ИННОВАЦИОННЫЕ МЕТОДЫ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ В РАЗВИТИИ ПРЕДПРИЯТИЙ И ОТРАСЛЕЙ

УДК 336.14

JEL H61, H68

DOI: 10.17213/2312-6469-2019-1-95-105

ОСОБЕННОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА 2019 ГОД И НА ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2020-2021 ГОДОВ

© А.З. Селезнев*, Л.Г. Чередниченко** 2019

**МГИМО (Университет) МИД Российской Федерации,
г. Москва, Россия*

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

В статье анализируются особенности федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020-2021 годов. Стартовый 2018 год при разработке проекта бюджета представлен как год незначительного инерционного экономического роста. В статье аргументируется положение, что основным фактором роста доходов бюджета является увеличение нефтегазовых доходов в условиях роста цен на нефть. Активизация роста ненефтегазовых доходов связывается с совершенствованием администрирования мобилизации в бюджет налогов, сборов, таможенных платежей, а также с ростом ставки НДС. Анализируются условия и факторы формирования профицита бюджета. Раскрывается значение социальных факторов бюджетной политики в условиях пенсионной реформы. Это предполагает рост межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в бюджеты государственных внебюджетных фондов. Аргументируется необходимость предотвращения перераспределительных процессов, связанных с изменением получателя бюджетных ассигнований. Вместо перераспределения средств целесообразно использовать механизм финансовой поддержки за счет резервных фондов.

Ключевые слова: *федеральный бюджет, соотношение доходов и расходов бюджета, основные параметры федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020-2021 годов, относительное сокращение расходов бюджета при относительном росте доходов, факторы формирования профицита бюджета, относительный рост нефтегазовых доходов при сокращении ненефтегазовых в условиях политики импортозамещения, сокращение влияния на рост совокупных доходов внешних факторов, импортозамещение в условиях энергетической стратегии, наукоемкая составляющая экспорта-импорта, социальные приоритеты бюджетной политики.*

FEATURES OF THE FEDERAL BUDGET FOR 2019 AND FOR THE PLANNING PERIOD 2020-2021

© A.Z. Seleznev, L.G. Cherednichenko 2019

*MGIMO University (Ministry of International Affairs of Russian Federation),
Moscow, Russia*
Plekhanov Russian Economic University, Moscow, Russia

The article analyzes the features of the federal budget for 2019 and for the planned period 2020-2021. Starting 2018 in the development of the draft budget is presented as a year of negligible inertial economic growth. The article argues that the main factor in the growth of budget revenues is the increase in oil and gas revenues in the face of rising oil prices. The intensification of growth in non-oil and gas revenues is associated with the improvement of the administration of the mobilization of taxes, fees, customs duties to the budget, as well as the increase in the VAT rate. The conditions and factors of the budget surplus are analyzed. The importance of social factors of budget policy in the context of pension reform is revealed. This implies an increase in intergovernmental transfers from the federal budget to the budgets of state extra-budgetary funds. The need to prevent redistributive processes associated with changes in the budget allocator is argued. Instead of reallocation of funds, it is advisable to use the mechanism of financial support from reserve funds.

Keywords: *the federal budget, the ratio of budget revenues and expenditures, the main parameters of the federal budget for 2019 and the planned period 2020–2021, the relative reduction of budget expenditures with a relative increase in revenues, factors of the budget surplus, the relative growth of oil and gas revenues with a reduction in non-oil and gas in terms of import substitution, reducing the impact on the growth of total incomes of external factors, import substitution in terms of the energy strategy, the science-intensive component of export-import, social budget policy priorities.*

В отличие от явно кризисной экономической среды в недавнем прошлом, экономическая среда разработки очередного проекта федерального бюджета считалась некризисной. Очередной бюджет формировался и утвержден в соответствии с условиями, сложившимися на начало 2018 года. Бюджет является трехлетним. Однолетним он был лишь в 2009 и в 2016 годах в явно кризисной экономической среде. Однако темпы роста ВВП и инфляция в стартовом 2018 году незначительно отличались от условий кризисных лет.

