходы федерального бюджета в 2019 г. составит более 1,6 трлн рублей, причем около 46% их дополнительного увеличения обуслов-

лено влиянием макроэкономической ситуации и 54% – влиянием изменения законодательства по налогам и сборам<sup>1</sup>. Таким образом, повышение доходов федерального бюджета, безусловно, способствующее его финансовой устойчивости, происходит преимущественно за счет более жестких мер в налогообложении и налоговом администрировании.

*Сохранение долговой нагрузки федерального правительства на безопасных уровнях.*

Одним из преимуществ бюджетной системы в период нарастающих рисков является низкая долговая нагрузка государственного сектора, прежде всего на федеральном уровне. Это обеспечивает возможность привлечения дополнительных финансовых ресурсов в бюджетную сферу за счет займов даже в периоды нестабильного глобального экономического развития. Показатели долговой нагрузки Российской Федерации в динамике представлены в табл. 3.

В 2019–2021 гг. Российская Федерация будет иметь значительный запас как по объему государственного долга, так и по возможностям его погашения и обслуживания. Несмотря на активное увеличение государственного долга относительно ВВП за 2019–2021 гг. почти на 3%, его совокупный объем сохранится на относительно безопасном уровне (менее 20%). Рост долга будет происходить преимущественно за счет внутренних займов, что снижает ва-

<sup>1</sup> Материалы пояснительной записки к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов».

лютные риски для суверенного заемщика и экономики в целом. Одновременно в 2 раза сокращается отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного внешнего долга к годовому объему экспорта товаров и

услуг. Это дает возможность в случае возникновения трудностей по привлечению необходимой суммы государственных займов на внутреннем рынке компенсировать дефицит ресурсов с внешнего рынка заимствований.

Т а б л и ц а 3  
Основные показатели долговой нагрузки Российской Федерации в 2016–2021 гг.\* (в %)

Наименование показателя	2016	2017	2018 (оценка)	2019 (прогноз)	2020 (прогноз)	2021 (прогноз)	Пороговое значение**
Государственный долг Российской Федерации, % ВВП	12,9	12,6	13,6	14,9	15,9	16,5	< 50%
Доля государственного внутреннего долга в общем объеме государственного долга Российской Федерации	72,0	75,2	71,4	73,8	76,6	77,7	> 50%
Доля расходов на обслуживание государственного долга в общем объеме расходов федерального бюджета	3,8	4,3	4,7	4,7	5,2	5,8	< 10%
Отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного долга к доходам федерального бюджета	9,2	9,6	8,0	9,9	9,0	10,1	< 10%
Отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного внешнего долга к годовому объему экспорта товаров и услуг	1,4	1,8	1,4	2,1	1,7	0,7	< 25%

\* Источник: Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов».

\*\* Установлены государственной программой «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков».

*Усиление контроля за объемами перераспределяемых ресурсов в пользу бюджетов субъектов Российской Федерации и повышение требований к их финансовой устойчивости.*

В качестве мер превентивной защиты в рамках политики бюджетной консолидации в федеральном бюджете сохраняется мораторий на предоставление бюджетных кредитов субъектам Российской Федерации в 2019–2021 гг., усиливается контроль предоставления и эффективного использования ими межбюджетных трансфертов, а также показателей долговой устойчивости регионов. В целях снижения долговой нагрузки на субъектов Российской Федерации, совокупный объем которой на 1 сентября 2018 г. составлял 2,1 трлн руб-

лей<sup>1</sup>, в 2019–2021 гг. будет продолжена ее реструктуризация в части полученных ранее субъектами Российской Федерации кредитов из федерального бюджета. В соответствии с правилами проведения реструктуризации субъектами Российской Федерации приняты обязательства по обеспечению до 2024 г. дефицитов их бюджетов на уровне, не превышающем 10% от суммарного объема доходов без учета безвозмездных поступлений за соответствующий год, а также по достижению менее 50% отношения объема государственного долга субъекта Российской Федерации к

<sup>1</sup> URL: <http://audit.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget/34838/> (дата обращения: 20.12.2018).

