

Российская академия наук
Институт экономики

И.В. Караева

КАКИЕ ТЕМПЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
СМОГУТ ОБЕСПЕЧИТЬ
ЭКОНОМИЧЕСКУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ

Москва–2018

Караева И.В. Какие темпы экономического развития смогут обеспечить экономическую безопасность России: Научный доклад. — М.: Институт экономики РАН, 2018. — 48 с.

ISBN

Аннотация. В научном докладе анализируются противоречия и риски действующей бюджетной политики, сдерживающие решение задачи «достижения темпов роста выше мировых», поставленной в Послании Президента РФ Федеральному собранию 1 марта 2018 года. Охарактеризованы направления бюджетной политики, в рамках которых формируется ряд значительных препятствий для решения социальных, экономических, инновационных и ряда других стратегических задач развития нашей страны. На основе статистического анализа обосновано, почему современная бюджетная концепция не ориентирована на создание необходимых условий для развития прорывных темпов роста российской экономики. Показано, какие противоречия и недочеты действующей системы бюджетного регулирования препятствуют реализации майского Указа Президента РФ № 204 от 07.05.2018 г. и сопровождающих его двенадцати национальных проектов. Представлены базовые направления реформирования действующей бюджетной концепции.

Ключевые слова: экономический рост, экономическая безопасность, риски социального развития, риски инновационного развития, система государственного управления, бюджетная политика.

Классификация JEL: H60, H12, H77, H131.

Abstract. The scientific paper analyzes the contradictions and risks of the current fiscal policy, which are constraining the solution of the problem of “achieving growth rates above the world” set in the Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly on March 1, 2018. On the basis of statistical analysis has proved why the modern management concept is not focused on creating the necessary conditions for the development of “breakthrough” growth rates of the Russian economy. And in this scientific paper has shown what contradictions and shortcomings of the current management system prevent the implementation of the May presidential decree No. 204 of 07.05.2018 and the accompanying twelve national projects. The current directions of the budget policy are characterized, within the framework of which a number of significant obstacles to the solution of social, economic, innovative and a number of other strategic tasks of our country are formed. The basic directions of reforming the current concept of State administration are presented.

Keywords: economic growth, economic security, social development risks, innovation development risks, State administration system, budget policy.

JEL Classification: H60, H12, H77, H131.

© Караева И.В., 2018
© Институт экономики РАН, 2018
© Валериус В.Е., дизайн, 2007

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Введение..... | 4 |
| Глава I. БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА КАК ФАКТОР ФОРМИРОВАНИЯ РИСКОВ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ..... | 7 |
| 1. Риски инвестиционного и инновационного развития, формируемые современной бюджетной концепцией | 7 |
| 2. Риски в социальной сфере, формируемые бюджетной концепцией | 10 |
| 3. Риск сдерживания экономического роста – базовый риск современной бюджетной концепции | 14 |
| Глава II. ОСНОВНЫЕ ПРОТИВОРЕЧИЯ СОВРЕМЕННОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ | 17 |
| 1. О достоверности трехлетних бюджетов | 17 |
| 2. Соотношение плана и прогноза в современной бюджетной политике | 21 |
| Глава III. О РОЛИ И ВОЗМОЖНОСТЯХ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО НАЦИОНАЛЬНОГО ПРИОРИТЕТА «ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ» | 25 |
| 1. О роли бюджетной политики в формировании результатов выполнения Послания Федеральному Собранию и 13 майских указов Президента 2012 г. | 25 |
| 2. Как сегодня бюджетная политика учитывает необходимость реализации Послания Президента Федеральному Собранию России 2018 г. | 28 |
| 3. Противоречия и риски реализации майского указа Президента 2018 г. и соответствующих 12 национальных проектов в условиях современной бюджетной политики | 31 |
| 4. Несколько шагов по пути совершенствования российской бюджетной политики в системе государственного управления | 36 |
| Заключение | 43 |
| Список литературы | 46 |

ВВЕДЕНИЕ

В рамках Послания Президента РФ Федеральному собранию 01.03.2018 г. [1] была обнародована программа развития России на период 2018–2024 гг. После избрания В.В. Путина на пост Президента РФ 18 марта 2018 г. эта программа из предвыборной превратилась в стратегическую линию развития российской экономики, а чуть позже была конкретизирована в майском Указе «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹.

В качестве приоритетной в послании Президента РФ поставлена задача увеличения ВВП страны к середине следующего десятилетия в полтора раза и четко определено, что «для этого нам нужна экономика с темпами роста выше мировых. Непростая задача. Но это не благое пожелание, а базовое условие для прорыва в решении социальных, инфраструктурных, оборонных и других задач. Достижение таких темпов роста должно стать ключевым ориентиром для нового Правительства» [1, с. 2].

В.В. Путин особо подчеркнул, что в России сегодня, по сути, сформирована новая макроэкономическая реальность, с низкой инфляцией и общей устойчивостью экономики — «значительно снизилась зависимость экономики и бюджета от колебаний цен на энергоносители. Мы нарастили объем золотовалютных резервов и... в целом такой низкий уровень инфляции дает дополнительные возможности для развития». Однако, как отметил Президент РФ, «устойчивость — это основа, но не гарантия дальнейшего развития. Мы не имеем права допустить, чтобы достигнутая стабильность привела к самоуспокоенности. Тем более что многие проблемы еще далеко не решены» [1, с. 3].

1. Указ Президента РФ № 204 от 7.05.2018 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Режим доступа: www.kremlin.ru/acts/bank/43027.

По сути, в Послании Федеральному собранию и майском Указе получили развитие положения Указа Президента РФ от 31.12.2015 г. № 684 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации»² и «Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г.», утвержденной Указом Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208³.

Так, особыми разделами в рамках «Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г.» выделены наиболее значимые для развития отечественной экономики и сохранения стабильности социума риски и угрозы:

- низкие темпы экономического роста, обусловленные внутренними причинами, в том числе ограниченностью доступа к долгосрочным финансовым ресурсам (п. 12.15 разд. II);
- усиление дифференциации населения по уровню доходов (п. 12.20 разд. II);
- снижение качества и доступности образования, медицинской помощи и, как следствие, снижение качества человеческого потенциала (п. 12.21 разд. II);
- неравномерность пространственного развития РФ, усиление дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню и темпам социально-экономического развития (п. 12.24 разд. II), и т.д.

Данные угрозы напрямую связываются в рамках Стратегии экономической безопасности с несбалансированностью национальной бюджетной системы (п. 12.16 разд. II) и недостаточно эффективным государственным управлением (п. 12.17 разд. II)⁴.

Эти положения развивает еще одна цитата из выступления Президента РФ: «Для дальнейшего изменения структуры национальной экономики, наращивания ее конкурентоспособности не-

2. Указ Президента РФ от 31.12.2015 г. №684 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/.

3. Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации до 2030 года». 20 с. [Электронный ресурс]. 2017. Режим доступа: <http://static.kremlin.ru/media/acts/files/0001201705150001.pdf>

4. Стратегия экономической безопасности Российской Федерации до 2030 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://static.kremlin.ru/media/acts/files/0001201705150001.pdf> (Дата обращения: 28.06.2017). С. 5–6.

обходимо на принципиально ином уровне задействовать источники роста. Где они?» Ответ дан буквально в следующем абзаце Послания: «Прежде всего, нужно четко выстроить приоритеты и повысить эффективность государственных расходов» [1, с. 3, 4].

Сложности современного периода развития отечественной экономики, стоящие перед страной задачи ускорения темпов роста и инновационного обновления производства, изменения качественной структуры человеческого капитала, выстраивания новой парадигмы внешнеэкономических связей со всей очевидностью требуют новых, углубленных оценок рисков в развитии экономики и общества России. Сегодня необходимо формирование более совершенных, многофакторных подходов в рамках развития стратегии экономической и социальной безопасности страны и ее регионов.

БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА КАК ФАКТОР ФОРМИРОВАНИЯ РИСКОВ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

1. Риски инвестиционного и инновационного развития, формируемые современной бюджетной концепцией

Федеральный бюджет и прогноз социально-экономического развития на 2019–2021 гг. предполагают реализовать в рамках крайне ответственного периода развития российской экономики – периода минимизации инфляции и перехода к ускоренным темпам экономического роста. Это требует переосмысления устоявшихся тенденций развития российской экономики, когда в качестве приоритетных ставились задачи улучшения финансовых показателей и формулировались соответствующие лозунги. Так, в 1990-е годы, когда на повестке дня была минимизация бюджетных расходов, лозунгом стало *секвестирование бюджета*. В начале 2000-х годов, когда профицит бюджета составлял 9 трлн руб. (за 2000–2008 гг.) и была поставлена задача вывести эти средства из хозяйственного оборота и направить их, в основном, на досрочное погашение внешнего долга, доминировал лозунг *стерилизации денежной массы*. И наконец, в посткризисный период (2010–2017 гг.) российская экономика развивалась под лозунгом *таргетирования инфляции*. Это был очень полезный опыт развития, когда задача минимизации бюджетных расходов ради преодоления дефицита бюджета и снижения инфляции была в значительной мере решена.

Однако достижение профицитности бюджета не является еще признаком успешного развития экономики (табл. 1). Необходимо, как минимум, достойные и неснижающиеся темпы ее роста.

Таблица 1. Параметры социально-экономического развития Российской Федерации в 2010–2015 гг. (% к предыдущему году)

| Показатели | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Темпы роста ВВП | 104,5 | 104,3 | 103,5 | 101,3 | 100,7 | 97,2 |
| Инвестиции в основной капитал | 106,3 | 110,8 | 106,8 | 100,8 | 98,5 | 89,9 |
| Реальные денежные доходы населения | 105,9 | 100,5 | 104,6 | 104,0 | 99,3 | 96,8 |
| Инфляция | 108,8 | 106,1 | 106,6 | 106,5 | 111,4 | 112,9 |
| Дефицит (-), профицит (+) консолидированного бюджета, в % к ВВП | -3,4 | +1,4 | +0,4 | -1,2 | -1,1 | -3,4 |

Источники: Россия в цифрах. 2016. М., ФГС, 2016. С. 37–39, 470; Россия в цифрах. 2017. М., ФГС, 2017. С. 37–39, 475.

