

## Об основных параметрах проекта Федерального бюджета на 2018 и плановый период 2019 и 2020 годов<sup>1</sup> (информационно-аналитический материал)

Представленный Правительством Российской Федерации проект федерального бюджета на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов является весьма консервативным. Он предполагает сохранение существующих структуры и тенденций в экономике и социальной сфере.

В то же время в пояснительной записке к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» отмечается, что основными приоритетами бюджетной политики в среднесрочной перспективе должны стать обеспечение стабильности внутренних финансовых и экономических условий и устранение внутренних дисбалансов и препятствий для развития, то есть проведение структурной перестройки экономики.

Анализ проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» показывает, что основными задачами, которые решались при его подготовке, являются:

- обеспечение финансовой и макроэкономической стабильности за счет постепенного сокращения расходов и дефицита федерального бюджета. Бюджетные расходы должны быть сокращены с 18,1% ВВП в 2017 году до 15,6% ВВП в 2020. А дефицит федерального бюджета должен быть сокращен с 2,2% ВВП в 2018 году до 0,9% ВВП в 2020 году<sup>2</sup>;

- выполнение всех ранее взятых на себя государством социальных обязательств.

Проект федерального бюджета не предполагает реализацию новых крупных программ и проектов в экономике и в социальной сфере. Например, в проект бюджета не включена программа «Цифровая экономика», которая признана приоритетным направлением повышения технологического уровня экономики России.

Федеральный бюджет сформирован исходя из консервативного прогноза темпов роста экономики. Предполагается, что темп роста ВВП в 2018 году составит 2,1%, в 2019 – 2,2%, в 2020 – 2,3%<sup>3</sup>, то есть

<sup>1</sup> Данный материал основывается на пакете документов, поступивших из Аппарата Правительства Российской Федерации (исх. № МП-392-м от 19.09.2017 Материалы к заседанию Правительства РФ «О проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов»).

<sup>2</sup> Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (Материалы к заседанию Правительства РФ. «О проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов»).

<sup>3</sup> Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (Материалы к заседанию Правительства РФ. «О проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов»).

на уровне ниже среднемирового<sup>4</sup>. При этом не предполагается никаких значимых изменений в структуре экономики и социальной сферы. Между тем, в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию перед Правительством Российской Федерации была поставлена задача разработать предметный план действий, реализация которого позволит не позднее 2019 - 2020 годов выйти на темпы экономического роста выше мировых<sup>5</sup>.

Проект федерального бюджета сформирован в соответствии с новым «бюджетным правилом»: еще до начала рассмотрения проекта федерального бюджета в Государственной Думе на законодательном уровне уже определен предельный размер расходов федерального бюджета.

**1. Прогнозируется общий объем доходов федерального бюджета на 2018 год - 15 182,15 млрд. рублей, на 2019 год - 15 548,14 млрд. рублей и на 2020 год - 16 280,16 млрд. рублей.**

По отношению к ВВП доходы будут постепенно сокращаться с 15,9% ВВП в 2017 году до 15,6% ВВП в 2018 году, 15,1% ВВП в 2019 году и 14,8% ВВП в 2020 году.

**Таблица 1. Доходы федерального бюджета на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов (млрд. рублей).**

Наименование	2016 год (отчет)	2017 год (оценка)	2018 год			2019 год			2020 год	
			Закон № 415-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Закон № 415-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Законопроект	Δ, %
1	2	3	4	5	6=5/4*100	7	8	9=8/7*100	10	11=10/8*100
Доходы, всего	13 460,0	14 637,7	14 028,5	15 182,1	108,2	14 844,8	15 548,1	104,7	16 280,2	104,7
% к ВВП	15,6	15,9	15,2	15,6		15,0	15,1		14,8	

В 2018 - 2020 годах, по сравнению с предыдущим годом, прогнозируется рост доходов федерального бюджета - на 3,7%, 2,4% и 4,7%, соответственно.

<sup>4</sup> Предполагается, что мировой экономический рост замедлится к 2020 году до уровня 2,8%. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов». Материалы к заседанию Правительства РФ. «О проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов»».

<sup>5</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 01.12.2016.

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

Показатель	2017 год (оценка)	Законопроект		
		2018 год	2019 год	2020 год
Нефтегазовые доходы	5 728,4	5 477,4	5 247,6	5 440,4
в % к ВВП	6,2	5,6	5,1	4,9
Ненефтегазовые доходы	8 909,3	9 704,7	10 300,5	10 839,8
в % к ВВП	9,7	10,0	10,0	9,8
Доля в общем объеме доходов, %	100,0	100,0	100,0	100,0
в том числе:				
Нефтегазовые доходы	39,1	36,1	33,8	33,4
Ненефтегазовые доходы	60,9	63,9	66,2	66,6
Темпы прироста доходов в номинальном выражении к предыдущему году, %	8,7	3,7	2,4	4,7

Доля **нефтегазовых доходов** в общих поступлениях федерального бюджета снижается с 39,1% в 2017 году до 33,4% в 2020 году. При этом прогнозируется снижение нефтегазовых доходов, как в номинальном выражении, так и по отношению к ВВП - с 6,2% ВВП в 2017 году до 4,9% ВВП к 2020 году.

