

СЧЕТНАЯ
ПАЛАТА
РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

НА ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
«О ФЕДЕРАЛЬНОМ БЮДЖЕТЕ НА 2019 ГОД
И НА ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2020 И 2021 ГОДОВ»

(основные положения)

Содержание

| | |
|--|----|
| Макроэкономические условия формирования федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов | 2 |
| Анализ отдельных материалов, представленных одновременно с законопроектом | 16 |
| Основные параметры бюджетной системы Российской Федерации | 17 |
| Основные характеристики проекта федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов | 19 |
| Доходы федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов | 26 |
| Расходы федерального бюджета на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов | 32 |
| Государственные программы Российской Федерации | 36 |
| Национальные проекты (программы), федеральные проекты | 38 |
| Федеральная адресная инвестиционная программа | 43 |
| Взносы в уставные капиталы акционерных обществ, имущественные взносы и субсидии государственным корпорациям и государственной компании | 46 |
| Субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, субсидии на иные цели федеральным бюджетным и автономным учреждениям | 47 |
| Бюджетные ассигнования на исполнение публичных нормативных обязательств | 49 |
| Финансовое обеспечение непрограммных направлений деятельности | 49 |
| Планирование бюджетных ассигнований на обеспечение функций федеральных государственных органов | 50 |
| Планирование бюджетных ассигнований на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд | 51 |
| Анализ формирования обоснований бюджетных ассигнований | 52 |
| Основные параметры консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации | 53 |
| Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации | 58 |
| Источники финансирования дефицита федерального бюджета, Фонд национального благосостояния, государственный долг Российской Федерации и расходы на его обслуживание, внешние долговые требования Российской Федерации | 62 |
| Нормативно-правовое обеспечение реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» | 68 |

1. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (далее – Заключение) подготовлено в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» и иными актами законодательства Российской Федерации.

При подготовке Заключения Счетная палата Российской Федерации (далее – Счетная палата) учитывала необходимость реализации положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года в части бюджетной политики, стратегических целей развития страны, сформулированных в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, национальных целей и ключевых приоритетов на период до 2024 года, определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года и других стратегических документов.

При подготовке Заключения использованы результаты 32 контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных в 100 субъектах бюджетного планирования, главных распорядите-

лях средств федерального бюджета и иных участниках бюджетного процесса.

Проанализирована работа Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, иных субъектов бюджетного планирования и главных распорядителей средств федерального бюджета по составлению прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов и показателей проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (далее – законопроект), проверено наличие и оценено состояние нормативной и методической базы, регулирующей порядок формирования и расчетов основных показателей федерального бюджета.

Заключение утверждено Коллегией Счетной палаты (протокол от 11 октября 2018 г. № 50К (1271)).

1.1. Законопроект внесен Правительством Российской Федерации на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) в срок, установленный статьей 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Содержание документов, представленных одновременно с законопроектом, в основном соответствуют требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации.

2. Макроэкономические условия формирования федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов

Формирование прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов (далее – Прогноз) осуществлялось в условиях ослабления курса национальной валюты в результате усиления санкционного давления при относительно высоких ценах на нефть марки «Юралс». Реальная заработная плата росла высокими темпами, реальные располагаемые денежные доходы находились в положительной области, а потребление росло умеренными темпами. Инфляция находилась ниже таргета, установленного Банком России.

В целом экономика демонстрирует умеренный рост, поддерживаемый внутренним спросом и благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой.

2.1. В соответствии с пунктом 36 Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период (далее – Правила разработки прогноза), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2015 г.

№ 1234 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (далее – постановление № 1234), прогноз социально-экономического развития разрабатывается в трех вариантах: базовом, целевом и консервативном. Однако Прогноз, одобренный Правительством Российской Федерации, разработан в двух вариантах – базовом и консервативном.

Оба варианта Прогноза предусматривают понижающую динамику цен на нефть марки «Юралс». При этом в базовом варианте нефтяные цены снижаются на протяжении всего прогнозного периода с 69,6 доллара США за баррель в 2018 году до 57,9 доллара США за баррель в 2021 году и до 53,5 доллара США за баррель в 2024 году.

В консервативном варианте цена на нефть марки «Юралс» резко снижается к 2020 году до 42,5 доллара США за баррель и в дальнейшем прогнозируется ее слабый рост до 43,3 доллара США за баррель в 2021 году и до 45,9 доллара США за баррель в 2024 году.

При существенных различиях в динамике нефтяных цен прогнозная динамика курса национальной валюты в базовом и консервативном вариантах различается в меньшей степени. Так, в базовом варианте ожидается ослабление национальной валюты с 61,7 рубля за доллар в 2018 году до 63,9 рубля за доллар США в 2019 году, до 64 рублей за доллар США к 2021 году и до 68 рублей за доллар США к 2024 году; в консервативном – до 65,7 рубля за доллар США, до 67,5 рубля за доллар США за баррель и до 69,9 рубля за доллар США соответственно.

По мнению Счетной палаты, существенное снижение нефтяных цен может приводить к более существенной коррекции курса.

Базовый вариант Прогноза основывается на гипотезе, предусматривающей снижение темпов мирового экономического роста с 3,7 % в 2017 году до 3,2 % в 2024 году. Консервативный вариант разработан «на основании предположения о существенном замедлении темпов роста мировой экономики, прежде всего в результате реализации сценария «жесткой посадки» китайской экономики.

В обоих вариантах Прогноза предусматривается ускорение темпов роста индекса потребительских цен до 3,4 % к концу 2018 года. Под влиянием повышения ставки НДС с 1 января 2019 года инфляция к концу 2019 года ускорится до 4,3 % в базовом варианте и до 4,6 % в консервативном варианте. К концу 2021 года инфляция стабилизируется на уровне 4 %, что соответствует таргету Банка России.

В оба варианта Прогноза заложены одинаковые параметры демографического развития, предусматривающие увеличение среднегодовой численности населения со 146,8 млн. человек в 2017 году до 147,3 млн. человек в 2021 году и до 148,3 млн. человек в 2024 году. С учетом повышения пенсионного возраста прогнозируется изменение в возрастной структуре населения: увеличится численность населения трудоспособного возраста при одновременном снижении численности населения старше трудоспособного возраста.

В рамках базового сценария прогнозируется замедление темпов роста ВВП в 2019 году до 1,3 % с постепенным увеличением темпов роста российской экономики до 3,1 % в 2021 году и до 3,3 % в 2024 году.

Консервативный вариант предполагает более существенное замедление роста экономики в 2019 году – до 1,0 % с последующим ускорением до 2,5 % в 2021 году и до 3,0 % в 2024 году.

Прогнозируемые в консервативном варианте относительно оптимистичные макроэкономические показатели развития страны в условиях низких цен на нефть основаны, по мнению Счетной палаты, на переоценке адаптивных возможностей российской экономики.

В целом представляется, что консервативный вариант прогноза недооценивает возможные последствия значительного ухудшения внешнеэкономических условий.

Оба варианта Прогноза предусматривают достижение национальных целей, установленных в Указе № 204. Исключение составляют только показатели по несырьевому неэнергетическому экспорту и вхождение России в число пяти крупнейших экономик мира в консервативном варианте, что связано со слабым внешним спросом на товары российского экспорта и более низкими темпами

роста российской экономики, прогнозируемыми в консервативном варианте.

Необходимо отметить, что Прогноз не содержит оценок вклада реализации национальных проектов в достижение национальных целей. Также в Прогнозе отсутствует большинство целевых показателей национальных проектов. Таким образом, не представляется возможным сделать вывод о том, насколько учтены в Прогнозе мероприятия национальных проектов.

2.2. Базовый вариант Прогноза является основой для разработки проекта федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов. В этой связи Счетная палата при анализе вариантов Прогноза основное внимание уделяет рассмотрению именно базового варианта.

2.3. В соответствии с пунктом 10 Правил разработки прогноза прогноз должен основываться на сценарных условиях и основных параметрах среднесрочного прогноза, одобренных Правительством Российской Федерации.

В Прогнозе скорректированы количественные значения ряда основных макроэкономических показателей по сравнению с их значениями, приведенными в Сценарных условиях прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период 2019 – 2024 годов, одобренных Правительством Российской Федерации 12 июля 2018 года (далее – Сценарные условия). В большей степени изменения затронули период 2018 – 2019 годов (базовый вариант).

С учетом текущих статистических данных Росстата по инвестициям в основной капитал (замедление с 3,6 % в I квартале до 2,8 % во II квартале 2018 года) понижена прогнозная оценка на 2018 год с 3,5 % в Сценарных условиях до 2,9 % в базовом варианте Прогноза. В Прогнозе отмечается также, что на рост инвестиций в основной капитал в текущем году окажут негативное влияние ухудшение настроений бизнеса, обусловленное повышенной волатильностью на финансовых рынках, и вялая динамика кредитования компаний.

Динамика промышленного производства скорректирована в большую сторону в прогнозном периоде до 2021 года. Ожидается, что в 2018 году индекс промышленного производства составит 3,0 %, а в

последующие годы будет ускоряться с 2,4 % в 2019 году до 3,1 % в 2021 году и до 3,3 % в 2024 году.

Учитывая, что динамика инвестиций в основной капитал за аналогичный период была пересмотрена в сторону уменьшения, более высокая динамика промышленного роста не может быть связана с восстановлением инвестиционного спроса, как это отмечается в Прогнозе. Кроме того, представляется маловероятным, что ослабление курса рубля, наблюдаемое в последние месяцы и запланированное на протяжении всего прогнозного периода, имеет настолько благоприятное воздействие для предприятий обрабатывающей промышленности. Опережающие темпы роста отрасли промышленности «Добыча полезных ископаемых» (где большую долю занимает добыча нефти) Прогнозом также не предусмотрены.

В Прогнозе существенно увеличены темпы роста реальной заработной платы работников организаций (по 0,6 процентного пункта в 2018 и 2019 годах). При этом повышение оценки на 2018 год представляется обоснованным, учитывая накопленные темпы роста реальной заработной платы за январь – август текущего года (8,4 %). Однако корректировка 2019 года вызывает сомнение, учитывая, что в 2019 году не предполагается дополнительных мер по повышению оплаты труда в бюджетном секторе, а ее динамика во внебюджетном секторе будет определяться динамикой производительности труда, которая в Прогнозе повышена всего на 0,1 процентного пункта по сравнению со Сценарными условиями.

В результате более высоких темпов роста реальной заработной платы в Прогнозе были скорректированы и темпы роста реальных располагаемых доходов населения в 2019 – 2021 годах.

При этом, несмотря на более высокую прогнозную динамику по реальной заработной плате и реальным располагаемым денежным доходам, прогноз по уровню бедности на 2018 – 2021 годах был ухудшен.

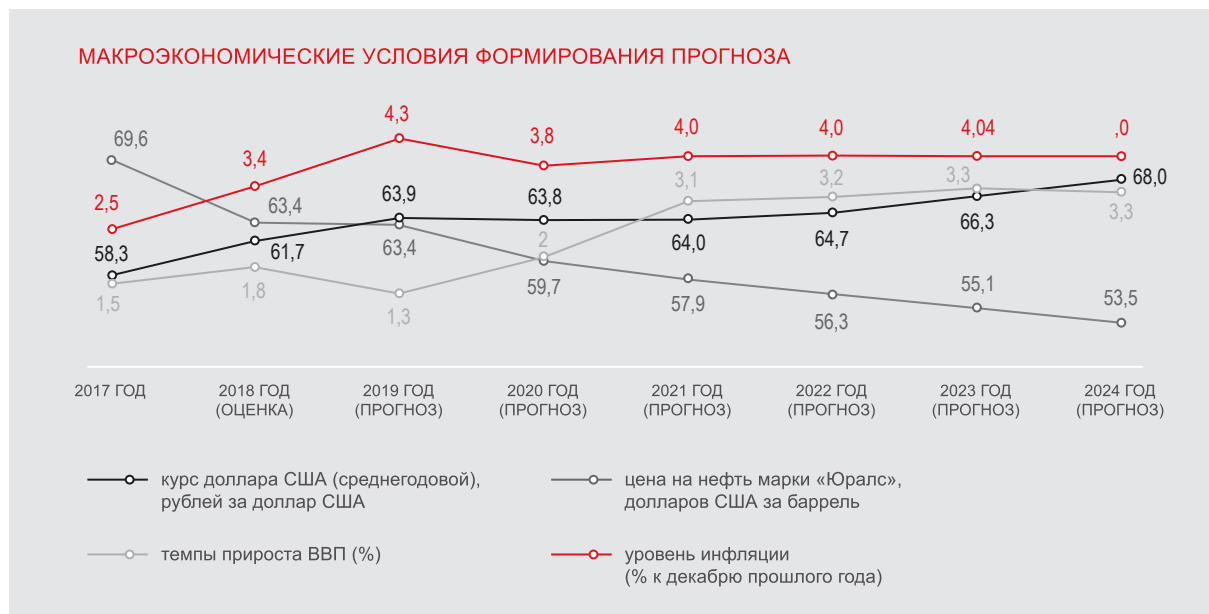
Аналогичная ситуация сложилась и по обороту розничной торговли, прогнозная динамика которого была скорректирована в сторону снижения на 0,3 и на 0,5 процентного пункта в 2019 и 2020 годах соответственно.

Разнонаправленное изменение динамики основных макроэкономических показателей Прогноза в

совокупности отразилось на ежегодном снижении оценки темпов роста ВВП в 2018 - 2019 годах на 0,1 процентного пункта.

2.4. Внешние и внутренние макроэкономические условия формирования Прогноза представлены на **графике 1**.

График 1



2.4.1. Базовый вариант Прогноза рассчитан исходя из гипотезы замедления темпов роста мировой экономики с 3,7 % в 2017 году до 3,2 % в 2024 году.

Однако учитывая, что консенсус-прогноз ведущих международных организаций предполагает стабильный рост мировой экономики в диапазоне 3,7 - 3,9 % в период 2019 - 2020 годов, гипотеза о замедлении роста мировой экономики может не подтвердиться.

По мнению Счетной палаты, заложенных в Прогнозе темпов роста российской экономики может быть недостаточно для достижения цели, предусмотренной Указом № 204, – обеспечить темпы экономического роста выше мировых.

В заключении на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» Счетная палата уже отмечала, что заниженные прогнозируемые показатели темпов роста мировой экономики создают риски недостаточности разрабатываемых мер экономической политики для достижения установленных Президентом Российской Федерации целевых ориентиров.

При этом на горизонте до 2021 года прогнозируемая Минэкономразвития России динамика цен на нефть соответствует нижней границе цены в консенсус-прогнозе¹ финансовых организаций (банков).

2.4.2. В соответствии с Прогнозом сдерживать цену на нефть будет ожидаемый рост добычи в США, странах ОПЕК и России. Поддерживать рост нефтяных цен будут перебои с поставками нефти в ряде стран – крупных производителей нефти, таких как Венесуэла. Под влиянием этих разнонаправленных факторов в базовом варианте предусматривается снижение цены на нефть марки «Юралс» с 69,6 доллара США за баррель в 2018 году до 63,4 доллара США за баррель в 2019 году, до 59,7 доллара США за баррель в 2020 году, до 57,9 доллара США за баррель в 2021 году, к 2024 году цена нефть снизится до 53,5 доллара США за баррель.

¹ ThomsonReuters, на 28 сентября 2018 года. Среднее дифференциальное отклонение цены на нефть марки «Brent» от цены на нефть марки «Юралс» составляло в 2018 году (на 28 сентября) 2,54 доллара США за баррель.

Таблица 1 (долл. США за баррель)

| Наименование показателя | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Финансовые организации (банки) | | | | | |
| Среднее значение | 73,48 | 73,75 | 72,58 | 70,30 | 70,87 |
| Медианное значение | 73,52 | 74,05 | 73,00 | 70,00 | 70,00 |
| Верхняя граница цены | 78,00 | 85,00 | 85,30 | 87,41 | 88,70 |
| Нижняя граница цены | 69,30 | 60,63 | 50,00 | 55,00 | 57,50 |
| Количество организаций | 49 | 48 | 36 | 27 | 24 |

2.4.3. В соответствии с Прогнозом обменный курс рубля будет формироваться в условиях сохраняющейся неопределенности в отношении применения санкционных мер, ужесточения денежно-кредитной политики центральными банками ключевых развитых стран и последовательной реализации макроэкономической политики в рамках бюджетного правила. В результате в базовом варианте Прогноза ожидается ослабление рубля с 61,7 рубля за доллар США в 2018 году до 64,0 рубля за доллар США в 2021 году и 68,0 рубля за доллар США в 2024 году.

Также представляется, что снижение цен на нефть, предусматриваемое в Прогнозе, в 2019 - 2021 годах должно сопровождаться более существенным ослаблением национальной валюты.

Необходимо отметить неоднозначный эффект от реализации бюджетного правила для валютного рынка. Так, проведение Минфином России в 2018 году операций по покупке валюты усиливало нестабильность курса рубля, так как дополнительно увеличивало спрос на иностранную валюту.

2.4.4. По итогам сентября 2018 года инфляция составила в годовом выражении 3,4 %, с начала года – 2,5 %. За истекший период 2018 года динамика цен отличается от прошлогодней. Так, в текущем году не наблюдалось дефляции, которая была зафиксирована в августе и сентябре 2017 года, а ускорение роста цен во II квартале во многом было связано с резким удорожанием бензина в мае – июне 2018 года.

Прогнозом предусматриваются темпы роста потребительских цен в текущем году на уровне 3,4 %

к декабрю 2017 года, что на 0,9 процентного пункта выше прошлогоднего уровня (2,5 %).

В 2019 году в связи с повышением ставки НДС в прогнозе закладывается некоторый рост потребительской инфляции с превышением целевого уровня – 4,3 % на конец года. Среди компонентов инфляции наиболее значительно ускорится рост цен на услуги (до 5 % к концу года). Рост цен на непродовольственные и продовольственные товары увеличится пропорционально росту инфляции и составит 4,5 % и 3,7 % соответственно.

В 2020 году инфляция составит 3,8 %, а в период 2021 – 2024 годов вернется к целевому значению 4,0 %, что соответствует инфляционному таргету Банка России.

Динамика потребительской инфляции и ее компонентов представлена на **графике 2**.

2.4.5. В среднесрочной перспективе Прогнозом предусматривается продолжение реализации долгосрочного подхода к регулированию тарифов, а также переход на метод эталонных расходов в сфере регулирования тарифов на услуги коммунальной и энергетической инфраструктуры. При этом сохранится тарифная политика, ограничивающая рост регулируемых тарифов и цен компаний инфраструктурного сектора уровнем прогнозной инфляции.

Индексация тарифов, предусмотренная в Прогнозе, в целом соответствует параметрам, учтенным в расчетах к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

График 2



При этом в целях сдерживания прямого и косвенного влияния изменения регулируемых цен на динамику инфляции в 2019 году индексация оптовых цен на газ для всех категорий потребителей, включая население, прогнозируется в меньших размерах (на уровне 1,4 %), как и тарифов на электроэнергию для населения (на 3,3 %) и совокупного платежа граждан за коммунальные услуги (на 2,4 %). При этом тарифы для населения рассчитаны исходя из ставки НДС 20 % с 1 января 2019 года.

Также Прогнозом предусматривается в меньших размерах индексация тарифов на грузовые и пассажирские железнодорожные перевозки в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2017 г. № 2991-р «О ежегодных темпах роста тарифов на перевозку грузов железнодорожным транспортом общего пользования».

2.5. В соответствии с базовым вариантом Прогноза ожидается замедление темпов роста ВВП в 2019 году до 1,3 % в результате повышения налоговой нагрузки с 1 января 2019 года и проведения Банком России умеренно жесткой денежно-кредитной политики, направленной на контроль инфляционных ожиданий.

Минэкономразвития России ожидает постепенного ускорения темпов экономического роста до 2,0 % в 2020 году и выше уровня 3,0 % начиная с 2021 года.

По мнению Счетной палаты, при условии прогнозируемого ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры (снижение цен на нефть марки «Юралс» на 6,2 доллара США за баррель (-10,3 %) и ослабления курса рубля на 4,2 рубля за доллар США (+6,6 %) возрастают риски сохранения темпов прироста ВВП в 2020 - 2024 годах, не превышающих 2 %.

Достижение прогнозной динамики ВВП предполагается за счет реализации пакета структурных изменений:

- эффективной реализации национальных проектов, охватывающих ключевые направления социально-экономического развития страны, а также комплексного плана развития инфраструктуры;
- реализации 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 по изменению отраслевого регулирования;
- пенсионной реформы, направленной на ускоренный рост уровня пенсионного обеспечения.

При этом в Прогнозе не приводятся конкретные оценки влияния (вклада) реализации националь-

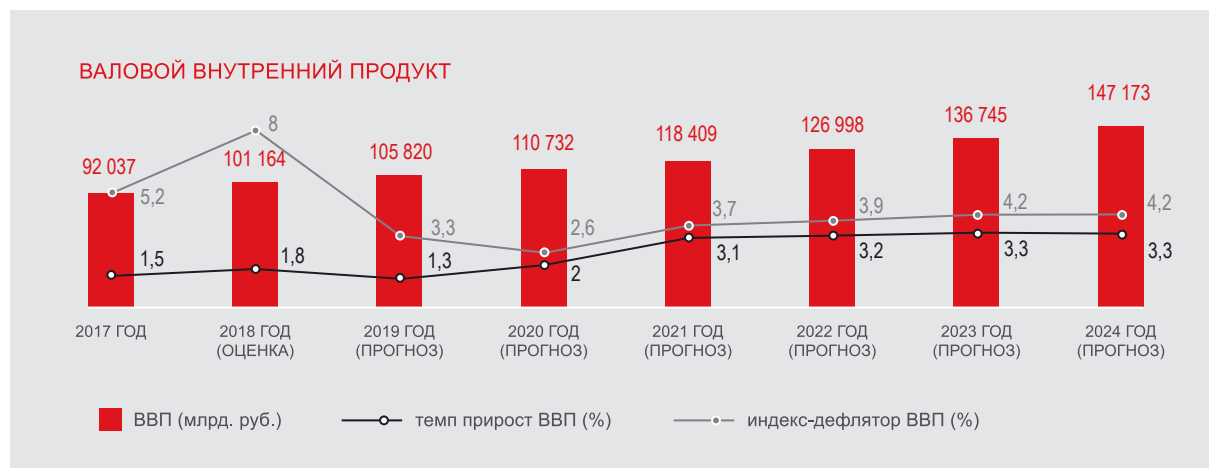
ных проектов, а также плана действий по повышению уровня инвестиционной активности на достижение темпов роста экономики России.

Влияние пенсионной реформы на экономический рост также может быть переоценено, по мнению Счетной палаты, учитывая необходимость осу-

ществления мер поддержки для граждан предпенсионного возраста.

Данные о номинальных объемах ВВП, темпах роста ВВП и индексе-дефляторе ВВП за 2017 – 2024 годы представлены на **диаграмме 1**.

Диаграмма 1



В соответствии с Прогнозом номинальный объем ВВП в 2018 году оценивается в размере 101 164 млрд. рублей, что существенно отличается от объемов ВВП, установленных в статье 1 Федерального закона от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (далее – Федеральный закон № 362-ФЗ) и Федеральным законом от 3 июля 2018 г. № 193-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (далее – Федеральный закон № 193-ФЗ).

Столь существенные изменения значений валового внутреннего продукта в текущих ценах обуславливаются значительным увеличением индекса-дефлятора. Наибольший вклад в увеличение индекса-дефлятора ВВП в 2018 году оказали:

- доведение заработной платы работников бюджетной сферы до уровней, установленных указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, которое непосредственно отразилось на значениях индексов-дефляторов добавленной стоимости таких видов экономической деятельности, как образование, здравоохранение и др.;

- рост мировых цен на ключевые товары российского экспорта, наиболее важным из которых является цена на нефть марки «Юралс», с одновременным ослаблением курса рубля.

В 2019 году номинальный объем ВВП, по Прогнозу, оценивается в размере 105 820 млрд. рублей, в 2020 году – 110 732 млрд. рублей, в 2021 году – 118 409 млрд. рублей. За период 2019 – 2021 годов прирост номинального объема ВВП составит 12 589 млрд. рублей, или 11,9 %.

В Прогнозе отмечается, что структура ВВП по источникам доходов сохранится относительно стабильной, тогда как структура производства ВВП и ВВП по счету использования будут отражать структурные сдвиги в экономике.

В соответствии с Прогнозом предусматривается относительно стабильная доля валовой прибыли в экономике, которая при этом на всем прогнозном периоде будет ниже уровня 2017 года. По мнению Счетной палаты, это является риском достижения прогнозных значений по динамике инвестиций в основной капитал. По мнению Минэкономразвития России, в прогнозном периоде ожидается увеличение доли прибыли организа-

ций, направляемой на инвестиции в основной капитал. При этом доля собственных средств как источника финансирования инвестиций в основной капитал уже находится на высоком уровне - 51,3 % в 2017 году (37,1 % в 2009 году). В то же время в Прогнозе неоднократно указывается на наличие таких факторов, как высокая волатильность финансовых рынков, в особенности характерная для развивающихся рынков, наличие неопределенности из-за введения и масштаба воздействия санкций со стороны США в отношении России и т.п. В этих условиях возможно повторение ситуации 2015 - 2016 годов, когда в условиях существенного роста прибыли коммерческих организаций (по итогам 2015 года солидаризованный финансовый результат организаций без субъектов малого предпринимательства, банков, страховых организаций и бюджетных учреждений увеличился по сравнению с 2014 годом на 73,6 %, в 2016 году прирост составил 57 %) на фоне высокой неопределенности экономической конъюнктуры инвестиции в основной капитал за тот же период сократились на 10,3 %. В этой связи существуют риски, что не будут реализованы предположения Минэкономразвития России об использовании прибыли для целей инвестирования. Соответственно, имеют место риски того, что ожидаемая в 2020 - 2024 годах динамика инвестиций в основной капитал не будет обеспечена необходимыми объемами финансирования.

Несмотря на заявленное в Прогнозе изменение структуры производства ВВП, существенные изменения отмечаются только в государственном управлении, доля которого снизится с 7,1 % в 2017 году до 6,0 - 5,9 % в 2021 - 2024 годах, а также в строительстве (его доля вырастет с 5,7 % в 2017 году до 6,5 % в 2021 году и до 7,1 % в 2024 году).

По остальным видам экономической деятельности масштабы изменений не существенны.

Таким образом, можно сделать вывод, что структурных преобразований в экономике не происходит, несмотря на заявленное их проведение.

В части структуры использования ВВП необходимо отметить наличие в Прогнозе следующих противоречий.

Вклад чистого экспорта в ВВП после максимального значения в 2018 году (9,2 %) будет снижаться до 5,3 % в 2021 году и до 4,2 % в 2024 году. Такая

динамика, по мнению Счетной палаты, не соответствует целям Указа № 204 в части «создания в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортно ориентированного сектора», а также целям национального проекта в сфере развития международной кооперации и экспорта.

Согласно Прогнозу «структура ВВП по использованию существенно сместится в сторону увеличения вклада инвестиционного спроса» за счет реализации плана действий Правительства Российской Федерации по ускорению темпов роста инвестиций в основной капитал и повышению до 25 % их доли в валовом внутреннем продукте (далее – План).

Предполагается, что системные меры, содержащиеся в Плате, будут направлены на улучшение условий ведения бизнеса, что будет способствовать трансформации генерируемых компаниями свободных денежных потоков в инвестиции.

Однако, по мнению Счетной палаты, утвержденный План не предусматривает механизмов оценки результатов мероприятий и их влияния на совокупный объем инвестиций, а также не содержит информации об объеме финансирования, который смог бы обеспечить рост инвестиций в основной капитал, предусмотренный документами стратегического планирования (25 % в ВВП).

По сведениям Минэкономразвития России формирование окончательного перечня мероприятий в рамках реализации указанного плана, а также установление целевых ориентиров по темпам роста валового накопления основного капитала в разрезе видов экономической деятельности на момент проведения контрольного мероприятия не завершены. Оценка накопления основного капитала в Прогнозе носит целевой характер.

2.6. В базовом варианте Прогноза темп прироста инвестиций в основной капитал ускоряется с 2,9 % в 2018 году до 7,6 % в 2020 году с дальнейшим замедлением до 6,9 % в 2021 году и до 6,1 % к 2024 году.

По мнению Счетной палаты, предусмотренные в базовом варианте Прогноза темпы роста инвестиций в основной капитал и валового накопления основного капитала не согласованы с темпами роста выпуска фондообразующих отраслей (производство машин и оборудования, строительство), а

также темпами роста экспорта и импорта инвестиционных товаров, что создает значительные риски недостижения ожидаемых темпов экономического роста в период 2020 – 2024 годов.

Поскольку инвестиции (валовое накопление основного капитала) вносят существенный вклад в темп роста ВВП, существуют значительные риски недостижения ожидаемых темпов экономического роста в период 2020 – 2024 годов.

В связи с этим требует пояснения вопрос источников обеспечения инвестиционного спроса, особенно учитывая заявленное в Прогнозе инвестиционно-ориентированное развитие как основы экономического роста. При этом необходимо отметить, что отдельный раздел, посвященный инвестициям в основной капитал, в тексте Прогноза отсутствует.

Таким образом, прогнозная динамика инвестиций в основной капитал нуждается в дополнительном обосновании и конкретизации объемов инвестирования по основным направлениям вложения средств.

2.7. В соответствии с Прогнозом в результате пенсионной реформы удастся снизить дефицит на рынке труда за счет расширения границ трудоспособного возраста в связи с поэтапным повышением пенсионного возраста.

Однако эффект от повышения пенсионного возраста в части увеличения рабочей силы может быть переоценен, учитывая, что определенная часть граждан продолжает работать после достижения установленного пенсионного возраста. По данным баланса трудовых ресурсов, в 2017 году занятые в экономике лица старше трудоспособного возраста составляли 7,2 млн. человек.

