

ПРОЕКТ



Министерство финансов

**ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ
БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ
НА 2017 ГОД И НА
ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2018 И
2019 ГОДОВ**

Российской Федерации

Москва, 2016

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ.....	3
1. ОСНОВНЫЕ ИТОГИ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В 2015-2016.....	5
1.1. КЛЮЧЕВЫЕ ИТОГИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ	5
1.2. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ	10
1.3. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ.....	12
1.4. ОПЕРАЦИОННАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ	13
1. УСЛОВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В 2017-2019.....	16
1.1. ВНЕШНИЕ УСЛОВИЯ	16
1.2. ВНУТРЕННИЕ УСЛОВИЯ	21
1.3. ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОГНОЗА	25
2. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА 2017-2019.....	27
2.1. КЛЮЧЕВЫЕ ЦЕЛИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ.....	27
2.1.1. Обеспечение целевого макроэкономического равновесия.....	28
2.1.2. Устранение структурных дисбалансов и преград для развития	34
2.2. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ.....	45
2.3. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ.....	49
2.4. ОПЕРАЦИОННАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ	51
2.5. НОВАЯ РЕДАКЦИЯ БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСА	53
3. СТРАТЕГИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЕФИЦИТА БЮДЖЕТА	54
4. ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ.....	57
4.1. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ	57
4.2. БЮДЖЕТЫ СУБЪЕКТОВ	64
4.2. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ	69
4.3. БЮДЖЕТЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ.....	75

Основные направления бюджетной политики на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов разработаны в соответствии со статьей 165 Бюджетного кодекса Российской Федерации с учетом итогов реализации бюджетной политики в период до 2016 года.

При подготовке Основных направлений бюджетной политики были учтены положения Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 декабря 2015 года, указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года, Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, государственных программ Российской Федерации, а также Основных направлений налоговой политики на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов.

Целью Основных направлений бюджетной политики является определение условий, используемых при составлении проекта федерального бюджета на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов, подходов к его формированию, основных характеристик и прогнозируемых параметров федерального бюджета и других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

ВВЕДЕНИЕ

Резкое изменение внешнеэкономической и политической конъюнктуры в 2014 году и сохранявшаяся в течение прошлого и первой половины текущего года ее повышенная подвижность предопределили временный переход к однолетнему бюджетному планированию и смещение фокуса экономической политики на **скорейшую адаптацию к новой внешнеэкономической реальности при минимизации потерь экономики и населения.**

К настоящему времени можно констатировать, что процесс подстройки российской экономики к изменившимся внешним условиям, основное бремя которого пришлось на 2015 год, в целом завершился. Результаты произошедшей адаптации, хоть и не безболезненной для отечественной экономики, выгодно отличают Россию от многих сырьевых стран, оказавшихся неподготовленными к внезапному завершению сырьевого суперцикла. Благодаря накопленным в докризисные годы резервам, проведению ответственной денежно-кредитной и бюджетной политики, а также своевременной реализации пакета антикризисных мер удалось стабилизировать ситуацию на внутреннем финансовом рынке, укрепить доверие к банковской системе и национальной валюте, благополучно пройти пик выплат по внешним долговым обязательствам, стабилизировать инфляционные ожидания экономических агентов и в целом сформировать необходимые условия для оживления деловой активности и возобновления экономического роста.

С завершением адаптационного периода на первый план повестки государственной экономической политики выходит цель по **обеспечению сбалансированного развития страны и расширению потенциала отечественной экономики** в непростых условиях повышенной подвижности внешней конъюнктуры. Реализация этой амбициозной цели потребует проведения экономической политики, одновременно обеспечивающей: (1) макроэкономическое равновесие, характеризующееся низкой зависимостью от внешнеэкономической конъюнктуры, стабильностью и прогнозируемостью внутренних экономических показателей, в том числе устойчиво низкой инфляцией и низкими долгосрочными процентными ставками, а также стабильными налоговыми условиями; (2) устранение на микроуровне структурных дисбалансов и препятствий для развития, связанных в том числе с демографическими вызовами, конкурентоспособностью и эффективностью размещения ресурсов в экономике.

На решение этих задач и будет нацелена бюджетная политика в ближайшие три года.

Возвращение к трехлетнему бюджетному планированию само по себе будет способствовать снижению уровня неопределенности относительно основных приоритетов, механизмов и принципов реализации бюджетной политики. Это обеспечит большую прогнозируемость макроэкономических условий и условий ведения бизнеса.

Программа консолидации с целевой траекторией **структурного** (т.е. при стабильной цене на нефть в \$40 за баррель Юралс) **дефицита** федерального бюджета на уровне 3%, 2% и 1% ВВП (без учета средств на докапитализацию Внешэкономбанка в размере не

более 150 млрд. рублей в год) в 2017, 2018 и 2019 гг. соответственно, обеспечит переход российской экономики в равновесие с низкой инфляцией и стоимостью долгосрочного капитала для частного сектора. На микроуровне пакет мер по консолидации бюджета сфокусирован на **структурных мерах**, которые позволяют не только достичь устойчивого сокращения бюджетных дисбалансов, но и способствуют созданию положительных структурных изменений, расширяющих потенциал экономики.

Постепенное сокращение **структурного дефицита** федерального бюджета создаст основу для выстраивания бюджетной политики в соответствии с **новыми основополагающими долгосрочными принципами** (новая конструкция бюджетных правил), направленными на кардинальное снижение зависимости внутренних экономических параметров от внешнеэкономической конъюнктуры. Консолидация бюджета и проведение бюджетной политики в соответствии с новыми долгосрочными принципами также будут способствовать постепенному снижению нефтегазового дефицита федерального бюджета до 6,6% ВВП в 2019 году по сравнению с 4,9% ВВП, которые необходимо обеспечить в 2020-2022 гг. согласно поставленной Президентом Российской Федерации цели по сокращению нефтегазового дефицита как минимум вдвое в ближайшие 5-7 лет.

