О ВЗАИМОСВЯЗИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕЙ РАЗВИТИЯ РОССИИ С БЮДЖЕТНЫМИ РАСХОДАМИ И О ВОЗМОЖНОСТЯХ ДОСТИЖЕНИЯ ЦЕЛЕЙ В УСЛОВИЯХ COVID-19

Ольга Владимировна ГЛУШАКОВА

доктор экономических наук, профессор кафедры экономики, учета и финансовых рынков. АО «Кузнецкбизнесбанк»,
Сибирский государственный индустриальный университет (СибГИУ),
Новокузнецк, Российская Федерация
trinity@ktk.company
<https://orcid.org/0000-0002-9268-415X>
SPIN-код: 7376-5700

История статьи:

Per. № 159/2021
Получена 25.03.2021
Получена
в доработанном виде
12.04.2021
Одобрена 26.04.2021
Доступна онлайн
29.07.2021

УДК 336.132.1

JEL: H21, H50, H61,
H62

Ключевые слова:

национальные цели,
государственные
программы РФ,
национальные
проекты, целевые
показатели,
COVID-19

Аннотация

Предмет. Целевые показатели государственных программ РФ, национальных проектов, целей развития России, а также приоритеты бюджетного финансирования в условиях COVID-19.

Цели. Установление взаимосвязи между национальными целями развития России и национальными проектами как структурными элементами государственных программ, а также возможностей достижения национальных целей в условиях коронакризиса.

Методология. Используются системный и институциональный подходы, общенаучные методы: анализ, синтез, сравнение.

Результаты. Выявлено, что взаимосвязь между целевыми показателями национальных целей и национальных проектов в ряде случаев отсутствует, а количественные ориентиры их достижения либо не находят отражения, либо противоречат друг другу, что затрудняет оценку эффективности использования бюджетных ассигнований. Установлены структурные сдвиги в расходной части федерального бюджета с 2020 г., обусловленные необходимостью оптимизации финансовых ресурсов при усилении бюджетных ограничений.

Область применения. Результаты могут быть использованы в практической деятельности участников бюджетного процесса всех уровней при программировании бюджетных расходов.

Выводы. Только обеспечение строгой взаимосвязи и количественной согласованности между целевыми показателями национальных целей развития и национальных проектов в структуре государственных программ, выступающих механизмом достижения целей, позволит сформировать объективное суждение об эффективности использования бюджетных средств.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2021

Для цитирования: Глушакова О.В. О взаимосвязи национальных целей развития России с бюджетными расходами и о возможностях достижения целей в условиях COVID-19 // *Финансы и кредит*. — 2021. — Т. 27, № 7. — С. 1444 — 1475.
<https://doi.org/10.24891/fc.27.7.1444>

На XIX Конгрессе INTOSAI¹, проходившем в 2007 г. в Мехико, было принято решение о создании рабочей группы по ключевым национальным показателям². Счетная палата РФ и высшие органы финансового контроля стран СНГ выступили участниками этой группы, в результате деятельности которой были разработаны рекомендации по формированию и использованию ключевых национальных показателей в деятельности высших органов финансового контроля — так называемая Белая книга по ключевым национальным показателям³. В ней отмечается, что работа по формированию и использованию ключевых национальных показателей — новая миссия высших органов финансового контроля, которая предполагает не просто обмен наилучшими национальными практиками и совместную экспертно-аналитическую работу, но и вовлечение в нее всех заинтересованных в данной проблематике сторон. Именно формат Белой книги позволяет применить подобный подход, поскольку он не только подразумевает набор предложений и рекомендаций заинтересованных лиц и организаций по конкретной тематике, путям, методам и инструментам их применения, но и является формой публичного заявления о намерениях соответствующих институтов и заявлений, предполагающих поддержку общества.

Ключевые национальные показатели, согласно содержанию Белой книги, определяют основные данные о прогрессе и позициях страны с учетом диапазона ее возможностей. Причем «правильного» количества показателей не существует, поскольку масштаб системы показателей и широта охвата могут значительно варьироваться. Ключевые национальные показатели обычно включают лишь те, которые общество определяет, как «ограниченный набор жизненно важных показателей». В случае, когда число показателей не превышает 10, результатом анализа становится получение информации о наиболее важных условиях достижения прогресса в отдельно взятой стране, а не всеобъемлющей информации о ее состоянии.

¹ ИНТОСАИ — Международная организация органов аудита.

² Решение о создании рабочей группы по ключевым национальным показателям // Счетная палата РФ. URL: <http://audit.gov.ru/>

³ Рекомендации по формированию и использованию ключевых национальных показателей в деятельности высших органов финансового контроля (Белая книга по ключевым национальным показателям). URL: <http://audit.gov.ru/pdf/international-activities/newskni/Belaya%20Kniga.pdf>

При этом выбор ключевых национальных показателей, по сути, — политический процесс, отражающий желания и ценности общества.

Согласно рекомендациям Белой книги, ключевые национальные показатели должны включать социальные, экономические и экологические показатели по стране в целом для получения общей картины ее благополучия и прогресса. В научных дискуссиях высказывалось мнение о том, что к ключевым национальным показателям могут быть отнесены показатели-цели, отраженные в майских указах Президента РФ 2012 г., что отчасти представляется справедливым, хотя экологические показатели-цели в данных документах не были изложены.

В Белой книге приведен перечень стран и международных организаций, имеющих опыт разработки и применения ключевых национальных показателей (Австралия, Великобритания, Ирландия, Канада, Китай, Польша, США, Финляндия, Швейцария; Всемирный банк, Всемирный экономический форум, Группа двадцати, Европейский союз, ИНТОСАИ, ОЭСР, ООН).

Согласно рекомендациям рабочей группы ИНТОСАИ, цели, задачи развития и ключевые национальные показатели должны быть взаимосвязаны и взаимообусловлены. По факту это зависит от качества государственного управления и не всегда выполняется.

В докладе Комиссии по измерению эффективности экономики и социального прогресса 2009 г. лауреаты Нобелевской премии Джозеф Стиглиц и Амартия Сен высказали мнение о том, что ключевые национальные показатели следует рассматривать не как обычные статистические данные, а как показатели, отражающие уровень общественного согласия в отношении целей и приоритетов развития⁴.

Один из ключевых вопросов, который может быть использован высшими органами финансового контроля конкретной страны в качестве руководства при определении предметов контрольного мероприятия, формулируется следующим образом: связана ли система ключевых национальных показателей с процессом формирования государственного бюджета?

В 2018 г. Президентом РФ были впервые провозглашены национальные цели и стратегические задачи развития России до 2024 г.⁵. Показатели

⁴Рекомендации по формированию и использованию ключевых национальных показателей в деятельности высших органов финансового контроля (Белая книга по ключевым национальным показателям). URL: <http://audit.gov.ru/pdf/international-activities/newskni/Belaya%20Kniga.pdf>

достижения национальных целей развития России, на наш взгляд, необходимо рассматривать как ключевые национальные показатели.

В первоначальной редакции в п. 1 указанного документа было обозначено девять национальных целей развития, в числе которых:

- обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации;
- повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 г. — до 80 лет);
- обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции;
- снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации;
- улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно;
- ускорение технологического развития Российской Федерации, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50% от их общего числа;
- обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере;
- вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4%;
- создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортно ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами.

Большинство заявленных целей (6 из 9) были измеримы, что означало возможность контроля их достижения.

В Указе Президента также была обозначена необходимость разработки национальных проектов по 12 направлениям: демография, здравоохранение,

⁵ Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

образование, жилье и городская среда, экология, безопасные и качественные автомобильные дороги, производительность труда и поддержка занятости, наука, цифровая экономика, культура, малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, международная кооперация и экспорт. Для каждого национального проекта сформулированы целевые показатели и стратегические задачи, требующие решения в рамках каждого из них.