Реальная заработная плата в Прогнозе после замедления до 1,4 % в 2019 году ускорится до 2,5 % в 2021 году. В период 2022 - 2024 годов среднегодовые темпы реальной заработной платы составят 2,8 %.

В части оплаты труда в бюджетном секторе в Прогнозе для отдельных категорий работников предполагается сохранение достигнутых соотношений их средней заработной платы к среднемесячному доходу от трудовой деятельности. В отношении прочих категорий персонала бюджетного сектора предполагается проведение ежегодной индексации на уровень инфляции.

Рост заработной платы во внебюджетном секторе экономики в соответствии с Прогнозом будет определяться динамикой производительности труда. При этом из материалов Прогноза не ясно, учтено ли в нем повышение производительности труда, предусматриваемое национальным проектом «Производительность труда и поддержка занятости».

Учитывая, что ориентиром для бюджетного сектора будет доход от трудовой деятельности, который также учитывает и заработную плату во внебюджетном секторе,

то недооценка темпов роста производительности труда может привести к тому, что в субъектах Российской Федерации и на федеральном уровне будут недооценены потребности в финансовых ресурсах на поддержание заработной платы отдельных категорий работников на уровне, достигнутом в 2018 году.

В Прогнозе приводится только динамика страховых пенсий по старости неработающих пенсионеров. Реальный темп прироста указанного вида пенсий ускорится с 1,6 % в 2018 году до 2,5 % в 2020 году (максимальный темп прироста за весь прогнозный период). В 2021 году темпы роста пенсии составят 1,6 %, а к 2023 - 2024 годам замедлятся до 1 %.

Такая динамика пенсий является недостаточной для повышения уровня жизни пенсионеров: соотношение пенсии по старости неработающих пенсионеров и средней заработной платы лишь незначительно увеличится с 33,5 % в 2018 году до 33,9 % в 2020 году, а с 2021 года соотношение пенсии и заработной платы начнет снижаться и к концу прогнозного периода (2024 год) составит 31,9 %.

С учетом параметров оплаты труда и пенсионного обеспечения динамика реальных располагаемых денежных доходов населения в Прогнозе предусматривается умеренная: ускорение темпов прироста с 1 % в 2019 году до 2,2 % в 2021 году и до 2,5 % в 2024 году.

Потребительский спрос в Прогнозе растет опережающими темпами. За период 2018 - 2021 годов прирост оборота розничной торговли составит 9,5 %, реальных располагаемых доходов населения – 8,5 %. К 2024 году разрыв увеличится: накопленный рост розничного товарооборота

составит 18,6 %, а реальных располагаемых доходов – 16,5 %.

Такая динамика возможна при снижении склонности населения к сбережению и активном росте потребительского кредитования.

При этом необходимо отметить, такие гипотезы Прогноза противоречат денежно-кредитной политике Банка России на период до 2021 года, в соответствии с которой «темпы прироста требований к физическим лицам будут в дальнейшем постепенно замедляться – до 12 – 17 % в 2019 году и 10 – 15 % на среднесрочном горизонте».

Одной из ключевых задач, поставленных Президентом в Указе № 204, является снижение уровня бедности в 2 раза к 2024 году. Согласно Прогнозу снижению бедности будет способствовать ускорение темпов роста экономики. Наиболее существенное снижение бедности прогнозируется за пределами трехлетнего периода, т.е. после 2021 года.

В соответствии с Прогнозом наибольший вклад в снижение бедности внесет собственно рост доходов населения (3,8 процентного пункта).

Снижению бедности также будет способствовать ежегодное повышение МРОТ. Вклад этого фактора в снижение бедности – 0,8 процентного пункта. Однако необходимо отметить, что в условиях существенного повышения МРОТ в текущем году (до 9 489 рублей в месяц с 1 января и до 11 163 рублей в месяц с 1 мая) снижение уровня бедности было не таким масштабным (на 0,8 процентного пункта за первое полугодие). Учитывая, что в прогнозном периоде повышение МРОТ будет проводиться меньшими темпами (в меру роста прожиточного минимума трудоспособного населения – на 3 - 4% ежегодно), вклад повышения МРОТ в снижение уровня бедности может быть меньше, чем ожидается в Прогнозе.

Также на снижение уровня бедности в соответствии с Прогнозом будут направлены дополнительные меры социальной поддержки и адресной поддержки (совокупно вклад этих факторов в снижение бедности в прогнозе оценивается в 2 процентных пункта). Однако оценить их вклад не представляется возможным, т.к. в Прогнозе не приводится перечень этих мер и не содержится оценка финансовых затрат на них.

С учетом изложенного риски недостижения поставленной цели по снижению уровня бедности очень высоки.

2.8. Ожидаемый рост физического объема экспорта товаров (представленного в Прогнозе по методологии платежного баланса) на 5,1 % в 2018 году обусловлен как ростом нефтегазового экспорта, так увеличением физических объемов отдельных товарных групп ненефтегазового экспорта.

Прогнозом предусматривается, что прирост физического объема экспорта в 2021 году по сравнению с 2018 годом составит 10,3 %, в 2024 году – 25,7 %. При этом в связи со снижением индекса цен экспортных поставок в стоимостном выражении экспорт товаров к 2021 году увеличится на 1,2 % по сравнению с 2018 годом и составит 444,5 млрд. долларов США, а уже к 2024 году прирост стоимостного объема экспорта по сравнению с 2018 годом составит 15 % (номинальный объем – 505,5 млрд. долларов США). Столь существенное ускорение экспорта в 2022 – 2024 годах труднообъяснимо. По мнению Счетной палаты, такая прогнозная динамика экспорта (умеренный рост в период 2018 – 2021 годов и резко ускоряющийся – в период 2022 – 2024 годов) требуется для достижения целевых уровней, но обоснование этому в прогнозе не представлено.

Согласно Указу № 204 к 2024 году необходимо обеспечить достижение объема экспорта (в стоимостном выражении) несырьевых неэнергетических товаров в размере 250 млрд. долларов США в год, в том числе продукции машиностроения – 50 млрд. долларов США в год и продукции агропромышленного комплекса – 45 млрд. долларов США в год, а также объема экспорта оказываемых услуг в размере 100 млрд. долларов США в год.

В связи с этим в Прогнозе структура экспорта по основным товарным группам претерпит существенные изменения.

Так, прогнозируется снижение в структуре экспорта (по таможенной статистике) доли топливно-энергетических товаров: с 56,8 % в 2018 году до 50,1 % в 2021 году и до 41,1 % в 2024 году. По информации, предоставленной Минэкономразвития России, удельный вес несырьевого неэнергетического экспорта (без нефтепродуктов) вырастет с 34,6 % в 2018 году до 40,5 % в 2021 году и до 49,1 % в 2024 году. Доля машин, оборудования и

транспортных средств останется относительно незначительной, но будет иметь тенденцию к росту: с 7 % в 2018 году до 8,6 % в 2021 году и 10,1 % в 2024 году. Доля продукции агропромышленного комплекса (продовольственные товары и с/х сырье, кроме текстильного) в структуре экспорта также увеличится – с 5,4 % в 2018 году до 6,8 % в 2021 году и до 8,9 % в 2024 году.

Вызывает сомнение достижение прогнозных темпов роста несырьевого неэнергетического экспорта при значительно более умеренной в аналогичный период динамике промышленного производства.

С учетом важности поставленных в документах стратегического планирования задач по реализации экспортного потенциала, представляется неоправданным отсутствие в Прогнозе раздела, посвященного внешней торговле. Также в Прогнозе отсутствует показатель объема экспорта медицинских услуг, в связи с чем не представляется возможным оценить степень достижения закрепленной в Указе № 204 цели – увеличение объема экспорта медицинских услуг не менее чем в четыре раза по сравнению с 2017 годом (до 1 млрд. долларов США в год).

Темп прироста физического объема импорта (по методологии платежного баланса) по итогам 2018 года составит 3,7 % (в стоимостном объеме – 257,7 млрд. долларов США), замедлится до 2,1 % в 2019 году (271,7 млрд. долларов США) и к 2021 году вырастет до 4 % (308,7 млрд. долларов США). В 2022 - 2024 годы темпы прироста импорта будут планомерно замедляться и составят в 2024 году 3,0 % (стоимостной объем импорта к концу прогнозного периода составит 365,4 млрд. долларов США).

Доля продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья (кроме текстильного) в структуре импорта (по таможенной статистике) снизится с 12,6 % в 2018 году до 12,1 % в 2021 году и до 11,7 % в 2024 году, при этом темп прироста физического объема импорта продовольствия замедлится с 5,6 % в 2018 году до 4 % в 2024 году, что свидетельствует о продолжении реализации потенциала импортозамещения в секторе продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья.

Также в структуре импорта, представленной в Прогнозе, предполагается увеличение удельного веса

машин, оборудования и транспортных средств с 47,5 % в 2018 году до 50,4 %

в 2021 году и до 52 % в 2024 году, при снижении доли химической и текстильной продукции к 2024 году до 16,2 % и 5,2 % соответственно. Прогнозируемое относительно незначительное увеличение доли машин, оборудования и транспортных средств в структуре импорта, по мнению Счетной палаты, является недостаточным (с учетом текущего высокого уровня износа основных фондов – 48,1 % в 2017 году в целом по экономике) для полноценного старта модернизации материально-технической базы промышленности при ограниченном внутреннем производстве машин и оборудования.

2.9. В Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2019 год и период 2020 и 2021 годов, одобренных Советом директоров Банка России 14 сентября 2018 года (далее – ДКП), отмечается, что «после снижения инфляции основной задачей Банка России стало устойчивое закрепление темпов роста потребительских цен вблизи 4 %».

При этом в ДКП констатируется, что ослабление рубля и объявление о предстоящем повышении налога на добавленную стоимость привели к росту инфляционных ожиданий и потребовали пересмотра прогноза инфляции в сторону повышения.

В этой ситуации задача закрепления темпов роста потребительских цен вблизи 4 % представляется реалистичной на трехлетнюю перспективу, рассматриваемую в ДКП. Однако в 2019 году в силу указанных причин риск превышения целевого уровня инфляции можно оценить как существенный.

В сложившейся ситуации в 2019 году вероятно сохранение регулятором умеренно жесткой денежно-кредитной политики.

В своих прогнозах Банк России придерживается консервативного подхода, учитывая высокую степень неопределенности внешних условий, а также чувствительность инфляционных ожиданий даже к краткосрочным колебаниям цен. В ДКП рассматриваются три сценария среднесрочного прогноза развития экономики: два основных (базовый и сценарий с неизменными ценами на нефть), а также рискованный сценарий, в котором заложено выраженное ухудшение внешних условий.

Варианты прогноза Банка России различаются между собой, прежде всего, в части предполагаемых внешних условий для российской экономики, с которыми связана наиболее высокая неопределенность на среднесрочном горизонте.

Сопоставление основных показателей базовых вариантов прогнозов Правительства Российской Федерации и Банка России представлено в **таблице 2**.

Таблица 2

| Показатели | 2017 год (факт) | 2018 год (оценка) | | 2019 год (прогноз) | | 2020 год (прогноз) | | 2021 год (прогноз) | |
|--|--------------------|----------------------|-------------|-----------------------|-------------|-----------------------|-------------|-----------------------|-------------|
| | | Правительство РФ | Банк России | Правительство РФ | Банк России | Правительство РФ | Банк России | Правительство РФ | Банк России |
| Цена на нефть марки «Юралс», долларов США за баррель | 53 | 69,6 | 69 | 63,4 | 60 | 59,7 | 55 | 57,9 | 55 |
| ВВП, темп прироста, % | 1,5 | 1,8 | 1,5-2,0 | 1,3 | 1,2-1,7 | 2,0 | 1,8-2,3 | 3,1 | 2,0-3,0 |
| Инфляция (декабрь к декабрю, %) | 2,5 | 3,4 | 3,8-4,2 | 4,3 | 5,0-5,5 | 3,8 | 4,0 | 4,0 | 4,0 |
| Торговый баланс, млрд. долларов США | 115 | 181,7 | 181 | 165,3 | 157 | 145,8 | 137 | 135,8 | 134 |
| Экспорт, млрд. долларов США | 354 | 439,4 | 435 | 437,0 | 411 | 435,1 | 403 | 444,5 | 414 |
| Импорт, млрд. долларов США | -238 | 257,7 | -253 | 271,7 | -254 | 289,3 | -266 | 308,7 | -281 |

Следует отметить, что год назад, в прогнозах на 2018 - 2020 годы, также приводились показатели на 2019 и 2020 годы. По сравнению со своими прошлогодними прогнозами как Правительство Российской Федерации, так и Банк России существенно повысили оценки цен на нефть и стоимостной объем экспорта для периода 2019 - 2020 годов.

Тем не менее, прогноз экономического роста ухудшился по сравнению с прошлогодним прогнозом на тот же период. Прогноз роста ВВП на 2019 год понижен Правительством Российской Федерации с 2,2 % до 1,3 %, а Банком России – с 1,5 - 2,0 % до 1,2 - 1,7 %.

Такое ухудшение прогноза роста экономики, несмотря на значительное улучшение внешних условий для российского экспорта, свидетельствует о необходимости выявления внутренних резервов

экономического развития, совершенствования проводимой экономической политики, повышения ее эффективности с точки зрения достижения национальных целей и решения стратегических задач развития Российской Федерации.

В условиях, когда курс рубля достаточно тесно связан с ценами на нефть, «бюджетное правило» способствует снижению волатильности курса рубля, уменьшению курсовых рисков и в целом позитивно для экономического развития. Однако во II и III кварталах 2018 года на валютном рынке наблюдалось резкое ослабление курса рубля при относительно высоких и растущих ценах на нефть. В этих условиях механическое применение «бюджетного правила» усиливало нестабильность курса рубля, так как дополнительно увеличивало спрос на иностранную валюту. В результате Банк России трижды принимал решения о приостановке покупки иностранной валюты для

Минфина России. С 23 августа 2018 года покупка валюты была остановлена до конца 2018 года.

Таким образом, регулятором признана невозможность использования в сложившихся условиях «бюджетного правила» в его нынешнем виде в силу создаваемых при этом рисков для финансовой стабильности.

Кроме того, неоднократные случаи вмешательства Банка России в реализацию «бюджетного правила» в части приобретения иностранной валюты означают, что режим плавающего валютного курса, который существовал с конца 2014 года до начала 2018 года, в настоящее время лишь декларируется, но на деле заменен регулированием валютного рынка со стороны Банка России в целях устранения угроз для финансовой стабильности, которые усугублялись действием «бюджетного правила».

Поскольку зависимость курса рубля от динамики цен на нефть постепенно снижается, в его формировании растет роль иных факторов, как экономических, так и внешнеполитических, в дальнейшем могут повторяться ситуации, когда цены на нефть и курс рубля будут иметь разнонаправленную динамику, и применение «бюджетного правила» вместо стабилизации валютного рынка будет способствовать его разбалансировке, требуя вмешательства регулятора.

Связанные с этим риски для финансовой стабильности делают актуальным вопрос о возможной корректировке «бюджетного правила».

2.10. Прогнозы социально-экономического развития на следующий финансовый год и плановый период, данные которых используются для расчетов к федеральным законам о федеральном бюджете (далее – первоначальный прогноз), формируются в середине года, предшествующего прогнозному периоду, на основании текущей статистической информации и конъюнктуры. При этом возможные изменения экономической и геополитической ситуации в мире учитываются в недостаточной степени, что приводит к неоднократной и существенной корректировке параметров прогноза социально-экономического развития (далее – скорректированный прогноз).

Примером резкого изменения условий прогноза является 2015 год, когда внешние условия резко изменились и показатели первоначального прогноза существенно отличались от отчетных дан-

ных. В частности, инфляция ожидалась на уровне 5,5 % к концу года, а фактически составила 12,9 %, промышленность снизилась на 3,4 % вместо предполагаемого роста на 1,6 %. Скорректированный прогноз оказался значительно точнее. Например, фактический индекс промышленного производства совпал с прогнозным, а динамика инвестиций в основной капитал отличалась только на 0,2 процентного пункта.

Одним из факторов более высокой точности скорректированных прогнозов является особенность формирования статистической отчетности. В течение года в соответствии с регламентом Росстат уточняет информацию за предыдущие годы и текущий период, при этом корректировки данных могут быть существенными. Соответственно, скорректированный прогноз базируется на уточненных данных, что повышает его точность.

Однако даже при условии корректировки показателей прогноза в III квартале сохраняются существенные расхождения между прогнозными и отчетными данными по отдельным показателям. Так, в 2017 году реальные располагаемые денежные доходы снизились на 1,7 %, тогда как в прогнозе ожидался рост на 1,3 %. При этом на момент формирования скорректированного прогноза реальные располагаемые денежные доходы населения устойчиво снижались с начала года, а в экономике не сформировалось предпосылок для их резкого роста в IV квартале 2017 года.

Для улучшения качества прогнозирования необходимо осуществлять более тщательную проработку гипотез, использующихся для формирования исходных условий и основных показателей социально-экономического развития экономики на следующий финансовый год и плановый период.

Также в вариантах прогноза следует предусмотреть вероятность внешних шоков, таких как резкое падение или рост нефтяных цен, введение санкций, геополитические конфликты, торговые войны, влияющие на рост мировой экономики.

2.11. В соответствии с пунктом 36 раздела 3 Правил разработки прогноза среднесрочный прогноз формируется в целом по Российской Федерации, субъектам Российской Федерации и видам экономической деятельности.

Несмотря на фрагментарное наличие данных разделов в материалах Прогноза, их содержание не

в полной мере отвечает требованиям Правил разработки прогноза.

Так, раздел «Социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации» содержит только краткое описание динамики по отдельным макроэкономическим показателям (валовой региональный продукт, промышленное производство, инвестиции в основной капитал, сельское хозяйство, строительство, оборот розничной торговли, объем платных услуг, безработица, бедность). По мнению Счетной палаты, такой формат не позволяет сделать вывод о том, насколько прогноз социально-экономического развития в целом по Российской Федерации учитывает прогнозы по субъектам.

Прогноз по видам экономической деятельности также представлен не в полном объеме. Так, например, раздел «Транспорт» не содержит прогнозных гипотез развития отрасли, а посвящен описанию сложившейся ситуации и содержит всего одну таблицу «Основные прогнозные показатели развития транспортного комплекса» с прогнозной динамикой только трех показателей.

2.12. В соответствии с подпунктом «д» пункта 3 части 3 статьи 11 Федерального закона № 172-ФЗ прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период относится к документам стратегического планирования. В связи с этим Прогноз должен не только с большой степенью надежности определять исходные условия для разработки проекта федерального бюджета, но и иметь целевой характер, то есть отражать в среднесрочной перспективе результаты реализации поставленных целей и задач во взаимосвязи с иными документами стратегического планирования.

Однако рассмотрение Прогноза выявило его неполное соответствие документам стратегического планирования.

Стратегические цели и приоритеты социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации определены в Послании Президента Российской Федерации от 1 марта 2018 года (далее - Послание), а также в Указе № 204.

Проведенный анализ показал, что Прогноз ограничивается повторением основных задач по достижению национальных целей, определенных

Указом № 204 и документами стратегического планирования в рамках целеполагания. В Прогнозе отсутствует система научно обоснованных представлений о внешних и внутренних условиях, направлениях и об ожидаемых результатах социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период (в соответствии со статьей 3 Федерального закона № 172-ФЗ), которая могла бы служить обоснованием возможности достижения целей и показателей, установленных документами стратегического планирования в рамках целеполагания.

Цели и показатели Указа № 204, характеризующие развитие отраслей социальной сферы, механически воспроизведены в разделе «Отрасли социальной сферы» Приложения 1 «Развитие отраслей экономики и социальной сферы» Прогноза.

Вместе с тем федеральными органами исполнительной власти, участвующими в разработке Прогноза сфер «Образование», «Здравоохранение» и «Физическая культура и спорт», были представлены прогнозные значения по таким показателям Указа № 204, как смертность от болезней системы кровообращения, смертность от новообразований, младенческая смертность. Однако представленные показатели в Прогнозе учтены не были.

Указом № 204 установлены целевые показатели, характеризующие создание безопасных и качественных автомобильных дорог. При этом в разделе Прогноза, посвященном развитию транспортного комплекса, показатели, установленные Указом № 204, отсутствуют. Вместе с тем Минтранс России представил в Минэкономразвития России предложения об изменении прогнозных показателей (индикаторов) государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы», одним из которых является показатель «снижение доли автомобильных дорог федерального и регионального значения, работающих в режиме перегрузки, в их общей протяженности на 10 процентов по сравнению с 2017 годом».

Посланием поставлена задача «к середине следующего десятилетия» приблизить вклад малого предпринимательства в ВВП страны к 40 процентам, а рост числа занятых в нем повысить с 19 до 25 миллионов человек». Однако показатели вклада малого и среднего предпринимательства в ВВП страны, увеличения численности занятых в этой сфере в Прогнозе не отражены. Специальный раз-

дел по развитию малого и среднего предпринимательства в текстовой части Прогноза отсутствует. Задачи, связанные с развитием малого и среднего предпринимательства, представлены в Прогнозе фрагментарно.

Аналогичная ситуация складывается в отношении цели Послания и Указа № 204 увеличить объемы жилищного строительства до 120 миллионов квадратных метров в год и обеспечить улучшение жилищных условий не менее 5 миллионов семей ежегодно. Минстрой России представил прогноз по показателям годового объема ввода жилья и количеству семей всех категорий, получивших государственную поддержку и улучшивших жилищные условия. Однако в Прогноз они включены не были.

В Послании поставлена задача «уже через четыре года» «поставлять на мировые рынки больший объем продовольствия, чем ввозить в страну».

Несмотря на значительное опережение ежегодных темпов роста объемов экспорта по сравнению с ежегодными темпами роста объемов импорта, суммарное превышение объемов экспорта продовольственных товаров над объемами импорта предусмотрено по базовому варианту только в 2023 году.

Одной из задач, обозначенных и в Послании, и в Указе № 204, является обеспечение вхождения Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира.

По информации Минэкономразвития России, предусмотренные в Прогнозе темпы роста ВВП России позволят в 2024 году занять пятое место в мире по объему валового внутреннего продукта, пересчитанного по паритету покупательской способности (ППС). При этом Минэкономразвития России использовались прогнозные оценки МВФ по объ-

ему валового внутреннего продукта (ППС) России и Германии за 2017 год, которые существенно отличаются от фактических данных, опубликованных Всемирным банком. Кроме того, использовался расчетный курс рубля и евро к доллару по ППС, что увеличивает неточность получаемых оценок.

Счетной палатой были проведены альтернативные расчеты. При этом величина ВВП стран по ППС вычислялась в ценах 2017 года с использованием индексов физического объема ВВП России и Германии. Полученные результаты расчетов свидетельствуют о том, что при реализации предположений Минэкономразвития России о темпах роста экономик России и Германии значение ВВП по ППС в ценах 2017 года для Германии окажется в 2024 году по-прежнему выше, чем для России.

Еще одной задачей, поставленной в Указе № 204, является снижение к 2024 году доли населения с доходами ниже прожиточного минимума вдвое по сравнению с уровнем 2017 года. Проведенный анализ темпов роста реальных располагаемых доходов, темпов инфляции, величины прожиточного минимума, доли населения с доходами ниже прожиточного минимума показал, что Минэкономразвития России в прогнозных расчетах в 2023 - 2024 годах существенно меняет исторически устойчивые параметры распределения населения по величине доходов, что в итоге обеспечивает более быстрое снижение расчетного значения уровня бедности в этот период. По мнению Счетной палаты, существенное изменение параметров распределения населения по доходам может свидетельствовать о существовании рисков несоблюдения заложенных в Прогноз гипотез в отношении снижения численности населения с доходами ниже прожиточного минимума и, соответственно, недостижения определенного указом снижения уровня бедности.

3. Анализ отдельных материалов, представленных одновременно с законопроектом

3.1. Анализ представленных одновременно с законопроектом Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов показал следующее.

Основные направления не содержат в полном объеме анализ реализации задач, поставленных Президентом Российской Федерации в посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации и других программных документах

за предшествующий и на плановый периоды, комплексную оценку влияния мер бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на социально-экономическое развитие государства и качество жизни граждан. Также в представленном документе отсутствуют анализ рисков реализации, включая внешние и внутренние риски, системная оценка последствий (включая финансовые, экономические и социальные) реализации мер, предусмотренных Основными направлениями. Кроме того, в Основных направлениях не в полной мере учтены рекомендации парламентских слушаний по данному вопросу, состоявшихся в Государственной Думе 9 июля 2018 года.

3.2. Проект бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2036 года не соответствует требованиям к составу и содержанию бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2015 г. № 914.

В Бюджетном прогнозе отсутствуют основные разделы и приложения, которые должны содержать сведения о подходах и методологии определения доходов и расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на долгосрочный период, прогнозе основных характеристик и иных показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на долгосрочный период, структуре расходов и доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, прогнозе основных показателей федерального бюджета и т.д. Также в Бюджетном прогнозе отсутствует описание консервативного и целевого сценариев экономического развития, представлен только базовый вариант сценарных условий и основных параметров долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2035 года.

При этом, согласно Бюджетному прогнозу, прогнозирование основных характеристик бюджетной системы Российской Федерации будет осуществлено в установленном порядке после утверждения (одобрения) стратегического прогноза Российской Федерации, прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период и стратегии социально-экономического развития.

Одной из задач бюджетного прогноза является определение основных подходов, целей и задач формирования и реализации бюджетной, налоговой и долговой политики в долгосрочном периоде. Однако в Бюджетном прогнозе указанный раздел отсутствует. Имеется описание мер, способствующих обеспечению бюджетной и долговой устойчивости бюджетной системы, которая достигается строгим соблюдением количественных ограничений на бюджетные параметры, снижением рисков исчерпания Фонда национального благосостояния.

К механизмам профилактики рисков реализации бюджетного прогноза отнесены также приоритизация расходов бюджетов и повышение их эффективности и профилактика долгосрочных демографических рисков в страховых системах социального, пенсионного и медицинского обеспечения. При этом меры по реализации указанных механизмов в Бюджетном прогнозе отсутствуют.

Таким образом, возможно сделать вывод о том, что проект бюджетного прогноза не соответствует требованиям и не отвечает целям и задачам, предъявляемым к бюджетному прогнозу на долгосрочный период.

4. Основные параметры бюджетной системы Российской Федерации

Анализ основных параметров бюджетов бюджетной системы Российской Федерации свидетельствует о наличии рисков несбалансированности бюджетов.

Основные параметры бюджетной системы Российской Федерации в 2017 – 2021 годах представлены в **таблице 3**.

Таблица 3

| Наименование | 2017 год (отчет) | | 2018 год (оценка) ** | | 2019 год (прогноз) | | 2020 год (прогноз) | | 2021 год (прогноз) | |
|--|---------------------|------------------|-------------------------|------------------|-----------------------|---------------------|-----------------------|------------------|-----------------------|------------------------|
| | млрд. рублей | доля в ВВП, % | млрд. рублей | доля в ВВП, % | млрд. рублей | доля в ВВП, % | млрд. рублей | доля в ВВП, % | млрд. рублей | доля в ВВП, % |
| Доходы бюджетной системы* | 30 428,0 | 33,1 | 35 497,5 | 35,1 | 37 453,3 | 35,4 | 38 665,8 | 34,9 | 40 693,4 | 34,4 |
| Доходы: | | | | | | | | | | |
| федерального бюджета | 15 088,9 | 16,4 | 18 747,5 | 18,5 | 19 969,3 | 18,9 | 20 218,6 | 18,3 | 20 978,0 | 17,7 |
| консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации | 10 758,1 | 11,7 | 11 651,5 | 11,5 | 12 338,5 | 11,7 | 12 980,2 | 13 605,8 | 13 605,8 | 11,5 |
| бюджетов государственных внебюджетных фондов | 10 689,1 | 11,6 | 10 863,3 | 10,7 | 11 419,8 | 10,8 | 12 081,5 | 10,9 | 12 534,2 | 10,6 |
| бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования | 1 726,8 | 1,9 | 1 870,5 | 1,8 | 2 068,3 | 2,0 | 2 225,5 | 2,0 | 2 371,8 | 2,0 |
| Расходы бюджетной системы* | 31 777,2 | 34,5 | 34 592,7 | 34,2 | 35 757,9 | 33,8 | 37 565,8 | 33,9 | 39 811,2 | 33,6 |
| Расходы: | | | | | | | | | | |
| федерального бюджета | 16 420,3 | 17,8 | 17 424,5 | 17,2 | 18 037,2 | 17,0 | 18 994,3 | 17,2 | 20 026,0 | 16,9 |
| консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации | 10 810,1 | 11,7 | 11 670,2 | 11,5 | 12 495,2 | 11,8 | 13 099,2 | 11,8 | 13 638,6 | 11,5 |
| бюджетов государственных внебюджетных фондов | 10 645,3 | 11,6 | 11 262,8 | 11,1 | 11 499,8 | 10,9 | 12 086,8 | 10,9 | 12 571,2 | 10,6 |
| бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования | 1 736,4 | 1,9 | 1 870,5 | 1,8 | 2 068,3 | 2,0 | 2 225,5 | 2,0 | 2 371,8 | 2,0 |
| Дефицит (профицит) бюджетной системы | -1 349,2 | -1,5 | 904,8 | 0,9 | 1 695,4 | 1,6 | 1 100,0 | 1,0 | 882,2 | 0,7 |
| в том числе: | | | | | | | | | | |
| федерального бюджета | -1 331,4 | -1,4 | 1 323,0 | 1,3 | 1 932,1 | 1,8 | 1 224,3 | 1,1 | 952,0 | 0,8 |

| Наименование | 2017 год (отчет) | | 2018 год (оценка) ** | | 2019 год (прогноз) | | 2020 год (прогноз) | | 2021 год (прогноз) | |
|--|---------------------|------------------|-------------------------|------------------|-----------------------|---------------------|-----------------------|------------------|-----------------------|---------------------|
| | млрд. рублей | доля в ВВП, % | млрд. рублей | доля в ВВП, % | млрд. рублей | доля в ВВП, % | млрд. рублей | доля в ВВП, % | млрд. рублей | доля в ВВП, % |
| консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации | -52,0 | -0,1 | -18,7 | 0,0 | -156,7 | -0,1 | -119,0 | -0,1 | -32,8 | 0,0 |
| бюджетов государственных внебюджетных фондов | 43,8 | 0,0 | -399,5 | -0,4 | -80,0 | -0,1 | -5,3 | 0,0 | -37,0 | 0,0 |
| бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования | -9,6 | | 0,0 | | 0,0 | | 0,0 | | 0,0 | |

ВВП, млрд. рублей 92 037 101 164 105 820 110 732 118 409

* Без учета межбюджетных трансфертов и страховых взносов на неработающее население.

