

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
КОМИТЕТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ  
ПО БЮДЖЕТУ И ФИНАНСОВЫМ РЫНКАМ

ул. Б.Дмитровка, д. 26, Москва, 103426

«12» октября 2018 г.

№ 3.5-08/1583

Председателю Комитета  
Государственной Думы  
по бюджету и налогам

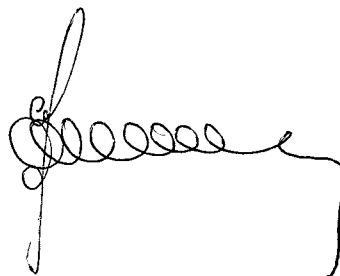
**А.М. МАКАРОВУ**

**Уважаемый Андрей Михайлович!**

Направляю Вам заключение комитета на проект федерального закона № 556362-7 "О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов".

Приложение: на 40 л. в 1 экз.

Председатель комитета



С.Н. Рябухин

Исп.: Корнеева В.П. Тел.: 8(495) 986-64-41

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
**КОМИТЕТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ**  
**ПО БЮДЖЕТУ И ФИНАНСОВЫМ РЫНКАМ**

ул. Б.Дмитровка, д. 26, Москва, 103426

«12» октября 2018 г.

№ 3.5-08/583

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год  
и на плановый период 2020 и 2021 годов»**

Рассмотрев проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», комитет отмечает следующее.

Проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (далее – Законопроект) разработан в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года" (далее - Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204), и Посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года.

Основными приоритетами бюджетной политики на среднесрочный период должны стать финансирование национальных целей развития и повышение эффективности расходов федерального бюджета за счет внедрения проектных принципов управления.

**I. Оценка прогноза социально-экономического развития  
Российской Федерации на 2019 год и на плановый  
период 2020 и 2021 годов**

Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов (далее – прогноз) составлен исходя из сокращения темпов роста мировой экономики с 3,7% в 2017 году до 3,2% к 2024 году.

Прогноз внешних условий для формирования вариантов развития российской экономики основан на предположении об отсутствии геополитических потрясений и экономических шоков и продолжении политики санкций против России и ответных экономических мер на протяжении всего прогнозного периода. Прогноз внутренних условий предполагает сохранение макроэкономической стабильности и финансовой устойчивости при выполнении государственных социальных и внешнеэкономических обязательств.

Период, в который происходило формирование прогноза (январь-июль 2018 года) по сравнению с тем же периодом предыдущего года, характеризовался:

- продолжением роста и сохранением нефтяных котировок на значительно более высоком уровне, чем в аналогичном периоде 2017 года под воздействием произошедшего и ожидаемого снижения предложения со стороны ряда крупных нефтеэкспортеров;

- значительным к концу первого полугодия удешевлением рубля (несмотря на благоприятную ситуацию на мировом рынке нефти), отчасти, под влиянием действия санкций, но в основном в результате повышенной волатильности, обусловленной ростом процентных ставок в США, а также выходом инвесторов из активов стран с развивающимися рынками в результате снижения склонности к риску, вызванной опасениями относительно финансовой стабильности в отдельных странах;

- резким замедлением роста реальных располагаемых денежных доходов населения, тем не менее, сопровождаемых продолжением роста показателей потребительского спроса, выразившихся в увеличении расходов домохозяйств на товары и услуги.

В основу формирования федерального бюджета положен «базовый» вариант прогноза, который основан на предпосылке сохранения консервативных тенденций изменения внешних факторов.

Прогноз основных макроэкономических показателей, взятых за основу для формирования проекта федерального бюджета, составлен исходя из среднегодовых мировых цен на нефть марки «Юралс» на уровне 63,4 долларов США за баррель (при ожидаемой цене на нефть 69,6 долларов США за баррель в конце 2018 года) в 2019 году, росте уровня инфляции до 4,3% в 2019 году (с прогнозируемых 3,4% в конце 2018 года) и последующего снижения ее значений до 3,8% и 4,0% в 2020-2021 годах соответственно, а также укрепления курса рубля по отношению к доллару США с 63,9 рублей за доллар США в 2019 году (при 61,7 рублей за доллар США по оценке в 2018 году) до 63,8-64,0 рублей за доллар США в 2020-2021 годах.

В 2019-2021 годах прогнозируется положительная динамика экономического роста. Объем ВВП увеличится на 4 656 млрд. рублей по сравнению с прогнозируемым показателем на 2018 год составит в 2019 году 105 820 млрд. рублей при темпе роста 1,3%, в 2020 году – 110 732 млрд. рублей при темпе роста 2,0% и в 2021 году – 118 409 млрд. рублей при темпе роста 3,1%.

Прогнозируется вклад в рост ВВП в 2018 году как внутреннего потребительского спроса, так и роста инвестиционной активности. По прошествии периода адаптации к принятым решениям макроэкономической политики в частности, повышению налога на добавленную стоимость (далее - НДС), приходящегося на 2019 год, прогнозируется постепенное ускорение темпов роста российской экономики

до 3,1% к 2021 году преимущественно за счет опережающего роста инвестиций в основной капитал.

Необходимо отметить, что в целях «прорывного» роста ВВП Правительством Российской Федерации планируется реализация пакета структурных изменений, ключевыми элементами которого являются:

- эффективная реализация национальных проектов, охватывающих ключевые направления социально-экономического развития страны, и Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры до 2024 года;

- реализация плана действий по повышению уровня инвестиционной активности, включающего набор изменений по улучшению инвестиционного климата, повышению долгосрочной предсказуемости экономического развития, росту уровня конкуренции и эффективности компаний с государственным участием, формированию новых источников финансирования инвестиционной активности, а также изменению отраслевого регулирования;

- пенсионная реформа.

Необходимо отметить, что Правительством Российской Федерации был одобрен представленный Минэкономразвития России проект плана действий по ускорению темпов роста инвестиций в основной капитал и повышению до 25% их доли в ВВП.

В результате реализации указанного плана в среднем прирост инвестиций должен составить 6,1 % в год (до 23,9% ВВП в 2021 году и до 26,4% ВВП в 2024 году), а доля валового накопления основного капитала возрасти - с 21,7 % в 2017 году до 24,7 % в 2021 году (27,2% в 2024 году). При этом прогнозируется, что отраслевая структура инвестиций в основной капитал будет определяться приоритетными направлениями государственной политики по реализации инфраструктурных проектов, импортозамещению в машиностроительной, фармацевтической, пищевой промышленности, а также развитию человеческого капитала.

Комитет присоединяется к мнению Счетной палаты Российской Федерации о недостаточной очевидности связи между представляемыми планом и мерами по его реализации с предполагаемым ростом объема инвестиций (приводимых материалов для таких выводов недостаточно).

Комитет также поддерживает мнение Счетной палаты Российской Федерации о необходимости дополнения выполнения бюджетных программных и проектных мер институциональными реформами, ориентированными на обеспечение прорывного научно – технического и социально-экономического развития, необходимость которого была заявлена в Послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации 1 марта 2018 года.

Согласно прогнозу структура производства будет отражать изменения, происходящие в структуре внутреннего спроса и внешнего спроса на отечественную продукцию с учетом мер по поддержке экспорта. Темпы

роста промышленного производства в течение 2018-2021 годов будут составлять 2,4%, 2,7% и 3,1% соответственно. Прогнозируется продолжение существенного вклада в экономический рост отраслей, реализующих свой экспортный потенциал (пищевой и химической промышленности), а также увеличение производства продукции машиностроения, металлургии и строительного сектора.

Прогнозируется постепенное повышение инфляции до 3,4% по итогам 2018 года, основными факторами чего станут ослабление курса рубля и ускорение роста цен на продовольственные товары (за исключением плодоовощной продукции).

Согласно прогнозу повышение ставки НДС с 1 января 2019 года с 18% до 20% затронет около 75% товаров и услуг, используемых для расчета индекса потребительских цен, а совокупный эффект составит 1,3 % от потребительских расходов. С учетом проведения Банком России умеренно жесткой денежно-кредитной политики, направленной на стабилизацию инфляции и сдерживание роста инфляционных ожиданий, прогноз по инфляции на конец 2019 года составляет 4,3%. Необходимо отметить, что при прогнозе по инфляции недостаточно учтен возможный вклад в нее от изменения ставок по акцизам.

Прогнозируемый объем экспорта товаров в 2019 году (по кругу товаров, учитываемых ФТС России) составит 440,2 млрд. долларов США, несколько сократившись по сравнению с 2018 годом (442,7 млрд. долларов США), после чего в 2020-2021 годах прогнозируется некоторое сокращение и увеличение его объемов (437,2 и 447,3 млрд. долларов США соответственно).

Прогнозируемый объем импорта товаров в 2019 году (по кругу товаров, учитываемых ФТС России) составит 261,0 млрд. долларов США (в 2018 году - 247,0 млрд. долларов США), после чего в 2020-2021 годах прогнозируется сокращение и увеличение его объемов (278,7 и 298,1 млрд. долларов США соответственно).

Согласно прогнозу в России сформировался устойчивый тренд на снижение численности населения в возрасте 15-64 года (до последнего времени называвшимся «трудоспособным»), что вызвано выбытием из этого возрастного диапазона многочисленного послевоенного поколения и притоком малочисленного поколения людей, рожденных в нестабильные 90-е годы.

В контексте вышеуказанного, поддержку рынку труда в 2019-2024 годах окажет расширение границ трудоспособного возраста в связи с поэтапным повышением пенсионного возраста, в качестве основного эффекта от которого планируется сокращение дефицита трудовых ресурсов, вызванного демографическими ограничениями.

По оценкам Минэкономразвития России, дополнительная рабочая сила, которая останется на рынке труда при реализации указанной меры, в основном сохранит статус занятого населения (прирост занятых в 2019 год -

137,2 тыс. человек, 2024 год - 1,8 млн. человек), дополнительный вклад которого за период 2019-2024 годы в экономический рост оценивается на уровне 1,3 процентных пункта (0,2-0,3 процентных пункта в год).

Также согласно прогнозу, поддержку рынку труда окажет проведение активных мер миграционной политики, в частности, привлечение иностранных квалифицированных и высококвалифицированных специалистов. По мнению комитета, в ходе проведения активных мер миграционной политики наряду с учетом квалифицированных и высококвалифицированных специалистов необходимо дополнительно организовать учет неквалифицированных и низкоквалифицированных иностранных специалистов, находящихся на территории Российской Федерации и количественную оценку негативного влияния, причиняемого ими бюджетной системе Российской Федерации, в том числе в связи с уклонением от уплаты взносов и обязательных платежей и их сокращению, благодаря вытеснению профессиональных местных кадров с рынка труда.

Согласно прогнозу, в результате указанных мер, численность рабочей силы в 2018-2024 годах будет постепенно увеличиваться с 75,8 млн. человек до 76,3 млн. человек в 2024 году. Прогнозируется снижение уровня безработицы с 5,2% в 2017 году до 4,6% в 2023-2024 годах.

Также согласно прогнозу, негативное влияние на долгосрочную демографическую ситуацию оказывает сокращение числа женщин ранне- и средне- репродуктивного возраста (20-34 года), а также тенденция к откладыванию рождения первого ребенка на более поздний период.

Прогнозом предусматривается, что основными источниками обеспечения устойчивого роста реальных доходов граждан и роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции станет устойчивый экономический рост, основанный, прежде всего на расширении производственного потенциала экономики и увеличении производительности труда. При этом эффективный рынок труда будет обеспечивать рост оплаты труда в реальном выражении на уровне не ниже темпов роста производительности труда. Комитет отмечает, что из указанных положений не вполне ясно, предполагается ли что либерализация рынка труда приведет к повышению заработных плат.

Прогноз предполагает, что рост заработной платы во внебюджетном секторе экономики в прогнозном периоде будет сопоставим с динамикой производительности труда. В части оплаты труда в бюджетном секторе предполагается сохранение достигнутых соотношений средней заработной платы к среднемесячному доходу от трудовой деятельности в соответствующем регионе, закрепленных в указах Президента Российской Федерации.

Предусматривается направить дополнительные средства, образовавшиеся в результате реализации пенсионной реформы, на ежегодное увеличение пенсий неработающим пенсионерам выше уровня инфляции. В результате ожидается, что в целом за 2018-2024 годы средний

размер страховой пенсии по старости неработающих пенсионеров может увеличиться более чем в 1,4 раза.

