

Об основных параметрах проекта Федерального бюджета на 2019 и плановый период 2020 и 2021 годов¹ (информационно-аналитический материал)

Представленный Правительством Российской Федерации проект федерального бюджета на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов должен обеспечить начало реализации задач, поставленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года и Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Особенностью представленного проекта федерального бюджета является то, что им предусмотрено выделение ассигнований на реализацию 12 национальных проектов и Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры. При этом национальные проекты должны стать инструментом, обеспечивающим решение стратегических задач развития экономики и социальной сферы.

Основной задачей бюджетной политики на среднесрочную перспективу считается расширение потенциала экономики в первую очередь за счет повышения инвестиционной активности и создания справедливой конкурентной среды².

Проект федерального бюджета сформирован на основе «базового» варианта прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов, который предполагает учет фактора продления антироссийской санкционной политики и ответных экономических мер со стороны России на протяжении всего прогнозного периода, а также отсутствие иных геополитических потрясений и экономических шоков³. Ожидается, что темп роста валового внутреннего продукта в 2019 году составит 1,3%, в 2020 – 2,0%, в 2021 – 3,1%⁴, то есть на уровне ниже среднемирового⁵. Такие темпы роста делают проблематичным достижение целей, поставленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 марта 2018 года и в Указе

¹ Данный материал основывается на материалах, поступивших в Государственную Думу Российской Федерации с проектом федерального закона № 556362-7 "О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов".

² Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов.

³ Пояснительная записка к проекту федерального закона № 556362-7 "О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов".

⁴ Пояснительная записка к проекту федерального закона № 556362-7 "О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов".

⁵ Предполагается, что мировой экономический рост замедлится с 3,7% в 2017 году до 3,2% к 2024 году. Пояснительная записка к проекту федерального закона № 556362-7 "О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов".

Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию поставлена цель по увеличению к середине следующего десятилетия ВВП на душу населения в полтора раза и вхождение в пятерку крупнейших экономик мира. В Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 №204 поставлена задача «обеспечения темпов экономического роста выше мировых».

Прогнозируется, что по итогам 2019 года инфляция составит 4,3%, что больше целевых параметров (не более 4%), установленных Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204. При этом отмечается, что одним из основных факторов роста цен будет повышение налога на добавленную стоимость⁶.

То есть предполагается, что представленный проект федерального бюджета не в полной мере будет обеспечивать достижение целевых показателей развития экономики, установленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года и в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

1. Прогнозируется общий объем доходов федерального бюджета на 2019 год - 19 969,3 млрд. рублей, на 2020 год - 20 218,6 млрд. рублей и на 2021 год - 20 978 млрд. рублей.

По отношению к ВВП доходы будут постепенно сокращаться с 18,9% ВВП в 2019 году до 17,7% ВВП в 2021 году.

Таблица 1. Доходы федерального бюджета на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов (млрд. рублей).

Наименование	2017 год (отчет)	2018 год (оценка)	2019 год			2020 год			2021 год	
			Закон № 362 –ФЗ	Законо- проект	Δ к закону, %	Закон № 362 –ФЗ	Законо- проект	Δ к закон у, %	Законо- проект	Δ к Законопрое- кту на 2020 год, %
1	2	3	4	5	6=5/4*100	7	8	9=8/7*100	10	11=10/8*100
Доходы, всего	15 088,9	18 747,5	15 554,6	19969,3	128,4	16 285,4	20 218,6	124,2	20 978	103,8
% к ВВП	16,4	18,5	15,1	18,9		14,8	18,3		17,7	

В 2019 - 2020 годах, по сравнению с предыдущим годом, прогнозируется рост доходов федерального бюджета - на 6,5%, 1,2% и 3,8%, соответственно.

⁶ Пояснительная записка к проекту федерального закона № 556362-7 "О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов".

Таблица 2. Структура доходов федерального бюджета на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов (млрд. рублей).

Показатель	2018 год (оценка)	Законопроект		
		2019 год	2020 год	2021 год
1	2	3	4	5
Нефтегазовые доходы	8 714,3	8 298,2	7 936,3	8 018,2
в %% к ВВП	8,6	7,8	7,2	6,8
Ненефтегазовые доходы	10 033,2	11 671,1	12 282,3	12 959,8
в %% к ВВП	9,9	11,0	11,1	10,9
Доля в общем объеме доходов, %	100,0	100,0	100,0	100,0
Нефтегазовые доходы	46,5	41,6	39,3	38,2
Ненефтегазовые доходы	53,5	58,4	60,7	61,8

Поступление **нефтегазовых доходов** на 2019 год прогнозируется⁷ в объеме 8298,2 млрд. рублей (7,8% к ВВП), из них базовые доходы составят – 4929,1 млрд. рублей, дополнительные нефтегазовые доходы – 3369,2 млрд. рублей. В 2020 и 2021 годах прогнозируемый объем нефтегазовых доходов составляет 7936,3 млрд. рублей (7,2% к ВВП) и 8018,2 млрд. рублей (6,8% к ВВП) из них базовые доходы соответственно составят – 5159,3 млрд. рублей и 5386,2 млрд. рублей, дополнительные нефтегазовые доходы – 2776,9 млрд. рублей и 2632,0 млрд. рублей. Базовые нефтегазовые доходы рассчитаны на основании базовой цены на нефть – 41,6, 42,4 и 43,3 долл. США за баррель в 2019 – 2021 годах соответственно. **Снижение нефтегазовых доходов по отношению к ВВП** связано с сокращением доли нефтегазового сектора на фоне отстающих темпов роста физических объемов добычи и экспорта данной продукции, а также ожидаемого возвращения мировых цен энергоносителей на структурно сбалансированный уровень при сохранении стабильного в реальном выражении курса рубля к доллару США.

