

**Об основных параметрах проекта Федерального бюджета на 2017 и плановый период 2018 и 2019 годов
(информационно-аналитический материал)**

В соответствии с «Основными направлениями бюджетной политики на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов» (далее ОНБП-2017) **основными целями бюджетной политики на 2017 год и среднесрочную перспективу являются обеспечение сбалансированного развития страны и расширение потенциала отечественной экономики.**

Исходя из заданных целей, перед бюджетной политикой стоят следующие **задачи**:

На макроуровне – достижение целевого макроэкономического равновесия, характеризующегося:

- стабильностью и прогнозируемостью внутренних экономических показателей и их низкой восприимчивостью к колебаниям цен на углеводородное сырье;

- устойчиво низкой инфляцией;

- низкой стоимостью долгосрочного капитала;

- стабильными налоговыми условиями.

На микроуровне – устранение структурных дисбалансов и препятствий для развития, в том числе связанных с демографическими вызовами, обеспечение конкурентоспособности и эффективности распределения ресурсов, в том числе посредством мер, направленных на: снижение государственного участия в экономике и рост его эффективности; повышение эффективности распределения труда и капитала в экономике; снижение степени монополизации рынков и обеспечение равных конкурентных условий; увеличение экономической активности населения; повышение эффективности рынка труда и мобильности трудовых ресурсов.

1. Динамика основных показателей федеральных бюджетов

Таблица 1. Важнейшие показатели федеральных бюджетов 2009 – 2019 гг¹.

	прирост ВВП, %	ВВП, трлн. руб.	инфляция за год, %	цена нефти «Юралс»	доходы трлн. руб.	расходы трлн. руб.	дефицит (профицит), в % ВВП
2009	-7,8	38,807	8,8	61,1	7,3377	9,6601	-5,9
2010	4,5	46,309	8,8	78,2	8,305	10,117	-4,0
2011	4,3	55,799	6,1	109,3	11,368	10,926	+0,8
2012	3,4	62,218	6,6	110,5	12,855	12,895	-0,06
2013	1,3	66,755	6,5	107,9	13,020	13,342	-0,5
2014	0,6	71,406	11,4	97,6	14,497	14,832	-0,5
2015	-3,7	80,804	12,9	51,2	13,659	15,620	-2,4
2016	-0,6	82,815	5,8	41,0	13,368	16,403	-3,7
2017	0,6	86,806	4,0	40,0	13,488	16,241	-3,2
2018	1,7	92,296	4,0	40,0	14,028	16,040	-2,2
2019	2,1	98,860	4,0	40,0	14,845	15,987	-1,2

* 2016 год, 2017-2019 годы – по оценкам и прогнозам Минфина России и Минэкономразвития России // Согласно Проекту федерального закона №15455-7 «О федеральном бюджете на 2017 год и плановый период 2018-2019 годов», внесенному в Государственную Думу Российской Федерации 28.10.2016 года.

2. Дефицит бюджета

Согласно проектировкам, **дефицит федерального бюджета в 2017 году составит 2 753,2 млрд. рублей (3,2% ВВП); в 2018 году - 2 011,2 млрд. рублей (2,2% ВВП); в 2019 году - 1 142,2 млрд. рублей (1,2% ВВП).**

Правительство Российской Федерации предлагает в предстоящие годы проводить политику постоянного снижения

¹ Источники: Данные Минфина России; Росстата России; Банка России; Федеральный закон от 03.10.2010 №255-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2009 год», Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2009 год»; Федеральный закон от 07.10.2011 №272-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2010 год», Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2010 год»; Федеральный закон от 02.10.2012 №151-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2011 год», Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2011 год»; Федеральный закон от 30.09.2013 №254-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2012 год», Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2012 год»; Федеральный закон №216-ФЗ от 3 декабря 2012 года «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов»; Федеральный закон от 05.10.2015 №276-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2014 год», Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2014 год»; Федеральный закон от 31.10.2016 №377-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2015 год», Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2015 год».

