ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**КОМИТЕТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ**
**ПО БЮДЖЕТУ И ФИНАНСОВЫМ РЫНКАМ**

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

«___»_____2016 г. №_____

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ
## по проекту Основных направлений бюджетной политики Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов

Рассмотрев проект Основных направлений бюджетной политики Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов (далее – проект Основных направлений), поступивший в Совет Федерации 8 октября 2016 года, комитет отмечает следующее.

Основными целями бюджетной политики на 2017 – 2019 годы в соответствии с представленным проектом Основных направлений являются обеспечение сбалансированного развития страны и расширение потенциала отечественной экономики.

В проекте Основных направлений констатируется, что в целом завершился процесс подстройки российской экономики к изменившимся внешним условиям, основное бремя которого пришлось на 2015 год.

Однако внешнеэкономические условия формирования проекта Основных направлений и проекта федерального бюджета на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов остаются сложными: замедляется рост мировой экономики, остается сравнительно слабым внешний спрос, в том числе на энергоносители, что обуславливает сохранение низких цен на них, прогнозируется ужесточение условий внешних заимствований.

Также до настоящего времени остается нерешенным ряд внутренних проблем, в том числе сложная демографическая ситуация,

низкий уровень и качество инвестиций, низкая эффективность бюджетных расходов.

В данных условиях Министерством финансов Российской Федерации предлагаются возвращение к трехлетнему бюджетному планированию и новая конструкция бюджетных правил.

Возвращение к среднесрочному бюджетному планированию позволит обеспечить не только стабильность и прогнозируемость бюджетных проектировок, но и предсказуемость условий ведения бизнеса минимум на три года.

Предлагаемый новый механизм бюджетных правил устанавливает предельный объем расходов федерального бюджета с учетом базовой цены на нефть в размере 40 долларов США за баррель марки Юралс, базовой цены на экспортируемый газ (определяется прогнозом Минэкономразвития России), обменного курса рубля к доллару США (соответствующего базовой цене на нефть) и условия пополнения (расходования) Резервного фонда.

Переходные положения бюджетных правил на 2017 – 2019 годы предусматривают при определении предельного объема расходов норматив размера дефицита федерального бюджета (3% ВВП в 2017 году, 2% ВВП в 2018 году и 1% ВВП в 2019 году) и ежегодную докапитализацию ОАО «Внешэкономбанк» в размере 150,0 млрд. рублей.

Комитет отмечает, что предлагаемый механизм новых бюджетных правил разработан исходя из необходимости снижения зависимости федерального бюджета от колебаний цен на энергоносители и обеспечения долгосрочной устойчивости бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, что позволит гарантировать исполнения всех обязательств государства при появлении краткосрочных негативных явлений в экономике. Однако их применение (при базовой цене на нефть 40 долларов США за баррель нефти) не только значительно

ограничивает предельный объем расходов федерального бюджета, но также не решает проблему снижения зависимости федерального бюджете от цен на нефть в целом.

При этом бюджетные правила должны быть законодательно утверждены в рамках внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, что потребует детального обсуждения и рассмотрения данных предложений в Парламенте в ближайшее время.

Проект Основных направлений разработан на базе прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов, подготовленного Министерством экономического развития Российской Федерации, в соответствии с которым сохраняются цена на нефть марки Юралс на уровне 40 долларов США и финансово-экономические санкции на среднесрочный период.

Прогнозируется восстановление темпов роста ВВП в 2017 году в размере до 0,6%, в 2018 – 2019 годах темпы роста ВВП составят 1,7% и 2,1% соответственно.

Ожидается постепенное восстановление как внутреннего, так и инвестиционного спроса соответственно до 2,5% и 3,0% в 2019 году при ежегодном уровне инфляции 4,0%.

Проект Основных направлений содержит описание внешних и внутренних условий реализации бюджетной политики в 2017 – 2019 годах, а также основные параметры макроэкономического прогноза.