В части **ненефтегазовых доходов** в 2019-2021 годах прогнозируется рост с 9,9% к ВВП в 2018 году до 10,9% к ВВП в 2021 году. Увеличение ненефтегазовых доходов связано с ростом поступлений основных внутренних налогов (НДС, налог на прибыль)⁸, а также в связи с ожидаемым улучшением экономической динамики, мерами, принимаемыми в части улучшения администрирования и увеличения собираемости.

⁷ В прогнозе доходов на 2019-2021 годы также учтено введение налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья и 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.

⁸ В основном за счет повышения с 1 января 2019 года ставки НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации с 18% до 20%, продления на 2021 год основной ставки налога на прибыль, зачисляемого в федеральный бюджет, в размере 3 процентов, и дополнительного зачисления в федеральный бюджет 50% налога на прибыль при выполнении соглашения о разделе прибыльной продукции по проекту «Сахалин-2».

Совокупный эффект от изменений, внесенных в законодательство Российской Федерации и нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, в доходах федерального бюджета в 2019 году составит 373,4 млрд. рублей, в 2020 году – 700,9 млрд. рублей, в 2021 году – 1604,3 млрд. рублей.

Таблица 3. Динамика доходов федерального бюджета в 2019-2021 годах (млрд. рублей).

Показатель	2018 год (оценка)	2019 год		2020 год		2021 год	
		Прогноз	Отклоне- ние	Прогноз	Отклоне- ние	Прогноз	Отклоне- ние
1	2	3	4=3-2	5	6=5-3	7	8=7-5
Доходы, всего	18 747,5	19 969,3	1 221,8	20 218,6	249,3	20 978,0	759,4
<i>в %% к ВВП</i>	<i>18,5</i>	<i>18,9</i>	<i>0,3</i>	<i>18,3</i>	<i>-0,6</i>	<i>17,7</i>	<i>-0,5</i>
<i>в том числе:</i>							
Нефтегазовые доходы*	8 714,3	8 298,2	-416,1	7 936,3	-362,0	8 018,2	82,0
<i>в %% к ВВП</i>	<i>8,6</i>	<i>7,8</i>	<i>-0,8</i>	<i>7,2</i>	<i>-0,7</i>	<i>6,8</i>	<i>-0,4</i>
из них базовые нефтегазовые доходы	4 699,4	4 929,1	229,7	5 159,3	230,3	5 386,2	226,9
Ненефтегазовые доходы	10 033,2	11 671,1	1 637,9	12 282,3	611,3	12 959,8	677,4
<i>в %% к ВВП</i>	<i>9,9</i>	<i>11,0</i>	<i>1,1</i>	<i>11,1</i>	<i>0,1</i>	<i>10,9</i>	<i>-0,1</i>
Связанные с внутренним производством	5 188,2	5 916,4	728,1	6 216,4	300,0	6 577,8	361,4
НДС	3 446,5	3 986,4	539,9	4 279,3	292,9	4 609,4	330,1
Акцизы	845,2	969,6	124,4	959,1	-10,6	948,8	-10,3
Налог на прибыль	896,5	960,3	63,9	978,0	17,7	1 019,7	41,7
Связанные с импортом	3 151,8	3 667,6	515,7	3 916,9	249,4	4 204,6	287,7
НДС	2 432,7	2 913,3	480,6	3 115,9	202,6	3 348,7	232,8
Акцизы	95,7	98,7	3,0	106,3	7,6	111,9	5,6
Ввозные пошлины	623,4	655,5	32,1	694,7	39,2	744,0	49,3
Прочее	1 693,1	2 087,2	394,0	2 149,0	61,9	2 177,4	28,3

*- состав нефтегазовых доходов с 2019 года дополняется акцизом на нефтяное сырье и НДС

Прогнозируемые на 2019 год доходы федерального бюджета превысят уточненную оценку поступлений на 2018 год на 1 221,8 млрд. рублей. Превышение прогноза доходов на 2020 год над прогнозом на 2019 год составит 249,3 млрд. рублей, а превышение прогноза на 2021 год над прогнозом на 2020 год – 759,4 млрд. рублей.

Поступление **налога на прибыль организаций**, подлежащего зачислению в федеральный бюджет, на 2019 год прогнозируется в сумме 960,3 млрд. рублей (0,91% к ВВП).

Сумма налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в федеральный бюджет по ставке 3% с учетом уровня собираемости (98,5%), прогнозируется в размере 527,8 млрд. рублей.

Поступления налога на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции прогнозируются в объеме 93,3 млрд. рублей. При этом учтены изменения законодательства Российской Федерации, согласно которым в федеральный бюджет дополнительно направляется 50% налога на прибыль при выполнении соглашений о разделе прибыльной продукции по проекту «Сахалин–2», с целью ее

последующего направления на проекты по развитию Дальневосточного федерального округа. Соответствующие перераспределяемые доходы составят 45,9 млрд. рублей в 2019 году, 41,8 млрд. рублей в 2020 году и 39,4 млрд. рублей в 2021 году.

Также прогнозируется поступление налога на прибыль организаций с доходов, полученных в виде процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам в сумме 55,1 млрд. рублей и в виде дивидендов и других видов доходов, облагаемых по ставкам, отличающимся от основной, в сумме 259,1 млрд. рублей.

В период 2019-2021 годов поступления по **налогу на добавленную стоимость** на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации будут увеличиваться и составят 3986,4 млрд. рублей в 2019 году (3,8% ВВП), 4279,3 млрд. в 2020 году (3,9% ВВП) и 4609,4 млрд. рублей в 2021 году (3,9% ВВП).