Запланировано, что доходы бюджета за 2018–2020 гг. возрастут на 10,6% (табл. 2), что дает некоторые шансы на финансирование (в приемлемом размере) реального сектора экономики и социальной сферы. Положительным явлением можно было бы считать уменьшение доли нефтегазовых доходов. Однако это потребует значительных сдвигов в структуре промышленного производства, его существенной диверсификации, увеличения производства и, что очень важно, импорта продукции машиностроения, повышения его конкурентоспособности. Эти процессы в рамках прогноза социально-экономического развития действительно предусмотрены, но не в тех масштабах, чтобы заметно изменить долю нефтегазовых доходов.

Таблица 2. Основные параметры федерального бюджета на 2018–2020 гг.

| Показатели | 2016 г., отчет | 2017 г., оценка | 2018 | 2019 | 2020 |
|-----------------------------------------------|----------------|-----------------|---------|--------|--------|
| | | | Проект | | |
| Доходы, всего, млрд руб. | 13460 | 14720 | 15258 | 15555 | 16285 |
| % к предыдущему году | | 109,4 | 103,7 | 101,9 | 104,7 |
| % к ВВП | 15,6 | 16,0 | 15,7 | 15,1 | 14,8 |
| в том числе нефтегазовые, млрд руб. | | 5795,2 | 5479,6 | 5247,5 | 5440,4 |
| в % к ВВП | | 6,3 | 5,6 | 5,1 | 4,9 |
| Расходы, всего, млрд руб. | 16416 | 16728 | 16529 | 16374 | 17166 |
| % к предыдущему году | | 101,9 | 98,8 | 99,1 | 104,8 |
| % к ВВП | 19,1 | 18,1 | 17,0 | 15,9 | 15,6 |
| в том числе на научные исследования, млн руб. | * | * | 362,2 | 351,1 | 346,6 |
| Дефицит (-), профицит (+), млрд руб. | -2956,4 | -2008,1 | -1271,4 | -819,1 | -869,9 |
| % к ВВП | -3,4 | -2,2 | -1,3 | -0,8 | -0,8 |

* В рассматриваемых материалах данные отсутствуют.

Источники: Пояснительная записка к Проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов». Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d/; Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов». Режим доступа: <http://base.garant.ru/56727430/>.

Однако сложившаяся ситуация вызывает сомнение в реальности достижения намеченных ориентиров и снижает надежность исполнения бюджета. Так, расходы уменьшатся в первые два года, хотя в целом за 3 года они все же незначительно вырастут — на 2,6%. Существенная разница между ростом доходов и расходов бюджета в пользу первых позиционируется как приоритет концепции государственной бюджетной политики. Средства, поступившие в бюджет, будут направлять не на развитие экономики, а прежде всего на снижение дефицита бюджета.

Именно эта политика *бюджетной консолидации* станет основной на ближайшие три года. Сама логика разработки бюджета нацелена на минимизацию бюджетных расходов.

Очевидно, что такой бюджет с падающими расходами не может стать фактором прорывного экономического роста для страны. В условиях остающейся достаточно неблагоприятной для российской экономики внешнеэкономической ситуации бюджетная концепция продолжает сохранять ориентированность на *проведение ограничительной политики, сокращение социально-значимых и инвестиционных расходов федерального бюджета*.

В качестве одного из подтверждений опасности сохранения, и даже обострения, рассмотренных нами выше угроз социально-экономической безопасности страны приведем данные об изменении общей структуры бюджетных расходов в 2018–2020 гг. (табл. 3).

Таблица 3. Расходы федерального бюджета в 2018–2020 гг. по разделам классификации расходов, млрд руб.

| Показатели | 2017 г. | 2018 г. | 2019 г. | 2020 г. |
|-------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|
| Всего | 16881,6 | 16519,2 | 16373,7 | 17185,3 |
| в т. ч.: | | | | |
| Общегосударственные вопросы | 1290,0 | 1305,8 | 1243,5 | 1238,9 |
| Национальная оборона | 2872,3 | 2771,8 | 2798,5 | 2808,0 |
| Национальная безопасность и правоохранительная деятельность | 1977,2 | 2108,1 | 2131,0 | 2140,7 |
| Национальная экономика | 2565,0 | 2404,1 | 2377,0 | 2438,7 |
| ЖКХ | 132,9 | 125,8 | 98,5 | 91,0 |
| Охрана окружающей среды | 96,3 | 88,8 | 92,8 | 98,2 |
| Образование | 630,0 | 663,2 | 653,4 | 668,8 |
| Культура, кинематография | 105,2 | 93,7 | 89,2 | 84,5 |

Окончание табл. 3

| Показатели | 2017 г. | 2018 г. | 2019 г. | 2020 г. |
|------------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|
| Здравоохранение | 452,5 | 460,3 | 428,5 | 499,4 |
| Социальная политика | 5071,3 | 4706,1 | 4741,8 | 4873,3 |
| Физкультура и спорт | 101,9 | 59,2 | 37,3 | 38,9 |
| СМИ | 80,2 | 82,7 | 67,8 | 67,9 |
| Обслуживание государственного и муниципального долга | 720,0 | 824,3 | 819,1 | 869,8 |
| Межбюджетные трансферты общего характера | 786,7 | 835,3 | 795,4 | 808,2 |

Источники: Пояснительная записка к Проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов». Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d/; Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов». Режим доступа: <http://base.garant.ru/56727430/>.

По большинству разделов классификации расходы бюджета снижаются (см. табл. 3), что подтверждает оценку федерального бюджета на 2018–2020 гг. как бюджета ухудшения большинства параметров, кроме дефицита.

Представляется необходимым предусмотреть рост расходов бюджета в реальном измерении, как минимум, на 4% в год, а в номинальном — не ниже чем на 8% в год. Это значит, что расходы бюджета должны составить в 2018 г. — 17 729 млрд руб., в 2019 г. — 19 147 млрд руб. и в 2020 г. — 20 679 млрд руб. Это даст возможность направить дополнительно на развитие экономики в 2018 г. 1 200 млрд руб., в 2019 г. — 2 773 млрд руб. и в 2020 г. — 3 513 млрд руб. При этом дефицит бюджета составит в 2018 г. 2 471 млрд руб., или 2,5% к ВВП, в 2019 г. — 3 592 млрд руб., или 3,5% к ВВП, и в 2020 г. — 4 394 млрд руб., или 4% к ВВП.

Очевидно, что при запланированном снижении объемов финансирования модернизации российской промышленности трудно ожидать вывода ее на мировой уровень развития.

2. Риски в социальной сфере, формируемые бюджетной концепцией

В президентском Послании определены и социальные приоритеты развития российского общества: «Роль, позиции государства в современном мире определяют не только и не столько

природные ресурсы, производственные мощности... а прежде всего люди, условия для развития, самореализации, творчества каждого человека. Поэтому в основе всего лежит сбережение народа России и благополучие наших граждан. Именно здесь нам нужно совершить решительный прорыв» [1, с. 11].

В федеральном бюджете также заявлено, что отдельным блоком современных задач национальной безопасности является повышение уровня жизни населения, рост реальных доходов, снижение уровня бедности и имущественного расслоения в обществе, повышение комфортности жизни. Однако и федеральный бюджет⁵, и «Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»⁶ исходят из того, что оплата труда наемных работников в течение прогнозного периода будет оставаться относительно стабильной. А с учетом даже официальной инфляционной составляющей будет наблюдаться снижение темпов роста реальных доходов населения — практически до 1,1% и 1,2% в 2019 г. и 2020 г. соответственно. Это объясняется тем, что *сокращение дефицита бюджета достигается за счет сдерживания роста всех видов доходов населения*, особенно наемных работников и пенсионеров. А теперь и людей предпенсионного возраста — в соответствии с приближающейся пенсионной реформой.

Следует также отметить, что при практической фиксации низкого уровня жизни населения нулевой рост реальных доходов *исключает доходы населения из числа факторов, стимулирующих внутренний спрос*. Следовательно, они перестают быть движущей силой экономического роста. Не стоит также забывать старую истину о том, что фиксация низкого уровня заработных плат наемных работников, как основной части реальных доходов, из-за боязни раскрутить инфляцию лишает стимулов деятельность по внедрению новых высокопроизводительных дорогостоящих технологий.

5. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (проект). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/56727430/>.

6. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов. 208 с. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/2e83e62b-ebc6-4570-9d7b-e0beba79f63/prognoz2018_2020.

В современной ситуации обращает на себя внимание и сдержанная динамика показателей, характеризующих уровень социальной поддержки населения (см. табл. 5).

В целом федеральный бюджет 2018–2020 гг. предусматривает, что расходы на реализацию государственной программы «Развитие здравоохранения» будут снижаться. Данные табл. 3 показывают, что, несмотря на то что параметры этих расходов увеличены в 2018 г. на 6,6%, в 2019 г. — на 7,4%, до 2020 г. они все же остаются ниже уровня 2017 г. Так, в 2018 г. ассигнования на данную программу составят лишь 78,5% от уровня 2017 г., в 2019 г. — 84,4%. Вывести их на уровень, превышающий показатель 2017 г. на 7,4%, планируется только в 2020 г.

Справедливая критика Закона № 415-ФЗ⁷ была отчасти учтена в федеральном бюджете: расходы на программу «Развитие образования на 2018–2020 годы» увеличены (см. табл. 4). Вместе с тем в рассматриваемом документе отсутствует финансирование Федеральной целевой программы «Русский язык» на 2016–2020 гг., а финансирование подпрограммы «Развитие и распространение русского языка как основы гражданской самоидентичности и языка международного диалога» незначительно.

Несмотря на то, что 2018–2020 гг. объявлены периодом, когда выполнение социальных обязательств государства перед гражданами станет основным приоритетом, в новом бюджете произошло *снижение ассигнований* на выполнение госпрограммы «Социальная поддержка граждан» по сравнению с предыдущими бюджетными проектами (см. табл. 4). Параметры бюджета в 2018 г. ниже параметров, утвержденных Законом № 415-ФЗ на 3,4%, а в 2019 г. — на 2,5%. К тому же с 2019 г. происходит снижение абсолютной суммы расходов на данную программу по сравнению с уровнем 2018 г. Таким образом, в 2020 г. запланированные расходы на данную программу будут выше, чем в 2017 г. на 1,6%, но ниже уровня 2018 г. на 0,9%. В целом можно оценить параметры финансирования данной программы как *стагнирующие*, что странно для исполнительной власти, прогнозирующей рост экономики на весь плановый период.

7. Федеральный закон от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rg.ru/2016/12/23/budjet-dok.html/>.

