

О Проекте основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов

Министерством финансов Российской Федерации разработан Проект Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов (далее – Проект основных направлений, Проект). По результатам анализа данного документа можно отметить следующее.

1. При описании внешних условий реализации бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики отмечается, что ожидается сохранение темпов роста мировой экономики около 3,5% в год. При этом предполагается, что в соответствии с базовым прогнозом социально-экономического развития темп роста экономики России в 2019 году составит 1,4%, а в 2020 году – 2%, в 2021 году – 3,1%. **То есть сохраняется существенное отставание темпа роста российской экономики от мировой.** Такие темпы роста делают проблематичным достижение поставленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию целей – увеличение к середине следующего десятилетия ВВП на душу населения в полтора раза и входение в пятерку крупнейших экономик мира¹. В Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» поставлена задача «обеспечения темпов экономического роста выше мировых».

2. Предполагается, 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 в Проекте основных направлений предполагается, что одним из основных факторов роста цен будет повышение налога на добавленную стоимость.

То есть предполагается, что при реализации базового прогноза социально-экономического развития целевые показатели развития экономики, установленные в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 марта 2018 года и в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 выполняться не будут.

3. В Проекте основных направлений предполагается **сохранение заниженного курса рубля** (63,4 рублей за доллар США в 2019 году, 63,8 – в 2020 году и 64,0 – в 2021 году). Сохранение заниженного курса рубля приведет к сохранению высокого уровня внутренних цен на импортируемые товары и услуги, в том числе инвестиционного характера. Так, Проектом предполагается рост импорта товаров с 289,6 млрд. долл. США в 2019 году до 325,3 млрд. долл. США в 2021 году. Это может

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 01.03.2018.

затруднить реализацию инвестиционных проектов, предполагающих приобретение импортного оборудования и технологий. Кроме того, возможен рост внутренних цен на экспортные товары и продукцию из них (например, рост внутренних цен на нефть стал одним из существенных факторов стремительного роста цен на бензин в первой половине текущего года).

При этом поддержание заниженного курса рубля предполагается осуществлять за счет направления дополнительных нефтегазовых доходов на приобретение валюты. В 2019 году на эти цели предполагается направить 3,42 трлн. рублей, в 2020 году – 2,74 трлн. рублей, в 2021 году – 2,36 трлн. рублей. Данная статья расходов составляет 17,2% от всех доходов бюджета в 2019 году, 13,7% - в 2020 году и 11,5% - в 2021 году.

4. В Проекте основных направлений предполагается, что в 2019 – 2021 годах федеральный бюджет будет профицитным (в 2019 году профицит должен составить 1,95 трлн. рублей, в 2020 году – 1,15 трлн. рублей, в 2021 году – 0,66 трлн. рублей). Но, при этом, величина профицита бюджета должна быть значительно меньше, чем объем дополнительных нефтегазовых доходов, направляемых на приобретение валюты. **В результате возникает «искусственный» дефицит бюджета**, то есть дефицит тех средств, которые могут быть направлены на финансирование расходов бюджета, кроме отчислений в Фонд национального благосостояния. Объем такого дефицита в 2019 – 2021 годах составляет 0,59 трлн. рублей в год (первичный структурный баланс при базовой цене на нефть). Для покрытия данного дефицита возникает необходимость увеличения объема государственного долга.

5. В 2019 году должна быть начата реализация **национальных проектов**. В этой связи особенности финансового обеспечения расходов федерального бюджета на предстоящий период увязаны с данными вопросами. Между тем из проекта основных направлений не очевидно, какой объем средств в 2019 – 2021 годах предполагается выделить из федерального бюджета на финансирование данных проектов. Так, можно предположить, что на данные задачи предусмотрены «Дополнительные бюджетные ассигнования» (см. Таблицу 1).

Необходимо отметить, что, в соответствии с перечнем поручений Председателя Правительства Российской Федерации от 22.05.2018 № ДМ-П13-2858 подготовка планов мероприятий по реализации национальных проектов должна быть завершена к 1 октября 2018 года.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период должен быть внесен в Государственную Думу не позднее 1 октября текущего года². Таким образом, возникают риски, что в проекте федерального бюджета на 2019

² Пункт 1 статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ.

год и плановый период не будут в полной мере учтены затраты, необходимые для финансирования национальных проектов.

Кроме того, в настоящее время не решен вопрос о том, какие конкретные дополнительные задачи и полномочия и в каком объеме будут возложены на субъекты Российской Федерации в целях реализации национальных проектов (программ). И как будет обеспечена сбалансированность бюджетов субъектов Российской Федерации с учётом объёмов расходных обязательств по финансовому обеспечению мероприятий национальных проектов (программ). В проекте основных направлений информация об этом отсутствует.