В 2018 году базовые нефтегазовые доходы прогнозируются в сумме 4 989,4 млрд. рублей и дополнительные нефтегазовые доходы - 488,1 млрд. рублей. В 2019 и 2020 годах прогнозируемый объем нефтегазовых доходов соответствует базовому объему нефтегазовых доходов. Базовые нефтегазовые доходы рассчитаны на основании базовой цены на нефть: 40,8; 41,6 и 42,4 долл. США за баррель в 2018 - 2020 годах соответственно.

Соотношение нефтегазовых и ненефтегазовых доходов незначительно изменится в пользу ненефтегазовых доходов.

В части **ненефтегазовых доходов** в 2017-2020 годах прогнозируется небольшой рост с 9,7% к ВВП в 2017 году до 9,8% к ВВП в 2020 году. Он обусловлен ростом поступлений основных внутренних налогов (НДС, налог на прибыль, акцизы) в связи с ожидаемым улучшением экономической динамики, мерами, принимаемыми в части улучшения администрирования и увеличения собираемости, а также изменениями в законодательстве<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> В частности, предусмотрено увеличение ставки НДС при добыче нефти на 428 рублей за тонну; индексация специфических ставок акцизов на отдельные подакцизные товары; повышение ставок платы за использование лесов, за пользование водными объектами, ставок водного налога; индексация на 15% ставок утилизационного сбора на колесные и самоходные транспортные средства, а также прицепы к ним; введение утилизационного сбора на средства производства тяжелого и энергетического машиностроения; зачисление в федеральный бюджет 50% от доли Сахалинской области в налоге на прибыль при выполнении соглашений о разделе продукции по проекту «Сахалин-2» с последующим перераспределением её на развитие Дальневосточного федерального округа; введение инвестиционного сбора в морских портах Российской Федерации на уровне 25% от действующих портовых сборов и перечисление в доход федерального бюджета дохода от указанного сбора (в виде 100% чистой прибыли ФГУП «Росморпорт»); повышение на 25% размера разовой и ежегодной платы за использование в Российской Федерации радиочастотного спектра; введение ставок ввозных таможенных пошлин на промышленную продукцию отраслей инвестиционного машиностроения (нефтегазовое, энергетическое, тяжелое машиностроение и станкостроение), ранее не облагавшуюся ввозными таможенными пошлинами и другие.

Совокупный эффект от изменений, внесенных в законодательство Российской Федерации и нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, составит в доходах федерального бюджета в 2018-2020 годах, соответственно, 114,8; 198,6 и 559,1 млрд. рублей.

Таблица 3. Динамика доходов федерального бюджета в 2018-2020 годах (млрд. рублей).

Показатель	2017 год (оценка)	2018 год		2019 год		2020 год	
		Прогноз	Отклонение	Прогноз	Отклонение	Прогноз	Отклонение
1	2	3	4=3-2	5	6=5-3	7	8=7-5
Доходы, всего	14 637,7	15 182,1	544,4	15 548,1	366,0	16 280,2	732,0
в % к ВВП	15,9	15,8	-0,3	15,1	-0,5	14,8	-0,3
в том числе:							
Нефтегазовые доходы	5 728,4	5 477,4	-251,0	5 247,6	-229,8	5 440,4	192,8
в % к ВВП	6,2	5,6	-0,6	5,1	-0,5	4,9	-0,2
Ненефтегазовые доходы	8 909,3	9 704,7	795,4	10 300,5	595,8	10 839,8	539,3
в % к ВВП	9,7	10,0	0,3	10,0		9,8	-0,2
Связанные с внутренним производством	4 672,4	5 060,9	388,5	5 423,9	363,0	5 824,5	400,6
НДС	3 058,6	3 304,8	246,2	3 577,2	272,4	3 894,4	317,2
Акцизы	892,2	961,8	69,6	1 029,4	67,6	1 053,4	24,0
Налог на прибыль	721,6	794,3	72,7	8 173,0	23,0	8 76,7	59,4
Связанные с импортом	2 664,7	2 948,7	284,0	3 067,5	118,8	3 143,9	76,4
НДС	2 038,8	2 285,0	246,2	2 396,9	111,9	2 472,5	75,6
Акцизы	78,1	92,2	16,1	97,8	5,8	102,1	4,3
Ввозные пошлины	549,8	571,5	21,7	572,8	1,3	569,3	-3,5
Прочее	1 572,2	1 695,1	122,9	1 809,1	114,0	1 871,4	62,2

Прогнозируемые на 2018 год доходы федерального бюджета превысят уточненную оценку поступлений на 2017 год на 544,4 млрд. рублей. Превышение прогноза доходов на 2019 год над прогнозом предыдущего года составит 366 млрд. рублей, а превышение прогноза на 2020 год над прогнозом на 2019 год - 732,1 млрд. рублей.

Поступление **налога на прибыль организаций**, подлежащего зачислению в федеральный бюджет, на 2018 год прогнозируется в сумме 794,3 млрд. рублей (0,81% к ВВП).

Сумма налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в федеральный бюджет по ставке 3% с учетом уровня собираемости (97,5%), прогнозируется в размере 430,3 млрд. рублей.