Предусматривается положительная динамика реальных располагаемых доходов населения (в 2018 году - 3,4%) за счет устойчивого роста наиболее значимых компонентов доходов населения (оплата труда, пенсионное обеспечение, социальные выплаты), рост которых продолжится на протяжении всего прогнозного периода (до 2,2% в 2021 году), что будет способствовать устойчивому росту потребительской активности (увеличение оборота розничной торговли в 2018 году на 2,9%, в 2019 году - 1,7%, в 2020 и 2021 годах – 2,0-2,6%).

Комитет отмечает, что приводимые в прогнозе основания роста доходов населения (ускоренное социально-экономическое развитие регионов, прежде всего сельских территорий, кардинальное улучшение качества жизни сельского населения, обеспечение благоприятных условий деятельности для самозанятых граждан, содействие росту правовой и финансовой грамотности населения, ежегодное установление минимального размера оплаты труда на федеральном уровне в размере величины прожиточного минимума трудоспособного населения, также проведение ежегодной индексации заработной платы работников организаций бюджетной сферы) не являются реалистичной основой для формирования тенденции увеличения реальных доходов граждан.

В целом необходимо отметить, что недостаточный объем материалов прогноза, а также отсутствие расчетов и обоснований по большинству приводимых показателей не позволяет оценить его реалистичность.

## **II. Доходы федерального бюджета**

В Законопроекте доходы федерального бюджета определены на 2019 год в размере 19 969,3 млрд. рублей, на 2020 и 2021 годы – 20 218,6 млрд. рублей и 20 978,0 млрд. рублей соответственно. В 2019-2021 годах доходы федерального бюджета в номинальном выражении будут увеличиваться неравномерно: на 6,5% в 2019 году по отношению к предыдущему году, на 1,2% - в 2020 году и на 3,8% - в 2021 году. При этом следует отметить, что темпы прироста доходов федерального бюджета планируются значительно ниже ожидаемого прироста доходов в 2018 году (на 24,2%).

Комитет обращает внимание на необходимость повышения качества прогнозирования параметров доходов федерального бюджета. Так, расхождение между фактическим исполнением по доходам федерального бюджета в 2017 году и первоначальным законодательно утвержденным показателем составило 12% или 1 601,3 млрд. рублей в сторону увеличения. При этом поступления в 2017 году нефтегазовых доходов, которые не зависят напрямую от внешнеэкономической конъюнктуры, превысили прогнозный показатель на 8%. Аналогичные расхождения прогнозных и фактических показателей, которые лежат в основе расчетов доходов

федерального бюджета на 2019-2021 годы, намечаются и в 2018 году (22,9% в сторону увеличения).

В плановом периоде продолжится тенденция снижения доли доходов федерального бюджета в ВВП, которая имела место и в предыдущие годы (с 18,5% в 2018 году до 17,7% в 2021 году). Это будет связано в основном с сокращением нефтегазовых доходов в абсолютном выражении на 8,0% к концу планового периода по сравнению с 2018 годом и, соответственно, падением их доли в ВВП с 8,6% в 2018 году до 6,8% в 2021 году.

Поступление нефтегазовых доходов в федеральный бюджет на 2019 год прогнозируется в объеме 8 298,2 млрд. рублей, из них базовые доходы составят 4 929,1 млрд. рублей (рассчитаны на основании базовой цены на нефть 41,6 долл. США за баррель), дополнительные нефтегазовые доходы – 3 369,2 млрд. рублей. В 2020 и 2021 годах прогнозируемый объем нефтегазовых доходов составит 7 936,3 млрд. рублей и 8 018,2 млрд. рублей.

В прогнозе нефтегазовых доходов на 2019-2021 годы учтены изменения законодательства Российской Федерации (введение налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья и завершение так называемого "налогового маневра" в нефтегазовой отрасли), которые будут оказывать разнонаправленное влияние на доходные поступления. В то же время сокращение доли нефтегазового сектора на фоне отстающих темпов роста физических объемов добычи и экспорта данной продукции, прогнозируемое незначительное снижение мировых цен на энергоносители, а также сохранение стабильного в реальном выражении курса рубля к доллару США приведет к снижению доли нефтегазовых доходов в общих поступлениях доходов федерального бюджета с 46,5% в 2018 году до 38,2% в 2021 году. Соответственно доля ненефтегазовых доходов увеличится с 53,5% до 61,8%.

Объем ненефтегазовых доходов в 2019-2021 годах планируется стабильно поддерживать на уровне 11,0% к ВВП. При этом в номинальном выражении их годовой прирост составит 16,3% в 2019 году (11 671,1 млрд. рублей) и около 5,5% в 2020-2021 годах (12 282,3 и 12 959,8 млрд. рублей).

Прогнозируемое увеличение ненефтегазовых доходов связано главным образом с ростом поступлений НДС за счет повышения его ставки с 18% до 20%, поступлений дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, за счет направления на их выплату 50% прибыли ряда крупнейших акционерных обществ в 2019 году и поступлений налога на прибыль организаций в связи с продлением до 2021 года основной ставки налога, зачисляемого в федеральный бюджет, в размере 3% и норматива зачисления в федеральный бюджет налога на прибыль при выполнении соглашения о разделе продукции по проекту "Сахалин-2" в размере 75%. Сдерживающим фактором роста налоговых поступлений будет служить снижение с 2019 года норматива зачисления акцизов на алкогольную продукцию крепостью свыше 9% в федеральный бюджет с 50% до 20% за счет повышения региональной составляющей.



Комитет отмечает, что не все изменения законодательства Российской Федерации, которые лежат в основе расчета доходов федерального бюджета на 2019-2021 год, на настоящий момент законодательно урегулированы. В первую очередь, это касается изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части нормативов зачисления в федеральный бюджет акциза на крепкую алкогольную продукцию, акцизов на нефтепродукты (установление на 2020 год норматива их зачисления в федеральный бюджет в размере 33,4% вместо 41,8% и на 2021 год - 25,1%), новых акцизов, вводимых в рамках завершения "налогового маневра", и налога на добавленный доход от добычи углеводородного сырья. Также на рассмотрении в Государственной Думе находятся законопроекты № 551846-7 "О внесении изменений в статьи 56 и 146 Бюджетного кодекса Российской Федерации" и № 551847-7 "О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации", предусматривающие проведение эксперимента по установлению специального налогового режима в виде налога на профессиональный доход. Данные законопроекты направлены на решение налогообложения доходов самозанятых граждан, что, безусловно, окажет влияние на поступления доходов в бюджетную систему Российской Федерации.

Изменения законодательства Российской Федерации и нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, вводимые и планируемые к введению в действие с 1 января 2019 года, приведут в совокупности к увеличению доходов федерального бюджета в 2019 году относительно действующего законодательства на 373,4 млрд. рублей или на 0,35% к ВВП, в 2020 году – на 700,9 млрд. рублей (0,63% к ВВП), в 2021 году – на 1 604,3 млрд. рублей (1,35% к ВВП).

Наиболее существенное влияние окажут следующие законодательные новации и принятые решения:

повышение ставки налога на добавленную стоимость с 1 января 2019 года с 18% до 20%: + 525,4 млрд. рублей;

изменение поступлений дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации (принятие решений по ряду крупнейших акционерных обществ, предусматривающих направление на выплату дивидендов не менее 50% чистой прибыли): + 264,1 млрд. рублей;

индексация ставок акцизов на автомобильный бензин, дизельное топливо и моторные масла, изменение норматива зачисления в федеральный бюджет (с 1 по 31 января 2019 года в размере 13,35% вместо 41,9%): + 87,3 млрд. рублей;

индексация ставок акцизов на этиловый спирт, легковые автомобили и мотоциклы, алкогольную продукцию крепостью свыше 9%, табачную продукцию, средние дистилляты: + 72,9 млрд. рублей;

увеличение суммы дивидендов, предполагаемых к получению Банком России от ПАО "Сбербанк России" в связи с принятием решения о

направлении на выплату дивидендов не менее 50% чистой прибыли: + 51,7 млрд. рублей;

эффект от роста утилизационного сбора за счет повышения ставок в 2018 году не с начала года (на колесные транспортные средства новые ставки действовали с 1 апреля, а на самоходные транспортные средства - с 13 июня): + 45,8 млрд. рублей;

изменение поступлений доходов, полученных от продажи на аукционе права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов и (или) договора пользования водными биологическими ресурсами, находящимися в федеральной собственности (выделение в 2019-2020 годах дополнительных квот по крабам): + 40,9 млрд. рублей;

повышение ставок ввозных таможенных пошлин на товары, ввозимые для "промышленной сборки": + 17,6 млрд. рублей.

Среди факторов, приводящих к уменьшению прогнозных показателей доходов федерального бюджета в 2019 году, можно выделить следующие:

завершение «налогового маневра» в нефтегазовой отрасли: - 78,7 млрд. рублей;

снижение норматива зачисления в федеральный бюджет акцизов на алкогольную продукцию крепостью свыше 9%: - 59,1 млрд. рублей;

изменение расчетной ставки на природный газ для налогоплательщиков, являющихся собственниками Единой системы газоснабжения с учетом применения коэффициента Кгп: - 37,5 млрд. рублей;

изменение средневзвешенной ставки импортного тарифа в результате выполнения Российской Федерацией обязательств перед ВТО: - 27,5 млрд. рублей;

введение налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья: - 15,9 млрд. рублей;

введение с 1 октября 2018 года ставки НДС 0% при реализации услуг по внутренним воздушным перевозкам пассажиров и багажа при условии, что пункт отправления или назначения пассажиров и багажа расположен на территории Дальневосточного федерального округа: - 9,6 млрд. рублей.

Следует отметить расхождение в статистических данных факторного анализа изменения доходов федерального бюджета в 2019-2021 годах, представленного в тексте пояснительной записки к Законопроекту и приложении № 3 к пояснительной записке.

Анализ структуры доходов федерального бюджета показывает, что основными источниками поступлений в доходную часть бюджета в 2019-2021 годах будут НДС (34,5-38% от общего объема доходов), налог на добычу полезных ископаемых (31-32%), таможенные пошлины (16-12%), акцизы и налог на прибыль организаций (по 5%). Следует отметить, что прогнозная структура доходов федерального бюджета меняется в сторону увеличения доли НДС (с 31,4% в 2018 году до 37,9% в 2021 году) при

одновременном снижении удельного веса поступлений таможенных пошлин (с 18,8% до 11,7%). Это связано с повышением ставки НДС до 20% и улучшением его администрирования, а также снижением экспортной пошлины на углеводородное сырье и нефтепродукты с доведением ее к 2024 году до нулевого уровня в рамках мероприятий по завершению «налогового маневра» в нефтегазовой отрасли.

Поступление налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в федеральный бюджет, на 2019 год прогнозируется в сумме 960,3 млрд. рублей (0,9% к ВВП) с увеличением относительно оценки 2018 года на 7,1%. Затем темпы прироста планируются на уровне 1,8% и 4,3%.

В расчетах поступлений налога на прибыль учтены изменения законодательства Российской Федерации, согласно которым в федеральный бюджет дополнительно направляется 50% налога на прибыль при выполнении соглашений о разделе прибыльной продукции по проекту "Сахалин-2" с целью последующего направления на проекты по развитию Дальневосточного федерального округа. Соответствующие перераспределяемые доходы составят 46,0 млрд. рублей в 2019 году, 41,8 млрд. рублей в 2020 году и 39,4 млрд. рублей в 2021 году.

Доходы федерального бюджета от уплаты налога на добавленную стоимость на 2019 год прогнозируются в сумме 6 899,7 млрд. рублей (6,5% к ВВП) с увеличением относительно 2018 года на 17,4%. В 2020-2021 годах прирост поступлений НДС будет на уровне 7,5%.

Кроме увеличения ставки НДС с 18% до 20% с 1 января 2019 года рост дополнительных поступлений налога будет обеспечен за счет проводимой налоговыми органами работы по повышению качества администрирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и борьбе с "серыми" схемами при ввозе товаров, которые компенсируют снижение поступлений в результате предоставления льгот, связанных с услугами по перевозке пассажиров и багажа воздушным транспортом на территории Дальневосточного федерального округа, Республики Крым или города Севастополя (снижение поступлений налога в трехлетнем периоде на 38,2 млрд. рублей). За счет улучшения налогового администрирования собираемость НДС выросла в процентах от конечного внутреннего спроса с 5,5% в 2015 году до 6,5% в 2018 году.

Поступления акцизов в федеральный бюджет в 2019 году увеличатся на 13,5% по сравнению с 2018 годом и составят 1 068,3 млрд. рублей (1,0% к ВВП). В 2020 и 2021 годах будет происходить их сокращение на 0,5% ежегодно, связанное с перераспределением акцизов на алкогольную продукцию крепостью свыше 9% и на нефтепродукты в пользу региональных бюджетов.

