УДК 336.14

JEL H61, H68

DOI: 10.17213/2312-6469-2020-2-27-35

«СТАРТОВЫЕ» ПОЗИЦИИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ И ОСНОВНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА 2020-2022 ГОДЫ

© Л.Г. Чередниченко, А.З. Селезнев 2020

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

В статье анализируются «стартовые условия и направления бюджетной политики России на 2000 год и на плановый период 2021-2022 годов. Исполнение бюджетов в предыдущие годы показывает, что фактически бюджетные параметры не являлись бюджетами планового периода, указываемого в законах о бюджете. Констатируется тенденция формирования доходов, расходов и профицита бюджетов под влиянием налоговой политики и формирования расходов бюджета при относительном сокращении расходов бюджета. Этот процесс связывается с тенденцией роста доходов на основе роста ряда налогов и нефтегазовых доходов. При этом росли нефтегазовые доходы, что позволяло планировать профицит бюджета, являющийся фактором формирования профицита как основного фактора резервирования бюджетных средств. Обращается внимание на процесс исполнения бюджета при растущем объеме неиспользуемых в данном году средств. Это ослабляет механизм реализации и рост эффективности бюджетной политики. В связи с этим считается назревшим более эффективный механизм исполнения бюджета, ослабляющий тенденцию увеличения депозитов бюджетных средств на счетах в банках.

Ключевые слова. *Бюджетная политика как составная часть социально-экономической политики государства; стартовые позиции федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021-2022 годов; тенденция формирования доходов, расходов и профицита федерального бюджета на очередной год; абсолютный рост и относительное снижение доли доходов и расходов бюджета при увеличении резервирования нефтегазовых доходов; рост налоговых поступлений при их резервировании; тенденция роста неизрасходованных в течение года бюджетных средств; снижение эффективности бюджетной политики государства, ее преодоление; проблема повышения эффективности использования бюджетных средств на реализацию национальных проектов.*

"STARTING" POSITIONS OF BUDGET POLICY AND MAIN INDICATORS OF THE FEDERAL BUDGET FOR THE YEARS 2020-2022

© L.G. Cherednichenkorisa, A.Z. Seleznev 2020

G.V. Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia

The article analyzes the starting conditions and directions of Russia's budget policy for the year 2000 and for the planning period 2021-2022. The execution of budgets in previous years shows that the actual budget parameters were not the budgets of the planning period specified in the budget laws. It is stated that there is a tendency to generate revenues, expenditures, and budget surpluses under the influence of tax policy and budget expenditures with a relative reduction in budget expenditures. This process is associated with the trend of income growth based on the growth of a number of taxes and non-oil and gas revenues. At the same time, oil and gas revenues grew, which made it possible to plan a budget surplus, which is a factor in forming a surplus as the main factor for reserving budget funds. Attention is drawn to the process of budget execution with an increasing amount of unused funds in this year. This weakens the implementation mechanism and increases the effectiveness of budget policy. In this regard, a more effective mechanism for budget execution is considered overdue, which weakens the trend of increasing deposits of budget funds in Bank accounts.

Keywords: *Budget policy as an integral part of the socio-economic policy of the state; the starting positions of the Federal budget by 2020 and the planned period of 2021-2022 years; the tendency of formation of revenues, expenditures and surplus of the Federal budget for the next year; the absolute growth and a relative decline in the share of revenues and expenditures budget and increase in the reservation oil and gas revenues; the increase in tax revenues when they are redundant; the growth trend in unspent budget funds; the loss of efficiency of the budgetary policy of the state, overcoming it; the problem of increasing the efficiency of use of budgetary funds for the implementation of national projects.*