Формулирование национальных целей развития России и обеспечение их взаимосвязи с бюджетными расходами выступает ответственным политическим шагом, который, на наш взгляд, во многом обусловлен активным включением нашей страны в процесс достижения целей устойчивого развития до 2030 г. (далее — ЦУР), провозглашенных на Генеральной Ассамблее ООН в 2015 г. Об этом свидетельствует принятие целого пула документов, направленных на обеспечение, среди прочего, экологической составляющей устойчивого развития территорий, снижение антропогенного давления на окружающую среду⁶, разработку Федеральной службой государственной статистики показателей, характеризующих достижение ЦУР-2030⁷. Приверженцами концепции устойчивого развития выступают большинство стран мира. Высокий интерес к проблематике устойчивого развития подтверждается корректировкой программ и политик на уровне конкретных стран, а также проведением исследований по данной проблематике зарубежными и отечественными учеными. Как справедливо

⁶ См.: Государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» (утв. постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 326), Указ Президента РФ от 05.01.2016 № 7 «О проведении в Российской Федерации Года экологии»; Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года», Паспорт национального проекта «Экология» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16); Федеральный проект «Чистый воздух» со сроком реализации с 1 октября 2018 г. по 31 декабря 2024 г. (входит в структуру национального проекта «Экология»), Распоряжение Правительства РФ от 29.05.2019 № 1124-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года», Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию (утв. Президентом РФ 27.02.2019 № Пр-294); Федеральный закон от 26.07.2019 № 195-ФЗ «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха», постановление Правительства РФ от 24.12.2019 № 1792 «Об утверждении требований к перечню компенсационных мероприятий, направленных на улучшение качества атмосферного воздуха на каждой территории эксперимента по квотированию выбросов на основе сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха», постановление Правительства РФ от 24.12.2019 № 1806 «О создании и эксплуатации федеральной государственной информационной системы мониторинга качества атмосферного воздуха в городских округах Братск, Красноярск, Липецк, Магнитогорск, Медногорск, Нижний Тагил, Новокузнецк, Норильск, Омск, Челябинск, Череповец и Чита».

⁷ О целях устойчивого развития // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/sdg>

отметил Пан Ги Мун, восьмой генеральный секретарь ООН: «У нас нет плана В, потому что у нас нет планеты В!» [1]. ЦУР объединяют в себе различные цели, охватывающие каждый аспект человеческого развития во всем мире и сосредоточены на решении таких проблем, как бедность, голод, болезни, обеспечение социальной справедливости и экологической устойчивости на планете, сдерживание опасных изменений климата, вызванных деятельностью человека [1]. Результаты исследований, посвященных проблематике устойчивого развития в контексте достижения ЦУР-2030 в условиях коронакризиса, отражены в научных публикациях таких зарубежных ученых, как R. Panda, M. Sethi, S. Agrawal [1] W. Huck, C. Kurkin [2], C. Voegtlin, A.G. Scherer [3], J.D. Sachs, W.T. Woo, N. Yoshino, F. Taghizadeh-Hesary [4] и др.

В России указанной проблематикой занимались Т.П. Лисковецкая, Р.Г. Мальсагова [5], В.М. Давыдов [6], А.Г. Сахаров, О.И. Колмар [7], Ю.Н. Саямов, И.О. Теплов [8], Е.М. Харитоновна [9], В.А. Цветков, М.Н. Дудин [10], Н.Ю. Родыгина, В.И. Мусихин [11], М.А. Гуреева [12] и др.

При проектировании федерального бюджета на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг. была обеспечена взаимоувязка национальных целей развития с расходами федерального бюджета, что, безусловно, можно расценивать как выполнение рекомендаций Белой книги.

Однако позднее Указом Президента РФ от 21.07.2020 № 474⁸ п. 1 Указа № 204 был отменен, перечень национальных целей развития России сократился до пяти, а горизонты их достижения расширены до 2030 г. Таким образом, было обеспечено соответствие горизонтов достижения национальных целей развития России с горизонтами в области обеспечения устойчивости, обозначенными ООН.

В перечень национальных целей развития России, сформулированных в Указе Президента от 21.07.2020 № 474 в общем виде, были включены:

- сохранение населения, здоровье и благополучие людей;
- возможности для самореализации и развития талантов;
- комфортная и безопасная среда для жизни;
- достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство;

⁸ Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

– цифровая трансформация.

А для возможности контроля их достижения установлены соответствующие целевые показатели и обеспечена их интеграция с национальными проектами.

С уверенностью можно утверждать, что национальные цели развития России ориентированы на достижение экономической, экологической и социальной устойчивости и в полной мере соответствуют содержанию ЦУР-2030, сформулированных ООН.

В структурном плане каждый национальный проект включают в себя ряд федеральных проектов. Планирование бюджетных ассигнований на реализацию национальных и входящих в их состав федеральных проектов производится в рамках государственных программ Российской Федерации. Это следует из п. 3 постановления Правительства РФ от 02.08.2010 № 588⁹, в котором определено, что в состав государственных программ РФ входят: подпрограммы, содержащие соответствующие структурные элементы; федеральные целевые программы. В структурные элементы подпрограмм в числе прочего входят федеральные проекты. Таким образом, финансовым механизмом реализации 12 национальных проектов, а стало быть, достижения национальных целей развития России, служат государственные программы РФ.

Необходимо, однако, отметить, что в бюджетный кодекс понятия национальных и федеральных проектов введены не были, несмотря на их значимость при проектировании расходов бюджетов.

Усиление бюджетных ограничений в условиях пандемии, вызванной COVID-19, потребовало корректировки принятых финансовых планов, а также документов, регулирующих их выполнение. Так, был отменен п. 16 Указа Президента № 204, в котором Правительству РФ давалось поручение ежегодно при формировании проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период предусматривать в приоритетном порядке бюджетные ассигнования федерального бюджета на реализацию национальных проектов.

Несмотря на обеспечение взаимосвязи целевых показателей достижения национальных целей развития России с расходами государственного бюджета за счет разработки паспортов национальных проектов и выделения

⁹ Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

бюджетных ассигнований на их реализацию¹⁰, их количество превысило рекомендуемое в Белой книге значение¹¹.

Бюджетная реформа в нашей стране началась в мае 2004 г. с принятием постановления Правительства РФ № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», однако проблема оценки эффективности и результативности использования бюджетных средств не утратила своей актуальности. Долгое время в Российской Федерации отсутствовали адекватные подходы к оценке эффективности бюджетных расходов. Именно этим фактом и был обусловлен переход начиная с 2014 г. к программному бюджету.

Методики оценки эффективности государственных программ разрабатываются и утверждаются их исполнителями¹². Оценка проводится в два этапа. На первом этапе оценивается эффективность реализации подпрограмм в составе государственной программы, на втором — эффективность государственной программы в целом. В процессе оценки эффективности анализируются: степень реализации запланированных мероприятий подпрограмм и достижения ожидаемых запланированных результатов, степень соответствия запланированному уровню затрат, эффективность использования бюджетных средств, степень достижения целей и задач подпрограмм¹³. Однако совершенствование подходов к оценке эффективности использования бюджетных средств по-прежнему остро востребовано. Поэтому обеспечение логической взаимосвязи и количественной согласованности между целевыми показателями национальных целей развития России и национальных проектов приобретает особую актуальность. Именно они как структурные элементы государственных программ РФ служат достижению сформулированных Президентом национальных целей развития нашей страны и национального согласия в целом.

При содержательном сопоставлении целевых показателей национальных целей развития России и национальных проектов автором данной статьи был сделан вывод о том, что зачастую эта логическая взаимосвязь отсутствует, а количественные ориентиры достижения целевых показателей

¹⁰ Единый портал бюджетной системы РФ. URL: <http://budget.gov.ru/>

¹¹ Согласно рекомендациям Белой книги ключевых национальных показателей не должно быть более десяти.

¹² См., напр.: постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 298 «Об утверждении методики оценки эффективности государственной программы Российской Федерации «Содействие занятости населения», приказ Минтруда России от 30.10.2017 № 762.

¹³ См., напр., Методика оценки эффективности государственной программы РФ «Содействие занятости населения» (утв. постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 298).

либо не находят своего отражения вообще, либо противоречат друг другу (табл. 1).

Так, в паспорте государственной программы РФ «Развитие здравоохранения» со сроком реализации 2018—2024 гг. представлена ее структура, которая объясняет взаимосвязь заявленных в ней целей с целевыми показателями входящих в ее состав федеральных проектов и ведомственных целевых программ. Однако взаимосвязь с национальными целями развития России, национальными проектами и целевыми показателями их достижения в структуре указанной государственной программы не раскрывается. Не представлена эта взаимосвязь и в паспортах других государственных программ.

Одним из целевых показателей для контроля достижения национальной цели «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей» к 2030 г. выступает показатель «Повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет». Однако ни государственная программа РФ «Развитие здравоохранения», ни национальные проекты «Демография» и «Здравоохранение», входящие в ее состав, указанный показатель не содержат. Заметим, что изначально ожидаемую продолжительность жизни планировалось повысить к 2030 г. до 80 лет, однако позднее данный показатель был скорректирован в меньшую сторону.