Комитет отмечает, что тенденции изменения отдельных экономических показателей в рассматриваемом проекте имеют противоречивые оценки. Так, в соответствии с прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов положительные темпы роста мировой экономики обеспечат рост российского товарного экспорта как в физическом, так и в стоимостном выражении. При этом

согласно внешним условиям реализации бюджетной политики, мировой экономический рост продолжит замедляться, внешний спрос останется сравнительно слабым, а существенного улучшения ценовой конъюнктуры не прогнозируется.

В следующем бюджетном цикле предлагаемый общий объем предельных расходов федерального бюджета сформирован исходя из необходимости сохранения расходов на уровне, установленном Федеральном законом от 14.12.2015 № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год», что с учетом сокращения лимитов бюджетных обязательств по отдельным направлениям расходов на 10 процентов составляет 15,9 трлн. рублей.

В качестве одной из ключевых структурных мер бюджетной консолидации предлагается осуществить повышение эффективности государственного сектора, предусматривающее увеличение минимального уровня норматива перечисления дивидендов по принадлежащим государству акциям и прибыли ФГУП до 50% от чистой прибыли, а также продолжение реализации программы приватизации.

Комитет неоднократно отмечал необходимость установления контроля со стороны Правительства Российской Федерации и Парламента за текущими расходами государственных компаний и тарифами естественных монополий.

Учитывая значительные объемы государственной поддержки указанных юридических лиц, а также имеющее место в отдельных случаях использование бюджетных средств не по назначению, комитет считает необходимым одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете представлять в палаты Федерального Собрания Российской Федерации финансово-экономическое обоснование государственной поддержки государственных корпораций за счет бюджетных ассигнований и осуществлять в рамках бюджетного

процесса открытые процедуры утверждения инвестиционных программ государственных корпораций.

Кроме этого, планирование бюджетных ассигнований, направляемых на взносы в уставные капиталы юридических лиц, не являющихся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями, на осуществление бюджетных инвестиций, должно осуществляться при наличии финансово-экономического обоснования потребности в них с учетом не использованных ими объемов бюджетных инвестиций, предоставленных из федерального бюджета в предыдущие периоды.

В условиях сокращения поступления доходов в бюджетную систему Российской Федерации важным направлением бюджетной политики становится определение приоритетных расходов и переход к проектным принципам управления в деятельности Правительства Российской Федерации.

При этом в проекте Основных направлений отмечается, что только часть мероприятий по 11 приоритетным направлениям, отобранным Президиумом Совета при Президенте России по стратегическому развитию и приоритетным проектам, уже «погружена» в бюджет, но без конкретных мероприятий и указания объемов финансирования. Таким образом, в проекте Основных направлений практически отсутствует информация о финансовом обеспечении мероприятий по данным направлениям в рамках следующего бюджетного цикла.

В проекте Основных направлений обозначен ряд мероприятий с целью «перезагрузки» госпрограмм. Однако при этом остается незатронутым вопрос реализации неэффективных и малоэффективных государственных программ.

Также в рассматриваемом документе практически не отражены вопросы повышения эффективности реализации федеральной адресной инвестиционной программы.

Комитет считает, что решения о финансировании за счет средств федерального бюджета инвестиционных проектов необходимо принимать только после оценки их эффективности, проведенной по формализованной процедуре в соответствии с четкими и прозрачными критериями оценки и при наличии утвержденной проектно-сметной документации.

В соответствии с проектом Основных направлений бюджетная политика в сфере межбюджетных отношений в 2017-2019 годах будет сосредоточена на решении следующих задач:

- содействие сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;

- совершенствование эффективности правового регулирования разграничения полномочий между уровнями публичной власти и повышение эффективности системы делегирования полномочий;

- оптимизация форм межбюджетных трансфертов, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации.

С целью ограничения размеров дефицитов и уровня долга региональных и местных бюджетов предлагаются такие инструменты, как мобилизация доходов бюджетов бюджетной системы, а также бюджетная консолидация и приоритизация расходов с учетом необходимости достижения ключевых социально-экономических показателей, предусмотренных указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года.

Комитет отмечает, что выполнение указов Президента Российской Федерации является одним из приоритетных направлений стратегического развития Российской Федерации, но, несмотря на это,

вопрос о достаточности финансовых ресурсов регионов для обеспечения реализации данных указов остается открытым.