** Оценка параметров федерального бюджета за 2018 год дана в соответствии с материалами к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»

По сравнению с 2018 годом в 2019 году доля доходов бюджетов бюджетной системы в ВВП увеличивается на 0,3 процентного пункта, в 2020 году снижается по сравнению с 2019 годом на 0,5 процентного пункта, в 2021 году снижается по сравнению с 2020 годом на 0,5 процентного пункта, доля расходов бюджетов бюджетной системы в ВВП в 2019 году по сравнению с 2018 годом снижается на 0,4 процентного пункта, в 2020 году по сравнению с 2019 годом увеличивается на 0,1 процентного пункта, в 2021 году по сравнению с 2020 годом снижается на 0,3 процентного пункта.

Увеличение профицита бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в % ВВП в 2019 году по сравнению с 2018 годом составит 0,7 процентного пункта, в 2020 году по сравнению с 2019 годом сокращение профицита составит 0,6 процентного пункта, в 2021 году по сравнению с 2020 годом – 0,3 процентного пункта. Наличие профицита бюджетной системы обусловлено профицитом федерального бюджета, который в 2019 году составит 1 932,1 млрд. рублей (1,8 % ВВП), в 2020 году – 1 224,3 млрд. рублей (1,1 % ВВП) и в 2021 году – 952,0 млрд. рублей (0,8 % ВВП).

5. Основные характеристики проекта федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов

5.1. Основные характеристики и показатели федерального бюджета на 2017 - 2018 годы и проекта федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов представлены в **таблице 4**.

5.2. В соответствии с законопроектом доходы федерального бюджета составят в 2019 году 19 969,3 млрд. рублей (или 18,9 % ВВП), что на 1 221,8 млрд.

рублей, или на 6,5 %, больше, чем оценка поступлений в федеральный бюджет в 2018 году, в 2020 году – 20 218,6 млрд. рублей (или 18,3 % ВВП), что на 249,3 млрд. рублей, или на 1,2 %, больше, чем прогноз поступлений доходов в федеральный бюджет в 2019 году, в 2021 году – 20 978,0 млрд. рублей (или 17,7 % ВВП), что на 759,4 млрд. рублей, или на 3,8 %, больше, чем прогноз поступлений доходов в федеральный бюджет в 2020 году.

Таблица 4 (млрд. рублей)

| Наименование | 2017 год (отчет) | | 2018 год (закон с учетом изменений) | | 2018 год (ожидаемая оценка) | | 2019 год (прогноз) | | 2020 год (прогноз) | | 2021 год (прогноз) | |
|---|---------------------|------------------------|--|------------------------|-----------------------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|
| | млрд. рублей | доля в ВВП, % | млрд. рублей | доля в ВВП, % | млрд. рублей | доля в ВВП, % | млрд. рублей | доля в ВВП, % | млрд. рублей | доля в ВВП, % | млрд. рублей | доля в ВВП, % |
| ВВП | 92 037 | | 98 234 | | 101 164 | | 105 820 | | 110 732 | | 118 409 | |
| Доходы, всего | 15 088,9 | 16,4 | 17 072,9 | 17,4 | 18 747,5 | 18,5 | 19 969,3 | 18,9 | 20 218,6 | 18,3 | 20 978,0 | 17,7 |
| Нефтегазовые доходы | 5 971,9 | 6,5 | 7 234,9 | 7,4 | 8 714,3 | 8,6 | 8 298,3 | 7,8 | 7 936,2 | 7,2 | 8 018,2 | 6,8 |
| Доходы (без учета нефтегазовых доходов) | 9 117,0 | 9,9 | 9 838,0 | 10,0 | 10 033,2 | 9,9 | 11 671,1 | 11,0 | 12 282,3 | 11,1 | 12 959,8 | 10,9 |
| Расходы, всего | 16 420,3 | 17,8 | 16 591,1 | 16,9 | 17 424,5 | 17,2 | 18 037,2 | 17,0 | 18 994,3 | 17,2 | 20 026,0 | 16,9 |
| Процентные расходы | 709,2 | 0,8 | 824,3 | 0,8 | 824,3 | 0,8 | 852,1 | 0,8 | 967,6 | 0,9 | 1 095,0 | 0,9 |
| Непроцентные расходы | 15 711,1 | 17,1 | 15 766,9 | 16,1 | 16 600,2 | 16,4 | 17 185,1 | 16,2 | 18 026,7 | 16,3 | 18 931,0 | 16,0 |
| Ненефтегазовый дефицит | -7 303,3 | -7,9 | -6 753,2 | -6,9 | -7 391,3 | -7,3 | -6 366,2 | -6,0 | -6 711,9 | -6,1 | -7 066,3 | -6,0 |
| Дефицит/ профицит | -1 331,4 | -1,4 | 481,8 | 0,5 | 1 323,0 | 1,3 | 1 932,1 | 1,8 | 1 224,4 | 1,1 | 952,0 | 0,8 |
| Источники финансирования дефицита, всего | 1 331,4 | 1,4 | -481,8 | -0,5 | -1 323,0 | -1,3 | -1 932,1 | -1,8 | -1 224,4 | -1,1 | -952,0 | -0,8 |
| Изменения остатков средств Резервного фонда | 1 000,4 | 1,1 | | | | | | | | | | |
| Изменения остатков средств ФНБ | 627,3 | 0,7 | 1 113,7 | 1,1 | | | 4,4 | 0,0 | 3,7 | 0,0 | 3,3 | 0,0 |
| Изменение иных остатков средств федерального бюджета | -1 551,3 | -1,7 | -2 594,2 | -2,6 | | | -3 369,2 | -3,2 | -2 776,9 | -2,5 | -2 632,0 | -2,2 |
| из них: | | | | | | | | | | | | |
| изменение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета для зачисления дополнительных нефтегазовых доходов в иностранной валюте | -841,8 | -0,9 | -2 739,8 | -2,8 | | | -3 369,2 | -3,2 | -2 776,9 | -2,5 | -2 632,0 | -2,2 |

| Наименование | 2017 год (отчет) | | 2018 год (закон с учетом изменений) | | 2018 год (ожидаемая оценка) | | 2019 год (прогноз) | | 2020 год (прогноз) | | 2021 год (прогноз) | |
|--|---------------------|------------------------|--|------------------------|-----------------------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|
| | млрд. рублей | доля в ВВП, % | млрд. рублей | доля в ВВП, % | млрд. рублей | доля в ВВП, % | млрд. рублей | доля в ВВП, % | млрд. рублей | доля в ВВП, % | млрд. рублей | доля в ВВП, % |
| Источники финансирования дефицита без учета изменения остатков средств федерального бюджета | 1 255,0 | 1,4 | 998,7 | 1,0 | | | 1 432,7 | 1,4 | 1 548,8 | 1,4 | 1 676,7 | 1,4 |
| из них: | | | | | | | | | | | | |
| Государственные заимствования | 1 144,3 | 1,2 | 1 063,8 | 1,1 | | | 1 497,7 | 1,4 | 1 670,0 | 1,5 | 1 743,0 | 1,5 |
| привлечение: | 2 165,7 | 2,4 | 2 094,1 | 2,1 | | | 2 628,6 | 2,5 | 2 586,9 | 2,3 | 2 771,7 | 2,3 |
| на внутреннем финансовом рынке | 1 756,4 | 1,9 | 1 674,9 | 1,7 | | | 2 425,4 | 2,3 | 2 380,1 | 2,1 | 2 562,8 | 2,2 |
| на внешнем фи- нансовом рынке | 409,3 | 0,4 | 419,3 | 0,4 | | | 203,2 | 0,2 | 206,8 | 0,2 | 208,9 | 0,2 |
| погашение: | -1 021,4 | -1,1 | -1 030,3 | -1,0 | | | -1 130,9 | -1,1 | -916,9 | -0,8 | -1 028,7 | -0,9 |
| на внутреннем финансовом рынке | -633,0 | -0,7 | -631,1 | -0,6 | | | -720,2 | -0,7 | -579,6 | -0,5 | -984,8 | -0,8 |
| на внешнем фи- нансовом рынке | -388,5 | -0,4 | -399,2 | -0,4 | | | -410,7 | -0,4 | -337,3 | -0,3 | -43,9 | 0,0 |
| поступление средств от приватизации: | 14,3 | 0,0 | 15,2 | 0,02 | | | 13,0 | 0,0 | 10,9 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| источники финансирования федерального бюджета без учета заимствований, поступлений от приватизации и изменения остатков | 96,4 | 0,1 | -80,3 | -0,1 | | | -78,0 | -0,1 | -132,1 | -0,1 | -66,4 | -0,1 |
| из них исполне- ние гарантий | 0,0 | 0,0 | -34,5 | -0,04 | | | -24,6 | -0,02 | -50,2 | 0,0 | -37,7 | 0,0 |

Поступление нефтегазовых доходов в федеральный бюджет на 2019 год прогнозируется в объеме 8 298,2 млрд. рублей, на 2020 и 2021 годы прогнозируемый объем нефтегазовых доходов составит 7 936,3 млрд. рублей и 8 018,2 млрд. рублей соответственно. Доля нефтегазовых доходов в общем

объеме доходов сокращается с 41,6 % в 2019 году до 38,2 % в 2021 году.

5.3. При формировании законопроекта учтено завершение налогового маневра в нефтегазовой отрасли. Доходы в части налога на добычу полезных

ископаемых увеличатся за счет повышения ставки налога на нефть и газовый конденсат и отмены части льгот при добыче сверхвязкой и трудноизвлекаемой нефти при одновременном снижении экспортной пошлины на углеводородное сырье и нефтепродукты с доведением ее к 2024 году до нулевого уровня. Одновременно налоговым маневром предусмотрено введение возвратного акциза на нефть для нефтепереработки и повышение ставок возвратных акцизов на отдельные нефтепродукты.

При расчете нефтегазовых доходов и базовых нефтегазовых доходов в законопроекте учтены новые доходные источники – акциз на нефтяное сырье, направленное на переработку, и налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья, введение которых запланировано с 1 января 2019 года.

Законопроектом предусмотрено поступление налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья в 2019 году в объеме 103,1 млрд. рублей, в 2020 году – 85,6 млрд. рублей и в 2021 году – 90,4 млрд. рублей, а также возврат акцизов на нефтяное сырье, направленное на переработку в 2019 году в объеме «минус» 300,8 млрд. рублей, в 2020 году – «минус» 325,4 млрд. рублей, в 2021 году – «минус» 359,9 млрд. рублей.

В соответствии с пояснительной запиской к законопроекту при расчете базовых нефтегазовых доходов учтен прогноз поступления налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья в 2019 году в объеме 45,5 млрд. рублей, в 2020 году – 46,8 млрд. рублей и в 2021 году – 32,3 млрд. рублей, а также возврат акцизов на нефтяное сырье, направленное на переработку в 2019 году в объеме «минус» 111,0 млрд. рублей, в 2020 году – «минус» 233,3 млрд. рублей, в 2021 году – «минус» 362,7 млрд. рублей.

Установление базовых нефтегазовых доходов непосредственно связано с определением предельного объема бюджетных ассигнований на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов.

В пакете документов к законопроекту отсутствует информация в части планируемых изменений редакции статьи 50 «Налоговые доходы федерального бюджета» и статьи 96⁶ «Нефтегазовые доходы федерального бюджета» Бюджетного кодекса Российской Федерации в части расширения перечня доходов (акциз на нефтяное сырье, направленное

на переработку, и налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья), которые отнесены в законопроекте к категории налоговых доходов и нефтегазовых доходов соответственно.

Таким образом, на момент внесения законопроекта в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (29 сентября 2018 года) Правительством Российской Федерации не представлен в Государственную Думу законопроект, касающийся введения новых нефтегазовых доходов, оказывающих влияние на определение основных параметров федерального бюджета, что является в соответствии с бюджетным законодательством предметом первого чтения.

Федеральным законом от 11 октября 2018 г. № 355-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации» предлагается приостановить до 1 января 2019 года действие пункта 2 статьи 53, пункта 2 статьи 59, пункта 2 статьи 64 и пункта 2 статьи 174¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которыми федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты о внесении изменений в законодательство Российской Федерации о налогах и сборах, регулирующие бюджетные правоотношения, приводящие к изменению доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и вступающие в силу в очередном финансовом году и в плановом периоде, должны быть приняты до внесения в законодательный (представительный) орган проекта закона (решения) о бюджете.

Федеральный закон № 355-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации» принят (принят Государственной Думой 27 сентября 2018 года и одобрен Советом Федерации 3 октября 2018 года) после внесения (29 сентября 2018 года) в Государственную Думу проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Следует отметить, что на протяжении последних пяти лет предусмотренная Бюджетным кодексом норма, направленная на обеспечение стабильности и предсказуемости параметров проектов бюджетов, фактически не действует, что оказывает негативное влияние на качество разработки проектов бюджетов.

Согласно пояснительной записке к законопроекту, при формировании прогноза по доходам федерального бюджета учтены проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и поправки к проекту федерального закона № 499593-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», предусматривающие установление с 1 января 2019 года нормативов зачисления в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации доходов от уплаты:

- акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 процентов, за исключением пива, вин, фруктовых вин, игристых вин (шампанских), винных напитков, изготавливаемых без добавления ректификованного этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртованных виноградного или иного фруктового сусла, и (или) винного дистиллята, и (или) фруктового дистиллята;
- налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья;
- единого налогового платежа физического лица;
- акцизов на темное судовое топливо, производимое на территории Российской Федерации;
- акцизов на нефтяное сырье, направленное на переработку;
- акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, временные значения нормативов распределения которых на период до 2024 года определены исходя из необходимости поэтапного доведения к 2024 году доли бюджетов субъектов Российской Федерации до 100 % и соответствующего снижения доли зачисления поступлений от указанных акцизов в федеральный бюджет.

В составе материалов к законопроекту внесен проект федерального закона № 556373-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусматривающий положения, устанавливающие нормативы зачисления в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации доходов только от уплаты акцизов на

алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 процентов, за исключением пива, вин, фруктовых вин, игристых вин (шампанских), винных напитков, изготавливаемых без добавления ректификованного этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртованных виноградного или иного фруктового сусла, и (или) винного дистиллята, и (или) фруктового дистиллята и акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации.

Согласно пояснительной записке к законопроекту снижение поступления в федеральный бюджет акцизов на товары, производимые на территории Российской Федерации, связано с передачей части акцизов в бюджеты субъектов Российской Федерации: норматив зачисления акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 процентов в бюджеты субъектов Российской Федерации с 2019 года повысится с 50 до 80 процентов, что приведет к снижению доходов федерального бюджета в 2019 году в объеме 58,9 млрд. рублей, в 2020 году – 62,1 млрд. рублей и в 2021 году – 65,6 млрд. рублей. При этом установление норматива зачисления в федеральный бюджет акцизов на нефтепродукты с 1 января 2020 года с 41,8 % до 33,4 % и с 1 января 2021 года с 12,0 % до 25,1 % приведет к снижению доходов федерального бюджета в 2020 году в объеме 57,0 млрд. рублей, в 2021 году доходы федерального бюджета увеличатся в объеме 95,6 млрд. рублей.

В соответствии с поправками к проекту федерального закона № 499593-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», внесенными Правительством Российской Федерации в Государственную Думу только 3 октября 2018 года, предусматривается введение 4 видов доходов федерального бюджета (налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья; единого налогового платежа физического лица; акцизов на темное судовое топливо, производимое на территории Российской Федерации; акцизов на нефтяное сырье, направленное на переработку), а также изменение нормативов зачисления в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации отдельных

видов подакцизной продукции (акцизов на этиловый спирт из пищевого и непищевого сырья, спиртосодержащую продукцию, производимых на территории Российской Федерации).

Поправками к законопроекту № 499593-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» предполагается зачисление акцизов на этиловый спирт из непищевого и пищевого сырья, а также спиртосодержащую продукцию, производимых на территории Российской Федерации, в полном объеме в бюджеты субъектов Российской Федерации с 1 января 2020 года (100 % в федеральный бюджет, 50 % в федеральный бюджет и 50 % в бюджеты субъектов Российской Федерации соответственно). При этом в 2019 году сохранятся нормативы зачисления действующего законодательства.

В соответствии с пояснительной запиской Правительства Российской Федерации к поправкам данные изменения предусмотрены в целях дополнительной компенсации возможных выпадающих доходов субъектов Российской Федерации в связи с предусмотренным законопроектом № 499593-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» изменением статьи 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Однако в законопроекте в прогнозируемый общий объем доходов федерального бюджета на 2020 год и на 2021 год включены поступления по акцизам на этиловый спирт из пищевого или непищевого сырья, производимого на территории Российской Федерации, в размере 1 055,6 млн. рублей и 1 150,3 млн. рублей соответственно; по акцизам на спиртосодержащую продукцию, производимую на территории Российской Федерации, в размере 47,6 млн. рублей и 50,2 млн. рублей соответственно, которые в соответствии с вышеуказанными поправками должны зачисляться в доходы бюджетов субъектов Российской Федерации с 1 января 2020 года.

Проектом федерального закона № 499593-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», предусматривается с 1 января 2019 года изменение статей 57 и 62 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части зачисления платы за негативное воздействие на окружающую среду в бюджеты субъектов Российской Федерации по нормативу 100 %. В дей-

ствующем законодательстве предусматривается зачисление указанной платы в федеральный бюджет по нормативу 5 %, в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации 95 %. Поправками к законопроекту № 499593-7 указанное изменение норматива предусматривается с 1 января 2020 года.

Однако в законопроект в прогнозируемый общий объем доходов федерального бюджета на 2020 год и на 2021 год включены поступления платы за негативное воздействие на окружающую среду в бюджеты субъектов Российской Федерации в объеме 811,5 млн. рублей и 780,3 млн. рублей соответственно, которые в соответствии с вышеуказанными поправками должны зачисляться в доходы бюджетов субъектов Российской Федерации с 1 января 2020 года.

Таким образом, принятие указанных поправок приведет к уменьшению основных характеристик федерального бюджета - доходов федерального бюджета на 2020 год и на 2021 год, которые являются предметом рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в первом чтении.

Согласно информации Минфина России, направленной в адрес Счетной палаты 12 октября 2018 года, возникающие выпадающие доходы федерального бюджета в 2020 и 2021 году в случае принятия законопроекта № 499593-7 с учетом поправок и изменения нормативов распределения акцизов на спирт этиловый из пищевого и непищевого сырья, акцизов на спиртосодержащую продукцию и платы за негативное воздействие на окружающую среду могут составить 1 914,7 млн. рублей и 1 980,8 млн. рублей соответственно, но будут компенсированы перераспределением доходов от денежных взысканий (штрафов) в силу сбалансированности предполагаемых законопроектом изменений, изменения основных характеристик федерального бюджета в части доходов не произойдет. При этом в указанной информации Минфина России расчеты дополнительных поступлений доходов от денежных взысканий (штрафов) в федеральный бюджет не представлены.

Кроме того, прогноз поступлений налога на добычу газа горючего природного из всех видов месторождений углеводородного сырья, учтенный

в законопроекте на 2021 год в сумме 587,6 млрд. рублей, рассчитан исходя из применения коэффициента (К_{гп}), характеризующего экспортную доходность единицы условного топлива (Еут) для налогоплательщиков, являющихся собственниками Единой системы газоснабжения в размере 1,4441, в то время как в соответствии с пунктом 17 статьи 342⁴ Налогового кодекса Российской Федерации коэффициент К_{гп} с 1 января 2021 года устанавливается равным 1, в соответствии с которым прогноз поступлений НДС на природный газ должен составить 446,6 млрд. рублей или на 141,0 млрд. рублей (на 24 %) меньше суммы, учтенной в законопроекте. Проект нормативного правового акта, устанавливающий размер коэффициента К_{гп} 1,4441 с 2021 года, отсутствует.

5.4. Объем расходов федерального бюджета в 2019 году по сравнению с 2018 годом (ожидаемая оценка исполнения с учетом переходящих остатков 2017 года) в номинальном выражении увеличится на 612,7 млрд. рублей, или на 3,5 %, в 2020 году по сравнению с 2019 годом в номинальном выражении - на 957,1 млрд. рублей, или на 5,3 %, включая условно утвержденные расходы в объеме 474,9 млрд. рублей, в 2021 году по сравнению с 2020 годом в номинальном выражении - на 1 031,7 млрд. рублей, или на 5,4 %, включая условно утвержденные расходы в объеме 1 001,3 млрд. рублей.

По отношению к ВВП общий объем расходов федерального бюджета снижается с 17,2 % в 2018 году до 16,9 % ВВП в 2021 году.

5.5. Согласно Основным направлениям бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов и материалам к законопроекту с 2019 года в рамках федерального бюджета для осуществления инфраструктурных инвестиций в российскую экономику создается Фонд развития, который будет формироваться за счет государственных внутренних заимствований Российской Федерации до достижения в 2024 году объема до 3,5 трлн. рублей. Это, в свою очередь, способствует увеличению объемов государственных внутренних заимствований в течение ближайших шести лет.

В соответствии с положениями пункта 2 статьи 179⁵ Бюджетного кодекса Российской Федера-

ции, согласно которым предельный объем Фонда развития устанавливается ежегодно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период до достижения в 2024 году суммы до 3 500 000 000 тыс. рублей.

Поправки к проекту федерального закона № 499593-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» предусматривают внесение изменений в пункт 3 статьи 199 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которым при расчете общего объема расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период учитываются не предельный объем Фонда развития, а расчетные суммы в размере 585 млрд. рублей ежегодно до 2023 года и 575 млрд. рублей в 2024 году.

Частью 6 статьи 6 законопроекта о федеральном бюджете установлен предельный объем Фонда развития на 2019 год в сумме 436,9 млрд. рублей, что на 148,1 млрд. рублей, или на 25,3 %, меньше расчетной суммы (585 млрд. рублей), на 2020 год – 582,8 млрд. рублей, что на 2,2 млрд. рублей, или на 0,4 %, меньше расчетной суммы и на 2021 год – 612,9 млрд. рублей, что на 27,9 млрд. рублей, или на 4,8 %, больше расчетной суммы.

Расходы федерального бюджета, предусматриваемые за счет средств Фонда развития в законопроекте, не классифицированы, в материалах к проекту федерального бюджета представлено лишь аналитическое распределение указанных расходов. Таким образом, по мнению Счетной палаты, мониторинг использования данных средств в ходе исполнения федерального бюджета представляется затруднительным.

5.6. Законопроектом предусматривается последовательное сокращение профицита федерального бюджета с 1 932,1 млрд. рублей в 2019 году до 952,0 млрд. рублей в 2021 году. По отношению к ВВП профицит уменьшается с 1,8 % в 2019 году до 0,8 % в 2021 году.

6. Доходы федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов

6.1. Структура доходов федерального бюджета в 2017 - 2021 годах представлена в **таблице 5**.

По оценке, содержащейся в материалах, представленных с законопроектом, изменение законодательства обеспечит дополнительные поступления доходов федерального бюджета в 2019 году в сумме 373,4 млрд. рублей (0,35 % к ВВП), в 2020 году – 700,9 млрд. рублей (0,63 % к ВВП), в 2021 году – 1 604,3 млрд. рублей (1,35 % к ВВП).

Предусматривается формирование стабильных налоговых условий, а также проведение донстройки налоговой системы в части неувеличения текущего уровня страховых взносов с некоторым ростом уровня косвенного налогообложения.

Предусматривается повышение основной ставки НДС с 18 % до 20 % с фиксацией ставки тарифа страховых взносов на уровне 30 %. При этом в целях минимизации влияния повышения ставки НДС на социально незащищенные группы людей, льготные ставки НДС на основные социально значимые товары и услуги будут сохранены.

Расширение доходной базы бюджета необходимо обеспечивать за счет улучшения собираемости и качества администрирования налогов, а также повышения отдачи от государственных активов. Применение новых информационных технологий в налоговом администрировании является потенциалом расширения налогооблагаемой базы и повышения поступления доходов бюджетной системы.

По мнению Счетной палаты, мероприятия в части мобилизации доходов должны быть в первую очередь направлены на улучшение налогового и таможенного администрирования.

6.2. В части нефтегазовых доходов в 2019 – 2021 годах прогнозируется изменение с 11 % к ВВП в 2019 году до 11,1 % к ВВП в 2020 году и до 10,9 % к ВВП в 2021 году (11 671,1 млрд. рублей, 12 282,3 млрд. рублей и 12 959,8 млрд. рублей соответственно).

Прогнозируемое увеличение нефтегазовых доходов связано с ростом поступлений основных налогов (НДС, налог на прибыль организаций), в основном за счет повышения с 1 января 2019 года

основной ставки НДС с 18 % до 20 %, продления на 2021 год основной ставки налога на прибыль, зачисляемого в федеральный бюджет, в размере 3 %, а также проведением мероприятий в части улучшения администрирования доходов федерального бюджета.

Следует отметить, что прогноз доходов на трехлетний период сформирован с учетом планируемого направления на выплату дивидендов не менее 50 % от чистой прибыли компаний с государственным участием.

Предусмотренный законопроектом прогноз поступления дивидендных платежей в 2019, 2020 и 2021 гг. составляет 588,3 млрд. рублей, 626,1 млрд. рублей и 675,2 млрд. рублей соответственно. В материалах, представленных к законопроекту, отсутствуют расчеты доходов в виде дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации.

При этом Правительством Российской Федерации до настоящего времени нормативно не урегулирован вопрос установления правовым актом норматива перечисления дивидендов в размере не менее 50 % чистой прибыли общества, определенной по международным стандартам финансовой отчетности.

По результатам анализа Счетной палаты по трем бюджетным циклам подряд отмечается, что существует риск неисполнения прогноза, учтенного в законопроекте, по поступлению доходов в виде дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, в сумме 392,3 млрд. рублей в 2019 году, 423,5 млрд. рублей в 2020 году и 491,3 млрд. рублей в 2021 году.

Риск недопоступления дивидендов по Росимуществу в основном связан с учетом в прогнозе законопроекта объемов чистой прибыли акционерных обществ, значительно превосходящих показатели объемов чистой прибыли, представленных ими в Росимущество в целях формирования прогноза поступления дивидендов на 2019 – 2021 годы.

Следует отметить, что в законопроекте учтено перечисление акционерными обществами в федеральный бюджет 50 % от чистой прибыли ком-

Таблица 5 (млн. рублей)

| Наименование показателя | 2017 год | | 2018 год | | | | 2019 год | | 2020 год | | 2021 год | |
|--|--------------|---------|-------------------|-----------------------|--------------|---------|--------------|---------|--------------|---------|--------------|---------|
| | Отчет | % к ВВП | Федеральный закон | | | % к ВВП | Прогноз | % к ВВП | Прогноз | % к ВВП | Прогноз | % к ВВП |
| | | | № 362-ФЗ | № 362-ФЗ с изменениям | Оценка | | | | | | | |
| Доходы, всего | 15 088 914,8 | 16,4 | 15 257 805,2 | 17 072 888,5 | 18 747 490,9 | 18,5 | 19 969 337,0 | 18,9 | 20 218 609,4 | 18,3 | 20 978 007,8 | 17,7 |
| в том числе: | | | | | | | | | | | | |
| Нефтегазовые доходы | 5 971 901,7 | 6,5 | 5 479 622,5 | 7 234 927,0 | 8 714 317,1 | 8,6 | 8 298 248,9 | 7,8 | 7 936 262,8 | 7,2 | 8 018 230,1 | 6,8 |
| Доля нефтегазовых доходов в общем объеме доходов, % | 39,6 | | 35,9 | 42,4 | 46,5 | | 41,6 | | 39,3 | | 38,2 | |
| НДПИ на углеводородное сырье | 4 021 581,1 | 4,4 | 3 547 532,2 | 4 798 796,7 | 5 823 665,8 | 5,8 | 6 059 293,8 | 5,7 | 6 185 374,7 | 5,6 | 6 600 315,4 | 5,6 |
| Вывозные таможенные пошлины на нефть сырую, газ природный, товары, выработанные из нефти | 1 950 320,6 | 2,1 | 1 932 090,3 | 2 436 130,3 | 2 890 651,3 | 2,9 | 2 436 680,8 | 2,3 | 1 990 710,6 | 1,8 | 1 687 449,8 | 1,4 |
| Акциз на нефтяное сырье, направленное на переработку | | | | | | | -300 847,2 | | -325 427,7 | | -359 928,8 | |
| Налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья | | | | | | | 103 121,5 | 0,1 | 85 605,2 | 0,1 | 90 393,7 | 0,1 |
| Ненефтегазовые доходы | 9 117 013,1 | 9,9 | 9 778 182,7 | 9 837 961,5 | 10 033 173,8 | 9,9 | 11 671 088,1 | 11,0 | 12 282 346,6 | 11,1 | 12 959 777,7 | 10,9 |
| Доля ненефтегазовых доходов в общем объеме доходов, % | 60,4 | | 64,1 | 57,6 | 53,5 | | 58,4 | | 60,7 | | 61,8 | |
| НДС | 5 137 148,8 | 5,6 | 5 624 840,1 | 5 789 345,2 | 5 879 248,2 | 5,8 | 6 899 717,7 | 6,5 | 7 395 154,3 | 6,7 | 7 958 100,9 | 6,7 |
| Налог на прибыль организаций | 762 404,2 | 0,8 | 806 090,4 | 842 646,3 | 896 473,1 | 0,9 | 960 337,5 | 0,9 | 978 013,8 | 0,9 | 1 019 669,6 | 0,9 |
| Акцизы | 987 805,9 | 1,1 | 1 054 033,4 | 1 024 266,6 | 940 934,9 | 0,9 | 767 495,5 | 0,7 | 739 961,7 | 0,7 | 700 708,8 | 0,6 |
| НДПИ (без нефтегазовых доходов) | 39 780,4 | 0,04 | 41 220,0 | 45 218,1 | 50 126,7 | 0,05 | 53 603,6 | 0,1 | 54 038,2 | 0,05 | 55 008,9 | 0,05 |
| Таможенные пошлины (без нефтегазовых доходов) | 17 978,9 | 0,02 | 21 980,2 | 20 335,6 | 19 729,8 | 0,02 | 21 496,9 | 0,02 | 21 137,2 | 0,02 | 22 900,9 | 0,02 |

| Наименование показателя | 2017 год | | 2018 год | | | | 2019 год | | 2020 год | | 2021 год | |
|--|-------------|---------|-------------------|-----------------------|-------------|---------|-------------|---------|-------------|---------|-------------|---------|
| | Отчет | % к ВВП | Федеральный закон | | | % к ВВП | Прогноз | % к ВВП | Прогноз | % к ВВП | Прогноз | % к ВВП |
| | | | № 362-ФЗ | № 362-ФЗ с изменениям | Оценка | | | | | | | |
| Доходы (операции) по соглашениям между государствами - членами Евразийского экономического союза | 583 193,1 | 0,6 | 572 202,5 | 578 793,5 | 623 375,6 | 0,6 | 655 523,0 | 0,6 | 694 743,1 | 0,6 | 743 994,0 | 0,6 |
| Прочие нефтегазовые доходы | 1 588 701,8 | 1,7 | 1 657 816,1 | 1 537 356,2 | 1 623 285,5 | 1,6 | 2 312 913,9 | 2,2 | 2 399 298,3 | 2,2 | 2 459 394,6 | 2,1 |

паний за 2018-2020 годы, приходящейся на долю Российской Федерации. При этом Росимуществом по ряду крупнейших акционерных обществ представлен прогноз выплаты дивидендов в размере менее 50 % чистой прибыли, определенной по МСФО, с учетом специфики их долгосрочных программ развития и специфики деятельности в соответствующих отраслях.