Любая политика представляет собой определение содержания и направлений деятельности государства в той или иной сфере на определенный период. В течение текущего десятилетия бюджетная политика Российской Федерации формировалась в рамках «трехлеток» в форме федерального бюджета на очередной год и на плановый период двух последующих лет. Принят и вступил в силу Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2020 и 2022 годов» от 2 декабря 2019 года № 380-ФЗ. Основные параметры бюджета представлены в табл. 1. Представленная в табл. 1 информация свидетельствует о продолжении политики роста утверждаемого объема расходов федерального бюджета под влиянием реализуемой политики увеличения доходов – как нефтегазовых, так и не-нефтегазовых. При этом предусмотрен хотя и сокращаемый, но значительный профицит, что равнозначно резервированию получаемых доходов при сложившейся форме сбалансированности. Доходы бюджета возрастают при слабом экономическом росте. Очень актуальный рост расходов бюджета, предполагаемый в связи с положениями послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, будет сдерживаться в связи со снижением мировых цен на энергоносители. Проект бюджета не в полной мере учитывает увеличение цены нефти в результате принятия решения ОПЕК по снижению добычи нефти (в баррелях за сутки) странами – участницами ОПЕК в первом квартале 2020 года. Решение ОПЕК принято в декабре

2019 г., когда закон о бюджете был уже принят. Согласились сократить добычу нефти в первом квартале 2020 года 13 стран-экспортеров нефти (см. табл. 2).

Таблица 1

Основные показатели федерального бюджета на 2020-2022 годы*

Показатели бюджета по годам	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Доходы (трлн руб.)	20,379	21,246	22,213
Расходы (трлн руб.)	19,503	20,634	21,763
Профицит ((млрд руб.)	876,051	612,504	294,959
Профицит бюджета (в % к ВВП)	0,8	0,5	0,2
Финансирование нацпроектов (трлн руб.)	2,0	2,3	2,7
ВВП (трлн руб.)	112,868		
Прогнозируемый объем дополнительных нефтегазовых доходов (трлн руб.)	2,332		
Объем фонда национального благосостояния (трлн руб.)	7.5		
Верхний предел государственного внутреннего долга (трлн руб.) на конец года	12,98	14,64	16,6
Верхний предел государственного внешнего долга на конец года: в млрд долларов США	64,6	67,6	
Тот же показатель в млрд евро	56,4	57,6	

Источник: Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2020 и 2022 годов» от 2 декабря 2019 года № 380-ФЗ.

Таблица 2

Снижение добычи нефти в первом квартале 2020 года (тысяч баррелей в течение суток) по договоренности между странами-участницами ОПЕК

	Страны-участницы ОПЕК		Страны-участницы ОПЕК		
1	Саудовская Аравия	498	8	Казахстан	57
2	Россия	300	9	Ангола	47
3	Ирак	191	10	Алжир	44
4	ОАЭ	156	11	Оман	34
5	Кувейт	140	12	Азербайджан	27
6	Нигерия	74	13	Остальные страны	74
7	Мексика	58			

Источник: Составлено по данным ОПЕК.

Совокупное сокращение добычи нефти по приведенной схеме на 500 тыс. баррелей в течение суток странами – участницами ОПЕК становится фактором роста цены нефти и выручки от ее экспорта при стартовой стабильности цены в конце 2019 года позволяет прогнозировать более актив-

ный рост цены нефти по сравнению с заложенным в расчет на стадии разработки проекта закона о бюджете. Соответственно недооценивались поступления средств в Фонд национального благосостояния. Его объем превысит нормативную величину порядка 7% ВВП, что позволит увеличить софинансирование масштабных инвестиций в экономику страны.

Накопление резерва, однако, противоречиво. С одной стороны, наличие «подушки безопасности» страхует риски. С другой стороны, резервируемые средства используются неэффективно. Примером является вложение средств в казначейские ценные бумаги зарубежных стран, которые в условиях применения санкций могут нанести ущерб инвестору. Следует отметить, что пока не разработан и не утвержден порядок финансирования проектов, реализуемых за счет средств Фонда национального благосостояния.

Бюджет на очередную «трехлетку» утвержден с перспективой страхования риска возможного увеличения *ненефтегазовых доходов* бюджета. К таковым, в частности, относятся налоговые доходы и доходы от неэнергетического экспорта. Учитывается тенденция роста такого экспорта и роста налоговых поступлений. В течение 8 месяцев 2019 года (с января по август включительно) выручка от несырьевого, неэнергетического экспорта ежемесячно была на уровне 9,5-12,5 млрд долларов и составила около 95 млрд долларов. По итогам 2019 года более 13 млрд долларов составит выручка от экспорта из России военной техники.

