

Людмила ЛЫКОВА, Ирина БУКИНА

ОСОБЕННОСТИ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В 2019–2021 ГГ.

Бюджетно-налоговая политика последних лет характеризуется жесткой финансовой консолидацией. На фоне рисков снижения объема поступления нефтегазовых доходов, в том числе из-за проведения т.н. налогового маневра, вводятся новые обязательные платежи, повышается фискальная нагрузка на бизнес и население. Одновременно проводится сжатие бюджетных расходов в реальном выражении. Таким образом, спад 2015–2016 гг. и слабое восстановление роста усиливаются проведением сдерживающей политики. Проект федерального бюджета на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг. также несет в себе указанные тенденции. В статье рассматриваются положения, которые увеличивают риски недополучения налоговых доходов как федеральным бюджетом, так и бюджетами субъектов Федерации в силу новаций, заложенных законопроектом. При этом отмечается чрезмерная осторожность в части прогнозирования цены нефти и, как следствие, объема нефтегазовых поступлений. Анализ расходной части федерального бюджета показывает тем не менее некоторую смену тенденции. Несмотря на скромный рост общего объема расходов, значительно увеличиваются расходы, направленные на здравоохранение, образование, инфраструктуру. Таким образом, меняется структура расходов бюджета в пользу расходов, обладающих инвестиционным потенциалом. Одновременно с этим в статье показано, что политика наращивания государственного долга на фоне планируемого профицита бюджета повышает риски управления государственным долгом в средне- и долгосрочном периоде.

Ключевые слова: консолидированный бюджет, налоги, нефтегазовые доходы, нефтегазовые доходы, регион, субъект Российской Федерации, федеральный бюджет

JEL: H20, H50, H60, H77

В последние 8–10 лет формирование федерального бюджета сопровождается рядом тенденций, которые, как представляется, сдерживают экономическое развитие страны и лишают правительство возможностей для проведения активной экономической политики. Проект Федерального закона «О Федеральном бюджете на 2019 год и предстоящий период 2020 и 2021 годов» отчасти сохраняет сложившийся подход к экономии средств, однако содержит и некоторые позитивные факторы с точки зрения стимулирования экономического роста.

Доходы федерального бюджета

Завершение налогового маневра и введение налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья имеет неоднозначные последствия для доходов федерального бюджета.

Нефтегазовые доходы федерального бюджета (с учетом вводимого НДС), по оценке Минфина России, в 2019 г. будут ниже уровня 2018 г. (на 416,1 млрд руб., или 4,8%). Продолжится снижение этой категории доходов и в 2020 г. (еще на 4,4%). Только в 2021 г. прогнозируется увеличение поступлений нефтегазовых доходов на 1,0%, что не компенсирует их падения в предшествующие годы: поступления 2021 г. остаются ниже оценки итогов 2018 г. на 696,1 млрд руб. (см. рис. 1).

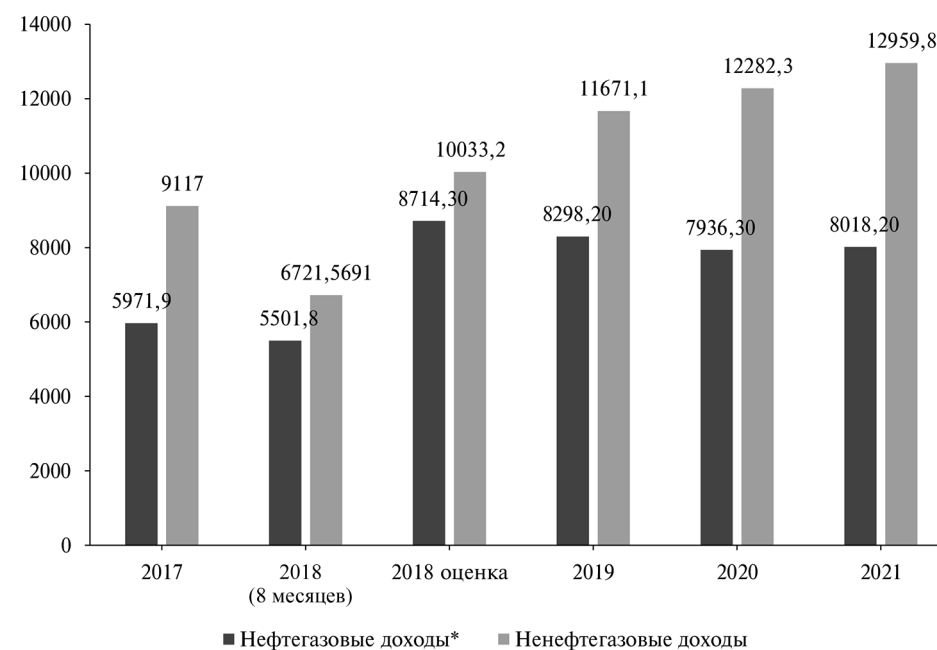


Рис. 1. Доходы федерального бюджета в 2017–2021 гг., млрд руб.

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»; Оперативная информация об исполнении федерального бюджета за январь — август 2018 г. URL: <https://www.minfin.ru/ru/press-center/>; Отчет об исполнении федерального бюджета за 2017 г. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/federalnyj-byudzheto/1020/>

Основную роль в снижении поступлений нефтегазовых доходов играет снижение вывозных таможенных пошлин на нефть сырую с 139,1 долл./т в августе 2018 г. до 96,1 долл./т в 2019 г. и далее до 70,6 долл./т в 2020 г. и 50,8 долл./т в 2021 г. Важное значение в этом снижении имеет и введение «возвратного» акциза на нефть, направленную на переработку, и демпфирующего компонента. Последние два элемента в общей сложности определяют снижение нефтегазовых доходов на 3,6–4,4% в рамках планового периода. Данная модель обес-

печивает снижение налоговой нагрузки на нефтедобывающую отрасль на 1,8 процентного пункта ВВП — с 8,6% ВВП по итогам 2018 г. (оценка) до 6,8% ВВП в 2021 г. в соответствии с законопроектом.

Введение НДД, судя по прогнозам Минфина России, в 2019 и 2020 гг., скорее всего, принесет бюджету убытки за счет особенностей расчета НДС и таможенных пошлин в случае уплаты этого налога. Эта новация позволяет нефтедобывающим компаниям сместить основной объем налоговых платежей на более поздние периоды освоения месторождений, и в рамках трехлетнего временного горизонта не просматривается существенного прироста поступлений доходов в федеральный бюджет. Фактически данный налог переносит с компаний на бюджетную систему (федеральный бюджет в первую очередь) существенную часть рисков освоения проблемных месторождений.