1. ОСНОВНЫЕ ИТОГИ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В 2015-2016

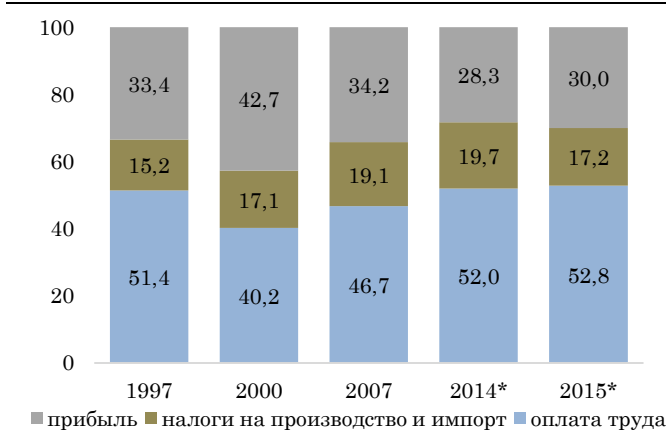
1.1. КЛЮЧЕВЫЕ ИТОГИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

Со второй половины 2014 года отечественная экономика столкнулась с резким изменением внешних условий – двукратным падением структурного уровня цен на нефть и введением финансовых санкций.

*Подстройка платежного баланса к столь сильному изменению равновесных (ценовых) условий торговли требует перехода к **новому внутреннему равновесию** экономики с более низким уровнем потребления импорта и/или более высоким уровнем ненефтегазового экспорта. Для перехода к новому равновесию требуется *изменение структуры экономики*, а механизм, обеспечивающий такую трансформацию – *изменение секторальной структуры цен*, т.е. снижение цен в неторгуемых секторах относительно цен в торгуемых секторах.*

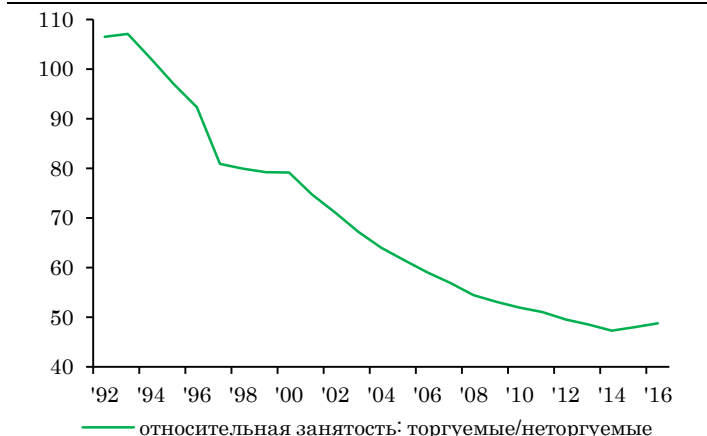
При этом изменения также касаются структуры национального дохода по его источникам (рост доли корпоративных прибылей в целях ускорения перемещения капитала), структуры внутреннего спроса (рост доли инвестиций), занятости и импорта. Изменения в структуре экономики, произошедшие вследствие масштабного изменения относительных цен в 1998 году, могут послужить наглядным примером.

Структура ВВП по источникам доходов



Источник: Росстат * с корректировкой на изменение методологии ВВП

Секторальное соотношение занятости



Источник: Росстат

Структурная перестройка экономики после изменения относительных цен на практике всегда сопровождается снижением потенциального уровня выпуска, а масштаб потерь зависит от степени мобильности факторов производства (труда и капитала) и издержек их перемещения. России присущи относительно низкая мобильность труда и капитала и высокие издержки их перемещения в силу: i) высокой монополизации и государственного участия (барьеры для входа/выхода, поддержка неэффективных компаний); ii) зарегулированности; iii) слабости институтов защиты собственности; iv) слабого развития рыночных институтов смены собственников/менеджеров (механизм

банкротства); v) слабого развития механизмов повышения профессиональной и географической мобильности трудовых ресурсов.

Таким образом, оптимальная макроэкономическая политика в период адаптации к шокам должна быть направлена на: 1) **обеспечение скорейшего перехода в равновесное состояние с новой структурой экономики;** и 2) **минимизацию потерь при таком переходе.** На достижение этих целей и была направлена государственная экономическая политика, включая бюджетную, в течение 2015-2016 годов.

- 1) *Подстройка платежного баланса* завершилась в первом полугодии 2015 года и обеспечивалась, главным образом, за счет проведения политики гибкого курсообразования на валютном рынке, благодаря чему профицит текущего счета платежного баланса в 2015 году, несмотря на шок эквивалентный 13% ВВП валютных поступлений в страну, увеличился до 5,4% ВВП – уровень обеспечивающий формирование валютных поступлений в объеме более чем достаточном для покрытия чистого оттока капитала, в том числе связанного с финансовыми санкциями (ограниченные возможности рефинансирования внешнего долга).

При этом меры бюджетной политики – а именно, программа докапитализации банков, повышение страхового покрытия банковских вкладов, комплекс мер по обеспечению сбалансированности федерального бюджета – позволили в период повышенного стресса укрепить доверие экономических агентов к финансовой системе, национальной валюте и в целом экономической политике и, тем самым, смягчить болезненный переходный период. Так, в том числе благодаря принятым мерам бюджетной политики, чистый отток капитала частного сектора снизился с более чем 10% ВВП в начале 2015 года до ~2% ВВП в первом полугодии 2016 года.

- 2) *Подстройка относительных цен* завершилась к началу 2016 года, когда соотношение цен в торгуемых и неторгуемых секторах вернулось к уровню 2005 года и в целом стало соответствовать новому структурному уровню цен на нефть. Так, розничные цены торгуемых товаров с уровня начала 2014 года к началу 2016 года прибавили в среднем 28%, неторгуемых 18%, а зарплаты в номинальном выражении выросли всего на 9%.

Подстройка относительных цен в экономике обеспечивалась за счет проведения политики гибкого курсообразования и инфляционного таргетирования, а меры бюджетной политики – де-индексация расходных обязательств бюджета – были направлены на предотвращение индексационно-инфляционной спирали и обеспечение скорейшего снижения и стабилизации на низком уровне инфляционных ожиданий. В результате, несмотря на мощнейший за последнее десятилетие ценовой шок, инфляция замедлилась с ~17% г/г в начале 2015 года до ожидаемых 5,8% г/г к концу 2016 года – самый низкий уровень в новейшей истории отечественной экономики.