Согласно имеющейся информации, объем экспорта несырьевых товаров растет. За 9 месяцев 2019 года по сравнению с аналогичным периодом 2018 г. по ряду видов экспортируемых благ экспорт увеличился существенно.

Прирост (в млн долларов) составил:

- золото – 1458;
- металлы платиновой группы – 1165;
- алюминий и сплавы из алюминия – 448;
- калийные удобрения – 383;
- подсолнечное масло – 370;
- никелевые продукты – 306;
- легковые автомобили – 298;
- азотные удобрения – 181;
- турбодвигатели и газовые турбины – 156.

Перспективно увеличение экспорта нефти на основе роста ее добычи в России. Экспорт нефти только в Китай достиг уровня свыше 70 млн тонн в 2019 г. В 2010 г. он составлял 15 млн тонн.

В 2020 г. остается возросшим в течение 2019 года налог на добавленную стоимость (с 18 до 20%). В течение 2020 года применяется ставка на уровне 20%. Нельзя недооценивать значения роста НДС. Это снижает до-

ходы потребителей благ, ведет к снижению спроса. Таков механизм намеченного повышения с 10 до 20% НДС на пальмовое масло. Доходы бюджета возрастут в результате увеличения минимальной цены спиртных напитков. До 420-430 рублей может вырасти цена 0,5 литра водки. Стартовая цена 0,5 литра водки и коньяка – соответственно 215 и 388 руб.

На 2019 г. предусмотрено совершенствование администрирования налоговых поступлений. Оно увеличивает доходы федерального бюджета. В целом налоговая политика как фактор роста доходов бюджета при крупном финансовом резерве (ФНБ) заслуживает критической оценки с учетом того, что высоким остается налоговое бремя на экономику страны. Оно выше бремени, которое сложилось в развитых странах, и должно оставаться в центре внимания налоговых органов, правительства.

Особенностью очередного федерального бюджета является внесение изменений в порядок его исполнения. Принят и вступил в силу Федеральный закон № 367-ФЗ от 12 ноября 2019 г. «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2020 году». Предусмотрено, в частности, перераспределение неизрасходованных в течение 2019 года средств федерального бюджета. Согласно ст. 2 названного закона «остатки средств федерального бюджета на 1 января 2020 года (за исключением остатков, образовавшихся в связи с неполным использованием бюджетных ассигнований в ходе исполнения федерального бюджета в 2019 году), направляются в 2020 году на увеличение сверх объемов, установленных федеральным законом «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов». Оставшиеся средства направляются на реализацию решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по обеспечению отдельных мероприятий в сфере общегосударственных вопросов, национальной обороны и национальной безопасности и правоохранительной деятельности, исследования использования космического пространства, развития оборонно-промышленного комплекса в объеме, не превышающем суммы не распределенного остатка бюджетных ассигнований, зарезервированных на указанные цели в 2019 году».

Отметим, что по 2019 г. включительно бюджетное финансирование было формой авансирования бюджетополучателей. Принято решение в 2020 г. неизрасходованные бюджетные средства направлять на реальную потребность. Признано, наконец, что перечисление бюджетных средств не под результат снижает эффективность бюджетных расходов. Оно подпитывает размещение средств на банковских депозитах. По информации главы Казначейства, в 2019 г. доходы от управления ликвидностью составили более 181 млрд руб.

Предусмотрено выделение неизрасходованных в 2019 г. средств «на оплату государственных контрактов, на закупку товаров, на выполнение ра-

бот, оказание услуг, на предоставление дотаций по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, на финансовое обеспечение реализации национальных проектов (программ), на модернизацию и расширение магистральной инфраструктуры, на достижение целей и целевых показателей, определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года, на реализацию мероприятий государственной программы Российской Федерации социально-экономического развития Республики Крым и г. Севастополя. Следует отметить, что исполнение бюджета по финансированию нацпроектов на 11 октября 2019 г. составило не выше 60%. Остается мало усовершенствованным механизм реализации национальных проектов и контроля за использованием выделяемых бюджетных средств. Плохо финансировались в истекшем году такие сферы, как национальная безопасность, правоохранительная деятельность, ЖКХ, национальная оборона, национальная экономика, общегосударственные вопросы. На уровне ниже 40% исполнялись расходы бюджета таких бюджетополучателей, как «Минкомсвязи», «Ростуризм», «Федеральное агентство по делам национальностей», «Росавиация», госкорпорация «Роскосмос».