Ненефтегазовые доходы призваны компенсировать снижение нефтегазовых доходов в первую очередь за счет повышения ставки НДС на 2 процентных пункта. Это повышение обеспечивает прирост поступлений налога в 2019 г., по сравнению с 2018-м (оценка), на 0,6 процентного пункта ВВП, в т.ч. по внутреннему производству — на 0,4 процентного пункта и по импорту — на 0,2 процентного пункта (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Ненефтегазовые доходы федерального бюджета 2017–2021 гг.

Показатель	2017 факт	2018	2019	2020	2021	Темп роста	
		оценка	прогноз	прогноз	прогноз	2018 в % к 2017	2019 в % к 2018
Млрд руб.							
Ненефтегазовые доходы — всего	9117,0	10 033,20	11 671,10	12 282,30	12 959,80	110,0	116,3
В том числе:							
<i>связанные с внутренним производством</i>	4741,9	5188,20	5916,40	6216,40	6577,80	109,4	114,0
НДС	3069,9	3446,50	3986,40	4279,30	4609,40	112,3	115,7
акцизы	909,6	845,2	969,6	959,1	948,8	92,9	114,7
налог на прибыль	762,4	896,5	960,3	978	1019,70	117,6	107,1
<i>связанные с импортом</i>	2733,9	3151,80	3667,60	3916,90	4204,60	115,3	116,4
НДС	2067,2	2432,70	2913,30	3115,90	3348,70	117,7	119,8
акцизы	78,2	95,7	98,7	106,3	111,9	122,4	103,1
ввозные пошлины	588,5	623,4	655,5	694,7	744	105,9	105,1
<i>Прочие</i>	1641,2	1693,10	2087,20	2149,00	2177,40	103,2	123,3

О к о н ч а н и е т а б л . 1

В % к ВВП							
Ненефтегазовые доходы — всего	9,9	9,9	11	11,1	10,9	100,0	111,1
В том числе:							
<i>связанные с внутренним производством</i>	5,2	5,1	5,6	5,6	5,6	99,5	109,0
НДС	3,3	3,4	3,8	3,9	3,9	102,1	110,6
акцизы	1,0	0,8	0,9	0,9	0,8	84,5	109,7
налог на прибыль	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	107,0	102,4
<i>связанные с импортом</i>	3,0	3,1	3,5	3,5	3,6	104,9	111,2
НДС	2,2	2,4	2,8	2,8	2,8	107,1	114,5
акцизы	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	111,3	98,6
ввозные пошлины	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	96,4	100,5
<i>Прочие</i>	1,8	1,7	2,0	1,9	1,8	93,9	117,9

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»; Отчет об исполнении федерального бюджета за 2017 г. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/federalnyj-byudzheto/1020/>

Однако рост поступлений нефтегазовых доходов относительно ВВП компенсирует сокращение нефтегазовых доходов только в 2019 г. (снижение нефтегазовых доходов составит 0,8%, а прирост нефтегазовых — 1,2%). В 2020 г. уже имеет место снижение нефтегазовых доходов при отсутствии роста нефтегазовых, а в 2020 г. относительно ВВП снижаются обе составляющие доходов федерального бюджета. Суммарная налоговая нагрузка на экономику в последнем году плановой трехлетки сократится до 17,7% ВВП, или на 0,8%, по сравнению с 2018 г., когда она составит 18,5% (оценка). Однако относительно 2017 г. (фактического исполнения бюджета) будет иметь место рост налоговой нагрузки на 1,3% ВВП.

Поступления налога на прибыль в федеральный бюджет запланированы в соответствии с темпами роста прибыли организаций, однако ключевую роль в росте поступлений этого налога в 2019 г. будет играть фактор перераспределения в пользу федерального бюджета части поступлений этого налога по Соглашению о разделе продукции «Сахалин-2». Норматив распределения повышается с 25 до 75%, что обеспечит почти 72% прироста поступлений налога в федеральный бюджет в 2019 г.

Обращают на себя внимание высокие темпы роста поступлений акцизов по товарам и услугам, реализуемым в Российской Федерации, в федеральный бюджет (без учета «возвратного» акциза на нефть) в 2019 г. по сравнению с показателями 2018 г. (на 124,4 млрд руб., или на 14,7%).

Такой рост имеет место на фоне перераспределения в пользу бюджетов субъектов Российской Федерации части поступлений от акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9% (снижение норматива зачисления в федеральный бюджет данной категории платежей с действующих 50 до 20%). Основную роль в росте поступлений акцизов в федеральный бюджет должно сыграть повышение ставок акцизов на нефтепродукты во все годы планового периода (на 3,5–4,0% ежегодно).

Складывающаяся модель формирования цен на нефтепродукты с учетом всех налоговых составляющих процесса ценообразования (усиливающаяся дифференциация фактических ставок НДС по налогоплательщикам; введение налога на добавленный доход; возвратный акциз на нефть, передаваемую в переработку; демпфирующий компонент; повышение ставок акцизов на нефтепродукты) создает *высокую степень неопределенности на ключевом товарном рынке* — рынке горюче-смазочных материалов. Эта неопределенность имеет место как для производителей, так и для потребителей и сама по себе провоцирует неустойчивость этого рынка и высокие инфляционные ожидания.

Планируется также существенный рост поступлений акцизов на табачные изделия в первую очередь за счет ежегодного повышения специфических ставок (специфической составляющей ставки) с действующих 1718 руб. в 2018 г. до 2778 руб. в 2021 г., а также минимальной цены. При этом только в 2019 г. планируется прирост поступлений в размере 63,9 млрд руб., или 11,1% от суммы 2017 г. Необходимо отметить, что в первом полугодии 2018 г. федеральный бюджет испытывал определенные проблемы с поступлением данной категории акцизов — имело место существенное сокращение поступлений по сравнению с показателями аналогичного периода 2017 г.

Не все положения законопроекта в части учета налоговых новаций в доходах федерального бюджета прозрачны.

Так, вводится единый налоговый платеж для физических лиц, который, в соответствии с положениями Налогового кодекса, представляет собой элемент налогового администрирования, призванный облегчить процесс взаимодействия налогоплательщиков с налоговыми органами по уплате региональных и местных налогов. В то же время, судя по приложению 1 к проекту Закона о федеральном бюджете, поступления этого платежа подлежат зачислению в федеральный бюджет по нормативу 100%. Так, счета для зачисления данного вида доходов в федеральный бюджет должны носить транзитный характер, т.е. если единый налоговый платеж учитывается в составе доходов федерального бюджета, то в составе расходов должны быть отражены расходы на перечисление средств в бюджеты субъектов Федерации. Фактически доходами федерального бюджета будет разница между поступлениями и перечислениями, а также доходы от размещения данной суммы на счетах. Отчасти данная мера также работает в сторону перераспределения бюджетных ресурсов в пользу федерального бюджета.