дефицита бюджета, что обеспечит «переход российской экономики в равновесие с низкими инфляцией и стоимостью долгосрочного капитала для частного сектора».² Для сокращения дефицита бюджета предлагается осуществлять существенное сокращение бюджетных расходов. Это сильно ограничивает возможности использования бюджетных ресурсов для формирования спроса на отечественную высокотехнологичную продукцию, для реализации крупных инфраструктурных проектов и для улучшения качества жизни населения.

Необходимо отметить, что ведущие экономики мира успешно функционируют при достаточно высоком уровне бюджетного дефицита. Так, в США дефицит государственного бюджета в 2010 – 2015 годах находился на уровне от 11% до 3% ВВП. А в Японии – от 10% до 5% ВВП.³ В странах Евросоюза соблюдается требование о поддержании дефицита бюджета на уровне не выше 3% ВВП при размере государственного долга до 60% ВВП.⁴ В Российской Федерации размер государственного долга в 2017 году должен составить 11,9% ВВП⁵, что позволяет относительно безопасно увеличивать размер бюджетного дефицита.

Целесообразно рассмотреть вопрос о возможном увеличении размера бюджетного дефицита при одновременном формировании механизма его финансирования, безопасного с точки зрения

² Основные направления бюджетной политики на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов.

³ М.В.Ершов. Как расширить возможности бюджета через денежно-кредитные механизмы.// Материалы Научно-методического семинара Аналитического управления Аппарата Совета Федерации 21 октября 2016 года на тему «Об основных параметрах проекта федерального бюджета на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

⁴ В соответствии с Договором о Европейском Союзе (1992 г.) введены так называемые Маастрихтские критерии (критерии конвергенции) – финансово-экономические показатели, необходимые для вступления страны в Еврозону.

⁵ Подсчитано исходя из основных характеристик федерального бюджета на 2017 год, установленных проектом федерального закона №15455-7 «О федеральном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов»

обеспечения макроэкономической стабильности. Такие механизмы известны и достаточно широко применяются в мировой практике.⁶

3. Основные показатели доходов

Общий объем доходов федерального бюджета в 2017 году предусмотрен в сумме 13 487,6 млрд. рублей; в 2018 годы - 14 028,5 млрд. рублей; в 2019 году - 14 844,8 млрд. рублей.

3.1. Прогноз доли нефтегазовых доходов в общих доходах бюджета в 2016 году и в 2017 - 2019 годах составляет соответственно: 35,7%; 37,4%; 36,5%; 36,0%. По отношению к ВВП их доля снижается с 5,8% в 2017 году до 5,4% ВВП в 2019 году. Увеличение нефтегазовых доходов в номинальном выражении по сравнению с ожидаемыми поступлениями 2016 года обусловлено продолжением налогового маневра.⁷

3.2. Не нефтегазовые доходы по отношению к ВВП будут сохраняться на практически неизменном уровне: 9,7% ВВП в 2017-2018 годах, 9,6% ВВП в 2019 году.

Увеличение не нефтегазовых доходов связано с ростом поступлений основных налогов⁸, а также с изменениями законодательства и отдельными мобилизационными решениями.⁹ С 1 января 2017 года устанавливается норматив зачисления в федеральный бюджет доходов от уплаты акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9% в размере

⁶ М.В.Ершов. Как расширить возможности бюджета через денежно-кредитные механизмы.// Материалы Научно-методического семинара Аналитического управления Аппарата Совета Федерации 21 октября 2016 года на тему «Об основных параметрах проекта федерального бюджета на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

⁷ Налоговый маневр предусматривает дальнейший рост ставок НДС при плановом снижении вывозных таможенных пошлин, а также изменение объемных показателей и структуры добычи и экспорта энергоносителей.

⁸ НДС, налог на прибыль, акцизы (в части акцизов на нефтепродукты в прогнозе доходов учтен рост ставок акциза, а также изменение норматива распределения поступлений между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации).

⁹ В частности, о направлении на выплату дивидендов не менее 50% прибыли компаний с государственным участием, а также прибыли федеральных государственных унитарных предприятий.

50%¹⁰, что приведет к некоторому снижению поступлений указанных акцизов в доход федерального бюджета.