Таблица 4. Динамика расходов на реализацию государственных программ по основным направлениям социально-культурных мероприятий в Федеральном бюджете 2018–2020 гг., млн руб.

| Наименование программ | 2017 г. | 2018 г. | | | 2019 г. | | | 2020 г. | |
|--------------------------------|-------------|---------------|--------------|---------------------|----------------|--------------|---------------------|--------------|---------------------------------------|
| | | Закон № 415-3 | Законопроект | Прирост к закону, % | Закон № 415-ФЗ | Законопроект | Прирост к закону, % | Законопроект | Прирост к законопроекту на 2019 г., % |
| Здравоохранение | 314 989,1 | 281 519,8 | 300 090,0 | 106,6 | 247 390,1 | 265 711,4 | 107,4 | 338 403,5 | 127,4 |
| Развитие образования | 458 252,1 | 456 703,8 | 480 607,6 | 105,2 | 458 960,1 | 484 454,0 | 105,6 | 495 761,1 | 102,3 |
| Социальная поддержка граждан | 1 295 789,2 | 1 375 619,9 | 1 328 626,4 | 96,6 | 1 347 387,9 | 1 313 065,1 | 97,5 | 1 316 714,0 | 100,3 |
| Доступная среда | 50 234,7 | 45 880,5 | 49 554,5 | 108,0 | 45 657,5 | 49 433,3 | 108,3 | 49 870,7 | 100,9 |
| Содействие занятости населения | 49 754,6 | 46 429,7 | 45 434,7 | 97,9 | 46 910,0 | 46 012,8 | 98,1 | 46 681,1 | 101,5 |

Источник: [3, с. 53].

Расходы на программу «Содействие занятости населения» в целом несколько сокращены по сравнению с параметрами, предусмотренными в Законе № 415-ФЗ (табл. 4). Вместе с тем относительно уровня 2017 г. их сокращение достаточно существенно. Так, в 2018 г. они будут ниже уровня 2017 г. почти на 9%, в 2019 г. — на 7,5%, а в 2020 г. — на 6,2%. Наиболее серьезное снижение зафиксировано по разделу «Социальные выплаты безработным гражданам и оптимизация критериев назначения и размеров пособия по безработице».

Таким образом, приходится констатировать, что федеральный бюджет на 2018–2020 гг. построен на минимизации расходов в социальной сфере. Кроме того, в федеральном бюджете отсутствует решение ряда наиболее острых социальных проблем для современного российского общества:

- обеспечение трудоустройства молодежи со средним и высшим профессиональным образованием;
- ухудшение материального положения пожилых за счет снижения реальной пенсии;
- обеспечение детей младшего возраста яслями и детскими садами;
- сохранение сложившегося неравенства в уровне жизни в связи с отказом от прогрессивного налога на личное богатство.

Очевидно, что в сложной ситуации современного периода развития отечественной экономики, стоящие перед страной задачи снижения социальной напряженности в обществе, изменения качественной структуры человеческого капитала, сокращения социального расслоения российского общества, к сожалению, не могут быть решены в ситуации реализации современной бюджетной концепции.

3. Риск сдерживания экономического роста — базовый риск современной бюджетной концепции

Напомним, что в Послании Президента РФ на первый план выдвинута задача *повышения эффективности государственных расходов* (табл. 5).

Так ли это?

Таблица 5. Ранжирование темпов роста расходов федерального бюджета (по разделам классификации расходов бюджета) 2018–2020 гг. в порядке их убывания, %

| № п/п | Разделы классификации расходов бюджета | Без учета индекса цен | С учетом индекса цен | Доля в суммарных расходах за 2018–2020 гг., % |
|-------|------------------------------------------------------------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------------------------------|
| | Все расходы | 99,1 | 88,1 | 100,0 |
| | в том числе: | | | |
| 1 | Обслуживание государственного и муниципального долга | 120,8 | 107,4 | 5,1 |
| 2 | Здравоохранение | 110,4 | 98,1 | 2,8 |
| 3 | Национальная безопасность и правоохранительная деятельность | 108,3 | 96,2 | 12,9 |
| 4 | Образование | 106,2 | 94,4 | 4,0 |
| 5 | Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы РФ | 102,7 | 91,3 | 4,9 |
| 6 | Охрана окружающей среды | 102,0 | 90,7 | 0,6 |
| 7 | Национальная оборона | 97,8 | 86,9 | 16,9 |
| 8 | Социальная политика | 96,1 | 85,4 | 28,9 |
| 9 | Общегосударственные вопросы | 96,0 | 85,4 | 7,6 |
| 10 | Национальная экономика | 95,1 | 84,5 | 14,5 |
| 11 | Средства массовой информации | 84,7 | 75,3 | 0,4 |
| 12 | Культура, кинематография | 80,3 | 71,4 | 0,5 |
| 13 | Жилищно-коммунальное хозяйство | 68,4 | 60,8 | 0,6 |
| 14 | Физическая культура и спорт | 38,2 | 34,0 | 0,3 |

Источник: [10, с. 57].

Отметим, что на долю шести первых направлений расходования средств федерального бюджета, по которым расходы растут (но только без учета индекса цен), приходится 30,2% общего объема, предусмотренного на 2018–2020 гг. финансирования. Иначе говоря, основная масса расходов (69,8%), согласно федеральному бюджету, ощутимо уменьшается (даже без учета индекса цен), в т.ч. расходы по таким социально-значимым статьям, как «Социальная политика», «Национальная экономика», «Охрана окружающей среды». Исключением в рамках этой тенденции является прогнозируемый рост расходов на обслуживание государственного долга, что лишний раз убеждает в отсутствии в бюджетной концепции ориентированности на решение задачи эффективного использования государственных расходов.

Сокращается и основная масса расходов на ряд важнейших государственных программ (табл. 6).

Таблица 6. Ранжирование некоторых государственных программ в порядке убывания темпов роста расходов на их выполнение в 2018–2020 гг.

| № п/п | Программа | Без учета индекса цен | С учетом индекса цен | Доля в суммарных расходах, за 2018–2020 гг., % |
|-------|------------------------------------------------------------------|-----------------------|----------------------|------------------------------------------------|
| 1 | Развитие науки и технологий | 116,6 | 103,7 | 2,1 |
| 2 | Развитие образования | 108,2 | 96,2 | 5,4 |
| 3 | Развитие здравоохранения | 107,4 | 95,5 | 3,4 |
| 4 | Социальная поддержка граждан | 101,6 | 90,3 | 14,8 |
| 5 | Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности | 99,4 | 88,4 | 7,3 |
| 6 | Охрана окружающей среды | 98,5 | 87,5 | 0,4 |
| 7 | Содействие занятости населения | 93,8 | 83,4 | 0,5 |

Источник: [10, с. 58].

При финансировании модернизации современной российской промышленности такими незначительными средствами трудно ожидать ее быстрого выхода на мировой уровень, хотя все эти госпрограммы, а также ряд других государственных и федеральных целевых программ формально заявлены как способствующие повышению экономической безопасности и научно-технологическому развитию РФ.

Здесь уместно напомнить еще одно важное заявление в президентском послании: «Технологическое отставание, зависимость означают снижение безопасности и экономических возможностей страны, а в результате – потерю суверенитета. Именно так, а не иначе обстоит дело» [1, с. 8].

Но, как мы знаем, трехлетний федеральный бюджет утвержден и последовательно реализуется. Что же – необходимо кардинальное изменение бюджетной концепции уже сейчас, не дожидаясь результатов выполнения трехлетнего бюджета?

Очевидно – да.

При этом в сложившейся ситуации речь должна идти не о корректировке отдельных параметров и пропорций бюджета, а об изменении как бюджетной, так и в целом экономической ограничительной концепции развития российской экономики.

ОСНОВНЫЕ ПРОТИВОРЕЧИЯ СОВРЕМЕННОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

1. О достоверности трехлетних бюджетов

В середине первого десятилетия XXI века начался переход от разработки федерального бюджета и прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на один год к механизму трехлетнего бюджетирования и прогнозирования. И сегодня уже накопился немалый опыт функционирования трехлетних бюджетов и прогнозов социально-экономического развития, соответственно возникли и серьезные вопросы, а зачастую и претензии к сложившейся бюджетной концепции.

1. Бюджет на трехлетний период в соответствии с действующим законодательством формируется как жесткий плановый документ, а прогноз социально-экономического развития, описывающий этот период, воспринимается как ориентированная на корректировку проектная разработка. Что же пересиливает? Плановый бюджет заставляет прогноз приобретать управляющий страной характер или никого ни к чему не обязывающий прогноз приводит к недостоверности бюджета?

2. Почему трехлетние бюджеты не имеют сущностной хорошо понимаемой задачи? Например, в конце ноября 2017 г. Президент РФ выступил с демографической программой. Очевидно, что для ее реализации необходимы четкие производственные задачи — создать такие-то производства, построить соответствующие производственные и социальные объекты и т.д. Тогда и определится конкретный срок двух-, трех- или четырехлетки. Ведь в свое время пятилетний период государственных планов определялся именно потому, что 5 лет составлял срок длительности строительства крупных заводов, реализации крупных проектов и т.д. Это был для того времени объективный воспроизводственный цикл. Возможно, сейчас, в условиях четвертого этапа НТР, процессы ускорились? Но

тогда необходимо объективное обоснование трехлетнего горизонта прогнозирования.

3. Что в любом документе, описывающем будущее развитие экономики страны, является базовым управляющим элементом? И надо ли искать такой элемент? Необходимо ли, чтобы вся вертикаль власти активно работала над реализацией экономических задач?

4. Существует ли действенный контроль за выполнением трехлетних бюджетов?

Чтобы ответить на эти вопросы, обратимся к анализу характера трех утвержденных федеральных бюджетов периода 2012–2016 гг. и особенностей их исполнения (табл. 7).