Межбюджетные отношения и доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации

Проект Закона «О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов»¹ в целом продолжает сложившиеся в предшествующие годы тенденции:

- «ползучего» (неявного) перераспределение налоговых доходов в пользу федерального бюджета за счет бюджетов субъектов Федерации;
- замедления роста федеральных трансфертов при стабилизации общей структуры федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации.

Целый ряд налоговых новаций 2019 г. и последующих лет может иметь своим следствием *сокращение поступлений налога на прибыль организаций для ряда субъектов Федерации*. В рамках макроэкономического подхода для страны в целом на фоне оживления хозяйственной активности и достаточно высокого уровня мировых цен на нефть ограничение темпов роста прибыли будет не заметно. Однако для ряда регионов оно может быть ощутимым.

Выделим три таких новации.

Первая. Повышение ставки НДС на 2 процентных пункта в условиях напряженной рыночной ситуации на некоторых товарных рынках будет иметь своим следствием либо снижение объемов прибыли хозяйствующих субъектов, либо сокращение объемов реализации. Такая ситуация будет складываться в первую очередь на рынках потребительских товаров.

Вторая. Очередное повышение ставок акцизов на нефтепродукты и в целом достаточно напряженная ситуация с динамикой цен на горюче-смазочные материалы для существенной части потребителей (в первую очередь для малого и среднего бизнеса) могут существенно ухудшить их конкурентные позиции. Следствием будет снижение прибыли (и налога на прибыль) и доходов малого бизнеса с соответствующим ограничением роста поступлений налогов, уплачиваемых при специальных налоговых режимах в целом ряде субъектов Федерации. Возможность же использования в качестве инструмента регулирования конечных цен на нефтепродукты нового инструмента — возвратного акциза на перерабатываемую нефть, на который возлагаются большие надежды, оценить пока в целом сложно.

Третья. Действующее в этом же направлении повышение ставок водного налога и целого ряда неналоговых платежей. Вряд ли это скажется на динамике цен в масштабах всей экономики, но на прибыли хозяйствующих субъектов (некоторых) — вполне возможно.

В проект федерального бюджета заложено повышение норматива зачисления в федеральный бюджет налога на прибыль организаций при выполнении соглашения о разделе продукции по проекту «Сахалин-2» в федеральный бюджет с 25 до 75% (с обещанием направить эти средства на проекты по развитию Дальневосточного федерального округа). Для бюджета области вся сумма поступлений налога на прибыль по соглашению о разделе продукции составляет 28,8% общей суммы

¹ Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов». Законопроект № 556362-7. URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/556362-7> (дата обращения: 10.10.2018).

доходов консолидированного бюджета, или 70,4% общей суммы налога на прибыль (итог за 2017 г.)².

К потерям поступлений налога на прибыль организаций, поступающим в доход бюджетов субъектов Федерации, может привести вводимая с 1 января 2019 г. схема возвратного акциза. Если для нефтеперерабатывающих заводов (НПЗ), входящих в структуру крупных нефтедобывающих компаний, выполнение всех условий для получения возмещения не составит проблемы, то для независимых НПЗ ситуация может стать принципиально иной. Отсутствие для них возмещения возвратного акциза может привести к падению прибыли и сокращению объемов производства. Результаты скажутся на доходах региональных бюджетов таких регионов, как Краснодарский край, Тюменская область, Оренбургская область, Хабаровский край.

Как уже отмечалось выше, введение единого налогового платежа для физических лиц в случае его активного использования населением (что вряд ли будет иметь место в 2019 г.) отчасти также расширяет доходную базу федерального бюджета за счет субфедеральных (местных в первую очередь) налогов.

Отмеченные выше факторы и обстоятельства вряд ли будут иметь макроэкономическое значение и в целом по всей совокупности субфедеральных бюджетов не будут видны. Однако в целом ряде субъектов Федерации могут возникнуть *весьма существенные проблемы с формированием собственных доходов* (налоговых и неналоговых доходов в первую очередь).

В сторону увеличения доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации работает перераспределение в их пользу части доходов от акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9%. При этом предусматривается отчасти и межрегиональное перераспределение этих доходов — имеет место постепенное смещение объема поступлений акцизов в пользу субъектов Федерации, на территории которых имеет место реализация данной категории товаров. Фактически речь идет о перераспределении данного платежа от регионов-производителей к регионам — потребителям данной категории подакцизных товаров.

Прогнозные оценки доходов консолидированных бюджетов субъектов, представленные в сопроводительных документах к законопроекту, свидетельствуют об относительной стабильности налоговых и неналоговых доходов на уровне 9,8–9,7% ВВП (см. рис. 2).

Объем трансфертов из федерального бюджета субъектам Федерации увеличивается в 2019 и 2020 гг. и сокращается в 2021 г. (см. рис. 2). При этом если в 2019 г. планируется рост общего объема федеральных трансфертов на 7,1% по сравнению с 2018 г. (предварительная оценка), то в 2020 г. прирост составит уже только 2,8% (что ниже прогнозируемой инфляции), а в 2021 г. запланировано абсолютное сокращение общей суммы на 6,5%.

Существенных изменений в структуре федеральных трансфертов бюджетам субъектов Федерации не планируется.

² То есть эти доходы формируют существенную часть доходов консолидированного бюджета области.

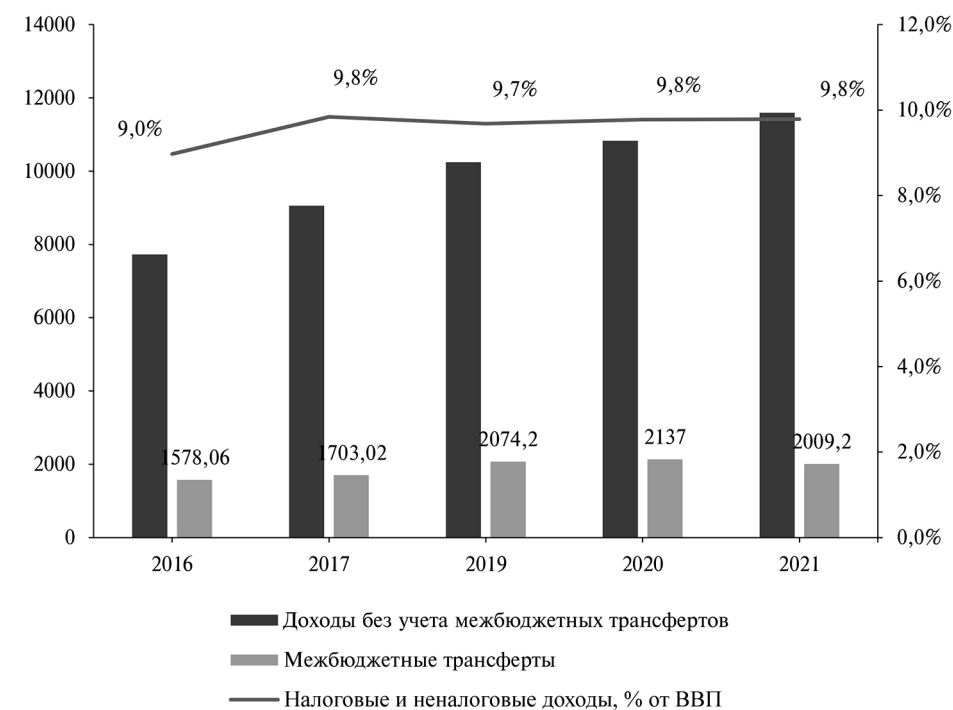


Рис. 2. Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ, млрд руб.