Основными факторами увеличения поступления НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации, будет рост ВВП в номинальном выражении, увеличение ставки НДС с 18% до 20% с 1 января 2019 года, рост дополнительных поступлений в результате проводимой работы по повышению качества администрирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, которые компенсируют снижение поступлений в результате увеличения вычетов, связанных с внешнеэкономической деятельностью, на фоне роста стоимостных показателей внешней торговли.

Прогнозируется снижение поступления акцизов на товары, производимые на территории Российской Федерации в результате передачи части акцизов в бюджеты субъектов Российской Федерации⁹.

Общий объем поступления **акцизов** по подакцизным товарам в федеральный бюджет составит в 2019 году 969,5 млрд. рублей (0,9% к ВВП), в 2020 году – 959,1 млрд. рублей (0,9% к ВВП), в 2020 году – 948,8 млрд. рублей (0,8% к ВВП).

Необходимо отметить, что в условиях достаточно последовательной, даже довольно жесткой оптимизации расходов, **бюджетный процесс пока не избавился от ряда недостатков бюджетного планирования и прогнозирования.** Что, в свою очередь, не лучшим образом сказывается на прозрачности бюджетной политики и не способствует повышению эффективности социально-экономической политики государства.

Так, прогнозирование доходов федерального бюджета до сих пор отличалось недостаточной точностью. Счетная палата

⁹ 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, норматив зачисления в региональные бюджеты акцизов на нефтепродукты будет постепенно увеличиваться, начиная с 2020 года, и к 2024 году будет доведен до 100 процентов.

Российской Федерации в своем заключении на отчет об исполнении федерального бюджета за 2017 год отмечает, что по итогам исполнения федерального бюджета уточненный прогноз поступления доходов по 73 видам доходов превышен на более чем 15%, в то же время по 63 видам доходов поступление составило менее 85% прогнозируемых сумм¹⁰.

Также Счетная палата Российской Федерации отмечает, что в 2017 году не в полном объеме исполнены предусмотренные уточненным прогнозом показатели объемов поступлений по ряду неналоговых доходов и использованы не все имевшиеся резервы дополнительных поступлений в федеральный бюджет. Среди них, в частности, мероприятия по сокращению теневого сектора экономики и, соответственно, расширение налоговой базы по налогу на добавленную стоимость; повышение качества администрирования НДС за счет эксплуатации автоматизированной системы контроля (АСК НДС-2)¹¹; сокращение неэффективных налоговых льгот и освобождений¹²; повышение качества управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния; улучшение качества таможенного контроля и организации единой системы таможенного контроля; меры по погашению задолженности по налогам, пошлинам и сборам¹³.

2. Профицит федерального бюджета прогнозируется на 2019 год в сумме 1932,1 млрд. рублей; на 2020 год – 1224,4 млрд. рублей и на 2021 год - 952 млрд. рублей.

¹⁰ Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2017 год (Утверждено Коллегией Счетной палаты РФ (протокол от 29 августа 2018 г. № 41К (1262)).

¹¹ Общая сумма дополнительно исчисленного НДС по результатам контрольной работы с использованием АСК НДС-2 составляет 92,7 млрд. рублей, а фактическое поступление - 50,1 млрд. рублей, то есть процент взыскания в 2017 году составил 54%. Прирост недоимки по НДС за счет мероприятий по АСК НДС-2 за 2017 год составляет 42,6 млрд. рублей.

¹² В результате предоставления различного рода освобождений от уплаты налоговых и таможенных платежей в бюджетную систему РФ в 2017 г. не поступило доходов на общую сумму 11 069,6 млрд. руб., в том числе налоговых платежей - на сумму 10 649,7 млрд. руб. (увеличение по сравнению с 2016 г. на 18,3%), таможенных платежей – на сумму 419,9 млрд. руб. (увеличение на 14,1%). Сумма предоставленных льгот (преференций) по налогу на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации, составила 10 332,8 млрд. рублей, налогу на добычу полезных ископаемых (за исключением НДС на нефть) - 18,4 млрд. рублей, водному налогу - 1,7 млрд. рублей. Необходимо отметить, что нормативным правовым актом не установлена методика оценки эффективности предоставляемых льгот. Отсутствие единых подходов к оценке эффективности применения льгот и освобождений не позволяет осуществлять комплексный анализ последствий их применения.

¹³ Совокупная задолженность по налогам, сборам, таможенным платежам, пеням и штрафам в бюджетную систему Российской Федерации и платежам в государственные внебюджетные фонды составила 2 167,4 млрд. рублей, в том числе по налогам и сборам, администрируемым ФНС России (включая задолженность по страховым взносам в сумме 522,7 млрд. рублей), - 2 120,0 млрд. рублей (97,8%), по уплате таможенных платежей, пеням и штрафам, администрируемым ФТС России, - 47,4 млрд. рублей (2,2%).

Таблица 4. Дефицит/профицит федерального бюджета на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов (млрд. рублей).

Наименование	2017 год (отчет)	2018 год (оценка)	2019 год			2020 год			2021 год	
			Закон № 362 –ФЗ	Законо- проект	Δ к закону, %	Закон № 362 –ФЗ	Законо- проект	Δ к закон у, %	Законо - проект	Δ к Законопрое кту на 2020 год, %
1	2	3	4	5	$6=5/4*100$	7	8	$9=8/7*100$	10	$11=10/8*100$
Дефицит (-) / Профицит (+)	-1 331,4	+1 323,0	-819,1	+1932,1		-869,8	+1 224,4		+952,0	77,8
%% к ВВП	1,4	1,3	0,8	1,8		0,8	1,1		0,8	
Ненефтегазовый дефицит	-7 303,3	-7 391,3	-6 066,6	-6 366,2	104,9	-6 310,2	-6 711,9	106,4	-7 066,3	105,3
%% к ВВП	7,9	-7,3	5,9	6,0		5,7	6,1		6,0	

Применение **нового бюджетного правила** позволит обеспечить выход на бездефицитный бюджет на первичном уровне (в условиях постоянных цен на нефть марки Юралс на уровне 40 долларов США за баррель в реальном выражении) в 2019 году. При этом ненефтегазовый дефицит федерального бюджета сократится с 7,9% в 2017 году до 6% ВВП в 2021 году.