В паспорте национального проекта «Демография» запланировано увеличить к 2024 г. ожидаемую продолжительность здоровой жизни до 67 лет. Однако горизонты достижения национальных целей отличаются от горизонтов, указанных в национальных проектах (2030 г. и 2024 г. соответственно). Кроме того, понятия «ожидаемой продолжительности жизни» и «ожидаемой продолжительности здоровой жизни» различны как по своему содержанию, так и по методологии расчета показателей, их характеризующих.

Информация, представленная в паспортах национальных проектов, также вызывает вопросы к их разработчикам. Для некоторых целей в паспортах национальных проектов сформулированы соответствующие целевые показатели. Например, для контроля достижения такой цели национального проекта «Демография», как «Увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни до 67 лет» предлагается использовать целевой показатель «Снижение смертности населения старше трудоспособного возраста». Не совсем ясно, почему понятия «здоровая жизнь»¹⁴ связывают с

¹⁴ Приказом Росстата от 25.02.2019 № 95 утверждена методика расчета показателя «ожидаемая продолжительность здоровой жизни (лет)», для расчета которого ожидаемую продолжительность

трудоспособным возрастом¹⁵, ведь в трудоспособном возрасте у индивида могут быть выявлены заболевания, в том числе хронические, не влияющие на его способность к труду, либо индивид, будучи трудоспособным, не будет придерживаться принципов здорового образа жизни.

Некоторые целевые показатели не имеют привязки к конкретной цели реализации национального проекта, например, такой целевой показатель национального проекта «Демография», как «Увеличение суммарного коэффициента рождаемости». В национальном проекте «Здоровье» пять из двенадцати целевых показателей («Снижение смертности населения трудоспособного возраста», «Снижение смертности от болезней системы кровообращения», «Снижение смертности от новообразований» и др.) также не имеют привязки к целям национального проекта (табл. 1). И хотя для каждого из них установлено планируемое значение, основной методологический посыл стратегического менеджмента «Цель — показатель, контролирующий достижение цели», на наш взгляд, не реализован.

Для некоторых целевых показателей, призванных контролировать достижение национальных целей, не установлены конкретные значения. К примеру, не установлено значение для такого целевого показателя, как «Обеспечение устойчивого роста численности населения РФ» национальной цели «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей»¹⁶. Отметим, что в паспорте национального проекта «Демография» предусмотрен такой целевой показатель, как «Увеличение суммарного коэффициента рождаемости (до 1,7 детей на одну женщину к 2024 г.). Однако рост численности населения обеспечивается за счет превышения рождаемости над смертностью.

По нашему убеждению, между национальными целями и расходами государственного бюджета должна быть обеспечена строгая взаимосвязь, которая может быть представлена в виде логической цепочки: «Национальная цель — государственная программа РФ — национальный проект — федеральный проект — ведомственная целевая программа» и жизни необходимо скорректировать на состояние здоровья индивида. Данный индикатор представляет собой промежуток времени (годы, месяцы, дни), в течение которого, как ожидается, индивид будет обладать определенным состоянием здоровья, при неизменном уровне смертности и заболеваемости. В основе ожидаемой продолжительности здоровой жизни лежат возрастные показатели смертности и состояние здоровья человека.

¹⁵ В соответствии с прил. 6 к Федеральному закону от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», возраст, по достижении которого возникает право на страховую пенсию по старости, начиная с 2023 г. установлен для мужчин на уровне 65 лет, для женщин — 60 лет.

¹⁶ См.: Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

включенных в нее целевых показателей, позволяющих контролировать достижение заявленных целей, а, следовательно, и оценивать эффективность использования бюджетных ассигнований.

Источниками финансового обеспечения реализации национальных проектов выступают средства федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ, средства государственных внебюджетных фондов и внебюджетные источники (*табл. 2*).

В своем экспертном заключении на проект Федерального закона № 10227743-7 «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» декан экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, профессор А.А. Аузан отметил, что урезание государственного спроса в 2021 г. за счет сокращения расходов федерального бюджета на 6% в номинальном выражении (и на 9% в реальном) по сравнению с уровнем 2020 г. не может не сказаться на перспективах экономического восстановления после пандемии. В частности, в 2021—2022 гг. планируется сокращение расходов на реализацию национальных проектов по ряду направлений на 583 млрд руб. (10% от общего объема бюджетных ассигнований на эти цели)¹⁷.

Сокращение доходных поступлений в сочетании с необходимостью реализации антикризисных программ в условиях пандемии, вызванной COVID-19, послужили причиной кардинального перераспределения финансовых ресурсов в расходной части федерального бюджета. Так, в 2021 г. по сравнению с уровнем 2019 г. произошло сокращение объема расходов по разделу «Национальная оборона» на 64%, по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» — на 30%, а расходы на здравоохранение выросли в полтора раза. Нельзя не отметить и рост расходов на обслуживание государственного и муниципального долга (в 1,64 раза) (*табл. 3*). В связи с этим мы не можем согласиться с мнением профессора А.А. Аузана о том, что «проводимый в рамках федерального бюджета структурный маневр фактами не подтверждается»¹⁸. Вместе с тем объем бюджетных ассигнований в национальную экономику сложно назвать существенным. В 2021 г. на эти цели предусмотрен рост расходов по сравнению с уровнем 2019 г. только на 11%.

¹⁷ Официальный сайт экономического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова. URL: https://www.econ.msu.ru/science/News.20201028232501_2787/

¹⁸ Там же.

Финансовые ограничения в условиях пандемии COVID-19 вызывают справедливое опасение ученых и политиков многих стран мира в возможности достижения ЦУР-2030, под которые каждая страна разрабатывает национальные планы и ключевые национальные показатели с учетом диапазона своих возможностей, в первую очередь финансового характера и наиболее остро стоящих проблем социально-экономического развития.

На вопрос о том, как пандемия, вызванная новой коронавирусной инфекцией, повлияет на достижение целей ООН в области устойчивого развития, O. Gulseven, F.A. Harmoodi, M.A. Falasi, I. Alshomali справедливо отмечают, что COVID-19 поставил мир в тупик и послужил причиной задержки в прогрессе и реализации ЦУР. В частности, наблюдается очевидный регресс в отношении достижения ЦУР «Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте», поскольку люди избегают больниц, если в них нет крайней необходимости. Миллионы обучающихся при переходе на формат обучения «онлайн» столкнулись с существенными трудностями при освоении образовательных программ, что препятствует достижению ЦУР «Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех». Большинство стран столкнулось с проблемой роста безработицы, а стало быть, достижение ЦУР «Содействие неуклонному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех» тоже может быть отодвинуто на неопределенный срок. Уже сейчас очевидно, что в большей степени от пандемии пострадали занятые в сфере различного рода услуг и туризма. В международной практике и на национальном уровне принято оценивать экономический рост по динамике такого макроэкономического показателя, как ВВП, с падением которого в 2020 г. столкнулось большинство стран мира (табл. 4). Есть и положительные эффекты, связанные с распространением пандемии, в качестве которых ученые отмечают сокращение выбросов CO₂ в связи с падением экономической активности большинства секторов национальных экономик. Поэтому достижение ЦУР «Принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями» становится более реальным [13].

По мнению D.A. Zetsche и R. Consiglio кризис, вызванный COVID-19, может повернуть вспять положительную тенденцию развития последних 20 лет, что в принципе ставит под сомнение возможность достижения ЦУР-2030 и требует изменения принципов реализации политик в странах мира.

По оценкам ученых, в развивающихся странах от пандемии может погибнуть порядка 5,5 млн чел. [14].

С необходимостью пересмотра структуры расходов государственного бюджета и корректировкой государственной бюджетной и налоговой политики в условиях пандемии столкнулись практически все страны мира. Так, результаты проведенного опроса респондентов о предпочтительном распределении бюджета позволили D. Foremny, P. Sorribas-Navarro, J. Vall Castelló сделать вывод о том, что большинство граждан Испании убеждены в необходимости увеличения расходов на здравоохранение практически в два раза [15].

Исследователь D. Schleicher высказывает мысль о том, что в США экономический кризис, сопровождавший пандемию COVID-19, разрушил государственные и местные бюджеты, поскольку падение доходов бюджетов сопровождается ростом спроса на общественные товары и услуги [16].