При расчете прогнозируемого объема доходов от акцизов учтена индексация специфических ставок акцизов на отдельные подакцизные товары, установленная Налоговым кодексом Российской Федерации. В связи с этим обеспокоенность комитета вызывает резкий рост в 2019 году

ставок акцизов на автомобильный бензин и дизельное топливо. Вследствие значительного повышения цен на топливо в начале 2018 года действующие ставки акцизов были существенно снижены с 1 июня 2018 года: ставки акциза на автомобильный бензин класса 5 были снижены с 11 213 рублей до 8 213 рублей за 1 т, на дизельное топливо - с 7 665 рублей до 5 665 рублей за 1 т. Однако ставки акцизов на нефтепродукты на 2019 год сохраняются в ранее установленном размере с увеличением относительно уровня 2018 года на 50%: 12 314 рублей за 1 т автомобильного бензина 5 класса и 8 541 рубль за 1 т дизельного топлива. Это неизбежно приведет к росту цен на топливо и увеличению инфляции в 2019 году.

В соответствии с введенным в 2017 году механизмом распределения доли доходов от акцизов на алкогольную продукцию крепостью свыше 9%, зачисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации по установленному нормативу, в зависимости от объемов розничных продаж данной продукции проектом федерального бюджета на 2019-2021 годы предусматривается постепенное увеличение указанной доли (с 60% до 80% от 62,5% доходов от акцизов на крепкую алкогольную продукцию, распределяемых в бюджеты субъектов Российской Федерации до дня достижения доходами установленной предельной величины). Однако комитет считает, что этого недостаточно и указанную долю следует довести до 100%.

Поступление налога на добычу полезных ископаемых (далее – НДС) в виде углеводородного сырья в федеральный бюджет на 2019 год прогнозируется в объеме 6 059,3 млрд. рублей (5,7% к ВВП) с увеличением относительно уточненной оценки поступлений за 2018 года на 4,0%. В 2020 году прогнозируется рост на 2,1%, а в 2021 году – на 6,7%.

Такая неравномерная динамика поступления от НДС связана с принятием в 2019-2024 годах комплекса мер по завершению "налогового маневра" в нефтегазовой отрасли. Так, предусматривается равномерное повышение в период с 2019 по 2024 годы ставок НДС при добыче нефти и газового конденсата на величину расчетного коэффициента  $K_{ман}$ , компенсирующего поэтапное снижение ставок вывозных таможенных пошлин на нефть и нефтепродукты. Вводится корректирующий коэффициент  $K_{корр}$ , равномерно понижающий ставку вывозной таможенной пошлины на нефть до 2024 года (в 2019 году - 0,833, в 2020 году - 0,667, в 2021 году - 0,5). В 2021 году ставка НДС при добыче нефти еще дополнительно повышается на 428 рублей за 1 т.

В связи с изменениями параметров налогообложения нефтегазового сектора в рамках маневра корректируется ряд акцизов. С 1 января 2019 года поэтапно до 2024 года вводится акциз на нефтяное сырье, принадлежащее налогоплательщику на праве собственности и направленное налогоплательщиком на переработку. Предусмотрен вычет по указанному акцизу с коэффициентом 2, увеличенный на демпфирующую компоненту ( $K_{демп}$ ), которая компенсирует затраты на поставку нефтепродуктов на

внутренний рынок для нефтяных компаний в целях обеспечения рентабельности поставок и недопущения повышения цен на нефтепродукты.

С 1 января 2019 года к подакцизным товарам отнесено темное судовое топливо, ставка акциза на которое установлена на период 2019-2021 годы в размере 0 рублей за 1 т, с 2022 года – 1 000 рублей за 1 т. При этом акциз на темное судовое топливо, подлежит зачислению (возврату) в федеральный бюджет по нормативу 100%. Также внесены изменения в части установления порядка расчета ставок акцизов для прямогонного бензина, бензола, параксилола, ортоксилола с учетом корректирующего коэффициента.

Весь комплекс мер по завершению "налогового маневра" в 2019 году сократит доходы федерального бюджета на 78,7 млрд. рублей, а в 2020 и 2021 годах даст дополнительные доходы бюджета в объеме 201,4 млрд. рублей и 384,9 млрд. рублей соответственно.

Новацией является введение с 1 января 2019 года налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья (далее – НДД) в целях стимулирования разработки новых нефтяных месторождений. НДД будет исчисляться в отношении добычи углеводородного сырья в зависимости от месторасположения и рентабельности нефтяных и газовых месторождений. Одновременно устанавливается специальный порядок определения и расчета НДПИ применительно к углеводородному сырью, добытому на участках недр, на которых применяется НДД, а экспорт сырой нефти, добытой на таких же участках недр (в зависимости от продолжительности применения НДД на месторождении), освобождается от уплаты вывозной таможенной пошлины.

Введение НДД, зачисляемого в доходы федерального бюджета, в комплексе с сопутствующими мерами сократит доходные поступления на 15,9 млрд. рублей в 2019 году, а в 2020 и 2021 годах – на 29,3 млрд. рублей и 16,8 млрд. рублей соответственно.

Согласно указанным изменениям законодательства Российской Федерации с 2019 года меняется состав нефтегазовых доходов федерального бюджета, в который включаются НДД, акциз на нефтяное сырье, направленное на переработку, и демпфирующая компонента (Кдемп).

Резервом дополнительных доходных поступлений в бюджетную систему Российской Федерации может стать сокращение неэффективных налоговых льгот и освобождений. В целях установления системы регулярного учета, контроля и оценки налоговых льгот и освобождений Правительство Российской Федерации подготовило проект федерального закона "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации", который предусматривает проведение оценки предоставления налоговых льгот и иных преференций на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации на основе концепции "налоговых расходов". Кроме того, необходима единая методика оценки их эффективности. Минфин России разработал такую методику оценки эффективности налоговых льгот

(налоговых расходов) субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Однако она до сих пор не утверждена постановлением Правительства Российской Федерации.

Традиционно основной частью неналоговых доходов являются доходы от внешнеэкономической деятельности, которые в 2019 году составят 3 151,7 млрд. рублей (3,0% к ВВП). Они уменьшатся по сравнению с уточненной оценкой 2018 года на 11,7%, и далее будет происходить их сокращение: на 12,9% в 2020 году и на 9,1% в 2021 году.

Данный отрицательный тренд объясняется снижением поступлений от вывозных таможенных пошлин на углеводородное сырье и товары, выработанные из нефти, (на 15-18% ежегодно в 2019-2021 годах) в связи с введением понижающего коэффициента на вывозную таможенную пошлину и полным ее "обнулением" к 2024 году, а также освобождением от уплаты вывозной таможенной пошлины месторождений, облагаемых НДС. Доходы от вывозных таможенных пошлин на нефть, газ и нефтепродукты составят в 2019 году 2 436,7 млрд. рублей (2,3% к ВВП).

Вместе с тем увеличение средневзвешенной ставки экспортной пошлины на сырую нефть на 50% по сравнению с установленной на 2019 год (96,1 долл. США за 1 т против 65,4 долл. США) смягчит действие "налогового маневра". Следует учесть, что значительный ожидаемый рост поступлений вывозных таможенных пошлин на 48,2% в 2018 году по сравнению с предыдущим годом, обусловленный влиянием макроэкономических факторов, создаст достаточно высокий стартовый уровень и также будет действовать в сторону нивелирования понижательных тенденций.

Увеличение объема импорта товаров является основным фактором роста поступлений в федеральный бюджет доходов от ввозных таможенных пошлин: в 2019 году на 5,1% по сравнению с предыдущим годом, в 2020 году – на 6,0% и в 2021 году – на 7,1%. Однако, по мнению комитета, при прогнозируемом росте курса доллара США, действии "санкций" в отношении Российской Федерации и снижении средневзвешенной ставки импортного тарифа сделать однозначный вывод о возможном увеличении объемов импорта в указанных пределах не представляется возможным.

В отношении других видов неналоговых доходов федерального бюджета на 2019-2021 годы необходимо отметить следующее.

После существенного снижения поступлений от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, (на 62,0% в 2017 году по сравнению с 2016 годом) планируется постепенное ежегодное увеличение указанных доходов в 2018-2021 годах в среднем на 3-4% в год при их резком росте в 2019 году на 56,7%.

Основным фактором роста этой категории доходов станет увеличение доходов в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, а также дивидендов по

акциям, принадлежащим Российской Федерации. Данные доходы в 2019-2021 годах составят от 588,3 млрд. рублей до 675,2 млрд. рублей. При расчете дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, учтено перечисление в федеральный бюджет в 2019 году не менее 50% чистой прибыли ряда крупнейших акционерных обществ и изменение чистой прибыли компаний в 2019-2021 годах.

Доходы от управления средствами Фонда национального благосостояния составят 53,2-53,7 млрд. рублей в год. Так как по оценке деятельности Банка России в 2018-2020 годах не ожидается получение прибыли, поступления средств от перечисления части прибыли Банка России в федеральный бюджет в 2019-2021 годах не предусмотрено.

В части доходов от платежей при пользовании природными ресурсами планируется их рост в 2019 году по сравнению с уточненной оценкой 2018 года на 32,5% и в 2020 году по сравнению с 2019 годом - на 5,4%, а в 2021 году они снижаются по отношению к предыдущему году на 4,2%.

Основным фактором, влияющим на динамику поступлений данных платежей в 2019 году, является увеличение поступлений доходов от утилизационного сбора в размере 46,7 млрд. рублей. Это связано с повышением ставок сбора на колесные транспортные средства с 1 апреля 2018 года и на самоходные транспортные средства с 13 июня 2018 года, повлиявшие на поступления в 2018 году только частично. Также прогнозируется увеличение объемов производства и ввоза транспортных средств.

В проекте бюджета учтено введение нового вида квоты на добычу (вылов) исключительно краба (выставление на аукцион в 2019-2020 годы высоколиквидных и особо востребованных долей квот на добычу (вылов) крабов и крабидов в Дальневосточном и Северном рыбохозяйственных бассейнах). Прогнозируемый дополнительный объем поступлений по продаже указанных квот составит в 2019 году 40,9 млрд. рублей и в 2020 году - 41,0 млрд. рублей.

В прогнозе поступления платы за использование лесов, находящихся в федеральной собственности, учтены индексация ставок платы, а также изменения ставок платы за единицу объема лесных ресурсов и ставок платы за единицу площади лесного участка, утвержденные постановлениями Правительства Российской Федерации. Дополнительные доходы федерального бюджета от указанных изменений составят в 2019 году 1,5 млрд. рублей и 1,7 млрд. рублей в 2020-2021 годах.

### **III. Расходы федерального бюджета**

Расходы федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов сформированы с учетом необходимости строго соблюдения «бюджетного правила» и выделения в структуре расходов

бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации Указа № 204 от 7 мая 2018 года.

Объем и структура расходов федерального бюджета на 2019 – 2021 годы формировались исходя из следующих основных подходов:

1) уточнения предельных базовых бюджетных ассигнований на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов с учетом:

увеличения бюджетных ассигнований в связи с ежегодной индексацией с 1 февраля на прогнозный уровень инфляции за предыдущий год публичных нормативных обязательств и иных обязательств, подлежащих индексации в соответствии с законодательством Российской Федерации в 2019 году на 3,4%, в 2020 году на 4,3% и в 2021 году на 3,8 процента;

увеличения бюджетных ассигнований на ежегодное повышение оплаты труда и денежного довольствия военнослужащих и приравненных к ним лиц на прогнозный уровень инфляции с 1 октября в 2019 году на 4,3%, в 2020 году - на 3,8% и в 2021 году - на 4,0%;

увеличения бюджетных ассигнований в связи с ежегодной индексацией с 1 сентября стипендиального фонда для студентов федеральных образовательных учреждений профессионального образования, аспирантов, докторантов, интернов и ординаторов на прогнозный уровень инфляции в 2019 году на 4,3%, в 2020 году - на 3,8% и в 2021 году - на 4,0%;

увеличения межбюджетных трансфертов, передаваемых из федерального бюджета бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации, в том числе на:

- обязательное пенсионное страхование и валоризацию величины расчетного пенсионного капитала в целях обеспечения реального роста пенсий с 1 января в 2019 году на 7,05%, в 2020 году - на 6,6%, в 2021 году - на 6,3%;

- осуществление ежемесячных денежных выплат в связи с ежегодной индексацией с 1 февраля в 2019 году на 3,4%, в 2020 году - на 4,3%, в 2021 году - на 3,8%;

- предоставление социальных пенсий в связи с ежегодной индексацией с 1 апреля исходя из темпа роста прожиточного минимума пенсионера в 2019 году на 2,4%, в 2020 году - на 3,9%, в 2021 году - на 2,7%;

изменения бюджетных ассигнований на оплату расходных обязательств, выраженных в иностранной валюте, в связи с прогнозируемым среднегодовым курсом долл. США по отношению к рублю в 2019 году 63,9 рублей за долл. США, в 2020 году – 63,8 рублей за долл. США, в 2021 году 64,0 рублей за долл. США;

2) увеличения бюджетных ассигнований на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов в целях финансового обеспечения повышения минимального размера оплаты труда за счет распределения бюджетных



ассигнований, зарезервированных в предельных базовых бюджетных ассигнованиях на указанные цели;

3) консолидации в составе отраслевых государственных программ бюджетных ассигнований на осуществление мероприятий в сферах здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта, дорожного хозяйства, развития коммунальной инфраструктуры.