доходам регионального бюджета без учета безвозмездных поступлений. В сфере межбюджетного регулирования при предоставлении межбюджетных трансфертов регионам введены дополнительные условия, ограничивающие предельные значения объема заимствований субъекта. Предпринятые меры направлены на повышение финансовой дисциплины в субъектах Российской Федерации и их сбалансированности в среднесрочном периоде, на их финансовую устойчивость в случае реализации различного рода рисков в национальной и глобальной экономике.

Вместе с тем реализация только превентивных мер в области бюджетной политики неизбежно ограничивает возможности экономического развития России, повышение благосостояния российского населения и означает отказ от ускорения экономического роста. Понимание этих последствий правительством Российской Федерации нашло отражение в определенной перенастройке инструментов бюджетной политики на ускорение экономического роста в 2019–2021 гг.

Проведем анализ инструментов бюджетной политики по расширению потенциала роста российской экономики.

*Реализация проектного подхода в бюджетном финансировании.*

Реализация проектного подхода в России в бюджетном финансировании началась с 2005 г. с развитием государственно-частного партнерства. Далее проектные принципы частично были перенесены на финансирование отдельных государственных программ (с 2013 г. по настоящее время) [2. – С. 906]. Распространение данного подхода в бюджетной политике ускоренного роста при реализации стратегически значимых проектов в приоритетных сферах экономики отвечает задаче стратегического индикативного бюджетирования. Необходимыми его элементами являются планирование значений целевых показателей проектов, определенных в Указе Президента Российской Федерации, на реализацию которого направлены эти

проекты; разработка задач национального проекта, обеспечивающих достижение его целей и целевых показателей; детализация задач до результатов национального проекта; определение контрольных точек, подтверждающих получение результатов национального проекта; планирование мероприятий, направленных на достижение контрольных точек и в совокупности обеспечивающих получение результатов национального проекта; финансовое обеспечение реализации национальных проектов за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также за счет внебюджетных источников; определение персональной ответственности за достижение целей, целевых показателей, решение задач, достижение результатов и контрольных точек, выполнение мероприятий национальных и федеральных проектов<sup>1</sup>.

Проектный подход в сфере бюджетного финансирования предусматривает создание дорожной карты по каждому конкретному проекту и органов проектного управления – проектных офисов, отвечающих за достижение конечных показателей проекта. Его внедрение в систему бюджетного финансирования имеет стратегическое значение, так как способствует росту результативности бюджетных расходов [2. – С. 904]. Особую актуальность он приобретает в условиях неопределенности экономического развития, постоянно происходящих изменений и ограниченного объема финансовых ресурсов.

*Объединение масштабных стратегически значимых расходов в составе национальных проектов.*

Одним из инвестиционных драйверов роста российской экономики за счет средств федерального бюджета в пред-

<sup>1</sup> См.: Методические указания по разработке национальных проектов (программ), разработанные в целях реализации положений Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». – URL: <http://government.ru/news/32805/> (дата обращения: 30.12.2018).

стоящем бюджетном цикле станут 13 национальных проектов, включенных в состав программных расходов федерального бюджета (табл. 4).

Т а б л и ц а 4

## Расходы федерального бюджета на реализацию национальных проектов в 2019 и 2024 гг.\*

(в млрд руб.)

Наименование	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Всего за 2019–2024 гг.
1	2	3	4	5	6	7	8 = 2 + 3 + 4 + 5 + 6 + 7
<b>Всего</b>	<b>1 674,9</b>	<b>1 819,8</b>	<b>2 051,8</b>	<b>2 576,8</b>	<b>2 559,5</b>	<b>2 427,2</b>	<b>13 110,3</b>
В том числе:							
демография	502,8	510,7	517,7	463,4	458,8	453,4	2 906,8
здравоохранение	159,8	299,1	238,8	256,1	172,2	210,5	1 336,5
образование	102,9	117,3	127,4	122,3	114,0	104,5	688,2
наука	34,3	40,4	52,1	77,1	94,8	88,3	387,0
жилье и городская среда	105,3	105,3	108,4	172,8	172,4	212,0	876,2
культура	12,7	13,6	16,7	19,9	21,0	16,1	100,0
экология	49,6	77,8	113,7	136,8	143,0	114,6	635,6
безопасные и качественные автомобильные дороги	129,5	104,1	169,7	283,6	306,7	250,6	1 244,4
малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	57,3	32,5	46,8	94,9	91,4	72,6	395,4
международная кооперация и экспорт	82,5	70,4	119,6	186,3	229,8	202,2	890,7
производительность труда и поддержка занятости	7,1	6,9	6,9	14,2	18,3	20,3	73,7
цифровая экономика	107,9	98,7	157,9	258,3	267,0	218,9	1 108,8
комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	323,2	343,0	376,1	424,7	426,4	405,7	2 299,1