Ситуация в экономике и социальной сфере в период разработки проекта федерального закона о бюджете на очередной 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов в значительной степени формировалась под влиянием внешних антироссийских санкций, характеризующихся сокращением экспорта в Россию, ограничением кредитования российских заемщиков. Относительно сокращалась доля импорта в ряде неэнергетических отраслей. По предварительным результатам 2018 года, прирост объема

ВВП формировался на уровне около 1,8%. То есть ниже запланированных 2%. В связи с этим часть объема ВВП, используемая для формирования бюджета, явно недостаточна для финансирования существенно растущих расходов. Расходы бюджета предусматриваются в урезанном виде, в связи с чем предусмотрен небывалый профицит в объеме около 2 трлн. руб. Это представляется как большая заслуга исполнительной власти, сумевшей сформировать значимые «сверхдоходы». В то же время при запуске механизмов улучшения администрирования поступлений налогов и сборов не наблюдается декларируемого значительного роста так называемых нефтегазовых доходов бюджета. Исполнение бюджета оказалось сопряженным с проведением пенсионной реформы, существенно корректирующей весь механизм социальной политики, а также механизм межбюджетных трансфертов, регулирующих отношения между федеральным бюджетом и бюджетами государственных внебюджетных фондов, включая бюджет Пенсионного фонда РФ.

В условиях внешнеэкономических санкций осознана необходимость импортозамещения в форме роста собственного производства, получения доходов бюджета от роста ВВП в результате замещения импорта собственным производством. В этой связи предлагается механизм импортозамещения, которому соответствовала бы эффективная стратегия энергетической безопасности. В экономической политике государства сделан акцент на *импортозамещении техники и технологий, используемых в процессе добычи и переработки энергоресурсов*. Обстоятельства продиктовали необходимость разработки новой доктрины энергобезопасности. Она одобрена Советом безопасности Российской Федерации в декабре 2018 г. и утверждается указом Президента. Во главу угла ставится решение проблемы отказа от импорта техники и технологий для переработки энергосырья. Упор делается на разработку собственной технологии и создание соответствующей техники отечественными производителями. Это может существенно улучшить сформировавшуюся опасную структуру производства, что означало бы фактическое создание условий для реального импортозамещения.

Изменение обстоятельств диктовало оптимизацию структуры доходов бюджета и его расходов, формирование бюджета без дефицита, с его профицитом на уровне, гарантирующем возможность ресурсного маневра в случае обострения проблемы исполнения бюджета по расходам. Этот маневр не исключает мер, обеспечивающих активизацию инвестиционного процесса как основного фактора экономического роста, переход к которому ежегодно декларируется, но рост остается символическим. При подготовке проекта бюджета с учетом высоких цен на экспортируемые энергоресурсы и возможности резервирования нефтегазовых доходов относительно ВВП занижались расходы бюджета. Требовалась корректировка долговой политики, включающей более активное использование внутрен-

него госдолга, сокращение, погашение и повышение эффективности использования внешнего госдолга.

Основные показатели бюджетной трехлетки представлены в табл. 1.

Таблица 1

Основные параметры федерального бюджета
на трехлетний период (2019-2021 гг., млрд. руб.)*

Показатели	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Объем ВВП	105820,0	110732,0	118409,0
Уровень инфляции (в % к декабрю предыдущего года)	4,3	3,8	4,0
Прогнозируемый объем доходов	19969,3	20218,6	20978,8
В том числе объем дополнительных нефтегазовых доходов	3369,18	2776,92	2631,9
Общий объем расходов федерального бюджета	18037,25	18994,3	20026,0
В том числе условно утвержденные		474,86	1001,0
Отношение объема расходов бюджета к объему ВВП (в процентах)	17,04	17,15	16,9
Отношение объема доходов бюджета к объему ВВП (в процентах)	18,87	18,26	17,72
Верхний предел государственного внутреннего долга на декабрь (млрд. руб.)	11612,75	13500,05	15176,32
Верхний предел государственного внутреннего долга по госгарантиям	1926,1	1956,7	1986,73
Верхний предел государственного внешнего долга на конец года: в млрд. долл. США	64,6	64,3	68, 0
То же в млрд. евро	54,8	52,7	54,9
Профицит федерального бюджета	1932,1	1224,2	951,98

* Использованы данные проекта бюджета и принятого Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» № 459-ФЗ от 29 ноября 2018 г.