Общий объем расходов федерального бюджета на 2019 год составит 18 037,2 млрд. рублей (17,0% к ВВП), на 2020 год – 18 994,3 млрд. рублей (17,2% к ВВП), на 2021 год – 20 026,0 млрд. рублей (16,9% к ВВП).

Ежегодный номинальный рост расходов федерального бюджета (по сравнению с законодательно установленным показателем прошлого года) составит в 2019 году 1 446,1 млрд. рублей (8,7%), в 2020 году – 957,1 млрд. рублей (5,3%) и в 2021 году – 1 031,7 млрд. рублей (5,4%).

При этом темпы роста данных расходов в 2019 году значительно отстают от темпов роста доходов федерального бюджета в этом же году, а в 2020 – 2021 годах наоборот - опережают темпы роста доходов федерального бюджета.

Комитет отмечает планирование стабильного роста расходов в номинальном выражении в отличии от планирования доходов федерального бюджета, что обусловлено, прежде всего, трудностью прогнозирования динамики цен на нефть.

Продолжается политика сдерживания государственных расходов, которые имеют тенденцию ежегодного снижения в течение всего трехлетнего периода и остаются в следующем бюджетном цикле на самом низком уровне за последние десять лет по отношению к ВВП (за исключением расходов в 2018 году).

В соответствии с пунктом 3 статьи 184.1 Бюджетного кодекса Законопроектом в общем объеме расходов предусматриваются условно утверждаемые расходы в объеме 2,5 процента на первый год планового периода (474,9 млрд. рублей) и в объеме 5 процентов на второй год планового периода (1 001,3 млрд. рублей) общего объема расходов федерального бюджета на соответствующий год планового периода.

Структура расходов федерального бюджета на 2019 – 2021 годы имеет некоторые изменения по сравнению с предыдущими годами, однако как и в прошлые годы, наибольший удельный вес занимают расходы на социальную сферу (социальную политику, образование, здравоохранение, культуру, физическую культуру и спорт (36,3-33,3%) и расходы на национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность (28,7-27,3%).

Несмотря на рост по сравнению с 2018 годом номинальных объемов расходов на национальную оборону, а также на национальную безопасность и правоохранительную деятельность в 2019 – 2021 годах, комитет отмечает их сокращение как в общем объеме расходов, так и по отношению к ВВП.

Доля расходов по разделу "Национальная оборона" в общем объеме расходов федерального бюджета в 2019 году по сравнению с 2018 годом (16,9%) уменьшится и составит 16,2%, в 2020 и 2021 годах она также уменьшится и составит 15,9% и 15,8% соответственно.

По отношению к объему ВВП расходы по данному разделу составят в 2019 году 2,8%, в 2020 и 2021 годах – 2,7%.

Бюджетные ассигнования, зарезервированные по разделу «Национальная оборона», составят в 2019 и 2020 годах по 4,4 млрд. рублей, в 2021 году 7,5 млрд. рублей.

Расходы по разделу «Национальная экономика» в номинальном выражении вырастут с 2378,5 млрд. рублей в 2018 году до 2813,8 млрд. рублей в 2021 году (или на 18,3%). По отношению к ВВП данные расходы увеличатся с 2,4% в 2018 году до 2,5% в 2019 году и в 2020 – 2021 годах они снизятся до 2,4%.

Доля указанных расходов в общем объеме расходов в 2019 году составит 14,7%, в 2020 – 2021 годах она уменьшится и составит 13,7% и 14,1% соответственно.

Комитет отмечает, что при прогнозировании ускорения роста экономики до 3,1% к 2021 году рассматриваемым Законопроектом предлагается фактическое снижение расходов по разделу «Национальная экономика» по отношению к ВВП с 2,5% в 2019 году до 2,4% в 2020 – 2021 годах.

При этом планируется значительное увеличение бюджетных ассигнований по подразделу «Связь и информатика» с 47,0 млрд. рублей в 2018 году до 146,6 млрд. рублей в 2019 году (или более чем в три раза) и с последующим увеличением к 2021 году до 223,6 млрд. рублей (или на 52,3% по сравнению с 2019 годом).

Кроме того, планируется ежегодное увеличение бюджетных ассигнований по подразделу «Исследование и использование космического пространства», объем которых в 2021 году будет превышать законодательно установленный показатель 2018 года почти на 92%.

Расходы по подразделу «Сельское хозяйство» в 2019 году увеличатся по сравнению с 2018 годом на 10,5%, но в 2020 – 2021 годах их темпы роста будут отрицательными.

Расходы федерального бюджета на дорожное хозяйство к 2021 году планируется увеличить на 24,5% по сравнению с 2018 годом. Общий объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение данных расходов планируется увеличить на 33,5%.

По другим подразделам раздела «Национальная экономика» планируется незначительное снижение или увеличение расходов в номинальном выражении.

Обращает на себя внимание размер зарезервированных средств по данному разделу, который в 2019 году составит 17,2% от общего объема, в 2020 году – 17,0%, в 2021 году – 24,9%.

В рамках данного резерва предусмотрены средства, в том числе на:

реализацию мероприятий в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 в 2019 году в объеме 381,2 млрд. рублей, в 2020 году – 362,1 млрд. рублей, в 2021 году – 577,3 млрд. рублей

реализацию Федеральной космической программы России на 2016 - 2025 годы, федеральной целевой программы "Развитие космодромов на период 2017 - 2025 годов в обеспечение космической деятельности Российской Федерации", мероприятий по поддержанию, развитию и использованию системы ГЛОНАСС, на поддержание наземной космической инфраструктуры космодромов Байконур и "Восточный", а также на ликвидацию последствий деятельности объектов по хранению химического оружия и объектов по уничтожению химического оружия в 2019 году 65,8 млрд. рублей, в 2020 году – 71,8 млрд. рублей, в 2021 году – 111,3 млрд. рублей;

реализацию мероприятий Национальной Технологической Инициативы в 2019 году в объеме 6,2 млрд. рублей, в 2020-2021 годах – 6,4 млрд. рублей ежегодно;

компенсацию сельскохозяйственным товаропроизводителям, обеспечившим в установленном порядке страховую защиту своих имущественных интересов, связанных с производством сельскохозяйственной продукции, ущерба, причиненного в результате чрезвычайных ситуаций природного характера на территориях субъектов Российской Федерации в 2019-2021 годах в объеме 2,5 млрд. рублей ежегодно.

Расходы по разделу "Жилищно-коммунальное хозяйство" планируется увеличить в 2019 году по сравнению с 2018 годом на 30,2% и в последующие годы размер данных расходов останется практически неизменным, что приведет к сокращению их доли в общем объеме расходов с 1,1% в 2019 году до 0,9% в 2021 году.

По отношению к объему ВВП соответствующего года доля расходов раздела "Жилищно-коммунальное хозяйство" составит в 2019 - 2021 годах – 0,2% ежегодно.

По данному разделу предусмотрено увеличение бюджетных ассигнований на реализацию национальных проектов в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 в 2019 году на 62,1 млрд. рублей, в 2020 году - на 63,7 млрд. рублей, в 2021 году - на 60,0 млрд. рублей.

Кроме того, в рамках данного раздела предусмотрено увеличение расходов на предоставление субсидий:

на содействие развитию коммунальной и инженерной инфраструктуры государственной собственности субъектов Российской Федерации (муниципальной собственности) в 2019 году на 1,8 млрд. рублей, в 2020 году - на 0,9 млрд. рублей.

в виде имущественного взноса Российской Федерации в публично-правовую компанию "Фонд защиты прав граждан - участников долевого строительства" для осуществления мероприятий по финансированию завершения строительства объектов незавершенного строительства – многоквартирных домов в 2019 и 2020 годах на 3,0 млрд. рублей ежегодно.

В общем объеме расходов федерального бюджета доля расходов по разделу «Социальная политика» в 2019 году по сравнению с 2018 годом снизится с 28,5% до 27,0%, снижение расходов продолжится в 2020-2021 годах до 25,9% и 23,7% соответственно.

Основная доля расходов по разделу «Социальная политика» приходится на межбюджетные трансферты Пенсионному фонду Российской Федерации, которые в 2019-2021 годах составляет более 65% в общем объеме расходов по данному разделу. При этом в 2019 году объем указанных межбюджетных трансфертов увеличится по сравнению с 2018 годом на 0,5% и составит 3 250,9 млрд. рублей. По сравнению с предыдущим годом в 2020-2021 годах объемы трансфертов сократятся на 0,9% и на 6,7% соответственно. При этом их доля в общем объеме расходов будет на уровне 16,6% (в 2018 году этот показатель составил 19,4%).

Снижение объемов трансфертов Пенсионному фонду Российской Федерации в 2019 году и последующие 2020-2021 годы связано с уменьшением численности получателей. Наряду с этим увеличены трансферты на обязательное пенсионное страхование, которые в 2019 году предусмотрены в объеме 1 052,1 млрд. рублей, что на 34 % превышает объемы предыдущего года. В 2020-2021 годах данные трансферты запланированы в размере 1 100,5 млрд. рублей (104,4%) и 939,9 млрд. рублей (85,4%) соответственно. Увеличение межбюджетных трансфертов на обязательное пенсионное страхование обусловлено отменой компенсации выпадающих доходов до тарифа страховых взносов в размере 26%.

На валоризацию величины расчетного пенсионного капитала предусматривается направить в 2019 году 677,0 млрд. рублей, (98,5% к уровню предыдущего года), в 2020 году – 672,2 млрд. рублей (99,3%), в 2021 году – 668,8 млрд. рублей (99,5%).

Объем межбюджетных трансфертов, передаваемых из федерального бюджета бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации на обязательное пенсионное страхование и валоризацию величины расчетного пенсионного капитала, определен исходя из индексации с 1 января 2019 года на 7,05% процента. Кроме того, при определении объемов межбюджетных трансфертов на обязательное пенсионное страхование и валоризацию величины расчетного пенсионного капитала учтено проведение индексации пенсий работающим пенсионерам. Межбюджетные трансферты на обязательное пенсионное страхование определены с учетом принятия решения о продлении моратория на взносы в накопительную составляющую системы обязательного пенсионного страхования на 2019 – 2021 годы.

На выплату пенсий по государственному пенсионному обеспечению предусмотрены бюджетные ассигнования в 2019 году в размере 471,1 млрд. рублей (103,7% от уровня предыдущего года), в 2020 году – 497,3 млрд. рублей (105,3%), в 2021 году – 525,0 млрд. рублей (105,3%), которые определены с учетом отдельных мер, направленных на совершенствование пенсионного обеспечения государственных гражданских служащих. Вместе с тем в пояснительной записке к проекту федерального бюджета на 2019-2021 годы указанные меры не конкретизированы.

Трансферт на компенсацию выпадающих доходов бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в 2019 году предусмотрен в объеме 54,6 млрд. рублей (10,9% от уровня предыдущего года), в 2020 году – 56,9 млрд. рублей (104,4%), в 2021 году – 60,9 млрд. рублей (107,0%). Снижение объема бюджетных ассигнований трансферта обусловлено отменой компенсационных выплат для отдельных категорий плательщиков и перераспределением средств на межбюджетный трансферт на обязательное пенсионное страхование с 2019 года.

Бюджетные ассигнования на федеральную социальную доплату предусматриваются в 2019 году в объеме 85,9 млрд. рублей (91,0%), в 2020 году – 78,4 млрд. рублей (91,2%), в 2021 году – 72,1 млрд. рублей (92,0%). При этом в пояснительной записке к проекту федерального закона на 2019-2021 годы отсутствует обоснование сокращения объемов указанных выплат, однако определено, что указанные выплаты должны обеспечить размер материального обеспечения каждому пенсионеру на уровне не ниже прожиточного минимума пенсионера, установленного в субъекте Российской Федерации.