Росимущество рассчитывало прогнозные показатели поступления дивидендов в соответствии с Методикой прогнозирования доходов, утвержденной приказом Росимущества от 23 августа 2016 г. № 298 и согласованной Минфином России.

Методикой прогнозирования доходов Росимущества установлено, что прогноз поступления дивидендов осуществляется на основе объемов чистой прибыли и размера дивидендов, представленных соответствующими компаниями.

Минфин России сформировал прогноз поступления дивидендов, учтенный в законопроекте без учета положений согласованной им Методики прогнозирования доходов Росимущества, на основе данных об объемах чистой прибыли акционерных обществ, компании Bloomberg, то есть без учета данных самих обществ, представленных в Росимущество.

Таким образом, по мнению Счетной палаты, в целях построения прогноза поступления дивидендных платежей должны быть выработаны единые методологические подходы к определению источников получения информации об объемах чистой прибыли обществ. Отсутствие указанных методологических подходов обуславливает не-

урегулированность вопроса формирования достоверного прогноза поступления дивидендных платежей.

6.3. В соответствии со статьей 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации в составе документов и материалов к законопроекту представлены расчеты по статьям классификации доходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период. Вместе с тем по 24 видам доходов приведены прогнозные значения с пояснениями, указанием метода прогнозирования или формул расчета без приведения конкретных расчетов. Удельный вес таких доходов в 2019 году составляет 3,4 % от общей суммы законопроекта (сумма прогноза – 679,8 млрд. рублей), в 2020 году – 3,52 % (712,2 млрд. рублей), в 2021 году – 3,62 % (759,5 млрд. рублей), что свидетельствует о недостаточной прозрачности формирования доходной базы федерального бюджета. Около 90 % из них приходится на поступление доходов в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации в сумме 588,3 млрд. рублей, 626,1 млрд. рублей, 675,2 млрд. рублей соответственно.

Следует отметить, что при формировании Федерального закона о бюджете на 2018 – 2020 годы, объем прогноза поступления доходов, по которым отсутствовали расчеты, составлял 620,6 млрд. рублей, 676,9 млрд. рублей и 710,0 млрд. рублей, соответственно. Доля прогноза поступления доходов, по которым отсутствуют расчеты, в 2018-2020

годах составляла 4,07 %, 4,35 % и 4,36 % от всей прогнозируемой суммы доходов соответственно.

В законопроекте не сформирован прогноз поступлений по 13 видам доходов (без учета доходов, получаемых за рубежом и безвозмездных поступлений), объем поступления которых в 2018 году, согласно материалам, представленным с законопроектом, оценивается в сумме 9,2 млрд. рублей, что не соответствует принципу полноты отражения доходов в федеральном бюджете, установленному статьей 32 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

6.4. По результатам проверки Счетной палаты в части соответствия методик прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации требованиям постановления Правительства Российской Федерации от 23 июня 2016 г. № 574 (с изменениями) установлено следующее.

Методики прогнозирования 16 главных администраторов доходов федерального бюджета (Росприроднадзор, Минкультуры России, Росавтодор, Росстандарт, МЧС России, ФНС России, МВД России, Минтруд России, Роструд, Минюст России, Минздрав России, Росаккредитация, Россотрудничество, Росжелдор, ФАС России, Минэнерго России) не соответствуют Общим требованиям к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации № 574. При этом 7 главными администраторами доходов (Росприроднадзор, Минкультуры России, Росавтодор, Росстандарт, МЧС России, ФНС России, Росаккредитация) до настоящего времени не устранены нарушения, выявленные в ходе контрольного мероприятия «Проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2017 год».

Основными причинами несоответствия Общим требованиям являются: неверное указание методов расчетов, разработка методик не по всем источникам доходов, методики прогнозирования не содержат характеристику методов расчета прогнозного объема поступлений и др.

6.5. Согласно пункту 6 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации нормативные правовые акты, муниципальные правовые акты, до-

говоры, в соответствии с которыми уплачиваются платежи, являющиеся источниками неналоговых доходов бюджетов, должны предусматривать положения о порядке их исчисления, размерах, сроках и (или) об условиях их уплаты.

Анализ сводного перечня источников доходов федерального бюджета, размещенного в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет», показал, что ряд нормативных правовых актов, в соответствии с которыми уплачиваются платежи, являющиеся источниками неналоговых доходов федерального бюджета, не предусматривают положения о порядке их исчисления, размерах, сроках и (или) об условиях их уплаты.

Минфином России на недостаточном уровне была организована работа с главными администраторами доходов в части приведения нормативных правовых актов (договоров), на основании которых уплачиваются платежи, являющиеся источниками неналоговых доходов, в соответствие с требованиями пункта 6 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В целях создания полноценной и достоверной базы, включающей правовые основания возникновения источника дохода бюджета, информацию о порядке исчисления, размерах, ставках, льготах, сроках и (или) об условиях уплаты обязательных платежей, являющихся источником дохода бюджета, Счетная палата полагает необходимым ускорить завершение работы по формированию перечня источников доходов Российской Федерации, а также предлагает рассмотреть вопрос о нормативном закреплении общих требований, предъявляемых к нормативным правовым актам, регулирующим взимание неналоговых доходов, об определении органа государственной власти, от лица которого принимаются нормативные правовые акты, регламентирующие порядок исчисления, размеры, сроки и условия уплаты неналоговых доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также о закреплении за Минфином России полномочия по контролю за соблюдением главными администраторами доходов бюджетов требований, установленных статьей 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

6.6. В соответствии со статьей 47¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации Министерство

финансов Российской Федерации, органы управления государственными внебюджетными фондами, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований обязаны вести реестры источников доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на основании перечня источников доходов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 160¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации ведение реестра источников доходов бюджета по закрепленным за ним источникам доходов на основании перечня источников доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации относится к бюджетным полномочиям главного администратора (администратора) доходов бюджета.

В настоящее время перечень источников доходов сформирован не в полном объеме, что не соответствует положениям постановления Правительства Российской Федерации от 31 августа 2016 г. № 868 «О порядке формирования и ведения перечня источников доходов Российской Федерации».

Информация, содержащаяся в перечне источников доходов, не позволяет достоверно установить правовые основания возникновения источника дохода бюджета, а также информацию о порядке исчисления, размерах, ставках, льготах, сроках и (или) об условиях уплаты обязательных платежей, являющихся источником дохода бюджета.

В 2018 году главными администраторами доходов бюджетов работа по формированию и ведению перечня источников доходов Российской Федерации в соответствии с требованиями статьи 47¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации от 31 августа 2016 г. № 868 не проведена на должном уровне.

Учитывая изложенное, в настоящее время реестр источников доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации сформирован не в соответствии с перечнем источников доходов, что не соответствует положениям постановления Правительства Российской Федерации от 31 августа 2016 г. № 868.

6.7. Существенным потенциальным резервом увеличения доходов являются активизация работы федеральных органов исполнительной власти по сокращению задолженности перед бюджетом и

принятие более действенных мер по погашению имеющейся задолженности по налогам, пошлинам и сборам.

По состоянию на 1 июля 2018 года дебиторская задолженность по доходам составила 2 565,3 млрд. рублей. При этом за 6 месяцев текущего года ее размер увеличился на 553,8 млрд. рублей, или в 1,3 раза.

Наибольшие суммы дебиторской задолженности сложились у ФНС России (40,7 % общей суммы дебиторской задолженности), ФТС России (17,7 %), Росимущества (17,4 %), ФССП России (11 %), Минобороны России (3,5 %), МВД России (2,7 %).

Основными причинами, оказывающими влияние на рост дебиторской задолженности, являются: изменившиеся внешнеэкономические условия; снижение платежеспособности налогоплательщиков; неуплата налогоплательщиками текущих платежей, а также доначисленных сумм по результатам камеральных и выездных налоговых проверок, начисление пени на ранее накопленную задолженность; рост количества возбужденных исполнительных производств, что связано с внедрением электронного документооборота, а также с принятием мер по активизации вынесения постановлений о взыскании исполнительского сбора; неплатежеспособность или недобросовестность арендаторов по договорам аренды федерального имущества.

Мероприятия, проводимые в соответствии с планом мероприятий («дорожной картой») по улучшению администрирования доходов бюджетной системы и повышению эффективности работы с дебиторской задолженностью по доходам, утвержденным Правительством Российской Федерации от 10 апреля 2016 г. № 2420п-П13, не привели к снижению дебиторской задолженности по доходам или к недопущению ее образования. До настоящего времени основным механизмом по снижению показателей дебиторской задолженности является списание безнадежной к взысканию задолженности.

6.8. Счетная палата полагает необходимым принять следующие меры по мобилизации доходов федерального бюджета: повышение качества таможенного контроля, проводимого таможенными органами в части повышения

эффективности проверки соблюдения участниками внешнеэкономической деятельности таможенного законодательства, полноты и достоверности заявленных сведений, полноты уплаты таможенных платежей, применения льгот по уплате таможенных платежей; организация единой системы таможенного контроля правильности начисления и взимания таможенных платежей и налогов; совершенствование контрольных функций за достоверным декларированием таможенной стоимости товаров.

Результаты контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в 2017-2018 годах, свидетельствуют об имеющихся фактах неправильной классификации товаров, недостоверности заявления таможенной стоимости, необоснованности предоставления льгот по уплате таможенных платежей.

Принятие комплекса мероприятий в части сокращения теневого сектора экономики и, соответственно, расширения налоговой базы по НДС за счет вовлечения хозяйствующих субъектов в официальную экономическую деятельность, повышения качества администрирования НДС за счет эксплуатации автоматизированной системы контроля (АСК НДС-2), а также поступления (взыскания) в бюджетную систему Российской Федерации доначисленных платежей по итогам контрольных мероприятий налоговых органов, в том числе за счет объединения баз данных ФТС России и ФНС России, а также проведения аудиторских проверок внутреннего аудита территориальных налоговых органов позволит увеличить доходы федерального бюджета.

Потенциальными резервами поступлений доходов федерального бюджета доходов в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, являются: повышение эффективности администрирования задолженности по уплате дивидендных платежей, которая, по информации Росимущества, по состоянию на 1 сентября 2018 года составляет 12,9 млрд. рублей; повышение качества прогнозирования данного вида доходов за счет усиления контроля за правильностью заполнения данных в Программном модуле Росимущества; исключение принятия

Правительством Российской Федерации в плановом периоде экономически необоснованных отдельных решений по установлению заниженных нормативов перечисления дивидендов по итогам работы обществ.

6.9. По оценке Счетной палаты, дополнительные доходы в 2019 году по сравнению с законопроектом могут составить 4,4 млрд. рублей, в 2020 году – 3,4 млрд. рублей, в 2021 году – 3,4 млрд. рублей, в том числе:

- по налогу на прибыль организаций, зачисляемому в федеральный бюджет, – 0,2 млрд. рублей ежегодно;
- по налогу на добавленную стоимость, на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации, – 2,4 млрд. рублей, 0,6 млрд. рублей, 0,5 млрд. рублей соответственно;
- по акцизам на табачную продукцию, производимую на территории Российской Федерации, – 0,5 млрд. рублей, 1,3 млрд. рублей, 1,4 млрд. рублей соответственно;
- по акцизам на спиртосодержащую продукцию, производимую на территории Российской Федерации, – в 2019 году в сумме 23,8 млн. рублей;
- по доходам от использования имущества, находящегося в государственной собственности, – 51,8 млн. рублей, 53,6 млн. рублей, 55,8 млн. рублей соответственно;
- по поступлениям средств, удерживаемых из заработной платы осужденных, – 44,9 млн. рублей, 45,0 млн. рублей, 44,7 млн. рублей соответственно;
- по доходам от продажи материальных и нематериальных активов, в 2019 году в сумме 4,6 млн. рублей, в 2020 году в сумме 2,1 млн. рублей;
- по штрафам, санкциям, возмещению ущерба – 1,2 млрд. рублей, ежегодно.

Счетная палата отмечает, что существуют риски уменьшения доходов федерального бюджета: в 2019 году – в сумме 656,5 млрд. рублей, в 2020 году – 701,0 млрд. рублей, в 2021 году – 878,5 млрд. рублей, в том числе:

- по доходам в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Феде-

рации, – 392,3 млрд. рублей, 423,5 млрд. рублей, 491,3 млрд. рублей соответственно;

- по НДС на газ горючий природный из всех видов месторождений углеводородного сырья – в 2021 году в сумме 141,0 млрд. рублей;
- по акцизам на спиртосодержащую продукцию, производимую на территории Российской Федерации, – в 2020 году в сумме 72,9 млн. рублей, в 2021 году в сумме 76,9 млн. рублей;
- по платежам при пользовании природными ресурсами – 49,0 млрд. рублей, 49,8 млрд. рублей, 8,9 млрд. рублей соответственно, в основном по доходам, полученным 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, – в 2019 году – 40,9 млрд. рублей, в 2020 году – 41,0 млрд. рублей, и утилизационного сбора (администрируемого ФТС России) – 8,1 млрд. рублей, 8,0 млрд. рублей и 8,1 млрд. рублей соответственно, а также по плате за негативное воздействие на окружающую среду – в 2020 году – 0,8 млрд. рублей, в 2021 году – 0,8 млрд. рублей;
- по акцизам на прямогонный бензин, производимый на территории Российской Федерации, –

4,4 млрд. рублей, 4,3 млрд. рублей, 3,4 млрд. рублей соответственно;

- по акцизам на табачную продукцию, ввозимую на территорию Российской Федерации, – 1,2 млрд. рублей, 1,3 млрд. рублей, 1,4 млрд. рублей соответственно;
- по акцизам на этиловый спирт из пищевого или непищевого сырья, производимый на территории Российской Федерации, – в 2020 году в сумме 1,1 млрд. рублей, в 2021 году в сумме 1,2 млрд. рублей;
- по доходам от использования федерального имущества, расположенного за пределами территории Российской Федерации, получаемым за рубежом, – 0,2 млрд. рублей, ежегодно;
- по доходам от продажи материальных и нематериальных активов – в 2021 году в сумме 8,3 млн. рублей;
- по прочим неналоговым доходам федерального бюджета – 209,5 млрд. рублей, 220,8 млрд. рублей, 231,1 млрд. рублей соответственно.

С учетом факторов увеличения и снижения доходов риски непоступления по налоговым и неналоговым доходам в 2019 году могут составить 652,1 млрд. рублей, в 2020 году – 697,6 млрд. рублей, в 2020 году – 875,1 млрд. рублей.

7. Расходы федерального бюджета на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов

7.1. Структура расходов федерального бюджета на 2017 – 2021 годы по отношению к общей сумме расходов федерального бюджета и объему валового внутреннего продукта по разделам классификации расходов бюджетов представлена в **таблице 6.**

Наибольшее увеличение расходов в 2019 году по сравнению с 2018 годом предусматривается на социальную политику – 248,3 млрд. рублей (25,3 % общей суммы увеличения), национальную экономику – 218,2 млрд. рублей (22,3 %), образование – 99,7 млрд. рублей (10,2 %), охрану окружающей среды – 97,2 млрд. рублей (9,9 %) и здравоохранение – 94,3 млрд. рублей (9,6 %).

Наибольшее уменьшение расходов в 2019 году по сравнению с 2018 годом предусматривает-

ся на национальную оборону – (-) 118,5 млрд. рублей (69,4 % общей суммы уменьшения) и предоставление межбюджетных трансфертов общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации – (-) 27,1 млрд. рублей (15,9 %).

В 2020 – 2021 годах расходы на охрану окружающей среды, образование будут иметь тенденцию к росту, а на социальную политику и здравоохранение увеличиваются в 2020 году, но снижаются в 2021 году. Расходы на национальную экономику снижаются в 2020 году и увеличиваются в 2021 году.

Следует отметить, что новации формирования расходов федерального бюджета на 2019 – 2021 годы (стратегическая приоритизация расходов,

Таблица 6 (млрд. рублей)

| Наименование | 2017 год (отчет) | 2018 год (сводная бюджетная роспись по состоянию на 01.09.2018) | 2019 год (проект) | 2020 год (проект) | 2021 год (проект) |
|--|---------------------|--|----------------------|----------------------|----------------------|
| ВВП, млрд. рублей | 92 037 | 101 164 | 105 820 | 110 732 | 118 409 |
| Расходы, всего * | 16 420,3 | 17 229,3** | 18 037,3 | 18 519,4 | 19 024,7 |
| в % ВВП | 17,8 | 17,0 | 17,1 | 16,7 | 16,0 |
| в том числе: | | | | | |
| Общегосударственные вопросы | 1 162,4 | 1 392,2 | 1 406,5 | 1 428,5 | 1 539,9 |
| прирост к предыдущему году, млрд. рублей | 66,8 | 229,8 | 14,3 | 22,0 | 111,4 |
| в % к итогу | 7,1 | 8,1 | 7,8 | 7,7 | 8,1 |
| в % ВВП | 1,3 | 1,4 | 1,3 | 1,3 | 1,3 |
| Национальная оборона | 2 852,3 | 3 032,7 | 2 914,2 | 3 019,4 | 3 160,2 |
| прирост к предыдущему году, млрд. рублей | -923,0 | 180,4 | -118,5 | 105,2 | 140,8 |
| в % к итогу | 17,4 | 17,6 | 16,2 | 16,3 | 16,6 |
| в % ВВП | 3,1 | 3,0 | 2,8 | 2,7 | 2,7 |
| Национальная безопасность и правоохранительная деятельность | 1 918,0 | 2 115,9 | 2 247,4 | 2 216,6 | 2 295,9 |
| прирост к предыдущему году, млрд. рублей | 19,3 | 197,9 | 131,5 | -30,8 | 79,3 |
| в % к итогу | 11,7 | 12,3 | 12,5 | 12,0 | 12,1 |
| в % ВВП | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,0 | 1,9 |
| Национальная экономика | 2 460,0 | 2 437,5 | 2 655,7 | 2 602,2 | 2 813,7 |
| прирост к предыдущему году, млрд. рублей | 157,9 | -22,5 | 218,2 | -53,5 | 211,5 |
| в % к итогу | 15,0 | 14,1 | 14,7 | 14,1 | 14,8 |
| в % ВВП | 2,7 | 2,4 | 2,5 | 2,3 | 2,4 |
| Жилищно-коммунальное хозяйство | 119,5 | 157,1 | 192,2 | 197,1 | 187,6 |
| прирост к предыдущему году, млрд. рублей | 47,3 | 37,6 | 31,5 | 4,9 | -9,5 |
| в % к итогу | 0,7 | 0,9 | 1,1 | 1,1 | 1,0 |
| в % ВВП | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Охрана окружающей среды | 92,4 | 99,9 | 197,1 | 230,9 | 267,5 |
| прирост к предыдущему году, млрд. рублей | 29,3 | 7,5 | 97,2 | 33,8 | 36,6 |
| в % к итогу | 0,6 | 0,6 | 1,1 | 1,2 | 1,4 |
| в % ВВП | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Образование | 615,0 | 729,5 | 829,2 | 847,1 | 881,3 |
| прирост к предыдущему году, млрд. рублей | 17,2 | 114,5 | 99,7 | 17,9 | 34,2 |
| в % к итогу | 3,7 | 4,2 | 4,6 | 4,6 | 4,6 |

| Наименование | 2017 год (отчет) | 2018 год (сводная бюд- жетная роспись по состоянию на 01.09.2018) | 2019 год (проект) | 2020 год (проект) | 2021 год (проект) |
|--|---------------------|---|----------------------|----------------------|----------------------|
| в % ВВП | 0,7 | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 0,7 |
| Культура, кинематография | 89,7 | 112,9 | 125,3 | 116,2 | 122,1 |
| прирост к предыдущему году, млрд. рублей | 2,4 | 23,2 | 12,4 | -9,1 | 5,9 |
| в % к итогу | 0,5 | 0,66 | 0,69 | 0,63 | 0,64 |
| в % ВВП | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Здравоохранение | 439,9 | 558,9 | 653,2 | 918,4 | 855,9 |
| прирост к предыдущему году, млрд. рублей | -66,4 | 119,0 | 94,3 | 265,2 | -62,5 |
| в % к итогу | 2,7 | 3,2 | 3,6 | 5,0 | 4,5 |
| в % ВВП | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,8 | 0,7 |
| Социальная политика | 4 992,0 | 4 642,2 | 4 890,5 | 4 924,1 | 4 757,7 |
| прирост к предыдущему году, млрд. рублей | 403,5 | -349,8 | 248,3 | 33,6 | -166,4 |
| в % к итогу | 30,4 | 26,9 | 27,1 | 26,6 | 25,0 |
| в % ВВП | 5,4 | 4,6 | 4,6 | 4,4 | 4,0 |
| Физическая культура и спорт | 96,1 | 70,8 | 54,7 | 54,9 | 49,5 |
| прирост к предыдущему году, млрд. рублей | 36,5 | -25,3 | -16,1 | 0,2 | -5,4 |
| в % к итогу | 0,6 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| в % ВВП | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,04 |
| Средства массовой информации | 83,2 | 84,0 | 75,0 | 68,4 | 68,7 |
| прирост к предыдущему году, млрд. рублей | 6,6 | 0,8 | -9,0 | -6,6 | 0,3 |
| в % к итогу | 0,5 | 0,5 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
| в % ВВП | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Обслуживание государственного и муниципально- го долга | 709,2 | 824,3 | 852,1 | 967,6 | 1 095,0 |
| прирост к предыдущему году, млрд. рублей | 87,9 | 115,1 | 27,8 | 115,5 | 127,4 |
| в % к итогу | 4,3 | 4,8 | 4,7 | 5,2 | 5,8 |
| в % ВВП | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,9 | 0,9 |
| Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации | 790,7 | 971,3 | 944,1 | 928,1 | 929,8 |
| прирост к предыдущему году, млрд. рублей | 118,7 | 180,6 | -27,1 | -16,0 | 1,7 |
| в % к итогу | 4,8 | 5,6 | 5,2 | 5,0 | 4,9 |
| в % ВВП | 0,9 | 1,0 | 0,9 | 0,8 | 0,8 |

* Общий объем расходов федерального бюджета на 2020 и 2021 годы указан без учета условно утверждаемых расходов (не распределенных в плановом периоде в соответствии с классификацией расходов бюджетов бюджетных ассигнований) в объеме соответственно 474,9 млрд. рублей и 1 001,3 млрд. рублей.

** Информация представлена в приложении № 9 к пояснительной записке к законопроекту без учета переходящих остатков 2017 года

формирование Фонда развития) не привели к существенным изменениям их структуры.

Так, к 2021 году планируется снижение суммарной доли расходов на национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность в общем объеме расходов с 29,9 % в 2018 году до 28,7 % в 2021 году, или на 1,2 процентного пункта.

В % ВВП расходы на национальную оборону снижаются на 0,3 процентного пункта (с 3 % ВВП в 2018 году до 2,7 % ВВП в 2021 году), национальную безопасность и правоохранительную деятельность – на 0,2 процентного пункта (с 2,1 % ВВП в 2018 году до 1,9 % ВВП в 2021 году).

Доля расходов в сфере здравоохранения в общем объеме расходов увеличивается к 2021 году по сравнению с 2018 годом на 1,3 процентного пункта, охраны окружающей среды – на 0,8 процентного пункта, национальной экономики – на 0,6 процентного пункта, образования – на 0,4 процентного пункта.

В % ВВП расходы на здравоохранение увеличиваются в 2020 году на 0,2 процентного пункта по сравнению с 2018 и 2019 годами (0,6 % ВВП), а в 2021 году снижаются на 0,1 процентного пункта по сравнению с 2020 годом и составят 0,7 % ВВП. Расходы на образование увеличиваются в 2019 и 2020 годах на 0,1 процентного пункта (с 0,7 % ВВП в 2018 году до 0,8 % ВВП в 2019 и 2020 годах ежегодно) и снижаются к 2021 году до уровня 2018 года (0,7 % ВВП). Расходы на поддержку экономики в 2021 году сохраняются на уровне 2018 года (2,4 % ВВП) при увеличении в 2019 году до 2,5 % ВВП и снижении в 2020 году до 2,3 % ВВП. Расходы на охрану окружающей среды по отношению к ВВП в 2019 - 2021 годах составляют 0,2 процентного пункта, что на 0,1 процентного пункта выше уровня 2018 года.

Вместе с тем, планируется сохранение практически на уровне 2018 года расходов на жилищно-коммунальное хозяйство (0,9 % общего объема расходов в 2018 году, 1,0 % общего объема расходов в 2021 году), культуру (0,66 % общего объема расходов федерального бюджета в 2018 году, 0,64 % общего объема расходов федерального бюджета в 2021 году), снижение доли расходов на социальную политику на 1,9 процентного пункта, межбюджетных трансфертов общего характера – на 0,8 процентного пункта.

7.2. В приложении № 2 к пояснительной записке к законопроекту представлена аналитическая информация о направлениях использования средств Фонда развития.

За счет средств Фонда развития планируется осуществлять мероприятия по следующим направлениям стратегического развития, предусмотренным Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204:

- направление «Международная кооперация и экспорт» предусматривает 15 мероприятий с объемом расходов на 2019 - 2024 годы 575,7 млрд. рублей, (16,3 % общего объема расходов Фонда развития), из них в 2019 году – 46 млрд. рублей, в 2020 году – 67,4 млрд. рублей, в 2021 году – 67,4 млрд. рублей;
- направление «Жилье и городская среда» предусматривает 3 мероприятия с объемом расходов на 2019 - 2024 годы 408,4 млрд. рублей (11,6 %), из них в 2019 году – 99,2 млрд. рублей, в 2020 году – 99,1 млрд. рублей, в 2021 году – 102,3 млрд. рублей;
- направление «Цифровая экономика» предусматривает 9 мероприятий с объемом расходов на 2019 - 2024 годы 378,2 млрд. рублей (10,7 %), из них в 2019 году – 27,3 млрд. рублей, в 2020 году – 69,2 млрд. рублей, в 2021 году – 76,4 млрд. рублей;
- направление «Экология» предусматривает 6 мероприятий с объемом расходов на 2019 - 2024 годы 346,3 млрд. рублей (9,8 %), из них в 2019 году – 21,7 млрд. рублей, в 2020 году – 36,8 млрд. рублей, в 2021 году – 56,7 млрд. рублей;
- направление «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» предусматривает 7 мероприятий с объемом расходов на 2019 - 2024 годы 285,1 млрд. рублей (8,1 %), из них в 2019 году – 56,5 млрд. рублей, в 2020 году – 41,6 млрд. рублей, в 2021 году – 40,4 млрд. рублей.

Также за счет средств Фонда развития планируется осуществлять иные мероприятия, в том числе:

- по развитию транспорта - 116 мероприятий с объемом расходов на 2019 - 2024 годы 1 172,2 млрд. рублей (33,2 %), из них в 2019 году – 131,3 млрд. рублей, в 2020 году – 162,7 млрд. рублей, в 2021 году – 206,4 млрд. рублей;

- по социальным вопросам - 8 мероприятий с объемом расходов на 2019 - 2024 годы 361,8 млрд. рублей (10,3 %), из них в 2019 году - 55,0 млрд. рублей, в 2020 году - 105,9 млрд. рублей, в 2021 году - 63,4 млрд. рублей.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации проект федерального бюджета на

2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов сформирован в программной структуре расходов на основе 42 госпрограмм, сгруппированных по 5 направлениям в аналитических целях.