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»; Отчет об исполнении федерального бюджета за 2016 г.; URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannyj-byudzheto/191/>; Отчет об исполнении федерального бюджета за 2017 г. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/federalnyj-byudzheto/1020/>; ФСТС www.gks.ru

Например, по-прежнему основную долю составляют дотации (42,4% общей суммы трансфертов), хотя их доля в 2019 г. несколько сократится (на 4 процентных пункта) за счет увеличения доли субсидий (с 21,5% в 2018 г. до 27,2% в 2019 г.). Доля субвенций прогнозируется на уровне 18,0–19,6%, а иных трансфертов — 12,1–13,5%.

В проект бюджета заложено некоторое сокращение поступления дотаций бюджетам субъектов Федерации в 2019 и 2020 гг. (см. рис. 3).

Как видно из данных, приведенных на рисунке 3, если в 2017 и 2018 гг. имел место существенный рост дотаций — на 12,8 и 15,9% в реальном (с поправкой на темпы инфляции) выражении, то в 2019 г. уже общая сумма дотаций будет сокращена как по номинальным значениям (на 21,8 млрд руб.), так и в реальном исчислении (на 6,4%). На фоне сокращения общей суммы дотаций имеет место незначительный рост поступлений дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности в 2019 г., по сравнению с 2017 г. (фактом), на 9,9 и на 4,7% по сравнению с утвержденными значениями 2018 г. В целом в рамках предстоящего трехлетия планируется рост номинальных значений дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности с отставанием от темпов инфляции.

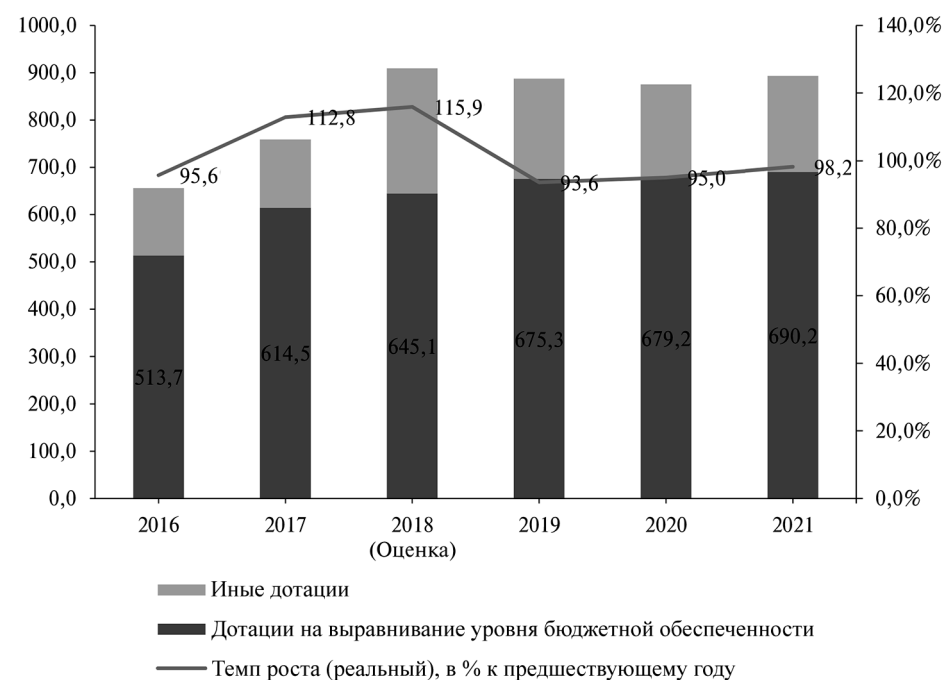


Рис. 3. Дотации бюджетам субъектов РФ, млрд руб.

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»; Отчет об исполнении федерального бюджета за 2016 г.; URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannyj-byudzheto/191/>; Отчет об исполнении федерального бюджета за 2017 г. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/federalnyj-byudzheto/1020/>; ФCGC www.gks.ru

В рамках проекта федерального бюджета на 2019 г. и последующие годы с учетом всего блока сопроводительных документов просматривается следующая проблема: *макроподход не позволяет оценить, насколько сложной является экономическая и бюджетная ситуация в отдельных регионах*. При общей видимости благополучия в ряде регионов бюджетные проблемы не решаются, и они будут только усугубляться из-за принятых федеральных решений (в частности, налоговых новаций).

Так, для 24 субъектов Федерации, которые имели дефицит консолидированного бюджета как в среднем за 2015–2017 гг., так и в 2017 г., имеет место абсолютное снижение общей суммы дотаций.

Большинство из этих регионов имеют существенные социально-экономические проблемы в 2018 г.

Высокий уровень безработицы имеет место в Еврейской автономной области, Курганской области и Забайкальском крае; рост задолженности по заработной плате выше среднероссийских темпов роста наблюдается в Забайкальском и Хабаровском краях, Республике Хакасия и Кировской области, а падение реальных доходов населения в 2018 г. имеет место в Курганской области, Забайкальском крае, Республике Хакасия, Ульяновской области и Республике Мордовия (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

Субъекты Российской Федерации с бюджетными дефицитами, для которых предполагается снижение дотаций в 2019 г.