\* Источник: Материалы пояснительной записки к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов».

Структурной особенностью национальных проектов является их включение в состав действующих 46 государственных программ в форме 68 федеральных проектов и 9 дополнительных проектов стратегического назначения в рамках программы ускорения роста российской экономики и повышения благосостояния россиян. Общий объем ассигнований федерального бюджета на реализацию национальных проектов в 2019–2021 гг. составит 5,5 трлн рублей, в том числе 1,7 трлн рублей в 2019 г., что составляет 12,8% от совокупных программных расходов федерального бюджета и 9,3% от их общего объема.

Наибольшие объемы финансирования национальных проектов в 2019–2021 гг.

предусмотрены по направлениям «Демография» (27,6%), «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры» (18,8%), «Здравоохранение» (12,6%). Они направлены на повышение качества и уровня воспроизводства человеческого капитала, а также развитие современной инфраструктуры в различных сферах российской экономики.

Вместе с тем новый формат стимулирования инвестиций за счет средств федерального бюджета не лишен недостатков.

Во-первых, цели и задачи всех 13 национальных проектов плохо согласованы между собой, что приводит к дублированию мероприятий в разных проектах.



Во-вторых, в отдельных проектах показатели и результаты их реализации отличаются непрозрачностью или не отвечают поставленным в них задачам, что ведет к риску нецелевого и неэффективного использования бюджетных ресурсов.

В-третьих, по многим проектам основной объем их финансирования отражен в так называемом нераспределенном резерве – особом порядке перераспределения бюджетных средств между нацпроектами, не требующих внесения изменений в бюджетную роспись, что затрудняет объективную оценку достаточности финансовых ресурсов на их реализацию.

В-четвертых, включение новых федеральных проектов в состав государственных программ наряду с входящими в них ранее действующими приоритетными проектами, федеральными и ведомственными целевыми программами значительно усложняет структуру государственных программ, а следовательно, и контроль эффективности их реализации. Так, отдельные федеральные проекты присутствуют в нескольких государственных программах и соответствующих им подпрограммах с разделением между ними предусмотренного объема финансирования. При отсутствии единой методики оценки эффективности программных расходов бюджета оценить результативность воздействия проектов на фундаментальные показатели экономики представляется крайне затруднительным.

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

Указанные проблемы проектного финансирования объяснимы сжатыми срока-

ми подготовки национальных проектов для реализации Указа Президента Российской Федерации начиная с 2019 г. Однако затягивание их решения может полностью дискредитировать этот инструмент финансирования бюджетных инвестиций.

*Трансформация структуры расходов в пользу направлений, обеспечивающих рост инвестиций в экономику и человеческий капитал.*

Оценка приоритетов расходов федерального бюджета по удельному их весу в общих расходах в 2019–2021 гг. свидетельствует о начатых преобразованиях в отношении динамики тех направлений, которые отвечают за экономический рост (табл. 5).

О необходимости приоритизации расходов в правительстве Российской Федерации говорится не один год [5. – С. 15]. Однако реальные действия по изменению их структуры стали возможны лишь в условиях формирования дополнительного резерва доходов, обусловившего профицит бюджета. В 2019–2021 гг. перераспределение расходов федерального бюджета будет осуществляться в пользу направлений, отвечающих за повышение качества человеческого капитала (образование, здравоохранение, охрана окружающей среды) и стимулирование экономического роста (национальная экономика, жилищное строительство) с одновременным снижением расходов оборонно-социальной направленности (национальная оборона, социальная политика). В результате совокупный удельный вес расходов на здравоохранение и образование увеличится с 7,4% в 2018 г. до 9,1% в 2021 г., на охрану окружающей среды – с 0,6 до 1,4%, на национальную экономику – с 14,1 до 14,6%, на жилищно-коммунальное хозяйство – с 0,9 до 1,0%. Доля расходов на социальную политику снизится с 26,9% в 2018 г. до 25% в 2021 г., на национальную оборону – с 17,6% в 2018 г. до 16,6% в 2019 г. Однако по-прежнему ключевыми направлениями расходов по удельному весу остаются «Социальная политика», «Национальная обо-