С 1 января 2018 года предполагается дополнительно направить в федеральный бюджет 50% от доли Сахалинской области в налоге на прибыль при выполнении соглашений о разделе прибыльной продукции по проекту «Сахалин-2», которая в настоящее время составляет 75%, с целью её последующего перераспределения на развитие Дальневосточного федерального округа. Соответствующие перераспределяемые доходы составят в 2018-2020 годах 25,3; 13,3 и 12,7 млрд. рублей.

Также прогнозируется поступление налога на прибыль организаций с доходов, полученных в виде процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам в сумме 52,2 млрд. рублей и в виде дивидендов и других видов доходов, облагаемых по ставкам, отличающимся от основной, с учетом уровня собираемости (97,5%) в сумме 217,4 млрд. рублей.

В период 2018-2020 годов поступления по **налогу на добавленную стоимость** на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации, будут увеличиваться и составят 3 304,8 млрд. рублей в 2018 году (3,4% ВВП), 3 577,2 млрд. в 2019 году (3,5% ВВП) и 3 894,4 млрд. рублей в 2020 году (3,5% ВВП).

Основными факторами увеличения поступления налога будет рост ВВП в номинальном выражении и увеличение собираемости налога в результате проводимой работы по повышению качества администрирования доходов бюджетов бюджетной системы, которые компенсируют снижение поступлений в результате увеличения вычетов, связанных с импортом и экспортом, на фоне ослабления курса рубля и роста стоимостных показателей внешней торговли.

Общий объем поступления **акцизов** по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации, в федеральный бюджет будет увеличиваться в номинальном выражении и составит в 2018 году 961,8 млрд. рублей (0,99% к ВВП), в 2019 году - 1 029,4 млрд. рублей (1% к ВВП), в 2020 году - 1 053,4 млрд. рублей (0,96% к ВВП).

Важнейшим компонентом являются предсказуемые и стабильные налоговые условия. Поэтому ключевым принципом налоговой и бюджетной политики на трехлетний период является принцип фискальной нейтральности – **неповышение совокупной фискальной нагрузки** для добросовестных налогоплательщиков. Расширение доходной базы бюджета должно быть обеспечено за счет улучшения собираемости и качества администрирования налогов, а также повышения отдачи от государственных активов.

Приобретает особую важность задача стимулирования инвестиций. Меры налоговой политики также будут направлены на создание стимулов к инвестициям. В материалах к законопроекту говорится, что действующие инструменты прямого стимулирования инвестиций будут дополнены **предоставлением инвестиционных налоговых вычетов**. В нефтегазовом секторе предполагается **введение системы налогообложения в части налога на добавленный доход** для пилотных объектов. Новые льготы в нефтедобыче предлагается рассматривать исключительно в рамках режима налога на добавленный доход.

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.** Например, расхождение

запланированных и фактических доходов федерального бюджета за первое полугодие 2017 года составило 877 млрд. рублей<sup>7</sup>.

Также Счетная палата Российской Федерации в своем заключении на отчет об исполнении федерального бюджета за 2016 год отмечает, что **остаются неиспользованные 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); сокращение неэффективных налоговых льгот и освобождений<sup>8</sup>; 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 сборам<sup>9</sup>.

**2. Дефицит федерального бюджета** прогнозируется на 2018 год в сумме 1 332,5 млрд. рублей; на 2019 год - 867 млрд. рублей и на 2020 год - 960,3 млрд. рублей.

Таблица 4. Дефицит федерального бюджета на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов (млрд. рублей).

Наименование	2016 год (отчет)	2017 год (оценка)	2018 год			2019 год			2020 год	
			Закон № 415-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Закон № 415-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Законопроект	Δ, %
					6-5/4*100			9-8/7*100		11-10/8*100
Дефицит (-) / Профицит (+)	-2 956,4	-2 074,9	-2 011,2	-1 332,5	66,3	-1 142,2	-867,0	75,9	-960,3	110,8
% к ВВП	-3,4	2,2	-2,2	-1,4		-1,2	-0,8		-0,9	
Ненефтегазов ый дефицит	7 800,4	-7 833,3	7 125,0	6 809,9	95,6	6 450,0	6 114,6	94,2	6 400,7	104,7
% к ВВП	-9,1	-8,5	-7,7	-7,0		-6,6	-5,9		-6,8	

Применение **нового бюджетного правила** позволит обеспечить выход на бездефицитный бюджет на первичном уровне (в условиях

<sup>7</sup> Прогноз доходов на 1 полугодие 2017 года в соответствии с Федеральным законом от 19.12.2016 № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» составил 6 245 млрд. рублей. Отчет за 1 полугодие 2017 года - 7 122 млрд. рублей. // Материалы к заседанию Правительства Российской Федерации 13 сентября 2017 года. № МП-358-м «Об исполнении федерального бюджета за первое полугодие 2017 года».

<sup>8</sup> В результате предоставления различного рода освобождений от уплаты налоговых и таможенных платежей в бюджетную систему РФ в 2016 г. не поступило доходов на общую сумму 9 373,7 млрд. руб., в том числе налоговых платежей – на сумму 9 005,6 млрд. руб. (увеличение по сравнению с 2015 г. на 2,7%), таможенных платежей – на сумму 368,2 млрд. руб. (снижение на 20,8%).