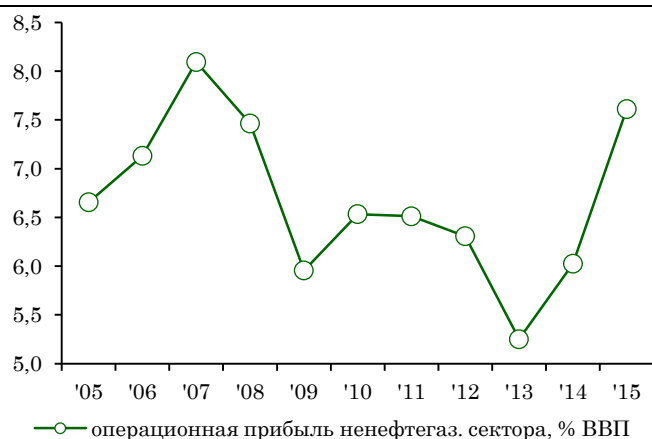
- 3) *Подстройка структуры экономики.* За изменением структуры цен последовали и сдвиги в структуре экономики:

а. *перераспределение добавленной стоимости в пользу корпоративного сектора*: операционная прибыль нефинансового сектора по итогам 2015 года выросла почти на 20% г/г, а доля валовой прибыли экономики в структуре национального дохода выросла на 2,4 пп ВВП;

б. *перераспределение ресурсов в торгуемые сектора*:

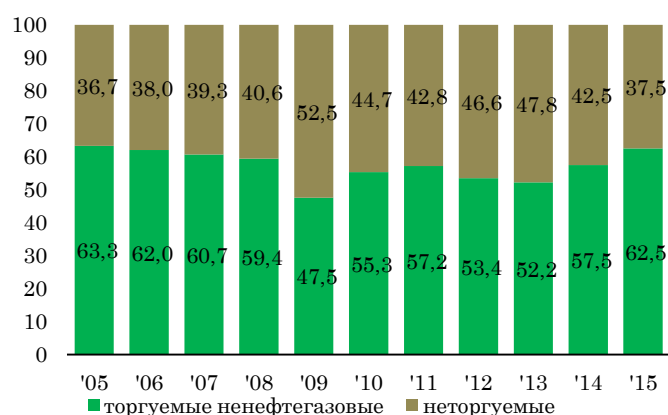
- i. труд: в 2015 году доля занятости в торгуемых секторах впервые с 1998 года перестала сокращаться;
- ii. капитал: операционная прибыль ненефтегазовых торгуемых секторов за последние два года выросла на 2,0пп ВВП, а их доля в структуре операционной прибыли ненефтегазовой экономики увеличилась с 52% в 2013 году до 63% по итогам 2015 года; доля торгуемых секторов в структуре инвестиций в основной капитал выросла с 39% в 2013 году до 45% за 2015.

Операционная прибыль нефинансового сектора, % ВВП



Источник: Росстат

Структура операционной прибыли ненефтегазового сектора, %



Источник: Росстат

Ускоренному изменению структуры экономики в 2015-2016 годах способствовала проводимая макроэкономическая политика – в отличие от периода 2008-2009 годов, она не препятствовала, а напротив, способствовала структурному сдвигу относительных цен к новому равновесию. Бюджетная политика, в свою очередь, в меньшей (по сравнению с 2008-2009 гг.) степени была направлена на поддержку нежизнеспособных в новых условиях бизнесов, а сосредоточена на поддержке наименее защищенных слоев населения и точечной поддержке приоритетных отраслей и смягчении барьеров для перемещения факторов производства.

При этом в целях смягчения болезненной адаптации в переходный период **общая направленность бюджетной политики в 2015-2016 гг. носила стимулирующий характер**: (1) дефицит бюджетов бюджетной системы в 2013 году составил 1,2% ВВП, в 2016 году ожидается на уровне 4,0% ВВП; (2) расходы консолидированного бюджета: 35,0% ВВП в 2013 году и 37,3% ВВП в 2016 году; (3) ненефтегазовый дефицит федерального бюджета составил 10,2% ВВП в 2013 году, в этом году он

может превысить этот уровень (с корректировкой на «разовые» доходы от приватизации).

В результате, несмотря на присущие отечественной экономике «жесткости», итоги 2015-2016 годов наглядно продемонстрировали ее высокую способность к адаптации при относительно скромных трансформационных потерях выпуска: ВВП в 2015 году сократился на 3,7% по сравнению с падением на 7,8% в 2009 году при менее масштабном внешнем шоке.

Стратегия адаптации к новой реальности: роль бюджетной политики

ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ	СТРАТЕГИЯ АДАПТАЦИИ: ОСНОВНЫЕ ЦЕЛИ	
	скорейшая подстройка экономики к новой реальности	минимизация потерь в течение адаптационного периода
Подстройка платежного баланса	<p><u>инструментарий:</u> плавающий курс</p> <p><u>результат:</u> профицит текущего счета 5,4% ВВП уже в 2015 году</p>	<p><u>инструментарий:</u> <i>меры по восстановлению доверия к финансовой системе*</i></p> <p><u>результат:</u> снижение оттока капитала (с >10% ВВП в 1кв15 до ~2% в 1п16)</p>
Подстройка относительных цен	<p><u>инструментарий:</u> плавающий курс инфляционное таргетирование</p> <p><u>результат:</u> относительные цены (REER) соответствуют новому структурному уровню цен на нефть</p>	<p><u>инструментарий:</u> инфляционное таргетирование <i>ограниченная индексация расходных обязательств бюджета*</i></p> <p><u>результат:</u> предотвращение инфляционной спирали, замедление инфляции (с 16,9% в мар'15 до 6,4% в сен'16)</p>
Подстройка структуры экономики	<p><u>инструментарий:</u> плавающий курс</p> <p><u>результат:</u> изменение структуры выпуска, прибыли, инвестиций и использования ресурсов в пользу торгуемых секторов</p>	<p><u>инструментарий:</u> <i>пакет антикризисных мер (антикризисный план)*</i></p> <p><u>результат:</u> минимизация трансформационных потерь выпуска (ВВП -3,7% в '15 против -7,8% в '09)</p>

* зеленым курсивом выделены меры бюджетной политики

Таким образом, к настоящему времени можно констатировать, что процесс подстройки российской экономики к изменившимся внешним условиям в целом завершился. При этом результаты произошедшей адаптации, хоть и не безболезненной для отечественной экономики, выгодно отличают Россию от многих сырьевых стран, оказавшихся неподготовленными к внезапному изменению ценовой конъюнктуры на сырьевых рынках.

Так, России удалось избежать ловушки спирали индексации бюджетных расходов, что в Бразилии в конечном итоге привело к росту безработицы с 6-7% до 12%, в то время как в России ситуация на рынке труда оставалась относительно стабильной. Казахстан, который несколько оттягивал адаптацию и запустил ее позже, сейчас имеет инфляцию около 17%, по сравнению с 6,4% в настоящее время (по итогам сентября) в России. Благодаря накопленным резервам и проведению взвешенной бюджетной политики Россия убереглась от незавидной участи сырьевых стран Африканского континента и Венесуэлы. Есть и примеры сырьевых стран, где внешние шоки не сильно повлияли на внутренние условия – например, Норвегия, Чили или Саудовская Аравия. Но если в первых двух – это результат многолетней макроэкономической политики по изоляции экономики от волатильности сырьевых цен, то в последней – стабильность обеспечивается быстрой тратой резервов, и по мере их исчерпания страна будет вынуждена пройти через болезненный период адаптации.