Изменения также предусмотрены в части налога на прибыль организаций – увеличена с 2% до 3% основная ставка зачисляемого в федеральный бюджет налога на прибыль организаций. С 1 января 2017 года также увеличивается с 20% до 25% норматив зачисления в федеральный бюджет налога на прибыль при выполнении соглашений о разделе продукции.

Таблица 2. Структура не нефтегазовых доходов бюджетов 2016-2019 гг., млрд рублей (прогноз).¹¹

	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Все доходы	13368,6	13487,6	14028,5	14844,8	в доле всех доходов, %			
Нефтегазовые доходы	8591,1	8437,5	8914,7	9497	64,3	62,6	63,5	64,0
в том числе:								
НДС	4 546,90	4895,6	5358,5	5864,1	34,0	36,3	38,2	39,5
ввозные таможенные пошлины	541,7	527,2	539,7	573,3	4,1	3,9	3,8	3,9
налог на прибыль	464,8	600,4	637,4	693,4	3,5	4,5	4,5	4,7
акцизы	680	871,6	929,3	935,5	5,1	6,5	6,6	6,3

Совокупный эффект от изменений, вносимых в законодательство Российской Федерации и нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации в доходах федерального бюджета в 2017 году, составит 853 млрд. рублей, в 2018 году – 946,8 млрд. рублей, в 2019 году – 1 006,5 млрд. рублей.

4. Основные показатели расходов

Общий объем расходов федерального бюджета в 2017 году составит **16 240,8 млрд. рублей**, в 2018 году – 16 039,7 млрд. рублей, в 2019 году – 15 986,9 млрд. рублей.¹²

¹⁰ В настоящее время действует норматив зачисления 60% в федеральный бюджет, 40% в бюджеты субъектов Российской Федерации.

¹¹ Пояснительная записка к Проекту федерального закона № 15455-7 «О федеральном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов».

¹² Проект федерального закона № 15455-7 «О федеральном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов»

На ближайшие три года запланировано постоянное сокращение объема расходов федерального бюджета (в 2016 году он должен составить 16 403 млрд. рублей¹³). Это может привести к сокращению спроса государства на товары и услуги, что может осложнить переход экономики России к фазе роста. Наиболее значимые проблемы при этом могут возникнуть в высокотехнологичных отраслях, которые в силу объективных причин ориентированы на удовлетворение, в первую очередь, спроса государства.

4.1. Больше половины расходов проектируемого бюджета формируются в соответствии с программными принципами. Они сгруппированы по пяти направлениям государственных программ Российской Федерации. Всего в 2017 – 2019 годах предполагается осуществить реализацию 42 программ. В 2016 году финансируются 39 государственных программ.¹⁴ То есть, количество государственных программ возрастает. При этом доля расходов на реализацию государственных программ в общем объеме расходов федерального бюджета увеличивается с 51% в 2016 году до 54,3% в 2018 году, а затем сокращается до 52,4% в 2019 году. Согласно предыдущим планам Правительства Российской Федерации, доля «программных» расходов федерального бюджета, непосредственно связанных с целями и результатами государственной политики, должна была к 2015 году достичь 90% от общего объема расходов федерального бюджета¹⁵.

¹³ Проект федерального закона № 2428-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2016 год» (об уточнении параметров федерального бюджета на 2016 год). Принят в первом чтении 21.10.2016.

¹⁴ Федеральный закон от 14.12.2015 № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год».

¹⁵ Планировалось в 2013 году утвердить государственную программу «Развитие пенсионной системы Российской Федерации» и в 2015 году - государственную программу «Обеспечение обороноспособности страны». После этого доля «программных» расходов федерального бюджета должна была превысить 90% от общего объема расходов федерального бюджета. //Согласно пояснительной записке к законопроекту №348499-6 «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов».

Таблица 3. Группировка и финансирование государственных программ Российской Федерации по направлениям, млрд рублей¹⁶.