рона», «Национальная экономика» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность», занимающие 70% общих расходов федерального бюджета.

Т а б л и ц а 5

**Структура расходов федерального бюджета в 2018–2021 гг., доля в общем объеме расходов\***  
(в %)

Направление расходов	2018 (оценка)	2019 (закон)	2020 (закон)	2021 (закон)	Изменение к 2018
<b>Всего</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>-</b>
Общегосударственные вопросы	8,1	7,8	7,7	8,1	Без изм.
Национальная оборона	17,6	16,1	16,3	16,6	-1,0
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	12,3	12,5	12,2	12,2	+0,1
Национальная экономика	14,1	14,6	13,8	14,6	+0,5
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,9	1,1	1,1	1,0	+0,1
Охрана окружающей среды	0,6	1,1	1,2	1,4	+0,8
Образование	4,2	4,6	4,6	4,6	+0,4
Культура, кинематография	0,7	0,7	0,6	0,6	-0,1
Здравоохранение	3,2	3,6	5,0	4,5	+1,3
Социальная политика	26,9	27,0	26,5	25,0	-1,9
Физическая культура и спорт	0,4	0,3	0,3	0,3	-0,1
Средства массовой информации	0,5	0,4	0,4	0,4	-0,1
Обслуживание государственного долга	4,8	5,0	5,4	6,0	+1,2
Межбюджетные трансферты общего характера	5,6	5,2	5,0	4,9	-0,7

\* Составлено по данным Федерального закона от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов».

Незначительное смещение структуры расходов федерального бюджета в пользу производительных направлений, создающих положительные эффекты для роста экономики, является недостаточным. Это становится очевидным при оценке уровня расходов федерального бюджета по отношению к ВВП (табл. 6).

Т а б л и ц а 6

**Структура расходов федерального бюджета в 2018–2021 гг.\***  
(без учета условно-утвержденных расходов) (в % к ВВП)

Наименование разделов	2018 (оценка)	2019 (закон)	2020 (закон)	2021 (закон)	Изменение к 2018
<b>Всего</b>	<b>17,2</b>	<b>17,1</b>	<b>17,2</b>	<b>16,9</b>	<b>-0,3</b>
Общегосударственные вопросы	1,4	1,3	1,3	1,3	-0,1
Национальная оборона	3,0	2,8	2,7	2,7	-0,3
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,1	2,1	2,0	2,0	-0,1
Национальная экономика	2,4	2,5	2,3	2,3	-0,1
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,2	0,2	0,2	0,2	Без изм.
Охрана окружающей среды	0,1	0,2	0,2	0,2	+0,1
Образование	0,7	0,8	0,8	0,7	Без изм.
Культура, кинематография	0,1	0,1	0,1	0,1	Без изм.
Здравоохранение	0,6	0,6	0,8	0,7	+0,1
Социальная политика	4,6	4,6	4,4	4,0	-0,6
Физическая культура и спорт	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,1
Средства массовой информации	0,1	0,1	0,1	0,1	Без изм.
Обслуживание государственного долга	0,8	0,9	0,9	1,0	+0,2
Межбюджетные трансферты общего характера	1,0	0,9	0,8	0,8	-0,2

\* Составлено по данным Федерального закона от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов».

Оценка структуры расходов федерального бюджета относительно доли каждого направления к объему ВВП показывает, что существенной реструктуризации расходов федерального бюджета за трехлетний период не произойдет. К концу бюджетного цикла 2019–2021 гг. уровень расходов на образование и здравоохранение останется без изменений (0,7–0,8% в ВВП по каждому направлению). В то же время более существенный рост указанных расходов к ВВП хотя бы до уровня 2012 г. (соответственно 0,9 и 1,0% к ВВП) за счет перенастройки бюджетного правила с увеличением базовой цены нефти позволил бы не только повысить благосостояние населения, продолжительность его жизни и образовательный потенциал, но также обеспечить повышение его конкурентоспособности на международном рынке труда [9. – С. 21–22].