Адаптация сырьевых стран к новой реальности

	большие резервы низкие траты	большие резервы большие траты		низкие резервы большие траты
Страны представители	Норвегия Чили Австралия	Россия Бразилия Казахстан	Саудовская Аравия Кувейт	Венесуэла Алжир Ангола Нигерия
Стратегия адаптации	нет необходимости в адаптации 	болезненная НО контролируемая подстройка экономики	использование резервов – отказ от адаптации НО неминуемый кризис с их исчерпанием	болезненный и тяжело контролируемый кризис 

Завершение адаптации позволяет перевести фокус экономической политики на **обеспечение развития экономики и расширение ее потенциала**, чего сложно добиться без разрешения целого ряда структурных проблем: объем бюджетных обязательств еще не приведен к новым реалиям, их структура (высокая доля текущих расходов) не способствует исправлению макроэкономических дисбалансов, уровень накопленных резервов не защищает от возможных рисков сценариев, а высокая доля неэффективного госсектора способствует консервации неоптимального распределения труда и капитала. В ближайшее время преодоление этих структурных дисбалансов станет основной задачей государственной экономической политики, включая бюджетную.

Далее в разделе представлены основные итоги реализации бюджетной политики в 2015-2016 годах по отдельным направлениям.

1.2. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Изменение внешнеэкономических условий в меньшей степени по сравнению с федеральным бюджетом оказало негативное влияние на сбалансированность региональных и местных бюджетов. Темпы роста собственных доходов региональных бюджетов оставались относительно стабильными, что определило в качестве ключевой задачи межбюджетного регулирования содействие со стороны федерального бюджета в **обеспечении сбалансированности региональных и местных бюджетов** за счет уточнения (1) **разграничения расходных полномочий и доходных источников**, (2) **оптимизации расходов** и (3) мер по **ограничению роста государственного долга**.

В 2015 году совместно с субъектами была проведена финансовая оценка перераспределения полномочий Российской Федерации и органов государственной власти субъектов в 2005-2014 годах. По результатам данного анализа можно утверждать о балансе совокупного перераспределения в целом по субъектам и отсутствии перекоса в сторону федерального бюджета доходных источников при одновременном увеличении расходных обязательств на других уровнях публичной власти.

В 2016 году был проведен анализ расходных обязательств регионов по полномочиям по предметам совместного ведения с Российской Федерацией, установленным Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также перечень вопросов местного значения и полномочий по их решению, установленный Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», делегированные Российской Федерацией полномочия и полномочия, установленные субъектами по предметам их ведения, включая дополнительное финансирование по делегированным Российской Федерацией полномочиям, дополнительные меры социальной поддержки – права по участию в решении вопросов другого уровня публичной власти.

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

В связи с существенными изменениями в организации местного самоуправления начиная с 2015 года исполнение местных бюджетов осуществлялось в условиях нового разграничения расходных полномочий и доходных источников между муниципальными районами и сельскими поселениями, городскими округами с внутригородским делением и внутригородскими районами. В рамках дальнейшей

реализации мер, направленных на актуализацию распределения доходных источников между уровнями бюджетной системы, с 2016 года в местные бюджеты стало дополнительно направляться 15% от платы за негативное воздействие на окружающую среду (около 4,2 млрд. рублей в год).

В 2016 году продолжалась работа по стимулированию органов государственной власти субъектов к проведению взвешенной долговой политики, в том числе за счет предоставления из федерального бюджета бюджетных кредитов на частичное покрытие дефицита в целях погашения долговых обязательств в виде обязательств по бюджетным кредитам, государственным ценным бумагам и кредитам от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций. При этом предоставление бюджетных кредитов из федерального бюджета осуществляется при условии принятия субъектом обязательств, предусматривающих в том числе:

- утверждение и соблюдение долговой политики на очередной финансовый год и плановый период;
- недопущение принятия и исполнения расходных обязательств, не отнесенных Конституцией и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов;
- соблюдение установленных Правительством нормативов формирования расходов на оплату труда государственных гражданских служащих и (или) содержание органов государственной власти;
- обеспечение дефицита бюджета на уровне не более 10 процентов суммы доходов без учета объема безвозмездных поступлений;
- поэтапное сокращение доли общего объема долговых обязательств субъекта по государственным ценным бумагам и кредитам от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций:
 - а) к 1 января 2017 года до уровня не более 70 процентов суммы доходов бюджета субъекта без учета безвозмездных поступлений за 2016 год;
 - б) к 1 января 2018 года до уровня не более 60 процентов суммы доходов бюджета субъекта без учета безвозмездных поступлений за 2017 год;
 - с) к 1 января 2019 года до уровня не более 50 процентов суммы доходов бюджета субъекта без учета безвозмездных поступлений за 2018 год;
 - д) обеспечение на 1 января 2018 г. и на 1 января 2019 г. доли общего объема государственного долга не более 50 процентов суммы доходов без учета безвозмездных поступлений за 2017 и 2018 годы соответственно - для субъекта, объем государственного долга которого на 1 января 2017 г. составит не более 50 процентов суммы доходов без учета безвозмездных поступлений за 2016 год, и обеспечение неувеличения данного показателя для субъекта, объем государственного долга которого на 1 января 2017 г. составит более 50 процентов суммы доходов без учета безвозмездных поступлений за 2016 год.

Предоставление бюджетных кредитов на замещение рыночных долговых обязательств привело к снижению в 2014-2016 годах доли рыночных заимствований в общей структуре государственного долга регионов на 20 п.п. до 46% на 1 сентября 2016 года. По итогам 2015 года удалось сэкономить 41,3 млрд. рублей на расходах по обслуживанию долга (относительно первоначально запланированных).

Важным инструментом поддержки текущей сбалансированности субфедеральных бюджетов также стали бюджетные кредиты на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов, предоставляемые Федеральным казначейством.

Определенные результаты были достигнуты в сфере повышения эффективности предоставления межбюджетных субсидий. Так, в 2016 году в полной мере вступили в силу положения Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов, предусматривающие возврат средств в федеральный бюджет в случае нарушения обязательств по достижению показателей результативности использования субсидий и/или графика проектирования/строительства/приобретения объектов капитального строительства.