При этом **общий объем расходов федерального бюджета** в предстоящий трехлетний период будет расти замедляющимися темпами: в 2019 году вырастет на 7,9% к 2018 году, в 2020 году – на 5,5%, в 2021 году – на 5,4% соответственно. При планируемой инфляции 4,3% в 2019 году, 3,8% в 2020 году и 4% в 2021 году.

Таблица 1. Расходы федерального бюджета в 2018-2021 гг., млрд. рублей.

Показатель	2018	2019	2020	2021
Всего	16 591	17 897	18 873	19 890
Дополнительные бюджетные ассигнования	-	1 169,5	1 247,1	1 474,1
Условно утвержденные расходы	-	-	471,8	994,5

6. В Проекте основных направлений планируется постоянный рост объема государственного долга. Он должен вырасти с 14,11 трлн. рублей в 2018 году (14% ВВП) до 19,86 трлн. рублей в 2021 году (16,6% ВВП). Такой рост объема долга приведет к существенному росту затрат на его обслуживание и не будет способствовать устойчивости федерального бюджета и финансовой системы страны (хотя в проекте основных направлений и отмечается, что уровень государственного долга сохраняется на экономически безопасном уровне).

Поэтому представляется целесообразным рассмотреть вопрос о предоставлении Правительству Российской Федерации права сократить объем дополнительных нефтегазовых доходов, направляемых на пополнение Фонда национального благосостояния, до размера профицита бюджета. Это позволит избежать увеличения объема государственного долга.

Предполагается, что большую часть государственного долга (от 74,4% до 78,4%) будет составлять внутренний долг, причем доля внутреннего долга будет постоянно расти. Это может несколько снизить риски, возникающие в связи с ростом объема государственного долга.

7. В Проекте основных направлений предполагается, что в 2019 – 2021 годах будет постоянно расти объем эмиссии государственных ценных бумаг, реализуемых на внутреннем рынке. Необходимо отметить, что увеличение объема эмиссии государственных ценных бумаг может привести к оттоку в этот сектор средств частных инвесторов и

граждан, которые могли бы быть использованы для финансирования развития экономики. В Проекте основных направлений отмечается, что средства, полученные в результате увеличения государственного долга, будут направляться «на создание новых активов, на капитальные вложения, на создание и стимулирование экономики, а не на текущее потребление».

8. В Проекте основных направлений в числе системных мер налоговой политики предусматривается долгосрочная фиксация налоговых условий (6 лет) для делового сообщества, которая в свою очередь содержит:

- повышение основной ставки НДС с 18% до 20%³. В целях минимизации влияния повышения ставки НДС на социально незащищенные группы граждан планируется сохранить льготные ставки НДС на основные социально значимые товары и услуги;

- фиксация на постоянной основе ставки страховых взносов на уровне 30%.

Также предполагается **обеспечить стабильность и предсказуемость неналоговых (квази-налоговых) платежей.**

В то же время следует отметить, что проблема обязательных неналоговых платежей не решена до сих пор⁴. Их количество составляет несколько десятков и продолжает расти. На сегодняшний день в реестр внесено около 80 таких платежей и, по некоторым оценкам, их совокупный размер превышает 1 трлн. рублей⁵. Ситуация усугубляется бессистемным и непредсказуемым характером их введения. Администрирование осуществляют разные структуры в разное время по разным ставкам и правилам. В настоящее время Правительством Российской Федерации формируется экспертная рабочая группа по неналоговым платежам предпринимателей. В нее будут входить представители органов власти, научных кругов, бизнеса. Будут участвовать и представители от Совета Федерации. Необходимо максимально задействовать экспертный потенциал и в сжатые сроки подготовить предложения по данному вопросу.

9. В качестве стимулирующих мер налоговой политики предлагается: отмена налога на движимое имущество; ускоренное

³ Проект закона 489169-7 «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации, статью 9 Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (об изменении налоговой ставки налога на добавленную стоимость и тарифа страховых взносов на обязательное пенсионное страхование). Принят в первом чтении 03.07.2018.

⁴ Стенограмма совещания в Совете Федерации по вопросам правового закрепления обязательных платежей для субъектов предпринимательской деятельности. 6 февраля 2018 года.

⁵ По оценке Торгово-промышленной палаты РФ, в 2015 году совокупный размер неналоговых обязательных платежей приближался к 700 млрд. рублей, в 2017 году - превысил 1 трлн. рублей. // ФНС выступила против включения неналоговых платежей в Налоговый кодекс. Интернет-ресурс РБК, 6 февраля 2018 года.

возмещения НДС экспортерам⁶; совершенствование регулирования инвестиционного налогового вычета по налогу на прибыль организаций (в том числе: снятие ограничений на его применение участниками **консолидированных групп налогоплательщиков** (далее – КГН); расширение сферы его применения в части компенсации затрат налогоплательщиков, осуществляющих строительство объектов коммунальной, транспортной и социальной инфраструктур в рамках договора о комплексном освоении территории); установление пониженных тарифов страховых взносов резидентам территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) в Дальневосточном федеральном округе и резидентам Свободного порта Владивосток.