Таблица 7. Основные параметры федеральных бюджетов 2012–2014 гг., 2013–2015 гг. и 2014–2016 гг. и их наполнение

| Наименования | 2012–2014 гг. | | | 2013–2015 гг. | | | 2014–2016 гг. | | |
|-----------------------------------------|---------------|-------|-------|---------------|-------|-------|---------------|-------|-------|
| | 2012 | 2013 | 2014 | 2013 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2016 |
| Бюджеты | | | | | | | | | |
| Доходы, всего, трлн руб. | 11,8 | 12,7 | 14,1 | 12,9 | 14,1 | 15,6 | 15,1 | 15,8 | 16,5 |
| % к ВВП | 20,1 | 19,6 | 19,4 | 19,3 | 19,0 | 18,8 | 19,5 | 19,0 | 18,4 |
| % к предыдущему году | 106,4 | 107,9 | 110,9 | 101,5 | 109,3 | 110,6 | 107,2 | 104,6 | 104,4 |
| Расходы, всего, трлн руб. | 12,7 | 13,7 | 14,6 | 13,4 | 14,2 | 15,6 | 15,5 | 16,3 | 17,0 |
| % к ВВП | 21,6 | 21,2 | 20,1 | 20,1 | 19,2 | 18,8 | 20,0 | 19,6 | 19,0 |
| % к предыдущему году | 114 | 108,5 | 100,2 | 104,4 | 106,0 | 110,0 | 111,1 | 105,2 | 104,3 |
| Дефицит (-), профицит (+), трлн руб. | -0,9 | 1,0 | 0,5 | -0,52 | -0,14 | 0,02 | -0,43 | -0,5 | -0,5 |
| % к ВВП | -1,5 | -1,6 | -0,7 | -0,8 | -0,2 | -0,01 | -0,6 | -0,6 | -0,6 |
| Исполнение*) | | | | | | | | | |
| Доходы, всего, трлн руб. | 12,9 | 13,0 | 14,5 | 13,0 | 14,5 | 13,6 | 14,5 | 13,6 | 13,5 |
| % к предыдущему году | | | | | | | | | |
| Расходы, всего, трлн руб. | 12,9 | 13,3 | 14,8 | 13,3 | 14,8 | 15,6 | 14,8 | 15,6 | 16,4 |
| % к предыдущему году | | | | | | | | | |
| Дефицит (-), профицит (+), трлн руб. | | -0,3 | -0,34 | -2,0 | -0,34 | -2,0 | -0,34 | -2,0 | -3,0 |
| % к ВВП | | -0,6 | -0,4 | -0,6 | -0,4 | -2,5 | -0,4 | -2,5 | -3,5 |

Источники: [11, с.179; 12, с.177; 13, с.171; 14, с.161; 15, с.171–177].

*) Впоследствии в справочниках «Россия в цифрах» эти данные незначительно уточнялись, что никак не влияет на аналитические выводы. К сожалению, в статистических справочниках «Россия в цифрах» Росстат перестал публиковать полный баланс федерального бюджета.

Итак, основной характеристикой разработанных и утвержденных федеральных бюджетов после 2012 г., включая бюд-

жет 2015–2016 гг., являлось максимальное сохранение сбалансирования бюджета. Уже произошел обвал темпов роста российской экономики в 2013 г. (пока еще при высокой цене на нефть и отсутствии санкций), в 2014 г. мы уже вошли в рецессию, а Минфин РФ все продолжал снижать дефицит федерального бюджета (практически до нуля даже в 2015 г.).

Как это достигалось?

В период 2012–2014 гг. наблюдался значительный рост доходов бюджета — с 106,4% в 2012 г. до 110,9% в 2014 г. и резкое снижение темпов роста расходов — с 114% в 2012 г. до 100,2% в 2014 г. (см. табл. 7). Это означало существенное изъятие денежной массы из хозяйственного оборота и снижение объемов финансирования производств, чему в полной мере соответствовала политика снижения дефицита и практически полной сбалансированности бюджета вплоть до 2015 г. Правда, в 2014–2015 гг. все же была предпринята попытка некоторого, крайне робкого опережения роста расходов, но нарушающего тенденции снижения дефицитности бюджета.

Что же касается исполнения данного трехлетнего бюджета, то до 2014 г. сохранялась инерция низкого дефицита бюджета, хотя страна уже вошла в рецессию, а вот в 2015 г. и 2016 г. наблюдался спад экономического развития и резкое увеличение дефицита бюджета. Однако реальная экономика уже была лишена нужного объема финансирования. И в значительной мере именно это, а не санкции и падение цен на нефть, стало главной причиной вхождения в кризис 2014–2016 гг. Бюджет явно не стал достоверным документом, правильно ориентированным на экономику.

Обращают на себя внимание и весьма крупные расхождения между предусмотренными и фактическими размерами дефицита в утвержденном бюджете. Это также свидетельствует о том, что именно снижение дефицита бюджета позиционировалось как главная задача, которую ставил перед собой Минфин, сознательно нарушая в процессе исполнения ранее намеченные в утвержденном бюджете пропорции.

Теперь о другой важной особенности разработки данных бюджетов. В представленных в таблице трех трехлетних бюджетах *дважды* встречается 2013 г. и *трижды* 2014 г. *Что означает, что для каждого из этих лет были разработаны 2 и соответственно*

3 самостоятельных бюджета. И эти бюджеты существенно отличаются друг от друга. Так, дефицит бюджета на 2013 г., составленного в рамках трехлетки на 2012–2014 гг., был предусмотрен в размере 1,6% к ВВП, а в трехлетке 2013–2015 гг. — в размере 0,8% к ВВП. На 2014 г. было разработано 3 бюджета: в рамках трехлетки на 2012–2014 гг. — с дефицитом 0,7% к ВВП, в рамках трехлетки 2013–2015 гг. — в размере 0,2% к ВВП и в рамках трехлетки 2014–2016 гг. — в размере 0,6% к ВВП. Это все совершенно разные бюджеты. Закономерно возникает вопрос, по какому же из этих 3-х бюджетов жила страна в 2014 г.

Для того чтобы прояснить этот вопрос, обратимся к сегодняшней ситуации. Страна вошла в 2018 г., и на этот год имеется 2 бюджета: один — разработанный в рамках трехлетки на 2017–2019 гг., где этот год был вторым годом трехлетнего бюджета, и другой — на 2018–2020 гг., где этот год стал первым. По какому из этих бюджетов будет жить страна в 2018 г.?

Естественно, по последнему бюджету. А он значительно отличается от предыдущего бюджета на данный период, так как принят ряд решений, которых не было год назад. Это и приближение МРОТ к прожиточному минимуму, что потребует пересмотра уровня расходов на рост зарплат и ряда пособий, это и учет очень крупной демографической программы, объявленной Президентом РФ, это и решение вопроса по военным пенсиям, это и выборочное повышение зарплат педагогам, социальным работникам и врачам.

Ну а что же с предыдущим бюджетом на 2018 г.? Складывается впечатление, что о нем надо забыть так же, как через год будут забыты разработанные ранее бюджеты на 2019 г. и 2020 г., и страна будет жить по бюджету, разработанному в рамках новой трехлетки на 2019–2021 гг. Так было и во всех так называемых предыдущих трехлетках. Во всех этих бюджетных документах действующим бюджетом всегда был бюджет на первый год трехлетки, а бюджеты на остальные два года представляли собой пропагандистские приложения к реально действующему бюджету.

Таким образом так называемое трехлетнее бюджетирование преобразовалось в очередной миф о реализации концепции планового поступательного развития российской экономики.

2. Соотношение плана и прогноза в современной бюджетной политике

Перейдем к рассмотрению того, как складывалась реализация прогнозов по развитию экономики в разрезе важнейших ее сфер (табл. 8).

Таблица 8. Динамика важнейших сфер экономики по прогнозам и фактический рост в % к предыдущему году

| Наименование показателей | Прогноз к трехлетке 2012–2014 гг. | | | Фактически | | |
|------------------------------------|-----------------------------------|---------|-------|------------|-------|-------|
| | 2012 | 2013 | 2014 | 2012 | 2013 | 2014 |
| ВВП | 103,7 | 104,0 | 104,6 | 103,5 | 101,3 | 100,7 |
| Промышленность | 103,4 | 103,9 | 104,2 | 103,4 | 100,4 | 101,7 |
| Инвестиции в основной капитал | 107,8 | 107,1 | 107,2 | 106,6 | 100,8 | 98,5 |
| Розничный товарооборот | 105,5 | 105,3 | 105,5 | 106,3 | 103,9 | 102,7 |
| Реальные денежные доходы населения | 105 | 104,8 | 105,3 | 105,0 | 104,0 | 99 |
| Инфляция | 5–6 | 4,5–5,5 | 4–5 | 106,6 | 106,5 | 111,4 |
| Наименование показателей | Прогноз к трехлетке 2013–2015 гг. | | | Фактически | | |
| | 2013 | 2014 | 2015 | 2013 | 2014 | 2015 |
| ВВП | 103,7 | 104,3 | 104,5 | 101,3 | 100,7 | 97,2 |
| Промышленность | 103,7 | 103,7 | 103,7 | 100,4 | 101,7 | 96,8 |
| Инвестиции в основной капитал | 107,2 | 107,3 | 107,9 | 100,8 | 98,5 | 89,9 |
| Розничный товарооборот | 105,4 | 105,8 | 105,8 | 103,9 | 102,7 | 90,0 |
| Реальные денежные доходы населения | 103,7 | 105,2 | 105,3 | 104,0 | 99,0 | 97,0 |
| Инфляция | 5–6 | 4–5 | 4–5 | 6,5 | 11,4 | 12,9 |
| Наименование показателей | Прогноз к трехлетке 2014–2016 гг. | | | Фактически | | |
| | 2014 | 2015 | 2016 | 2014 | 2015 | 2016 |
| ВВП | 103,0 | 101,2 | 102,3 | 100,7 | 97,2 | 99,8 |
| Промышленность | 102,2 | 101,6 | 101,7 | 101,7 | 96,8 | 101,1 |
| Инвестиции в основной капитал | 103,9 | 102,7 | 102,5 | 98,5 | 89,9 | 99,1 |
| Розничный товарооборот | 104,0 | 100,6 | 102,9 | 102,7 | 90,0 | 95,4 |
| Реальные денежные доходы населения | 103,3 | 100,4 | 102,6 | 99,0 | 97,0 | 94,0 |
| Инфляция | 4,5–5,5 | 5–6 | 4–5 | 11,4 | 12,9 | 5,4 |

Источники: [15, с. 38, 39, 117, 445].

Фактические данные по стат. справочнику «Россия в цифрах. 2017». С. 38, 39, 117, 445. Прогнозные данные за 2015–2016 гг. взяты частично из прогноза на 2015–2016 гг., которые достаточно точно соответствуют приведенным ниже выводам.