Кроме того, был изменен порядок принятия главным администратором доходов федерального бюджета решений о подтверждении потребности в текущем финансовом году в остатках субсидий, что допускается только в отношении субсидий, предоставленных в отчетном финансовом году. В случае несвоевременного распределения субсидий по субъектам (после 1 мая) и несвоевременного заключения соглашений с регионами (после 15 июля) актом Правительства осуществляется блокировка лимитов бюджетных обязательств по соответствующим субсидиям.

С 1 января 2017 года вступят в силу положения, согласно которым соглашения и изменения, которые вносятся в соглашения, действуют со дня внесения сведений о них в реестр соглашений, ведение которого осуществляется Федеральным казначейством. Обязательной к применению с 1 января 2017 года станет и утвержденная Минфином типовая форма соглашения о предоставлении субсидии между главным распорядителем средств федерального бюджета и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта.

1.3. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ

Несмотря на временное сокращение горизонта планирования до одного года, бюджет 2016 года был основан на действующих государственных программах Российской Федерации.

Федеральный бюджет на 2016 год был сформирован не только по программам и их подпрограммам, но и по основным мероприятиям, что позволило обеспечить увязку расходов бюджета с конкретными программными мероприятиями и целевыми показателями (индикаторами), а также предоставило возможность оценки достижения целей, задач и запланированных результатов реализации госпрограмм. Такой формат федерального бюджета также способствует повышению открытости для широкой

общественности информации о структуре и направлениях бюджетных расходов, осуществляемых в соответствии с полномочиями органов государственной власти.

В рамках работы по совершенствованию программно-целевого бюджетирования и повышения эффективности бюджетных средств были внесены изменения в действующий Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ в части:

- вопросов включения в государственные программы налоговых и неналоговых расходов;
- отражения в программах особенностей реализации государственной политики на отдельных территориях;
- отражения в материалах к государственной программе информации о расходах на реализацию программы государственных корпораций, крупных (уставный капитал более 1 млрд. рублей) публичных акционерных обществ с доминирующим (более 50%) государственным участием;
- уточнения процедуры включения (корректировки) правил предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов в составе приложения к государственной программе;
- установления обязательности направления в Государственную Думу годового отчета о ходе реализации и об оценке эффективности государственной программы в случае ее досрочного прекращения.

По итогам проведенной работы подготовлена новая редакция методических указаний по разработке и реализации государственных программ.

1.4. ОПЕРАЦИОННАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

В целях повышения операционной эффективности использования бюджетных средств в 2016 году был принят ряд решений, направленных на:

- 1) **Сокращение дебиторской задолженности, оптимизацию расходования бюджетных средств**, в том числе:
 - а) расширено применение механизма **казначейского сопровождения**:
 - i) государственных контрактов на сумму свыше 100 млн. руб., условиями которых предусмотрены авансовые платежи;
 - ii) договоров о предоставлении из федерального бюджета основного числа субсидий и бюджетных инвестиций юрлицам (за исключением субсидий, предоставляемых в порядке возмещения фактически произведенных затрат).
 - б) запущен механизм предоставления межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение **под документально подтвержденную фактическую потребность**;

- с) введен принцип перераспределения бюджетных ассигнований по объектам капитального строительства **в случае отсутствия проектно-сметной документации**;
- д) осуществлен переход к количественному, ценовому и качественному (допустимые потребительские свойства) **нормированию в госзакупках**, в т.ч. предполагающему исключение закупок с избыточными потребительскими свойствами;
- е) осуществлены изменения в учете бюджетных обязательств, направленные на **снижение рисков** неоплаты или несвоевременной оплаты заключаемых контрактов.

2) Повышение эффективности бюджетных инвестиций:

- а) запрет на предоставление господдержки иностранным компаниям и компаниям, находящимся в офшорных юрисдикциях;
- б) изменение порядка осуществления капвложений за рубежом в целях снижения стоимости строительства и сокращения объемов незавершенного строительства;
- с) разработка требований о перечислении госкорпорациями и госкомпаниями части доходов от инвестирования временно свободных средств.

3) Унификация информации, формируемой при планировании и исполнении бюджетов:

- а) установлены общие требования к соглашениям о предоставлении субсидий юридическим лицам;
- б) подготовлен справочник кодов целей по субсидиям, предоставляемым бюджетным и автономным учреждениям на цели, не связанные с выполнением государственного задания;

4) Повышение эффективности управления остатками средств ЕКС:

- а) отменяется требование об обязательном возврате средств учреждения последней датой финансового года;
- б) вводится ограничение авансовых платежей при заключении федеральными бюджетными и автономными учреждениями договоров о поставке товаров/работ/услуг.

В целях **повышения эффективности и улучшения качества оказания госуслуг** (подготовлен законопроект «О государственном (муниципальном) заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере») в течение 2015-2016 гг. была продолжена работа по:

- а) реформированию бюджетных учреждений;
- б) созданию правовых оснований для привлечения к оказанию госуслуг негосударственных организаций;
- с) увеличению доли социально-ориентированных некоммерческих организаций в оказании общественно полезных услуг;

- d) введению новых способов оказания госуслуг, позволяющих оптимизировать региональную и муниципальную бюджетную сеть;
- e) формированию стимулов для более рационального и экономного использования бюджетных средств;
- f) унификации и систематизации госуслуг (выделение общероссийского, федерального и регионального разделов базового перечня), в том числе с целью разграничения перечней госуслуг, оказываемых в пределах минимального объема гарантированного законодательством и сверх него;
- g) определению правила возврата части субсидии в объеме невыполненного госзадания;
- h) повышению открытости и подотчетности бюджетных и автономных учреждений в части обоснования планов/смет финансово-хозяйственной деятельности.

В целях обеспечения эффективного **государственного финансового контроля**:

- a) обеспечена непрерывность осуществления функций по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, реализация которых передана Федеральному казначейству после упразднения Федеральной службы финансово-бюджетного надзора;
- b) разработаны изменения в КоАП, предполагающие (1) увеличение минимального и максимального пределов административных штрафов за нарушения правил предоставления бюджетных средств на осуществление капитальных вложений, а также (2) дополнение оснований для наступления административной ответственности должностных лиц штрафами за нарушение бюджетного законодательства.