Предусмотрено, чтобы потоки бюджетных доходов были своевременными. Федеральный закон № 385-ФЗ от 2 декабря 2019 г. содержит положение, согласно которому доходы, полученные Центральным банком РФ от участия в капитале публичного акционерного общества «Сбербанк России» по итогам 2019-2021 годов, поступали в бюджет ежегодно не позднее 1 августа.

Выше при рассмотрении параметров бюджета на трехлетний период была названа величина расходов бюджета, лежащих в основе формирования его профицита. Распределение расходов по разделам и подразделам бюджетной классификации в опубликованном законе о бюджете не раскрывается, поскольку соответствующие позиции бюджета утверждены как секретные и совершенно секретные. Представляется не вполне обоснованным засекречивание объема и структуры межбюджетных трансфертов. Самые лучшие и самые неуспешные регионы получают различную поддержку из федерального бюджета. Ничего секретного в этом нет. Впрочем, нет секрета и в том, что объемы поддержки очень существенно различаются. Это связано с уровнем экономического развития регионов, что вряд ли следует считать секретным. Удручающей стала ежегодная информация о секретности значительных расходов федерального бюджета. В разных регионах страны очень существенно отличаются среднегодовые темпы роста ВВП. Это в значительной степени определяет объем межбюджетных трансфертов (см. табл. 3).

В связи с «закрытостью» для неофициальных экспертов структуры расходов федерального бюджета общественная публичная экспертная оценка закона о бюджете по расходам является невозможной. Это относится к ведомственной структуре расходов (п. 2 статьи 6).

Таблица 3

Среднегодовые темпы прироста ВВП (в процентах) в пяти наиболее доходных и в пяти наименее доходных регионах России

Передовые регионы	Темп прироста ВВП, %	Отстающие регионы	Темп прироста ВВП, %
Чукотский	8,8	Сахалин	-3,1
Иркутская обл.	8,7	Ханты-Мансийский округ	0,2
Амурская область	6,1	Республика Коми	0,6
Магаданская область	5,4	Костромская область	0,7
Московская область	4,9	Владимирская область	1,1

Источник: По данным Минэкономразвития РФ.

Аналогично под грифом «секретно» значатся расходы по разделам, подразделам и целевым статьям (государственным программам и непрограммным направлениям деятельности), группам видов расходов Российской Федерации. Под грифами «совершенно секретно» и «секретно» значится в приложениях 12 и 13 ведомственная структура расходов. Секретны объемы расходов бюджета в форме ассигнований на предоставление субсидий государственным корпорациям (компаниям), публично-правовым компаниям. Совершенно секретны приложения 23, 24, 25, в которых значатся ассигнования на предоставление юридическим лицам (за исключением государственных корпораций и публично-правовых компаний).

«Стартовые» позиции федерального бюджета на 2020 год и его проектные прогнозируемые показатели свидетельствуют о том, что бюджет на 2020 год не является бюджетом развития и экономического роста. На 2020 г. прогноз роста ВВП составляет меньше двух процентов. В дальнейшем он будет около 3%. В этой связи сравнение экономической динамики России и развитых стран не является основанием декларирования тенденции активизации процесса развития и роста. Как показывает анализ динамики профицита в 2020-2022 годы, он не станет надежным фактором страхования риска. Профицит федерального бюджета в трехлетке составит соответственно 876 млрд руб., 613 млрд руб. и 295 млрд руб. Соответственно, относительно объема ВВП он составит 0,8%, 0,5% и 0,26%. Профицит является формой декларирования заниженности расходов бюджета относительно его доходов. Это прослеживается по предварительной информации об исполнении федерального бюджета на 2019 год (см. табл. 4).