В последние годы Министерство финансов неоднократно декларировало рост объема и доли в этом объеме ненефтегазовых доходов, а также снижение зависимости доходов бюджета от внешних факторов. Это недостоаточно подтверждается в условиях весьма проблематичного импорта замещения при стартовой цене нефти более 60 долларов за баррель. Принималась во внимание перспектива роста цены до 70 долларов. Именно это лежит в основе почти двухтриллионного профицита. Это результат более активного роста нефтегазовых доходов по сравнению с расходами, проявления зависимости доходов бюджета от внешних факторов.

Следует отметить, что усиливалось действие внутренних факторов роста доходов бюджета. Запланирован рост налоговых и неналоговых до-

ходов. Возрастают акцизы и таможенные платежи, растут цены на автомобильный бензин. Запускаются механизмы использования штрафов и иных санкций. Предусмотрен рост ставки НДС с 18 до 20%. Как известно, это один из самых значимых налогов. Рост НДС отрицательно повлияет на механизм использования выручки от реализации товаров производителей благ для их собственных инвестиций. В табл. 2 представлены числовые значения основных доходов.

Таблица 2

Основные доходы федерального бюджета в 2019-2021 гг.
(млрд. руб.)*

Виды доходов	Заложено в проект бюджета	
	Всего	В % к общему объему
Прогнозируемая величина доходов	19969	100
В том числе: нефтегазовые	8298	41,55
НДС (внутреннее производство)	3986	19,96
НДС (импорт)	2913	14,59
Акцизы (внутреннее производство)	970	4,86
Налог на прибыль	960	4,85
Ввозные пошлины	99	0,05
Прочие доходы	2087	10,45
Объем ВВП и доля (в %) в этом объеме доходов бюджета	105820	18,87

* Источник: Проект федерального бюджета.

Общая величина и доля нефтегазовых доходов в объеме ВВП планировалась при увеличении ненефтегазовых доходов более высокими темпами по сравнению с нефтегазовыми. Однако при этом остается *высоким абсолютный прирост резервируемых нефтегазовых доходов*, не используемых для покрытия возможного прироста расходов бюджета. Их рост фактически предстает в форме «замораживания», что неизбежно при ничтожном росте ВВП в условиях растущей инфляции. К концу 2019 года она превысит 7%.

Прогнозируемый объем расходов бюджета представлен в табл. 3.

Привлекает внимание ряд особенностей федерального бюджета по расходам. Назовем их.

1. Заниженность расходов в сравнении с доходами, связанная с резервированием нефтегазовых доходов, с недооценкой такого фактора экономического роста, как инвестиционная составляющая расходов.

2. Планирование растущих затрат на содержание чиновнического аппарата властных структур.

Таблица 3

Объем и структура расходов федерального бюджета на 2019 г.
(млрд. руб.)

Расходы бюджета	Заложено в проект бюджета на 2019 г.	
	Всего	В % к общему объему
Прогнозируемая величина расходов	18037	100
В том числе:		
Социальная политика	4890	27,1
Экономика	2655	14,7
Безопасность и правоохранительная деятельность	2247	12,46
Общегосударственные вопросы	1406	7,8
Оборона	2914	16,15
Помощь региональным бюджетам	944	5,2
Обслуживание госдолга	852	4,72
Образование	829	4,59
Здравоохранение	653	3,62
Охрана окружающей среды	197	1,04
ЖКХ	192	1,06
Культура, кинематография	125	0,7
СМИ	75	0,4
Физкультура и спорт	55	0,3

* *Источник:* Проект федерального бюджета.