Программы по направлениям	2017	2018	2019
Расходы на реализацию госпрограмм, всего	8662,7	8702,6	8377,7
<i>в том числе</i>			
1. Новое качество жизни (13 программ)	3197,3	3198,4	3094,8
2. Инновационное развитие и модернизация экономики (18 программ), без закрытой части	1992,5	1978,1	1866,6
3. Обеспечение национальной безопасности (1 программа), без закрытой части	1,72	1,54	1,37
4. Сбалансированное региональное развитие (6 программ)	992,6	1010,1	971,5
5. Эффективное государство (4 программы)	1585,6	1661,6	1684,6
Расходы на реализацию программ (закрытая часть)	892,9	852,8	758,6

Необходимо отметить, что в 2017 году предполагается существенный рост затрат по сравнению с 2016 годом по таким направлениям, как эффективное государство (на 22,3%) и сбалансированное региональное развитие (на 16,2%). При этом наибольшее сокращение предусмотрено по направлению обеспечение национальной безопасности (на 6,9%) и по закрытой части государственных программ (на 4,7%).

Почти половину расходов на непрограммную деятельность должны составить расходы на развитие пенсионной системы (45,7% в 2017 году, 45,1% в 2018 году и 45,0% в 2019 году¹⁷).

4.2. В разрезе разделов классификации расходов федерального бюджета в 2017 – 2019 годах наиболее высокие расходы по разделам:

- «социальная политика» – 31,3% от всех расходов в 2017 году, 30,9% – в 2018 году и 31,6% в 2019 году (увеличение расходов по разделу в 2017 году по отношению к 2016 году составляет 9,8%);

¹⁶ Пояснительная записка к проекту федерального закона № 15455-7 «О федеральном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов».

¹⁷ Подсчитано по информации, представленной в пояснительной записке к проекту федерального закона № 15455-7 «О федеральном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов».

- «национальная оборона» – доля в 2017 году 17,5%, в 2018 году – 17,0%, в 2019 году – 17,6% (снижение в 2017 году по отношению к 2016 году составит 21,4%);

- «национальная экономика» – доля в 2017 году – 14,3%, в 2018 году – 14,7%, в 2019 году – 13,6% (увеличение в 2017 году по отношению к 2016 году составит 7,0%);

- «национальная безопасность и правоохранительная деятельность» – доля в 2017 году – 12,0%, в 2018 году – 11,7%, в 2019 году – 11,8% (рост в 2017 году отсутствует);

- «общегосударственные расходы» – доля в 2017 году – 7,4%, в 2018 году – 7,2%, в 2019 году – 7,1% (повышение в 2017 году по отношению к 2016 году составит 9,7%).¹⁸

Таким образом, **основные ресурсы федерального бюджета будут направлены на выполнение социальных обязательств, на укрепление обороноспособности страны и финансовое обеспечение задач в области национальной экономики.**

4.3. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета направляются в бюджеты трех государственных внебюджетных фондов, а также на дотации, субсидии и субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации.

4.3.1. Из всех межбюджетных трансфертов наиболее существенным является трансферт Пенсионному фонду Российской Федерации (ПФР). В 2017 году он увеличится по отношению к предыдущему году на 11,2% и составит 3,78 трлн. руб. или 23,3% всех расходов федерального бюджета.

Таблица 4. Межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на 2017-2019 годы, млрд. рублей.¹⁹

Наименование	2016 год*	2017 год	2018 год	2019 год
--------------	-----------	----------	----------	----------

¹⁸ Согласно пояснительной записке к проекту федерального закона № 15455-7 «О федеральном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов».

¹⁹ Источник: пояснительная записка к проекту федерального закона №15455-7 «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

		Проект	Изменение к предыдуще му году, %	Проект	Изменение к предыдуще му году, %	Проект	Изменение к предыдуще му году, %
1	2	3	$4=3/2*100$	5	$6=5/3*100$	7	$8=7/5*100$
Межбюджетные трансферты	3 448,8	3 853,7	111,7	3 699,5	96,0	3 733,5	100,9
Бюджету ПФР	3 402,5	3 783,3	111,2	3 630,6	96,0	3 702,6	102,0
<i>в том числе:</i>							
подраздел «Пенсионное обеспечение»	2 603,5	2 926,5	112,4	2 740,3	93,6	2 831,6	103,3
подраздел «Социальное обеспечение населения»	493,7	526,6	106,7	545,6	103,6	564,4	103,4
подраздел «Охрана семьи и детства»	304,3	330,2	108,5	344,7	104,4	306,5	88,9
Бюджету ФСС	20,9	43	206	42,2	98,2	29,2	69,1
Бюджету ФОМС	25,4	27,4	107,6	26,7	97,6	1,7	6,5