В 2019-2021 годах согласно бюджетным правилам с учетом прогноза социально-экономического развития Российской Федерации не предполагается использование средств Фонда национального благосостояния на финансирование дефицита федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации.

3.1. Общий объем расходов федерального бюджета

Общий объем расходов федерального бюджета в 2019 году составит **18 037,3 млрд. рублей** (в 2018 году **17 424,5 млрд. рублей**¹⁴), в 2020 году – **18 994,3 млрд. рублей**, в 2021 году – **20 026 млрд. рублей**.¹⁵

Прогнозируется снижение общего объема расходов федерального бюджета с 17,2% ВВП в 2018 году до 16,9% ВВП к 2021 году¹⁶. То есть ожидается, что ВВП будет расти более высокими темпами, чем объем расходов федерального бюджета.

3.2. Национальные проекты

Основным инструментом достижения стратегических целей развития страны должны стать национальные проекты.

Особенностью национальных и входящих в их состав федеральных проектов (около 70) является наличие особой системы управления, предусматривающей ускоренные процедуры принятия управленческих решений и постоянное участие в проекте руководства Правительства Российской Федерации.

¹⁴ Пояснительная записка к проекту федерального закона № 556362-7 "О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов".

¹⁵ Проект федерального закона № 556362-7 "О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов".

¹⁶ Пояснительная записка к проекту федерального закона № 556362-7 "О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов".

Национальные проекты интегрированы в действующую систему государственных программ. Это обеспечивается наличием у них общего структурного элемента – федерального проекта: национальный проект состоит из совокупности федеральных проектов, которые включаются в подпрограммы соответствующих государственных программ. При этом федеральные проекты одного и того же национального проекта, в зависимости от его специфики, могут быть включены как в одну, так и в несколько государственных программ.

Таблица 5. Параметры финансового обеспечения национальных проектов, млрд. рублей¹⁷

Наименование проекта	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2019-2024
ВСЕГО	1 685,5	1 862,7	2 084,8	2 512,5	2 452,8	2 341,3	13 032,0
Демография	512,0	522,2	528,8	474,5	451,6	417,8	2 906,8
Здравоохранение	159,8	299,1	238,8	256,1	172,2	210,5	1 336,5
Образование	103,2	117,6	127,7	116,6	116,1	120,4	701,4
Жилье и городская среда	105,3	105,3	108,4	172,8	172,4	212,0	876,2
Экология	49,6	77,8	113,7	136,8	143,0	114,6	635,7
Безопасные и качественные автомобильные дороги	129,7	104,3	137,4	23,9	23,2	22,5	440,9
Производительность труда и поддержка занятости	7,1	6,9	6,9	7,4	7,1	8,3	43,7
Наука	35,2	41,4	53,5	80,4	97,9	91,4	399,7
Цифровая экономика Российской Федерации	107,9	128,7	177,9	258,3	217,0	218,9	1 108,7
Культура	12,7	13,6	16,7	19,9	21,0	16,1	100,0
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	57,3	32,5	46,8	94,9	91,4	72,6	395,4
Международная кооперация и экспорт	82,5	70,4	119,6	186,3	229,8	202,2	890,9
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	323,2	343,0	408,6	684,7	710,2	634,1	3 103,8

Объем финансовых ассигнований на реализацию национальных проектов и Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры в 2019 году должен составить 9% всех расходов федерального бюджета, в 2020 году – 9,8%, в 2021 году – 10,4%.

В Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов национальные проекты сгруппированы в три блока – экономика развития, человеческий капитал, комфортная среда.

¹⁷ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов.

Анализ распределения средств по национальным проектам показывает, что наиболее ресурсоёмкими являются два из них: национальный проект Демография (почти 30% всех ассигнований) и Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры (почти 20% всех ассигнований).

Практически такой же объем средств предполагается выделить на реализацию остальных 11 национальных проектов. Так, на реализацию проектов, входящих в блок Экономика развития, реализация которых будет непосредственно обеспечивать повышение технологического уровня экономики, предполагается выделить сравнительно небольшой объем средств. Это такие проекты, как Цифровая экономика Российской Федерации (около 6% всех ассигнований), Производительность труда и поддержка занятости (менее 0,5% всех ассигнований), Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы (около 3% всех ассигнований), Международная кооперация и экспорт (около 5% всех ассигнований). Такое распределение средств может существенно осложнить достижение поставленной в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации цели преодолеть существующее технологическое отставание¹⁸.

Необходимо отметить, что по 7 национальным проектам и по Комплексному плану модернизации и расширения магистральной инфраструктуры имеется нераспределенный резерв средств. При этом по 5 национальным проектам (Экология, Безопасные и качественные автомобильные дороги, Производительность труда и поддержка занятости, Цифровая экономика Российской Федерации, Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, Международная кооперация и экспорт) нераспределенный резерв составляет от 78,7% до 98,9% от объема ассигнований, предусмотренных на финансирование соответствующих проектов в 2019 – 2021 годах¹⁹. Такая доля нераспределенного резерва в общем объеме затрат свидетельствует о том, что по данным национальным проектам перечень проводимых мероприятий пока полностью не определен. Соответственно, возникают очевидные риски недостижения целей данных национальных проектов и возникновения в ближайшем будущем необходимости корректировки данных национальных проектов и, соответственно, объема бюджетных ассигнований на их реализацию.