Даже без особо тщательного анализа табл. 8 наглядно демонстрирует катастрофическое несовпадение прогнозных и фак-

тических данных. Как видим, темпы роста ВВП резко упали уже в 2013 г., когда цены на нефть были еще очень высокими и никаких западных санкций еще не было. Это должно было насторожить экономический блок правительства. Но не насторожило. На первый план были выдвинуты достижения сбалансированности бюджета в 2012 г. и снижение дефицита в 2014 г. Какая обеспокоенность, если достигнуты такие успехи?

Однако уже в конце 2013 г. стало очевидно, что российская экономика входит в рецессию: резко упали темпы роста ВВП, практически приостановился рост инвестиций в основной капитал, перестала снижаться инфляция. В последующие годы, когда рост ВВП очевидно приостановился, а инвестиции в основной капитал и реальные доходы населения начали снижаться, МЭР продолжал прогнозировать рост ВВП в 2014 г. — на 4,6%, а в 2015 г., когда все показатели вошли в минус и инфляция резко скакнула вверх, — на 4,5%, инвестиций — на 7,3%, доходы населения — на 7,9%, инфляция же по прогнозу должна была снизиться на 1 п.п. И в последующей трехлетке, когда страна уже два года жила в условиях рецессивной экономики, на 2016 г. по всем показателям, указанным в табл. 2, прогнозировался рост на 2–3%, а по инфляции — дальнейшее снижение.

Что это — полная слепота или стандартный казенный оптимизм? Почему плановый, законодательно подтвержденный, статус трехлетнего бюджета никоим образом не повлиял на очевидную безответственность правительственного прогноза?

Напомним, федеральный бюджет был принят Госдумой 24 ноября 2017 г., одобрен Советом Федерации 29 ноября 2017 г. и утвержден Президентом РФ 5 декабря 2017 г. Необходимо также упомянуть, что этот бюджет был принят и утвержден в тесной увязке с прогнозом Минэкономразвития России. Напомним также темпы прироста ВВП в рамках этого прогноза: 2018 г. — 2,1%, 2019 г. — 2,2%, 2020 г. — 2,3%. Вот ведь как тщательно считали. Но уже 4 декабря 2017 г. МЭР заявило, что собирается пересмотреть этот прогноз, так как цены на нефть будут выше, чем заложенные в бюджет, а его доходы и расходы будут изменены, если пересмотреть и бюджетное правило, и увеличить цену отсечения. Минфин резко возразил против этого. И началась бурная дискуссия, касающаяся

пересмотра только что принятого бюджета⁸. Таким образом, прогноз, за выполнение которого никто не несет реальной ответственности, пересилил жесткий плановый бюджет, сделав его таким же безответственным.

Закономерно возникает вопрос, как же в таких условиях непрерывного пересмотра запланированных позиций правительство управляет российской экономикой.

Нужно отдать должное активности и энергии нашего президента, решающего в режиме «Прямой линии» наиболее острые социальные, инвестиционные, кадровые, демографические, экологические и все иные вопросы. Однако действенность модели государственного управления экономикой, основанной на россыпи отдельных поручений и решений, которые вряд ли могут быть сбалансированы между собой и с экономикой в целом в современных условиях очевидно неэффективна. Представляется, что это понимает и руководство страны, принявшее закон о стратегическом планировании. Отсюда со всей очевидностью вытекает необходимость реализации комплекса мер в совершенствовании бюджетной концепции государства.

Все сказанное закономерно приводит к мысли о целесообразности прекращения разработки трехлетних бюджетов и возврате к годовому бюджетированию. *Однако этого делать не стоит.*

В современных условиях трехлетние бюджеты служат приоритетным ориентиром для бизнеса, который внимательно следит за намерениями правительства при принятии своих решений. Очевидно, что такой бюджет является для бизнеса важным прогнозным ориентиром по базовым направлениям развития экономической и социальной ситуации в стране. Очевидно также, что бизнесу не нужен бюджет, разработанный по всем правилам, с многочисленным и очень трудоемким приложением расписания всех расходов по министерствам, федеральным целевым программам, указам президента, субъектам Федерации и т.д., а также всех доходов по множеству налогов и иных фискальных поступлений.

Представляется целесообразным разрабатывать документ, в котором на первый год будет разработан в полном

8. Независимая газета. 4.12.2017.

формате, со всеми приложениями, федеральный бюджет. На последующие же два года целесообразно формировать прогноз социально-экономического развития, в котором будут представлены основные направления экономической, и в том числе бюджетной, политики государства с учетом вариативности прогнозных заданий и показателей.

О РОЛИ И ВОЗМОЖНОСТЯХ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ
В РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО НАЦИОНАЛЬНОГО
ПРИОРИТЕТА «ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ»

**1. О роли бюджетной политики в формировании
результатов выполнения Послания
Федеральному Собранию и 13 майских указов
Президента РФ 2012 г.**

Формы, методы и функции административных органов управления экономикой в последние годы постоянно меняются с целью повышения их результативности. Данная ситуация объективна, так как изменение условий развития современной экономики, технологического обновления производства и социальной ситуации в обществе со всей неизбежностью требуют и формирования соответствующей современным условиям действенной системы управления.

Успешное экономическое развитие любой страны мира сегодня немыслимо без активной государственной поддержки, государственного влияния и государственного регулирования. Лозунг 1990-х годов «государство вон из экономики» ушел в прошлое для нашей страны еще на заре нового века. Сегодня мы воспринимаем как прямое руководство к действию представленные в указах президента цифры и основные параметры развития по конкретным направлениям экономики и социальной политики страны. Цифры в таких документах могут представлять собой только конкретные задания, правда, далеко не всегда сопровождающиеся определением конкретных исполнителей и ответственных за их достижение. Ведь не может президент в своем послании или указе называть цифры как пожелание или предложение. А если так, то и сам указ становится стратегическим управляющим документом.

Напомним, что в 2012 г. после представления послания президента Федеральному Собранию с изложением его экономической программы были приняты 13 указов, раскрывающих важней-

шие стратегические направления этого послания. А в 2018 г. после аналогичного послания президента и его избрания был издан только один указ в сопровождении 12 национальных проектов.

Вопрос состоит в том, насколько действенны и результативны эти документы. Для кого и в какой мере они обязательны к исполнению? Определяется ли в них процедура реализации поставленных задач и достижения сформулированных заданий? Включается ли на их основе механизм влияния государственной вертикали власти с привлечением конкретных государственных структур, государственных служащих, руководителей предприятий, представителей бизнеса?

Ответы на поставленные вопросы дадут нам возможность понять, стоит ли впредь использовать указы президента в качестве базового инструмента управления российской экономикой и формирования комфортной социальной среды. Сделала ли реализация президентских указов более эффективными традиционные регуляторы воздействия на современную рыночную экономику: бюджетное и налоговое регулирование, систему конкурсов на государственные заказы, регулирование банковской деятельности и т.д.

Рассмотрим, как выполнены майские указы 2012 г., хотя бы по основным показателям.

В целом было выполнено задание *по повышению заработной платы врачам и учителям*. Это очень понятное и для всех регионов одинаковое задание было реализовано в течение последующих трех-четырёх лет, хотя и с запозданием и многими нарушениями. Стоит также вспомнить, что о результатах реализации этого задания президент спрашивал при встрече с каждым губернатором лично и губернаторы исхитрялись при некотором лукавстве и растягивании сроков все же рапортовать о его выполнении.

А вот в рамках задания *по росту реальной заработной платы* в регионах указ президента так и не был реализован — ее увеличение составило 1,1 раза вместо 1,4–1,5 раза. Также не были достигнуты поставленные в указах президента задания по росту производительности труда и приросту инвестиций. Так, изначально намечалось довести объем инвестиций к 2015 г. до 25% ВВП, а к 2017 г. — до 27% ВВП, а фактически они составили в 2015 г. 16,7% ВВП, а в 2017 г. — 17,3% ВВП [14, 15].

Целый ряд президентских заданий по развитию реальной экономики были выполнены не в полной мере. При этом следует отметить, что причины создавшейся ситуации были заложены в самой форме представления стратегических направлений в президентских указах.

Например, *задания по инвестиционному росту экономики* объективно должны быть представлены дифференцированно по каждому из субъектов РФ, так как каждый из них обладает различными базовыми экономическими условиями. Аналогичная ситуация сложилась с заданиями по росту производительности труда, по росту заработной платы и по темпам роста объемов производимой продукции. Реализация указов президента со всей очевидностью требовала от Правительства РФ разработки конкретных заданий по всем приведенным в качестве целевых показателям для каждого из 88 субъектов Федерации и доведения этих заданий до каждого из них. Однако Правительство РФ не смогло этого сделать, и в итоге президент при встречах с губернаторами не обладал конкретными критериями оценки результативности работы регионов.

Выполнение некоторых весьма важных заданий майских указов 2012 г. вообще трудно проверить. Это, например, задание по созданию и модернизации 25 миллионов высокопроизводительных рабочих мест и увеличение доли высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в ВВП к 2018 г. в 1,5 раза по отношению к 2011 г. Данные показатели просто отсутствуют в официальной статистической отчетности: Росстат либо не умеет их считать, либо не видит в этом необходимости.

Следует вспомнить и еще об одном важном поручении президента в указах 2012 г. – поручении о разработке и принятии закона о стратегическом планировании. Закон был разработан и принят Федеральным Собранием 28 июня 2014 г., а затем о Федеральном законе №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» просто забыли [6]. В итоге при разработке блока бюджетных проектировок 2015–2020 гг. совершенно не просматривалась и не просматривается реализация 172-го Федерального закона о стратегическом планировании, а также ряда других принятых в его развитие документов, касающихся государственной

региональной политики и регулирования пространственной структуры российской экономики.

Итак, следует признать, что указы президента 2012 г. по большинству поставленных задач не смогли выполнить функции системного управляющего документа. Вместо этих указов непосредственно руководить и контролировать процесс пришлось самому президенту, и успеха он смог добиться только по ограниченному числу показателей, по которым он имел возможность получить четкие и обоснованные ответы от губернаторов.

2. Как сегодня бюджетная политика учитывает необходимость реализации Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2018 г.

Принятый через два месяца после опубликования президентского послания майский Указ Президента РФ № 204 от 7.05.2018, но в сопровождении 12 национальных проектов [2], призван трансформировать экономическую политику, обнаруженную в послании, в комплекс директивных документов, обязательных к исполнению, и это в значительной мере уже сделано.