Следует отметить, что в связи с передачей⁷ с 1 января 2018 года субъектам Российской Федерации права управления льготой по движимому имуществу⁸ (в случае принятия соответствующего закона субъекта Российской Федерации), подавляющее большинство регионов приняло решение об ее отмене⁹. Решение о сохранении льготы было принято отдельными регионами¹⁰. Таким образом, передача управления указанной льготой на региональный уровень приводила к ее отмене, что в краткосрочной перспективе увеличивало поступление налоговых доходов субъектов Российской Федерации¹¹, однако ухудшало финансовое состояние субъектов производственной сферы и в долгосрочной перспективе должно было негативно сказаться на развитии территорий.

Федеральный закон от 27.11.2017 № 335-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» оставил в силе дату (1 января 2018 года) передачи субъектам РФ права на установление или отмену льготы по движимому имуществу. Но одновременно ограничил на 2018 год верхний предел ставки налога на имущество организаций до уровня 1,1% (сейчас 2,2%), что сокращало потенциально возможные к получению доходы региона по налогу на имущество организаций.

Исключение движимого имущества из объектов обложения налогом на имущество организаций создаст стимулы для ускоренного внедрения и развития технологий отечественной промышленности, но приведет к потерям региональных бюджетов и необходимости их компенсации из федерального бюджета.

⁶ Путём снижения пороговых значений сумм, уплаченных предприятием за три года налогов с 7 до 2 млрд. рублей.

⁷ Федеральный закон от 30.11.2016 № 401-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁸ Пункт 25 статьи 381 части второй Налогового кодекса Российской Федерации

⁹ Об этом также свидетельствуют выступления глав регионов в рамках парламентских слушаний в Совете Федерации на тему «О параметрах проекта федерального бюджета на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» 2 октября 2017 года.

¹⁰ Например, Республика Татарстан, Московская область, Нижегородская область.

¹¹ По оценке Минфина РФ, отмена льготы может дать региональным бюджетам дополнительно около 130-150 млрд. рублей. «Минэкономразвития предложило отменить налог на движимое имущество». Ведомости от 5 августа 2017 года (Интернет-версия).

10. Отраслевые меры налоговой политики содержат следующие предложения:

- введение налога на добавленный доход (далее – НДС) в нефтяной отрасли¹² (будет осуществляться в тестовом режиме на отдельных участках недр);

- завершение нефтегазового налогового маневра¹³.

Применение НДС стимулирует освоение новых месторождений и добычу трудноизвлекаемых ресурсов углеводородного сырья, поскольку налог может не взиматься вплоть до полной окупаемости капитальных затрат. НДС позволяет учитывать горно-геологические, географо-климатические и экономические условия разработки месторождений углеводородного сырья в механизме признания затрат при расчете налоговой базы и более равномерно распределить налоговую нагрузку по стадиям проекта. Существует мнение, что НДС позволит избежать форсирования добычи в первые годы разработки месторождений углеводородного сырья с целью освобождения от налогообложения максимально возможного объема углеводородов, что приведет к более рациональному недропользованию.

И что не менее важно, НДС позволит, в том числе, уйти от многочисленных льгот и освобождений, установленных в целях исчисления НДС, накопившихся в Налоговом кодексе РФ к сегодняшнему дню, что соответствует проводимой налоговой политике государства по их сокращению.

По оценке Минфина России, из-за того, что совокупная величина экспортной пошлины на нефтепродукты, то есть цена на продукты переработки нефти, ниже, чем на сырую нефть, государственная поддержка нефтеперерабатывающим заводам (НПЗ), так называемая таможенная субсидия, составляет ежегодно около 1 трлн. рублей; и в период с 2005 по 2017 год общий размер такого рода поддержки

¹² Федеральный закон «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (№ 325651-7), Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 3-1 и 35 Закона Российской Федерации "О таможенном тарифе" (об освобождении в отдельных случаях от вывозных таможенных пошлин нефти сырой, нефтегазоконденсатной смеси и об уточнении применения предельной ставки вывозной таможенной пошлины на нефть сырую) (№ 325232-7). Законы одобрены Советом Федерации 13.07.2018. Цель введения НДС – перенос фискальной нагрузки при разработке месторождений на более поздние этапы их разработки.