На выплату дополнительного материального обеспечения, доплат к пенсиям, пособий и компенсаций предусмотрено в 2019 году 3,6 млрд. рублей (92,5% к уровню предыдущего года), в 2020 году – 3,4 млрд. рублей (96,6%), в 2021 году – 3,3 млрд. рублей (96,9%).

Межбюджетные трансферты из федерального бюджета на софинансирование формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц за счет средств Фонда национального благосостояния в 2019 году составят 4,4 млрд. рублей (79,0% к уровню предыдущего года), в 2020 году – 3,7 млрд. рублей (99,5%), в 2021 году – 3,3 млрд. рублей (89,4%). При этом снижение объема межбюджетных трансфертов по указанному направлению расходов в 2019-2021 годах обусловлено расчетной потребностью в трансферте Пенсионному фонду Российской Федерации.

Расходы на социальное обеспечение населения в 2019 году предусмотрены в размере 1 060 млрд. рублей, что на 6,6% больше уровня предыдущего года, в 2020 году – 1 099,8 млрд. рублей (103,8%), в 2021 году – 1 131,9 млрд. рублей (102,9%).

В 2019-2021 годах предусматриваются межбюджетные трансферты из федерального бюджета на компенсацию выпадающих доходов бюджету Фонда социального страхования Российской Федерации в связи применением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством отдельных категорий плательщиков: в 2019 году – в размере 3,3 млрд. рублей (20% от уровня предыдущего года), в 2020 году – 3,5 млрд. рублей (105,7%), в 2021 году – 3,7 млрд. рублей (106,9%) соответственно. Снижение уровня межбюджетных трансфертов по указанному направлению расходов в 2019-2021 годах связано с переходом с 2019 года отдельных льготных категорий плательщиков страховых взносов (в виде организаций и индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения, или уплачивающих единый налог на вмененный доход, а также индивидуальных предпринимателей, применяющих патентную систему налогообложения) с льготного тарифа страхового взноса (по ставке 0%) на тариф страховых взносов для основных категорий плательщиков (в размере 2,9%).

Следует отметить, что размер компенсационных выплат лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами и детьми-инвалидами в 2019 году увеличен и составит 80,9 млрд. рублей (105,4% от уровня предыдущего года), в 2020 году – 84,7 млрд. рублей (104,6%) и в 2021 году – 88,6 млрд. рублей (104,6%) соответственно.

Расходы на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, в том числе на изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий увеличены по сравнению с объемами, установленными законодательно в 2018 году, на 0,6 млрд. рублей и составят 31,1 млрд. рублей.

В 2019 году предусмотрено увеличение объемов межбюджетных трансфертов в области здравоохранения по сравнению с предыдущим годом на 64,7% и составит 210,3 млрд. рублей, в 2020 году – в 2 раза и составит 408,2 млрд. рублей, в 2021 году – 399,0 млрд. рублей (96,2%), что обусловлено в том числе финансированием медицинской помощи больным с онкологическими заболеваниями в соответствии с клиническими рекомендациями и протоколами лечения в 2019 году в объеме 70,0 млрд. рублей, в 2020 году в объеме 120,0 млрд. рублей, в 2021 году в объеме 140 000,0 млрд. рублей.

На выплату материнского (семейного) капитала предусмотрены межбюджетные трансферты в 2019 году в объеме 325,6 млрд. рублей (95,4% к уровню предыдущего года), в 2020 году – 337,0 млрд. рублей (103,5%), в 2021 году – 347,5 млрд. рублей (103,1%).

Планируется значительный рост расходов по разделу «Охрана окружающей среды», которые в номинальном выражении в 2019 году по сравнению с 2018 годом вырастут более чем в два раза (с 95,9 млрд. рублей до 197,1 млрд. рублей) и увеличатся к 2021 году до 267,5 млрд. рублей.

Доля в общем объеме расходов федерального бюджета по разделу "Охрана окружающей среды" в 2019 году по сравнению с 2018 годом (0,6%) увеличится и составит 1,1%, в 2020 и 2021 годах - 1,2% и 1,4% соответственно.

По данному разделу зарезервированы бюджетные ассигнования в 2019 году в размере 44,1 млрд. рублей, в 2020 году – 74,6 млрд. рублей, в 2021 году – 110,5 млрд. рублей, которые будут направлены на реализацию мероприятий национального проекта "Экология" в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 в 2019 году.

На изменение расходов также повлияло увеличение бюджетных ассигнований на мероприятия, реализуемые субъектами Российской Федерации в области обращения с отходами, в 2019 году на 1,97 млрд. рублей, в 2021 году - на 2,5 млрд. рублей, в 2021 году - на 0,8 млрд. рублей.

Объем расходов по разделу "Образование" на 2019 год определен в сумме 829,2 млрд. рублей (120,2% к уровню 2018 года (689,7 млрд. рублей). В 2020 году данные расходы составят 847,1 млрд. рублей (к уровню 2019 года), в 2021 году – 881,3 млрд. рублей (104,0% к уровню 2020 года).

Доля указанных расходов в общем объеме расходов федерального бюджета в 2021 году по сравнению с 2018 годом также увеличивается (с 4,2% до 4,4%).

Как и в предыдущие годы, большую долю расходов в структуре раздела (68,5%) в 2019 году занимают расходы на реализацию мероприятий в сфере высшего образования, которые планируется увеличить в 2021 году по сравнению с 2018 годом на 91,7 млрд. рублей (с 538,9 млрд. рублей до 630,6 млрд. рублей или на 14,5% к уровню 2018 года).

Кроме этого, значительную долю расходов в структуре раздела составляют расходы на предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий по содействию созданию в субъектах Российской Федерации новых мест в общеобразовательных организациях, которые в 2019 - 2021 годах планируется повысить по сравнению с уровнем 2018 года на 0,5 млрд. рублей (или на 2%) и сохранить их на одном уровне в течении всего трехлетнего бюджетного цикла в объеме 25 млрд. рублей без учёта прогнозируемого уровня инфляции. В этой связи как положительный факт, имеющий большое социальное значение для субъектов Российской Федерации, комитет отмечает, что в рамках федерального проекта "Современная школа" национального проекта "Образование" в 2019 – 2021 годах помимо указанных субсидий, предусматриваются также субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на:

- создание новых мест в общеобразовательных организациях в целях ликвидации третьей смены обучения и формирование условий для получения качественного общего образования в объеме 10,8 млрд. рублей, 8,5 млрд. рублей, 9,0 млрд. рублей соответственно;

- создание новых мест в общеобразовательных организациях, расположенных в сельской местности и поселках городского типа, по 3,0 млрд. рублей ежегодно.

Федеральным проектом «Современная школа» на модернизацию инфраструктуры общего образования в отдельных субъектах Российской Федерации предусмотрены ассигнования в объеме на 2019 год – 4,2 млрд. рублей, на 2020 год – 3,3 млрд. рублей; на 2021 год – 2,8 млрд. рублей.

Таким образом, в 2019 году в рассматриваемом Законопроекте на создание новых мест в различных категориях общеобразовательных организаций в субъектах Российской Федерации предусмотрено выделение 43,2 млрд. рублей. В этой связи комитет обращает внимание на позицию Совета Федерации по вопросу обеспечения мероприятий по содействию созданию в субъектах Российской Федерации новых мест в общеобразовательных организациях в целях перевода обучающихся из зданий школ со степенью износа 50 процентов и выше в новые здания общеобразовательных организаций, заключающуюся в необходимости выделения средств на указанные цели в объеме не менее 50 млрд. рублей ежегодно.

Объем расходов по разделу "Здравоохранение" на 2019 год установлен в сумме 653,2 млрд. рублей (136,2% к уровню 2018 года). В 2020 году данные расходы составят 918,4 млрд. рублей (140,6% к уровню 2019 года), в 2021 году – 855,9 млрд. рублей (93,2% к уровню 2020 года).

Доля указанных расходов в общем объеме расходов федерального бюджета увеличивается в 2021 году по сравнению с 2018 годом с 3,2% до 4,3%.

Как и в предыдущие годы, большую долю расходов (почти половину - 49,9%) в структуре раздела в 2019 году составят расходы на реализацию мероприятий в части оказания стационарной медицинской и амбулаторной помощи населению. На указанные цели в Законопроекте на 2019 – 2021 годы предусмотрены бюджетные ассигнования в сумме 326,2 млрд. рублей, 376,7 млрд. рублей и 325,9 млрд. рублей соответственно.

Кроме этого, значительную долю расходов в структуре раздела составляют расходы на финансовое обеспечение реализации национального проекта "Здравоохранение", которые запланированы в 2019 – 2021 годах в объеме 159,8 млрд. рублей, 299,1 млрд. рублей и 238,8 млрд. рублей соответственно.

Как положительный факт, имеющий большое социальное значение для субъектов Российской Федерации, комитет отмечает запланированное увеличение финансирования в 2019 и 2020 годах на 10 млрд. рублей ежегодно на закупку лекарственных препаратов и специализированных продуктов лечебного питания для обеспечения лиц, страдающих жизнеугрожающими и хроническими прогрессирующими редкими (орфанными) заболеваниями, приводящими к сокращению продолжительности жизни граждан или их инвалидности, в связи с



передачей полномочий по обеспечению данными лекарственными препаратами указанных льготных категорий лиц на федеральный уровень. Кроме этого, в 2019 году предусмотрено увеличение финансирования на 2,1 млрд. рублей на закупку лекарственных препаратов, предназначенных для лечения больных злокачественными новообразованиями лимфоидной, кроветворной и родственных им тканей, гемофилией, муковисцидозом, гипофизарным нанизмом, болезнью Гоше, рассеянным склерозом, а также после трансплантации органов и (или) тканей.

Вместе с тем комитет обращает внимание, что с 2006 года по 2021 год, т.е. в течение 15 лет стоимость "Родового сертификата" сохраняется на уровне 2006 года в размере 11,0 тыс. рублей, т.е. без учёта уровня инфляции, что способствует ухудшению социально-экономического положения льготных категорий граждан, получающих его.

Объём расходов по разделу "Культура, кинематография" на 2019 год предусмотрен в сумме 125,3 млрд. рублей (примерно 121,4% к уровню 2018 года. Вместе с тем доля указанных расходов в общем объёме расходов федерального бюджета в 2021 году по сравнению с 2019 годом уменьшается (с 0,7% до 0,6%). По отношению к ВВП доля расходов по данному разделу в 2019 - 2021 годах сохраняется на уровне 2018 года и составляет 0,1%.

Значительное место в структуре раздела занимают расходы на финансовое обеспечение реализации нового национального проекта "Культура", которые запланированы в 2019 – 2021 годах в объёме 12,7 млрд. рублей, 13,6 млрд. рублей и 16,7 млрд. рублей соответственно.

Объём расходов по разделу "Физическая культура и спорт" в 2021 году по сравнению с 2018 годом значительно (на 15,3 млрд. рублей или на 23,6%) снижается с 64,8 млрд. рублей до 49,5 млрд. рублей (76,4% к уровню 2018 года). При этом уменьшается их доля в структуре расходов федерального бюджета с 0,4% в 2018 году до 0,3% в 2021 году.

Как и в предыдущие годы, подавляющую долю расходов в 2019 году в структуре раздела (89,4%) занимают расходы на реализацию мероприятий в сфере спорта высших достижений и массового спорта, которые планируется уменьшить в 2021 году по сравнению с 2018 годом на 21,5 млрд. рублей с 65,3 млрд. рублей до 43,8 млрд. рублей или на 32,9%.

Комитет отмечает, что по данному разделу на 2019 – 2021 годы зарезервированы бюджетные ассигнования в сумме 3,9 млрд. рублей, 2,2 млрд. рублей и 1,8 млрд. рублей соответственно. Указанные суммы планируется направить на реализацию Концепции наследия чемпионата мира по футболу 2018 года в Российской Федерации. При этом их распределение планируется произвести поправками Правительства Российской Федерации в рамках второго чтения Законопроекта в Государственной Думе.

Комитет обращает внимание, что также снижается объём расходов по разделу "Средства массовой информации" в 2019 - 2021 году по сравнению с 2018 годом. На 2021 год он установлен в сумме 68,7 млрд. рублей, что

составляет 81,7% к уровню 2018 года. Доля указанных расходов в общем объеме расходов федерального бюджета также уменьшается (с 0,5% в 2018 году до 0,4% в 2021 году).