Экономический шок и реакция правительства на COVID-19 в связи с ослаблением бюджета, по мнению T. Sainsbury и R. Breunig, подчеркивают слабые места в налоговой системе Австралии — ее сильную зависимость от прямого налогообложения (подходного и корпоративного налога), что требует проведения комплексной структурной налоговой реформы. Именно она должна стать центральным элементом усилий по управлению австралийской экономикой после коронавируса [17].

Результаты оценки влияния COVID-19 на отдельные отрасли и страны, а также возможные сценарные ситуации развития для 30 стран представлены в работе N. Fernandes [18]. Ученые W.J. McKibbin и R. Fernando в своем исследовании отмечают, что неопределенность экономических последствий пандемии затрудняет разработку соответствующих ответных мер макроэкономической политики. Рассмотренные W.J. McKibbin и R. Fernando семь различных сценариев развития новой коронавирусной инфекции позволяют им сделать вывод о том, что даже ограниченная вспышка COVID-19 может существенно повлиять на мировую экономику в краткосрочной перспективе. Масштаба затрат можно было бы избежать за счет увеличения инвестиций в системы общественного здравоохранения во всех странах, в особенности в тех, где они менее развиты, а плотность населения высока [19]. В своей работе P.K. Ozili и T. Agun высказывают мнение о том, что распространение коронавируса поставило мировую экономику на колени по следующим причинам. Во-первых, распространение COVID-19 стимулировало социальное дистанцирование,

которое привело к закрытию финансовых рынков, корпоративных офисов, предприятий и мероприятий. Во-вторых, экспоненциальная скорость распространения вируса и повышенная неуверенность в том, насколько тяжелой может стать ситуация, привели к бегству потребителей, инвесторов и международных торговых партнеров в безопасные условия потребления и инвестиций. Исследователи также отмечают, что высокие расходы на реализацию бюджетной политики в период пандемии в странах мира положительно повлияли на уровень экономической активности в отличие от роста числа подтвержденных случаев заболевания COVID-19, который существенного влияния на уровень экономической активности не оказал [20].

Основным препятствием к достижению ЦУР-2030 и разработанных на их основе ключевых национальных показателей выступает снижение финансовых возможностей правительств в связи с сокращением доходов бюджетов практически во всех странах мира. Россия в этом плане не является исключением. Ответной реакцией на усиление бюджетных ограничений, вызванных коронакризисом, послужили институциональные преобразования в системе органов Федерального казначейства, связанные с переходом начиная с 2021 г. к системе казначейских платежей и реализации технологии единого казначейского счета, что подробно изложено автором данной статьи в февральском номере журнала «Финансы и кредит» за 2021 г.¹⁹. Тем не менее консолидация всей бюджетной ликвидности страны на Едином казначейском счете не позволит решить проблему роста дефицита бюджетов.

В июле 2020 г. рейтинговое агентство «Эксперт РА» опубликовало информацию о реализации национальных проектов. Аналитики «Эксперт РА» справедливо отмечают, что большинство бюджетных ассигнований на реализацию национальных проектов еще до начала их инициации Президентом уже присутствовало в расходах федерального бюджета²⁰, а стало быть, они не являются принципиально новым направлением расходования бюджетных средств. Ситуация, на наш взгляд, очень схожа с перенаправлением финансовых потоков федерального бюджета из раздела «Межбюджетные трансферты» в раздел «Социальная политика» в ходе реформирования бюджетной классификации РФ в 2011 г., в результате чего

¹⁹ Глушакова О.В. Казначейская система России-2021: новые тренды развития в условиях усиления бюджетных ограничений // *Финансы и кредит*. 2021. Т. 27. № 2. С. 244–271.

²⁰ Официальный сайт рейтингового агентства «Эксперт РА». Национальные проекты: ожидания, результаты, перспективы. URL: https://raexpert.ru/researches/national_project_2020/

доля последнего в общем объеме расходов федерального бюджета выросла до 31,5%, а федеральный бюджет был признан «социальным»²¹.

Мониторингом национальных целей развития России и расходования средств федерального бюджета на реализацию национальных проектов занимается Счетная палата Российской Федерации. По состоянию на 01.11.2020 исполнение расходов по национальным проектам за счет средств федерального бюджета составило всего 70,2% от запланированного объема бюджетных ассигнований (1,6 трлн руб. из 2,2 трлн руб. соответственно)²². В 2019 г. процент исполнения расходов на национальные проекты был значительно выше — 91,4% (1,6 трлн руб. из 1,75 трлн руб. соответственно)²³.

В целом информацию о национальных проектах и входящих в них федеральных проектах можно получить:

- 1) на едином портале бюджетной системы РФ «Электронный бюджет»;
- 2) из паспортов национальных проектов, размещенных в справочно-правовой системе «КонсультантПлюс»;
- 3) на официальном сайте Счетной палаты РФ (о национальных проектах в целом);
- 4) в части федеральной доли — из законов о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период и из законов об исполнении федерального бюджета за очередной финансовый год.

Анализ и сопоставление информации об объемах финансирования национальных проектов, в том числе финансирование за счет средств федерального бюджета (табл. 2), позволяет сделать вывод о том, что данные, представленные на едином портале бюджетной системы РФ, в паспортах проектов, а также на официальном сайте Счетной палаты РФ,

²¹ Значительное «утяжеление» раздела «Социальная политика» обусловлено тем, что с 2011 г. в его рамках отражаются межбюджетные трансферты, передаваемые бюджетам Пенсионного фонда РФ и Фонда социального страхования РФ. Кроме того, в этот раздел включена значительная часть расходов социального характера, например таких, как детские пособия, различные компенсационные выплаты инвалидам, ветеранам, гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и др., которые в 2011 г. были выведены из раздела «Межбюджетные трансферты». А это означает, что социальную направленность федеральному бюджету 2011 г. придал факт перераспределения бюджетных расходов в рамках разделов.

²² Официальный сайт Счетной палаты РФ. URL: <https://ach.gov.ru/audit-national/ispolnenie-raskhodov-byudzheta-na-natsproekty-za-10-mesyatsev-sostavilo-70>

²³ Официальный сайт Счетной палаты РФ. URL: <https://ach.gov.ru/audit-national/na-natsproekty-v-2019-godu-bylo-zatracheno-91-45-zaplanirovannykh-sredstv>

существенно различаются. Если принимать во внимание то, что Счетная палата РФ выступает высшим органом финансового контроля в РФ, есть все основания доверять информации об объемах финансирования и исполнении национальных проектов, размещенной на ее официальном сайте.

В целом же необходимо признать, что для неподготовленного пользователя, к сожалению, нет ресурса, на котором бы размещалась достоверная информация об объемах бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию национальных проектов с учетом бюджетных корректировок (которые, например, были сделаны в 2020 и 2021 гг. в ситуации коронакризиса). Таковым по замыслу должен являться Единый портал бюджетной системы РФ «Электронный бюджет», призванный обеспечить реализацию принципа прозрачности (открытости) бюджетных данных для широкого круга заинтересованных пользователей²⁴. Обращаться неподготовленному пользователю к таким источникам, как законы о федеральном бюджете и отчеты об исполнении федерального бюджета весьма затруднительно, поскольку объем информации, подлежащей анализу и агрегации, весьма значителен и требует специальных знаний. Так, только национальный проект «Демография» включает в себя пять федеральных проектов и предусматривает 22 участника федерального и 56 участников регионального уровней. Национальный проект «Здравоохранение» включает в себя восемь федеральных проектов, количество участников федерального и регионального уровней аналогично национальному проекту «Демография».

В целом если сравнивать данные паспортов национальных проектов и данные Счетной палаты РФ (табл. 2), то можно сделать вывод о том, что в 2020 г. были секвестированы расходы федерального бюджета по таким национальным проектам, как «Производительность труда и поддержка занятости» (–2,2 млрд руб.); «Международная кооперация и экспорт» (–10,2 млрд руб.); «Цифровая экономика» (–15 млрд руб.); «Экология» (–24,6 млрд руб.). Таким образом, достижение экологической составляющей ЦУР-2030 и связанных с нею национальных целей «Комфортная и безопасная среда для жизни» и «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей» отодвигаются на неопределенный срок. Ситуация усугубляется еще и тем, что, как и в 2020 г., при исполнении федерального бюджета за 2021 г. идет существенный провал практически по всей группе нефтегазовых доходов

²⁴ Распоряжение Правительства РФ от 20.07.2011 № 1275-р «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами».

федерального бюджета (*табл. 5*), за исключением НДС на газовый конденсат и вывозных таможенных пошлин на газ природный.