¹³ Проекты законов № 493989-7 «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части завершения «налогового маневра» в нефтегазовой отрасли), № 493997-7 «О внесении изменений в статью 31 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе» и признании утратившими силу Федерального закона «О внесении изменения в статью 31 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе» и отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (о последовательном снижении ставок вывозных таможенных пошлин на нефть сырую, начиная с 2019 года). Принят в первом чтении 05.07.2018. Налоговый маневр планируется завершить в течение 5 лет. Постепенная отмена экспортных пошлин и увеличение внутреннего налогообложения по налогу на добычу полезных ископаемых с компенсацией в виде отрицательного акциза на нефть для отечественных нефтеперерабатывающих заводов должна решить задачи: стимулирование модернизации сферы нефтепереработки; постепенный переход к единому энергетическому рынку на территории ЕАЭС; создание механизма недопущения роста цен на бензин и дизель на внутреннем рынке при изменении цен на мировых рынках.

отечественной нефтяной переработки достиг 11,2 трлн. рублей¹⁴.

Завершающий этап налогового маневра предусматривает поэтапное снижение¹⁵ экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты с действующих 30% до нуля к 2024 году¹⁶ с одновременным увеличением НДС. Что приведет к постепенному переходу к исключительно рентному налогообложению и перевод неявных субсидий в явные с настройкой механизмов повышения их эффективности.

11. В числе мер по выравниванию конкурентной среды запланированы:

- дальнейшее совершенствование подходов к налогообложению объектов недвижимого имущества исходя из их кадастровой стоимости, в частности уточнение порядка исчисления налога на имущество физических лиц с коэффициентом, ограничивающим ежегодное увеличение суммы налога;

- сокращение теневого сектора за счёт введения нового специального налогового режима - налог на профессиональный доход¹⁷;

- расширение перечня видов предпринимательской деятельности, в отношении которых применяется патентная система налогообложения, за счет включения в него видов деятельности, связанных с растениеводством и животноводством, а также услуг, связанных с этими видами деятельности¹⁸.

Совет Федерации неоднократно отмечал важность решения проблемы **самозанятых**¹⁹.

¹⁴ Статья «Комитет рекомендовал Госдуме поддержать завершение налогового маневра» // Информационное агентство «Регнум», 2.07.2018.

¹⁵ Планируется поэтапно, в течение шести лет, заменять по 5% в год экспортную пошлину на нефть повышением НДС.

¹⁶ Одной из целей является обнуление экспортной пошлины, чтобы к моменту введения единых рынков нефти и нефтепродуктов в Евразийском экономическом союзе (с 1 января 2025 года) были единые, равные условия функционирования рынков нефти и нефтепродуктов внутри Евразийского экономического союза.

¹⁷ Целью введения нового налога являются вовлечение в легальную деятельность самозанятых граждан.

¹⁸ Законопроект № 483530-7 «О внесении изменений в статьи 346-43 и 346-45 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (в части расширения видов предпринимательской деятельности, в отношении которых может применяться патентная система налогообложения). Внесен в Госдуму 18.06.2018.

¹⁹ В Совете Федерации была проведена аналитическая работа по данной теме. На мероприятиях, проводимых в палате, обсуждались вопросы налогообложения, правового регулирования деятельности самозанятых, снижения высоких платежей по обязательному медицинскому страхованию неработающего населения. «Круглые столы» на тему «О правовом регулировании деятельности физических лиц, оказывающих отдельные виды услуг без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя» (17.04.2018), «О правовом регулировании деятельности физических лиц, оказывающих отдельные виды услуг без регистрации в качестве индивидуальных предпринимателей» (11.12.2017).

Совет Федерации предоставил Правительству Российской Федерации свои рекомендации о первоочередных задачах в этой области, среди них, в частности:

- установить упрощенный порядок регистрации указанной категории физических лиц;
- разработать проект федерального закона о внесении изменений в Налоговый кодекс, предусматривающий предоставление физическим лицам, оказывающим отдельные виды услуг без регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, возможности уплатить налог на доходы физических лиц, зарегистрироваться, в льготном режиме получить патент;

12. В части мер в области администрирования налогов предлагается, в том числе:

- дальнейшая цифровизация налогового администрирования;
- повышение собираемости зарплатных налогов, а также создание единой информационной среды налоговых и таможенных органов;

- продление моратория на создание новых КГН и отказ от института КГН (с ограничением срока действия такого института до 2023 года) и отмена контроля за трансфертным ценообразованием при его сохранении только в случае повышенных рисков ущерба для бюджетной системы, в особенности для бюджетов субъектов Российской Федерации.

Совет Федерации считает решение о продлении моратория на открытие новых **консолидированных групп налогоплательщиков** обязательным²⁰ и поддерживает предложение Министерства финансов РФ **об отказе от института КГН к 2023 году**²¹, однако считает необходимым на оставшиеся пять лет пересмотреть критерии распределения налога на прибыль²² и законодательно закрепить ограничения на реорганизацию внутри КГН²³.

13. Для обеспечения дополнительными доходами бюджетов субъектов Российской Федерации предусмотрен ряд мер.