* - показатели проекта федерального закона о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на 2016 год

В 2018 году по отношению к предыдущему году объем трансферта ПФР сократится на 4%, а в 2019 году – снова вырастет на 2% и составит 3,7 трлн. рублей.

Объем трансферта определен с учетом существующих ставок страховых взносов и необходимости исполнения ранее принятого решения об очередном (четвёртом по счёту) продлении моратория на взносы в накопительную составляющую системы обязательного пенсионного страхования на 2017-2019 годы.

В целях исполнения обязательств государства по выплате пенсий предусматриваются бюджетные ассигнования на пенсионное обеспечение в 2017 году в объеме 2,93 трлн. рублей, что составляет 112,4% от уровня предыдущего года, в 2018 году – 2,74 трлн. рублей (93,6%), в 2019 году – 2,83 трлн. рублей (103,3%).

В этой связи следует отметить, что по состоянию на 1 сентября 2016 года задолженность по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование составила 251,2 млрд. рублей и увеличилась

с начала года на 59,6 млрд. рублей, или на 31,1% (по состоянию на 1 января 2016 года задолженность составляла 191,6 млрд. рублей)²⁰.

Последние годы наблюдается нарастание финансовых затруднений Пенсионного фонда и усиление его зависимости от помощи из федерального бюджета. Так, согласно отчету об исполнении бюджета ПФР, по итогам 2015 года объем его дефицита составил 543,6 млрд. рублей²¹.

Величина средств Пенсионного фонда и трансферта из федерального бюджета показывают, что финансовое положение этого института медленно, но неуклонно ухудшается. Для исправления ситуации необходима реформа, которая сбалансирует доходные источники и расходные обязательства Фонда.

Трансферт Фонду социального страхования Российской Федерации (ФСС) из федерального бюджета в 2017 году составит 43 млрд. рублей (206% к предыдущему году), в 2018-2019 годах трансферт составит до 42,2 (98,2%) и 29,2 млрд. рублей (69,1%) соответственно.

Значительное увеличение величины трансферта в 2017 году обусловлено выделением средств на компенсацию выпадающих доходов бюджету ФСС в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством.

Трансферт Федеральному фонду обязательного медицинского страхования (ФОМС) в 2017 году составит 27,4 млрд. рублей (107,6% к уровню предыдущего года), в 2018-2019 годах – 26,7 (97,6%) и 1,7 (6,5%) млрд. рублей соответственно.

²⁰ Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона № 2428-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2016 год» (утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 14 октября 2016 г. № 52К (1127)).

²¹ Закон «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2015 год» (законопроект № 1088479-6), одобрен Советом Федерации 26.10.2016.

4.3.2. Трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации увеличатся в 2017 году относительно предыдущего года на 4% и составят **1 533,5 млрд. рублей**, а в последующие годы сократятся: в 2018 году – на 1,3% и в 2019 году – на 4,6% по отношению к предыдущему году.

Таблица 5. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, млрд. рублей.²²

Наименование	2016 год*	2017 год		2018 год		2019 год	
		Проект	Изменение к предыдущему году, % 4=3/2*100	Проект	Изменение к предыдущему году, % 6=5/3*100	Проект	Изменение к предыдущему году, % 8=7/5*100
1	2	3		5		7	
Межбюджетные трансферты	1 474,9	1 533,5	104	1 513,1	98,7	1 443,1	95,4
<i>в том числе:</i>							
дотации	641,7	738,3	115	754,6	102,2	765,7	101,5
субсидии	328,9	349,5	106,2	325,9	93,3	282,7	86,7
субвенции	306	307,8	100,6	303,8	98,7	304,4	100,2
иные межбюджетные трансферты	198,2	137,9	69,6	128,8	93,4	90,3	70,1