Ситуация, вызванная COVID-19, повлекла за собой высокий уровень неопределенности в реализации ЦУР-2030, а также связанных с ними программ и политик из-за возобновляющихся локдаунов во многих странах мира. Преодолеть ее позволит только перенаправление финансовых потоков в системы здравоохранения, проведение широкомасштабных научных исследований, посвященных борьбе с коронавирусной инфекцией, и массовая вакцинация людей.

Таблица 1**Анализ взаимосвязи целевых показателей национальных целей развития России и целевых показателей национальных проектов (фрагмент)****Table 1****An analysis of the correlation between target indicators of Russia's national development goals and those of national projects: an excerpt**

Вид	Название	Целевые показатели
Национальная цель до 2030 г.	Сохранение населения, здоровье и благополучие людей	Обеспечение устойчивого роста численности населения Российской Федерации. Повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет. Снижение уровня бедности в два раза по сравнению с показателем 2017 г. Увеличение доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, до 70%
Государственная программа Российской Федерации	Развитие здравоохранения на период 2018—2024 гг.	Цель 1. Снижение к 2024 г. смертности в трудоспособном возрасте до 350 случаев на 100 тыс. чел. населения. Цель 2. Снижение к 2024 г. смертности от болезней системы кровообращения до 450 случаев на 100 тыс. населения. Цель 3. Снижение к 2024 г. смертности от новообразований, в том числе от злокачественных, до 185 случаев на 100 тыс. населения. Цель 4. Снижение к 2024 г. младенческой смертности до 4,5 случая на 1 тыс. родившихся живыми
Национальный проект	Демография (с 1 января 2019 г. до 31 декабря 2024 г.)	Цель 1. Увеличить ожидаемую продолжительность здоровой жизни до 67 лет. Целевые показатели: – снижение смертности населения старше трудоспособного возраста (на 1 000 человек населения соответствующего возраста) (до 36,1 к 2024 г.); – увеличение суммарного коэффициента рождаемости (до 1,7 детей на 1 женщину к 2024 г.). Цель 3. Увеличение доли граждан, ведущих здоровый образ жизни. Целевые показатели: – обращаемость в медицинские организации по вопросам здорового образа жизни (тыс. чел.) (2 997 тыс. чел. к 2024 г.); – число лиц, которым рекомендованы индивидуальные планы по здоровому образу жизни (паспорта здоровья), в центрах здоровья (млн чел.); – доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом (55% к 2024 г.)
	Здравоохранение	Общие целевые показатели: – снижение смертности населения трудоспособного возраста (до 350 случаев на 100 тыс. населения); – снижение смертности от болезней системы кровообращения (до 450 случаев на 100 тыс. населения); – снижение смертности от новообразований, в том числе от злокачественных (до 185 случаев на 100 тыс. населения); – снижение младенческой смертности (до 4,5 случая на 1 тыс. родившихся детей). Цель 5. Ликвидация кадрового дефицита в медицинских организациях, оказывающих первичную медико-санитарную помощь. Целевые показатели:

- укомплектованность врачебных должностей в подразделениях, оказывающих медицинскую помощь в амбулаторных условиях (физическими лицами при коэффициенте совместительства 1,2), %;
 - укомплектованность должностей среднего медицинского персонала в подразделениях, оказывающих медицинскую помощь в амбулаторных условиях (физическими лицами при коэффициенте совместительства 1,2), %;
 - число специалистов, вовлеченных в систему непрерывного образования медицинских работников, в том числе с использованием дистанционных образовательных технологий (тыс. чел.).
- Цель 6. Обеспечение охвата всех граждан профилактическими медицинскими осмотрами не реже одного раза в год. Целевые показатели:
- охват всех граждан профилактическими медицинскими осмотрами, %;
 - увеличение доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, до 70%.
- Цель 7. Обеспечение оптимальной доступности для населения (в том числе для жителей населенных пунктов, расположенных в отдаленных местностях) медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь. Целевой показатель: число населенных пунктов с численностью населения свыше 100 человек до 2 000 человек, по данным геоинформационной системы Минздрава России, находящихся вне зоны доступности от медицинской организации или ее структурного подразделения, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, единиц.
- Цель 8: оптимизация работы медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, сокращение времени ожидания в очереди при обращении граждан в указанные медицинские организации, упрощение процедуры записи на прием к врачу. Целевые показатели:
- доля медицинских организаций, участвующих в создании и тиражировании «Новой модели медицинской организации, оказывающей первичную медико-санитарную помощь» от общего количества медицинских организаций, оказывающих данный вид помощи, %;
 - увеличение объема экспорта медицинских услуг не менее чем в четыре раза по сравнению с 2017 г. (до 1 млрд долл. США в год)
-

Источник: авторская разработка на основе справочно-правовой системы КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/>

Source: Authoring based on ConsultantPlus legal database.
URL: <http://www.consultant.ru/> (In Russ.)

Таблица 2**Источники финансового обеспечения реализации национальных проектов в 2019—2024 гг., млрд руб.****Table 2****Sources of financial aid to national projects in 2019–2024, billion RUB**

Наименование национального проекта	Источники финансового обеспечения	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Итого
Производительность труда и поддержка занятости, всего (данные портала Электронный бюджет — ЭБ)	ФБ, КБС РФ, ВИ	8,3	9,5	10,2	11,1	11,6	12,2	62,9
В том числе средства федерального бюджета (ЭБ)		6,2	8	8,8	9,5	10,1	10,7	53,3
Данные паспорта проекта, всего		7,3	8	8	8,8	9,1	9,5	50,7
В том числе средства федерального бюджета		7,1	6,9	6,9	7,5	7,8	8,2	44,4
Данные Счетной палаты РФ (средства федерального бюджета)		7,1 (87,1%)	4,7 (65%)	—	—	—	—	—
Культура, всего (ЭБ)	ФБ, КБС РФ	21,5	17,8	20,8	23,8	22,6	21	127,5
В том числе средства федерального бюджета (ЭБ)		14	17,3	20,3	23,2	21,9	20,4	117,1
Данные паспорта проекта, всего		15	15,2	18,3	21,3	22,5	21	113,3
В том числе средства федерального бюджета		14,2	14,7	17,8	20,7	21,9	20,4	109,7
Данные Счетной палаты РФ (средства федерального бюджета)		14,2 (99%)	16,1 (67%)	—	—	—	—	—
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, всего (ЭБ)	ФБ, КБС РФ, ВИ	65,6	72,6	56,1	100,4	108	89,8	491,3
В том числе средства федерального бюджета (ЭБ)		47,8	65,6	47,5	87,9	94,2	75,6	418,6
Данные паспорта проекта, всего		69,4	45,9	60,4	108,6	107,7	89,6	481,6
В том числе средства федерального бюджета		61,8	38,5	51,3	95,7	93,8	75,2	416,3
Данные Счетной палаты РФ (средства федерального бюджета)		60,6 (93,1%)	64,8 (75,7%)	—	—	—	—	—
Наука, всего (ЭБ)	ФБ, ВИ	50,5	59,6	76,4	106,9	148	188,4	629,8
В том числе средства федерального бюджета		37,7	40,5	55	76,3	97,8	91,3	398,6