В целом в трехлетнем периоде можно наблюдать плавное сокращение общего объема расходов федерального бюджета по отношению к ВВП ниже уровня в 17%, что отражает сохранение концептуальных подходов в бюджетной политике по продолжению консолидации бюджетных средств. В то же время выбор направлений и объектов бюджетного финансирования должен определяться его положительным влиянием на фундаментальные показатели экономики.

#### *Формирование Фонда развития.*

Образование Фонда развития соответствует золотому правилу бюджетной практики, при котором стратегически значимые расходы бюджета могут финансироваться за счет государственных займов целевым образом. В 2019–2021 гг. в данный Фонд прогнозируется привлечь около 1,5 трлн рублей. Использование средств Фонда развития позволит реализовать проекты, способствующие переходу экономики на устойчивые темпы роста, и существенно улучшить качество жизни населения.

Поворот бюджетной политики на федеральном уровне в сторону инвестиционно-

го стимулирования экономики посредством утверждения приоритетных национальных проектов и финансирования части из них за счет Бюджета развития делает чрезвычайно актуальным вопрос усиления инвестиционной направленности бюджетов субъектов Российской Федерации. К сожалению, в настоящее время расходы инвестиционного характера составляют незначительную часть в объеме расходов региональных и местных бюджетов. Так, по данным Счетной палаты Российской Федерации, расходы на капитальные вложения в консолидированном бюджете Российской Федерации в 2018 г. составили 8% от общего объема расходов (в 2017 г. – 10%, в 2016 г. – 12,6%, в 2015 г. – 13,4%)<sup>1</sup>. Большую же часть расходов региональных и местных бюджетов (свыше 53%) составляют расходы на финансирование социальных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Дело здесь не в нежелании территориальных органов власти заниматься инвестиционным развитием своих территорий, а в отсутствии возможностей для финансирования такого развития. По данным Счетной палаты Российской Федерации, в 2018 г. доходы 18 субъектов Российской Федерации более чем на 40% сформированы за счет безвозмездных поступлений из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации. Из них у 8 регионов указанная доля составила свыше 60%: Республика Ингушетия – 81,5%, Чеченская Республика – 80,1%, Республика Тыва – 74,1%, Республика Дагестан – 69,7%, Республика Алтай – 68,9%, Карачаево-Черкесская Республика – 65,1%, Республика Крым – 62,9%, Калининградская область – 60,1%<sup>2</sup>.

Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления предложено по аналогии с федеральным уровнем начать

<sup>1</sup> URL: [https://www.minfin.ru/ru/document/?id\\_4=124804](https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=124804)

<sup>2</sup> URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget/31622/>

формировать в регионах *собственные бюджеты развития* в составе расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Они предназначены для финансового обеспечения инвестиционных и капитальных расходов, связанных с реализацией приоритетных проектов в региональной и муниципальной экономике и социальной сфере в соответствии со стратегиями социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Предлагается закрепить в бюджетном законодательстве предложенный инструмент и обозначить цели и принципы его формирования и использования. Наличие в составе расходов бюджета целевого бюджетного фонда (Фонда развития) предполагает также закрепление за ним целевых источников его формирования по аналогии с дорожными фондами субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем проблема состоит не в отсутствии специальной регламентации в Бюджетном кодексе Российской Федерации бюджетов развития. Практика формирования инвестиционных бюджетов – аналогов бюджетов развития в отдельных регионах (Краснодарский край, Калужская и Нижегородская области и др.) показывает, что для устойчивого финансирования инвестиций в регионе требуются не столько специальные форматы в составе расходов территориальных бюджетов, сколько высокий бюджетный потенциал региона, основанный на благоприятном инвестиционном климате и повышении бюджетного потенциала у регионов [1. – С. 962].