¹⁸ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 01.03.2018.

¹⁹ Пояснительная записка к проекту федерального закона "О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов".

3.2. Государственные программы

Доля программных расходов федерального бюджета в 2019 – 2021 годах составит порядка 71% (в 2018 году – 56%). Рост доли программных расходов связан с утверждением в 2018 году государственной программы «Обеспечение обороноспособности страны» и отнесением отдельных расходов, ранее отражаемых в рамках непрограммной части федерального бюджета, к соответствующим государственным программам.

Программная часть расходов будет расти как по отношению к прогнозным показателям Федерального закона от 5 декабря 2017 года №362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», так и по отношению к показателям сводной бюджетной росписи на 2018 год (по состоянию на 1 сентября 2018 года).

Таблица 6. Группировка и финансирование государственных программ Российской Федерации по направлениям, млрд. рублей²⁰.

Программы по направлениям	2019	2020	2021
Расходы на реализацию госпрограмм, всего	13052,8	13582,8	13911,5
<i>в том числе</i>			
1. Новое качество жизни (12 программ)	3456,5	3754,3	3760,3
2. Инновационное развитие и модернизация экономики (18 программ), без закрытой части	2754,6	2892	3006
3. Обеспечение национальной безопасности (2 программы), без закрытой части	1401,2	1450,7	1498,9
4. Сбалансированное региональное развитие (6 программ)	1180,3	1146,7	1059,3
5. Эффективное государство (4 программы) без закрытой части	1696,2	1739	1874,6
Расходы на реализацию программ (закрытая часть)	2563,9	2600,2	2712,4

Однако пока не достигнута высокая **эффективность программно-целевого метода бюджетного планирования**. Точно оценить результативность реализации государственных программ мы пока не можем²¹. **Правительство Российской Федерации оценивает эффективность почти половины госпрограмм на уровне «ниже среднего»²².**

²⁰ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов».

²¹ Федеральный бюджет на 2017 г. содержит в своей структуре расходы по 40 государственным программам, на реализацию которых было предусмотрено 8,3 трлн. руб. По состоянию на 1 января 2018 г. расходы на реализацию госпрограмм исполнены на 96,8%. Однако адекватно оценить результативность такого вложения средств пока не представляется возможным. Общие требования к оценке эффективности реализации госпрограмм не установлены. Оценка, проводимая ответственными исполнителями, является субъективной и не позволяет реально оценить ход реализации госпрограмм (Заключение Счетной палаты РФ на отчет об исполнении федерального бюджета за 2017 г.).

²² По данным Правительства РФ, по итогам 2017 г. по 12 государственным программам работа ответственных исполнителей может быть признана удовлетворительной (уровень ниже среднего), при этом работа ответственных исполнителей по реализации 6 госпрограмм оценена как недостаточно эффективная. То есть по 18 программам оценка реализации ниже среднего //

В этой связи важно обеспечить **взаимную увязку всех программных инструментов**. В перспективе они должны быть **сопряжены с документами стратегического планирования**. На настоящий момент в Российской Федерации разработано большое количество различных программ и стратегий. Чтобы стать эффективным действенным инструментом бюджетной и экономической политики государства, все они должны быть **увязаны по целям, задачам, срокам и подкреплены надлежащими ресурсами**²³.

3.3. Фонд развития

В 2019 – 2021 годах одним из источников формирования бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение мероприятий государственных программ должен стать Фонд развития²⁴. Предусматривается, что в 2019 году за счет средств Фонда развития будут осуществлены расходы на сумму 436,9 млрд. рублей, в 2020 году – 582,8 млрд. рублей, в 2021 году – 612,9 млрд. рублей. Средства будут направляться на финансирование следующих направлений: международная кооперация и экспорт, экология, транспорт, цифровая экономика, социальные расходы, малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы²⁵.

3.4. В разрезе разделов функциональной классификации расходов федерального бюджета в 2019 - 2021 годах наиболее высокими продолжат оставаться расходы социальной направленности.

В 2019 году расходы по направлению «социальная политика» увеличиваются по сравнению как с уточненной росписью 2018 года, так и по отношению к прогнозным показателям на плановый период Федерального закона от 5 декабря 2017 года №362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» – с 4642,2 млрд. рублей и 4742,5 млрд. рублей соответственно до 4890,5 млрд. рублей. В 2020 - 2021 годах законопроектом по данному направлению запланированы расходы в объеме 4924,1 млрд. рублей и 4757,7 млрд. рублей соответственно. В общем объеме расходов доля расходов на «социальную политику» постепенно

Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ РФ по итогам 2017 г. Сайт Правительства РФ.

²³ 26 сентября 2018 года на 442 заседании Совета Федерации в рамках часа эксперта выступил Владимир Львович Квинт - заведующий кафедрой финансовой стратегии Московской школы экономики Московского государственного университета имени Ломоносова, доктор экономических наук, профессор, иностранный член Российской академии наук выступил на тему "Проблемы разработки и реализации национальной и региональных стратегий России".

²⁴ Согласно статье 179.5 Бюджетного кодекса Российской Федерации "Фонд развития" (введена Федеральным законом от 19.07.2018 № 222-ФЗ), Фонд развития - часть средств федерального бюджета, являющаяся источником формирования бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение мероприятий государственных программ в соответствии с порядком, устанавливаемым Правительством Российской Федерации.

²⁵ Приложение № 2 к пояснительной записке к проекту федерального закона № 556362-7 "О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов".