(ЭБ)								
Данные паспорта проекта, всего		49,7	62,1	76,5	111	148,1	188,5	635,9
В том числе средства федерального бюджета		37	43	55,1	80,4	97,9	91,4	404,8
Данные Счетной палаты РФ (средства федерального бюджета)		37,9 (99,1%)	45,6 (69,8%)	—	—	—	—	—
Образование, всего (ЭБ)	ФБ, КБС	106,8	145,6	194,2	175,7	130,1	134,5	887
В том числе средства федерального бюджета (ЭБ)	РФ, ВИ	98,5	132,5	182,6	164,2	119,5	123,9	821,2
Данные паспорта проекта, всего		116,6	132,7	143,5	129,3	128,9	133,3	784,3
В том числе средства федерального бюджета		106,2	122,7	133,3	119,2	118,8	123,1	723,3
Данные Счетной палаты РФ (средства федерального бюджета)		108,4 (91%)	132,4 (58,8%)	—	—	—	—	—
Международная кооперация и экспорт, всего (ЭБ)	ФБ, КБС РФ	78,3	78,4	133,3	227,8	214,3	179,1	911,2
В том числе средства федерального бюджета (ЭБ)		78,2	78,4	133,3	227,8	214,3	179,1	911,2
Данные паспорта проекта, всего		91	79,4	128,9	233,5	226,2	197,8	956,8
В том числе средства федерального бюджета		91	79,4	128,9	233,5	226,2	197,8	956,8
Данные счетной палаты РФ (средства федерального бюджета)		87,7 (89,1%)	69,2 (66,9%)	—	—	—	—	—
Жилье и городская среда, всего (ЭБ)	ФБ, КБС	117,6	133,1	131,3	225,6	231,3	228,9	1 067,8
В том числе средства федерального бюджета (ЭБ)	РФ, ВИ	98,8	119,8	108,4	189,1	193,1	190	899,2
Данные паспорта проекта, всего		124,2	125	131,3	225,6	231,3	228,9	1 066,3
В том числе средства федерального бюджета		105,3	105,3	108,4	189,1	193	190	891,1
Данные Счетной палаты РФ (средства федерального бюджета)		105,3 (93,8%)	168,9 (52,2%)	—	—	—	—	—
Здравоохранение, всего (ЭБ)	ФБ, БГВФ, КБС	178,5	339	270,3	279,7	236,7	235,5	1 539,7
В том числе средства федерального бюджета (ЭБ)		157,1	316,4	252,6	262,4	218,6	217,5	1 424,6
Данные паспорта проекта*		н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д
Данные Счетной палаты РФ (средства федерального бюджета)		160,3 (98%)	306,7 (73,7%)	—	—	—	—	—
Цифровая экономика, всего (ЭБ)	ФБ, КБС, ВИ	136,7	116	305,5	425,8	388,9	331,5	1 704,4
В том числе средства федерального бюджета		74,4	91,1	184,1	264,5	239,2	204,3	1 057,6

(ЭБ)								
Данные паспорта проекта, всего		183,4	452,3	301,4	258	233,4	198,6	1 627,1
В том числе средства федерального бюджета		108	123,7	177,9	258	233,4	198,6	1 099,6
Данные Счетной палаты РФ (средства федерального бюджета)		100,7 (73,3%)	108,7	—	—	—	—	—
Демография, всего (ЭБ)	ФБ, БГВФ,	528,3	731	851,4	876,3	495,4	464,6	3 947
В том числе средства федерального бюджета (ЭБ)	КБС	498,4	705,3	825,3	850,8	474,2	441,8	3 795,8
Данные паспорта проекта, всего		544,8	556,2	559,5	506,9	483,5	454,4	3 105,3
В том числе средства федерального бюджета		517,1	532,4	538,2	487,5	463,9	434,3	2 973,4
Данные Счетной палаты РФ (средства федерального бюджета)		522 (95,5%)	719,9 (86,2%)	—	—	—	—	—
Экология, всего (ЭБ)	ФБ, КБС, ВИ	211,1	559,8	682,1	902,9	896,4	845,5	4 097,8
В том числе средства федерального бюджета (ЭБ)		36,9	63	124,8	152,9	152,9	123,2	653,7
Данные паспорта проекта, всего		221,5	528,7	659,2	892,3	889,6	849,8	4 041
В том числе средства федерального бюджета		60,7	90,8	127,2	146,9	152,1	123,4	701,1
Данные Счетной палаты РФ (средства федерального бюджета)		55,6 (66,3%)	66,2 (53,7%)	—	—	—	—	—
Безопасные и качественные автомобильные дороги, всего (ЭБ)	ФБ, КБС, ВИ	1 007,8	664,9	641,4	782,7	880,1	988,5	4 965,4
В том числе средства федерального бюджета (ЭБ)		138,3	156,6	70,3	23,9	23,2	22,4	434,7
Данные паспорта, всего		647,3	686,5	802,2	780,2	877,6	985,9	4 779,7
В том числе средства федерального бюджета		129,7	104,3	137,4	23,9	23,2	22,4	440,9
Данные счетной палаты РФ (средства федерального бюджета)		142,3 (97,1%)	156,8 (63,8%)	—	—	—	—	—
Комплексный план модернизации расширения магистральной инфраструктуры, всего (ЭБ)	ФБ, КБС, ВИ	647,1	999,4	1 216,4	1 408,3	1 576,6	1 256,7	7 104,5
В том числе средства федерального бюджета (ЭБ)		294,1	383,5	416,4	675	685,9	610,5	3 065,4
Данные паспорта, всего **		—	—	—	—	—	—	—
Данные Счетной палаты РФ (средства федерального бюджета)		347,8 (88%)	364,2 (64,8%)	—	—	—	—	—

ФБ — федеральный бюджет.

БГВФ — бюджеты государственных внебюджетных фондов.

КБС — консолидированный бюджет субъекта РФ.

ВИ — внебюджетные источники.

* В паспорте национального проекта «Здравоохранение» источники финансового обеспечения его реализации с разбивкой по годам не представлены.

** В справочно-правовой системе КонсультантПлюс паспорт комплексного плана не представлен.

Источник: авторская разработка по данным: справочно-правовой системы КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/>; единого портала бюджетной системы РФ «Электронный бюджет». URL: <http://budget.gov.ru/>; официального сайта Счетной палаты РФ. URL: <https://ach.gov.ru/>

Source: Authoring based on ConsultantPlus legal database. URL: <http://www.consultant.ru/> (In Russ.); Unified webportal of the budgetary system of the Russian Federation – Electronic Budget. URL: <http://budget.gov.ru/> (In Russ.); Official website of the Accounts Chamber of the Russian Federation. URL: <https://ach.gov.ru/> (In Russ.)

Таблица 3

Изменение структуры расходов федерального бюджета в 2018 — 2021 гг.

Table 3

Changes in the structure of federal budgetary expenditures, 2018–2021

Номер и наименование раздела расходов бюджетной классификации РФ	2018 г., факт, тыс. руб.	2018 г., % от общего объема расходов по разделам	2019 г., факт, тыс. руб.	2019 г., % от общего объема расходов по разделам
01 Общегосударственные вопросы	1 257 118 684	7,52	1 363 539 312,9	7,49
02 Национальная оборона	2 827 008 371	16,92	2 997 446 845,9	16,46
03 Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1 971 582 482,5	11,8	2 083 237 610,4	11,44
04 Национальная экономика	2 402 087 959,4	14,37	2 827 076 846,5	15,52
05 Жилищно-коммунальное хозяйство	148 786 277,4	0,89	282 177 229,7	1,55
06 Охрана окружающей среды	148 786 277,4	0,89	197 553 223,1	1,08
07 Образование	722 619 282,3	4,32	826 506 685,9	4,54
08 Культура, кинематография	94 850 267,1	0,57	122 370 631,4	0,67
09 Здравоохранение	537 311 543,7	3,21	712 974 917	3,91
10 Социальная политика	4 581 795 373,4	27,41	4 882 820 398,3	26,81
11 Физическая культура и спорт	64 019 611,7	0,38	81 405 425,5	0,45
12 Средства массовой информации	88 448 655,3	0,53	103 499 929,5	0,57
13 Обслуживание государственного и муниципального долга	805 974 636,2	4,82	730 768 809,7	4,01
14 Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы РФ	1 095 421 321,8	6,55	1 003 139 617,1	5,51

Всего расходов по разделам БК	16 713 002 710,4	100	18 214 517 482,9	100
Всего доходов	19 454 369 032	—	20 188 796 808,5	—
Сбалансированность	2 741 366 321,6	—	1 974 279 325,6	—
Всего расходов (ст. 1 ФЗ*)	16 713 002 710,4	—	18 214 517 482,9	—
Нераспределенный резерв	—	—	—	—

Продолжение таблицы

Номер и наименование раздела расходов бюджетной классификации РФ	2020 г., план, тыс. руб.	2020 г., % от общего объема расходов по разделам	2021 г., план, тыс. руб.	2021 г., % от общего объема расходов по разделам
01 Общегосударственные вопросы	1 457 382 963,9	8,98	1 484 615 188,3	8,13
02 Национальная оборона	1 054 685 471,1	6,5	1 080 781 842,4	5,92
03 Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1 485 746 160,7	9,15	1 532 364 524,4	8,39
04 Национальная экономика	2 539 805 865,6	15,65	3 140 374 162,8	17,2
05 Жилищно-коммунальное хозяйство	257 608 720,3	1,59	322 454 166,1	1,77
06 Охрана окружающей среды	343 784 626,4	2,12	335 601 994,2	1,84
07 Образование	887 458 180,4	5,47	1 078 576 079,8	5,91
08 Культура, кинематография	144 185 101,5	0,89	137 558 900	0,75
09 Здравоохранение	996 114 896,8	6,14	1 123 338 370,5	6,15
10 Социальная политика	4 990 398 387,7	30,74	5 576 345 693	30,54
11 Физическая культура и спорт	74 494 411,1	0,46	69 216 545,3	0,38
12 Средства массовой информации	94 310 538,5	0,58	102 397 682	0,56
13 Обслуживание государственного и муниципального долга	896 955 509,1	5,53	1 203 852 681,3	6,59
14 Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы РФ	1 010 163 534,7	6,22	1 074 191 872,2	5,88
Всего расходов по разделам БК	16 233 094 367,8	100	18 261 669 702,3	100
Всего доходов	20 593 572 876,8	—	18 765 101 678,2	—
Сбалансированность	927 582 991,2	—	-2 754 966 462,3	—
Всего расходов (ст. 1 ФЗ*)	19 665 989 885,6	—	21 520 068 140,5	—
Нераспределенный резерв	3 432 895 517,8	—	3 258 398 438,2	—

* Федеральный закон «О Федеральном бюджете» на очередной финансовый год.