8. Государственные программы Российской Федерации

8.1. Законопроектом расходы федерального бюджета на реализацию 42 госпрограмм (открытая часть) на 2019 год планируются в объеме 10 488 883,4 млн. рублей, на 2020 год - 10 982 679,1 млн. рублей, на 2021 год - 11 199 086,3 млн. рублей, или 69,9 %, 70,7 % и 70,4 % общего объема расходов федерального бюджета (открытая часть) соответственно.

Сведения о бюджетных ассигнованиях на реализацию госпрограмм по направлениям реализации приведены на **диаграмме 2**.

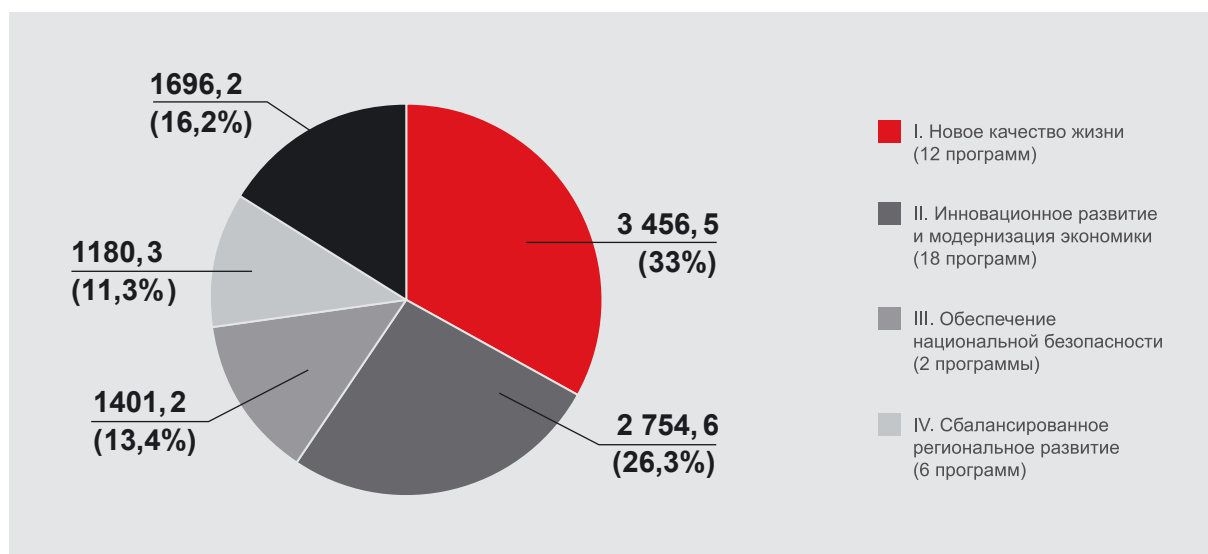
В законопроекте на 2019 - 2020 годы предусматривается увеличение бюджетных ассигнований (открытая часть) по сравнению с показателями Федерального закона № 362-ФЗ (с изменениями) по всем направлениям. Наибольшее увеличение предусматривается по направлению «Обеспечение национальной безопасности» (2019 год - на 1 399 655,1 млн. рублей, 2020 год - на 1 449 037,6

млн. рублей, 2021 год - на 1 497 177,9 млн. рублей) в связи с принятием госпрограммы «Обеспечение обороноспособности страны», срок реализации которой предусмотрен с 2019 года.

На 2021 год уменьшение бюджетных ассигнований по сравнению с законопроектом на 2020 год предусматривается по направлению «Сбалансированное региональное развитие» (на 87 334,0 млн. рублей, или на 7,6 %).

Анализ предусмотренных законопроектом бюджетных ассигнований свидетельствует об изменении структуры расходов по всем направлениям. Так, доля направления «Новое качество жизни» (открытая часть) в общем объеме расходов по госпрограммам уменьшается с 40,9 % в 2018 году до 33,6 % в 2021 году, или на 7,3 процентного пункта, по направлению «Сбалансированное региональное развитие» (открытая часть) - с 13,2 % в 2018 году до 9,5 % в 2021 году, или на 3,7 процентного

Диаграмма 2



пункта, по направлению «Эффективное государство» (открытая часть) - с 19,3 % в 2018 году до 16,7 % в 2021 году, или на 2,6 процентного пункта.

В структуре расходов по направлениям доля направления «Обеспечение национальной безопасности» (открытая часть) в общем объеме расходов по госпрограммам увеличивается с 0,02 % в 2018 году до 13,4 % в 2021 году, по направлению «Инновационное развитие и модернизация экономики» (открытая часть) в общем объеме расходов по госпрограммам увеличивается с 26,5 % в 2018 году до 26,8 % в 2021 году, или на 0,3 процентного пункта.

8.2. Законопроектом предусматривается уменьшение бюджетных ассигнований на 2019 год по сравнению с показателями Федерального закона № 362-ФЗ (с изменениями) на 2019 год по 8 госпрограммам (открытая часть).

Значительное уменьшение бюджетных ассигнований в 2019 году предусматривается по госпрограмме «Развитие образования» - на 301 409,3 млн. рублей, или на 60,4 %, по сравнению с Федеральным законом № 362-ФЗ (с учетом изменений) на 2019 год (в 2020 году – уменьшение на 324 643,1 млн. рублей, или на 63,8 %, по сравнению с Федеральным законом № 362-ФЗ (с изменениями) на 2020 год, в 2021 году – увеличение на 12 359,6 млн. рублей, или на 6,7 %, по сравнению с законопроектом на 2020 год) в связи с исключением из госпрограммы расходов на оказание услуг по реализации образовательных программ высшего образования, а также на обеспечение деятельности образовательных организаций высшего образования, расходов на развитие инфраструктуры высшего образования и их отражением с 2019 года в составе госпрограммы «Научно-технологическое развитие Российской Федерации».

Законопроектом предусматривается увеличение бюджетных ассигнований на 2019 год по сравнению с показателями Федерального закона № 362-ФЗ (с изменениями) на 2019 год по 31 госпрограмме (открытая часть).

Значительное увеличение бюджетных ассигнований в 2019 году предусматривается по госпрограммам «Развитие здравоохранения» - на 228 556,9 млн. рублей, или на 82,9 %, по сравнению с Федеральным законом № 362-ФЗ (с изменениями) на 2019 год; «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективно-

го и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» - на 106 874,3 млн. рублей, или на 13,5 %, по сравнению с Федеральным законом № 362-ФЗ (с изменениями) на 2019 год; «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» - на 104 232,2 млн. рублей, или на 142,5 %, по сравнению с Федеральным законом № 362-ФЗ (с изменениями) на 2019 год; «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» - на 78 779,2 млн. рублей, или на 6,6 %, по сравнению с Федеральным законом № 362-ФЗ (с изменениями) на 2019 год.

Общим фактором, повлиявшим на изменение расходов на реализацию государственных программ «Развитие здравоохранения» и «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», является выделение дополнительных бюджетных ассигнований в целях реализации федеральных проектов в рамках национальных проектов «Здравоохранение», «Демография» и «Жилье и городская среда», предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204.

Необходимо отметить, что в ряде случаев законопроектом предусмотрено увеличение объемов бюджетных ассигнований на 2019 год по отдельным госпрограммам, которые на протяжении трех лет (2015 – 2017 годы) имеют низкую и ниже среднего оценку Минэкономразвития России степени эффективности госпрограмм.

В соответствии со Сводным годовым докладом за 2017 год по направлению «Инновационное развитие и модернизация экономики», по оценке Минэкономразвития России, более половины госпрограмм имеют низкую и ниже среднего степень эффективности (11 из 17). Общий объем неэффективных расходов по данному направлению составил 1 143,0 млрд. рублей, или 48,5 % расходов. Из 755 показателей, по которым предусмотрены плановые значения на 2017 год, не выполнено 242 показателя, или 23,5 % общего количества.

Вместе с тем по 8 госпрограммам из 11 в законопроекте предусмотрено увеличение бюджетных ассигнований в 2019 году (от 2,8 % по госпрограмме «Воспроизводство и использование природных ресурсов» до 48,6 % по госпрограм-

ме «Развитие авиационной промышленности на 2013 - 2025 годы»).

8.3. В составе документов к законопроекту представлены проекты паспортов 35 госпрограмм (открытая часть).

Анализ проектов паспортов, как и в предыдущие годы, выявил ряд системных и нерешенных проблем при определении целей и задач госпрограмм. Цели, задачи и показатели (индикаторы) ряда госпрограмм не в полной мере соответствуют целям и показателям социально-экономического развития, приведенным в документах государственного стратегического планирования, отсутствует взаимоувязка госпрограмм с другими госпрограммами. Состав задач, подпрограмм, ФЦП, мероприятий госпрограмм и ответственных за их выполнение участников не обеспечивает достижение целей и увязку с показателями (индикаторами). По-прежнему предусматривается значительное количество участников госпрограмм, что на практике приводит к отсутствию межведомственного взаимодействия, несоблюдению сроков согласований и необходимости принятия ответственными исполнителями дополнительных решений по координации деятельности всех участвующих в реализации мероприятий госпрограмм.

В проектах паспортов и материалах к ним по ряду госпрограмм по-прежнему установлены целевые показатели (индикаторы), по которым на момент составления сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности госпрограмм за 2017 год отсутствовали фактические данные либо приведены их предварительные значения.

Анализ значений показателей свидетельствует об отсутствии взаимозависимости между изменением объемов финансирования и целями, задачами и ожидаемыми результатами по ряду госпрограмм.

8.4. Анализ показателей, представленных к проектам паспортов, свидетельствует об изменении перечня и значений показателей по всем госпрограммам.

Согласно проектам представленных паспортов на 2019 год предусматривается установить 1505 показателей, что на 51 показатель меньше, чем предусмотрено на 2018 год, при этом значения предусматривается увеличить по 951 показателю (68,6 %), снизить по 83 (6,0 %) показателям, сохранить на уровне 2018 года по 352 показателям (25,4 %).

Счетной палатой с учетом степени эффективности реализации госпрограмм в 2015 – 2017 годах, динамики расходов и показателей (индикаторов) госпрограмм в 2018 – 2021 годах осуществлена экспертная оценка рисков недостижения показателей (индикаторов) госпрограмм в 2019 – 2021 годах.

По результатам проведенной экспертной оценки установлено, что в 2019 году по 9 госпрограммам существуют риски недостижения до 10 % показателей (индикаторов), по 9 госпрограммам – от 10 % до 20 % показателей (индикаторов), по 9 госпрограммам – от 20 % до 30 %, по 5 госпрограммам – более 30 %. В 2020 году по 9 госпрограммам существуют риски недостижения до 10 % показателей (индикаторов), по 9 госпрограммам – от 10 % до 20 %, по 7 госпрограммам – от 20 % до 30 %, по 5 госпрограммам – более 30 %. В 2021 году по 6 госпрограммам существуют риски недостижения до 10 % показателей (индикаторов), по 12 госпрограммам – от 10 % до 20 %, по 5 госпрограммам – от 20 % до 30 %, по 6 госпрограммам – более 30 %.

По экспертной оценке Счетной палаты, в 2019 году существуют риски недостижения значений свыше 230 показателей, что составляет более 15 % общего объема установленных показателей.

9. Национальные проекты (программы), федеральные проекты

9.1. Основным инструментом, направленным на обеспечение достижения целей и решения задач, поставленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» должны стать разрабатываемые национальные

проекты. К настоящему времени созданы постоянные и временные органы управления национальными проектами. Председателем Правительства Российской Федерации 4 июня 2018 года утверждены Методические указания по разработке национальных проектов (программ). Методические указания по реализации и мониторингу

национальных проектов (программ) находятся в стадии разработки.

9.2. Во исполнение Указа Президента Российской Федерации № 204 паспорта национальных проектов разработаны и представлены к 1 октября 2018 года в Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам по всем 12 направлениям.

В настоящее время мероприятия по формированию и утверждению федеральных проектов не завершены, паспорта федеральных проектов не утверждены.

С использованием инструментария управления национальными проектами разработан комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры (далее – комплексный план).

9.3. Пояснительная записка к законопроекту и приложение к ней содержат информацию о расходах федерального бюджета на финансовое обеспечение реализации национальных проектов и отдельных федеральных проектов в 2019 – 2021 годах. Информации о запланированных значени-

ях целевых показателей, определенных в Указе № 204, а также о показателях, позволяющих оценить достижение целей национальных проектов, в пояснительной записке, документах и материалах к законопроекту не содержится.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации и иных нормативных правовых актах требование о формировании в законопроекте отдельного приложения о финансовом обеспечении реализации национальных проектов не установлено.

Нормативные правовые акты, регламентирующие проектную и программную деятельность, не содержат положений по обеспечению интеграции национальных и приоритетных проектов в госпрограммы.

9.4. В соответствии с Основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов предусматривается группировка национальных целей развития по 3 блокам, включающим национальные проекты и комплексный план, бюджетные ассигнования на реализацию которых представлены в **таблице 7**.

Таблица 7 (млн. рублей)

| Наименование национального проекта | 2019 год | Структура расходов по блокам в общем объеме расходов на национальные проекты и комплексный план | 2020 год | Структура расходов по блокам в общем объеме рас- ходов на на- циональные проекты и комплекс- ный план | Отклонение в % (гр.4/гр.2*100) | 2021 год | Структура расходов по блокам в общем объеме расходов на национальные проекты и комплексный план | Отклонение в % (гр.7/гр.4*100) |
|---|--------------------|---|--------------------|--|--------------------------------------|--------------------|---|--------------------------------------|
| ВСЕГО | 1 685 524,6 | 100,0 | 1 862 736,7 | 100,0 | 110,5 | 2 084 755,5 | 100,0 | 111,9 |
| I. Блок «Экономи- ка развития» (4 национальных проекта) | 254 814,5 | 15,1 | 238 466,3 | 12,8 | 93,6 | 351 167,2 | 16,8 | 147,3 |
| II. Блок «Челове- ческий капитал» (5 национальных проектов) | 822 864,9 | 48,8 | 993 859,7 | 53,4 | 120,8 | 965 508,7 | 46,3 | 97,1 |
| III. Блок «Ком- фортная среда» (3 национальных проекта и ком- плексный план) | 607 845,2 | 36,1 | 630 410,7 | 33,8 | 103,7 | 768 079,7 | 36,8 | 121,8 |

Законопроектом наибольшая доля бюджетных ассигнований предусматривается на развитие человеческого капитала. На указанные цели на 2019 – 2021 годы предусматривается направить 2 782,2 млрд. рублей. Наибольший объем бюджетных ассигнований в рамках указанного блока планируется направить на реализацию в 2019 – 2021 годах национального проекта «Демография» – 1 563,0 млрд. рублей (56,2 %).

Объем бюджетных ассигнований на создание и развитие комфортной среды в 2019 – 2021 годах составит 2 006,3 млрд. рублей. Наибольший объем бюджетных ассигнований в рамках указанного блока планируется направить на реализацию в 2019 – 2021 годах комплексного плана – 1 074,9 млрд. рублей (53,6 %).

9.5. Законопроектом предусматриваются бюджетные ассигнования на реализацию 12 национальных проектов на 2019 год в объеме 1 362,3 млрд. рублей, на 2020 год – 1 519,7 млрд. рублей, на 2021 год – 1 676,2 млрд. рублей.

Доля расходов на реализацию национальных проектов в общем объеме расходов в 2019 году составляет 7,6 %, в 2020 году – 8 %, в 2021 году – 8,4 %. Более 60 % расходов на национальные проекты в 2019 – 2021 годах предусматривается по четырем проектам: «Демография», «Здравоохранение», «Безопасные и качественные автомобильные дороги» и «Цифровая экономика Российской Федерации».

Законопроектом предусматриваются также бюджетные ассигнования на реализацию комплексного плана на 2019 год в сумме 323,2 млрд. рублей, на 2020 год – 343,0 млрд. рублей, на 2021 год – 408,6 млрд. рублей.

9.6. Согласно законопроекту в составе национальных проектов предусматривается реализация 66 федеральных проектов, бюджетные ассигнования распределены в рамках госпрограмм по 48 федеральным проектами на 2019 год в объеме 979,1 млрд. рублей, по 46 федеральным проектам на 2020 и на 2021 годы в объеме 1 119,9 млрд. рублей и 1 099,0 млрд. рублей соответственно.

Нераспределенный резерв составляет на 2019 год – 383,2 млрд. рублей, или 28,1 %, на 2020 год – 399,8 млрд. рублей, или 26,3 %, на 2021 год – 577,2 млрд. рублей, или 34,4 %, бюджетные

ассигнования по которому предусмотрены по главе 092 «Министерство финансов Российской Федерации» по виду расходов 800 «Иные бюджетные ассигнования».

Межбюджетные трансферты на реализацию национальных проектов на 2019 год предусмотрены в объеме 792,0 млрд. рублей, на 2020 год – 923,5 млрд. рублей, на 2021 год – 877,4 млрд. рублей. Наибольшая доля межбюджетных трансфертов предусматривается в рамках реализации национального проекта «Демография» на 2019 год – 97,4 % бюджетных ассигнований, предусмотренных на указанный национальный проект, на 2020 - 2021 годы – по 97 % соответственно.

Законопроектом бюджетные ассигнования комплексного плана распределены по 9 федеральным проектам на 2019 год в сумме 280,6 млрд. рублей, на 2020 год – 305,6 млрд. рублей, на 2021 год – 298,0 млрд. рублей, нераспределенный по федеральным проектам резерв составляет на 2019 год – 42,6 млрд. рублей, или 13,2 %, на 2020 год – 37,4 млрд. рублей, или 10,9 %, на 2021 год – 110,6 млрд. рублей, или 27,1 %.

9.7. В паспортах (проектах паспортов) национальных проектов определены цели, задачи, состав и плановые значения целевых показателей национальных проектов. Кроме того, в составе паспортов (проектов паспортов) закреплена структура национальных проектов по федеральным проектам, ожидаемые результаты их реализации, а также запланированные объемы финансового обеспечения, в том числе за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в разрезе федеральных проектов и источников финансового обеспечения.

9.8. Детальная проработка мероприятий национальных проектов, направленных на достижение целей и решение соответствующих задач, включая определение состава и сроков проведения мероприятий, а также закрепление необходимых ресурсов, отложена до утверждения паспортов и планов реализации федеральных проектов. Правительство Российской Федерации определило срок окончания подготовки указанных документов в декабре 2018 года. До утверждения паспортов и планов реализации федеральных проектов полноценная оценка реализуемости целей национальных проектов не

представляется возможной. При этом проведенный в ходе комплекса контрольных и экспертно-аналитических мероприятий анализ уже выявил ряд системных недостатков, которые создают риски недостижения стратегических целей Российской Федерации.

9.9. Цели, задачи и показатели национальных проектов в основном соответствуют целям, задачам и показателям Указа Президента Российской Федерации № 204.

Однако установлено наличие в национальных проектах дополнительных показателей, не в полной мере характеризующих достижение целей Указа Президента Российской Федерации № 204.

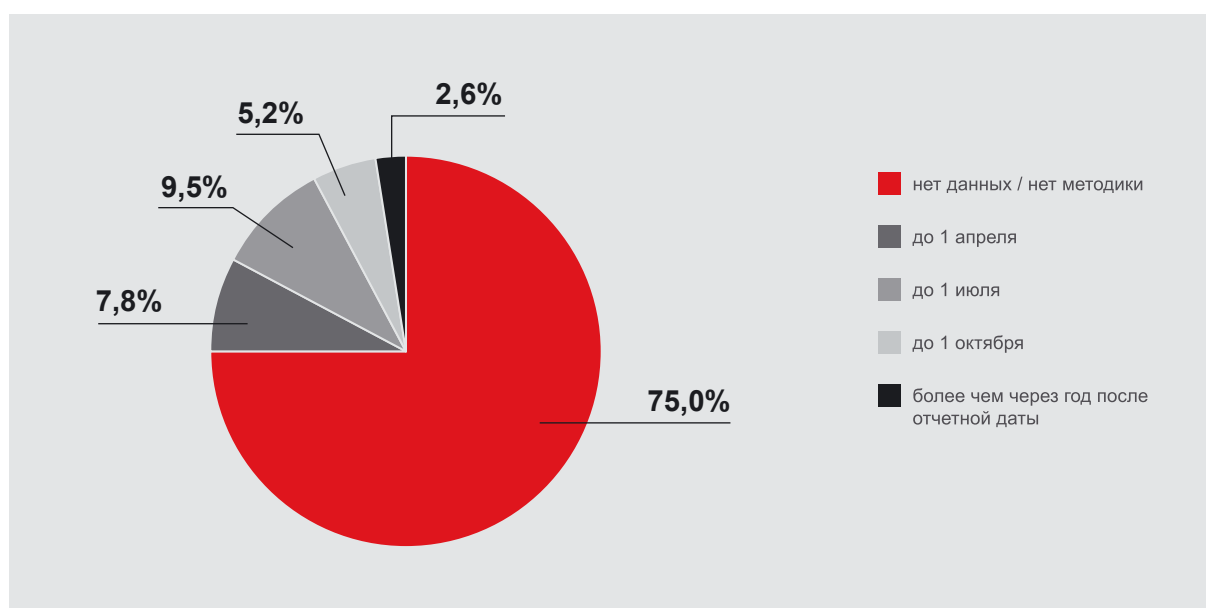
Так, в национальном проекте «Образование» вторая цель определена Указом как «воспитание гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национальных культурных традиций». Достижение указанной цели характеризуется показателем «доля детей в возрасте от 5 до 18 лет, охваченных дополнительным образованием». Таким образом, достижение цели, определенной Указом Президента Российской Федерации № 204, по воспитанию гармоничной личности оценивается на основании показателя охвата детей дополнительным образованием.

Содержание воспитания не исчерпывается содержанием исключительно образования, в том числе дополнительного. Соответственно, показатель, отражающий охват детей дополнительным образованием, не отражает всех существенных аспектов цели, поставленной в Указе Президента Российской Федерации № 204.

Основным недостатком системы утвержденных показателей национальных проектов является отсутствие организованного статистического наблюдения. Более 70 % показателей не имеют утвержденной методики расчета и не включены в федеральный план статистических работ. В ряде случаев установленные целевые значения показателей носят предварительный характер и должны быть уточнены после утверждения методик расчета показателей и вычисления их базовых значений. В Методических указаниях установлено требование о наличии в планах реализации соответствующих федеральных проектов мероприятий по разработке и утверждению методик расчета показателей со сроком завершения не позднее декабря 2019 года. Таким образом, существуют риски уточнения плановых значений показателей и проведения оценки хода реализации национальных проектов по показателям не ранее 2020 года.

Распределение показателей по срокам предоставления информации представлено на **диаграмме 3**.

Диаграмма 3



Отсутствие достоверной информации о значениях целевых показателей свидетельствует также о наличии рисков принятия недостаточно обоснованных или несвоевременных решений о ходе реализации национальных проектов.

9.10. Анализ утвержденных в составе паспортов национальных проектов ожидаемых результатов реализации федеральных проектов свидетельствует о наличии ряда недостатков. Отдельные результаты не в полной мере характеризуют решение соответствующих задач или имеют обеспечивающий характер (например, утверждение нормативных правовых актов или методических документов, предоставление межбюджетных трансфертов и другие). В случаях, когда результаты характеризуются числовыми значениями, сведения об организации статистического наблюдения отсутствуют. Низкое качество определения результатов и показателей создает риски принятия неадекватных или несвоевременных решений по ходу реализации национальных проектов.

9.11. Значительное количество целевых показателей национальных проектов вычисляются с годовой периодичностью. Большинство ожидаемых результатов реализации национальных проектов (более 77 %) запланированы на IV кварталы соответствующих лет. В этой связи осуществление мониторинга реализации национальных проектов в течение года не представляется возможным. Единственными инструментами осуществления текущего мониторинга хода реализации национальных проектов являются планы реализации и объемы освоения средств федерального бюджета, что обуславливает необходимость предъявления повышенных требований к качеству разработки паспортов и планов реализации федеральных проектов.

9.12. В соответствии с паспортами (проектами паспортов) национальных проектов их финансовое обеспечение за счет всех источников предусматривается на 2019 год в объеме 2 559,5 млрд. рублей (расчетно), на 2020 год – 3 477,4 млрд. рублей (расчетно), на 2021 год – 3 627,5 млрд. рублей (расчетно).

Наибольшая доля финансового обеспечения предусматривается за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2019 год в сумме 1 547,6 млрд. рублей (60,5 %), на 2020

год – 1 854,0 млрд. рублей (53,3 %), на 2021 год – 2 332,5 млрд. рублей (64,3 %). Финансовое обеспечение за счет средств федерального бюджета в соответствии с паспортами (проектами паспортов) национальных проектов не соответствует бюджетным ассигнованиям, предусмотренным законопроектом, и превышает их на 2019 год на 185,3 млрд. рублей (12 %), на 2020 год – на 334,2 млрд. рублей (18 %), на 2021 год – на 656,4 млрд. рублей (28,1 %).

Бюджетные ассигнования консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации предусматриваются по 9 национальным проектам на 2019 год в сумме 677,1 млрд. рублей, на 2020 год – 703,2 млрд. рублей, на 2021 год – 455,4 млрд. рублей. В соответствии с утвержденными паспортами значительный объем финансового обеспечения за счет консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации предусматривается по национальному проекту «Здравоохранение» (на 2019 год – 136,5 млрд. рублей, или 41,4 % общего объема финансового обеспечения).

Бюджетные ассигнования государственных внебюджетных фондов Российской Федерации предусматриваются по 2 национальным проектам на 2019 год в сумме 25,9 млрд. рублей, на 2020 год – 25,7 млрд. рублей, на 2021 год – 8,8 млрд. рублей.

Объем средств внебюджетных источников предусматривается по 8 национальным проектам на 2019 год в сумме 308,9 млрд. рублей, на 2020 год – 894,6 млрд. рублей, на 2021 год – 830,7 млрд. рублей. Наибольший объем финансового обеспечения за счет внебюджетных источников предусматривается по национальному проекту «Экология» (на 2019 год – 149,3 млрд. рублей, или 67,9 % общего объема финансового обеспечения).

9.13. Бюджетные ассигнования по национальным проектам предусматриваются в рамках 18 госпрограмм (без учета нераспределенного резерва). В структуре одной госпрограммы предусматривается реализация 6 отраслевых национальных проектов. В структуре нескольких госпрограмм предусматривается также реализация 6 межотраслевых национальных проектов. Так, реализация национального проекта «Демография» предусматривается в рамках 7 госпрограмм, национального проекта «Образование» – в рамках 4 госпрограмм.

9.14. Соответствующий национальному проекту код бюджетной классификации предназначен только для аналитического обособления объемов бюджетных ассигнований, общей суммы расходов на реализацию национального проекта в законопроекте не установлено. Объем расходов по национальному проекту является расчетной суммой.

В приказы Минфина России от 1 июня 2013 г. № 65н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» и от 8 июня 2018 г. № 132н «О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения» соответствующие изменения по обособлению кодов бюджетной классификации расходов на реализацию национальных и федеральных проектов не внесены.

Следует отметить, что законопроектом планируются бюджетные ассигнования в составе госпрограмм на финансирование мероприятий, обеспечивающих решение задач и достижение целей национальных проектов, по кодам бюджетной классификации к ним не относящимся.

9.15. Средства Фонда развития планируется направить на мероприятия по развитию инфраструктуры капитального и некапитального характера, в том числе в рамках национальных проектов. В материалах к законопроекту представлено только аналитическое распределение расходов, предусмотренных за счет средств Фонда развития по мероприятиям, которые не классифицированы по

кодам бюджетной классификации Российской Федерации, что не позволяет оценить объем расходов федерального бюджета, направляемых за счет Фонда развития на реализацию национальных и федеральных проектов, и осуществлять мониторинг использования данных средств в ходе исполнения федерального бюджета.

9.16. Анализ интеграции национальных проектов в госпрограммы и реализации ранее запланированных мероприятий приоритетных проектов (программ) в рамках национальных проектов свидетельствует о наличии ряда нерешенных проблем.

Цели и задачи национальных проектов и госпрограмм недостаточно согласованы, отмечаются случаи, когда цели и задачи национальных проектов в госпрограммах не отражены. Значения показателей национальных проектов недостаточно согласованы с показателями госпрограмм. Параметры финансового обеспечения проектов паспортов госпрограмм в отдельных случаях не содержат параметров финансового обеспечения, содержащихся в проектах паспортов национальных проектов.

Пояснительная записка, документы и материалы к законопроекту не содержат информации о дальнейшей реализации в 2019 – 2021 годах ранее запланированных мероприятий приоритетных проектов (программ) в рамках национальных проектов, а также о мероприятиях, включаемых в ведомственные проекты (программы) либо завершенных.

10. Федеральная адресная инвестиционная программа

10.1. В соответствии с материалами законопроекта расходы на реализацию ФАИП (без учета сведений, составляющих государственную тайну) в 2019 году предусмотрены в объеме 706 502,6 млн. рублей, что на 29,4 млрд. рублей, или на 4,3 %, больше, чем объем бюджетных ассигнований на ФАИП, утвержденный на 2018 год Федеральным законом № 362-ФЗ (677,1 млрд. рублей), и на 103,3 млрд. рублей, или на 17,1 %, больше, чем объем бюджетных ассигнований на ФАИП, утвержденный на 2019 год Федеральным законом № 362-ФЗ (603,2 млрд. рублей).

Бюджетные ассигнования на ФАИП на 2020 год предусмотрены в объеме 706 620,4 млн. рублей,

что выше уровня 2019 года на 0,1 млрд. рублей, или на 0,2 %, на 2021 год - в объеме 587 883,0 млн. рублей, что ниже уровня 2020 года на 118,7 млрд. рублей, или на 16,8 %.

Доля ФАИП в общем объеме расходов федерального бюджета последовательно сокращается с 4,1 % в 2018 году (при формировании проекта федерального бюджета на 2018 год – 4 %) до 3,9 % в 2019 году, до 3,7 % - в 2020 году и до 2,9 % - в 2021 году.