В указе предусмотрено [2]:

- обеспечение устойчивого роста численности населения;
- повышение ожидаемой продолжительности жизни в среднем до 78 лет (к 2030 г. — до 80 лет);
- устойчивый рост реальных доходов населения и снижение в два раза уровня бедности;
- улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно;
- ускорение технического развития отечественной промышленности, увеличение количества организаций, осуществляющих технические инновации до 50% от их общего числа;
- ускорение внедрения цифровых технологий;
- вхождение России в число пяти крупнейших экономик мира;
- достижения темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической ста-

бильности, в том числе инфляции на уровне не более 4% в год;

- создание в базовых отраслях экономики, и прежде всего в обрабатывающей сфере и сельском хозяйстве, высокопроизводительного экспорт-ориентированного сектора.

Вместе с тем необходимо отметить, что *многие важные параметры развития российской экономики, содержащиеся в президентском послании, не подтверждены в Указе №204*, к таковым следует отнести [2]:

- увеличение к середине следующего десятилетия (2014 г.) объема ВВП на душу населения в 1,5 раза;
- выделение в течение ближайших шести лет на охрану материнства и детства из федерального бюджета 3,4 трлн руб., что на 40% больше, чем за предыдущие шесть лет;
- создание за три года более 270 000 мест в детских дошкольных учреждениях с выделением соответствующего финансирования в объеме 50 млрд руб.;
- удвоение (увеличение на 100%) в течение предстоящих шести лет расходов на программу пространственного развития России, включая развитие городов и других населенных пунктов;
- ежегодное строительство жилья в объеме 120 млн кв. м. в год;
- удвоение (увеличение на 100%) в течение предстоящих шести лет расходов на строительство и обустройство автодорог с выделением соответствующего финансирования в объеме 11 трлн руб. из всех источников (за период 2012 – 2017 гг. на эти цели было направлено 6,4 трлн руб.);
- увеличение объема транзитных контейнерных перевозок по российским железным дорогам в течение шести лет в 4 раза, а также увеличение в течение шести лет до 180 млн т пропускной способности БАМа и Транссиба;
- возрастание к 2015 г. грузопотока Севморпути в 10 раз – до 80 млн тонн;
- кардинальное обновление отечественной энергетики за счет привлечения 1,5 трлн руб. частных инвестиций.

Но все же есть несколько важных положений Послания Президента, не нашедших отражения в Указе №204 [2]:

- «В 2019 – 2024 гг. на развитие системы здравоохранения потребуется ежегодно направлять в среднем более 4% ВВП, но нужно стремиться к 5%. Это будет означать, что общие объемы расходов на здравоохранение удвоятся»;
- «...с 2019 г. на экологические технологии должны перейти 300 предприятий, а с 2021 г. все предприятия с высокой категорией риска»;
- «...откроются 24 новых заповедника и национальных парка»;
- «...нам необходимо решить задачу, которую мы ставили ранее, но не выполнили по доведению инвестиций до 25% и 27% ВВП»;
- «...к середине следующего десятилетия вклад малого предпринимательства в ВВП должен приблизиться к 40%, а число занятых вырасти с 19 до 25 млн чел.»;
- «...в течение шести лет мы должны практически удвоить объем несырьевого экспорта до 250 млрд долл., в том числе машиностроения – до 50 млрд долл., а слуг – до 100 млрд долл.».

В целом существует крайне большой перечень параметров развития российской экономики опубликованных в Послании, но не подтвержденных Указом №204. И этому могут быть разные причины.

Конечно, есть и явная сомнительность расчетов некоторых параметров Послания, как это выяснилось, например, при определении показателя увеличения ВВП в 1,5 раза на душу населения. Но главный аргумент состоит в том, что большинство этих параметров должно быть детализировано в 12 национальных проектах с четким бюджетным обеспечением, которые правительство должно разработать совместно с органами государственной власти субъектов РФ до 1 октября 2018 г. и представить на заседание Совета при Президенте по стратегическому развитию.

Указом намечена разработка национальных проектов по следующим 12 направлениям [2]:

- демография;
- здравоохранение;
- образование;
- жилье и городская среда;
- экология;
- безопасные и качественные автомобильные дороги;
- рост производительности труда и поддержание занятости трудоспособного населения;
- наука;
- культура;
- цифровая экономика;
- поддержка малого и среднего предпринимательства, индивидуальной предпринимательской инициативы;
- международная кооперация, стимулирование экспорта отечественной продукции.

Весьма важным и своевременным является предлагаемый порядок разработки этих национальных проектов с привлечением властных структур.

Но есть и в содержании, и в процедуре реализации предлагаемого пакета документов принципиальные недостатки.

3. Противоречия и риски реализации майского указа Президента РФ 2018 г. и соответствующих 12 национальных проектов в условиях современной бюджетной политики

1. Отсутствие связи чиновник — предприниматель

Обращает на себя внимание то, что среди 12 национальных проектов нет программ развития конкретных отраслей промышленности, конкретных сельскохозяйственных территорий или направлений развития агропромышленного комплекса, реализации крупных научно-производственных инновационных проектов и т.д. И это имеет свое объяснение: реализация таких приоритетных направлений развития отечественной экономики связана, в отличие от перечисленных 12 национальных проектов, не с налаживанием контактов внутри вертикали власти, а с деятельностью бизнес-структур, предприятий. А на сегодняшний день так и не создан инструмента-

рий привлечения предпринимательского сообщества к выполнению каких-либо конкретных задач, провозглашенных в качестве приоритетных и первоочередных правительственными структурами федерального и субфедерального значения.

Именно в этом состоит крупный недостаток выстраиваемой сегодня новой системы государственного управления экономикой — в отсутствии четкой обратной связи между многочисленными чиновниками, отчитывающимися на бумаге за выполнение конкретных положений национальных программ, и созданием заинтересованности и реальных возможностей для предпринимательского сообщества в выполнении этих программ.

Таким образом, задача соединения намеченных на верхних этапах власти важнейших задач развития российской экономики с предпринимательским сектором, с конкретными предприятиями и предпринимателями остается во многом нерешенной.

Одним из эффективных путей решения такой задачи является дальнейшее развитие контрактной системы и системы госзаказов между предприятиями всех видов собственности и государственными структурами. Эта система позволяет формировать конкретные задания по четкому набору показателей в рамках реализации конкретного национального проекта. Но очевидно также, что такая форма взаимосвязи управленческих структур с предпринимательским сектором требует соответствующего квалификационного уровня чиновников для формирования конкретных профессионально обоснованных заданий, сопровождаемых статистическими работками.

Очевидно, что решение этой задачи должно поддерживаться формированием жесткой системы отчетности за выполнением федерального и региональных бюджетов.

Однако такая задача не стоит, ни в Послании Президента РФ от 01.03.2018 г., ни в майском Указе № 204 от 07.05.2018 г.

2. Отсутствие комплексной программы изменения социальной структуры общества

Следует отметить и важную социальную задачу преобразования российского общества, необходимость реализации которой была отмечена в Послании президента 01.02.2018 г. и не под-

тверждена в майском Указе № 204. *Это задача формирования в России массового, деятельного среднего класса.*

Высокая доля среднего класса в современном обществе служит гарантией экономической и политической стабильности страны. Доходы среднего класса представляют собой основной источник фискальных отчислений, формирующих доходную базу государственного бюджета. Более того, среднестатистический представитель среднего класса не стремится уклониться от выплаты подоходного, имущественного, социального и иных налогов, поскольку прекрасно понимает, что взамен он «покупает не что иное, как наслаждение. Наслаждение он извлекает из общественного порядка, правосудия, обеспечения охраны личности и собственности»⁹. Средний класс в современных странах доволен своим положением, он максимально ориентирован на сохранение экономической и политической стабильности в государстве.

В число среднего класса сегодня включаются крупные социальные слои общества. И это не только представители среднего и малого бизнеса. Это и менеджеры крупных и средних компаний, практически вся интеллигенция (врачи, педагоги, ученые, деятели культуры), офицерство, высококвалифицированные рабочие, значительная часть пенсионеров. В передовых странах мира доля среднего класса, формируемая из данных слоев населения, составляет 70–80%. Именно такое соотношение среднего класса в структуре современного общества гарантирует экономическую и политическую стабильность.

Но в России далеко не все представители данных социальных слоев могут быть причислены к среднему классу из-за низкого уровня доходов. Представители экспертного сообщества, ориентируясь на собственные методики расчетов, называют долю среднего класса в России от 20 до 30% населения. К сожалению, Росстат не ведет подсчетов по определению доли среднего класса в современном российском обществе, то ли не умеет, то ли не считает нужным. А зря – не надо забывать, что и на Болотной, и на Пушкинской площади, и в других протестных манифестациях мы видим представителей тех слоев российского общества, кто соответствует по своему

9. Сисмонд ди Сисмонди Ж. Новые начала политэкономии. М.: История мировой экономической мысли.

менталитету званию среднего класса, но не попадает в него из-за низких доходов.

Такое отсутствие обоснованной статистической информации о реальном и потенциальном количестве представителей среднего класса в нашем обществе недопустимо.

Необходимо специальное решение правительства, поручающее Росстату формирование официальных статистических расчетов по данному показателю, и разработка на основе полученных данных национальной программы (проекта) обеспечения стабильного роста доли среднего класса в российском обществе. Что, в свою очередь, должно поддерживаться финансированием в соответствующих программах федерального бюджета.

3. Отсутствие обязательности выполнения принятых решений

В Указе № 204, принятом 07.05.2018 г. президентом, было дано правительству поручение по созданию управленческого механизма выполнения программы развития национальной экономики до 2024 г. Была поставлена задача утвердить до 1 октября 2018 г. основные направления деятельности правительства и разработать прогноз социально-экономического развития страны на период до 2024 г.

Однако мы уже рассматривали выше негативный опыт невыполнения прогнозных показателей президентского послания и майских указов 2012 г. И до сих пор неясно, как будут согласовываться сформулированные прогнозные данные президентского послания 2018 г. и результаты их выполнения.

В итоге мы опять получим два параллельно действующих управленческих документа с перспективой пересмотра утвержденных показателей и отсутствием гарантий выполнения стратегических заданий президентского послания.

Еще раз напомним, что в Послании Президента РФ Федеральному собранию от 01.03.2018 г. была поставлена задача увеличения ВВП страны к 2014 г. в полтора раза. Президент подчеркнул, что «для этого нам нужна экономика с темпами роста выше мировых. ... Достижение таких темпов роста должно стать ключевым ориентиром для нового Правительства»[1]. Также в Послании

Президента 01.03.2018 г. отмечено: *«Прежде всего, нужно четко выстроить приоритеты и повысить эффективность государственных расходов»* [1].