Источник: авторская разработка на основе справочно-правовой системы
КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/>

Source: Authoring based on ConsultantPlus legal database. URL: <http://www.consultant.ru/>
(In Russ.)

Таблица 4**Динамика реального объема валового внутреннего продукта в некоторых странах мира, %****Table 4****Trends in real GDP in some countries, percentage points**

Страна	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	III квартал 2020 г. к III кварталу 2019 г., в %
Россия	0,2	1,8	2,5	1,3	-3,6
Бразилия	-3,3	1,3	1,3	1,1	-11,4*
Германия	2,2	2,6	1,3	0,6	-4,2
Индия	9	6,6	6,8	4,9	-23,5*
Италия	1,3	1,7	0,8	0,3	-4,7
Канада	1	3,2	2	1,7	-4,6
Китай	6,8	6,9	6,7	6,1	4,9
Великобритания	1,9	1,9	1,3	1,5	-9,6
США	1,7	2,3	3	2,2	-2,9
Франция	1,1	2,3	1,8	1,5	-4,3
ЮАР	0,4	1,4	0,8	0,2	-17,2*
Япония	0,5	2,2	0,3	0,7	-5,9

* II квартал 2020 г. ко II кварталу 2019 г., %

Источник: официальный сайт Федеральной службы государственной статистики.

URL: https://rosstat.gov.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d02/216.htm

Source: Official site of the Federal State Statistics Service.

URL: https://rosstat.gov.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d02/216.htm (In Russ.)**Таблица 5****Исполнение федерального бюджета по налоговым доходам по состоянию на 16.03.2021, млрд руб.****Table 5****The performance of the federal budget in terms of tax revenues as of March 16, 2021, billion RUB**

Показатель	Прогноз	Исполнено	Процент исполнения, %	Процент исполнения к прошлому году, %	Доля доходов в общем объеме, прогноз	Доля доходов в общем объеме, исполнено
Всего доходов	18 765,1	3 325,6	17,7	+6,3	100	100
Налог на прибыль организаций	1 197,8	123,6	10,3	-2,6	6,4	3,7
НДС на товары, реализуемые на территории РФ	4 475,7	811,2	18,1	+37	23,9	24,4
Акцизы по подакцизным товарам, производимым на территории РФ	843,1	91,4	10,8	+34,5	4,5	+2,7
НДС на товары, ввозимые на территорию РФ	2 855,2	558,3	19,6	+31,3	15,2	16,8
НДПИ на нефть	3 507,2	717,1	20,4	-18,3	18,7	21,6
НДПИ на газ	499,9	90,1	18	-10,8	2,7	2,7
НДПИ на газовый конденсат	205,7	30,8	15	+15,3	1,1	0,9

Налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья	636,7	-0,2	0	-29 499,4	3,4	0
Вывозные таможенные пошлины на нефть сырую	429,7	84,3	19,6	-49	2,3	2,5
Вывозные таможенные пошлины на газ природный	593,6	136,3	23	+43,3	3,2	4,1
Вывозные таможенные пошлины на товары, выработанные из нефти	222,8	53,1	23,8	-33,1	1,2	1,6
Доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим РФ	292,6	0,1	0	-76,7	1,6	0
Доходы от управления средствами ФНБ	211,8	3,5	1,6	-22,9	1,1	0,1
Утилизационный сбор	459,2	59,6	613	+4,7	2,4	1,8
Прочие доходы	2 082,2	521,3	25	+10,7	11,1	15,7

Источник: Единый портал бюджетной системы Российской Федерации.

URL: <http://budget.gov.ru/>

Source: Unified webportal of the budgetary system of the Russian Federation.

URL: <http://budget.gov.ru/> (In Russ.)

Список литературы

1. Panda R., Sethi M., Agrawal S. Sustainable Development Goals and India: A Cross-Sectional Analysis. *OIDA International Journal of Sustainable Development*, 2018, vol. 11, no. 11, pp. 79–90. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=33080741/>
2. Huck W., Kurkin C. The UN Sustainable Development Goals (SDGs) in the Transnational Multilevel System. *Heidelberg Journal of International Law (HJIL)/ Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)*, 2018, vol. 2, pp. 375. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3273899>
3. Voegtlin C., Scherer A.G. Responsible Innovation and the Innovation of Responsibility: Governing Sustainable Development in a Globalized World. *Journal of Business Ethics*, 2017, vol. 143, pp. 227–243. URL: <https://doi.org/10.1007/s10551-015-2769-z>
4. Sachs J.D., Woo W.T., Yoshino N., Taghizadeh-Hesary F. Why Is Green Finance Important? *ADB Working Paper*, 2019, vol. 917. URL: <https://www.adb.org/publications/why-green-finance-important>

5. *Лисковецкая Т.П., Мальсагова Р.Г.* Оценка продовольственной безопасности в системе мониторинга целей устойчивого развития в Российской Федерации // Региональная экономика: теория и практика. 2021. Т. 19. № 1. С. 72—92. URL: <https://doi.org/10.24891/re.19.1.72>
6. *Davydov V.M.* Enfoques conceptuales para interpretar la problemática del desarrollo sostenible. *Iberoamerica*, 2020, no. 4, pp. 5—23. URL: <https://doi.org/10.37656/s20768400-2020-4-01>
7. *Сахаров А.Г., Колмар О.И.* Перспективы реализации целей устойчивого развития ООН в России // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2019. Т. 14. № 1. С. 189—206. URL: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2019-01-11>
8. *Саямов Ю.Н., Теплов И.О.* ЮНЕСКО и цели устойчивого развития ООН // Вестник Белгородского университета кооперации, экономики и права. 2020. № 4. С. 96—106.
9. *Харитонова Е.М.* Роль прогнозных исследований в деятельности по достижению целей в области устойчивого развития ООН // Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН. 2019. № 2. С. 12—22. URL: <https://doi.org/10.20542/afij-2019-2-12-22>
10. *Цветков В.А., Дудин М.Н.* Сценарии развития глобальной экономики и основных центров экономического притяжения после окончания пандемии COVID-19 (OECD, BRICS, ASEAN, Лига арабских государств) // Проблемы рыночной экономики. 2020. № 2. С. 6—22. URL: <https://doi.org/10.33051/2500-2325-2020-2-6-22>
11. *Родыгина Н.Ю., Мусихин В.И.* Влияние COVID-19 на экономики развивающихся стран и стран с низким уровнем дохода // Российский внешнеэкономический вестник. 2020. № 9. С. 27—41. URL: <https://doi.org/10.24411/2072-8042-2020-10089>
12. *Гуреева М.А.* Коронавирус как особая точка бифуркации глобального социоисторического процесса и экономическая безопасность России // Экономические системы. 2020. Т. 13. № 2. С. 66—76.
13. *Gulseven O., Al Harmoodi F., Al Falasi M., ALshomali I.* How the COVID-19 Pandemic will Affect the UN Sustainable Development Goals? *Discover Sustainability*, 2021, vol. 2. URL: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3592933>
14. *Zetzsche D.A., Consiglio R.* One Million or One Hundred Million Casualties? – The Impact of the COVID-19 Crisis on the Least Developed

and Developing Countries. *University of Luxembourg, Law Working Paper Series*, 2020, vol. 2020-008. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3597657>