* - показатели проекта федерального закона о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на 2016 год

Следует отметить, что общая сумма трансфертов в 2017 году увеличится на 58,6 млрд. рублей, а к 2019 году снова сократится. При этом в текущем 2016 году объем трансфертов планируется сократить. В соответствии с законопроектом № 2428-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2016 год» уменьшение бюджетных ассигнований на предоставление из федерального бюджета межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации составит 136,1 млрд. рублей, или на 8,4%²³. По сути, наблюдается реальное уменьшение финансовой помощи регионам.

В целях повышения эффективности механизма выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов **объем соответствующих дотаций** в 2017-2019 годах будет увеличен на 100 млрд. рублей или на 19,4% и составит 614,6 млрд. рублей в год.

²² Источник: пояснительная записка к проекту федерального закона №15455-7 «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

²³ Заключение Счетной палаты РФ на проект федерального закона № 2428-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2016 год» (утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 14 октября 2016 г. № 52К (1127)).

Однако это будет достигнуто за счет централизации в федеральном бюджете и последующего перераспределения одного процентного пункта налога на прибыль.

Отмечается, что предоставление дополнительного объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности будет учитывать результаты инвентаризации расходных обязательств по итогам 2015 года, а также сопровождаться подписанием соглашений между субъектами Российской Федерации и Минфином России, предусматривающих в качестве условий предоставления дотаций принятие мер по экономическому развитию регионов и оздоровлению государственных финансов. Политику, которая направлена на побуждение субъектов Российской Федерации к принятию программ и мер по развитию территорий следует приветствовать. Вместе с тем, имеет место, неявное, но нарушение бюджетного законодательства. Так, вопреки нормам Бюджетного кодекса Российской Федерации о том, что дотации предоставляются «без установления направлений и (или) условий их использования»²⁴, условия предоставления регионам дотаций задаются федеральным центром.

Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Федерации предусмотрены на 2017 год в сумме 113 млрд. рублей, на 2018 год – 129,8 млрд. рублей и на 2019 год – 141,2 млрд. рублей.

В целом наблюдается тенденция увеличения доли общего объема дотаций в общей сумме межбюджетных трансфертов регионам: с 43,5% в 2016 году до 48,1% в 2017 году, 49,9% в 2018 году и 53,1% в 2019 году.

²⁴ Дотации – это «межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования». // Бюджетный кодекс Российской Федерации, статья 6 «Понятия и термины, применяемые в настоящем Кодексе».

Объемы выделяемых регионам межбюджетных субсидий предполагается планомерно сокращать. Объем субсидий сначала увеличится с 328,9 млрд. рублей в 2016 году до 349,5 млрд. рублей в 2017 году или на 6,2%, но к 2019 году их объем сократится до 282,7 млрд. рублей. При этом следует учитывать, что в 2016 году объемы субсидий сокращаются на 49,1 млрд. рублей или 13% с 378 млрд. рублей до 328,9 млрд. рублей²⁵.

Проектом федерального бюджета предусматривается сокращение количества субсидий. Начиная с 2017 года, предусмотрены консолидированные субсидии в сферах здравоохранения, культуры, сельского хозяйства, рыбохозяйственного комплекса, в рамках реализации государственной национальной политики и программы поддержки малого и среднего предпринимательства.

Объем субвенций сократится незначительно – с 306 млрд. рублей в 2016 году - до 304,4 в 2019 году. Вместе с тем, необходимо учитывать, что объем субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации в 2016 году уменьшается на 15,1 млрд. рублей или на 4,7% - до 306 млрд. рублей²⁶. Таким образом, предполагается, что регионы не испытывают нехватки средств на осуществление переданных им полномочий.

Вместе с тем, практически все субъекты Российской Федерации отмечают, что объем трансфертов из федерального бюджета на исполнение переданных и делегированных им полномочий значительно ниже, чем объем затрат, необходимый для их реализации

²⁵ Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона № 2428-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2016 год» (утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 14 октября 2016 г. № 52К (1127)).