Задача поставлена четко, но реализация ее более чем проблематична в условиях действующей ограничительной бюджетной концепции: критерием позитивной направленности бюджета работчики считают прежде всего его бездефицитность, а обеспечить ее достижение предполагается за счет сокращения расходов.

Вспомним также, что на протяжении последних лет неукоснительно соблюдается так называемое «бюджетное правило», по которому дополнительные доходы федерального бюджета, полученные в результате более высоких по сравнению с заложенными в бюджет мировыми ценами на энергоносители, направлялись не на развитие экономики, а на снижение дефицита бюджета или на пополнение резервных фондов.

Так, в 2017 г. в рамках утвержденного федерального бюджета на этот год предусматривались доходы бюджета в размере 13,5 трлн руб. и расходы в размере 16,2 трлн руб. В итоге должен был сформироваться дефицит в объеме 2,7 трлн руб., или 3,2% ВВП. Фактически же из-за роста цен на нефть доходы бюджета стали на 1,6 трлн руб. выше. Это весьма солидная сумма, распределение которой по приоритетным направлениям развития отечественной экономики могло бы способствовать увеличению темпов экономического роста. За счет полученных дополнительных средств вполне можно было обеспечить повышение денежных доходов населения, соответственно, увеличить потребительский спрос и запустить еще один фактор стимулирования экономического роста в стране.

Что же в итоге произошло? В соответствии с «бюджетным правилом» на увеличение расходов было направлено всего 0,2 трлн руб., а 1,4 трлн руб. были использованы для обеспечения снижения дефицита бюджета, составившего к концу 2017 г. 1,4% вместо запланированных 3,2% ВВП. В 2018 г. эта практика продолжается. Значительная часть из 8 трлн руб., необходимых для выполнения майского указа президента 2018 г., будет получена именно в результате применения бюджетного правила. Сверхплановые нефтегазовые доходы опять будут направлены на понижение бюджетного дефицита, который, по прогнозу Минфина РФ, должен составить в 2018 г. 0,5% ВВП,

а в 2020 г. – 0% ВВП. Стоит вспомнить, что в 2011 – 2012 гг. бюджет уже был профицитным. И что же? Результатом такой политики стал дефицитный бюджет периода рецессии 2013 – 2016 гг. и абсолютное снижение темпов роста ВВП в 2015 и 2016 г. [14,15].

Необходимо осознать, что бюджетное правило обеспечивает российской экономике усиление зависимости от нефтяной иглы. Бюджетное правило практически ориентировано на минимизацию диверсификации производства ради обеспечения снижения дефицита бюджета. Ведь сейчас в российской экономике доля сырьевых отраслей близка к 40% и постепенно движется к 50%. Здесь уместно еще раз напомнить еще одно важное заявление в президентском послании 01.03.2018 г.: *«Технологическое отставание, зависимость означают снижение безопасности и экономических возможностей страны, а в результате – потерю суверенитета. Именно так, а не иначе обстоит дело»* [1].

4. Несколько шагов по пути совершенствования российской бюджетной политики в системе государственного управления

Шаг первый

Изменение логики и очередности решения социально-экономических и денежно-финансовых проблем при разработке трехлетних бюджетов, прогнозов социально-экономического развития и иных государственных документов, описывающих будущее развитие нашей страны.

Разработка любого государственного документа, описывающего будущее социально-экономическое развитие, должно начинаться с определения приоритетных задач, требующих решения в конкретные сроки и определения необходимого для этого объема финансирования. Это кажется банальным, но опыт последнего десятилетия наглядно показывает, что ситуация была зеркальной: первоочередными целями экономической политики провозглашались достижение бездефицитного бюджета и сокращение темпов инфляции, в результате чего задачи ускорения темпов экономического роста и улучшения социально-экономических условий жизни россиян отодвигались на второй план. Следует отказаться от практики,

когда весь процесс прогнозирования и бюджетирования начинается с определения доходов бюджета в зависимости от мировых цен на нефть и желаемого дефицита, а потом вся экономика подстраивается под эту ситуацию.

Надо отметить, что экономическая программа президента построена иначе. В ней определены задачи социально-экономического развития и в ряде случаев необходимые суммы финансирования.

Безусловно, при этом снижение бюджетных расходов или их замораживание, как это фактически происходило при исполнении федеральных бюджетов в последние годы, следует считать признаком провала экономической политики правительства, ориентированной на сжатие и ослабление денежных потоков на развитие экономики.

При разработке, рассмотрении и утверждении очередного бюджета (как федерального, так и субфедеральных) необходимо тщательно изучать, в какой мере соблюдена приоритетность решения экономических задач. Для этого представляется нужным ввести в качестве обязательного приложения к бюджету следующую форму (табл. 9).

Таблица 9. Форма сопоставления запросов бюджетополучателей на решение приоритетных экономических задач и выделенных на это бюджетных ресурсов

| Экономические задачи и строительные и иные проекты, требующие бюджетного финансирования | Запросы бюджетополучателей на финансирование решения экономических задач и проектов | Мнение Минэкономразвития по объему бюджетного финансирования | Мнение Минфина по объему бюджетного финансирования |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 |

В 1-й графе этой формы должны быть подробно показаны все задачи по развитию экономики, повышению уровня жизни населения с перечислением особо важных строек и проектов. Разница между 3-й и 4-й графой показывает размер конфликта интересов между Минэкономразвития и Минфином. Эта форма должна быть предметом обсуждения, рассмотрения и принятия бюджета, начиная с первого сопоставления запросов бюджетополучателей и мнения Минфина на заседании правительства и заканчивая Госдумой и Советом Федерации. На последней стадии целесообразно добавить

графу 5 – «принято правительством», которая продемонстрирует результат решения конфликта интересов между Минэкономразвития и Минфином (если этот конфликт все же появится).

Данная форма также в обязательном порядке должна сопровождаться подробной запиской, показывающей, что страна приобретает при принятии того или иного варианта финансирования и что теряет. При этом всегда надо иметь в виду, что внешние факторы и источники экономического роста в значительной мере исчерпаны и следует ориентироваться на внутренние факторы и источники, а именно на инвестиции в основной капитал и денежные доходы населения с перечислением особо важных объектов строительства и проектов.

Шаг второй

Признание на самом высоком уровне необходимости гарантировать утвержденные в трехлетних бюджетах, прогнозах социально-экономического развития и иных государственных документах объемы финансирования и в целом недопустимости уменьшения бюджетных расходов по сравнению с предыдущими годами. Следует принципиально настаивать, что уменьшение реальных бюджетных расходов с учетом инфляции против утвержденного бюджета должно рассматриваться как провал экономической политики государства и антигосударственная деятельность.

Вспомним, что, к сожалению, именно так часто и происходило, реальные расходы федерального бюджета снижались в течение трех лет, предшествующих 2017 г., следующим образом: 2014 г. – на 0,3%, 2015 г. – на 5,4% (был всплеск инфляции) и 2016 г. – на 0,3% [14,15]. А вот как исполнен федеральный бюджет 2017 г. (табл. 10):

Таблица 10. Исполнение федерального бюджета в 2017 г., млрд руб.

| Доходы и расходы | Утверждение закона о бюджете | Исполнено | Перевыполнение (+) Недовыполнение (-) |
|-------------------|------------------------------|-----------|------------------------------------------|
| Доходы | 14720 | 15089 | +369 |
| нефтегазовые | 5795 | 5972 | +177 |
| ненефтегазовые | 8925 | 9117 | +192 |
| Расходы | 16720 | 16426 | -302 |
| первичный дефицит | -2008 | -1337 | -671 |

Источник: [14,15]. Рассчитано на основе данных статистического справочника СЭП. Январь 2015 г., с. 177–178; СЭП. Январь 2017 г., с. 173. Россия в цифрах. 2017, с. 445.

Как видим, федеральный бюджет в 2017 г. получил 369 млрд руб. дополнительных доходов. Сумма не очень большая. Но и ее можно было использовать на поддержку некоторых отраслей и хоть немного, но повысить темп роста экономики. Но этого не произошло. Более того, на 302 млрд руб. были уменьшены бюджетные расходы. Таким образом, более 670 млрд руб. было изъято из хозяйственного оборота ради снижения дефицита. Это уже заметная сумма, которая существенно могла бы повысить мизерный темп прироста ВВП в 2017 г. при выходе из рецессии (1,5%).

И вновь в трехлетнем бюджете на 2018–2020 гг. предусмотрено снижение бюджетных расходов в реальном измерении на 9–10% (в зависимости от инфляции). Зато дефицит бюджета сведен в 2019–2020 гг. до мизерной суммы в 0,8% к ВВП. Но январь показал, что финансистам и этого мало. Уже январь 2018 г. сведен с профицитом. Снова победа. Но побеждена и динамичность развития.

Приходится сделать вывод, что постоянное снижение расходов бюджета — это не случайность какого-то года, а целенаправленная долгосрочная, вполне осознанная политика, проводимая правительством. И если денежно-финансовая политика будет продолжаться в таком же ключе и дальше, то на экономической программе президента, ориентированной на «прорывной рост российской экономики», можно будет поставить крест. Вот почему выше применена такая жесткая оценка политике снижения реальных бюджетных расходов — антигосударственная деятельность.

Шаг третий

Последовательное внедрение и развитие стратегического планирования как базовое направление построения новой модели государственного управления экономикой.

Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» сделал главное — ввел в систему государственного управления экономикой понятие «планирование». Закон определил, что одним из важнейших документов стратегического планирования является стратегия социально-экономического развития и стратегии технического прогресса. С момента принятия закона прошло четыре года, но до

настоящего момента лишь предлагаются методы и направления его реализации.

Необходимо, чтобы закон о стратегическом планировании избежал участи «Программы Грефа» и формально действующей сейчас «Программы 2020», которые явились объектом очень шумной пропагандистской компании в момент их принятия и оказались полностью забытыми в процессе их реализации. Необходимо, чтобы стратегия социально-экономического развития и другие документы стратегического планирования стали документами, управляющими экономикой, а не остались объектами пропаганды.

Следует сказать, что правительство само все время ищет и пока не находит четких и конкретных подходов к реализации данного закона. Вспомним, что после принятия закона о стратегическом планировании началась активная разработка тремя разными группами (группа А. Кудрина, Столыпинский клуб и Минэкономразвития) проектов пакетов документов, ориентированных на реализацию стратегии социально-экономического развития страны. Долго шла конкуренция между разработанными проектами за право определить экономическую программу Правительства РФ. Попытки взять из каждого проекта что-то полезное для создания единого документа также не увенчались успехом.