Это проявляется в следующем.

А. Статьей 21 (п. 19) закона о федеральном бюджете предусмотрены ежегодные ассигнования в объеме 3,158 млрд. руб. (всего 9,47 млрд. руб.) для предоставления бюджетной субсидии на приобретение жилых помещений федеральным государственным гражданским служащим в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Б. В той же статье (п. 18) предусмотрены расходы в объеме 295,9 млн. руб. ежегодно на выполнение госзаказа на мероприятия по профессиональному развитию федеральных государственных гражданских служащих, а также на оказание государственных услуг по реализации дополнительных федеральных программ, включая программы по переподготовке названной категории служащих в соответствии с решениями Президента Российской Федерации и (или) Правительства Российской Федерации (всего на сумму 886,7 млн. руб.).

В. В объеме 636,8 млрд. руб. предусмотрены расходы на трехлетний период (в 2019 г. – 143,55 млрд. руб., в 2020 г. – 208,9 млрд. руб., в 2021 г. – 284,4 млрд. руб.) на совершенствование системы материальной мотивации федеральных государственных гражданских служащих, включая материальное стимулирование тех, кто участвует в реализации национальных и

федеральных программ, на поэтапное увеличение гарантированной части денежного содержания и материальное стимулирование. Планирование названных расходов противоречиво и может быть представлено и как коррупционная мера, следствием которой может быть создание особых условий членам партии «Единая Россия», работающим в государственных органах, вознаграждаемым за счет средств бюджета. В этом проявляется попытка использования опыта содержания парторботников в советский период.

3. Продолжается традиция финансовой поддержки госкорпораций, используемой в качестве фактора роста депозитов корпораций в банках. Статьей 21 закона о бюджете (п. 16) предусмотрены ежегодные расходы в 2019-2021 гг. в объеме по 1 млрд. руб. на предоставление имущественных взносов Российской Федерации в уставный капитал госкорпорации «Внешэкономбанк», «Федеральной госкорпорации по развитию малого и среднего предпринимательства». Крупные расходы (в 2019 г. до 5,25 млрд. руб.), предусмотрены для обеспечения дополнительными средствами и для увеличения уставного капитала АО «Российские железные дороги» (г. Москва).

Нельзя не заметить, что расходы на обслуживание накопленного госдолга предусмотрены на уровне расходов на образование. При профиците бюджета около 2 трлн. руб. не исключено неосторожное наращивание заимствований, в том числе малоэффективных.

4. При разработке проекта бюджета на очередную трехлетку декларировались приоритеты в финансировании социальной сферы. Но в то же время фактические меры не являются значительными.

Начиная с 2019 г. увеличиваются с 850 руб. до 1500 руб. минимальное пособие по безработице, а максимальное – с 4900 руб. до 8000 руб. Граждане предпенсионного возраста в случае потери работы будут получать пособия в размере 11280 руб. – на уровне низкого прожиточного минимума трудоспособного человека, на уровне МРОТ. Это происходит в условиях, когда не установлен предел заработка, не нормирована максимальная оплата труда, не вводится прогрессивное налогообложение.

Неизбежно усиление дифференциации населения по получаемым доходам.

В процессе реализации национального проекта «Демография» для предоставления субвенций регионам намечено выделить 168,2 млрд. руб. для выплат семьям в связи с рождением или усыновлением первого ребенка. Софинансирование названных расходов за счет федерального бюджета доводится с 50% до 70%.

При всей важности корректировки институционального механизма осуществления расходов бюджета в форме программ следует отметить, что этот механизм до сих пор действует неэффективно. Из 24 реализуемых в

2018 г. федеральных программ Правительство оценивает в качестве удовлетворительно и неудовлетворительно осуществляемых половину.