²⁶ Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона № 2428-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2016 год» (утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 14 октября 2016 г. № 52К (1127)).

в полном объеме²⁷. Анализ, проведенный по 24 субъектам Российской Федерации²⁸, показывает, что **объем предоставляемых регионам субсидий и субвенций составляет от 36% до 88,8% объема затрат, необходимых для реализации переданных и делегированных полномочий.**

Количество предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации **«иных межбюджетных трансфертов»** было сокращено. Также будет сокращена их сумма: с 198,2 млрд. рублей в 2016 году - до 90,3 млрд. рублей в 2019 году или в 2,2 раза.

5. Источники финансирования дефицита

5.1. Меняется стратегия финансирования дефицита. Если в текущем 2016 году для этого используются в основном средства Резервного фонда, то дефицит федерального бюджета в 2017-2019 годах предполагается покрывать, в том числе, за счет заимствований²⁹.

В итоге, к **1 января 2020 года государственный долг достигнет почти 16,6 трлн. рублей и составит 16,8% ВВП.** Таким образом, долговая нагрузка на федеральный бюджет будет оставаться в пределах, позволяющих выполнять обязательства по государственному долгу Российской Федерации.

5.2. В общем объеме государственного долга будет преобладать внутренний долг. Его доля составит 74,1% в 2017 году,

²⁷ В соответствии с запросом первого заместителя Председателя Совета Федерации (от 01.09.2016 г. № 5.2-12/1658) субъекты Российской Федерации предоставили информацию о финансовом обеспечении полномочий, переданных с федерального уровня на уровень субъектов Российской Федерации.

²⁸ Нижегородская область, Республика Крым, Тульская область, Курская область, Ростовская область, Тверская область, Кировская область, Ставропольский край, Новосибирская область, Ленинградская область, Магаданская область, Омская область, город Москва, Республика Северная Осетия – Алания, Республика Карелия, Республика Ингушетия, Республика Удмуртия, Еврейская автономная область, Кемеровская область, Чукотский автономный округ, Забайкальский край, Пермский край, Челябинская область, Свердловская область.

²⁹ Прогнозируется дефицит федерального бюджета в сумме 2,753 трлн. рублей, верхний предел государственного внутреннего долга Российской Федерации на 1 января 2018 года в сумме 10,351 трлн. рублей; верхний предел государственного внешнего долга Российской Федерации на 1 января 2018 года в сумме 53,6 млрд. долларов США, или 48,7 млрд. евро.

76,3% в 2018 году и 76,8% в 2019 году. Источниками внутреннего долга будут выступать средства иностранных и внутренних инвесторов на рынке ОФЗ, а также новые специальные государственные ценные бумаги для населения.

Таблица 6. Источники финансирования дефицита федерального бюджета³⁰, млрд. рублей.

Показатели	2015 год (отчет)	2016 год (оценка)	2017 год		2018 год		2019 год	
				к предыдуще му году, %		к предыдуще му году, %		к предыду щему году, %
Всего источников	1 961,0	3 034,4	2 753,2	90,7	2 011,2	73,0	1 142,2	56,8
%% к ВВП	2,4	3,7	3,2		2,2		1,2	
<i>в том числе:</i>								
Средства Резервного фонда	2 622,9	2 136,9	1 151,9	53,9	0,0	-	0,0	-
Средства ФНБ	9,4	6,8	668,2	-	1 162,2	173,9	139,7	12,0
Иные источники	-671,3	890,7	933,1	104,8	849,0	91,0	1 002,5	118,1
%% к ВВП	-0,8	1,1	1,1		0,9		1,0	
<i>в том числе:</i>								
государственные заимствования	-217,8	582,0	1 017,8	174,9	975,3	95,8	1 020,9	104,7
приватизация	6,3	381,6	138,2	36,2	13,6	9,8	13,9	102,2
прочие источники	-459,8	-72,9	-222,9	305,8	-139,9	62,8	-32,3	23,1

Необходимо отметить, что важным условием для реализации программы внутренних заимствований должно быть ясное представление о стоимости и объемах займов. Данные параметры должны обеспечивать заинтересованность бизнеса и населения в участии в программах заимствования. Слишком высокая стоимость займов может создавать риски для макроэкономической стабильности. И совершенно недопустимо построение государственной «финансовой пирамиды», когда возврат займов и выплата процентов по ним осуществляются за счет новых участников долговых отношений.