Подавляющую долю расходов в структуре раздела, как и ранее, составляют расходы на телевидение и радиовещание, которые в 2019 году запланированы в сумме 59,6 млрд. рублей, что составляет 79,5% от всего объема расходов по данному разделу. При этом предусматривается снижение указанных расходов на 14,7 млрд. рублей (с 69,2 млрд. рублей до 54,5 млрд. рублей) или на 21,2% в 2021 году по сравнению с законодательно установленным показателем в 2018 году.

Комитет отмечает, что в рамках рассматриваемого Законопроекта по 8 разделам классификации расходов в 2019 – 2021 годах предусматривается значительный объем зарезервированных бюджетных ассигнований, в том числе на реализацию мероприятий национальных проектов, распределение которых планируется произвести в рамках поправок Правительства Российской Федерации ко 2 чтению Законопроекта в Государственной Думе.

В соответствии с представленной пояснительной запиской объем зарезервированных средств (открытая часть) составит 824,3 млрд. рублей, в 2020 году – 839,0 млрд. рублей, в 2021 году – 1227,0 млрд. рублей.

Программная структура федерального бюджета состоит из 42 государственных программ, сгруппированных по 5 основным направлениям. С учетом утверждения в 2018 году государственной программы «Обеспечение обороноспособности страны», а также отнесения отдельных расходов, ранее отражаемых в рамках непрограммной части федерального бюджета, к соответствующим государственным программам, доля "программных" расходов федерального бюджета в 2019-2020 годах составит порядка 71 % (по сравнению с 56 % в 2018 году). Следует отметить, что до настоящего времени не принята государственная программа Российской Федерации «Развитие пенсионной системы».

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 предусмотрено утверждение и реализация следующих национальных проектов: "Демография", "Здравоохранение", "Образование", "Жилье и городская среда", "Экология", "Безопасные и качественные автомобильные дороги", "Производительность труда и поддержка занятости", "Наука", "Цифровая экономика Российской Федерации", "Культура", "Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы", "Международная кооперация и экспорт", а также Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры до 2024 года.

Финансовое обеспечение национальных проектов и входящих в их состав федеральных проектов за счёт средств федерального бюджета составит в 2019 году – 1 685,5 млрд. рублей, в 2020 году – 1 862,7 млрд. рублей, в 2021 году – 2 084,8 млрд. рублей. Общий объем бюджетных

ассигнований федерального бюджета на реализацию национальных проектов в 2019-2021 годах составит 5 633,0 млрд. рублей.

При этом по 7 национальным проектам и по Комплексному плану модернизации и расширения магистральной инфраструктуры до 2024 года имеется значительный объем нераспределенного резерва. При этом по 5 национальным проектам («Экология», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Производительность труда и поддержка занятости», «Цифровая экономика Российской Федерации», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Международная кооперация и экспорт») нераспределенный резерв составляет от 78,7% до 98,9% от объема ассигнований, предусмотренных на финансирование соответствующих проектов в 2019 – 2021 годах. Такая доля нераспределенного резерва в общем объеме затрат свидетельствует о том, что по данным национальным проектам перечень проводимых мероприятий пока полностью не определен.

В составе национальных проектов планируется утвердить более 70 федеральных проектов, на которые, помимо бюджетных ассигнований, ранее предусмотренных на реализацию соответствующих мероприятий, в том числе в рамках приоритетных проектов (программ), предполагается направить дополнительно порядка 8 000,0 млрд. рублей в период с 2019 по 2024 годы.

Федеральные проекты являются одновременно составной частью подпрограмм государственных программ Российской Федерации. Через этот структурный элемент осуществляется интеграция национальных проектов в государственные программы Российской Федерации. Соответствующая информация приводится в паспортах и в сводной информации по соответствующим государственным программам Российской Федерации, представленной в материалах к проекту федерального закона.

Следует отметить, что по ряду федеральных проектов финансирование из федерального бюджета не предусмотрено. Это относится, например, к федеральным проектам «Сохранение озера Байкал» и «Чистая вода» национального проекта «Экология», федеральному проекту «Цифровые технологии» национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации», а также федеральному проекту «Создание поддержки фермеров и развитие сельской кооперации» национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы».

В материалах к Законопроекту не представлены паспорта национальных проектов, что затрудняет анализ достаточности средств федерального бюджета, направляемых на их реализацию.

Учитывая, что программно-целевой метод бюджетного планирования остается основным инструментом достижения стратегических целей развития страны, необходимо обеспечить формирование единой системы планирования и мониторинга достижения показателей, результатов,

выполнения мероприятий государственных программ Российской Федерации, а также входящих в их состав федеральных проектов и соответствующих национальных проектов.

В Законопроекте и представленных к нему материалах отсутствует распределение бюджетных ассигнований на 2019 год по субъектам Российской Федерации в части реализации мероприятий национальных проектов, что не позволяет субъектам Российской Федерации предусмотреть в своих бюджетах необходимые бюджетные ассигнования на софинансирование указанных мероприятий.

Комитет считает, что необходимо обеспечить участие субъектов Российской Федерации в разработке и согласовании федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов, предусмотрев необходимые объемы для их финансирования в государственных программах субъектов Российской Федерации, а также ускорить распределение межбюджетных трансфертов, направляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации для реализации национальных проектов, с учетом необходимости планирования ими своих расходов.

#### **IV. Источники финансирования дефицита. Государственный долг. Формирование Фонда национального благосостояния**

Федеральный бюджет формируется с профицитом, что в первую очередь обусловлено существенным ростом нефтегазовых доходов на фоне высоких цен на нефть.

Так, в 2019 году профицит федерального бюджета прогнозируется в размере 1 932,1 млрд. рублей (1,8% ВВП), в 2020 году - 1 224,4 млрд. рублей (1,1% ВВП) и в 2021 году – 952,0 млрд. рублей (0,8% ВВП).

В соответствии с положениями «бюджетных правил», дополнительные нефтегазовые доходы (свыше базовой цены на нефть) будут направляться на формирование Фонда национального благосостояния (далее – ФНБ).

В 2019 году ФНБ увеличится на 4,1 трлн. рублей до 7,9 трлн. рублей или 7,5% ВВП, в 2020 году – на 3,4 трлн. рублей до 11,5 трлн. рублей или 10,4% ВВП, а в 2021 году – на 2,8 трлн. рублей до 14,3 трлн. рублей или 12,1% ВВП. При этом в 2019 - 2021 годах средства ФНБ не будут являться источником финансирования дефицита федерального бюджета. В то же время они будут использоваться для софинансирования пенсионных накоплений застрахованных лиц, уплативших дополнительные страховые взносы на накопительную пенсию, в 2019 году в размере 4,4 млрд. рублей, в 2020 и 2021 годах - 3,7 млрд. рублей и 3,3 млрд. рублей соответственно.

Доходы от управления средствами ФНБ в соответствии с принятыми ранее законодательными решениями будут направляться непосредственно в доходную часть федерального бюджета. Предполагается, что в 2019 году они составят 53,4 млрд. рублей, в 2020 году – 53,7 млрд. рублей и в 2021 году – 53,2 млрд. рублей.

По состоянию на 1 сентября 2018 года объем ФНБ составил 5,16 трлн. рублей, что эквивалентно 75,8 млрд. долл. США, в том числе: на отдельных счетах по учету средств ФНБ в Банке России размещено около 68,7% средств (22,1 млрд. долл. США; 20,7 млрд. евро; 4,4 млрд. фунтов стерлингов); на депозитах во Внешэкономбанке 577,5 млрд. рублей; в ценные бумаги российских эмитентов 112,6 млрд. рублей и 4,1 млрд. долл. США; в акции кредитных организаций – 279 млрд. рублей; на депозитах в Банк ВТБ (ПАО) и Банк ГПБ (АО) 164,4 млрд. рублей.

Счетная палата Российской Федерации в своем заключении на отчет об исполнении федерального бюджета за 2017 год отмечает, что сохранена негативная тенденция снижения доходности размещения средств Резервного фонда и ФНБ на отдельных счетах в иностранной валюте в Банке России в 2017 году, а доходность размещения на счетах в евро и фунтах стерлингов вообще составила отрицательное значение.

В связи с этим комитет обращает внимание на необходимость повышения эффективности управления средствами ФНБ, сохраняя при этом его высокую ликвидность.

С 2019 года в структуре расходов федерального бюджета предусматривается создание Фонда развития, что приведет к структурному дефициту федерального бюджета на первичном уровне, в объеме 0,5% ВВП ежегодно. Балансировка данного дефицита будет осуществляться за счет внутренних заимствований.

Таким образом, предельный объем Фонда развития на 2019 год будет установлен в размере 436,9 млрд. рублей, на 2020 год – 582,3 млрд. рублей и на 2021 год – 612,9 млрд. рублей.

Комитет считает необходимым отметить, что привлекаемые средства Фонда развития будут направляться на создание новых активов, капитальные вложения, стимулирование экономики, а не на текущее потребление.

Основными источниками финансирования дефицита федерального бюджета в 2019 - 2021 годах будут являться средства, привлекаемые за счет государственных внутренних заимствований.

Сальдо привлечения по внутренним заимствованиям составит 1 705 млрд. рублей в 2019 году, 1 800 млрд. рублей в 2020 году и 1 578 млрд. рублей в 2021 году. В этой связи комитет считает возможным отметить, что планируемые объемы заимствований на внутреннем долговом рынке в пользу федерального бюджета несут риски, связанные со снижением инвестиционной активности частных инвесторов.

В результате осуществления в 2019 – 2021 годах государственных заимствований сохраняется тенденция роста объема государственного долга Российской Федерации (далее – государственный долг), который увеличится в рассматриваемый период на 40,6%, с 13,9 трлн. рублей в 2018 г. (14,2% ВВП) до 19,5 трлн. рублей по итогам 2021 года (16,5% ВВП) и составит 93% от доходов федерального бюджета.

Как положительный фактор необходимо отметить увеличение преобладания в общем объеме государственного долга внутреннего долга (вырастет с 9,8 трлн. рублей по итогам 2018 года до 15,2 трлн. рублей на конец 2021 года) над внешним. Его доля составит 73,8% в 2019 году, 76,6% в 2020 году и 77,7% в 2021 году. При этом комитет считает, что в условиях низких темпов роста российской экономики, существенной внешней долговой нагрузки корпоративного сектора, существующих рисков ужесточения санкционной политики, в целях сохранения долговой устойчивости федерального бюджета в дальнейшем необходимо понижать активность в осуществлении заимствований, приводящих к увеличению государственного долга Российской Федерации.

Несмотря на увеличение в трехлетнем периоде государственного долга, накопленный объем государственных долговых обязательств позволит федеральному бюджету сохранять долговую устойчивость на безопасном уровне, соответствующем международным стандартам.

Планируемое увеличение размера государственного долга отразится и на росте процентных расходов федерального бюджета.

Бюджетные ассигнования на обслуживание государственного долга в 2019 году составят 852,1 млрд. рублей (824,3 млрд. рублей в 2018 году), в 2020 году – 967,6 млрд. рублей и в 2021 году – 1 095,0 млрд. рублей.

Доля расходов на обслуживание государственного долга в общем объеме расходов федерального бюджета в 2019 году по сравнению с 2018 годом (4,8%) немного уменьшится и составит 4,7%, в 2020 и 2021 годах увеличится и составит 5,2% и 5,8% соответственно.

Объем поступлений в федеральный бюджет средств от приватизации федерального имущества в 2019 – 2021 годах прогнозируется в незначительных объемах.

Так, в 2019 году указанные поступления составят 13,0 млрд. рублей, в 2020 году – 10,9 млрд. рублей. В 2021 году поступления от приватизации не планируются.

С учетом проводимой в настоящее время реструктуризации бюджетных кредитов в источниках финансирования дефицита федерального бюджета предусмотрен возврат субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов в 2019 году в размере 51,9 млрд. рублей, в 2020 году – 72,2 млрд. рублей и 2021 году – 149,9 млрд. рублей.

Комитет отмечает, что формирование федерального бюджета с профицитом обеспечивает повышение устойчивости бюджетной системы и снижение зависимости экономики от колебаний внешнеэкономической конъюнктуры на сырьевые товары российского экспорта.

## **V. Основные принципы взаимоотношений федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации**

Собственные доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2019 год прогнозируются в размере 10 243,2

млрд. рублей и возрастают в 2020 году на 5,7% до 10 826,3 млрд. рублей, а в 2021 году - на 7,1% до 11 591,9 млрд. рублей.