На 2019 год планируются бюджетные ассигнования на 840 объектов, мероприятий (укрупненных инвестиционных проектов), из которых к вводу в

Таблица 8

| Федеральная адресная инвестиционная программа | 2016 год | 2017 год | 2018год (по состоянию на 1 сентября) | 2019 год (проект) | 2020 год (проект) | 2021 год (проект) |
|---|---------------|---------------|---|----------------------|----------------------|----------------------|
| Объем ЛБО, бюджет- ных ассигнований (проект), млрд. рублей | 765,4 | 760,4 | 715,8 | 706,5 | 706,6 | 587,9 |
| Доля ФАИП в общем объеме расходов федерального бюджета, % | 5,1 % | 4,2 % | 4,1 %* | 3,9 % | 3,7 % | 2,9 % |
| Объем кассовых рас- ходов, млрд. рублей | 690,7 | 697,8 | 278,0 | РИСКИ | | |
| Уровень исполнения расходов, % | 90,7 % | 91,8 % | 38,8 % | | | |

* В утвержденной ФАИП

эксплуатацию предусматривается 190 объектов, или 22,6 % общего количества.

10.2. В законопроекте предусмотрены бюджетные ассигнования МЧС России на приобретение объекта недвижимого имущества, которое не включено в проект ФАИП, что не соответствует положениям статьи 179¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Кроме того, по мнению Счетной палаты, бюджетные ассигнования Минстрою России на софинансирование строительства (реконструкции) объектов социальной инфраструктуры, автомобильных дорог и аналогичных расходов инвестиционного характера регионов в рамках консолидированных субсидий по госпрограмме «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» подлежат включению в проект ФАИП.

10.3. Результаты проведенных Счетной палатой контрольных и экспертно-аналитических мероприятий показывают, что в ФАИП, как и ранее, включаются объекты, не готовые в соответствии с требованиями, предусмотренными законодательством Российской Федерации, к началу строительства.

Согласно материалам к законопроекту по 36 объектам, реализация которых начинается с 2019 года, и 89 объектам, реализация кото-

рых начинается в плановом периоде 2020 и 2021 годов, вновь включаемым в ФАИП, с общим объемом бюджетных ассигнований 78,9 млрд. рублей, в том числе 8,2 млрд. рублей на 2019 год, 30,2 млрд. рублей – на 2020 год и 40,5 млрд. рублей – на 2021 год, отсутствует (полностью или частично) проектная документация с положительным заключением государственной экспертизы и положительным заключением о достоверности определения сметной стоимости объекта капитального строительства и/или решения о предоставлении земельных участков под строительство. По отдельным объектам имеются лишь акты выбора земельных участков, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации не являются правоустанавливающими документами.

В соответствии с пунктом 4 статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации в составе данных по проекту ФАИП представлены обоснования необходимости включения в ФАИП на 2019 – 2021 годы 313 объектов капитального строительства (вновь включаемых в ФАИП и переходящих) с объемом бюджетных ассигнований на 2019 год 63,1 млрд. рублей, на 2020 год – 108,3 млрд. рублей, на 2021 год – 83,2 млрд. рублей при отсутствии проектной документации с положительным заключением государственной экспертизы, решений о предоставлении земельных участков под строи-

тельство. Это больше, чем было представлено в составе данных к проекту ФАИП на 2018 – 2020 годы (227 объектов).

Это также свидетельствует о включении в данные по ФАИП значительного количества объектов, не готовых в соответствии с требованиями, предусмотренными законодательством Российской Федерации, к началу строительства.

Результаты проверки Счетной палаты показывают, что не представлены обоснования необходимости включения в ФАИП ряда объектов, по которым отсутствовала необходимая документация.

Счетная палата неоднократно отмечала, что включение в ФАИП объектов, не обеспеченных утвержденной проектной документацией с положительным заключением государственной экспертизы, а также правоустанавливающими документами на земельные участки под строительство, приводит

к увеличению или срыву сроков или невозможности осуществления строительства, перераспределению или сокращению значительных объемов средств федерального бюджета, предусмотренных на реализацию ФАИП.

Сведения о вводе в эксплуатацию объектов ФАИП в 2015 – 2018 годах представлены в **таблице 9**.

Ряд объектов, планируемых к включению в ФАИП на 2019 - 2021 годы, не обеспечены необходимыми нормативными правовыми актами о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства либо согласованными в установленном порядке проектами указанных документов, что содержит риски несоблюдения Правил формирования и реализации ФАИП при утверждении ФАИП на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов.

Таблица 9

| | Общее количество объектов ФАИП, ед. | Количество объектов, подлежавших вводу в эксплуатацию, ед. | Количество объектов, ед.: | | Доля не введенных объектов в общем количестве подлежавших вводу в отчетном году, % |
|--|-------------------------------------|--|--|--------------|--|
| | | | введенных в эксплуатацию в срок | не введенных | |
| 2015 год | 1 834 | 557 | 281 | 276 | 49,5 |
| 2016 год | 1 810 | 443 | 244 | 199 | 44,9 |
| 2017 год | 1 354 | 408 | 263 | 145 | 35,5 |
| 2018 год (по итогам первого полугодия) | 1 231 | 464 | 24 (5,1 % количества подлежащих вводу) | - | - |
| 2019 год (проект) | 840 | 190 | РИСКИ | | |

По ряду объектов, на софинансирование строительства (реконструкции) которых предусматриваются в данных по ФАИП субсидии из федерального бюджета, отсутствует подтверждение субъекта Российской Федерации о возможности (готовности) осуществлять финансирование объекта в 2019 - 2021 годах.

Отсутствует пообъектная детализация ряда укрупненных инвестиционных проектов.

Не проведен обязательный публичный технологический и ценовой аудит в отношении ряда объектов Минтранса России и Росжелдора, планируемых к реализации в 2019 - 2021 годах. При планировании бюджетных ассигнований по отдельным объектам капитального строительства в расчетах учтены расходы на работы, не предусмотренные техническим заданием на проектирование, не соответствующие назначению объекта, на повторные работы.

Таким образом, при формировании проекта ФАИП Минэкономразвития России не в полном объеме соблюдены требования Правил формирования и реализации ФАИП, не приняты необходимые

меры по обеспечению вовлечения в инвестиционный процесс временно приостановленных и законсервированных строек и объектов, находящихся в государственной собственности.

11. Взносы в уставные капиталы акционерных обществ, имущественные взносы и субсидии государственным корпорациям и государственной компании

11.1. Законопроектом бюджетные ассигнования на осуществление взносов в уставные капиталы акционерных обществ (далее – АО) предусмотрены в общем объеме 214,56 млрд. рублей (открытая часть), в том числе в 2019 году – 58,05 млрд. рублей (по 35 АО), в 2020 году – 85,45 млрд. рублей (по 36 АО) и в 2021 году – 71,06 млрд. рублей (по 19 АО).

На осуществление бюджетных инвестиций юридическим лицам, за исключением бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, законопроектом (раздел II приложения 27) предусмотрены бюджетные ассигнования на общую сумму 145,3 млрд. рублей (67,7 % общего объема взносов), в том числе в 2019 году – 27,85 млрд. рублей (по 6 АО), в 2020 году – 58,6 млрд. рублей (по 7 АО) и в 2021 году – 58,85 млрд. рублей (по 7 АО).

По результатам проверки, проведенной Счетной палатой, установлено, что планирование Росжелдором бюджетных ассигнований на осуществление взносов в уставный капитал ОАО «РЖД» в 2019 – 2021 годах в целях реализации некоторых инвестиционных проектов осуществлялось по заявкам ОАО «РЖД» в отсутствие утвержденной проектно-сметной документации по отдельным подпроектам.

Так, по инвестиционному проекту «Комплексная реконструкция участка М.Горького – Котельниково – Тихорецкая – Крымская с обходом Краснодарского железнодорожного узла» предусматриваются бюджетные ассигнования в сумме 5 049,97 млн. рублей в 2019 году, 9 256,3 млн. рублей в 2020 году и 2 727,1 млн. рублей в 2021 году, при этом по состоянию на 21 сентября 2018 года утвержденная проектно-сметная документация отсутствовала по 10 подпроектам данного инвестиционного проекта (или 38,5 %) из 26.

По инвестиционному проекту «Комплексное развитие участка Междуреченск – Тайшет Краснояр-

ской железной дорог» предусматриваются бюджетные ассигнования в сумме 7 213,6 млн. рублей в 2021 году, при этом по состоянию на 21 сентября 2018 года не были получены положительные заключения государственной экспертизы о достоверности определения сметной стоимости 6 отдельных объектов строительства (или 35,3 %) из 17.

Планирование бюджетных ассигнований на осуществление взносов в уставные капиталы АО «Курорты Северного Кавказа» (далее – АО «КСК») на 2019 год в сумме 4 600,0 млн. рублей, на 2020 год – 4 500,0 млн. рублей, на 2021 год – 4 500,0 млн. рублей и АО «Корпорация развития Северного Кавказа» (далее – АО «КРСК») на 2019 год в сумме 5 085,2 млн. рублей, на 2020 год – 5 004,3 млн. рублей, на 2021 год – 5 004,3 млн. рублей осуществлялось Минкавказом России без учета эффективности использования соответствующими юридическими лицами предоставленных ранее из федерального бюджета целевых средств, а также при наличии значительных сумм остатков на счетах АО.

Так, по данным Минкавказа России, на счетах АО «КСК» объемы неиспользованных средств федерального бюджета по состоянию на 1 января 2018 года составили 8 056,1 млн. рублей, из них остатки средств бюджетных инвестиций – 2 745,8 млн. рублей, по состоянию на 1 сентября 2018 года – 6 433,6 млн. рублей и 1 702,4 млн. рублей соответственно. Остатки средств бюджетных инвестиций на лицевых счетах АО «КРСК» по состоянию на 1 января 2018 года составили 4 442,5 млн. рублей, на 1 сентября 2018 года – 3 792,5 млн. рублей.

11.2. В соответствии с приложением 21 к законопроекту в 2019 – 2021 годах предусматривается осуществить 11 имущественных взносов Российской Федерации в 4 государственные корпорации («Внешэкономбанк», «Росатом», Фонд содействия

реформированию жилищно-коммунального хозяйства, «Ростех»), публично-правовую компанию «Фонд защиты прав граждан - участников долевого строительства» и государственную компанию «Автодор» на общую сумму 372,1 млрд. рублей, в том числе в 2019 году – 159,0 млрд. рублей, в 2020 году – 108,2 млрд. рублей и в 2021 году – 104,9 млрд. рублей, предоставить субсидии на выполнение возложенных полномочий ГК «Роскосмос» и ГК «Росатом» на общую сумму 1,2 млрд. рублей, или 0,4 млрд. рублей ежегодно в 2019 – 2021 годах, а также на осуществление деятельности государственной компании «Автодор» по организации строительства и реконструкции автомобильных дорог и по доверительному управлению автомобильными дорогами на общую сумму 363,1 млрд. рублей, в том числе в 2019 году – 116,9 млрд. рублей, в 2020 году – 121,3 млрд. рублей и в 2021 году – 124,8 млрд. рублей.

По ряду имущественных взносов Российской Федерации, предусмотренных законопроектом для

предоставления в 2019 – 2021 годах в ГК «Внешэкономбанк», ГК «Росатом», публично-правовую компанию «Фонд защиты прав граждан - участников долевого строительства», требуется обоснование или пояснение расчета сумм бюджетных ассигнований.

Счетная палата полагает целесообразным установить в приказе Минфина России от 31 декабря 2016 г. № 261н «О Порядке формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований» требование об обязательном наличии приложений к обоснованиям бюджетных ассигнований по формам ОКУД 0505206 и 0505207, содержащих пояснения расчета сумм бюджетных ассигнований на осуществление имущественных взносов Российской Федерации и предоставление субсидий государственным корпорациям (компаниям), публично-правовым компаниям.

12. Субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, субсидии на иные цели федеральным бюджетным и автономным учреждениям

12.1. Законопроектом предусмотрены бюджетные ассигнования на предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям в 2019 году в общей сумме 1 125,2 млрд. рублей, что составляет 6,2 % общего объема бюджетных ассигнований, в том числе на финансовое обеспечение государственного задания – 917,4 млрд. рублей, или 81,5 %, на иные цели – 207,9 млрд. рублей, или 18,5 %.

Увеличение объемов бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение государственных заданий на оказание государственных услуг (выполнение работ) в 2019 году по сравнению с 2018 годом планируется по 9 из 12 разделов, в том числе наибольшее увеличение по разделам «Национальная экономика» – на 22,6 %, «Социальная политика» и «Физическая культура и спорт» – на 12,1 % и «Охрана окружающей среды» – на 8,8 %. Уменьшение объема субсидий планируется по разделам «Национальная оборона» – на 26,5 %, «Общегосударственные вопросы» – на 8 %.

12.2. Анализ исполнения требований нормативных правовых актов, необходимых для формирования бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов, показал, что отдельные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности, должным образом не обеспечили формирование общероссийских и федеральных перечней государственных услуг (работ), утверждение значений базовых нормативов затрат и отраслевых корректирующих коэффициентов к ним и их размещение на официальном сайте в сети «Интернет».

12.2.2. В 20 общероссийских перечнях услуг (71,4 %) из 28 отсутствует информация о типе учреждений, имеющих право оказывать установленную услугу, в том числе в перечнях следующих видов деятельности: воспроизводство и использо-

вание природных ресурсов (Минприроды России), здравоохранение (Минздрав России), образование (Минобрнауки России), молодежная политика (Минобрнауки России), предоставление государственных услуг в многофункциональных центрах (Минэкономразвития России), социальное обслуживание населения (Минтруд России), жилищное хозяйство и благоустройство (Минстрой России), спорт (Минспорт России), что не соответствует пункту 4 правил формирования, ведения и утверждения общероссийских базовых (отраслевых) перечней (классификаторов) государственных и муниципальных услуг, оказываемых физическим лицам, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2017 г. № 1043.

В федеральном перечне услуг (работ) по виду деятельности «Сельское хозяйство, ветеринария, рыболовство и аквакультура (рыбоводство)», сформированном Минсельхозом России, по отдельным реестровым записям отсутствует информация о наименовании показателей, характеризующих содержание работы; отдельные реестровые записи с разными уникальными номерами имеют одинаковые названия и отражены одновременно как услуги и как работы, без указания показателей, характеризующих условия (формы) их оказания (выполнения), что не позволяет определить разницу между этими услугами и работами.

12.2.3. Минздрав России, Минсельхоз России, Минпросвещение России, Минтранс России, Минстрой России по отдельным государственным услугам, оказываемым бюджетными и автономными учреждениями в сферах здравоохранения, сельского хозяйства, образования, транспорта, строительства и жилищно-коммунального хозяйства, не утвердили значения базовых нормативов затрат и (или) отраслевых коэффициентов к ним. В связи с этим отдельные главные распорядители средств федерального бюджета, осуществляющие функции и полномочия учредителей бюджетных (автономных) учреждений, самостоятельно утверждали базовые нормативы затрат и отраслевые корректирующие коэффициенты к ним, или использовали значения, утвержденные на 2018 год.

Так, по состоянию на 14 сентября 2018 года Минздравом России значения базовых нормативов затрат на 2019 - 2021 годы утверждены только по 17 услугам, оказываемым учреждениями, подве-

домственными ФМБА России, в сфере здравоохранения (41,5 %), из 41.

Отраслевые корректирующие коэффициенты к базовым нормативам затрат для услуг по санаторно-курортному лечению и специализированной медицинской помощи на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов утверждены Минздравом России не в виде конкретных значений, а в виде интервалов. Так, например, по государственной услуге «Санаторно-курортное лечение» интервал отраслевого корректирующего коэффициента установлен в диапазоне от 0,11 до 2,56 единицы, по услуге «Санаторно-курортное лечение для больных туберкулезом» – от 0,47 до 1,00 единицы.

Однако критерии выбора значения отраслевого корректирующего коэффициента в утвержденных Общих требованиях не установлены, что, по мнению Счетной палаты, может привести к возможности использования учреждениями различных коэффициентов для одинаковых услуг при расчете объема финансового обеспечения выполнения государственного задания.

По состоянию на 25 сентября 2018 года значения базовых нормативов затрат для расчета финансового обеспечения государственного задания на 2019 год размещены на сайте www.bus.gov.ru только по 8 (28,6 %) из 28 видов деятельности, по которым сформированы общероссийские перечни в соответствии с видами деятельности, определенными приказом Минфина России от 18 октября 2017 г. № 153н, отраслевые корректирующие коэффициенты - по 3 (7,1 %) из 28 видов деятельности.

По мнению Счетной палаты, в целях обеспечения открытости и доступности информации Минфину России целесообразно провести разъяснительную работу с органами исполнительной власти, ответственными за утверждение и размещение значений базовых нормативных затрат и отраслевых коэффициентов к ним на официальном сайте в сети «Интернет» в соответствии с утвержденным порядком.

12.2.4. В ходе контрольных мероприятий установлены факты нарушения порядка формирования объема финансового обеспечения выполнения государственного задания по отдельным учреждениям Минпросвещения России, Минстроя России, Управления делами Президента Российской Федерации, Минэкономразвития России, Минсельхоза России, МИДа России, ФМБА России, Росиму-

щества, а также ФГБОУ ВО «Российская академия живописи, ваяния и зодчества Ильи Глазунова».

Так, в объем финансового обеспечения выполнения государственного задания включены расходы не подведомственных учреждений, затраты на со-

держание территорий, не входящих в федеральную собственность, а также осуществлен расчет нормативных затрат без применения утвержденных базовых нормативов затрат, коэффициентов платной деятельности.

13. Бюджетные ассигнования на исполнение публичных нормативных обязательств

Законопроектом на исполнение публичных нормативных обязательств предусматриваются бюджетные ассигнования (открытая часть): на 2019 год в сумме 789,6 млрд. рублей, на 2020 год – 708,0 млрд. рублей и на 2021 год – 620,0 млрд. рублей. В структуре общих расходов федерального бюджета указанные расходные обязательства составляют: в 2019 году – 4,4 %, в 2020 году – 3,7 %, в 2021 году – 3,1 % (в 2018 году – 4,7 %).

В обоснованиях бюджетных ассигнований на публичные нормативные обязательства, по которым суммы выплат подлежат индексации, расчет объемов бюджетных ассигнований осуществляется исходя из проиндексированных сумм выплат. В целях обеспечения прозрачности расчета объема бюджетных ассигнований на публичные нормативные обязательства, подлежащие индексации, Счетная палата полагает целесообразным рекомендовать Минфину России рассмотреть вопрос о внесении изменений в формы ОБАС на исполнение публичных нормативных обязательств (формы по ОКУД 0505185 и 0505186), дополнив их расчетом проиндексированных размеров выплат на 1 получателя исходя из нормативно установленных размеров выплат, уровня индексации и порядка расчета индексации.

Выборочный анализ обоснований бюджетных ассигнований на исполнение публичных норма-

тивных обязательств, перечня публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов, с приложениями показал отсутствие сопоставимости представленных в них данных в части размеров выплаты на 1 получателя при расчете объемов бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств.

В отдельных формах обоснований бюджетных ассигнований, утвержденных приказом Минфина России от 31 декабря 2016 г. № 261н «О Порядке формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований», не учтены особенности расчета бюджетных ассигнований на исполнение отдельных публичных нормативных обязательств (например, пособия и компенсации членам семей, а также родителям погибших (умерших) сотрудников органов внутренних дел). Счетная палата полагает целесообразным рекомендовать Минфину России рассмотреть вопрос о внесении изменений в отдельные формы обоснований бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств, предусмотрев в них указанные особенности.

14. Финансовое обеспечение непрограммных направлений деятельности

В соответствии с законопроектом бюджетные ассигнования на осуществление непрограммных направлений деятельности предусмотрены на 2019 год 54 главным распорядителям бюджетных средств в общем объеме 4 508 575,4 млн. рублей (открытая часть), что на 830 733,9 млн. рублей, или

15,6 %, меньше бюджетных ассигнований, предусмотренных Федеральным законом № 362-ФЗ с учетом изменений на 2018 год. Бюджетные ассигнования на 2020 год предусмотрены по 51 главному распорядителю бюджетных средств в объеме 4 551 195,9 млн. рублей, что на 0,9 % больше по

сравнению с предыдущим годом, на 2021 год - по 50 главным распорядителям бюджетных средств в объеме 4 710 159,3 млн. рублей, что на 3,5 % больше по сравнению с предыдущим годом.

Наибольший объем бюджетных ассигнований на непрограммные направления деятельности (открытая часть) законопроектом предусматривается на развитие пенсионной системы (3 105 595,3 млн. рублей, или 68,9 % общего объема непрограммных направлений деятельности в 2019 году, 3 081 236,3 млн. рублей, или 67,7 %, в 2020 году и 2 867 429,9 млн. рублей, или 60,9 %, в 2021 году) и на реализацию функций иных федеральных органов государственной власти (984 076,4 млн. рублей, или 21,8 %, в 2019 году, 1 032 484,9 млн. рублей, или 22,7 %, в 2020 году и 1 382 818,7 млн. рублей, или 29,4 %, в 2021 году).

В соответствии с законопроектом расходы по непрограммному направлению деятельности «Развитие пенсионной системы» составили на 2019 год 3 105 595,3 млн. рублей, что на 84 625,9 млн. рублей, или на 2,8 %, больше по сравнению с Федеральным законом № 362-ФЗ с учетом изменений.

Наибольшее увеличение расходов (в 2,1 раза) в 2019 году по сравнению с Федеральным законом № 362-ФЗ с учетом изменений предусмотрено по виду расходов 800 «Иные бюджетные ассигнования»: с 332 561,4 млн. рублей до 710 228,5 млн. рублей, или на 377 667,0 млн. рублей.

Наибольшее уменьшение расходов в 2019 году предусмотрено по виду 300 «Социальное обеспечение и иные выплаты населению» - с 131 355,8 млн. рублей до 1 972,6 млн. рублей, или на 129 383,1 млн. рублей (98,5 %), и по виду 600 «Предоставление субсидий бюджетным автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям» - с 142 306,9 млн. рублей до 9 122,3 млн. рублей, или на 133 184,6 млн. рублей (93,6 %).

По результатам проверок и анализа формирования бюджетных ассигнований по непрограммным направлениям деятельности установлены факты формирования ряда расходов без обоснований или без подтверждения соответствующими расчетами, избыточного резервирования бюджетных ассигнований.

15. Планирование бюджетных ассигнований на обеспечение функций федеральных государственных органов

Результаты проведенных Счетной палатой проверок федеральных государственных органов показали, что при планировании бюджетных ассигнований на обеспечение функций 16 главными распорядителями средств федерального бюджета (Минэкономразвития России, Роспотребнадзор, Росморречфлот, Рослесхоз, Минкомсвязь России, Минприроды России, Росводресурсы, Федеральное казначейство, Росавиация, Минэнерго России, Минстрой России, Минтранс России, Минкультуры России, Следственный комитет Российской Федерации, Росгвардия, Росстат) не соблюдались требования, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2014 г. № 1084 «О порядке определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации».

Анализ ведомственных актов показал, что в отдельных актах федеральных государственных органов отсутствуют нормативы цены и (или) количества закупаемых товаров, работ, услуг, а также выявлены факты несоответствия утвержденных нормативов значениям, установленным постановлением Правительства Российской Федерации № 1084, что не позволяет использовать данные акты при обосновании бюджетных ассигнований на закупки товаров, работ, услуг. Кроме того, формулы расчета затрат на приобретение материальных запасов и основных средств не учитывают фактического наличия товаров на балансе федерального государственного органа (Росстат) и подведомственных ему казенных учреждений.

Требования к закупаемым отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг), которые были утверждены 10 федеральными государственными

ными органами (12,7 %) (Минэкономразвития России, Роспечать, Россвязь, Росотрудничество, Минтранс России, Росжелдор, Росморречфлот, Минздрав России, Росгвардия, Минфин России) не в полной мере соответствуют Правилам, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации № 927 «Об определении требований к закупаемым федеральными государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, их территориальными органами и подведомственными им казенными и бюджетными учреждениями,

федеральными государственными унитарными предприятиями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)».

Так, в отдельных ведомственных актах отсутствуют значения предельных цен отдельных видов товаров, работ, услуг, а установленные требования к потребительским свойствам и иным характеристикам отдельных видов товаров, работ, услуг не соответствуют положениям постановления Правительства Российской Федерации № 927.

16. Планирование бюджетных ассигнований на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд

В соответствии с законопроектом объем контрактных расходов (открытая часть) в 2019 году составляет 2 134,9 млрд. рублей (на основе данных, указанных в реестре расходных обязательств Российской Федерации, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета, на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов²), или 14,2 % общего объема расходов федерального бюджета (открытая часть), что на 107,2 млрд. рублей, или на 4,8 %, меньше объема бюджетных ассигнований, предусмотренных в 2018 году.

При формировании объемов бюджетных ассигнований на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд государственными органами не соблюдались требования законодательства о контрактной системе в сфере закупок, нормативных правовых актов в части планирования закупок, в том числе в сфере информационно-коммуникационных технологий.

В соответствии со статьей 17 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» государственными заказчиками в процессе составления и рассмотрения проекта федерального бюджета формируется план закупок, включающий обоснования закупки объектов.

Проведенный анализ показал, что из 80 федеральных государственных органов не сформировали в ГИИС «Электронный бюджет» проекты планов закупок 5 федеральных государственных органов (6,2 %). Также установлено, что отдельными подведомственными учреждениями 4 федеральных органов государственной власти не были сформированы планы закупок товаров, работ, услуг для подготовки на их основании обоснований бюджетных ассигнований на осуществление закупок, что не соответствует подпункту «а» пункта 4 Правил формирования, утверждения и ведения плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2015 г. № 552.

Формирование бюджетных ассигнований на 2019 – 2021 годы на закупку товаров, работ и услуг в сфере информационных технологий осуществлялось рядом главных распорядителей на основании не согласованных с Минкомсвязью России проектов планов информатизации главных распорядителей или в их отсутствие.

Согласно данным ФГИС КИ (по состоянию на 3 октября 2018 года) 19 органами государственной власти предварительные проекты планов информатизации на заключение в Минкомсвязь России не направлялись.

² Реестр расходных обязательств сформирован в подсистеме «Бюджетное планирование» системы «Электронный бюджет» (5 этап: Показатели проекта федерального бюджета), по состоянию на 25 сентября 2018 г.

Установлены факты представления проектов планов в Минкомсвязь России с нарушением срока, установленного пунктом 17 Правил подготовки планов информатизации государственных органов и отчетов об их выполнении, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24 мая 2010 г. № 365.

Необходимо отметить, что несвоевременное представление проектов планов в Минкомсвязь России обусловлено, в том числе, наличием технических ошибок при взаимодействии ФГИС КИ с ГИИС «Электронный бюджет».

17. Анализ формирования обоснований бюджетных ассигнований

В соответствии пунктом 17 Порядка формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований, утвержденного приказом Минфина России от 31 декабря 2016 г. № 261н, главные распорядители должны привести обоснования бюджетных ассигнований, содержащиеся в подсистеме бюджетного планирования, в соответствие с положениями законопроекта в срок не позднее 5 октября 2018 года.

По состоянию на 6 октября 2018 года работы по уточнению обоснований бюджетных ассигнований в соответствии с показателями законопроекта главными распорядителями средств федерального бюджета не завершены, и общий объем отраженных в подсистеме бюджетного планирования бюджетных ассигнований (4 этап: Показатели проекта федерального бюджета) на 2019 год составляет 14 652,8 млрд. рублей, что на 344,7 млрд. рублей, или 2,3 %, меньше общего объема бюджетных ассигнований законопроекта (открытая часть), на 2020 год – 15 146,4 млрд. рублей (на 387,4 млрд. рублей, или на 2,5 %, меньше законопроекта), на 2021 год – 15 559,7 млрд. рублей (на 349,5 млрд. рублей, или на 2,3 %, меньше законопроекта).

В ходе выборочной проверки по отдельным кодам бюджетной классификации выявлены случаи заполнения форм обоснований бюджетных ассигнований, не предусмотренных для указанных кодов бюджетной классификации Таблицей соответствия форм обоснований бюджетных ассигнований кодам видов расходов и направлений расходов на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов. Счетная палата полагает целесообразным уточнить таблицу соответствия в части указанных недостатков, а также при необходимости внести изменения в Порядок формирования и представления глав-

ными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований.

Согласно пункту 15 Порядка формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований в случае наличия замечаний к обоснованиям бюджетных ассигнований или распределению бюджетных ассигнований по кодам классификации расходов бюджетов на очередной финансовый год и на плановый период Минфин России должен направлять главному распорядителю средств федерального бюджета информацию об отклонении обоснований бюджетных ассигнований с указанием причин (замечаний) отклонения.

Вместе с тем следует отметить, что по состоянию на 6 октября 2018 года в подсистеме бюджетного планирования (5 этап: Показатели проекта федерального бюджета) 258 из 4 755 (5,4%) обоснований бюджетных ассигнований имеют статус «Условно согласовано». Выборочный анализ обоснований бюджетных ассигнований с данным статусом показал, что обоснования бюджетных ассигнований приняты Минфином России с замечаниями.

Минфином России не обеспечено рассмотрение обоснований бюджетных ассигнований на реализацию комплексного инвестиционного (инвестиционного) проекта формируемых по формам ОКУД (0505249) и (0505505), и направление главному распорядителю средств федерального бюджета информации об их принятии или отклонении, предусмотренное пунктом 15 Порядка формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований (в подсистеме бюджетного планирования указанные обоснования бюджетных ассигнований находятся на рассмотре-

нии у Минфина России и имеют статус «Требуют согласования»).

По мнению Счетной палаты, указанные факты свидетельствуют, что Минфин России не в полном объеме обеспечивает соблюдение главными распорядителями средств федерального бюджета соответствия обоснований бюджетных ассигнований Порядку формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований.