В качестве источников мобилизации доходов регионов предлагается:

1. Отменить льготы, установленные федеральным законодательством по региональным и местным налогам, в том числе за счет введения механизма «двух ключей», при котором федеральные льготы по налогам, зачисляемым в региональные и местные бюджеты, вводятся в действие только после принятия соответствующих решений органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

2. Создать стимулы для «обеления» отдельных рынков и повышения, таким образом, базы налогообложения.

3. Усовершенствовать механизм функционирования КГН, в том числе установив ограничения на учет объемов убытков убыточных организаций группы в размере не более 30% прибыли прибыльных организаций группы.

Комитет отмечает, что отмена льгот, установленных федеральным законодательством по региональным и местным налогам, в том числе за счет введения механизма «двух ключей», требует дополнительного обсуждения, учитывая, что большое количество таких льгот, носит социальный характер.

Комитет считает, что в случае принятия решений о нецелесообразности (или невозможности) отмены отдельных льгот, необходимо разработать механизм компенсации выпадающих доходов региональных и местных бюджетов, исходя из суммы выпадающих доходов.

Кроме этого, комитет считает необходимым рекомендовать Правительству Российской Федерации в части налоговых льгот

утвердить методику оценки эффективности налоговых льгот и разработать предложения по отмене неэффективных налоговых льгот.

В условиях проводимой Министерством финансов Российской Федерации бюджетной политики, направленной на оптимизацию бюджетных расходов, комитет поддерживает предложение о законодательном установлении предельного размера дефицита бюджета субъекта Российской Федерации на уровне не более 10% от суммы доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета объема безвозмездных поступлений при условии сохранения переходного периода до конца 2019 года, предусматривающего возможность формирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) в размере 15%, увеличенного на разницу между полученными и погашенными бюджетными кредитами.

Кроме того, учитывая высокую долговую нагрузку на бюджеты субъектов Российской Федерации, считаем целесообразным рассмотреть вопрос о предоставлении рассрочки исполнения долговых обязательств, имеющихся у бюджетов субъектов Российской Федерации перед федеральным бюджетом, до 2022 года.

В проекте Основных направлений не отражены вопросы долговой политики в отношении регионов с высокой долговой нагрузкой.

Комитет считает целесообразным использовать дифференцированный подход при заключении соглашений с органами государственной власти субъектов Российской Федерации на предоставление бюджетных кредитов, учитывая сложившуюся ситуацию с долговой нагрузкой и их реальные возможности по выполнению условий соответствующих соглашений.

Также комитет рекомендует увеличить сроки предоставления бюджетных кредитов регионам на срок до 5 лет, что не противоречит нормам Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В проекте Основных направлений предлагается обеспечить повышение эффективности системы межбюджетных отношений в 2017-2019 годах за счет перераспределения в пользу доходов федерального бюджета 1 п.п. налога на прибыль с последующим предоставлением эквивалентной суммы бюджетам субъектов через механизм дополнительных дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Таким образом, предлагается улучшить сбалансированность отдельных бюджетов регионов за счет сокращения поступлений доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Также в проекте Основных направлений предлагается передавать 5% поступлений по налогу на прибыль в рамках СРП в пользу федерального бюджета для дальнейшего направления их на поддержку бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации через межбюджетные трансферты.

Комитет считает, что данные меры межбюджетного регулирования не решат задачу ликвидации диспропорции бюджетов конкретных регионов и не устранят межрегиональную дифференциацию.

При распределении дополнительного объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов предполагается также учесть результаты инвентаризации расходных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по итогам 2015 года.

Предварительные результаты инвентаризации показали, что даже в условиях дефицитов средств бюджетов на первоочередные расходы, регионами финансируются полномочия, не отнесенные федеральными законами к обязательным, а также то, что недостаток средств на финансирование первоочередных расходов напрямую увязан с уровнем бюджетной обеспеченности, но совершенно не связан с уровнем долговой нагрузки регионов.