Темп роста общей суммы дотаций по отношению к фактическим значениям 2017 г.	Количество регионов	Субъект Российской Федерации
Менее 40%	4	Красноярский край, Курганская область, Кировская область, г. Севастополь
Более 40% но менее 80%	8	Новгородская, Иркутская, Томская, Ульяновская, Нижегородская, Магаданская области, Республика Крым, Еврейская автономная область
Более 80%, но менее 90%	8	Хабаровский край, Тамбовская, Ярославская, Архангельская, Волгоградская, Пензенская, Оренбургская области, Республика Мордовия
Более 90%	4	Республика Карелия, Омская область, Забайкальский край, Республика Хакасия

Возникающие и сохраняющиеся длительное время у отдельных субъектов Федерации проблемы, которые не просматриваются с точки зрения макроэкономического подхода, не решаются и могут усугубляться вследствие принимаемых решений. Возможное направление поиска решений лежит на пути модификации одной из государственных программ. В настоящее время государственная программа «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»³, которая, по сути, агрегирует текущие федеральные трансферты, в т.ч. дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, носит формальный характер и *не отвечает требованиям классических инструментов программного подхода*. Целью программы является «содействие устойчивому исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и повышению качества управления государственными финансами субъектов Российской Федерации и муниципальными финансами»⁴. Данная цель достигается текущими трансфертами, которые устраняют (далеко не всегда) симптом, но не лечат болезнь.

Представляется целесообразным рассмотреть возможность расширения данной программы (разработка подпрограммы) для подготовки и реализации мероприятий *по решению проблем отдельных субъектов Российской Федерации*. Принципы и механизмы отбора и включения субъекта Российской Федерации в данную программу представляют собой самостоятельный вопрос.

³ Паспорт государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». Законопроект № 556362-7. URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/556362-7> (дата обращения: 10.10.2018).

⁴ Там же. С. 2.

Расходы федерального бюджета

Вопрос о влиянии расходов бюджета на экономическую активность до сих пор носит дискуссионный характер. В особенности если речь идет о стране с развивающимся рынком. Проциклический характер бюджетно-налоговой политики в развивающихся странах и странах с развивающимися рынками отмечается в эмпирических исследованиях [1; 2]. Таким образом, воздействие государственных расходов на экономическую активность в странах с развивающимися рынками может не носить стимулирующего характера.

В России государственные инвестиции имеют значительное влияние на динамику экономического роста, что было показано рядом эконометрических и экономико-математических расчетов [3]. Фактически любой цикл инвестирования, значимо сказывающийся на параметрах экономического роста, в России поддерживается *благодаря государственным инвестициям*.

В этой связи особое внимание следует уделить анализу расходной части федерального бюджета. Последнее десятилетие бюджетное планирование осуществлялось в русле явно обозначенного принципа экономии средств. В отдельные годы (2015 и 2016) проводилась достаточно жесткая бюджетная консолидация. Приоритетными направлениями оставалась национальная оборона и социальная политика. В связи с тем что средства федерального бюджета составляют основной массив средств консолидированного бюджета Российской Федерации, к структуре и направлениям расходов федерального правительства предъявляются особые требования.

Анализ структуры расходной части федерального бюджета (см. рис. 4) в 2016–2017 г. и, по оценке, для 2018 г. показывает некоторое снижение доли расходов на силовой блок и общегосударственное управление, куда включаются расходы по статьям «Национальная оборона», «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность», «Общегосударственные вопросы». В 2017 г. доля расходов по данному направлению составила 41 против 45% в 2016 г. В 2018 г. ожидается рост по данному направлению до 44% общей суммы расходов федерального бюджета. При этом в проекте федерального бюджета на 2019 г. и плановый период 2020 и 2021 гг. заложен объем средств в размере около 40% от итога. Таким образом, планируется стабилизировать расходы по данному направлению, что, по крайней мере, свидетельствует о том, что *в ближайшие годы не ожидается наращивания расходов на оборону и безопасность в ущерб производительным расходам*.

Следующее направление расходов федерального бюджета — социальная политика. На рисунке 4 данные по расходам на социальную политику соответствуют суммам, которые отражаются по статье «Социальная политика» федерального бюджета. Доля этих расходов выросла с 28% в 2016 г. до 30% в 2017 г., но уже по итогам 2018 г. ожидается снижение до 27%. К 2021 г. доля расходов на социальную политику снизится до 24% в общих расходах федерального бюджета. При этом если в 2019 и 2020 гг. объем средств по направлению «Социальная политика» возрастет при снижении доли, то в 2021 г. планируется снижение не только удельного веса, но и номинального объема.

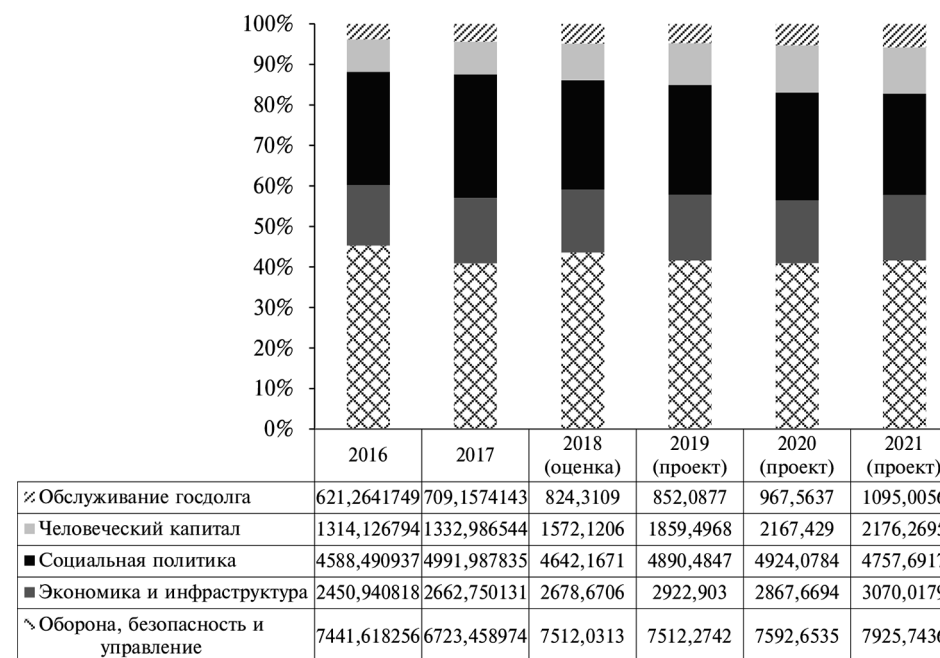


Рис. 4. Расходы федерального бюджета по направлениям в 2016–2021 гг., млрд руб.