15. *Foremny D., Sorribas-Navarro P., Vall Castelló J.* Living at the Peak: Health and Public Finance During the COVID-19 Pandemic. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3578483>
16. *Schleicher D.* Hands On! Part I: The Trilemma Facing the Federal Government During State and Local Budget Crises. Yale Law School, Public Law Research Paper Forthcoming, 2020. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3649278>
17. *Sainsbury T., Breunig R.V.* COVID-19 Has Exposed the Weaknesses in the Australian Tax System: Tax Reform Will Be Required for Recovery. *Tax and Transfer Policy Institute – Working paper*, 2020, vol. 10/2020. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3632675>
18. *Fernandes N.* Economic Effects of Coronavirus Outbreak (COVID-19) on the World Economy. *IESE Business School Working Paper*, 2020, no. WP-1240-E. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3557504>
19. *McKibbin W.J., Fernando R.* The Global Macroeconomic Impacts of COVID-19: Seven Scenarios. *CAMA Working Paper*, 2020, no. 19/2020. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3547729>
20. *Ozili P.K., Arun T.* Spillover of COVID-19: Impact on the Global Economy. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3562570>

Информация о конфликте интересов

Я, автор данной статьи, со всей ответственностью заявляю о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

ON THE RELATIONSHIP BETWEEN RUSSIA'S NATIONAL DEVELOPMENT GOALS AND BUDGETARY SPENDING – THE ATTAINABILITY OF THE GOALS DURING THE COVID-19 PANDEMIC

Ol'ga V. GLUSHAKOVA

Siberian State Industrial University (SibSIU),
Novokuznetsk, Russian Federation
trinity@ktk.company
<https://orcid.org/0000-0002-9268-415X>

Article history:

Article No. 159/2021
Received 25 Mar 2021
Received in revised form 12 April 2021
Accepted 26 April 2021
Available online 29 July 2021

JEL classification:

H21, H50, H61, H62

Keywords: national goal, governmental program of Russia, national project, target indicator, COVID-19

Abstract

Subject. The article discusses target indicators of national development goals of Russia, governmental programs, national projects, and priorities of budgetary finance during the COVID-19 pandemic.

Objectives. The study traces a correlation between national development goals of Russia and national projects as structural constituents of governmental programs. The article also investigates opportunities for attaining the national goals during the coronavirus crisis.

Methods. The study relies upon systems and institutional approaches. I also resorted to the analysis, synthesis, comparison.

Results. Target indicators of national goals and national projects were found to have no logic relationship in some cases, with quantitative indices being neglected or contradictory at all, thus making it difficult to evaluate the efficiency of budgetary spending. I detected considerable structural shifts in expenditures of the federal budget from 2020, since financial resources should be optimized due to growing budgetary restrictions.

Conclusions and Relevance. The efficiency of budgetary spending can be adequately evaluated only if there is a firm logic correlation and quantitative consistency between target indicators of the national development goals of Russia and those of national projects as part of the Russian governmental programs, which serve as a financial vehicle of the national goals. The findings can be used by those involved into the budgetary process throughout all levels when planning budgetary expenditures.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2021

Please cite this article as: Glushakova O.V. On the Relationship Between Russia's National Development Goals and Budgetary Spending – The Attainability of the Goals During the COVID-19 Pandemic. *Finance and Credit*, 2021, vol. 27, iss. 7, pp. 1444–1475. <https://doi.org/10.24891/fc.27.7.1444>

References

1. Panda R., Sethi M., Agrawal S. Sustainable Development Goals and India: A Cross-Sectional Analysis. *OIDA International Journal of Sustainable Development*, 2018, vol. 11, no. 11, pp. 79–90.
URL: <https://ssrn.com/abstract=33080741/>
2. Huck W., Kurkin C. The UN Sustainable Development Goals (SDGs) in the Transnational Multilevel System. *Heidelberg Journal of International Law (HJIL)/ Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)*, 2018, vol. 2, p. 375. URL: <https://ssrn.com/abstract=3273899>
3. Voegtlin C., Scherer A.G. Responsible Innovation and the Innovation of Responsibility: Governing Sustainable Development in a Globalized World. *Journal of Business Ethics*, 2017, vol. 143, pp. 227–243.
URL: <https://doi.org/10.1007/s10551-015-2769-z>
4. Sachs J.D. Woo W.T., Yoshino N., Taghizadeh-Hesary F. Why Is Green Finance Important? *ADB Working Paper*, 2019, vol. 917.
URL: <https://www.adb.org/publications/why-green-finance-important>
5. Liskovetskaya T.P., Mal'sagova R.G. [Assessing the food security of the Russian Federation in the sustainable development goals monitoring system]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika = Regional Economy: Theory and Practice*, 2021, vol. 19, no. 1, pp. 72–92. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.24891/re.19.1.72>
6. Davydov V.M. Enfoques conceptuales para interpretar la problemática del desarrollo sostenible. *Iberoamerica*, 2020, no. 4, pp. 5–23.
URL: <https://doi.org/10.37656/s20768400-2020-4-01>
7. Sakharov A.G., Kolmar O.I. [Prospects of implementation of the UN SDG in Russia]. *Vestnik mezhdunarodnykh organizatsii: obrazovanie, nauka, novaya ekonomika = International Organisations Research Journal*, 2019, vol. 14, no. 1, pp. 189–206. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2019-01-11>
8. Sayamov Yu.N., Teplov I.O. [UNESCO and the UN Sustainable Development Goals]. *Vestnik Belgorodskogo universiteta kooperatsii, ekonomiki i prava = Bulletin of Belgorod University of Cooperation, Economics and Law*, 2020, no. 4, pp. 96–106. (In Russ.)
9. Kharitonova E.M. [The role of forecasting studies in the UN sustainable development goals agenda]. *Analiz i prognoz. Zhurnal IMEMO RAN =*

Analysis and Forecast. IMEMO Journal, 2019, no. 2, pp. 12–22. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.20542/afij-2019-2-12-22>

10. Tsvetkov V.A., Dudin M.N. [Scenarios for the development of the global economy and major centers of economic attraction after the end of the COVID-19 pandemic (OECD, BRICS, ASEAN, League of Arab States)]. *Problemy rynochnoi ekonomiki = Market Economy Problems*, 2020, no. 2, pp. 6–22. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.33051/2500-2325-2020-2-6-22>
11. Rodygina N.Yu., Musikhin V.I. [COVID-19 impact on developing and poorer economies]. *Rossiiskii vneshneekonomicheskii vestnik = Russian Foreign Economic Bulletin*, 2020, no. 9, pp. 27–41. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.24411/2072-8042-2020-10089>
12. Gureeva M.A. [Coronavirus as a special point of bifurcation of the global socio-historical process and the economic security of Russia]. *Ekonomicheskie sistemy = Economic Systems*, 2020, vol. 13, no. 2, pp. 66–76. (In Russ.)
13. Gulseven O., Al Harmoodi F., Al Falasi M., ALshomali I. How the COVID-19 Pandemic will Affect the UN Sustainable Development Goals? *Discover Sustainability*, 2021, vol. 2. URL: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3592933>
14. Zetsche D.A., Consiglio R. One Million or One Hundred Million Casualties? – The Impact of the COVID-19 Crisis on the Least Developed and Developing Countries. *University of Luxembourg, Law Working Paper Series*, 2020, vol. 2020-008. URL: <https://ssrn.com/abstract=3597657>
15. Foremny D., Sorribas-Navarro P., Vall Castelló J. Living at the Peak: Health and Public Finance During the Covid-19 Pandemic.
URL: <https://ssrn.com/abstract=3578483>
16. Schleicher D. Hands On! Part I: The Trilemma Facing the Federal Government During State and Local Budget Crises. *Yale Law School, Public Law Research Paper Forthcoming*, 2020.
URL: <https://ssrn.com/abstract=3649278>
17. Sainsbury T., Breunig R.V. COVID-19 Has Exposed the Weaknesses in the Australian Tax System: Tax Reform will Be Required for Recovery. *Tax and Transfer Policy Institute – Working paper*, 2020, vol. 10/2020.
URL: <https://ssrn.com/abstract=3632675>

18. Fernandes N. Economic Effects of Coronavirus Outbreak (COVID-19) on the World Economy. *IESE Business School Working Paper*, 2020, no. WP-1240-E. URL: <https://ssrn.com/abstract=3557504>
19. McKibbin W.J., Fernando R. The Global Macroeconomic Impacts of COVID-19: Seven Scenarios. *CAMA Working Paper*, 2020, no. 19/2020. URL: <https://ssrn.com/abstract=3547729>
20. Ozili P.K., Arun T. Spillover of COVID-19: Impact on the Global Economy. URL: <https://ssrn.com/abstract=3562570>

Conflict-of-interest notification

I, the author of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.