При этом за счет дополнительных поступлений федерального бюджета по налогу на прибыль организаций планируется предоставление субъектам грантов за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала территорий.

Проектом Основных направлений констатируется неэффективная структура бюджетных расходов, которая характеризуется высокой долей текущих непроизводительных расходов, то есть расходов на социальную политику, включая расходы пенсионной системы, а также расходов на обеспечение государственного аппарата, включая оборону и безопасность.

При этом структура расходов в 2017 – 2019 годах практически остается неизмененной, за исключением увеличения доли процентных расходов в общем объеме расходов почти в 1,5 раза.

Предлагается в рамках реализации программы бюджетной консолидации заморозить бюджетные расходы в номинальном выражении, но при этом обеспечить выполнение социальных обязательств в полном объеме с учетом индексации пенсий неработающим пенсионерам (1 февраля 2017 года на фактический уровень инфляции в 2016 году - 5,8%) и единовременной выплаты к пенсии в размере 5 тысяч рублей, которая будет осуществлена в январе следующего года.

Проектом Основных направлений констатируется постепенное снижение роли средств суверенных фондов с поступательным ростом доли внутренних заимствований в структуре источников финансирования дефицита федерального бюджета.

Прогнозируется снижение объема Резервного фонда в 2017 году до 1 122 млрд. рублей (1,4% ВВП) и полное его использование уже к 2018 году.

Фонд национального благосостояния будет сокращаться с 4 672,0 млрд. рублей (5,4% ВВП) в 2016 году до 2 865,0 млрд. рублей (2,9% ВВП) в 2019 году.

Объем государственного долга будет расти с 12 490,0 млрд. рублей (15,1% ВВП) в 2016 году до 16 603,0 млрд. рублей (16,8% ВВП) в 2019 году в основном за счет роста объема государственного внутреннего долга.

Министерство финансов Российской Федерации рассматривает приватизационные сделки как дополнительный инструмент финансирования дефицита федерального бюджета. Однако рассматриваемым проектом не представлено информации по планируемой программе приватизации. Комитет отмечает, что в предыдущие годы план по получению доходов от приватизации регулярно не выполнялся.

Проектом Основных направлений установлены следующие основные параметры консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2017 – 2019 годы.

Объем собственных налоговых и неналоговых доходов будет сохраняться на стабильном уровне (9,6% по отношению к ВВП) на фоне положительной динамики прибыли и фонда оплаты труда. Небольшое сокращение поступлений по налогу на прибыль по сравнению с 2016 годом связано с решением о перераспределении 1 п.п. налога по основной ставке (что составит порядка 120 млрд. рублей) и 5% поступлений по налогу на прибыль в рамках СРП (более 6,3 млрд. рублей) в пользу федерального бюджета для дальнейшего направления на поддержку бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации через межбюджетные трансферты.

Одновременно ожидается сокращение объема расходов по отношению к ВВП с 11,8% в 2016 году до 11,1% в 2019 году.

Комитет обращает внимание, что при планировании объема расходных обязательств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации учитывались следующие факторы:

повышение оплаты труда работников в сфере образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания в соответствии с указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года;

завершение в 2017 году в субъектах Российской Федерации мероприятий по ликвидации аварийного жилья;

ежегодная индексация социально-значимых расходов на уровень инфляции.

Дефицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации будет постепенно сокращаться с 103,2 млрд. рублей в 2017 году до 71 млрд. рублей в 2019 году, составив 0,1% ВВП в 2017-2019 годах против 0,3% ВВП в 2016 году.

В 2017-2019 годах планируется предоставление из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов, объем которых в 2017 – 2018 годах составит 200,0 млрд. рублей, в 2019 году - 50,0 млрд. рублей.

Учитывая нестабильное состояние многих региональных бюджетов, комитет считает необходимым сохранить в федеральном бюджете на очередной финансовый год финансовую поддержку субъектов Российской Федерации в виде бюджетных кредитов в объеме не ниже бюджетных ассигнований, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете на 2016 год (310 млрд. рублей).