<sup>9</sup> На 1 января 2017 г. совокупная задолженность по налогам, сборам, таможенным платежам, пеням и штрафам в бюджетную систему РФ и платежам в государственные внебюджетные фонды РФ составила 1 447,1 млрд. руб., в том числе по налогам и сборам, администрируемым ФНС России (включая задолженность по платежам в государственные внебюджетные фонды РФ в размере 9,7 млрд. руб.), – 1 402,1 млрд. руб. (96,9%), по уплате таможенных платежей, пеням и штрафам, администрируемым ФТС России, – 45,1 млрд. руб. (3,1%). С начала 2016 г. указанная совокупная задолженность увеличилась на 247,4 млрд. руб., или на 20,6%. При этом по доходам, администрируемым ФНС России, отмечено увеличение задолженности на 246,9 млрд. руб., или на 21,4%, по доходам, администрируемым ФТС России, сумма задолженности возросла на 0,6 млрд. руб., или на 1,3%.

постоянных цен на нефть марки Юралс на уровне 40 долларов США за баррель в реальном выражении) уже в 2019 году. При этом ненефтегазовый дефицит федерального бюджета сократится с 9,1% в 2016 году до 5,8% ВВП в 2020 году.

Де-факто бюджетная политика уже с февраля текущего года проводится в соответствии с переходными положениями бюджетных правил. Дополнительные нефтегазовые доходы, поступающие в 2017 году, не могут быть использованы на финансирование расходов бюджета. Начиная с 7 февраля 2017 года Минфин России начал осуществлять операции по покупке иностранной валюты на внутреннем валютном рынке. На приобретение валюты направляются все дополнительные нефтегазовые доходы, полученные бюджетом при цене нефти свыше 40 долларов США за баррель.

В материалах к законопроекту утверждается, что постепенное сокращение структурного дефицита федерального бюджета будет способствовать сохранению инфляции на целевом уровне, создаст условия для снижения реальных процентных ставок в экономике и позволит избежать необходимости повышения налоговой нагрузки.

**3.1. Общий объем предельных расходов федерального бюджета** на 2019-2020 годы сформирован с учетом новых бюджетных правил. В отношении переходного периода 2018 года объем расходов сформирован с учетом переходных положений бюджетных правил, исходя из ограничения на объем первичного структурного дефицита в пределах 1% ВВП.

На 2018-2019 годы запланировано сокращение объема расходов федерального бюджета в номинальном выражении, к 2020 году прогнозируется некоторый рост. Вместе с тем, по отношению к ВВП расходы будут планомерно снижаться с 18,3% в 2017 году до 15,6% в 2020 году.

Так, **общий объем расходов федерального бюджета в 2018 году составит 16 515 млрд. рублей (в 2017 году 16 882 млрд. рублей<sup>10</sup>), в 2019 году – 16 415 млрд. рублей, в 2020 году – 17 240 млрд. рублей.<sup>11</sup>**

Предлагаемая фактически фиксация расходов приведет к сокращению спроса государства на товары и услуги, что может негативно сказаться на темпах экономического роста.

**3.2. Больше половины расходов проектируемого бюджета формируются в соответствии с программными принципами.**

По отношению к прогнозным показателям Федерального закона от 19 декабря 2016 года № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» программная часть

<sup>10</sup> По данным бюджетной росписи на 1 сентября 2017 года. Сайт Минфина России.

<sup>11</sup> Проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов». Материалы к заседанию Правительства РФ «О проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов».

расходов будет расти в абсолютном выражении. В то же время, по отношению к показателям сводной бюджетной росписи на 2017 год (по состоянию на 1 сентября 2017 года) программные расходы будут сокращаться.

При этом доля расходов на реализацию государственных программ в общем объеме расходов федерального бюджета сокращается с 55,3% в 2017 году до 55,1% в 2018 году, 53,3% в 2019 году, 51,8% в 2020 году.

Таблица 5. Группировка и финансирование государственных программ Российской Федерации по направлениям, млрд. рублей<sup>12</sup>.

Программы по направлениям	2018	2019	2020
<b>Расходы на реализацию госпрограмм, всего</b>	<b>9096,7</b>	<b>8749,3</b>	<b>8928</b>
<i>в том числе</i>			
1. Новое качество жизни (12 программ)	3308,1	3193,2	3280
2. Инновационное развитие и модернизация экономики (18 программ), без закрытой части	2146,9	2061,1	2081
3. Обеспечение национальной безопасности (1 программа), без закрытой части	1,6	1,6	1,6
4. Сбалансированное региональное развитие (5 программ)	1073,1	1025	1018,5
5. Эффективное государство (4 программы)	1685,5	1660,2	1760,6
Расходы на реализацию программ (закрытая часть)	881,4	808,3	786,2

**3.3. В разрезе разделов функциональной классификации расходов федерального бюджета в 2018-2020 годах наиболее высокими продолжают оставаться расходы социальной направленности.**

Вместе с тем, в 2018 году расходы по направлению «социальная политика» решено сократить по сравнению как с уточненной росписью 2017 года на 6,3%, так и по отношению к прогнозным показателям на плановый период Федерального закона от 19 декабря 2016 года № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» – с 5,07 трлн. рублей и 4,97 трлн. рублей соответственно до 4,75 трлн. рублей. В 2019-2020 годах законопроектом по данному направлению запланированы расходы в объеме 4,74 трлн. рублей и 4,83 трлн. рублей соответственно. В итоге в общем объеме расходов доля расходов на «социальную политику» снижается с 30% в 2017 году до 28,5%, 28,8% и 29% в 2018-2020 годах соответственно. **В процентах к ВВП расходы по направлению снижаются существенно – с 5,5% в 2017 году до 4,4% в 2020 году.**

Снижаются расходы и на национальную оборону с 2872 млрд. рублей в 2017 году (3,1% ВВП) до 2767 млрд. рублей в 2018 году (на 3,7%, 2,8% ВВП), а в 2020 году составят 2800 млрд. рублей (2,5% ВВП). Расходы на национальную безопасность и правоохранительную деятельность будут планомерно расти в номинальном выражении с

<sup>12</sup> Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов».