Счетной палатой установлены факты, свидетельствующие о системных недостатках системы «Электронный бюджет», повлекших, в том числе, несвоевременное формирование и представление в системе «Электронный бюджет» докумен-

тов и материалов, необходимых при формировании законопроекта, включая несоответствие форм обоснований бюджетных ассигнований в подсистеме бюджетного планирования форме, утвержденной приказом Минфина России № 261н, некорректное взаимодействие подсистемы бюджетного планирования и федеральной государственной информационной системы координации информатизации; длительные сроки рассмотрения заявок по внесению изменений в нормативно-справочную информацию (справочники, реестры и классификаторы, используемые в системе «Электронный бюджет»), отсутствие указания Минфином России причин их отклонения и ряд других.

18. Основные параметры консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации

18.1. В 2019 - 2021 годах прогнозируется ежегодный рост доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации с постепенным снижением дефицита указанных бюд-

жетов с 156,6 млрд. рублей (0,15 % ВВП) в 2019 году до 119,0 млрд. рублей (0,11 % ВВП) в 2020 году и до 32,8 млрд. рублей (0,03 % ВВП) в 2021 году.

Таблица 10 (млрд. рублей)

| Показатель | 2012 год (факт) | 2013 год (факт) | 2014 год (факт) | 2015 год (факт) | 2016 год (факт) | 2017 год (факт) | 2018 год (оценка) | 2019 год (ОНБНИ ТТП) | 2020 год (ОНБНИ ТТП) | 2021 год (ОНБНИ ТТП) |
|---------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Доходы, всего | 8 064,5 | 8 165,1 | 8 905,7 | 9 308,2 | 9 923,8 | 10 758,1 | 11 651,5 | 12 338,5 | 12 980,2 | 13 605,8 |
| в % к предыдущему году | 105,5 | 101,2 | 109,1 | 104,5 | 106,6 | 108,4 | 108,3 | 105,9 | 105,2 | 104,8 |
| в % к ВВП | 11,8 | 11,2 | 11,2 | 11,2 | 11,5 | 11,7 | 11,5 | 11,7 | 11,7 | 11,5 |
| в том числе: | | | | | | | | | | |
| налоговые и неналоговые доходы | 6 384,5 | 6 588,5 | 7 177,3 | 7 625,1 | 8 289,3 | 8 986,5 | 9 931,9 | 10 243,2 | 10 826,3 | 11 591,9 |
| в % к предыдущему году | 109,6 | 103,2 | 108,9 | 106,2 | 108,7 | 108,4 | 110,5 | 103,1 | 105,7 | 107,1 |
| доля в доходах, % | 79,2 | 80,7 | 80,6 | 81,9 | 83,5 | 83,5 | 85,2 | 83,0 | 83,4 | 85,2 |

| Показатель | 2012 год (факт) | 2013 год (факт) | 2014 год (факт) | 2015 год (факт) | 2016 год (факт) | 2017 год (факт) | 2018 год (оценка) | 2019 год (ОНБНи ТТП) | 2020 год (ОНБНи ТТП) | 2021 год (ОНБНи ТТП) |
|--------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| межбюд- жетные трансфер- ты | 1 440,2 | 1 487,9 | 1 607,0 | 1 603,7 | 1 567,8 | 1 690,1 | 1 719,6 | 2 095,3 | 2 153,9 | 2 013,9 |
| в % к пре- дыдущему году | 95,0 | 103,3 | 108,0 | 99,8 | 97,8 | 107,8 | 101,7 | 121,8 | 102,8 | 93,5 |
| доля в до- ходах, % | 17,9 | 18,2 | 18,0 | 17,2 | 15,8 | 15,7 | 14,8 | 17,0 | 16,6 | 14,8 |
| Расходы, всего | 8 343,2 | 8 806,6 | 9 353,3 | 9 479,8 | 9 936,4 | 10 810,0 | 11 670,2 | 12 495,2 | 13 099,2 | 13 638,6 |
| в % к пре- дыдущему году | 108,6 | 105,6 | 106,2 | 101,4 | 104,8 | 108,8 | 108,0 | 107,1 | 104,8 | 104,1 |
| в % к ВВП | 12,2 | 12,0 | 11,8 | 11,4 | 11,5 | 11,7 | 11,5 | 11,8 | 11,8 | 11,5 |
| Дефицит | -278,7 | -641,5 | -447,6 | -171,6 | -12,6 | -51,9 | -18,7 | -156,6 | -119,0 | -32,8 |
| в % к ВВП | 0,4 | 0,9 | 0,6 | 0,2 | 0,01 | 0,1 | 0,02 | 0,15 | 0,11 | 0,03 |

Анализ результатов исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации свидетельствует об их недостаточной сбалансированности и значительном уровне дифференциации между субъектами Российской Федерации. В 2014 году с дефицитом исполнены бюджеты 74 регионов, в 2015 году – 76, в 2016 году – 56, в 2017 году – 47 регионов. По состоянию на 1 сентября 2018 года с дефицитом исполнены бюджеты 9 субъектов Российской Федерации, из них в 5 регионах объем дефицита превысил объем налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации более чем на 10 % (в 2014 году – 24 из 74 регионов, в 2015 году – 18 из 76, в 2016 году – 12 из 56, в 2017 году 8 из 47). На 1 сентября 2018 года профицит составил 860,0 млрд. рублей (в соответствующем периоде 2017 года – 627,6 млрд. рублей). С суммарным профицитом в объеме 877,5 млрд. рублей исполнены консолидированные бюджеты 76 регионов (из них профицит г. Москвы составил 222,4 млрд. рублей). По сравнению с аналогичным периодом 2017 года профицит сохранился в бюджетах 54 субъектов Российской Федерации. С суммарным дефицитом в объеме 17,5 млрд. рублей исполнены бюджеты 9 регионов. По-прежнему с дефицитом исполнены бюджеты 6 регионов, при

этом увеличение дефицита отмечается в 4 регионах: в Хабаровском крае (в 12 раз), Республике Калмыкия (в 1,6 раза), Магаданской области (в 1,6 раза), Республике Мордовия (на 5,8 %).

По результатам анализа исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2015 – 2018 годах в условиях сложившейся социально-экономической ситуации прослеживаются тенденции сдерживания регионами расходных обязательств. Ежегодно запланированный субъектами Российской Федерации прогноз расходов и показатели уточненной сводной бюджетной росписи значительно отличаются от первоначально утвержденных показателей. Так, в 2015 – 2018 годах отклонение по расходам составило порядка 0,8 - 1,3 трлн. рублей.

При этом ежегодно увеличиваемые показатели по расходам не исполняются. Так, на протяжении последних 4 лет фактические (ожидаемые) расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации ниже показателей сводной бюджетной росписи с изменениями на 500 - 800 млрд. рублей (на 4 – 8 %) и отклоняются от прогноза основных параметров консолидированного бюджета Российской Федерации на соответствующий год на 150 - 800 млрд. рублей, что свидетельствует

о недостаточно качественном бюджетном планировании расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Прогноз Минфина России налоговых и неналоговых доходов на 2019 год составил 10 243,2 млрд. рублей, что на 916,9 млрд. рублей, или на 9,8 %, больше прогноза главных администраторов доходов (9 326,3 млрд. рублей), на 2020 год – 10 826,3 млрд. рублей, что на 1 049,0 млрд. рублей, или на 10,7 %, больше прогноза главных администраторов доходов (9 777,3 млрд. рублей), на 2021 год – 11 591,9 млрд. рублей, что на 1 006,6 млрд. рублей, или на 9,5 %, больше прогноза главных администраторов доходов (10 585,2 млрд. рублей).

Сравнительный анализ прогнозов доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, сформированных Минфином России и главными администраторами доходов, показал, что основное отклонение отмечается в части прогноза поступления неналоговых доходов (в 2019 году в сумме 663,2 млрд. рублей (72,3 % общей суммы отклонений), в 2020 году – 687,2 млрд. рублей (65,5 %), в 2021 году – 718,5 млрд. рублей (71,4 %), что обусловлено корректировкой Минфином России поступления доходов, которые администрируют органы государственной власти субъектов Российской Федерации на основании динамики их поступлений в предыдущие годы (в основном по доходам от использования имущества, находя-

щегося в государственной и муниципальной собственности, доходам от продажи материальных и нематериальных активов).

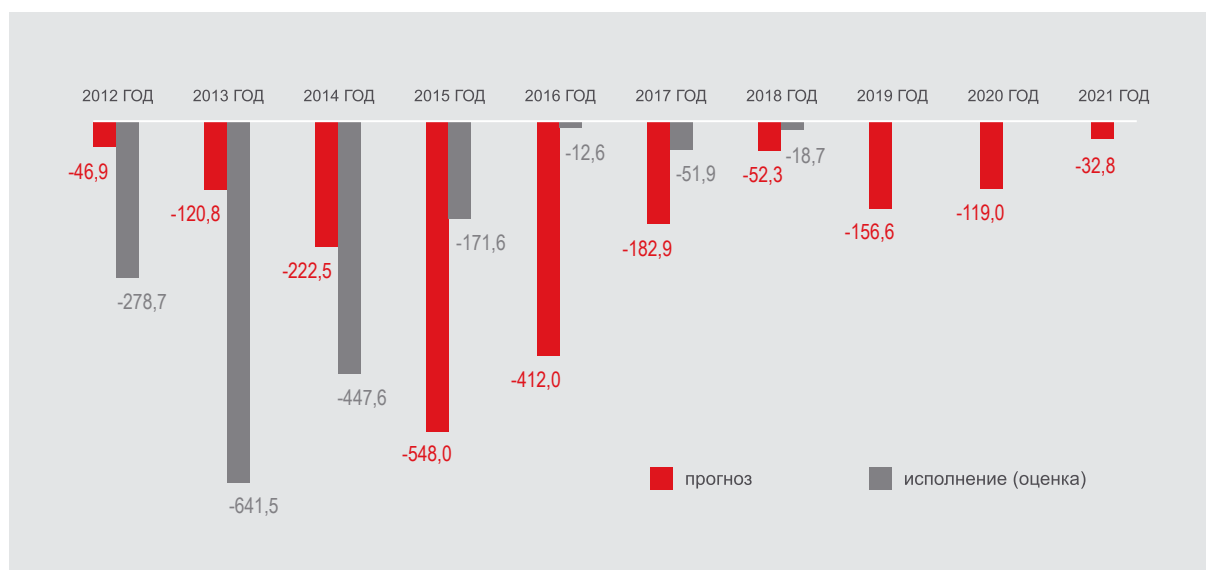
Кроме того, по налоговым доходам основное отклонение прогноза Минфина России и главных администраторов доходов отмечается по доходным источникам, администрируемым ФНС России: по налогу на прибыль организаций, акцизам по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации, налогам на имущество.

По оценке Счетной палаты, дополнительные поступления доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации могут составить в 2019 году 0,9 млрд. рублей, в 2020 году – 3,1 млрд. рублей, в 2021 году – 3,2 млрд. рублей.

Анализ принятых и планируемых к принятию изменений налогового и бюджетного законодательства свидетельствует, что значительный объем выпадающих налоговых доходов, возникающих в результате принятия Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации», в законопроекте в полной мере не компенсируется.

Данные о дефиците (профиците) консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2012-2021 годах приведены на **диаграмме 4**.

Диаграмма 4



18.2. Государственный долг субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 сентября 2018 года снизился по сравнению с началом года на 198,0 млрд. рублей, или на 8,6 %, и составил 2 117,4 млрд. рублей. При этом рост госдолга по сравнению с началом года произошел в 21 субъекте Российской Федерации, из них значительный в Республике Калмыкия (на 31,4 %), Хабаровском крае (на 25,6 %), Приморском крае (на 22,8 %), Магаданской области (на 17 %), Карачаево-Черкесской Республике (на 15,4 %), Республике Ингушетия (на 13,3 %).

Объем долга муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации, по состоянию на 1 сентября 2018 года уменьшился по сравнению с началом года на 17,9 млрд. рублей, или на 4,9 %, и составил 350,1 млрд. рублей.

Сведения о долговых обязательствах субъектов Российской Федерации представлены в **таблице 11**.

Таблица 11 (млрд. рублей)

| Долговое обязательство | По состоянию на: | | | | | | | | | |
|--|--------------------|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|---------------------|----------------------|---------------------|
| | 1 января 2015 года | | 1 января 2016 года | | 1 января 2017 года | | 1 января 2018 года | | 1 сентября 2018 года | |
| | млрд. рублей | в % к общему объему | млрд. рублей | в % к общему объему | млрд. рублей | в % к общему объему | млрд. рублей | в % к общему объему | млрд. рублей | в % к общему объему |
| Государственные ценные бумаги субъекта Российской Федерации | 442,1 | 21,2 | 432,8 | 18,7 | 457,5 | 19,4 | 548,5 | 23,7 | 554,1 | 26,2 |
| Кредиты, полученные субъектом Российской Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций | 888,1 | 42,5 | 965,4 | 41,6 | 808,5 | 34,4 | 667,0 | 28,8 | 391,1 | 18,5 |
| Государственные гарантии субъекта Российской Федерации | 111,3 | 5,3 | 103,0 | 4,4 | 88,3 | 3,8 | 81,5 | 3,5 | 76,8 | 3,6 |
| Бюджетные кредиты, привлеченные в бюджет субъекта Российской Федерации от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации | 647,5 | 31,0 | 808,7 | 34,9 | 990,5 | 42,1 | 1 010,3 | 43,6 | 1 087,3 | 51,3 |
| Иные долговые обязательства субъекта Российской Федерации | 0,6 | 0,03 | 8,8 | 0,4 | 8,4 | 0,4 | 8,1 | 0,3 | 8,1 | 0,4 |
| Итого | 2 089,6 | 100 | 2 318,7 | 100 | 2 353,2 | 100 | 2 315,4 | 100,0 | 2 117,4 | 100 |
| Темп роста к предыдущему году | 120,3 | | 111,0 | | 101,5 | | 98,4 | | 91,4 | |

Анализ динамики изменения объема государственного долга в 2014 – 2017 годах показал, что в конце года субъекты Российской Федерации существенно наращивают свои долговые обязательства.

Объем задолженности по бюджетным кредитам, привлеченным в бюджет субъекта Российской Федерации от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в том числе по бюджетным кредитам на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации, вырос по сравнению с началом года на 7,6 %. Доля указанной задолженности составила 18,5 %. Задолженность по коммерческим кредитам снизилась на 41,4 %. Доля указанной задолженности составила 51,3 %.

В целях снижения долговой нагрузки бюджетов субъектов Российской Федерации в 2017 году проведена реструктуризация задолженности бюджетов в 73 субъектах Российской Федерации, общий объем реструктурированной задолженности составил 734,6 млрд. рублей, или 72,7 % объема задолженности субъектов Российской Федерации по бюджетным кредитам, по состоянию на 1 января 2018 года.

Не приняли участие в реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам 7 субъектов Российской Федерации (Республика Саха (Якутия), Московская область, Ростовская область, Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ, г. Москва, г. Санкт-Петербург), имевшие по состоянию на 1 декабря 2017 года задолженность перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам в общем объеме 67,6 млрд. рублей.

В соответствии с Правилами проведения реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 декабря 2017 г. № 1531 (далее – Правила проведения реструктуризации), субъектами Российской Федерации приняты, в том числе, обязательства по обеспечению в 2018 - 2024 годах дефицита бюджета субъекта Российской Федерации на уровне не более 10 % суммы доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета безвозмездных поступлений за соответствующий финансовый год, параметров доли государственного долга субъекта

Российской Федерации и доли общего объема долговых обязательств по рыночным заимствованиям от суммы доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета безвозмездных поступлений.

По итогам исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за 2017 год предельные значения по указанным показателям превышены в 9 субъектах Российской Федерации (Республика Карелия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Мордовия, Республика Бурятия, Орловская область, Курганская область, Псковская область, Ульяновская область, Хабаровский край).

По состоянию на 1 сентября 2018 года в связи с нарушением условий дополнительных соглашений о реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам 7 субъектами Российской Федерации досрочно погашена задолженность в общем объеме 8,2 млрд. рублей.

В 2018 году бюджетные кредиты на частичное покрытие дефицитов бюджетов субъектов Российской Федерации, покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, субъектам Российской Федерации не предоставлялись. По информации Минфина России, погашение бюджетных кредитов в 2018 году прогнозируется в объеме 71,7 млрд. рублей. По состоянию на 1 сентября 2018 года погашение бюджетных кредитов бюджетами субъектов Российской Федерации составило 19,7 млрд. рублей, или 27,5 % ожидаемого погашения.

Проектом федерального закона о федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2019 годов предоставление бюджетных кредитов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации не предусмотрено.

Согласно законопроекту возврат бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, предусмотрен в 2019 году в объеме 51,9 млрд. рублей, в 2020 году – 72,2 млрд. рублей, в 2021 году – 149,9 млрд. рублей.

По информации Минфина России, прогнозируемый объем погашения бюджетных кредитов субъектами Российской Федерации в

2019 – 2020 годах предусмотрен на основании заключенных Минфином России с руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации соглашений (дополнительных соглашений) о предоставлении из федерального бюджета бюджетных кредитов, в 2021 году прогнозируемый объем погашения предусмотрен с учетом досрочного погашения бюджетных кредитов в 2018 году (в сумме 13,7 млрд. рублей, в том

числе на 2021 - 2024 годы приходится по 3,4 млрд. рублей ежегодно) в связи с нарушением Республикой Бурятия, Республикой Карелия, Кабардино-Балкарской Республикой, Республикой Мордовия, Хабаровским краем, Курганской, Орловской, Псковской и Ульяновской областями в 2017 году условий соглашений (дополнительных соглашений) о предоставлении бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета бюджетных кредитов.

19. Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации

19.1. В 2019 году предусматривается направить бюджетам субъектов Российской Федерации межбюджетные трансферты на общую сумму 2 095,3 млрд. рублей, что на 21,8 % больше показателя на 2018 год, предусмотренного Федеральным законом № 362-ФЗ с учетом изменений, и на 7,1 % больше показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2018 года, в

2020 году объем межбюджетных трансфертов составит 2 153,9 млрд. рублей, в 2021 году – 2 013,9 млрд. рублей.

Данные об общем объеме предоставляемых межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации, а также в разрезе их форм приведены в **таблице 12**.

Таблица 12 (млрд. рублей)

| | 2018 год | | 2019 год* законо- проект | 2020 год законо- проект | 2021 год законо- проект | 2021 год в % к 2018 году | |
|--|---|--|--------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|---|---|
| | Федераль- ный закон № 362-ФЗ с учетом изменений | сводная бюджетная роспись по состоянию на 01.09.2018 | | | | Федераль- ный закон № 362-ФЗ с учетом изменений | сводная бюджетная роспись по состоянию на 01.09.2018 |
| Межбюджетные трансферты всего | 1 719,6 | 1 956,2 | 2 095,3 | 2 153,9 | 2 013,9 | 117,1 | 103 |
| в % темп роста к предыдущему году | 101,8 | 115,7 | 121,8/107,1 | 102,8 | 93,5 | | |
| в % ВВП | 1,8 | 2,0 | 2,0 | 1,9 | 1,7 | | |
| в % в общей сумме расходов федерального бюджета | 10,4 | 11,4 | 11,6 | 11,3 | 10,1 | | |
| в том числе: | | | | | | | |
| дотации | 832,0 | 909,5 | 887,7 | 875,1 | 893,4 | 107,4 | 98,2 |
| в % темп роста к предыдущему году | 109,6 | 119,8 | 106,7/97,6 | 98,6 | 102,1 | | |

| | 2018 год | | 2019 год* | 2020 год | 2021 год | 2021 год в % к 2018 году | |
|--|---|--|-------------|----------|----------|---|--|
| | Федеральный закон № 362-ФЗ с учетом изменений | сводная бюджетная роспись по состоянию на 01.09.2018 | | | | Федеральный закон № 362-ФЗ с учетом изменений | сводная бюджетная роспись по состоянию на 01.09.2018 |
| в % в общей сумме | 48,4 | 46,5 | 42,4 | 40,6 | 44,4 | | |
| субсидии | 397,0 | 415,4 | 569,2 | 626,5 | 481,8 | 121,4 | 116 |
| в % темп роста к предыдущему году | 94,6 | 98,9 | 143,4/137 | 110,1 | 76,9 | | |
| в % в общей сумме | 23,1 | 21,2 | 27,2 | 29,1 | 23,9 | | |
| субвенции | 309,3 | 366,5 | 376,6 | 388,7 | 394,1 | 127,4 | 107,5 |
| в % темп роста к предыдущему году | 94,8 | 112,4 | 121,8/102,7 | 103,2 | 101,4 | | |
| в % в общей сумме | 18,0 | 18,7 | 18,0 | 18,1 | 19,6 | | |
| иные межбюджетные трансферты | 181,4 | 264,8 | 261,8 | 263,6 | 244,5 | 134,8 | 92,4 |
| в % темп роста к предыдущему году | 98,0 | 143,0 | 144,4/98,9 | 100,7 | 92,8 | | |
| в % в общей сумме | 10,5 | 13,5 | 12,5 | 12,2 | 12,1 | | |

* Темп роста в числителе - к показателям Федерального закона № 362-ФЗ с учетом изменений, в знаменателе - к показателям сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2018 года

В структуре межбюджетных трансфертов основная доля приходится на дотации. Доля дотаций в общем объеме межбюджетных трансфертов сокращается на 6 процентных пунктов по сравнению с показателями 2018 года, утвержденными Федеральным законом № 362-ФЗ с учетом изменений, и составит в 2019 году 42,4 %, в 2020 году – 40,6 %, в 2021 году – 44,4 %.

Увеличивается доля субсидий с 23,1 % в 2018 году до 27,1 % в 2019 году, в 2020 и 2021 годах доля субсидий составит 29,1 % и 23,9 % соответственно. Также отмечается увеличение доли иных межбюджетных трансфертов с 10,5 % в 2018 году до 12,5 % в 2019 году, в 2020 и 2021 годах доля иных межбюджетных трансфертов составит 12,2 % и 12,1 % соответственно. Доля субвенций планируется 18 % в 2019 году (на уровне 2018 года), в 2020 и 2021 годах – 18,1 % и 19,6 % соответственно.

Всего законопроектом предусмотрено предоставление бюджетам субъектов Российской Федерации в 2019 году 7 дотаций и 91 субсидии, субвенции - по 31 целевой статье расходов бюджетов, иных межбюджетных трансфертов – по 32 целевым статьям расходов бюджетов.

В рамках национальных проектов на 2019 год законопроектом предусмотрены средства межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации в объеме 397,6 млрд. рублей, или 19 % объема межбюджетных трансфертов, на 2020 год – 468,1 млрд. рублей, или 21,7 %, и на 2021 год – 389,9 млрд. рублей, или 19,4 %.

Общий объем распределенных межбюджетных трансфертов в 2019 году (согласно приложению 33 и с учетом предоставляемых отдельным

субъектам Российской Федерации) составляет 1 486,5 млрд. рублей, или 70,9 % общего объема межбюджетных трансфертов, в 2020 году – 1 465,9 млрд. рублей (68,1 %), в 2021 году – 1 356,8 млрд. рублей (67,4 %).

Приведенные данные свидетельствуют, что поставленная в Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов задача обеспечения распределения федеральным законом о бюджете на очередной финансовый год всех субсидий и максимального количества иных межбюджетных трансфертов, обеспечения роста количества распределенных субсидий и иных межбюджетных трансфертов на плановый период решается в законопроекте в 2019 году не в полной мере.

19.2. Законопроектом общий объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2019 году предусмотрен в сумме 675,3 млрд. рублей (распределено 100 % указанного объема), что выше уровня 2018 года на 30,1 млрд. рублей, или на 4,6 %. На 2020 год предусмотрено предоставление указанной дотации в сумме 679,2 млрд. рублей (из них распределено 475,4 млрд. рублей, или 70 %), на 2021 год – 690,2 млрд. рублей (из них распределено 483,1 млрд. рублей, или 70 %).

Увеличение объемов дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации связано с уточнением прогнозного объема прироста 1 % налога на прибыль, централизованного в федеральный бюджет, а также в связи с перераспределением бюджетных ассигнований с дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов.

Алгоритм расчета дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2019 год предусматривает распределение дотаций в сумме 472,7 млрд. рублей, а также дополнительной дотации (в общей сумме 202,6 млрд. рублей), рассчитанной с учетом результатов инвентаризации расходных полномочий и ограничения на прирост до 20 % от налоговых и неналоговых доходов и 50 % от дотации 2018 года (в 2018 году ограничение на прирост от дотации 2017 года составляло 40 %).

В 2017 году были заключены Соглашения с 72 субъектами Российской Федерации, являющимися

получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Общий объем указанной дотации, предоставленной из федерального бюджета, составил 614,6 млрд. рублей.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2016 г. № 1506 утвержден перечень подлежащих включению в Соглашение обязательств субъекта Российской Федерации, являющегося получателем указанной дотации.

Согласно Соглашению, Минфин России обязан осуществлять контроль за исполнением Соглашения. То есть Минфин России обязан осуществлять контроль за выполнением субъектами Российской Федерации обязательств, закрепленных в Соглашении.

Согласно информации, представленной Минфином России, мониторинг за 2017 год выявил невыполнение 34 субъектами Российской Федерации отдельных обязательств, установленных соглашениями, (Белгородской, Брянской, Курской, Костромской, Смоленской, Тамбовской, Тверской, Ярославской, Новгородской, Нижегородской, Саратовской, Курганской, Томской, Магаданской областями, республиками Карелия, Коми, Дагестан, Ингушетия, Северная Осетия - Алания, Башкортостан, Марий Эл, Тыва, Хакасия, Саха (Якутия), Кабардино-Балкарской, Карачаево-Черкесской, Чеченской, Удмуртской республиками, Хабаровским, Пермским и Красноярским краями, г. Севастополем, Еврейской автономной областью, Чукотским автономным округом).

Проведенный анализ причин невыполнения обязательства по росту налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации показал, что недостижение значений указанного показателя связано с прогнозированием нереалистичных доходов отдельными субъектами Российской Федерации, а также со снижением налоговых поступлений, обусловленным конъюнктурными изменениями.

До настоящего времени Минэкономразвития России по одному из показателей экономического развития субъектов Российской Федерации (увеличение доли среднесписочной численности работников (без внешних совместителей, занятых у субъектов малого и среднего предпринимательства) в общей численности занятого населения) данные об исполнении за 2017 год не представлены.

Обязательства по утверждению установленных постановлением № 1506 планов и по направлению в Министерство финансов Российской Федерации на согласование (заключение) проектов законов о внесении изменений в закон о бюджете субъекта Российской Федерации на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов, а также основных параметров проекта бюджета субъекта Российской Федерации на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов выполнены 70 субъектами Российской Федерации. Пермским краем не утвержден план мероприятий по устранению неэффективных налоговых льгот (пониженных ставок), Республикой Дагестан не утвержден план по отмене установленных субъектом Российской Федерации расходных обязательств, не связанных с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с постановлением № 1506 в качестве меры ответственности за невыполнение регионом установленных обязательств предусмотрено сокращение дотации на 2018 год в размере 5 % размера дотации, предусмотренной на 2018 год, но не более чем 5 % налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации по данным годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации за 2017 год.

Общий объем сокращения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2018 году может составить 16,2 млрд. рублей.

Следует отметить, что в республиках Карелия, Марий Эл и Дагестан, Удмуртской Республике, Новгородской и Нижегородской областях, Красноярском крае прекращены полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, заключившего в 2017 году соглашение, и в 2017 году назначено другое лицо высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, что в соответствии с постановлением № 1506 освобождает указанные субъекты Российской Федерации – получатели дотации от ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение взятых на себя обязательств по соглашению.

Законопроектом предусматривается предоставление субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на 2019 год в сумме 569,2 млрд. ру-

блей, что на 172,2 млрд. рублей, или на 43,4 %, больше показателя на 2018 год, предусмотренного Федеральным законом № 362-ФЗ с учетом изменений, и на 153,8 млн. рублей, или на 37 %, меньше показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2018 года. В 2020 году объем субсидий составит 626,5 млрд. рублей, в 2020 году – 481,8 млрд. рублей.

Законопроектом на 2019 год предусмотрено предоставление 91 субсидии, что на 21 субсидию больше, чем в Федеральном законе от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ с учетом изменений, на 2020 год – 91, на 2021 год – 89 субсидий.

Законопроектом на 2019 - 2021 годы предусмотрено предоставление 23 консолидированных субсидий в объеме 231,7 млрд. рублей, или 40,7 % объема межбюджетных субсидий, 226,9 млрд. рублей, или 36,2 %, 220,7 млрд. рублей, или 45,8 % соответственно.

Задача по обеспечению консолидации субсидий, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, на уровне государственных программ Российской Федерации по принципу «одна государственная программа - одна субсидия» также предусмотрена в ГП-36. Вместе с тем ни Бюджетным кодексом Российской Федерации, ни постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999 понятие «консолидированная субсидия», а также принцип консолидации субсидий не предусмотрены, однако данное понятие используется и в нормативных актах Правительства Российской Федерации и Минфина России.

Необходимо установить в Бюджетном кодексе Российской Федерации или в постановлении Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999 понятие «консолидированная субсидия», а также принцип консолидации субсидий.

Законопроектом предусматриваются субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации на 2019 год в сумме 376,6 млрд. рублей, что на 67,3 млрд. рублей, или на 21,8 %, больше суммы субвенций на 2018 год, предусмотренной в Федеральном законе № 362-ФЗ с учетом изменений, и на 10,1 млрд. рублей, или на 2,7 %, больше показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2018 года. На 2020 год объем субвенций предусмотрен в размере 388,7 млрд. рублей, на 2021 год – 394,1 млрд. рублей.