В целях повышения эффективности работы с **дебиторской задолженностью по доходам** бюджетов бюджетной системы реализуется комплекс мер по нескольким ключевым направлениям:

- a) предотвращение образования новой дебиторской задолженности по доходам, в том числе за счет стимулирования и упрощения добровольной уплаты платежей;
- c) повышение эффективности взыскания накопленной дебиторской задолженности, взыскание которой представляется возможным, в том числе за счет расширения межведомственного информационного взаимодействия;
- d) предотвращение накопления просроченной дебиторской задолженности, взыскание которой объективно не представляется возможным (безнадежной к взысканию).

1. УСЛОВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В 2017-2019

1.1. ВНЕШНИЕ УСЛОВИЯ

Внешекономические условия развития российской экономики в предстоящий трехлетний период будут относительно сложными: внешний спрос останется сравнительно слабым, равно как не прогнозируется и существенного улучшения ценовой конъюнктуры на традиционных экспортных рынках. Кроме того, условия финансирования на мировых рынках будут ужесточаться вслед за постепенной нормализацией денежно-кредитной политики центральными банками развитых стран. Неустойчивость крупных глобальных финансовых структур, а также политический фактор могут стать дополнительными вызовами.

Внешний спрос

Восстановительные процессы в мировой экономике после кризиса 2008-2009 годов так и не приобрели устойчивого характера. При сохранении разнородных тенденций в траекториях экономического роста в развитых странах и странах с формирующимися рынками потенциал роста мировой экономики существенно ограничен.

В среднесрочной перспективе, как ожидается, произойдет завершение восстановительной фазы экономического цикла в развитых странах. После закрытия небольшого отрицательного разрыва выпуска темпы экономического роста будут ограничены сравнительно низким потенциалом.

Так, в **США** *период посткризисного восстановления практически завершен*: уровень безработицы близок к докризисным нормам, постепенно ускоряются опережающие инфляционные индикаторы (рост зарплат). Это признают и монетарные власти, начавшие в декабре 2015 года цикл нормализации денежно-кредитной политики. При этом *потенциал роста американской экономики, очевидно, серьезно сократился* как в силу демографических тенденций (сокращение прироста количества работоспособного населения с 1,4% в год в 2000-2007 гг. до 0,4% в год сейчас), так и по причине наблюдаемого, в том числе вследствие быстрого усугубления проблематики неравенства, замедления роста производительности труда.

Восстановительные процессы в Еврозоне продлятся чуть дольше. В ближайшие годы ожидается сохранение восстановительного роста экономики с темпами на уровне 2015-2016 гг. Однако по мере приближения к полной занятости (вероятно, в 2018 году) темпы роста вновь замедлятся ближе к потенциальным в силу структурных ограничений.

Накопленные структурные дисбалансы проявляют себя и в **странах с формирующимися рынками**. Основной зоной риска здесь является экономика **Китая**. Прежняя модель экономического роста, основанная на форсированной трансформации высокого уровня сбережений в инвестиции, себя исчерпала. Ее поддержка чревата формированием серьезных рисков в финансовой системе, усугублением проблем,

связанных с разрастанием избыточных мощностей и неэффективного распределения ресурсов. Вместе с тем неизбежным следствием структурной перестройки китайской экономики (характеризующейся снижением доли инвестиций в ВВП) станет замедление темпов ее роста. Демографические тенденции – Китай, как и большинство развитых стран, уже вошел в многолетний период сокращения фактической численности населения в трудоспособном возрасте – будут усугублять этот тренд.

Крупные экспортеры сырья. *Окончание периода высоких цен на сырьевые товары неизбежно потребует снижения уровня внутреннего спроса в большинстве стран-экспортеров таких товаров, особенно, и в первую очередь в тех, где нефтяные сверхдоходы в большей степени использовались, а не сберегались. В зависимости от наличия и готовности использовать накопленные резервы неизбежный процесс адаптации платежных балансов данных стран будет носить либо быстрый характер (например, Россия), либо будет растянут во времени (например, Саудовская Аравия).*

Крупные импортеры сырья развивающегося блока. Данная группа стран является главным бенефициаром от снижения цен на сырьевые товары. Однако в период высокой доступности внешнего финансирования *многие страны этого блока накопили серьезные внешние дисбалансы (дефицит текущего счета платежного баланса, высокий уровень внешнего долга), масштабы которых превышают возможную экономию от снижения цен на сырье. В условиях ожидаемого снижения доступа к внешнему финансированию, эти страны будут вынуждены смириться с сокращением (замедлением роста) внутреннего спроса на среднесрочном горизонте.*

Таким образом, темпы роста мировой экономики могут существенно замедлиться в 2017-2019 гг. по сравнению с темпами роста, преваляровавшими в восстановительной фазе в предшествующую пятилетку.

Условия торговли

На фоне общего замедления роста мировой экономики наблюдаются и заметные географические сдвиги в ее структуре: страны развивающегося блока, обеспечивавшие в предшествующие годы основной вклад в рост мировой экономики в целом и увеличение спроса на сырьевые товары в частности, все чаще сталкиваются с вызреванием структурных проблем в моделях своего экономического развития.

Кроме того, продолжительный период высоких цен на энергоресурсы способствовал существенному росту инвестиций в развитие механизмов энергосбережения, технологии альтернативной энергетики и альтернативных способов добычи.

Комбинация этих факторов привела к серьезному снижению уровня цен на сырьевые товары. Так, цены на промышленные металлы начали активное снижение уже в 2011-2012 годах, цены на природный газ – в 2012-2013 годах, а цены на нефть – во второй половине 2014 года. При этом в отличие от опыта 2008-2009 гг., когда падение цен было вызвано шоком на мировых финансовых рынках, наблюдаемое с 2011 года снижение цен на сырьевые товары, включая нефть, свидетельствует о том, что мировая экономика вошла в снижающуюся ценовую фазу сырьевого суперцикла, которая может продлиться много лет.

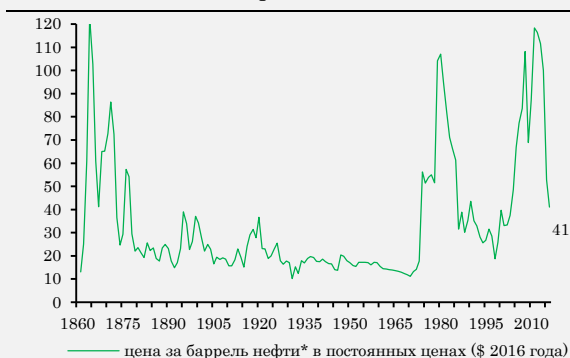
Сырьевые суперциклы

Для глобальных сырьевых рынков характерны ценовые циклы длительностью около 30-ти лет. Повышательная волна ценовой конъюнктуры обычно связана с «неожиданным» шоком: как со стороны спроса – например, быстрой индустриализацией/урбанизацией одной или нескольких крупных держав (США в 1860-70-е годы, Китай в 2000-е), так (что реже и менее устойчиво) и со стороны предложения – например, эмбарго на экспорт нефти в США из некоторых стран Ближнего Востока в 1970-е годы.