1977 млрд. рублей в 2017 году до 2072 млрд. рублей в 2020 году, но снижаться в процентах к ВВП с 2,1% до 1,9% соответственно.

Расходы по направлению «общегосударственные вопросы» останутся практически неизменными (с небольшим снижением) в 2018-2020 гг. в номинальном выражении, но также сократятся в процентах к ВВП: 1290 млрд. рублей в 2017 году (1,4% ВВП) и 1252,5 млрд. рублей (1,1% к ВВП) в 2020 году.

Незначительно (на 2,9%) вырастет в 2018 году финансирование системы образования – расходы в 2018 году составят 648,1 млрд. рублей против 630 млрд. рублей в 2017 году. Расходы по статье «образование» в 2019 году составят 645,5 млрд. рублей и в 2020 году 657,6 млрд. рублей. Доля в общем объеме расходов вырастет с 3,7% в 2017 году до 3,9% в 2018 году и останется такой в прогнозируемый период. В процентах к ВВП доля снижается с 0,7% в 2017 году до 0,6% в 2020 году.

Не будет дополнительных инвестиций и в здравоохранение – на эти цели в 2018 году предусмотрено 453,7 млрд. рублей против 452,5 млрд. рублей в текущем году. Несмотря на рост доли расходов на здравоохранение в общей доле расходов федерального бюджета с 2,7% в 2017 году до 2,9% к 2020 году, в процентах к ВВП расходы на здравоохранение сокращаются – с 0,5% до 0,4%.

Ощутимо сократятся в 2018 году и плановом периоде расходы на физическую культуру и спорт: с 102 млрд. рублей в 2017 году до 59 млрд. рублей в 2018 году (на 42,2%), 37 млрд. рублей в 2019 и 39 млрд. рублей в 2020 году. С 0,1% к ВВП в 2017 году до 0,04% ВВП в 2020 году.

По отношению к прогнозным показателям Федерального закона от 19 декабря 2016 года № 415-ФЗ на 2018-2019 годы законопроектом предусмотрено увеличение расходов на национальную экономику на 7,2% и 15,7% соответственно. Но в реальном выражении расходы по направлению сократятся на 5,5%: с 2656 млрд. рублей в 2017 году до 2427,4 млрд. рублей в 2018 году, до 2405,1 млрд. рублей в 2019 году. В 2020 году расходы на национальную экономику запланированы в размере 2 473,8 млрд. рублей. Если поддержка экономики в 2017 году составит порядка 2,8% к ВВП, то в 2020 году - лишь 2,2% к ВВП.

В тоже время вырастут расходы на обслуживание государственного долга: с 720 млрд. рублей в 2017 году (0,8% ВВП и 4,3% доля в общем объеме расходов) до 846 млрд. рублей в 2018 году на 17,5% (0,9% ВВП и 5,1% доля в общем объеме расходов), 867 млрд. рублей в 2019 году (0,8% ВВП и 5,3% доля в общем объеме расходов) и 960 млрд. рублей в 2020 году (0,9% ВВП и 5,7% доля в общем объеме расходов).

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

обороноспособности страны и финансовое обеспечение решения задач в области национальной экономики.

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

**4.1. Из всех межбюджетных трансфертов наиболее существенным является трансферт Пенсионному фонду Российской Федерации (ПФР).** Несмотря на реализацию отдельных мер, направленных на обеспечение сбалансированности бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, снижение его зависимости от трансфертов из федерального бюджета в долгосрочной перспективе с учетом складывающихся демографических тенденций остается важной стратегической задачей<sup>13</sup>.

**Таблица 6. Межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на 2018-2020 годы, млрд. рублей.**

Наименование	2017 год (оценка)	2018 год		2019 год		2020 год	
		Проект	Изменение к предыдущему у 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	
<b>Межбюджетные трансферты</b>	3784,1	3491,1	92,3	3370,9	96,6	3465,5	102,8
<b>Бюджету ПФР</b>	3735,7	3444,8	92,2	3338,6	96,9	3432,8	102,8
в том числе:							
подраздел «Пенсионное обеспечение»	2926,4	2475,9	84,6	2487,3	100,5	2586,3	102,8
подраздел «Социальное обеспечение населения»	479	527,4	110,1	540,8	102,5	553,8	102,4
подраздел «Охрана семьи и детства»	330,2	341,5	103,4	311,2	91,1	292,6	94,0
<b>Бюджету ФСС</b>	48,4	46,3	95,7	32,3	69,8	32,7	101,2
<b>Бюджету ФОМС</b>	27,0	32,2	119,3	5,8	18,0	6,1	105,2

Бюджетные ассигнования в целях осуществления обязательств государства по выплате пенсий предусматриваются на пенсионное обеспечение в 2018 году в объеме 2475,9 млрд. рублей, что составляет 84,6% от уровня предыдущего года, в 2019 году - 2487,3 млрд. рублей (100,5%), в 2020 году – 2586,3 млрд. рублей (102,8%).