По сравнению с 2018 годом прогнозируется увеличение доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2019 году на 311,3 млрд. рублей или на 3,1 %.

В общих доходах бюджетов бюджетной системы Российской Федерации доля собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации снижается с 28,9% в 2018 году до 26,8% в 2019 году или на 2,1 п.п. Снижение обусловлено изменением структуры доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в пользу федерального бюджета, что в основном связано с увеличением доходов федерального бюджета за счет повышения ставки НДС с 1 января 2019 года с 18% до 20% при одновременном снижении собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с исключением движимого имущества из объектов обложения налогом на имущество организаций начиная с 2019 года.

На 2020-2021 годы прогнозируется рост относительно 2019 года доли собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации до 27,5% в 2020 году (на 0,7 п.п.) и до 28,0% в 2021 году (на 0,5 п.п. к предыдущему году).

Необходимо отметить, что в целях частичной компенсации выпадающих доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с исключением движимого имущества из объектов обложения налогом на имущество организаций при формировании Законопроекта учтено перераспределение в пользу бюджетов субъектов Российской Федерации норматива зачисления акцизов на крепкую алкогольную продукцию, а именно его увеличение с 50% до 80%, что позволит увеличить доходы бюджетов субъектов Российской Федерации на 59,0 млрд. рублей в 2019 году, на 62,1 млрд. рублей в 2020 году и на 65,6 млрд. рублей в 2021 году.

Указанные дополнительные доходы предлагается распределять между бюджетами субъектов Российской Федерации пропорционально их выпадающим доходам в связи с исключением движимого имущества из объектов обложения налогом на имущество организаций.

Оставшиеся доходы бюджетов субъектов Российской Федерации от акцизов на крепкую алкогольную продукцию будут распределяться с учетом поэтапного перехода к распределению исходя из объемов розничных продаж алкогольной продукции по данным ЕГАИС.

По мнению комитета, переход к распределению акцизов на крепкую алкогольную продукцию исходя из объемов розничных продаж алкогольной продукции по данным ЕГАИС будет способствовать повышению заинтересованности субъектов Российской Федерации в борьбе с нелегальным оборотом алкогольной продукции, что позволит увеличить доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

При этом предлагается рассмотреть вопрос о переходе на распределение основной части поступлений в бюджеты субъектов Российской Федерации от указанных акцизов, которая соответствует 50 п.п. норматива зачисления акцизов на крепкую алкогольную продукцию, пропорционально данным ЕГАИС в полном объеме начиная с 2020 года.

Вместе с тем комитет отмечает необходимость повышения заинтересованности субъектов Российской Федерации также в борьбе с нелегальным рынком табачной продукции, стимулом для которой может стать перераспределение части доходов от акцизов на табачную продукцию в пользу бюджетов субъектов Российской Федерации.

Актуальность этого вопроса возрастает с учетом необходимости компенсации выпадающих доходов в связи с исключением движимого имущества из объектов обложения налогом на имущество организаций бюджетам субъектов Российской Федерации, так как предлагаемые Правительством Российской Федерации меры не обеспечивают ее в полном объеме. Этот вопрос под особым вниманием Совета Федерации и требует обязательного решения, в том числе с учетом выделения дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов.

Кроме того, исходя из положений Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 Правительством Российской Федерации планируется повышение в пользу субъектов Российской Федерации норматива зачисления акцизов на нефтепродукты в целях доведения его уровня до 100% к 2024 году.

Указанное повышение планируется начиная с 2020 года. Согласно проекту федерального закона №556373-7 "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее – проект федерального закона №556373-7) норматив зачисления в бюджеты субъектов Российской Федерации предлагается установить на 2020 год в размере 66,6%, на 2021 год - 74,9%, на 2022 год - 83,3%, на 2023 год - 91,6% и на 2024 год – 100%.

Согласно пояснительной записке к проекту федерального закона №556373-7 дополнительные поступления в бюджеты субъектов Российской Федерации составят в 2020 году – 57,0 млрд. рублей, в 2021 году – 121,8 млрд. рублей, в 2022 году – 192,7 млрд. рублей, в 2023 году – 269,7 млрд. рублей, в 2024 году - 355,2 млрд. рублей.

Вместе с тем комитет отмечает, что предлагаемые Правительством Российской Федерации меры по увеличению дорожного фонда субъектов Российской Федерации фактически увеличивают норматив зачисления в бюджеты субъектов Российской Федерации относительно действующего законодательства Российской Федерации только в 2020 году (на 8,4 п.п. с 58,2% до 66,6%) и 2023-2024 годы (на 3,6 п.п. в 2023 году с 88% до 91,6% и на 12 п.п. в 2024 году с 88% до 100%), а в 2021-2022 годы соответствующий норматив для бюджетов субъектов Российской Федерации снижается. Это обусловлено тем, что норма Бюджетного кодекса Российской Федерации,



устанавливающая норматив зачисления указанных акцизов в бюджеты субъектов Российской Федерации в размере 88% приостановлена на настоящий момент до 1 января 2021 года.

Комитет отмечает, что в 2020 и 2021 годы предлагается изменить подход к распределению между субъектами Российской Федерации доходов от акцизов на нефтепродукты.

Так, если в 2019 году нормативы распределения указанных доходов определены по действующей методике, включающей в себя такие показатели, как протяженность автомобильных дорог, количество автотранспортных средств и розничная продажа автомобильного бензина, дизельного и газомоторного топлива, то в 2020 году по этой методике будет распределяться только 87,4% от региональной части доходов от акцизов на нефтепродукты, а в 2021 году – 77,7%, что эквивалентно 58,2% норматива зачисления указанных доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации.

"Оставшуюся" часть региональных доходов от акцизов на нефтепродукты в 2020-2021 годы предлагается распределять между бюджетами субъектов Российской Федерации исходя из протяженности дорог регионального значения, а также дорог в крупных городских агломерациях, по которым требуется их доведение до нормативного состояния.

В целом за три года прогнозируется увеличение налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 16,7%, из которых 3,1% планируется в 2019 году, 5,7% в 2020 году и 7,1% - в 2021 году.

Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации прогнозируются на 2019 год в размере 12 495,2 млрд. рублей (107,1 % к предыдущему году), на 2020 и 2021 годы – 13 099,2 млрд. рублей (104,8% к 2019 году) и 13 638,6 млрд. рублей (104,1% к 2020 году) соответственно.

Темп роста расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2019 году существенно опережает увеличение их доходов.

На увеличение расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации будут оказывать влияние не только дополнительные расходы, направленные на реализацию Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204, но и повышение ставки НДС с 1 января 2019 года с 18% до 20%, также может оказать влияние повышение ставок акцизов на нефтепродукты.

Кроме того, комитет отмечает, что, несмотря на изменение подхода к определению численности застрахованного по обязательному медицинскому страхованию неработающего населения, приводящего к снижению указанной численности для расчета объема соответствующих страховых взносов на 4,9 млн. человек (с 84,9 млн. человек при

формировании бюджета на 2018 год до 80 млн. человек при формировании бюджета на 2019 год), расходы бюджетов субъектов Российской Федерации на уплату страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения возрастают в 2019 году относительно 2018 года на 57,9 млрд. рублей или на 8,8 %.

Согласно материалам к проекту федерального закона № 556364-7 "О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов" объем страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения на 2019 год определен в размере 719,3 млрд. рублей (в 2018 год - 661,4 млрд. рублей), на 2020 год - 746,9 млрд. рублей (103,8% к 2019 году), на 2021 год - 776,5 млрд. рублей (104% к 2020 году) с учетом коэффициента удорожания стоимости медицинских услуг (в 2019 году - 1,119, в 2020 году - 1,162, в 2021 году - 1,208).

В связи с превышением темпа роста расходов бюджетов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации над их доходами прогнозируется увеличение дефицита консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2019 году более чем в 8 раз с - 18,7 млрд. рублей в 2018 году до - 156,6 млрд. рублей в 2019 году.

При этом реализация бюджетной политики в сфере межбюджетных отношений позволит снизить дефицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации до - 119,0 млрд. рублей в 2020 году и до -32,8 млрд. рублей в 2021 году.

Необходимо отметить, что достижение в последние годы низкого уровня дефицита консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации обусловлено политикой сдерживания их расходов, в том числе за счет заключения соглашений с субъектами Российской Федерации, получающими дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

На трехлетний период дефицит бюджетов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации не превышает 0,1% ВВП.

Поддерживая политику повышения эффективности бюджетных расходов в целях снижения дефицита бюджетов субъектов Российской Федерации, комитет также отмечает сложность соблюдения субъектами Российской Федерации предельного размера дефицита на уровне не более 10% общего годового объема доходов без учета безвозмездных поступлений, что подтверждает анализ исполнения соглашений, заключенных с субъектами Российской Федерации в рамках реструктуризации их обязательств по бюджетным кредитам, согласно которому не всем регионам удалось обеспечить указанный размер дефицита.

Объем межбюджетных трансфертов, передаваемых бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, составит 2 095,3 млрд. рублей в 2019 году, 2 153,9 млрд. рублей в 2020 году (102,8% к 2019 году), 2 013,9 млрд. рублей в 2021 году (93,5% к 2020 году).

Указанный объем межбюджетных трансфертов сформирован с учетом существенного роста соответствующих бюджетных ассигнований федерального бюджета по сравнению с Законом № 362-ФЗ.

Так, в 2019 году увеличение межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации по сравнению с Законом №362-ФЗ составит 463,2 млрд. рублей или 128,4 %, а в 2020 году - 511,7 млрд. рублей или 131,2%.

Вместе с тем по сравнению с оценкой за 2018 год, сформированной на базе показателей сводной бюджетной росписи федерального бюджета по состоянию на 1 сентября 2018 года, увеличение межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации не столь значительно - на 139,2 млрд. рублей или на 7,1 %.

В 2021 году объем межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации снижается относительно 2020 года на 140 млрд. рублей.

Также комитет обращает внимание, что несмотря на увеличение бюджетных ассигнований федерального бюджета по разделу «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации» по сравнению с Законом №362-ФЗ в 2019 году на 148,2 млрд. рублей или на 18,6%, а в 2020 году на 119,4 млрд. рублей или на 14,8%, относительно текущего года наблюдается их снижение.

На 2019 год бюджетные ассигнования по разделу «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации» предусматриваются в сумме 944,1 млрд. рублей (97,2% к 2018 году), в 2020 году – 928,1 млрд. рублей (98,3% к 2019 году) и в 2021 году – 929,8 млрд. рублей (100,2%).

Объем дотаций предусматривается в размере 887,7 млрд. рублей в 2019 году, 875,1 млрд. рублей в 2020 году (98,6% к 2019 году) и 893,4 млрд. рублей в 2021 году (102,1% к 2020 году).

Комитет отмечает увеличение объема дотаций в 2019 году по сравнению с Законом №362-ФЗ на 105,8 млрд. рублей или на 13,5% при его снижении относительно 2018 года (по показателю сводной бюджетной росписи федерального бюджета) на 21,8 млрд. рублей.

Основную долю дотаций составляет дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, объем которой определен с учетом пролонгации до 2024 года централизации 1 процентного пункта налога на прибыль.

Объем указанной дотации составит в 2019 году 675,3 млрд. рублей (104,7% к 2018 году), в 2020 году – 679,2 млрд. рублей (100,6% к 2019 году) и в 2021 году – 690,2 млрд. рублей (101,6% к 2020 году).

По сравнению с Законом № 362–ФЗ ее объем увеличен на 27,0 млрд. рублей в 2019 году и на 25,4 млрд. рублей в 2020 году.

Вместе с тем комитет отмечает, что объем дотации, предусмотренный на плановый период, сформирован без существенного увеличения.

Законопроект предусматривает распределение указанных дотаций на трехлетний период, что повышает стабильность и предсказуемость межбюджетных отношений с субъектами Российской Федерации.

При этом при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на плановый период 2020-2021 годов предусмотрен нераспределенный резерв указанных дотаций в размере 30 %, что составляет 203,7 млрд. рублей и 207,0 млрд. рублей соответственно по годам.

Предоставление дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности на 2019-2021 годы будет учитывать результаты инвентаризации расходных обязательств органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Доля дотации, распределяемой на основе "модельного бюджета", сохраняется на уровне 30% как и в текущем финансовом году.

Поддерживая в целом использование "модельного бюджета" при распределении данного вида дотации, комитет отмечает необходимость мониторинга и анализа практики его внедрения в целях дальнейшего совершенствования, в том числе в части расширения учета региональных особенностей.