сокращается с 27,1% в 2019 году до 25% в 2021 году. **В процентах к ВВП расходы по направлению снижаются существенно – с 4,6% в 2018 году до 4% в 2021 году.**

Вырастет в 2019 году финансирование системы образования - расходы в 2019 году составят 829,2 млрд. рублей против 729,5 млрд. рублей в 2018 году. Расходы по разделу "образование" в 2020 году составят 847,1 млрд. рублей и в 2021 году – 881,3 млрд. рублей. Доля в общем объеме расходов вырастет с 4,2% в 2018 году до 4,6% в 2019 году и останется такой в прогнозируемый период.

Увеличатся расходы и на здравоохранение – на эти цели в 2019 году предусмотрено 653,2 млрд. рублей против 558,9 млрд. рублей в текущем году. В 2020 году расходы на здравоохранение составят 918,4 млрд. рублей. Запланирован рост доли расходов на здравоохранение в общей доле расходов федерального бюджета с 3,2% в 2018 году до 4,5% к 2021 году.

Расходы на национальную оборону в 2019 году снижаются с 3032,6 млрд. рублей в 2018 году (3% ВВП) до 2914,2 млрд. рублей в 2019 году (2,8% ВВП), а в 2021 году составят 3160,2 млрд. рублей (2,7% ВВП).

Расходы на национальную безопасность и правоохранительную деятельность вырастут в номинальном выражении с 2115,9 млрд. рублей в 2018 году до 2295,9 млрд. рублей в 2021 году, но снизятся в процентах к ВВП с 2,1% до 1,9% соответственно.

Расходы по направлению «общегосударственные вопросы» будут незначительно расти в 2019-2021 гг. в номинальном выражении, но сократятся в процентах к ВВП: 1392,2 млрд. рублей в 2018 году (1,4% ВВП) и 1539,9 млрд. рублей (1,3% к ВВП) в 2021 году.

Незначительно вырастут в номинальном выражении расходы по направлению «Национальная экономика» с 2437,5 млрд. рублей в 2018 году до 2813,8 млрд. рублей в 2021 году, но останутся неизменными в процентах к ВВП (2,4%).

Существенно, почти в два раза должны вырасти в 2019 году расходы на охрану окружающей среды – со 100 млрд. рублей в 2018 году до 197,1 млрд. рублей. В 2020 и 2021 годах предусмотрен дальнейший рост этих расходов до 230,9 млрд. рублей и 267,5 млрд. рублей соответственно.

В 2019 – 2021 годах предполагается постоянный рост расходов на обслуживание государственного и муниципального долга: с 824,3 млрд. рублей в 2018 году (0,8% ВВП и 4,8% доля в общем объеме расходов) до 852,1 млрд. рублей в 2019 году (0,8% ВВП и 4,7% доля в общем объеме расходов), 967,6 млрд. рублей в 2020 году (0,9% ВВП и 5,2% доля в общем объеме расходов) и 1095 млрд. рублей в 2021 году (0,9% ВВП и 5,8% доля в общем объеме расходов).

Таким образом, основные ресурсы федерального бюджета будут направлены на выполнение социальных обязательств и на

финансовое обеспечение задач в области национальной обороны и национальной безопасности и правоохранительной деятельности.

3.5. Пополнение фонда национального благосостояния

В 2019 – 2021 годах предусматривается направлять дополнительные нефтегазовые доходы на пополнение Фонда национального благосостояния. Объем этих средств должен составить в 2019 году – 3369,2 млрд. рублей, в 2020 году – 2776,9 млрд. рублей, в 2021 году – 2632 млрд. рублей. Расходы на пополнение Фонда национального благосостояния составят 18,7% всех расходов федерального бюджета в 2019 году, 14,6% в 2020 году и 13,1% в 2021 году.

4. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета направляются в бюджеты трех государственных внебюджетных фондов, а также бюджетам субъектов Российской Федерации.

4.1. Традиционно наиболее значительным является трансферт Пенсионному фонду Российской Федерации (ПФР).

Таблица 7. Межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на 2019-2021 годы, млрд. рублей.

	2018 год (оценка)	2019 год	2020 год	2021 год
Бюджету Пенсионного фонда РФ (ПФР), из них:	3 226,7	3 319,2	3 413,6	3 308,6
подраздел "Пенсионное обеспечение"	2 406,7	2 491,5	2 561,4	2 432,9
Бюджету Фонда социального страхования РФ (ФСС)	51,9	36,2	36,6	37,1
Бюджету Федерального фонда обязательного медицинского страхования РФ (ФФОМС)	32,2	79,0	244,2	269,3

Источник: пояснительная записка к проекту федерального закона № 556362-7 «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Пакет структурных изменений включает, в том числе, пенсионные изменения, направленные на ускоренный рост уровня пенсионного обеспечения. Эффект от реализации данных мер на среднесрочную перспективу должен выразиться в устойчивом росте собственных доходов бюджета ПФР в 2019-2021 годах (+7,3%, +5,4% и +7,3% соответственно)²⁶.

В то же время существенного снижения зависимости ПФР от трансфертов из федерального бюджета в ближайшем трехлетнем периоде не наблюдается. Объем бюджетных ассигнований на «Пенсионное обеспечение», направляемых в бюджет ПФР, составит в 2019 году 3 319,2 млрд. рублей (99,4% к уровню, утвержденному Законом № 362-ФЗ²⁷), в 2020 году 3 413,6 млрд. рублей (99,4%), в 2021

²⁶ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов.

²⁷ Федеральным законом от 5 декабря 2017 года № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

году 3 308,6 млрд. рублей (96,9% к показателям, установленным рассматриваемым законопроектом на 2020 год).