Законопроектом предусматриваются иные межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации на 2019 год в сумме 261,8 млрд. рублей, что на 80,4 млрд. рублей, или на 44,4 %, больше суммы трансфертов, предусмотренной на 2018 год в Федеральном законе № 362-ФЗ с учетом изменений, и на 3 млрд. рублей, или на 1,1 %, меньше показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2018 года. В 2020 году иные межбюджетные трансферты предусмотрены в объеме 263,6 млрд. рублей, в 2021 году – 244,5 млрд. рублей.

Анализ данных реестра расходных обязательств субъектов Российской Федерации свидетельствует о превышении оценки стоимости расходных обязательств субъектов Российской Федерации над объемом средств, направленных на их исполнение

в большинстве регионов. Необходимо завершить оценку стоимости полномочий, определенных на основе инвентаризации, осуществляемых на региональном и муниципальном уровнях, для чего потребуется выработать методики соответствующей оценки. По ее результатам разграничить расходные полномочия между публично-правовыми образованиями, сократив в максимально возможной степени сферу совместных полномочий. Это позволит оценить требуемый объем расходов бюджетов субнациональных властей на исполнение полномочий.

По мнению Счетной палаты, необходимо активизировать работу по совершенствованию основных направлений развития межбюджетных отношений на среднесрочный период с целью обеспечения повышения уровня сбалансированности региональных и местных бюджетов.

20. Источники финансирования дефицита федерального бюджета, Фонд национального благосостояния, государственный долг Российской Федерации и расходы на его обслуживание, внешние долговые требования Российской Федерации

Законопроектом предусмотрено формирование федерального бюджета на 2019 год с профицитом в размере 1 932,1 млрд. рублей, или 1,8 % ВВП, на 2020 год – 1 224,4 млрд. рублей, или 1,1 % ВВП, на 2021 год – 952,0 млрд. рублей, или 0,8 % ВВП.

Ненефтегазовый дефицит составляет в 2019 году 6 366,2 млрд. рублей (6 % к ВВП), в 2020 году – 6 711,9 млрд. рублей (6,1 % к ВВП), в 2021 году – 7 066,3 млрд. рублей (6 % к ВВП).

Основными источниками финансирования дефицита федерального бюджета в 2019 – 2021 годах будут выступать государственные внутренние заимствования Российской Федерации, использование средств Фонда национального благосостояния на финансирование дефицита федерального бюджета не планируется.

20.1. В ходе проверок выявлено, что утвержденные в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2016 г. № 469 и статьей 160² Бюджетного кодекса Российской Федерации методики прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита федерального бюджета главными ад-

министраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета нуждаются в доработке.

Счетная палата полагает целесообразным урегулировать вопрос отражения курсовой разницы по средствам федерального бюджета и операций по изменению остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета в методиках прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита федерального бюджета в целях единообразного подхода к их утверждению.

20.2. В соответствии с Правилами составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2018 г. № 326, установлено, что главные администраторы источников финансирования дефицита федерального бюджета представляют в системе «Электронный бюджет» уточненный прогноз по источникам финансирования дефицита федерального бюджета в форме электронного до-

кумента, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью.

Вместе с тем указанные формы обоснований поступлений по источникам финансирования дефицита федерального бюджета нормативно не утверждены, методические рекомендации по заполнению форм поступлений по источникам финансирования дефицита федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов не доводились.

Так, отдельные главные администраторы источников финансирования дефицита федерального бюджета не представили ряд поступлений в системе «Электронный бюджет».

В целях урегулирования указанных несоответствий Счетная палата полагает необходимым рассмотреть вопрос об утверждении форм поступлений по источникам финансирования дефицита для заполнения в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет», а также о порядке, формах и сроках их представления не только при формировании проекта федерального бюджета, но и в процессе исполнения.

20.3. В соответствии с пунктом 13 Порядка формирования и представления главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований по источникам финансирования дефицита федерального бюджета, утвержденного приказом Минфина России от 28 декабря 2017 г. № 258н, в течение пяти рабочих дней со дня внесения Правительством Российской Федерации проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации главные администраторы источников финансирования дефицита федерального бюджета уточняют ОБАС и представляют их в Минфин России. Уточненные показатели ОБАС должны соответствовать показателям проекта федерального закона о федеральном бюджете.

Так, ОБАС в информационной системе Минфина России, показал, что по состоянию на 6 октября 2018 года все объемы бюджетных ассигнований в ОБАС приведены в соответствие с показателями законопроекта.

Вместе с тем, анализ форм обоснований бюджетных ассигнований показал ряд недостатков, которые целесообразно учесть при доработке порядка формирования и представления главными администраторами источников ОБАС.

Согласно положениям статьи 165 Бюджетного кодекса Российской Федерации Минфин России обеспечивает соблюдение главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета соответствия обоснований бюджетных ассигнований по источникам финансирования дефицита федерального бюджета установленным требованиям. Всем ОБАС в информационной системе Минфина России присвоен статус «Утверждено».

Вместе с тем в ходе проверки ОБАС установлены отдельные нарушения приказа Минфина России от 28 декабря 2017 г. № 258н «О порядке формирования и представления главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований по источникам финансирования дефицита федерального бюджета» в части заполнения ОБАС.

Так, в подразделе 2.1 формы обоснований бюджетных ассигнований (форма по ОКУД 0505348) в графе 1 «Цель гарантирования» не указаны направления государственной гарантийной поддержки и соответствующие объемы бюджетных ассигнований.

Исходя из утвержденных ОБАС и заполненных форм по поступлениям источников финансирования дефицита федерального бюджета в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» показатели на 2019 год составляют 1 412,2 млрд. рублей, что на 3 344,3 млрд. рублей больше предусмотренного показателя законопроекта на 2019 год, на 2020 год – 1 530,4 млрд. рублей, что на 2 754,8 млрд. рублей больше показателя законопроекта на 2020 год, и на 2021 год – 1 671,7 млрд. рублей, что на 2 623,7 млрд. рублей больше показателя законопроекта на 2021 год.

Таким образом, показатели источников финансирования дефицита федерального бюджета в указанной системе не соответствуют показателям законопроекта.

20.4. Источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета на 2019 год предусмотрены в размере (-) 1 623,3 млрд. рублей (1,5 % ВВП), на 2020 год – (-) 943,5 млрд. рублей (0,9 % ВВП), на 2021 год – (-) 945,0 млрд. рублей (0,8 % ВВП).

Привлечение средств за счет размещения государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, предусматривается на 2019 год в объеме 2 425,4 млрд. рублей, на 2020 год в объеме 2 380,1 млрд. рублей, на 2021 год в объеме 2 562,8 млрд. рублей.

Так, объем государственных внутренних заимствований Российской Федерации за счет размещения государственных ценных бумаг в 2019 году увеличится на 750,5 млрд. рублей, или в 1,4 раза, в 2020 году уменьшится по сравнению с 2019 годом на 45,3 млрд. рублей, или на 1,9 %, в 2021 году увеличится на 182,7 млрд. рублей, или на 7,7 %.

Законопроектом бюджетные ассигнования на погашение основного долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации предусмотрены в 2019 году в размере 720,2 млрд. рублей, в 2020 году в размере 579,6 млрд. рублей, в 2021 году в размере 984,8 млрд. рублей.

Запланированное законопроектом на 2019 год привлечение по ОФЗ в объеме 2 425,4 млрд. рублей является значительным и составляет более трети объема российского рынка государственных ценных бумаг по состоянию на 1 сентября 2018 года (7 181 млрд. рублей³), что создает риски для российских корпоративных эмитентов в части непривлечения заемных средств за счет размещения долговых инструментов в условиях ограничения емкости российского долгового рынка и ограниченных возможностей осуществления корпоративных заимствований на международных рынках капитала российскими эмитентами в условиях действия антироссийских санкций.

Со второго квартала 2018 года наблюдается ухудшение конъюнктуры российского рынка государственных ценных бумаг под влиянием внешних и внутренних факторов, которые оказывают не-

гативное влияние на курс национальной валюты, показатели инфляции, процентные ставки российского финансового рынка, что, в свою очередь, снижает привлекательность государственных облигаций Российской Федерации.

Сохраняются риски для федерального бюджета, связанные с возможным ростом доходности государственных ценных бумаг в случае масштабной реализации нерезидентами принадлежащих им портфелей ОФЗ, и, как следствие, ухудшением условий осуществления государственных внутренних заимствований Российской Федерации.

20.5. На 2019 – 2020 годы предусматриваются поступления средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности Российской Федерации. В 2019 году указанные поступления предусматриваются в сумме 13,0 млрд. рублей (из них 5,6 млрд. рублей «массовая» приватизация), в 2020 году – в сумме 10,9 млрд. рублей (из них 3,5 млрд. рублей «массовая» приватизация с учетом непроданных в 2018-2019 годы активов).

На 2021 год в связи с истечением срока действия Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2017 – 2019 годы, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2017 г. № 227-р, а также срока действия Соглашения по оплате акций АК Шиям поступление средств от приватизации не прогнозируется.

По экспертной оценке Счетной палаты, учтенный в законопроекте прогноз занижен.

20.6. Законопроектом источники внешнего финансирования дефицита федерального бюджета на 2019 год предусмотрены в объеме (-) 308,8 млрд. рублей, на 2020 год – (-) 280,9 млрд. рублей, на 2021 год – (-) 7,0 млрд. рублей.

Источники внешнего финансирования дефицита федерального бюджета в части государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной

³ По данным Банка России.

валюте, предусмотрены на 2019 год в сумме (-) 204,1 млрд. рублей.

По сравнению с показателем, установленным на 2019 год Федеральным законом № 362-ФЗ, в сумме 22,9 млрд. рублей объем источников уменьшен на 227,0 млрд. рублей, поскольку, в отличие от указанного Федерального закона, законопроект не содержит статьи, устанавливающей право Правительства Российской Федерации принимать решения о размещении государственных ценных бумаг Российской Федерации в иностранной валюте в рамках операций обмена на государственные ценные бумаги Российской Федерации иных выпусков в иностранной валюте.

Частью 5 статьи 14 законопроекта предусмотрено, что Правительство Российской Федерации вправе в 2019 году принимать решения о направлении средств федерального бюджета на выкуп государственных ценных бумаг Российской Федерации в иностранной валюте у их владельцев в сумме до 4,0 млрд. долларов США.

В связи с этим в объем бюджетных ассигнований на погашение государственных ценных бумаг Российской Федерации в иностранной валюте на 2019 год включены бюджетные ассигнования на сумму 4,0 млрд. долларов США, или 255,6 млрд. рублей, составляющие 64,6 % объема средств, предназначенных для погашения указанных ценных бумаг в 2019 году.

Бюджетные ассигнования на обслуживание государственного внешнего долга Российской Федерации, связанные с планируемым выкупом в 2019 году государственных ценных бумаг Российской Федерации в иностранной валюте, предусмотрены в объеме 300,0 млн. долларов США, или 19,2 млрд. рублей.

Проведенный Счетной палатой анализ ОБАС в части обязательств по обслуживанию государственного долга Российской Федерации на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов показал, что связанные с выкупом расходы отражены в ОБАС как расходы на обслуживание облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации выпусков № МК-О-СМ-119 («Россия-2028») и № МК-О-СМ-128 («Россия-2030»).

Рыночная цена облигаций указанных выпусков значительно превышает номинальную стоимость

облигаций. За период с января по сентябрь 2018 года цена облигаций выпуска «Россия-2028», по данным Франкфуртской и Люксембургской фондовых бирж, не опускалась ниже 157,980 %. За период с апреля по сентябрь 2018 года, то есть после операции обмена еврооблигаций, проведенной в марте 2018 года, цена облигаций выпуска «Россия-2030», по данным Франкфуртской фондовой биржи, не опускалась ниже 108,755 %.

Выкуп облигаций указанных выпусков повлечет значительные расходы федерального бюджета, обусловленные превышением цены выкупа над номинальной стоимостью облигаций, то есть условия выкупа не будут благоприятными для федерального бюджета. При этом законопроект и представленные вместе с ним материалы не содержат обоснования целесообразности указанной операции.

Расходы на оплату вознаграждения финансовым организациям за выполнение функции агента по выкупу облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации в 2019 году предусмотрены законопроектом в сумме 2,0 млн. долларов США (127,6 млн. рублей), то есть в размере 0,05 % от предполагаемого предельного объема выкупа еврооблигаций (4,0 млрд. долларов США).

В случае выкупа облигаций выпусков «Россия-2028» и «Россия-2030» сумма выкупа будет включать величину превышения цены выкупа над номинальной стоимостью облигаций, а также накопленный купонный доход, в связи с чем расчет размера вознаграждения агента по выкупу облигаций в процентах от суммы выкупа является необоснованным. Расчет вознаграждения целесообразно осуществлять в процентах от номинальной стоимости облигаций, а в случае облигаций выпуска «Россия-2030» - от номинальной стоимости облигаций с учетом амортизации.

Счетная палата полагает необходимым рекомендовать Минфину России установить порядок расчета размера вознаграждения финансовых организаций за выполнение функции агента по выкупу облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации, предусматривающий критерии выполнения функции агента и не допускающий включения в расчет суммы вознаграждения величины превышения цены выкупа над номинальной стоимостью облигаций и накопленного купонного дохода.

20.7. В соответствии с законопроектом объем ФНБ увеличится за период 2019 – 2021 годов на 10 493,38 млрд. рублей, или в 3,7 раза, по сравнению с ожидаемым объемом на конец 2018 года и составит 14 311,3 млрд. рублей, при этом объеме ФНБ без учета размещенных в финансовые активы средств к концу 2021 года увеличится на 10 648,9 млрд. рублей, или в 5,8 раза, по сравнению с объемом ФНБ на конец 2018 года и составит 12 878,7 млрд. рублей.

Отношение объема ФНБ к ВВП увеличится с 3,8 % по ожидаемой оценке за 2018 год до 12,1 % к концу 2021 года. На конец 2019 года, 2020 года и 2021 года доля средств ФНБ, размещенных на счетах в Банке России, составит 6 %, 9,1 % и 10,9 % ВВП соответственно.

Таким образом, прогнозируемый объем средств ФНБ, размещенных на счетах в Банке России, к концу 2020 года превысит уровень 7 процентов прогнозируемого на 2020 год объема ВВП, указанного в законопроекте, что делает возможным размещение средств ФНБ в иные финансовые активы помимо финансирования начатых до 1 января 2018 года самоокупаемых инфраструктурных проектов, перечень которых утвержден Правительством Российской Федерации, и начатых до 1 января 2018 года проектов Внешэкономбанка, а также приобретения паев инвестиционных фон-

дов, доверительное управление которых осуществляется управляющей компанией, действующей в соответствии с Федеральным законом «О Российском фонде прямых инвестиций».

В 2019 - 2021 годах прогнозируемый объем нефтегазовых доходов превышает объем нефтегазовых доходов, рассчитанных на основании базовой цены на нефть. Использование средств ФНБ на покрытие дефицитов федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации законопроектом не предусмотрено в 2019 - 2021 годах.

Данные об объемах ФНБ представлены на **диаграмме 5**.

20.8. Доходы от управления средствами ФНБ в 2019 году прогнозируются в сумме 53,4 млрд. рублей, в 2020 году – 53,7 млрд. рублей, в 2021 году – в сумме 53,2 млрд. рублей. Снижение прогнозируемых доходов от управления средствами ФНБ в 2019 году составляет 11,2 млрд. рублей, или 13,3 %, по сравнению с оценкой поступлений указанных доходов в 2018 году (64,6 млрд. рублей).

При расчете доходов от размещения средств ФНБ на счетах в иностранной валюте в Банке России Минфин России прогнозирует одинаковые значения процентных ставок на весь трехлетний период: по счетам в долларах США - 0,28 % годовых;

Диаграмма 5



в евро - 0,001 % годовых; в фунтах стерлингов - 0,01 % годовых.

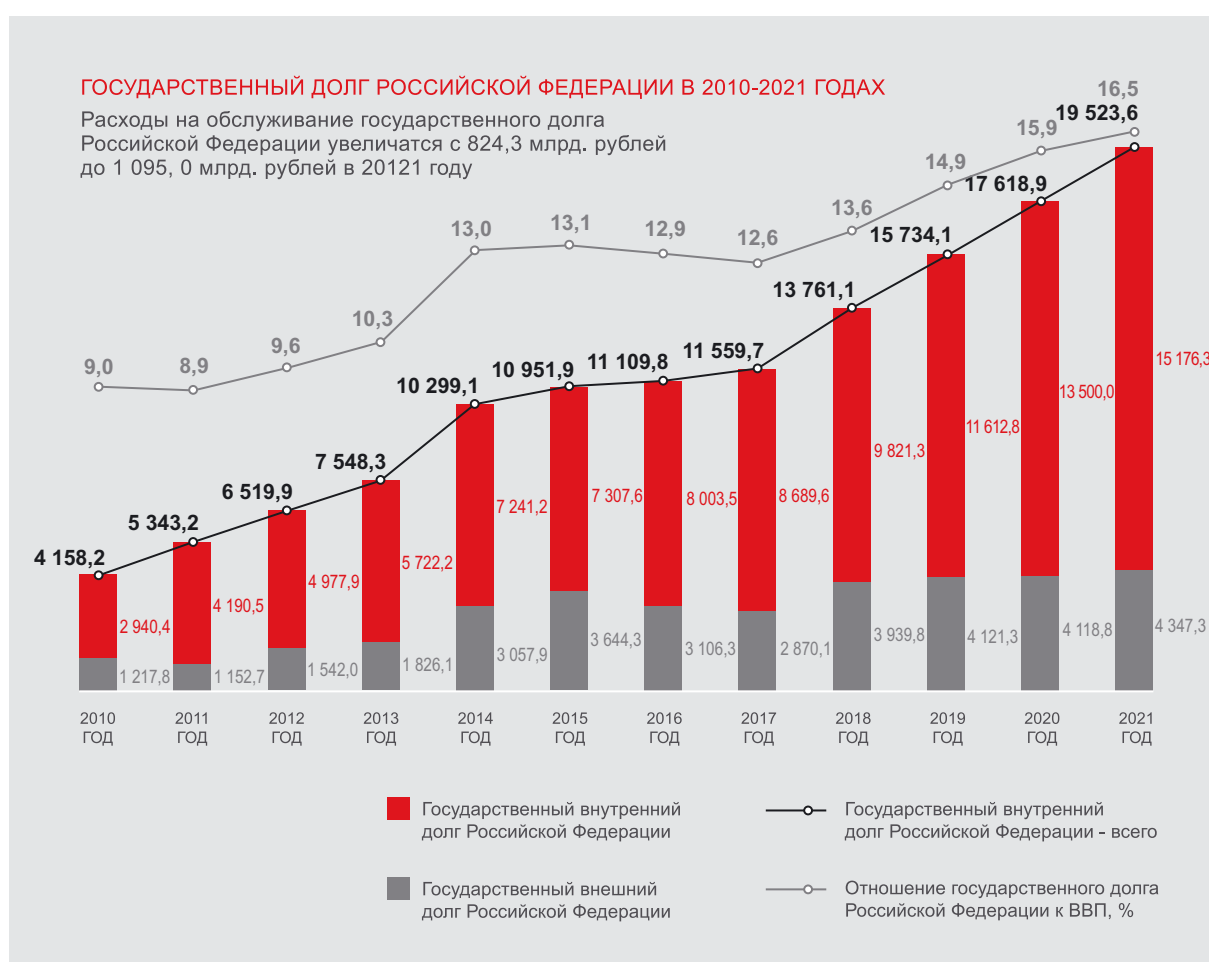
На 2019 - 2021 годы средневзвешенная прогнозная ставка, выраженная в корзине разрешенных иностранных валют, составляет 0,13 % годовых.

Совокупная доходность размещения средств ФНБ на счетах в иностранной валюте в Банке России (в корзине разрешенных иностранных валют) составила: за 2012 год - 0,74 % годовых, за 2013 год -

0,08 % годовых, за 2014 год - 0,67 % годовых, за 2015 год - 0,41 % годовых, за 2016 год - 0,64 % годовых, за 2017 год - (-) 0,10 % годовых, за 2018 год (оценка) - 0,13 % годовых.

Таким образом, значения прогнозных ставок по счетам в иностранной валюте в Банке России для учета средств ФНБ на 2019 - 2021 годы находятся значительно ниже уровня значений доходностей по указанным счетам за 2014 - 2016 годы.

Диаграмма 6



Согласно Прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов инфляция прогнозируется по итогам 2018 года на уровне 3,4 %, в 2019 году - 4,3 %, в 2020 году - 3,8 % и в 2021 году - 4,0%.

Таким образом, в связи с прогнозируемым уровнем инфляции доход по облигациям российских эмитентов, связанным с реализацией самоокупае-

мых инфраструктурных проектов и номинированным в российских рублях, и по иным финансовым активам в 2019 году составит 48,3 млрд. рублей, в 2020 году - 44,0 млрд. рублей и в 2021 году - 39,8 млрд. рублей, в связи со снижением объема размещенных во Внешэкономбанке депозитов за счет прогнозируемого в 2019 - 2020 годов возврата депозитов в сумме 156,0 млрд. рублей.

20.9. Объем государственного долга в 2019 году по сравнению с оценкой 2018 года увеличится с 13 761,1 млрд. рублей (13,6 % ВВП) до 15 734,1 млрд. рублей (14,9 % ВВП), в 2020 году – до 17 618,9 млрд. рублей (15,9 % ВВП), в 2021 году – до 19 523,6 млрд. рублей (16,5 % ВВП).

Анализ приведенных данных показывает, что в 2019 - 2021 годах по сравнению с оценкой 2018 года наряду с увеличением абсолютного объема государственного долга Российской Федерации увеличивается его отношение к ВВП с 13,6 % в 2018 году до 16,5 % в 2021 году, при этом государственный внутренний долг увеличится с 9,7 % ВВП до 12,8 % ВВП в 2021 году, внешний долг сократится с 3,9 % ВВП до 3,7 % ВВП соответственно.

При этом доля государственного внутреннего долга в совокупном объеме государственного долга в 2019 - 2021 годах будет увеличиваться и составит 73,8 %, 76,6 % и 77,7 %, доля государственного внешнего долга будет снижаться – 26,2 %, 23,4 % и 22,3 % соответственно.

20.10. Расходы на обслуживание государственного долга увеличатся с 824,3 млрд. рублей в 2018 году в соответствии с Федеральным законом № 362-ФЗ с изменениями до 1 095,0 млрд. рублей в 2021 году, то есть на 270,7 млрд. рублей, или на 32,8 %, и составят 0,9 % ВВП. Их доля в общем объеме расходов федерального бюджета вырастет на 1,1 процентного пункта: с 4,7 % в 2018 году (оценка исполнения) до 5,5 % в 2021 году (к общему объ-

ему расходов с учетом условно утвержденных расходов). Указанные расходы в 2019 году на 32,2 % превысят общий объем бюджетных ассигнований, направляемых на жилищно-коммунальное хозяйство, охрану окружающей среды, культуру и кинематографию, физическую культуру и спорт, средства массовой информации (644,3 млрд. рублей) и расходы на здравоохранение (653,2 млрд. рублей) на 30,4 %, а также превысят расходы на образование (829,2 млрд. рублей) на 2,8 %.

По отношению к объему ВВП расходы по разделу «Обслуживание государственного и муниципального долга» составят в 2018 - 2020 годах 0,8 % ежегодно. Доля в общем объеме расходов федерального бюджета по сравнению с 2017 годом (4,4 %) увеличится и составит в 2020 году 5,2 % (без учета условно утвержденных расходов).

20.11. Совокупный внешний долг Российской Федерации, по оценке Банка России, за январь – июнь 2018 года уменьшился на 27,4 млрд. долларов США, или на 5,3 %, и на 1 июля 2018 года составил 490,7 млрд. долларов США, что на 33,9 млрд. долларов США, или на 7,4 % больше объема международных резервов Российской Федерации, а без учета средств Фонда национального благосостояния – на 111,1 млрд. долларов США, или на 29,3 %.

21. Нормативно-правовое обеспечение реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»

В связи с принятием законопроекта требуется подготовка 66 нормативных правовых актов, в том числе до начала финансового года - 56 нормативных правовых актов, включая акты Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, необходимых для реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Предусмотрена также подготовка нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации о внесении изменений в государственные программы Российской Федерации в целях приведения параметров их финансового обеспечения в соответствие с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (срок до 29 марта 2019 года), при этом данные нормативные правовые акты в об-

Диаграмма 7

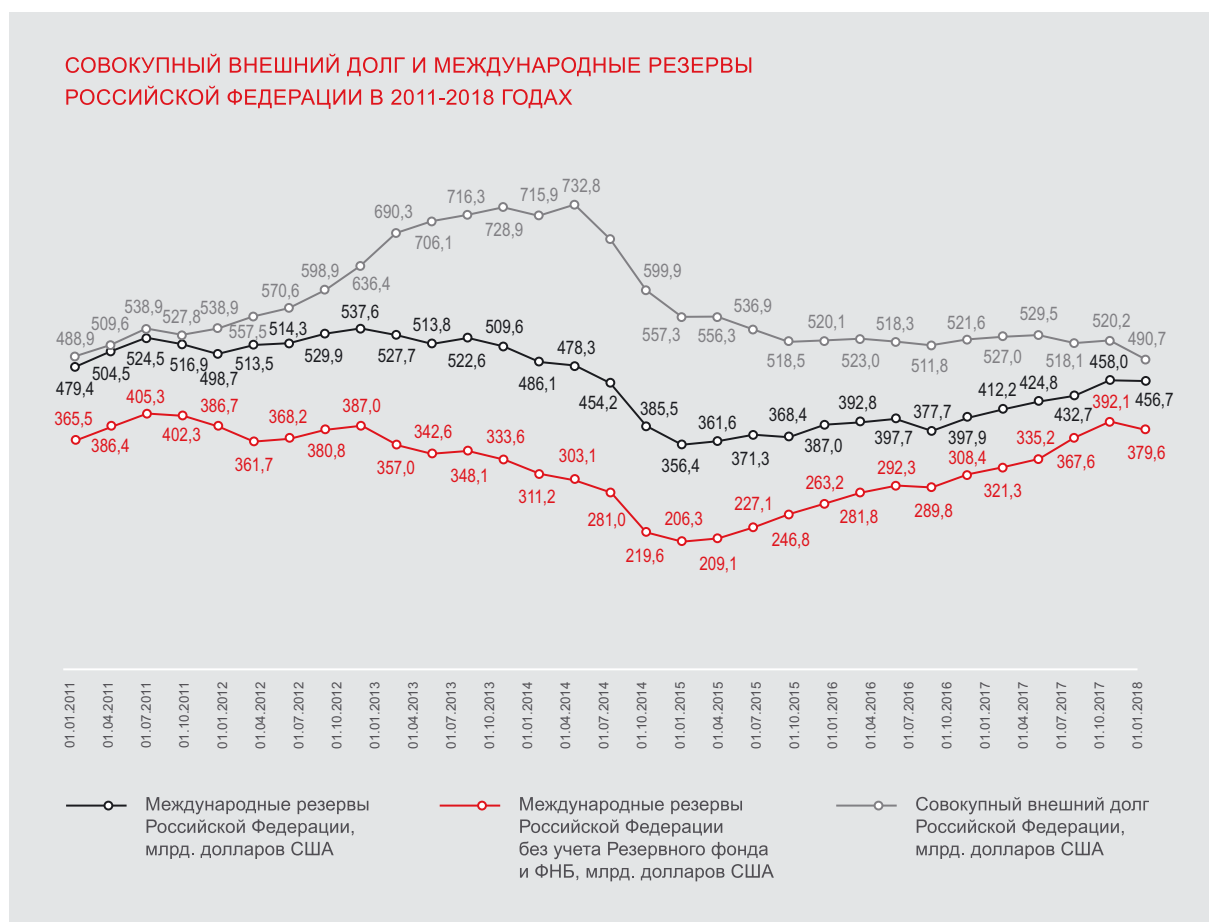


Таблица 13

| Отчетный/ плановый период | Количество НПА | | Количество принятых НПА | | | | Количество непринятых НПА |
|---|----------------|---|-------------------------|-------------------|---|-------------------|---------------------------------|
| | всего | в т.ч. до начала финансового года | всего | % испол- нения | в т.ч. до начала финансового года | % испол- нения | |
| 2013 год | 104 | 63 | 104 | 100 | 59 | 93,7 | 0 |
| 2014 год | 68 | 38 | 68 | 100 | 25 | 65,8 | 0 |
| 2015 год | 116 | 43 | 114 | 98,3 | 30 | 69,8 | 2 |
| 2016 год | 103 | 40 | 103 | 100 | 27 | 67,5 | 0 |
| 2017 год | 110 | 44 | 109 | 99,1 | 30 | 68,2 | 1 |
| 2018 год | 63 | 24 | 60 | 95,2 | 20 | 83,3 | 3 |
| в т.ч. по состоянию на 01.09.2018 | 62 | 24 | 60 | 96,8 | 20 | 83,3 | 2 |
| 2019 год | 66 | 56 | | | | | |

щее количество актов, предусматриваемых к разработке, не включены.

В последние годы отмечаются факты несвоевременного принятия нормативных правовых актов для реализации федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и на плановый период, намеченных к подготовке до начала финансового года.

В 2016 году до начала финансового года принято 67,5 % предусмотренных нормативных правовых

актов, в 2017 году – 68,2 %. Из 24 нормативных правовых актов, предусмотренных к подготовке до начала финансового года в целях реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», до начала финансового года принято 83,3 %.

Счетная палата обращает внимание на необходимость принятия нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации в установленные сроки.

Для более детального ознакомления с вопросами, не нашедшими отражения в настоящем издании, рекомендуем Вам обратиться на официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации: www.audit.gov.ru, где размещено Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».



119991, г. Москва, ул. Зубовская, 2
Телефон: +7 (495) 986-05-09. Факс: +7 (495) 986-09-52
E-mail: info@ach.gov.ru
www.ach.gov.ru