Трансферт на обязательное пенсионное страхование определен с учетом принятия **решения о продлении моратория на взносы в накопительную составляющую системы обязательного пенсионного страхования** на 2018 - 2020 годы. Указанный трансферт составит в 2018 году 693,7 млрд. рублей или 70,1% к предыдущему году, в 2019 году – 640,6 млрд. рублей (92,3% к уровню предыдущего года), в 2020 году – 668,9 млрд. рублей (104,4%).

<sup>13</sup> Проект основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов.

Для отдельных категорий плательщиков, определенных законодательством, применены пониженные тарифы страховых взносов. Кроме того, предусмотрено продление пониженного тарифа страховых взносов в размере 22% + 10% свыше предельной величины базы для начисления страховых взносов на 2020 год. В этой связи предусмотрено осуществление компенсации выпадающих доходов, в том числе бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в 2018 году в объеме 499,9 млрд. рублей (115,2% к уровню предыдущего года), в 2019 году – 534,3 млрд. рублей (106,9%), в 2020 году – 582,3 млрд. рублей (109%).

**Трансферт Фонду социального страхования Российской Федерации (ФСС)** составит в 2018 году 46,3 млрд. рублей (95,8% к уровню предыдущего года), в 2019 году – 32,4 млрд. рублей (69,9%), в 2020 году – 32,7 млрд. рублей (101%). Величина трансферта в 2018 году обусловлена 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 Фонду обязательного медицинского страхования** составит в 2018 году 32,2 млрд. рублей (119,3% к уровню предыдущего года), в 2019 году – 5,8 млрд. рублей (будет уменьшен в 5,5 раз), в 2020 году – 6,1 млрд. рублей. Данный трансферт предусмотрен на компенсацию выпадающих доходов бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов.

**4.2. Трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации** уменьшатся в 2018 году относительно предыдущего года на 8,3% и составят **1568,2 млрд. рублей**, в 2019 году – на 4,7% до 1493,9 млрд. рублей, а в 2020 году фактически останутся на уровне предыдущего года: 1496,3 млрд. рублей.

Таблица 7. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, млрд. рублей.

Наименование	2017 год* <sup>14</sup> (оценка)	2018 год		2019 год		2020 год	
		Проект	Изменение к предыдущему году, %	Проект	Изменение к предыдущему году, %	Проект	Изменение к предыдущему году, %
1	2	3	4=3/2*100	5	6=5/3*100	7	8=7/5*100
<b>Межбюджетные трансферты</b>	<b>1707,9</b>	<b>1568,2</b>	<b>91,8</b>	<b>1493,9</b>	<b>95,3</b>	<b>1496,3</b>	<b>100,2</b>

<sup>14</sup> Объем перечисленных из федерального бюджета межбюджетных трансфертов по состоянию на 1 июля 2017 года увеличился по сравнению с соответствующим периодом 2016 года на 4,4% и составил 722,6 млрд. рублей (43,7% показателя сводной бюджетной росписи), в том числе дотации -368,0 млрд. рублей (50,5 %), субсидии - 137,8 млрд. рублей (32,2%), субвенции - 161,4 млрд. рублей (46,7%), иные межбюджетные трансферты - 55,4 млрд. рублей (36,1%).// Оперативный доклад о ходе исполнения федерального бюджета за январь - июнь 2017 года и оперативная информация о ходе исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации за январь - июнь 2017 года (утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 28 июля 2017 г, №44К(1189)).

Наименование	2017 год* <sup>14</sup> (оценка)	2018 год		2019 год		2020 год	
		Проект	Изменение к предыдущему году, %	Проект	Изменение к предыдущему году, %	Проект	Изменение к предыдущему году, %
1	2	3	4=3/2*100	5	6=5/3*100	7	8=7/5*100
<i>в том числе:</i>							
дотации	754	804,4	106,7	781,9	97,2	795,9	101,8
субсидии	439,9	324,1	73,7	292,3	90,2	273,9	93,7
субвенции	345,2	305,3	88,4	312,4	102,3	315,7	101,1
иные межбюджетные трансферты	168,7	134,4	79,7	107,2	79,8	110,7	103,3

Поддержка из федерального бюджета финансирования первоочередных расходов регионов будет продолжена путем предоставления **дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации**, которые сохраняют ведущую роль в системе межбюджетного регулирования. В целях повышения эффективности выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации объем соответствующих дотаций в 2018-2020 годах увеличен в связи с уточнением прогнозного объема прироста на 1 процентный пункт налога на прибыль, поступающего в федеральный бюджет, и составит в 2018 году 645,1 млрд. рублей, в 2019 году – 648,2 млрд. рублей, в 2020 году – 653,7 млрд. рублей.

**Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности** бюджетов субъектов Федерации предусмотрены на 2018 год в сумме 149 млрд. рублей, на 2019 год – 123,6 млрд. рублей и на 2020 год – 132,2 млрд. рублей. В составе указанных дотаций предусмотрены дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы в 2018 году в сумме 80,4 млрд. рублей, в 2019-2020 годах (50 млрд. рублей ежегодно); дотации бюджетам субъектов Российской Федерации за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала в 2018-2020 годах предусмотрены в сумме 19,9 млрд. рублей ежегодно.

**В целом наблюдается тенденция увеличения доли общего объема дотаций в общей сумме межбюджетных трансфертов регионам: с 44,2% в 2017 году до 51,3% в 2018 году, 52,3% в 2019 году и 53,2% в 2020 году.**

**Объемы выделяемых регионам межбюджетных субсидий предполагается планомерно сокращать.** Объем субсидий уменьшится с 439,9 млрд. рублей в 2017 году до 324,1 млрд. рублей в 2018 году (или на 26,3%), и далее продолжит снижаться до 273,9 млрд. рублей к 2020 году.

Предоставление субсидий и иных межбюджетных трансфертов предполагается осуществлять с учетом необходимости сокращения количества указанных межбюджетных трансфертов, в том числе путем их консолидации исходя из необходимости объединения различных видов трансфертов, предоставляемых на одинаковые или близкие

цели, для повышения самостоятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в выборе способов достижения поставленных целей при использовании межбюджетных трансфертов.

Предполагается предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации с поэтапным переходом на предоставление консолидированной субсидии в рамках соответствующей госпрограммы (подпрограммы), в том числе за счет постепенной оптимизации иных межбюджетных трансфертов и их перевода в другие более формализованные формы межбюджетных трансфертов или выплат за счет средств федерального бюджета.

**Объем субвенций** сократится с 345,2 млрд. рублей в 2017 году - до 305,3 в 2018 году (или на 11,5%). Далее планируется его незначительное увеличение в 2019 году – до 312,4 млрд. рублей, в 2020 году – до 315,7 млрд. рублей.

Количество предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации **«иных межбюджетных трансфертов»** будет сокращено. Также будет сокращена их сумма: с 168,7 млрд. рублей в 2017 году - до 107,2 млрд. рублей в 2019 году или в 1,5 раза.

**5.1. Меняется стратегия финансирования дефицита федерального бюджета.** В соответствии с новой конструкцией бюджетных правил по мере снижения к 2019 году структурного дефицита федерального бюджета ожидается снижение роли средств суверенных фондов с поступательным ростом доли внутренних заимствований в структуре источников его финансирования.

**5.2.** В общем объеме государственного долга будет преобладать государственный внутренний долг. Это связано с преимущественным выпуском в прогнозируемом периоде государственных ценных бумаг, выраженных в валюте Российской Федерации. Так, в общем объеме государственного долга Российской Федерации его доля составит 69,3% в 2018 году, 70,3% в 2019 году и 72,8% в 2020 году. К 1 января 2021 года государственный долг достигнет почти 17,9 трлн. рублей и составит 16,2% ВВП. Таким образом, долговая нагрузка на федеральный бюджет будет оставаться в пределах, позволяющих выполнять обязательства по государственному долгу Российской Федерации, то есть сохранится на безопасном уровне (менее 20% ВВП).

**Таблица 8. Источники финансирования дефицита федерального бюджета, млрд. рублей.**

Показатели	2016 год (отчет)	2017 год (оценка)	2018 год		2019 год		2020 год	
				к предыду щему году, %		к предыдуще му году, %		к предыдущем у году, %
<b>Всего источников</b>	2956,4	<b>1923,8</b>	1332,5	69,26	867	65,1	960,3	110,8
<b>%% к ВВП</b>	3,4	2,1	1,4	-	0,8	-	0,9	-
<b>в том числе:</b>								

Показатели	2016 год (отчет)	2017 год (оценка)	2018 год		2019 год		2020 год	
				к предыду щему году, %		к предыдуще му году, %		к предыдущем у году, %
Государственные заимствования	602,2	1010,3	811	80,3	857,3	105,7	1139	132,9
Средства ФН Б	707,8	663,5	1113,7	167,9	4,5	0,4	3,8	84,4
Средства Резервного фонда	2668,4	1060,8	-	-	-	-	-	-
Иные источники	-1022	-810,8	-592,2	73,0	5,2	-0,9	-182,5	-3509,6
%% к ВВП	-1,2	-0,9	-0,6	-	0,01	-	-0,2	-
<i>в том числе:</i>								
приватизация	406,8	42,1	13	30,9	12,2	93,8	11,4	93,4
прочие источники	-1428,8	-852,9	-605,2	71,0	-7	1,2	-193,9	2770,0

**5.3.** Объем государственных внешних заимствований Российской Федерации в иностранной валюте в 2018 году составит 467,5 млрд. рублей (7,3 млрд. долл. США), в 2019 году - 484 млрд. рублей (7,3 млрд. долл. США) и в 2020 году – 494,8 млрд. рублей (7,3 млрд. долл. США). Объем погашения государственного внешнего долга Российской Федерации в 2018 году запланирован в сумме 524,5 млрд. рублей (8,1 млрд. долл. США), в 2019 году – 496,4 млрд. рублей (7,4 млрд. долл. США), в 2020 году – 696,7 млрд. рублей (10,2 млрд. долл. США).