Важным этапом работы по его совершенствованию, по мнению комитета, должна стать реальная оценка формирования доходов, для обеспечения которой, в том числе необходима их инвентаризация. При этом комитет отмечает, что на сегодняшний день фактически отсутствует стратегия развития регионов, которая определяла бы подходы и механизмы развития экономики на уровне субъектов Российской Федерации, что способствовало бы росту их налогового потенциала.

Комитет отмечает, что на 2019-2021 годы уточнены подходы к расчету налогового потенциала, в том числе из его расчета исключены суммы налога на движимое имущество.

Количество субъектов Российской Федерации, получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, по сравнению с 2018 годом снижается с 73 до 72 регионов в 2019-2021 годы. Из числа получателей дотации исключена Калужская область, которая вошла в число получателей дотации в 2018 году.

По сравнению с 2018 годом объем дотации снижается по 23 субъектам Российской Федерации (с учетом Калужской обл.) на общую сумму 11,0 млрд. рублей, которая перераспределяется, соответственно, по иным регионам.

Наибольшая доля снижения дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности наблюдается по Мурманской области, у которой ее объем сокращается на 0,44 млрд. рублей или на 93% от объема дотации 2018 года. Также существенное снижение объема дотации наблюдается по

Красноярскому краю - на 1,4 млрд. рублей или на 44,8% и по Тульской области - на 0,7 млрд. рублей или на 39,9%.

Кроме того, комитет отмечает, что сокращение указанной дотации наблюдается по субъектам Российской Федерации, у которых низкий уровень бюджетной обеспеченности и высокая долговая нагрузка, что создает риски неисполнения в полном объеме возложенных на них полномочий.

В связи с чем по отдельным регионам, по которым наблюдается снижение указанной дотации в совокупности с иными дотациями, необходимо предусмотреть финансовую поддержку, например, в рамках мер стимулирующего характера.

Объем дотации субъектам Российской Федерации на частичную компенсацию дополнительных расходов на оплату труда работников бюджетной сферы предусмотрен в 2019-2021 году в сумме 100,0 млрд. рублей ежегодно.

По сравнению с уровнем, предусмотренным Законом №362-ФЗ, объем дотации на 2019-2020 годы возрастает в 2 раза с 50,0 млрд. рублей до 100,0 млрд. рублей, но относительно 2018 года объем дотации сокращается на 0,4 млрд. рублей.

При этом на бюджеты субъектов Российской Федерации продолжают оказывать существенное влияние дополнительные расходы, связанные с увеличением минимального размера оплаты труда в 2018 году, в том числе с учетом районных коэффициентов и процентных надбавок, установленных на федеральном и на региональном уровнях, а также необходимость сохранения дифференциации размеров заработных плат в зависимости от уровня квалификации работника.

В связи с чем комитет обращает внимание на необходимость мониторинга за указанной ситуацией и в случае необходимости комитет предлагает рассмотреть на трёхсторонней комиссии по вопросам межбюджетных отношений предложения об изменении учета соответствующих расходов при предоставлении бюджетам субъектов Российской Федерации финансовой поддержки из федерального бюджета.

Объем дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов на 2019-2021 годы составит 82,5 млрд. рублей, 66,0 млрд. рублей и 73,4 млрд. рублей соответственно по годам.

По сравнению с уровнем, предусмотренным в Законе № 362-ФЗ, объем указанной дотации увеличивается в 2019 году на 28,8 млрд. рублей и на 3,8 млрд. рублей в 2020 году. В 2021 году по сравнению с 2020 годом объем дотации увеличен на 7,4 млрд. рублей.

Важное значение для субъектов Российской Федерации в трехлетнем периоде будет сохраняться за мерами стимулирующего характера.

На предоставление дотации бюджетам субъектов Российской Федерации за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала (гранты) на 2019-2021 годы предусмотрено 19,96 млрд. рублей ежегодно.

Вместе с тем, по мнению комитета, необходимо продолжить работу по развитию мер стимулирующего характера, в том числе рассмотрев возможность ежегодного увеличения объема бюджетных ассигнований на предоставление грантов субъектам Российской Федерации.

Также комитет отмечает, что проект бюджета на 2019-2020 годы не отражает по отдельному направлению расходов объем бюджетных ассигнований федерального бюджета на предоставление дотации в целях стимулирования роста налогового потенциала по налогу на прибыль организаций. Учитывая важность для регионов такой финансовой поддержки из федерального бюджета, которая стимулирует их к более высоким темпам наращивания собственного налогового потенциала, комитет считает необходимым продолжить ее предоставление в 2019-2021 годы.

По мнению комитета, сохранение и развитие стимулов для регионов будет способствовать в том числе "прорывному" росту экономики Российской Федерации.

Учитывая важность для регионов такой финансовой поддержки из федерального бюджета, которая стимулирует их к более высоким темпам наращивания собственного налогового потенциала, комитет считает необходимым предусмотреть указанную дотацию на 2019-2021 годы в порядке, аналогичном 2018 году.

По мнению комитета, сохранение и развитие стимулов для регионов будет способствовать в том числе "прорывному" росту экономики Российской Федерации.

В целом наблюдается тенденция снижения доли объема дотаций в общей сумме межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации с 46,5% в 2018 году до 42,4% в 2019 году, до 40,6% в 2020 году и до 44,4% в 2021 году.

Объем субсидий, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, существенно увеличивается относительно 2018 года и составляет в 2019 году в сумме 569,2 млрд. рублей (137% к показателям сводной бюджетной росписи 2018 года), в 2020 году – 626,5 млрд. рублей (110,1% к 2019 году) и в 2021 году – 481,8 млрд. рублей (76,9% к 2020 году).

Увеличение объема субсидий прежде всего связано с софинансированием расходов субъектов Российской Федерации, направленных на реализацию Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204.

Количество субсидий возрастает с 70 в 2018 году до 91 в 2019-2020 годы и снижается до 89 в 2021 году.

Законопроект предусматривает распределение 53 субсидий из 91, с учетом субсидий, предоставляемых одному субъекту.

Комитет отмечает, что до настоящего времени субъекты Российской Федерации не обладают информацией об объемах софинансирования,

которые должны обеспечить субъекты Российской Федерации в рамках реализации национальных проектов, что усложняет процесс подготовки бюджетов субъектов Российской Федерации.

Учитывая то, что реализация регионами задач, поставленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204, потребует существенного ресурсного обеспечения, особую значимость для регионов имеет пересмотр уровня софинансирования в рамках федеральных проектов с учетом реальных возможностей регионов.

Кроме того, по мнению комитета, следует продолжить работу по консолидации субсидий, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

Объем бюджетных ассигнований федерального бюджета на предоставление бюджетам субъектов Российской Федерации иных межбюджетных трансфертов предусматривается в 2019 году в сумме 261,8 млрд. рублей (98,9% к показателям сводной бюджетной росписи 2018 года), в 2020 году в сумме 263,6 млрд. рублей (100,7% к 2019 году) и в 2021 году в сумме 244,5 млрд. рублей (92,8% к 2020 году).

Количество иных межбюджетных трансфертов возрастает в 2019 году с 31 в 2018 году до 32 в 2019 году и снижается в 2020 году до 31 и до 29 в 2021 году.

Законопроектом предусматривает распределение только 10 видов иных межбюджетных трансфертов из 32 или 31%.

В целях повышения предсказуемости для субъектов Российской Федерации в отношении объемов финансовой поддержки в форме иных межбюджетных трансфертов, по мнению комитета, необходимо рассмотреть возможность увеличения их количества, распределяемого Законопроектом.

В части субвенций, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, комитет отмечает их ежегодное увеличение.

Объем субвенций на 2019 год составляет 376,6 млрд. рублей, что на 10,1 млрд. рублей (на 2,7 %) по сравнению с показателями сводной бюджетной росписи 2018 года и на 61,1 млрд. рублей (на 19,4 %) относительно уровня, предусмотренного в Законе № 362-ФЗ.

На плановый период объем субвенций составляет 388,7 млрд. рублей в 2020 году (103,2% к 2020 году) и 394,1 млрд. рублей в 2021 году (101,4% к 2020 году).

Вместе с тем комитет отмечает, что темп роста объема субвенций относительно предыдущего года ниже прогнозируемого уровня инфляции.

Несмотря на то, что на снижение объема ряда субвенций оказывают влияние объективные факторы, например, уточнение числа получателей, передача полномочий по обеспечению инвалидов техническими средствами реабилитации в отношении 4 субъектов Российской Федерации (Самарская, Саратовская, Ульяновская и Брянская области) Фонду социального страхования Российской Федерации, при определении их объема также

следует учитывать влияние повышения в 2018 году минимального размера оплаты труда на финансовое обеспечение части переданных субъектам Российской Федерации полномочий Российской Федерации.

Поэтому необходимо обратить внимание на то, что объем субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации должен обеспечивать достаточность предоставляемых средств для реализации переданных полномочий.

Количество субвенций возрастает в 2019 году с 29 в 2018 году до 30 в 2019 году и снижается в 2020 году до 29 и до 28 в 2021 году.

Приложение 33 к Законопроекту предусматривает распределение 30 субвенций, из которых по 11 субвенциям предусматривается нераспределенный резерв.

При этом комитет отмечает, что в части субвенций на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений объем нераспределенного резерва на 2019-2021 годы превышает предельный размер, установленный Бюджетным кодексом Российской Федерации, и предусматривается на уровне 5,0% от объема соответствующих бюджетных ассигнований.

В целом доля межбюджетных трансфертов, передаваемых бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, в общем объеме расходов федерального бюджета возрастает в 2019 году относительно 2018 года с 11,2% до 11,6 %. При этом на плановый период предусматривается ежегодное снижение указанной доли до 11,3% в 2020 году и до 10% в 2021 году.

В связи с чем, по мнению комитета, необходимо рассмотреть возможность увеличения бюджетных ассигнований федерального бюджета на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации на плановый период в целях финансового обеспечения задач, установленных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204.

Доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составляет в 2019 году 17%, в 2020 году -16,6% и в 2021 году -14,8%, что подтверждает сохранение зависимости многих бюджетов субъектов Российской Федерации от помощи из федерального бюджета.

Комитет отмечает, что по итогам 2017 года доходы 18 субъектов Российской Федерации более чем на 40 % были сформированы за счет межбюджетных трансфертов, из них у 8 регионов указанная доля составила свыше 60 %, что отражает диспропорции в отношении обеспечения доходными источниками возложенных на регионы полномочий.

В отношении государственного долга субъектов Российской Федерации комитет отмечает сохранение наметившихся в 2017 году положительных тенденций, когда впервые объем сократился на 37,8 млрд.



рублей (с 2 353,2 млрд. рублей на 1 января 2017 года до 2 315,4 млрд. рублей на 1 января 2018 года).

За 8 месяцев 2018 года объем государственного долга субъектов Российской Федерации снизился более чем на 8% или на 198,0 млрд. рублей и составил на 1 сентября 2018 года 2 117,4 млрд. рублей. Одновременно за этот период существенно сократился объем рыночных заимствований, с 1 215,5 млрд. рублей на 1 января 2018 года до 945,2 млрд. рублей на 1 сентября 2018 года, т.е. на 270,3 млрд. рублей.

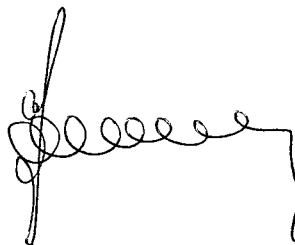
Особое значение в этом вопросе для субъектов Российской Федерации приобрела программа реструктуризации задолженности по ранее предоставленным бюджетным кредитам.

Вместе с тем комитет отмечает, что еще сохраняется значительный объем накопленных обязательств, при этом у отдельных регионов объем долговых обязательств выше их собственных доходов. Так, по итогам 2017 года по 7 регионам объем государственного долга превысил 100% их налоговых и неналоговых доходов.

Вместе с тем, поддерживая последовательную бюджетную политику Правительства Российской Федерации по снижению объема государственного долга субъектов Российской Федерации, представляется целесообразным рассмотреть возможность смягчения условий реструктуризации обязательств субъектов Российской Федерации по бюджетным кредитам в части предельной доли объема долговых обязательств по рыночным заимствованиям в отношении субъектов Российской Федерации, имеющих минимальный уровень долговых обязательств, при условии направления указанных заимствований на расходы инвестиционного характера.

Учитывая вышеизложенное, комитет считает возможным поддержать в целом концепцию проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» с учетом изложенных замечаний и предложений.

Председатель комитета



С.Н. Рябухин