Бюджетные ассигнования в целях осуществления обязательств государства по выплате пенсий предусматриваются на пенсионное обеспечение в 2019 году в объеме 2 491,5 млрд. рублей, что составляет 98,7% к уровню, утвержденному Законом № 362-ФЗ, в 2020 году – 2 561,4 млрд. рублей (97,5%), в 2021 году – 2 432,9 млрд. рублей (95% к показателям, установленным рассматриваемым законопроектом на 2020 год).

При формировании доходов бюджета ПФР учтено продление «моратория» на 2021 год на направление страховых взносов на финансирование накопительной пенсии.

На 2019-2021 годы индексация страховых пенсий неработающих пенсионеров предусмотрена с 1 января в размере в 2019 году на 7,05%, в 2020 году на 6,6%, в 2021 году на 6,3%. Это позволит обеспечить прирост уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции.

4.2. Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации

Планируется, что реализация политики в сфере межбюджетных отношений позволит стабилизировать дефицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в пределах 0,1% ВВП.

Таблица 8. Основные параметры консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2018-2021 годах, млрд. рублей.

Показатель	2018	2019	2020	2021
Доходы	11 651,5	12 338,5	12 980,2	13 605,8
%% ВВП	11,5	11,7	11,7	11,5
Собственные налоговые и неналоговые доходы	9 931,9	10 243,2	10 826,3	11 591,9
%% ВВП	9,8	9,7	9,8	9,8
Межбюджетные трансферты	1 719,6	2 095,3	2 153,9	2 013,9
%% ВВП	1,7	2,0	1,9	1,7
Расходы	11 670,2	12 495,2	13 099,2	13 638,6
%% ВВП	11,5	11,8	11,8	11,5
Дефицит	-18,7	-156,6	-119,0	-32,8
%% ВВП	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1

Источник: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов.

Реализация национальных проектов потребует настройки межбюджетных отношений. Формирование федеральных проектов проводится с учетом включения в них механизмов координации с регионами и муниципальными образованиями. В федеральных проектах будут установлены целевые показатели в разрезе субъектов Федерации. Эти показатели затем будут отражены в соглашениях о предоставлении финансовой поддержки бюджетам регионов.

Предполагается принятие мер по расширению доходной базы регионов²⁸:

- пролонгация до 2024 года решения по централизации в федеральном бюджете доходов от 1% ставки налога на прибыль организаций;

- поэтапная передача с федерального на региональный уровень доходов от уплаты акцизов на нефтепродукты с учетом необходимости решения задачи по поддержке транспортной инфраструктуры городских агломераций;

- рассмотрение вопроса о частичной передаче с федерального на региональный уровень акцизов на крепкий алкоголь;

- расширение применения механизма «двух ключей»;

- ограничение прав регионов с 2023 года устанавливать для отдельных категорий налогоплательщиков пониженные налоговые ставки по налогу на прибыль организаций.

В 2019 и 2020 годах предусмотрено увеличение объема выделяемых региональным бюджетам межбюджетных трансфертов в номинальном выражении. Однако в реальном выражении, по отношению к ВВП, их величина сокращается с 2% в 2019 году до 1,7% в 2021 году.

Таблица 9. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в 2018-2021 гг., млрд. рублей.

Показатель	2018*	2019	2020	2021
Межбюджетные трансферты	1 719,6	2 095,3	2 153,9	2 013,9
%% ВВП	1,7	2,0	1,9	1,7
Дотации	832,0	887,7	875,1	893,4
в % к МБТ (всего)	48,4	42,4	40,6	44,4
Субсидии	397,0	569,2	626,5	481,8
в % к МБТ (всего)	23,1	27,2	29,1	23,9
Субвенции	309,3	376,6	388,7	394,1
в % к МБТ (всего)	18,0	18,0	18,0	19,6
иные трансферты	181,4	261,8	263,6	244,5
в % к МБТ (всего)	10,5	12,5	12,2	12,1

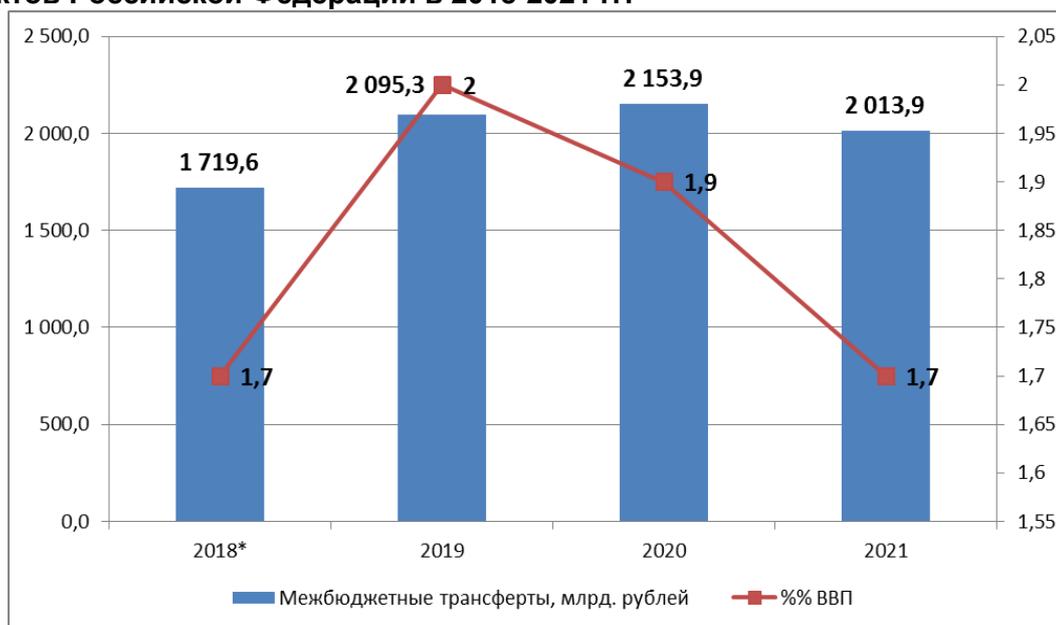
*в соответствии с Федеральным законом от 5 декабря 2017 года № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