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»; Отчет об исполнении федерального бюджета за 2016 г.; URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheta/konsolidirovannyj-byudzheta/191/>; Отчет об исполнении федерального бюджета за 2017 г. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheta/federalnyj-byudzheta/1020/>

Основные расходы, которые теоретически могли бы стимулировать экономический рост, — это расходы на национальную экономику, инфраструктуру и инвестиции в человеческий капитал. На рисунке 4 эти расходы объединены в два направления: «Экономика и инфраструктура» и «Человеческий капитал». В направление «Экономика и инфраструктура» входят суммы расходов по статьям «Национальная экономика», «Жилищно-коммунальное хозяйство» и «Средства массовой информации». Направление «Человеческий капитал» включает в себя расходы по статьям «Охрана окружающей среды», «Образование», «Культура, кинематография», «Здравоохранение», «Физическая культура и спорт». В 2016 г. удельный вес по всем этим направлениям составил около 23%. К 2018 г. их доля должна увеличиться до 25%, причем в основном за счет расходов на «Экономику и инфраструктуру».

В проекте федерального бюджета расходы по направлению, которое условно можно отнести к инвестициям в человеческий капитал, заметно увеличиваются. Растет и номинальный объем расходов, и удельный вес, который уже в 2019 г. должен составить 10% и увеличиться к 2021 г. до 11% общих расходов федерального бюджета. В основном увеличение расходов по данному направлению планируется обеспечить за счет роста затрат

на здравоохранение, в меньшей степени — за счет роста расходов на образование и охрану окружающей среды.

Расходы на здравоохранение, согласно законопроекту, в 2019 г. составят 653,2 млрд руб., в 2020 г. — 918,4 млрд руб. и в 2021 г. — 855,9 млрд руб. Столь резкий рост расходов связан с реализацией национального проекта «Здравоохранение», исполнением майских указов президента от 2012 г., ряда федеральных целевых программ и пр.

Расходы на национальную экономику и инфраструктуру также вырастут, но скромнее. Удельный вес этих расходов в федеральном бюджете должен возрасти до 16% в 2019 г., но снизиться до 15% в 2020 и 2021 гг. Таким образом, долю расходов по направлениям «Экономика и инфраструктура» и «Человеческий капитал» в 2019—2021 гг. планируется стабилизировать на уровне 26%.

Возвращаясь к расходам на экономику и инфраструктуру, следует отметить, что порядка 16% из общей суммы трат приходится на реализацию национальных проектов в целях выполнения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204⁵. Запланированное увеличение ассигнований по разделу «Национальная экономика» (помимо средств для достижения целей, установленных Указом № 204) в основном касается реализации проектов по приоритетным направлениям развития национальной экономики: авиастроению, космической отрасли, машиностроению и т.п. Особое внимание уделяется строительству дорог и экспортно ориентированным проектам.

Запланированное повышение производительных расходов *на первый взгляд позволяет охарактеризовать предлагаемый бюджет как инструмент экономического развития*. Дальнейшее обоснование требует анализа динамики по каждому из направлений расходов федерального бюджета.

В *таблице 3* содержатся результаты расчета темпов прироста по основным направлениям расходов федерального бюджета к 2018 г. (в ценах 2018 г.) и в процентах к предыдущему периоду (с поправкой на инфляцию). Для расчетов использовались темпы инфляции за 2019—2021 гг., указанные в законопроекте.

Расходы по направлению «Человеческий капитал» к 2021 г. должны возрасти почти на 47,1% в сравнении с уровнем 2018 г. Это увеличение в основном определяется значительным плановым приростом расходов в 2019 и 2020 гг. Расходы на экономику и инфраструктуру также возрастут в реальном выражении и к 2021 г. составят 111,2% от уровня 2018 г. Однако, как видно из расчетов прироста к предыдущему периоду, расходы на экономику заметно возрастают только в предстоящем 2019 г., а уже в 2020 г. ожидается их реальное снижение на 5,5%.

В целом вклад увеличения рассматриваемых направлений расходов в общую динамику расходов федерального бюджета составит около 6,8 процентного пункта из 8,3% темпов прироста по итоговой сумме расходов, т.е. более 80%.

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СПС «КонсультантПлюс».

Т а б л и ц а 3

Динамика расходов федерального бюджета в 2019—2021 гг. (в %)

Год	Расходы — всего	Направление расходов				
		оборона, безопасность и управление	экономика и инфра- структура	социальная политика	человеческий капитал	обслужи- вание госдолга
Темпы прироста к 2018 г. (в ценах 2018 г.)						
2019	5,3	-3,2	14,3	2,2	35,7	31,5
2020	6,9	-5,8	8,1	-0,9	52,3	43,9
2021	8,3	-5,4	11,2	-7,9	47,1	56,5
Темпы прироста к предыдущему периоду (в реальном выражении)						
2019	0,4	-4,1	4,6	1,0	13,4	-0,9
2020	1,5	-2,6	-5,5	-3,0	12,3	9,4
2021	1,4	0,4	2,9	-7,1	-3,5	8,8

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Увеличение расходов федерального бюджета, направляемых на развитие человеческого капитала, национальную экономику и инфраструктуру, безусловно, является позитивным фактом. Тем не менее вклад прироста этих расходов не окажет значительного влияния на экономический рост, поскольку отношение этих расходов к ВВП вырастет лишь на 0,03 процентного пункта в 2020 г. (с 4,52 до 4,55%), а к 2021 г. даже снизится и составит лишь 4,43%. По некоторым оценкам фискальных мультипликаторов⁶, эффект от увеличения данного вида расходов составит не более 0,004 процентного пункта прироста ВВП. Тем не менее данные расходы имеют определенный инвестиционный потенциал, в особенности если речь идет о развитии инфраструктурных проектов.

Расходы на оборону, безопасность и управление, как показано в *таблице 3*, к 2021 г. сократятся на 5,4% по сравнению с 2018 г., а расходы на социальную политику — на 7,9%. Таким образом, те направления, которые можно было считать приоритетными в предыдущие бюджетные циклы, в предстоящем периоде сдают свои позиции в пользу расходов, имеющих инвестиционный потенциал.

Однако *опасения вызывает рост расходов на обслуживание долга*. Динамика данной статьи расходов неоправданно высока, учитывая запланированный профицит федерального бюджета. К 2021 г. расходы на обслуживание государственного долга вырастут на 56,5% в сравнении с 2018 г., а их доля в общем объеме расходов возрастет с 4,8 до 5,5%. Рассмотрим данный вопрос подробнее.

⁶ Эффективность госрасходов в России / Центр макроэкономических исследований Сбербанка России. 13.01.2011. URL: https://www.sberbank.ru/common/img/uploaded/files/pdf/press_center/Review_20110113.pdf (дата обращения: 15.10.2018).

Государственный долг и расходы на обслуживание долга

Законопроект предполагает дальнейшее наращивание государственного долга Российской Федерации в основном за счет заимствований на внутреннем финансовом рынке. При этом изменения, внесенные в законопроект, по сравнению с параметрами Федерального закона № 362-ФЗ⁷, учитывают более высокий уровень нефтегазовых доходов и, как следствие, формирование профицита федерального бюджета по итогам 2019–2021 гг.