В перспективе прогнозирование динамики показателей бюджета должно быть более тщательным. Следует более четко определиться в том, почему бюджетные прогнозы на двухлетний период считаются прогнозами на плановый период. Плановый период предполагает определение целей развития на всю трехлетку, учет реальных условий формирования доходов и расходов бюджета.

Таблица 4

**Исполнение федерального бюджета на 2019 год
(по информации Минфина Российской Федерации)**

Показатели	Утверждено законом о бюджете на 2019 год	Исполнение за январь-декабрь 2019 года	Исполнение (в %)
Доходы (млрд руб.)	19970,3	20187,8	101,1
Расходы (млрд руб.)	18489,46	18220,23	98,5
Профицит (млрд руб.)	1480,84	1967,57	

Источник: Сайт: www.minfin.ru.

Особенно это относится к реалистичности выделения средств на реализацию национальных проектов и целевых программ. План развития национальной экономики как таковой не утверждается. Сложилась практика бюджетирования с профицитом. Прогноз не учитывает возможных соглашений в рамках ОПЕК после первого квартала 2020 г. За период после 2000 года расходы бюджета фактически прогнозировались как стабильные. Стабилизация расходов при низком уровне качества жизни граждан недопустима. Они регулярно стабилизируются и засекречиваются. Это является одной из форм проявления низкого уровня управления экономикой и социальной сферой.

Остается неэффективным механизм государственного контроля движения денежных потоков. Пока не действует порядок согласованного движения выделяемых и расходующих средств в процессе реализации национальных проектов. Требуются радикальные перемены, в том числе состава исполнителей проектов, состава и практики заключения контрактов, связанных с реализацией проектов. Новый состав Правительства России должен держать в центре внимания эффективное решение названных проблем и исполнительскую дисциплину в их решении.

Это нашло отражение в выступлении главы правительства М.В. Мишустина. На заседании Правительства Российской Федерации он назвал недопустимой ситуацию, когда в конце года остаются неиспользованными бюджетные средства. За счет неиспользованных остатков 2019 года правительство увеличило объем своего резервного фонда более чем на 169 млрд рублей. Названы 2 причины – «неэффективное планирование и низкое качество управленческого аппарата, который этим занимается». Дано поручение аппарату правительства, министерству финансов и казначейству «проанализировать причины образования остатков законтрактованных расходов... с соответствующими жесткими выводами, с применением мер дисциплинарной ответственности».

Глава правительства заявил о необходимости «проведения ревизий планов и предусмотренных для этого бюджетных средств на 2020 год и перенаправить средства на более важные проекты, которые обозначены в послании президента Федеральному Собранию».

«Что касается средств резервного фонда правительства, то они предназначены для финансирования непредвиденных расходов, прежде всего при чрезвычайных ситуациях. Я бы просил вас довести до министерств, до руководителей федеральных органов исполнительной власти следующую установку: необходимо работать в рамках существующего бюджета и не раздавать необоснованных обещаний направлять средства резервного фонда на увеличение финансирования тех или иных мероприятий» [5].

С учетом послания президента РФ вносятся изменения в утвержденный на 2020 год федеральный бюджет. Практика бюджетирования будет отражать названные выше положения.

Литература

1. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2020 и 2022 годов» № 380-ФЗ от 2 декабря 2019 г.
2. Федеральный закон «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2020 году» № 367-ФЗ от 12 ноября 2019 г.
3. Федеральный закон «Об особенностях перечисления в 2020-2022 годах доходов, полученных центральным банком Российской Федерации от участия в капитале публичного акционерного общества «Сбербанк России» по итогам 2019-2021 годов» № 385-ФЗ от 2 декабря 2019 г.
4. Послание президента Федеральному Собранию 2020 года.
5. Кузьмин В. Бюджету нужна дисциплина// Российская газета. 11 февраля 2020 г.

Поступила в редакцию

16.02.2020

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.

Селезнев Александр Захарович – доктор экономических наук, профессор, Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, г. Москва, Россия.

Seleznnev Alexandr Z. – Doctor of Economics, Professor, Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia.

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