Следует также учитывать, что, согласно показателям сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2018 года, объем межбюджетных трансфертов в 2018 году (оценка) составит 1 956,2 млрд. рублей²⁹, что больше 1 719,6 млрд. рублей, установленных бюджетом на 2018 год. Поэтому увеличение размера трансфертов в 2019 году по отношению к 2018 году, по всей видимости, будет не столь существенным.

²⁸ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов.

²⁹ Пояснительная записка к проекту федерального закона № 556362-7 «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Рисунок 1. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в 2018-2021 гг.



Ведущую роль в системе межбюджетного регулирования сохранят дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности составит в 2019 году 675,3 млрд. рублей, в 2020 году – 679,2 млрд. рублей, в 2021 году – 690,2 млрд. рублей. Их предоставление учитывает результаты инвентаризации расходных обязательств субъектов Федерации и органов местного самоуправления по итогам 2017 года и сопровождается подписанием соглашений между субъектами Федерации и Минфином России, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных региональных финансов.

Предоставление субсидий и иных межбюджетных трансфертов предполагается осуществлять с учетом необходимости сокращения их количества.

Субвенции будут проиндексированы с учетом уровня ожидаемой инфляции.

5. В 2019 - 2021 годах ожидается рост объема государственного долга Российской Федерации. По итогам 2019 года объем государственного долга Российской Федерации составит 15 734,1 млрд. рублей, 2020 года – 17 618,9 млрд. рублей и 2021 года – 19 523,6 млрд. рублей.

Таблица 10. Объем государственного долга Российской Федерации в 2019-2021 годах (млрд. рублей).

Показатели	2017 год (отчет)	2018 год (оценка)	2019 год			2020 год			2021 год	
			Закон № 362-ФЗ	Законо- проект	Δ к закону , %	Закон № 362-ФЗ	Законо- проект	Δ к закон у, %	Законо- проект	Δ к законопр оекту на 2020 год, %
1	2	3	4	5	6=5/4* 100	7	8	9=8/7 *100	10	11=10/8* 100
Объем государственного долга РФ, всего	11 559,7	13 761,1	16 359,8	15 734,1	96,2	17 651,6	17 618,9	99,8	19 523,6	110,8
%% к ВВП	12,6	13,6	15,8	14,9		16,0	15,9		16,5	
<i>в том числе:</i>										
Объем государственного внутреннего долга РФ	8 689,6	9 821,3	11 416,1	11 612,8	101,7	12 701,2	13 500,0	106,3	15 176,3	112,4
%% к общему объему	75,2	71,4	69,8	73,8		72,0	76,6		77,7	
<i>из них:</i>										
по государственным гарантиям РФ	1 442,5	1 896,7	2 424,3	1 926,7	79,5	2 473,3	1 956,7	79,1	1 986,7	101,5
%% к общему объему	12,5	13,8	14,8	12,2		14,0	11,1		10,2	
Объем государственного внешнего долга РФ	2 870,1	3 939,8	4 943,7	4 121,3	83,4	4 950,4	4 118,8	83,2	4 347,3	105,5
%% к общему объему	24,8	28,6	30,2	26,2		28,0	23,4		22,3	
<i>из них:</i>										
по государственным гарантиям РФ	596,6	1 459,7	2 343,9	1 597,8	68,2	2 471,7	1 714,2	69,4	1 785,6	104,2
%% к общему объему	5,2	10,6	14,3	10,2		14,0	9,7		9,1	

В общем объеме государственного долга Российской Федерации в последние годы преобладает государственный внутренний долг в связи с преимущественным выпуском государственных ценных бумаг, выраженных в валюте Российской Федерации. Такое соотношение сохранится и в прогнозируемом периоде. В общем объеме государственного долга Российской Федерации доля внутреннего долга составит 73,8% в 2019 году, 76,6% в 2020 году и 77,7% в 2021 году. В предстоящем периоде общий объем государственного долга Российской Федерации сохранится на безопасном уровне (менее 20% ВВП).

Бюджетные ассигнования по разделу «**Обслуживание государственного и муниципального долга**» в 2019 году составят 852,1 млрд. рублей, в 2020 году – 967,6 млрд. рублей и в 2021 году – 1095 млрд. рублей. По отношению к объему ВВП соответствующего года доля расходов составит в 2019 году – 0,8%, в 2020 и 2021 годах – 0,9 %.

Увеличение расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации в 2021 году связано с планируемым ростом государственного долга Российской Федерации.

Основной объем бюджетных ассигнований на обслуживание государственного внутреннего долга Российской Федерации в 2019–

2021 годах будет приходиться на облигации федерального займа с постоянным купонным доходом и облигации федерального займа с переменным купонным доходом.

Расходные обязательства Российской Федерации по обслуживанию государственного внешнего долга Российской Федерации определяются на основании международных договоров и соглашений, оригинальных графиков платежей иностранным кредиторам в соответствии с двусторонними соглашениями, условий выпуска и объемов выпуска государственных ценных бумаг.

Исп.: Славянская В.П., тел.: 8 (495) 697-57-21;
Никологорский Д.Ю., тел. 8(495) 697-61-85;
Гуринов С.Н., тел. 8 (495) 697-98-23.