Общий объем государственного долга Российской Федерации по итогам 2019 г. составит 15 734,1 млрд руб., 2020 г. — 17 618,9 млрд руб. и 2021 г. — 19 523,6 млрд руб. Из них на внутренний долг будет приходиться 11 612,8 млрд руб., 13 500,0 млрд руб. и 15 176,3 млрд руб. соответственно (см. табл. 4).

Т а б л и ц а 4

Государственный долг Российской Федерации и его характеристики в 2016–2021 гг.

	2016	2017	2018 (оценка)	2019 (проект)	2020 (проект)	2021 (проект)
<i>Показатели, млрд руб.</i>						
Сальдо бюджета (профицит (+) / дефицит (-))	-2956,3	-1331,4	1323,0	1932,1	1224,4	952,0
Гос. долг внутренний (на конец года)	8003,5	8689,6	9821,3	11 612,8	13 500,0	15 176,3
Гос. долг внешний (на конец года)	3430,4	2870,1	3939,8	4121,3	4118,8	4347,3
Расходы на обслуживание гос. и муниципального долга	621,3	709,2	824,3	852,1	967,6	1095,0
Прирост внутреннего долга	695,9	686,1	1131,7	1791,5	1887,2	1676,3
Избыток бюджета	-2260,4	-645,3	2454,7	3723,6	3111,6	2628,3
<i>Показатели, в % к ВВП</i>						
Сальдо бюджета (профицит (+) / дефицит (-))	-3,4	-1,4	1,3	1,8	1,1	0,8
Гос. долг внутренний (на конец года)	9,3	9,4	9,7	11,0	12,2	12,8
Гос. долг внешний (на конец года)	4,0	3,1	3,9	3,9	3,7	3,7
Расходы на обслуживание гос. и муниципального долга	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9
Избыток бюджета	-2,6	-0,7	2,4	3,5	2,8	2,2

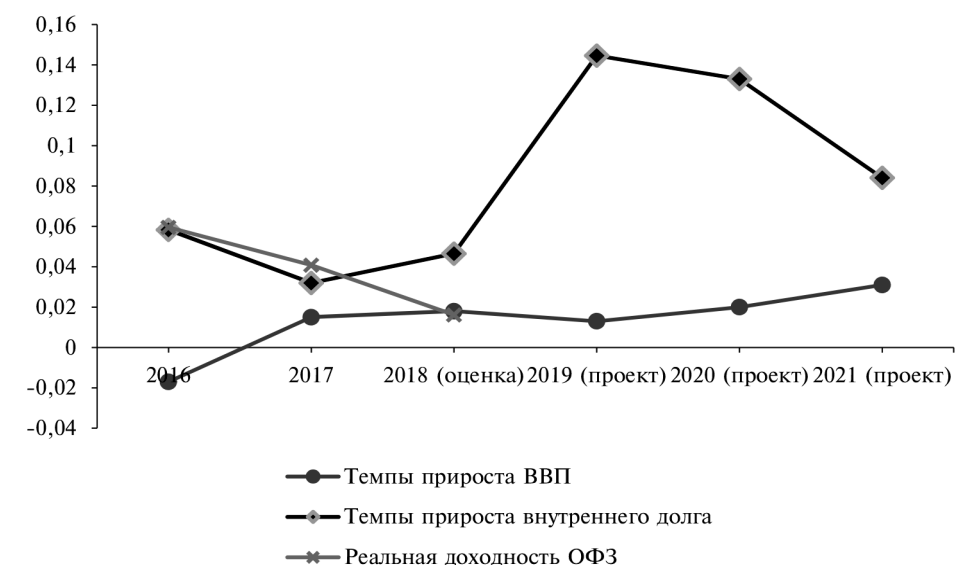
Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»; Отчет об исполнении федерального бюджета за 2016 г.; URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzhethet/191/>; Отчет об исполнении федерального бюджета за 2017 г. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/federalnyj-byudzhethet/1020/>; ФСГС. URL: www.gks.ru

⁷ Федеральный закон от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» // СПС «КонсультантПлюс».

Несмотря на низкий уровень отношения государственного долга к ВВП (менее 20%), прирост внутреннего государственного долга как в абсолютных, так и в относительных значениях планируется на чрезмерно высоком уровне. Темпы прироста государственного внутреннего долга Российской Федерации с поправкой на рост цен (по индексу-дефлятору) составят 14,5% в 2019 г., 13,3% в 2020 г. и 8,4% в 2021 г. Этот рост в десятки раз превышает темпы экономического роста российской экономики, поэтому обоснованность данной меры представляется весьма сомнительной. Более того, в условиях планируемого профицита федерального бюджета избыток средств составит от 2,2 до 3,5% ВВП. Это означает *прямое изъятие финансовых ресурсов из хозяйственного оборота*, что наряду с достаточно жесткой денежно-кредитной политикой вновь будет тормозить экономический рост.

Рисунок 5 иллюстрирует резкое увеличение разрыва между приростом государственного долга и темпами роста ВВП в 2019–2021 гг. Наибольший разрыв приходится на 2019 г. и составляет 13,2 процентного пункта.

Еще одним фактором, способствующим ускорению динамики наращивания государственного долга, является разрыв между реальной процентной ставкой по обслуживанию долга и темпами роста выпуска. Прогноза ставки по облигациям федерального займа на 2019 г. и предстоящий период 2020–2021 гг. в законопроекте не содержится. Более того, достоверно прогнозировать данную ставку не представляется возможным в силу того, что Центробанк проводит политику таргетирования инфляции. В этой связи динамика ключевой ставки, которая повлияет и на доходность облигаций федерального займа, будет определяться текущей макроэкономической ситуацией.

**Рис. 5. Динамика экономического роста, государственного долга и реальной доходности ОФЗ, в %**

Источник: ФСГС. URL: www.gks.ru; Официальный сайт Минфина России. URL: www.minfin.ru

В 2016—2018 гг. доходность ОФЗ в реальном выражении планомерно снижалась, что несколько замедляло темпы прироста государственного долга. Однако в планируемый период с учетом угроз введения очередных санкций, нестабильности на валютном рынке и прочих рисков цена размещения государственного долга на финансовом рынке может возрасти. Это, в свою очередь, *ускорит наращивание задолженности правительства*.

Почему к наращиванию внутреннего долга в условиях профицита бюджета следует отнестись с сомнением и осторожностью? Практика заимствований в условиях профицита федерального бюджета использовалась и в прошлые периоды. Основным аргументом в пользу наращивания заимствований служило рассуждение, согласно которому размещение государственных облигаций на рынке в условиях профицита и возобновления отчислений в суверенные фонды способствует развитию внутреннего финансового рынка, формирует доверие к государственным ценным бумагам и снижает потенциальные затраты на размещение государственного долга в будущем.