Соответственно, вследствие образующегося на сырьевом рынке дисбаланса спроса и предложения (превышения первого над последним) происходит смещение уровня цен на более высокий уровень. При этом в силу длительности инвестиционного цикла в отрасли стабилизация цен на высоком уровне может растянуться на относительно продолжительный период (до 10-15 лет).

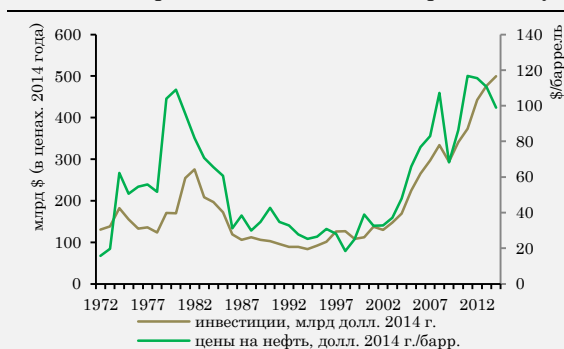
Впоследствии рост цен неизбежно приводит к серьезному увеличению рентабельности инвестиций в добывающие мощности, ресурсосберегающие технологии и товары-субституты. Например, нефтяное эмбарго 1970-х стимулировало развитие добычи в Северном море, а в 2000-2010-е годы получила широкое распространение добыча сланцевой нефти и развитие альтернативных источников энергии.

Динамика цен на нефть за последние 150 лет



Источник: British Petroleum's «Statistical Review of World Energy»
* 1861-1944 средняя цена в США, 1945-1983 Arabian Light, 1984-2016 Brent

Цены на нефть и инвестиции в нефтедобычу



Источник: МВФ

По мере того, как накопленные инвестиции достигают критической массы баланс спроса и предложения смещается – на рынке формируется избыток предложения – и цены возвращаются к их долгосрочным равновесным значениям (средняя за последние 150 лет цена барреля нефти в ценах 2016 года составляет 33 доллара). При этом на рынке нефти в силу низкой ценовой эластичности спроса и предложения на краткосрочном горизонте, даже небольшие дисбалансы ведут к резким и зачастую более глубоким, чем того требует достижение среднесрочного равновесия, изменениям цен (наглядный пример – период конца 2015 года начала 2016 года).

Стабилизация нефтяных цен в долгосрочной перспективе на уровне 40-50 долларов за баррель в постоянных ценах представляется наиболее вероятным сценарием.

Развитие технологий добычи нефти обусловило изменение механизмов балансировки спроса и предложения на рынке энергоресурсов. В первую очередь это относится к сланцевой нефти, предложение которой более эластично по цене по сравнению с другими способами добычи. Как показывает опыт 2016 года, добыча нефти в США активизируется при превышении нефтяными котировками порогового уровня в 40-45 долл. США за баррель и сворачивается по мере снижения цен от этих уровней. Так, если в 2015 г. США обеспечили 62% прироста предложения вне ОПЕК, то в 2016 и 2017 г. – 60% и 39% его сокращения. Таким образом, изменение предельных объемов

предложения нефти со стороны США при отсутствии существенных шоков как со стороны спроса, так и со стороны предложения, будет препятствовать отклонению цен на нефть от указанных уровней.

В более долгосрочной перспективе рост цен на нефть будет сдерживаться дополнительными факторами, в числе которых:

- *Снижение темпов роста глобальной экономики.* Окончание восстановительной фазы после глобального финансового кризиса 2008-2009 года делает явным серьезное замедление темпов роста мировой экономики на фоне резкого замедления темпов роста населения в трудоспособном возрасте, переинвестированности в отдельных секторах мировой экономики, а также структурного замедления темпов роста производительности труда, в том числе по причине роста неравенства доходов.
- *Снижение энергоемкости мировой экономики.* Рост спроса на энергоресурсы будет ограничен в силу замедления темпов индустриализации/урбанизации крупных развивающихся стран, дальнейшего развития технологий ресурсосбережения, повышения энергоэффективности и снижения материалоемкости.
- *Снижение себестоимости добычи вследствие повышения эффективности и применения новых технологий.*
- *Изменение структуры спроса в отраслях-потребителях нефти и нефтепродуктов.* В ключевых отраслях потребителей – автомобильной и нефтехимической – в последние годы отмечается постепенный сдвиг спроса в сторону природного газа, мировое производство которого в настоящее время находится ниже границы производственных возможностей, а также альтернативных источников энергии. Нефтехимические предприятия постепенно «переключаются» на использование газа в качестве основного ресурса, и, учитывая сохраняющийся ценовой дифференциал, такой тренд продолжится. Структура продаж нового автомобильного транспорта постепенно изменяется в пользу электромобилей и, по мере дальнейшего роста эффективности аккумуляторов и развития необходимой сопутствующей инфраструктуры, такие структурные изменения будут усиливаться. Это также будет способствовать дальнейшему сдвигу в энергопотреблении в пользу природного газа и таких возобновляемых источников, как солнечная и ветряная энергетика.

Внешние финансовые условия

Слабые темпы восстановления экономики в большинстве развитых стран обуславливают проведение крайне мягкой денежно-кредитной политики их монетарными властями. Ключевые ставки ведущих центральных банков находятся на минимальных уровнях, в дополнение к этому проводятся программы количественного смягчения.

Таким образом, в настоящее время денежно-кредитная политика ведущих центральных банков развитых стран остается крайне мягкой, что является одной из основных причин сохранения высокой склонности к риску глобальных инвесторов и их желания инвестировать в активы стран с формирующимися рынками.