При этом снижение ставки **акцизов на автомобильный бензин и дизельное топливо** во втором полугодии текущего года приведет к выпадающим доходам бюджетов субъектов Российской Федерации и снижению объема региональных дорожных фондов. Необходимо отметить, что 13.07.2018 Советом Федерации одобрен Федеральный закон (законопроект № 440141-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 4 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»), который меняет в пользу регионов

- сопоставить данные Федерального фонда обязательного медицинского страхования о лицах, за которых производятся выплаты за счет бюджетов субъектов Российской Федерации, как за неработающих граждан, с данными Федеральной налоговой службы о лицах, имеющих в собственности имущество, подлежащее налогообложению. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 14 декабря 2016 года № 571-СФ; Рекомендации «круглого стола» на тему «О правовом регулировании деятельности физических лиц, оказывающих отдельные виды услуг без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя» от 17 апреля 2018 года.

²⁰ Действовал до 31 декабря 2017 года.

²¹ Из выступления А.Г. Силуанова на правительственном часе в Совете Федерации. // Стенограмма 437-го заседания Совета Федерации 20 июня 2018 года.

²² В соответствии с п.6 ст.288 Налогового кодекса Российской Федерации, критериями распределения налога на прибыль организаций между участниками КГН являются остаточная стоимость основных фондов и среднесписочная численность работников либо расходы на оплату труда.

Необходимо включить в состав критериев показатель «доля прибыли», полученная участниками КГН по месту осуществления деятельности и исключить из состава показатель «остаточная стоимость основных фондов».

²³ Отсутствие такого ограничения в законодательстве приводит к образованию новых юридических лиц-участников КГН.

установленные временно нормативы зачисления в бюджеты бюджетной системы акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей²⁴. Мера направлена на сохранение сбалансированности региональных бюджетов.

В планах Правительства Российской Федерации полная передача акцизов на нефтепродукты на региональный уровень в течение ближайших шести лет²⁵.

Формулировка о частичной передаче акцизов на алкоголь не дает ответов на вопрос, что предлагается для такой передачи в регионы.

Существенным ресурсом увеличения налоговых доходов бюджетов всех уровней является оптимизация системы **налоговых льгот**.

По оценке Минфина России, ежегодная «стоимость» льгот федерального бюджета за период 2014-2017 годов составила порядка 2,3 трлн. рублей²⁶. Ожидается, что в 2020 году эта цифра вырастет до 2,9 трлн. рублей. Регионы в результате применения льгот недосчитывались ежегодно в среднем 0,3 трлн. рублей за период 2014-2017 годов. Ожидается, что в 2020 году потери вырастут до 0,4 трлн. рублей²⁷ (см. Таблицу 2).

Таблица 2. Объем выпадающих доходов бюджетов в связи с предоставлением налоговых льгот²⁸

Налоговые расходы	Трлн. рублей						
	Сумма выпадающих доходов в связи с предоставлением льгот и преференций						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Федерального бюджета	2,2	2,2	2,2	2,6	2,7	2,7	2,9
Консолидированные бюджеты субъектов Федерации	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4

²⁴ С 01.07.2018 акцизы на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, зачисляются по нормативу 15,59% в федеральный бюджет, по нормативу 84,41% - в бюджеты субъектов Российской Федерации, с 01.01.2019 по 31.01.2019 - по нормативу 13,35% в федеральный бюджет, по нормативу 86,65% - в бюджеты субъектов Российской Федерации; с 01.02.2019 по 31.12.2019 - по нормативу 41,9% в федеральный бюджет, по нормативу 58,1% - в бюджеты субъектов Российской Федерации.

²⁵ Из выступления А.Г. Силуанова на правительственном часе в Совете Федерации. // Стенограмма 437-го заседания Совета Федерации 20 июня 2018 года.

²⁶ Не рассматриваются в качестве налоговых и неналоговых расходов льготы и освобождения, установленные в рамках системы специальных налоговых режимов: соглашения о разделе продукции, единый сельскохозяйственный налог, упрощенная система налогообложения, единый налог на вмененный доход, патентная система налогообложения.

²⁷ Минфином России для оценки стоимостного объема налоговых и неналоговых расходов применен метод упущенных доходов. Этот метод получил наиболее широкое признание и распространение в мировой практике за его большую надежность.

²⁸ «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», Приложение 1 к «Основным направлениям бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» «Налоговые и неналоговые расходы 2014-2020». Минфин России.

Следует отметить, что Совет Федерации неоднократно обращал внимание на необходимость разработки методики оценки эффективности налоговых льгот²⁹.