Однако, как показало дальнейшее развитие событий, в условиях кризиса любого происхождения, падения цен на углеводороды, повышения волатильности курса рубля привлекательность ОФЗ резко снижается. Инвесторы не рассматривают данный актив в качестве «тихой гавани». В этой связи Минфину России неоднократно приходилось отменять очередное размещение ценных бумаг на рынке в связи с отсутствием спроса по приемлемым уровням доходности.

Таким образом, наращивание профицита и Фонда национально-го благосостояния не может решить проблему высоких рисков и удорожания затрат на обслуживание государственного долга в будущем, когда правительство столкнется с дефицитом бюджета и необходимостью его финансирования за счет заемных средств.

* * *

Анализ проекта Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на предстоящий период 2020 и 2021 годов» позволяет заключить, что *основные принципы бюджетного планирования остаются неизменными*. Идея бюджетной экономии в интересах федерального правительства превалирует. Это выражается в явном и неявном перераспределении доходов в пользу федерального бюджета, использовании достаточно жесткого бюджетного правила, направленного на увеличение резервных средств, а также умеренном росте общих расходов. Возобновляется практика чрезмерного заимствования при наличии запланированного профицита федерального бюджета, в результате чего изъятия средств из хозяйственного оборота составят до 3,5% ВВП.

Вместе с тем следует отметить ряд позитивных моментов, связанных с *переориентированием структуры расходов федерального бюджета* на расходы, обладающие инвестиционным потенциалом. Это

касается инвестиций в человеческий капитал (расходы на образование, здравоохранение, охрану окружающей среды и т.п.) и расходов в области национальной экономики и жилищно-коммунального хозяйства. В целом к 2021 г. эти расходы вырастут почти на 50% относительно уровня 2018 г. Эффект от увеличения данных расходов в краткосрочном периоде может оказаться незначительным, но в долгосрочной перспективе они могут стать источником интенсивного роста российской экономики.

Список литературы

1. Kraay A., Serven L. Fiscal Policy as a Tool for Stabilization in Developing Countries: Background Note for 2014 World Development Report Managing Risk for Development. Washington, 2013. P. 1–12.
2. Riaz N., Munir K. Fiscal Policy and Macroeconomic Stability in South Asian Countries // MPRA Paper. 2016. N 74247. P. 1–30. URL: https://mpira.ub.uni-muenchen.de/74247/1/MPRA_paper_74247.pdf (дата обращения: 20.10.2017).
3. Букина И.С., Маневич В.Е. Теоретические основы эконометрического моделирования российской экономики. Инвестиционная функция: научный доклад. М.: Институт экономики, 2014. С. 98–100.

THE PECULIARITIES OF TAX AND BUDGET POLICY IN 2019—2021

Tax and budget policy in recent years has been characterized by tight financial consolidation. On the background of the risks of reducing the volume of oil and gas revenues, including due to the so-called “tax maneuver”, new mandatory payments have been introduced, the fiscal burden on business and the population has increased. Simultaneously budget expenditures are being compressed in real terms. Thus, the recession of 2015—2016 and the weak recovery of growth are enhanced by the implementation of a restraining policy. Draft Federal budget for 2019 and the planning period 2020 and 2021 also carries these trends. The article deals with the provisions, which increase the risks of shortfall in tax revenues both by the Federal budget and the budgets of the subjects of the Federation due to the innovations, laid down in the bill. At the same time, there is excessive caution in predicting the price of oil and, as a consequence, the volume of oil and gas revenues. The analysis of the expenditure part of the Federal budget shows, however, some change of the trend. Despite a modest increase in total spending, expenditures on health, education and infrastructure have increased significantly. Thus, the structure of budget expenditures is changing in favour of expenditures with investment potential. Simultaneously the article shows that the policy of increasing public debt on the background of the planned budget surplus increases the risks of public debt management in the medium and long term period.

Keywords: consolidated budget, taxes, non oil and gas revenues, oil and gas revenues, region, subject of the Russian Federation, federal budget

JEL: H20, H50, H60, H77

Дата поступления — 14.10.2018 г.

ЛЫКОВА Людмила Никитична

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт
экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32,
г. Москва, 117218.
e-mail: lykoval@inecon.ru

БУКИНА Ирина Сергеевна

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт
экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32,
г. Москва, 117218.
e-mail: bis.email@gmail.ru

LYKOVA Lyudmila N.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Scientific Researcher;
Federal State Budgetary Institute of Science Institute of Economics of the
Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.
e-mail: lykoval@inecon.ru

BUKINA Irina S.

Cand. Sc. (Econ.), Leading Scientific Researcher;
Federal State Budgetary Institute of Science Institute of Economics of the
Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.
e-mail: bis.email@gmail.ru

Для цитирования:

Лыкова Л., Букина И. Особенности бюджетно-налоговой политики
в 2019–2021 гг. // Федерализм. 2018. № 4. С. 134–152.

Диапазоны
безопасности

Владимир ФИЛАТОВ, Валентина ДОРЖИЕВА

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО НАУЧНО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО И ПРОМЫШЛЕННОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ*

В современных условиях динамично развивающегося научно-технического прогресса роль технологического фактора в обеспечении конкурентоспособности отечественной экономики и ее устойчивого развития становится определяющей. Соответственно, усиливается роль и значение научно-технологического аспекта в обеспечении устойчивого социально-экономического и промышленного развития регионов. В свою очередь, реализация задач структурной и технологической модернизации российской экономики с учетом приоритетов научно-технологического развития усиливает необходимость использования системного подхода к формированию социально-экономической политики на отраслевом и региональном уровнях, инструментом которой должно стать стратегическое планирование. Вопросы сопряжения отраслевого и регионального аспектов научно-технологической и промышленной политики в системе государственного стратегического планирования и рассматриваются в данной статье.

Ключевые слова: кластеры, научно-технологическая политика, промышленная политика, промышленное развитие регионов, стратегии развития, стратегическое планирование

JEL: H11, L52, O20, O38, R58

Формируемая в настоящее время в России система стратегического планирования требует пристального внимания к методическим вопросам, обеспечивающим необходимую согласованность этой системы на всей территории Российской Федерации. На необходимость активного использования инструментов стратегического планирования, научно-технологической и промышленной политики в системе государственного управления социально-экономическим развитием сегодня указывают многие исследователи [1–12]. На этом фоне вопросы сопряжения научно-технологической и промышленной политики на региональном

* Работа подготовлена в рамках гранта РФФИ № 18-010-01202 «Методология регионального стратегического планирования в обеспечении устойчивого социально-экономического развития и экономической безопасности Пермского края».