И вот теперь обнародована экономическая программа президента, которая должна стать основой Стратегии социально-экономического развития России на шесть лет.

Каковы же должны быть принципы разработки и эффективной реализации данного управляющего экономикой страны документа?

1. *Этот документ должен разрабатываться не отдельной группой пусть самых умных и компетентных специалистов, а всей страной.* Эта на слух очень пафосная фраза в реальности означает, что стратегия социально-экономического развития может стать действенным управляющим документом, разработанным с участием всей вертикали власти — как сумма стратегий развития конкретных хозяйственных объектов (предприятий), отраслей, регионов, субъектов федерации, федеральных министерств. Эти все стратегии разрабатываются на одинаковый период, по сводимой системе показателей, установленной Минэкономразвития, и пред-

ставляются ему для свода в единый документ. Следует сказать, что в Законе о стратегическом планировании заложены основы для этого. В нем наряду со стратегией социально-экономического развития страны предусмотрена разработка стратегий развития отдельных отраслей и отдельных регионов и субъектов Федерации. Дело за тем, чтобы сформировать практические инструменты превращения названной выше пафосной задачи в обыденные процедуры. Нужно только одно — правительству вспомнить о своем же законе.

Конечно, возникает вопрос о правомерности обязывать бизнес-предприятия разрабатывать и представлять в Минэкономразвития свои стратегии (планы). Но это вполне правомерно для унитарных предприятий, для госкорпораций, для бизнеса, в котором заметная часть акций принадлежит государству, или для бизнеса, работающего с государством на контрактной основе. При таком подходе к разработке стратегии социально-экономического развития страны можно привлечь подавляющее число предприятий. По остальным правомерно воспользоваться данными, представленными ими в налоговые органы. Необходимо сформировать реальную возможность, когда каждое предприятие, регион, субъект федерации, министерство смогут увидеть себя в стратегии социально-экономического развития страны не только исполнителем, но и участником ее разработки.

2. Этот документ должен быть тщательно сбалансирован всеми своими частями и разделами между собой. Эту работу в основном может осуществлять только Минэкономразвития России, в котором должны быть существенно усилены балансовые службы. Особое значение приобретает сбалансирование стратегии социально-экономического развития страны с бюджетом. Стратегия будет разрабатываться неизбежно поэтапно. Уже вариант, разработанный Минэкономразвития на начальном этапе, должен явиться заявкой этого министерства на объем бюджетного финансирования, необходимый для формирования потоков финансовых ресурсов на экономическое развитие. Как говорилось выше, наиболее вероятно, что Минфин не будет согласен с этой заявкой и будет настаивать на значительно меньших бюджетных расходах. И это не страшно. Страшно, когда приоритет отдается в основном Минфину. От этого многие наши трудности.

3. *Стратегия социально-экономического развития страны должна содержать задания, за выполнение которых есть ответственные.* Здесь опять возникает вопрос о правомерности заданий для бизнеса. Но и из этой ситуации есть выход — заключение между государством и предприятием контракта, как это часто делается за рубежом.

Причем эти контракты ничего общего не имеют с контрактами на госзакупки, которые являются просто договорами на поставку определенного количества конкретной продукции по определенной цене. Контракт, о котором мы говорим, определяет всю работу предприятия, включая всю продукцию в целом по предприятию. Вот тогда задание себе дает само предприятие. При этом руководство субъектами федераций и федеральными министерствами должны нести определенную административную ответственность за разработанные ими же задания стратегий. Это повысит ответственность всей вертикали власти за развитие экономики, а стратегия социально-экономического развития страны станет управляющим документом.

4. *Необходимо ввести порядок ежегодно при рассмотрении в Госдуме проекта очередных бюджета и прогноза докладывать, как выполняется действующая стратегия социально-экономического развития страны, и давать соответствующую оценку работе правительства и отдельных губернаторов и министров.* Нельзя допускать повторения описанной выше ситуации, сложившейся с «Программой Грефа» и «Программой 2020», которые формально действуют и сейчас.

И это только первые, необходимые именно сегодня, шаги на пути необходимого совершенствования бюджетной политики и системы государственного управления в целом, способные создать условия для минимизации рисков экономического и социального развития сегодняшней России.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ближайшие годы России предстоит вывести экономику из стагнации. А это значит, что главными задачами должны быть достижение высоких темпов экономического роста, сравнимых хотя бы с современными темпами роста китайской экономики (7%), диверсификация производства, повышение уровня и качества жизни. Предстоит перейти *от сценария развития отечественной экономики, заключающегося в необходимости постоянного приспособления к изменению внешних негативных воздействий (колебания цен на углеводороды и курсы валют и фондовых бумаг, санкций и т.д.) к сценарию, заключающемуся в создании экономики, максимально неустойчивой к этим воздействиям.*

Конечно, важно и улучшение финансовых показателей. Однако главным, безусловным, должен стать приоритет максимального финансового обеспечения быстрых темпов развития как реальной, так и социальной сфер отечественной экономики. В конечном счете, устойчивая сбалансированность бюджета, контролируемая инфляция, допустимый размер госдолга могут быть достигнуты только в результате динамичного развития экономики, усиления инновационной и инвестиционной активности и пролонгированного роста доходов населения. Именно на это и должна быть направлена деятельность государства в выполнении своей базовой функции — обеспечения экономической и социальной безопасности России.

Изменение ситуации потребует тщательной разработки и принятия целого комплекса управленческих решений, первоочередными из которых следует считать:

- признание в качестве приоритетной задачи преодоления российской экономикой стагнационных явлений. Предлагаемые темпы прироста ВВП к 2020 г. должны составлять 3–4%, и 5–6% — к 2023–2025 гг. Все другие экономические задачи, в том числе и в области уровня жизни, могут быть решены только в результате повыше-

ния темпов роста ВВП. Такие важные финансовые проблемы, как преодоление дефицита бюджета, снижение инфляции, сохранение приемлемого объема госдолга и т. д., являются вторичными и могут быть решены только на фоне высоких темпов роста российской экономики;

- существенное увеличение бюджетных расходов, даже за счет роста дефицита бюджета. Его значения могут быть увеличены с 4% ВВП до 5–7% к 2020 г., с условием, что это обеспечит необходимые темпы экономического роста;
- обеспечение в качестве приоритетного направления бюджетной политики роста уровня жизни всех возрастных групп населения, отражаемого в реальных денежных доходах граждан и формировании адресной (индивидуализированной) системы социальной поддержки населения;
- следует сформировать управленческие и финансовые механизмы переориентации интересов населения с тенденции сбережения доходов на увеличение средств, инвестируемых домашними хозяйствами на социально значимые расходы и в реальное производство;
- суммы увеличения бюджетных расходов должны быть в примерно равных объемах направлены на рост бюджетных инвестиций и реальных денежных доходов населения;
- необходимо подготовить и реализовать налоговую реформу, направленную на переориентацию финансовых потоков, получаемых в виде доходов предприятий и населения в направлении стимулирования роста инвестиционных вложений в реальном секторе экономики и нивелирования социальных рисков;
- обеспечить проведение комплекса монетарных мероприятий, направленных на оживление инвестиционной активности, включая обеспечение долгосрочной стабильности курса национальной валюты, снижение ставок по кредитам, предоставленным нефинансовыми организациями, увеличение бюджетных капитальных расходов в инфраструктурные объекты и др.;

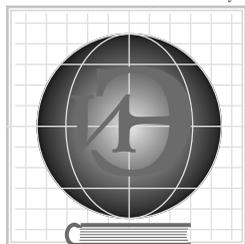
- стимулировать потребительский и инвестиционный спрос за счет снижения процентной ставки, формировать денежное предложение не за счет привязки к золотовалютным запасам, а под выпуск ценных бумаг и модификацию государственной кредитной политики;
- разработать систему государственных стандартов количественной идентификации «пороговых значений» индикаторов экономической безопасности и, с учетом этого, предложить Росстату сформировать блок статистических показателей «Экономическая безопасность Российской Федерации».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 01.03.2018 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_291976/.
2. Указ Президента РФ № 204 от 7.05.2018 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2014 года». Режим доступа: www.kremlin.ru/acts/bank/43027.
3. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов. 208 с. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/2e83e62b-ebc6-4570-9d7b-ae0beba79f63/prognoz2018_2020.
4. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (проект). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/56727430>.
5. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов». Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d/.
6. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/.
7. Стратегия экономической безопасности Российской Федерации до 2030 г. С. 1–18. [Электронный ресурс]. URL: <http://static.kremlin.ru/media/acts/files/0001201705150001.pdf> (Дата обращения: 28.06.2017).
8. Госдума приняла закон о федеральном бюджете. Режим доступа: <http://kvedomosti.ru/news/gosduma-prinyala-zakon-o-federalnom-byudzhetе-na-2018-god.html>.
9. Постановление Правительства РФ от 20 августа 2015 г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации». Режим доступа: <http://base.garant.ru/71170676/>.

10. Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. №13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d/.
11. *Караваяева И.В., Бухвальд Е.М., Казанцев С.В.* и др. Федеральный бюджет России на 2018–2020 годы: новый шаг к победе над дефицитом и инфляцией? // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2018. № 1. С. 40–61.
12. Россия в цифрах. 2013. Краткий статистический сборник М.: Росстат. 2013.
13. Россия в цифрах. 2014. Краткий статистический сборник М.: Росстат. 2014.
14. Россия в цифрах. 2015. Краткий статистический сборник М.: Росстат, 2015.
15. Россия в цифрах. 2016. Краткий статистический сборник М.: Росстат, 2016.
16. Россия в цифрах. 2017. Краткий статистический сборник М.: Росстат. 2017.

Российская академия наук



Институт экономики

Редакционно-издательский отдел:

Тел.: +7 (499) 129 0472

e-mail: print@inecon.ru

Сайт: www.inecon.ru

Научный доклад

Каравасва И.В.

Какие темпы экономического развития
смогут обеспечить экономическую безопасность России

Оригинал-макет *Валериус В.Е.*

Редактор *Полякова А.В.*

Компьютерная верстка *Борищёва И.В.*

Подписано в печать 11.10.2018. Заказ № 35

Тираж 300 экз. Объем 2,2 уч.-изд. л.

Отпечатано в ИЭ РАН