Таблица 3. Распределение объема выпадающих доходов в связи с предоставлением налоговых льгот³⁰

Наименование налога (сбора)		Количество льгот и преференций, предоставляемых федеральным законодательством	Сумма выпадающих доходов в связи с предоставлением льгот и преференций						
			2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
НДС	НДС и ввозная пошлина	46	988,0	1 071,5	1 117,3	1 303,9	1 414,7	1 489,8	1 617,5
	Стандартные освобождения от уплаты	40	5,5	8,0	7,7	8,8	9,6	10,4	11,3
	Структурные освобождения**	6	15,6	14,0	22,9	23,8	29,0	31,2	14,9
Налог на прибыль	Льготы, устанавливаемые законами субъектов	1	77,8	93,4	92,8	95,5	102,8	112,9	123,9
	Льготы, устанавливаемые федеральным законодательством	21	98,4	118,2	124,4	122,0	131,8	145,0	145,6
Экспортная пошлина		2	180,4	130,7	89,4	124,9	145,2	135,6	141,7
НДПИ		6	430,8	364,0	366,9	470,3	450,3	457,9	489,3
Налог на имущество организаций	Льготы, устанавливаемые законами субъектов	1	151,1	156,1	173,1	176,8	180,5	184,5	188,7
	Льготы, устанавливаемые федеральным законодательством	22	170,4	143,0	126,3	112,6	83,5	56,4	52,6
Налог на имущество физических лиц	Льготы, устанавливаемые законами субъектов	1	0,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2
	Льготы, устанавливаемые федеральным законодательством	14	22,4	17,0	17,4	17,7	18,1	18,5	18,9
Земельный налог	Льготы, устанавливаемые законами субъектов	1	44,2	42,4	43,3	44,2	45,2	46,1	47,2
	Льготы, устанавливаемые федеральным законодательством	18	0,9	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2
Транспортный налог	Льготы, устанавливаемые законами субъектов	1	8,7	10,5	10,2	10,4	10,6	10,9	11,1
	Льготы, устанавливаемые федеральным законодательством	6	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
Страховые взносы		16	65,1	57,6	95,6	103,8	113,2	43,5	46,0
Итого		202	2 259,6	2 228,8	2 289,7	2 617,1	2 737,2	2 745,4	2 911,4

* Перечень стандартных освобождений от уплаты НДС включает следующие секторы/налогоплательщиков:
 • финансовые услуги (банковские операции, страхование, услуги на рынке ценных бумаг и др.);
 • операции с недвижимостью (продажа земельных участков, продажа и предоставление в аренду жилья);
 • благотворительная деятельность, некоммерческая деятельность НКО;
 • услуги в сфере создания общественных благ (здравоохранение, образование, культура и искусство, общественный транспорт и др.);
 • лотереи и тотализаторы.

** Налоговые льготы для операторов судов, зарегистрированных в Российском международном реестре судов

Необходимо обратить внимание, что методика оценки эффективности налоговых льгот до сих пор не утверждена, так как нуждается в доработке³¹. Однако регионы должны были в срок до 1 июня

²⁹ В Аналитическом докладе Совета Федерации «Об основных направлениях государственной региональной политики в Российской Федерации» указывалось, что требуется «провести инвентаризацию налоговых льгот, оказывающих влияние на формирование доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, а также оценку их эффективности». В Отчете «О состоянии и основных направлениях совершенствования российского законодательства в сфере государственной региональной политики в Российской Федерации» предлагалось утвердить методику оценки эффективности налоговых льгот (отчет утверждён Советом законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации. Решение Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации от 24 апреля 2017 года, г. Санкт-Петербург).

³⁰ «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», Приложение 1 к «Основным направлениям бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» «Налоговые и неналоговые расходы 2014-2020». Минфин России.

³¹ 16 марта 2018 года Минфином России подготовлен проект Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Методики оценки эффективности налоговых льгот (налоговых расходов) субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

текущего года по этой методике оценить эффективность льгот, начиная с 2011 года и до планового 2020 года³². Результаты оценки будут учтены при расчете налогового потенциала субъектов Российской Федерации в целях распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и в модельных бюджетах³³, а также позволят приступить к поэтапной отмене лишних льгот по региональным и местным налогам, установленным на федеральном уровне. Такой подход соответствует рекомендациям Совета Федерации по формированию проекта нового федерального бюджета на следующие три года³⁴.

14. В предстоящем периоде предполагается разбалансированность бюджетов регионов, снижение темпов роста доходов регионов по отношению к 2018 году. Также предполагается сокращение межбюджетных трансфертов к 2021 году.

Источниками финансирования дефицита будут являться рыночные заимствования – ценные бумаги, банковские кредиты, изменение остатков средств на счетах.

Каких-либо существенных изменений в динамике доходов и расходов бюджетов регионов не предполагается. Все изменения планируются на уровне 5%. Отмечается, что расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации не учитывают реализацию Указа №204 и национальных проектов. Таким образом, расходы, по всей видимости, в дальнейшем будут увеличены.