Критической является ситуация с реализацией Федеральной адресной инвестиционной программы. Основной порок – отсутствие механизма корректировки программ с учетом качества подготовки соответствующих документов. Аналогичной является ситуация с реализацией ФЦП по исследованиям и разработкам по приоритетным направлениям развития науки и техники. Программа не реализуется в срок. Выход процесса завершения программ за рамки планового срока ведет к росту расходов на завершение программ в связи с инфляцией. Ее прогнозируемый уровень является крайне заниженным, произвольно определенным на уровне 4,3% в 2019 гг., на уровне 3,8% - в 2020 г. и в 2021 г. – порядка 4%. Рост цен ставит под сомнение прогнозируемый уровень инфляции.

Особого внимания заслуживает бюджетирование Фонда развития. Закон о бюджете на 2019 г. предусматривает функционирование этого фонда в объеме 3,5 трлн. руб. Планируется его увеличение до 7,8 трлн. руб. Эффективное использование Фонда развития как инвестиционного пока декларируется. Фактически речь идет о крупных малоэффективных расходах. Предполагается увеличение Фонда национального благосостояния к концу 2021 г. – до 14,2 трлн. руб. Сказывается явная недооценка обоснованности инвестиционной политики.

5. Особенностью бюджета на 2019 г. является рост межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов в рамках сомнительно эффективной пенсионной реформы. Из бюджетов субъектов Российской Федерации Пенсионный фонд Российской Федерации получит 3319,2 млрд. руб. в соответствии с федеральным законом «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов № 432–ФЗ от 28 ноября 2018 г.»

Аналогично в соответствии с законом о бюджете Фонда социального страхования и законом о бюджете Фонда обязательного медицинского страхования эти фонды соответственно из федерального бюджета получают на плановый период 2020-2021 гг. 36,2 млрд. руб. и 79 млрд. руб. Планируются социально значимые межбюджетные трансферты. Специальным законом «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения Федерального бюджета в 2019 году от 28 ноября 2018 г. № 457–ФЗ» (ст. 3.1) установлено, что по решению Правительства РФ возможно перераспределение бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий государственной программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и города Севастополя». Перераспределение средств вызывает возражения экспертов.

Теоретически и практически более приемлема схема не перераспределения средств при определенных условиях, а схема резервирования

средств для покрытия непредвиденных расходов. Это особенно важно в ситуации наличия крупных резервов.

6. Для создания условий несокращения утвержденных расходов бюджета в 2019 г. планируется использование внутреннего займа, облигации которого предлагаются физическим лицам. Было предпринято размещение облигаций федерального займа в 2017-2018 гг. Проводилась продажа таких облигаций для населения под процент выше банковского по депозитам. Предложено практиковать использование накоплений населения с минимальным порогом инвестиций 30 тыс. руб. для вложений их в ценные бумаги, продаваемые государством. Раньше эти операции выполняли Сбербанк и ВТБ, теперь этот перечень дополнен Почта-банком и Промсвязьбанком, имеющими необходимую сеть отделений. Предусмотрена продажа трехлетних ОФЗ. В 2017 г. Минфин размещал три выпуска по 15 млрд. руб. каждый. В марте 2018 г. облигации размещены на сумму 15 млрд. руб., в сентябре – на 5 млрд. руб. В перспективе продажа ОФЗ физическим лицам будет зависеть от уровня инфляции и инфляционных ожиданий. В связи с инфляционными ожиданиями Банк России дважды в 2018 году повышал ключевую ставку процента до уровня 7,75% – на уровне 2017 года. Анализ реалий покажет, как можно повысить инвестиционную активность физических лиц, которая до настоящего времени проявляется довольно сдержанно, и не без оснований.

Бюджет на 2019 г. недостаточно мобилизован на получение притока средств юридических лиц в качестве покупателей ОФЗ. В то же время надо считаться с тем, что в последние годы возрастал депозитный портфель и кредитный потенциал юридических лиц (см. табл. 4).