Ключевой проблемой финансирования инвестиционных расходов (как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации) является отсутствие их

увязки с общей целевой стратегией развития российской экономики. При существующем многоформатном подходе к финансированию бюджетных инвестиций через федеральные и региональные целевые программы, приоритетные национальные проекты, государственно-частное партнерство отсутствует долгосрочная инвестиционная стратегия, отражающая приоритизацию расходов федерального и региональных бюджетов по инвестиционным направлениям.

В этой связи необходимо *концептуально* изменить стратегию формирования и исполнения расходов федерального бюджета в предстоящий бюджетный цикл, а именно перейти от стратегии его максимальной балансировки к *долгосрочной индикативной бюджетной стратегии*. В качестве безусловных целевых ориентиров такой стратегии необходимо установить темп роста ВВП как единственное и необходимое условие повышения благосостояния граждан, темп роста инвестиций в основной капитал, а также темп роста реальных доходов населения. Индикативная стратегия на федеральном уровне должна стать одним из обязательных документов, используемых при разработке основных направлений бюджетной политики, а также при разработке проекта федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации на трехлетний период.

Предпринятая в федеральном бюджете Российской Федерации на 2019–2021 гг. попытка совмещения защиты российской экономики от внешних шоков с ускорением экономического развития требует от участников бюджетного процесса профессионализма, слаженной работы и высокого уровня государственного финансового менеджмента.

#### Список литературы

1. *Киреева Е. В.* Особенности бюджетного финансирования в современной экономике России // Экономика и предпринимательство. – 2017. – № 6 (83). – С. 960–964.

2. Киреева Е. В. Оценка результативности внедрения и применения методов программно-целевого финансирования бюджетных расходов в России // Экономика и предпринимательство. – 2018. – № 3 (92). – С. 904–908.
3. Косов М. Е. Проблемы и пути совершенствования формирования доходов федерального бюджета // Вестник Московского университета МВД России. – 2018. – № 1. – С. 217–223.
4. Косов М. Е. Сравнительный анализ основных направлений денежно-кредитной и бюджетной политик // Финансы и кредит. – 2018. – Т. 24. – № 3 (771). – С. 709–721.
5. Кудрин А. Л., Кнобель А. Ю. Бюджетная политика как источник экономического роста // Вопросы экономики. – 2017. – № 10. – С. 5–26.
6. Омшанова Э. А. Налоговая выгода и доходы бюджетов бюджетной системы РФ // Сборник статей Международной научно-практической конференции «Инновационная экономика – основа устойчивого развития государства». – Уфа : ООО «Омега Сайнс», 2017. – С. 99–101.
7. Пайкович П. Р. Федеральный бюджет Российской Федерации в условиях нестабильной экономики. – Курск : Университетская книга, 2018.
8. Слепов В. А. Оценка влияния международных финансовых санкций на экономику России // Россия в условиях экономических санкций : материалы VIII Международной научно-практической конференции. – М. : ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г. В. Плеханова», 2018. – С. 205–210.
9. Чалова А. Ю. Возможности федерального бюджета на 2014–2016 гг. в достижении экономического роста // Вестник Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова. – 2013. – № 11 (65). – С. 17–22.