5.3. Объем государственных внешних заимствований Российской Федерации в иностранной валюте в 2017 году составит 480,4 млрд. рублей (7,1 млрд. долларов США), в 2018 году – 209,4 млрд. рублей (3 млрд. долларов США) и в 2019 году – 214,3 млрд.

³⁰ Пояснительная записка к проекту федерального закона № 15455-7 «О федеральном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов».

рублей (3 млрд. долларов США). Объем погашения государственного внешнего долга предусмотрен в сумме 512,7 млрд. рублей (7,6 млрд. долларов США) в 2017 году, 284,1 млрд. рублей (4 135,7 млн. долларов США) в 2018 и 243,4 млрд. рублей (3,4 млрд. долларов США) в 2019 году.

5.4. К началу 2017 года объем средств, накопленных в Резервном фонде, сократится до 1,1 трлн. рублей, что предопределяет необходимость постепенного отказа от использования средств суверенных фондов в качестве источников финансирования дефицита бюджета³¹. Уже к 2018 году Резервный фонд будет исчерпан, и для покрытия дефицита федерального бюджета потребуются привлекать средства ФНБ, объем ликвидных средств (размещенных на счетах в Банке России) в котором к концу 2019 года составит более 1 трлн. рублей.

Справочно: По данным Счётной палаты, на 1 сентября 2016 г. объем средств Резервного фонда, использованных в 2016 г. на финансирование дефицита федерального бюджета, составил 1 170 млрд. руб., или 54,8% от предусмотренного Федеральным законом №359-ФЗ³² (2 136,9 млрд. руб.). Вместе с тем, существуют риски увеличения объема дефицита по итогам исполнения федерального бюджета за 2016 г., что, в свою очередь, может потребовать увеличения объема средств Резервного фонда, направляемого на его финансирование.

5.5. Поступления в федеральный бюджет от приватизации федерального имущества в 2017 году прогнозируются в объеме 138,2 млрд. рублей, в 2018 году - 13,6 млрд. рублей, в 2019 году - 13,9 млрд. рублей³³.

³¹ «Основные направления бюджетной политики на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов».

³² Федеральный закон от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год».

³³ В 2017 году в соответствии с принятыми Правительством РФ решениями планируется отчуждение находящихся в федеральной собственности пакетов акций: 10,9% минус 1 акция Банка ВТБ (ПАО); 25% минус 1 акция ПАО «Совкомфлот». Оценка поступлений в федеральный бюджет

5.6. Также в источниках финансирования дефицита федерального бюджета предусмотрены **бюджетные кредиты субъектам Российской Федерации:** в 2017 году – 100 млрд. рублей, в 2018 году – 100 млрд. рублей и в 2019 году – 50 млрд. рублей со ставкой кредита 0,1% годовых.

При этом объем возвратов по бюджетным кредитам, предоставленным ранее субъектам Российской Федерации, прогнозируется в 2017 году в размере 226,2 млрд. рублей, в 2018 году – 330,2 млрд. рублей, в 2019 году – 202,5 млрд. рублей. То есть придется регионам вернуть в федеральный бюджет больше, чем они получают в 2017 году на 126,2 млрд. рублей, в 2018 году – на 230,2 млрд. рублей, в 2019 году – 152,5 млрд. рублей. Это может привести к новым заимствованиям с использованием рыночных механизмов, что, в свою очередь, увеличит стоимость обслуживания регионального долга.

Исп.: Усик Алла Станиславовна, 8(495)697-41-09;
Малиновская Светлана Анатольевна, 8(495) 697-60-14;
Никологорский Дмитрий Юрьевич, 8(495) 697-61-85;
Гуринов Сергей Николаевич, 8(495) 697-98-23;
Славянская Вероника Петровна, 8(495) 697-57-21.