**5.4.** В соответствии с Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 262-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета» в 2018 году произойдет объединение Фонда национального благосостояния и Резервного фонда на базе **Фонда национального благосостояния**<sup>15</sup>. Целевой составляющей объединенного Фонда национального благосостояния станет обеспечение софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также обеспечение сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации<sup>16</sup>.

**5.5.** Доля поступлений от приватизации федерального имущества будет невелика. Объем поступлений в федеральный бюджет средств от приватизации федерального имущества в 2018 году составит 13 млрд. рублей, в 2019 году – 12,2 млрд. рублей, в 2020 году – 11,4 млрд. рублей.

<sup>15</sup> Согласно Федеральному закону от 19.12.2016 №415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», в 2017 году на финансирование дефицита федерального бюджета планируется использование средств Резервного фонда в полном объеме.

<sup>16</sup> В 2018 году предполагается снижение объема средств Фонда национального благосостояния с 3920,2 млрд. рублей до 3661,8 млрд. рублей за счет использования средств Фонда национального благосостояния на финансирование дефицита федерального бюджета и софинансирование формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц, уплативших дополнительные страховые взносы на накопительную пенсию, в размере 1113,7 млрд. рублей, которое отчасти будет компенсировано перечислением средств со специального счета по учету дополнительных нефтегазовых доходов в объеме 648,6 млрд. рублей и накопленной курсовой разницы в размере 206,7 млрд. рублей.

Объем поступлений от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней на внутреннем рынке в 2018-2020 годах составит 7,5 млрд. рублей ежегодно.

**5.6.** Законопроектом в источниках финансирования дефицита федерального бюджета **не предусмотрены бюджетные кредиты субъектам Российской Федерации** для частичного покрытия их дефицитов, а также покрытия временных кассовых разрывов, возникающих при их исполнении (со ставкой кредита 0,1% годовых). Объем возвратов по предоставленным ранее субъектам Российской Федерации бюджетным кредитам законопроектом прогнозируется в 2018 году – 36,9 млрд. рублей, в 2019 и 2020 годах – по 73,7 млрд. рублей ежегодно.

При этом в текущем федеральном бюджете на 2017-2019 годы заложены бюджетные кредиты регионам на трехлетний период в общем объеме 450 млрд. рублей. Так, статья 11 Федерального закона от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» устанавливает, что бюджетные кредиты бюджетам субъектов Российской Федерации предоставляются из федерального бюджета в пределах общего объема бюджетных ассигнований, предусмотренных по источникам финансирования дефицита федерального бюджета на эти цели (в 2017 году в сумме до 200 млрд. рублей, в 2018 году в сумме до 200 млрд. рублей и в 2019 году в сумме до 50 млрд. рублей).

Целью использования бюджетных кредитов, предоставляемых в последние годы, было замещение дорогих банковских кредитов в структуре госдолга регионов. Изменение структуры госдолга помогло регионам существенно сократить расходы на его обслуживание. По данным Счетной палаты, за первое полугодие 2017 года они сократились на 8,7% по сравнению с первым полугодием 2016 года. Если ставка банковского кредита – около 9%, то бюджетного – только 0,1%. По данным Минфина России, на 1 сентября 2017 года объем бюджетных кредитов составил 1 трлн. рублей, а их доля в структуре госдолга регионов составила 49,7% (банковские кредиты составили 25%).

**Новацией нового бюджетного цикла должна стать программа реструктуризации накопленных бюджетных кредитов субъектов Российской Федерации**<sup>17</sup>. Программа стартует с 1 января 2018 года и будет рассчитана на 7 лет. При соблюдении регионами определенных условий она может быть продлена до 12 лет. В первые два года действия программы регионам нужно будет выплачивать всего по 5% долга ежегодно. Такой график погашения позволит субъектам Российской Федерации только в ближайшие два года высвободить в

<sup>17</sup> Из выступления Президента России В.В. Путина. Стенограмма заседания президиума Госсовета по вопросам комплексного развития пассажирских перевозок, 22 сентября 2017 года. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/55679>.

общей сложности 428 млрд. рублей, которые могут быть направлены на выполнение социально-экономических задач.

Надо отметить, что от реструктуризации выиграет подавляющее большинство регионов, которые в ближайшие три года должны были полностью возратить кредиты в федеральный бюджет.

В то же время одномоментный отказ от предоставления новых бюджетных кредитов увеличит ответственность субъектов Федерации за их долговую политику, так как ранее они могли воспринимать кредиты не как займы, а как дополнительные доходы, надеясь на то, что федеральный центр не допустит их дефолта. При этом, несмотря на внедрение нового инструмента в будущем трехлетнем финансовом цикле, пока неясен его конкретный механизм, правила и условия. Насколько известно, они будут разработаны не ранее конца октября текущего года, когда будет завершаться интенсивная работа парламентов, представительных органов власти над бюджетами бюджетной системы.

Исп.: Усик А.С., тел.: 8 (495) 697-41-09;  
Малиновская С.А., тел.: 8 (495) 697-60-14;  
Никологорский Д.Ю., тел. 8 (495) 697-61-85;  
Гуринов С.Н., тел. 8 (495) 697-98-23;  
Славянская В.П., тел.: 8 (495) 697-57-21.