Реализация в 2017 – 2019 годах бюджетной политики в сфере межбюджетных отношений предполагает снижение объема межбюджетных трансфертов с 1,8% ВВП в 2016 году до 1,4% ВВП в 2019 году.

В системе межбюджетного регулирования усиливается роль дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, удельный вес которых увеличится практически до 55% в общем объеме межбюджетных трансфертов при значительном сокращении объема иных межбюджетных трансфертов до 2% в 2019 году. Увеличение объема дотаций (на 111,3 млрд. рублей) в 2017 году по сравнению с 2016 годом планируется за счет перераспределения доходов от налога на прибыль.

Объемы субсидий и субвенций практически остаются неизменными.

Предполагается предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации с поэтапным переходом на предоставление консолидированной субсидии в рамках одной соответствующей госпрограммы (подпрограммы).

Учитывая, что переход к консолидированной субсидии осуществляется Министерством финансов Российской Федерации в рамках нескольких бюджетных циклов, комитет считает необходимым завершить данный процесс.

Комитет отмечает, что проект Основных направлений был внесен практически одновременно (с разрывом в 1 неделю) с рассмотрением в Правительстве Российской Федерации проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов». Внесение проекта Основных направлений в такие сроки не оставляет возможности для качественной доработки документа до внесения проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период. В связи с этим представляется целесообразным законодательно установить сроки внесения проекта данного документа в Парламент.

Финансовая устойчивость пенсионной системы в 2017-2019 годах, также как и в предыдущие годы, обеспечивается за счет

перечисления в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации средств федерального бюджета в объемах, достаточных для выплаты страховой пенсии. Снижение зависимости бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации от трансфертов из федерального бюджета по-прежнему остается одной из основных задач бюджетной политики.

В 2017-2019 годах продлевается мораторий на взносы в накопительную составляющую системы обязательного пенсионного страхования (начиная с 2014 года, все поступления страховых взносов зачисляются в распределительную составляющую системы обязательного пенсионного страхования).

В рассматриваемом периоде, также как и в предыдущем 2016 году, индексация пенсий работающим пенсионерам не предусмотрена.

Объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджету Фонда на выплату материнского (семейного) капитала предусмотрен в 2017- 2019 годах с учетом сохранения размера материнского (семейного) капитала на уровне 2015 года (453,0 тыс. рублей). Индексация его размера с учетом уровня инфляции, также как и в 2016 году, не предусматривается.

Дотации из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования в федеральный бюджет не предусматриваются (в 2016 году - 91,2 млрд. рублей). Тем самым учтены рекомендации парламентских слушаний «О прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации до 2018 года и параметрах проекта федерального бюджета на 2016 год» в части недопустимости изъятия средств обязательного медицинского страхования в федеральный бюджет.

С 2017 года введен новый порядок финансового обеспечения высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу ОМС, оказываемой федеральными государственными

учреждениями, путем доведения средств напрямую из бюджета Фонда до федеральных государственных учреждений.

До настоящего времени не решена проблема высоких платежей на обязательное медицинское страхование неработающего населения, уплачиваемых из бюджетов субъектов Российской Федерации, для решения которой необходимо проведение сверки сведений о застрахованных лицах между Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и Федеральной налоговой службой, а также сверки территориальными фондами обязательного медицинского страхования сведений о неработающих застрахованных гражданах в целях выявления военнослужащих и приравненных к ним в организации медицинской помощи лиц и их исключения из территориального регистра застрахованных в системе обязательного медицинского страхования.

Неоднократно отмечалось несовершенство действующего порядка определения объема средств федерального бюджета, направляемых в бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации на оказание отдельным категориям граждан социальной помощи в части санаторно-курортного лечения, что приводит к снижению уровня социальной защищенности граждан, ежегодному снижению расходов на оказание государственной социальной помощи отдельным категориям граждан по санаторно-курортному лечению. До настоящего времени проблема не нашла своего урегулирования.

Учитывая изложенное, комитет поддерживает проект Основных направлений бюджетной политики Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов с учетом вышеизложенных замечаний и предложений.

Председатель комитета С. Н. Рябухин