В процессе проработки национальных проектов будет осуществлена донастройка межбюджетных отношений, которая может включать:

- предоставление дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета;
- передачу доходов с федерального уровня, в том числе акцизов на нефтепродукты и крепкий алкоголь;
- перераспределение полномочий между уровнями публичной власти.

Таблица 4. Основные параметры консолидированных бюджетов субъектов в 2018-2021 годах, млрд. рублей.

Показатель	2017	2018	2019	2020	2021
Доходы	10 758	11 579	12 110	12 723	13 428
<i>Изменение к предыдущему году</i>		7,6%	4,6%	5,1%	5,5%
%ВВП	11,7	11,5	11,4	11,4	11,3
Собственные налоговые и неналоговые доходы	8 986	9 859	10 331	10 962	11 763
<i>Изменение к предыдущему году</i>		9,7%	4,8%	6,1%	7,3%
%ВВП	9,8	9,8	9,7	9,8	9,9
Межбюджетные трансферты	1 703	1 720	1 779	1 761	1 665

³² Письмо Минфина России от 28.04.2018 № 23-05-074/29126.

³³ Согласно п 4.4 раздела 4 Методики оценки эффективности налоговых льгот (налоговых расходов) субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

³⁴ Постановление Совета Федерации от 26.06.2018 № 244 «О мерах Правительства Российской Федерации по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года». Утверждено на 438 заседании Совета Федерации 27 июня 2018 года.

Изменение к предыдущему году		1,0%	3,4%	-1,0%	-5,5%
%ВВП	1,9	1,7	1,7	1,6	1,4
Расходы	10 810	11 623	12 206	12 779	13 464
Изменение к предыдущему году		7,5%	5,0%	4,7%	5,4%
%ВВП	11,7	11,6	11,5	11,5	11,3
Дефицит	-52	-45	-97	-57	-36
%ВВП	-0,06	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1

Таким образом, в Проекте основных направлений нет точного прогноза расходов бюджетов регионов, а закрепление за ними дополнительных и стабильных источников доходов предполагается только при увеличении расходов. Данная неопределенность может привести к ухудшению ситуации со сбалансированностью региональных бюджетов.

Таблица 5. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации в 2018-2021 гг., млрд. рублей.

Показатель	2017	2018	2019	2020	2021
Межбюджетные трансферты	1 703	1 720	1 779	1 761	1 665
% ВВП	1,85	1,7	1,7	1,5	1,4
Дотации	759,0	832	828,8	828,4	856,8
в % к МБТ (всего)	44,6	48,4	46,6	47	51,5
Субсидии	421,5	397	445	439,2	277,9
в % к МБТ (всего)	24,7	23,1	25	24,9	16,7
Субвенции	326,1	309,3	370,3	387,9	393,7
в % к МБТ (всего)	19,2	18	20,8	22	23,6
иные межбюджетные трансферты	196,4	181,4	134,7	105,5	136,5
в % к МБТ (всего)	11,5	10,5	7,6	6	8,2

Следует отметить, что объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета регионам постепенно снижается с 1,7% ВВП в 2018 году до 1,4% ВВП в 2021 году, что обусловлено снижением объемов субсидий и иных межбюджетных трансфертов. Вместе с тем средний уровень межбюджетных трансфертов с 2005 по 2017 годы был 1,8% ВВП.

Ведущую роль в системе межбюджетного регулирования сохраняют дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Вместе с тем неоправданным выглядит сокращение общей величины дотаций в 2019 году по сравнению с 2018 годом. Предполагается дальнейшая консолидация субсидий и иных межбюджетных трансфертов, а также сокращение сумм данных трансфертов к 2021 году.

При распределении средств на финансовое обеспечение Указа №204 необходимо будет предусмотреть дополнительные трансферты регионам на выполнение отдельных полномочий.

Согласно Проекту основных направлений предполагается продолжение распределения 30% дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности бюджетов субъектов Российской Федерации исходя из расчетного объема расходных обязательств субъекта Российской Федерации («модельный бюджет») на трехлетний период.

В целом использование «модельного бюджета» при распределении данного вида дотации целесообразно, однако необходимо его дальнейшее совершенствование.

Учитывая особую важность этого вопроса для субъектов Российской Федерации, 19 июня 2018 года Комитет Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам провел «круглый стол» на тему «Влияние внедрения модельного бюджета на сбалансированность бюджетов субъектов Российской Федерации». В его рамках обсуждался вопрос о необходимости дальнейшей работы по совершенствованию «модельного бюджета», в том числе в целях обеспечения предсказуемости, справедливости его участия в системе межбюджетных отношений, что должно основываться на базе объективной финансовой оценки реальных возможностей региональных бюджетов выполнять возложенные на них расходные обязательства. Также затрагивался вопрос о необходимости развития мер стимулирующего характера в целях исключения демотивирующего влияния «модельного бюджета» в части снижения объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Несмотря на реализуемые меры межбюджетного выравнивания, остается значительной дифференциация социально-экономического развития регионов и их финансовых возможностей. В то же время, в целом, Проект основных направлений не содержит конкретных предложений по дальнейшему совершенствованию межбюджетных отношений. Кроме того, в нем ничего не говорится о принятии новой редакции Бюджетного кодекса РФ.