#### References

1. Kireeva E. V. Osobennosti byudzhetnogo finansirovaniya v sovremennoy ekonomike Rossii [Features of Budget Financing in the Modern Economy of Russia]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo* [Economy and Entrepreneurship], 2017, No. 6 (83), pp. 960–964. (In Russ.).
2. Kireeva E. V. Otsenka rezul'tativnosti vnedreniya i primeneniya metodov programmno-tselevogo finansirovaniya byudzhetykh raskhodov v Rossii [Evaluation of the Effectiveness of the Introduction and Application of Methods of Program-Targeted Financing of Budget Expenditures in Russia]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo* [Economy and Entrepreneurship], 2018, No. 3 (92), pp. 904–908. (In Russ.).
3. Kosov M. E. Problemy i puti sovershenstvovaniya formirovaniya dokhodov federal'nogo byudzheta [Problems and Ways to Improve the Formation of Federal Budget Revenues]. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii* [Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 2018, No. 1, pp. 217–223. (In Russ.).
4. Kosov M. E. Sravnitel'nyy analiz osnovnykh napravleniy denezhno-kreditnoy i byudzhetnoy politik [Comparative Analysis of the Main Directions of Monetary and Fiscal Policies]. *Finansy i kredit* [Finance and Credit], 2018, Vol. 24, No. 3 (771), pp. 709–721. (In Russ.).
5. Kudrin A. L., Knobel' A. Yu. Byudzhetskaya politika kak istochnik ekonomicheskogo rosta [Fiscal Policy as a Source of Economic Growth]. *Voprosy ekonomiki* [Issues of Economics], 2017, No. 10, pp. 5–26. (In Russ.).
6. Omshanova E. A. Nalogovaya vygoda i dokhody byudzhetrov byudzhetnoy sistemy RF [Tax Benefit and Budget Revenues of the Budget System of the Russian Federation]. *Sbornik statey Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii «Innovatsionnaya ekonomika – osnova ustoychivogo razvitiya gosudarstva»* [Collected Articles of the International Scientific-Practical

Conference "Innovative Economy – the Basis of Sustainable Development of the State"]. Ufa, ООО «Omega Sayns», 2017, pp. 99–101. (In Russ.).

7. Paykovich P. R. Federal'nyy byudzheth Rossiyskoy Federatsii v usloviyakh nestabil'noy ekonomiki [The Federal Budget of the Russian Federation in an Unstable Economy]. Kursk, Universitetskaya kniga, 2018. (In Russ.).

8. Slepov V. A. Otsenka vliyaniya mezhdunarodnykh finansovykh sanktsiy na ekonomiku Rossii [Assessing the Impact of International Financial Sanctions on the Russian Economy]. *Rossiya v usloviyakh ekonomicheskikh sanktsiy, materialy VIII Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii* [Russia in Terms of Economic Sanctions, Proceedings of the VIII International Scientific and Practical Conference]. Moscow, Plekhanov Russian University of Economics, 2018, pp. 205–210. (In Russ.).

9. Chalova A. Yu. Vozmozhnosti federal'nogo byudzheta na 2014–2016 gg. v dostizhenii ekonomicheskogo rosta [Opportunities of the Federal Budget for 2014–2016. in Pursuing Economic Growth]. *Vestnik Rossiyskogo ekonomicheskogo universiteta imeni G. V. Plekhanova* [Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics], 2013, No. 11 (65), pp. 17–22. (In Russ.).

#### Сведения об авторах

##### **Ольга Алексеевна Гришина**

доктор экономических наук, профессор,  
заведующая кафедрой финансов и цен  
РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический  
университет имени Г. В. Плеханова», 117997,  
Москва, Стремянный пер., д. 36.

E-mail: Grishina.OA@rea.ru

##### **Владимир Александрович Слепов**

доктор экономических наук, профессор,  
профессор кафедры финансов и цен  
РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический  
университет имени Г. В. Плеханова», 117997,  
Москва, Стремянный пер., д. 36.

E-mail: Slepov.VA@rea.ru

##### **Алла Юрьевна Чалова**

кандидат экономических наук, доцент,  
доцент кафедры финансов и цен  
РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический  
университет имени Г. В. Плеханова», 117997,  
Москва, Стремянный пер., д. 36.

E-mail: TCHalova.AY@rea.ru

#### Information about the authors

##### **Olga A. Grishina**

Doctor of Economics, Professor,  
the Head of the Department  
for Finances and Prices of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University  
of Economics, 36 Stremyanny Lane,  
Moscow, 117997, Russian Federation.

E-mail: Grishina.OA@rea.ru

##### **Vladimir A. Slepov**

Doctor of Economics, Professor, Professor  
of the Department for Finances and Prices  
of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University  
of Economics, 36 Stremyanny Lane,  
Moscow, 117997, Russian Federation.

E-mail: Slepov.VA@rea.ru

##### **Alla Yu. Chalova**

PhD, Assistant Professor, Assistant Professor  
of the Department for Finances and Prices  
of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University  
of Economics, 36 Stremyanny Lane,  
Moscow, 117997, Russian Federation.

E-mail: TCHalova.AY@rea.ru