Прогнозируется активизация процесса продажи ОФЗ нерезидентам. В 2018 г. Минфину удалось разместить ОФЗ на 20 млрд. руб. при средне-взвешенной доходности выпуска 7,81%. С учетом результатов второго аукциона отмечается снижение спроса на ОФЗ в перспективе со стороны нерезидентов. Это дочерние структуры иностранных банков, подающие соответствующие заявки. Механизм использования названных облигаций также очень гибкий и требует тщательной экспертной оценки.

Таблица 4

Объем средств на депозитах юридических лиц (на конец года, млрд.)*

	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
В рублях	5596	5598	6566	6857	6966	8936
В валюте и драгметаллах	1896	2299	4586	6294	4597	4729
Всего	7492	7897	11152	13151	11563	13665

* По данным Банка России.

В условиях готовности Минфина РФ заимствовать средства физических лиц было бы целесообразно активизировать погашение государственного внутреннего долга перед гражданами, сформировавшегося в 90-е годы. Известно, что государство гарантировало возвращение средств населения, вложенных ими в сертификаты Сбербанка, в систему государственного страхования физических лиц, в ГКО СССР. Компенсация государством обесценившихся средств была предусмотрена федеральным законом № 73 ФЗ от 10 мая 1995 г. «О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации». На 2019-2021 гг. предусмотрена компенсация ежегодно в объеме 5,5 млрд. руб. Это относится к бывшим собственникам средств, к их наследникам. Компенсируются средства лицам определенного возраста. Многие уже нет, оставшиеся получают компенсацию в заниженном объеме в связи с весьма необъективным определением суммы задолженности при явном обесценивании рубля. Пересмотр механизма компенсации средств одновременно на основе соответствующих расчетов в условиях колоссальных финансовых резервов мог бы стать фактором роста доверия граждан к государству и мог бы сыграть позитивную мобилизующую роль в ситуации, когда физические лица вправе делать выбор при определении формы инвестирования накопленных средств, то есть своих денежных доходов. Это могло стать фактором роста доверия к институтам государства, осуществляющим пенсионную реформу.

Наряду с компенсацией выплат по сбережениям граждан статьей 15 закона о бюджете на 2019 г. (п. 8) предусмотрено продолжить погашение задолженности бывшего СССР перед физическими лицами – владельцами валютных счетов, открытых во Внешэкономбанке до 1 января 1992 г. По этому вопросу был принят указ Президента Российской Федерации от 7 декабря 1992 г. № 1565 «О мерах по урегулированию внутреннего валютного долга бывшего Союза ССР». «Продолжение погашения» указанной задолженности могло бы быть более активным и даже единовременным с учетом наличия крупных валютных резервов. Их надо эффективнее инвестировать. Все это соответствовало бы норме ст. 7 Конституции Российской Федерации о социальности государства. Как таковая она активно декларируется.

Литература

1. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» № 459-ФЗ от 29 ноября 2018 г.
2. Федеральный закон «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» № 432 – ФЗ от 28 ноября 2018 г.
3. Федеральный закон «О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации» № 73 ФЗ от 10 мая 1995 г.
4. Указ Президента Российской Федерации «О мерах по урегулированию внутреннего валютного долга бывшего Союза ССР» № 1565 от 7 декабря 1992 г.

*Поступила в редакцию**05.12.2018*

Селезнев Александр Захарович – доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры Международных финансов МГИМО (Университет) МИД Российской Федерации, г. Москва, Россия.

Seleznev Alexander Z. – Doctor of Economics, Professor, Professor of the Department for International Finance of the MGIMO University (Ministry of International Affairs of Russian Federation), Moscow, Russia.

Чередниченко Лариса Геннадиевна – доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры Экономической теории, Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, г. Москва, Россия.

Cherednichenko Larisa G. – Doctor of Economics, Professor, Professor of the Department for Economic Theory of the Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia.

Россия, 119454, г. Москва, пр. Вернадского, 76
pr. Vernadskogo, Moscow, 119454, Russia
e-mail: az.sel@mail.ru

Россия, 117997, г. Москва, пер. Стремянный, дом 36
Stremyanny lane, 36, Moscow, 117997, Russia
e-mail: cherednlarisa@yandex.ru