15. В Проекте основных направлений отмечается, что устойчивое и сбалансированное исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации, **сохранение безопасного уровня долговой нагрузки должно быть обеспечено за счет принятия и реализации субъектами Российской Федерации программ оздоровления государственных финансов** с учетом методической поддержки Минфина России³⁵.

Следует отметить, что в целях снижения долговой нагрузки бюджетов субъектов Российской Федерации в 2017 году проведена реструктуризация задолженности бюджетов регионов по бюджетным кредитам. Это позволит регионам обеспечить равномерное погашение задолженности по бюджетным кредитам, снизить объемы возврата бюджетных кредитов, и высвободить средства для финансирования приоритетных расходных обязательств.

В целом по состоянию на 1 января 2018 года, государственный долг субъектов Российской Федерации и муниципальных образований составил 2315,4 млрд. рублей, за 5 месяцев 2018 года долг снизился на 146 млрд. рублей (на 6,3%) до 2168,5 млрд. рублей.

³⁵ Указанные программы должны быть сформированы на основании типовой программы по следующим направлениям: увеличение поступлений налоговых и неналоговых доходов; оптимизация бюджетных расходов; совершенствование межбюджетных отношений на региональном уровне; сокращение долговой нагрузки; утверждение (исполнение) субъектом дефицита бюджета на уровне не более 10% общего годового объема доходов бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Рисунок 1. Динамика государственного долга субъектов Российской Федерации, в млрд. рублей (по данным Минфина России)



Вместе с тем в настоящее время важно **не ослаблять внимание к проблеме задолженности регионов**. В этой связи необходимо провести **мониторинг реализации программы реструктуризации задолженности субъектов Российской Федерации** по бюджетным кредитам и разработать комплекс мер, направленных на оказание помощи регионам, имеющим высокий уровень государственного долга³⁶.

16. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета направляются в бюджеты трех государственных внебюджетных фондов. Из всех межбюджетных трансфертов наиболее существенным является трансферт Пенсионному фонду Российской Федерации.

Предполагается рост собственных доходов **Пенсионного фонда РФ (далее – ПФР)** в 2019-2021 годах в номинальном выражении (+5,9%, +4,8% и +6,8% соответственно), а также снижение в 2021 году трансферта из федерального бюджета на обязательное пенсионное страхование.

Тем не менее, в 2019 году общая сумма трансферта из федерального бюджета бюджету ПФР растет на 1,9%, в 2020 году – на 2%. Сбалансированность бюджета ПФР будет обеспечиваться за счет средств федерального бюджета: в 2019 году трансферт составит 3410,5 млрд. рублей, в 2020 году 3460 млрд. рублей, в 2021 году 3347,8 млрд. рублей.

Предполагается рост собственных доходов **Фонда социального страхования Российской Федерации (далее – ФСС)** в 2019-2021 годах в номинальном выражении (+6,9%, +3,8% и +1,1% соответственно). Доходная часть бюджета ФСС формируется с учетом межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. Их объем оценивается в 2019 году в 33,4 млрд. рублей, в 2019 году – 33,7 млрд. рублей, в 2020 году – 34,2 млрд. рублей.

Следует отметить разбалансированность бюджета ФСС в рассматриваемом периоде. Предполагается профицит 3,8 млрд. рублей в

³⁶ Постановление от 27 июня 2018 года №237-СФ "О мерах Правительства Российской Федерации по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года".

2019 году и дефицит в размере 2,9 млрд. рублей и 21,8 млрд. рублей в 2020 и 2021 годах соответственно. Кроме того, сохраняется риск повышения дефицита бюджета ФСС в части обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством.

В рассматриваемом периоде бюджет **Федерального фонда обязательного медицинского страхования (далее – ФФОМС)** разбалансирован. Дефицит составит в 2019 году 84,6 млрд. рублей, в 2020 году 2,2 млрд. рублей.

Трансферты из федерального бюджета на компенсацию выпадающих доходов ФФОМС составит в 2019 году 8,1 млрд. рублей, в 2020 году 115,2 млрд. рублей, в 2021 году 122,6 млрд. рублей.

Исп.: Малиновская С.А., т. 8(495) 697-60-14; Никологорский Д.Ю., т. 8(495) 697-61-85;
Гуринов С.Н., тел. 8 (495) 697-98-23; Славянская В.П., т. 8(495) 697-57-21.