Денежно-кредитная политика крупнейших развитых стран

На фоне низкой инфляции (фактически - околонулевой) и неуверенного восстановления экономического роста в Еврозоне, **ЕЦБ** сохраняет процентные ставки вблизи нуля (ключевая процентная ставка составляет 0,0%, ставка по депозитам в центральном банке -0,40%) и осуществляет покупки активов на открытом рынке. При этом ЕЦБ делает однозначные сигналы о том, что продолжит проводить такую денежно-кредитную политику как минимум до марта 2017 года. Однако за пределами обозначенного горизонта, по мере приближения инфляции к целевому уровню («чуть менее 2%»), ЕЦБ перейдет к постепенной нормализации денежно-кредитной политики, сначала сворачивая программу покупки активов.

Ставка денежно-кредитной политики **Банка Англии** после выхода Великобритании из ЕС была снижена до 0,25% и также находится теперь вблизи эффективной нулевой границы. Снижение процентной ставки Банк Англии сопровождал расширением программы выкупа государственных и корпоративных облигаций. В то же время макроэкономические данные, опубликованные со времени принятия решения о смягчении денежно-кредитной политики, оказались несколько лучше ожиданий монетарных властей, в связи с чем решений о дальнейшем смягчении денежно-кредитной политики принято не было. По оценкам Банка Англии, восстановления инфляции до целевого уровня («около 2%») можно ожидать в первой половине 2017 года, что, вероятно, будет сопровождаться началом нормализации денежно-кредитной политики.

ФРС США, сохраняя стимулирующую направленность денежно-кредитной политики, в конце 2015 года обозначил начало цикла нормализации денежно-кредитной политики повышением целевого диапазона для ставки по федеральным фондам. И хотя с тех пор ФРС держит паузу, сентябрьский «дот-плот» предполагает одно повышение в декабре 2016 года и 2-3 повышения в течение 2017 года.

Банк Японии в текущий момент держит отрицательную ключевую процентную ставку (-0,1%) и проводит масштабную программу выкупа финансовых активов различных типов, не давая пока никаких определенных сигналов относительно времени изменения направленности денежно-кредитной политики.

В течение 2017-2019 годов стоит ожидать практически повсеместной нормализации монетарной политики за исключением, возможно, Банка Японии (из ведущих центральных банков развитых стран решения Банка Японии оказывают наименьшее влияние на настроения глобальных инвесторов и направления потоков капитала). Это будет постепенно менять оценки глобальными инвесторами соотношения риска и доходности вложений в финансовые активы в пользу развитых стран. Соответственно, на прогнозном горизонте можно ожидать постепенного ужесточения условий внешних заимствований для стран с формирующимися рынками, в том числе и для России.

1.2. ВНУТРЕННИЕ УСЛОВИЯ

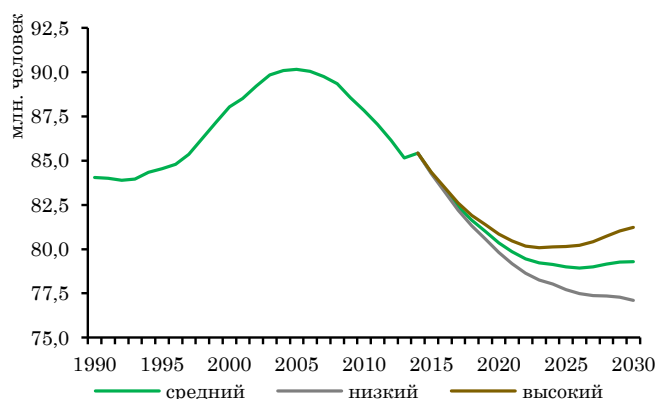
Помимо сравнительно неблагоприятных внешнеэкономических условий, в российской экономике остается ряд нерешенных внутренних структурных проблем, ограничивающих возможности для экономического роста. Эти проблемы, касающиеся как трудовых, так и капитальных ресурсов, включают следующие:

1. *Сложная демографическая ситуация.* По всем трем вариантам демографического прогноза Росстата ожидается продолжение снижения численности населения в трудоспособном возрасте (-2,3 млн человек в течение 2017-2019 гг.) на фоне быстрого роста численности населения старше трудоспособного возраста (+2,0 млн. человек).

Поддержание стабильного коэффициента замещения (соотношение среднего уровня пенсии и заработной платы в экономике) потребует дополнительного перераспределения ресурсов в экономике в пользу пенсионеров либо: i) за счет повышения налоговой нагрузки, или ii) посредством перераспределения внутри бюджетных расходов. В обоих случаях это грозит усугублением структурных дисбалансов в экономике и вытеснением сбережений/инвестиций текущими расходами.

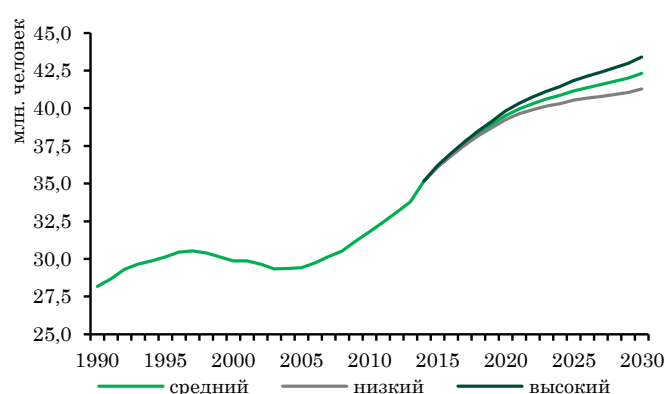
Негативные демографические тенденции также усугубляются низкой продолжительностью активной трудовой жизни, низкой мобильностью рабочей силы, а также ограниченными возможностями для работников по повышению квалификации и переквалификации.

Население в трудоспособном возрасте



Источник: Росстат

Население старше трудоспособного возраста



Источник: Росстат

2. *Низкий уровень и качество инвестиций.* На фоне высокой степени износа основных фондов расширение производственного потенциала российской экономики требует дополнительных инвестиций в основной капитал. Вместе с тем, текущие макроэкономические и институциональные условия существенно ограничивают стимулы для инвестирования.

К характерным для последнего десятилетия препятствиям для инвестиционного спроса, связанным с институциональной средой, в 2015 году добавился еще один

значимый фактор – это значительный рост макроэкономической неопределенности после резкого ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры. Это стало критичным моментом с учетом крайне высокой зависимости внутренних макроэкономических параметров от внешних условий.

По итогам 2015-2016 гг. объем инвестиций в основной капитал составит порядка 19% ВВП, что по оценкам, основанным на анализе динамики экономик широкого спектра стран за период с 1981 по 2014 гг. (см. вставку), может обеспечить долгосрочные темпы роста ВВП на одного работающего в России в размере, не превышающем 1,5% в год.

Более того, в связи с тем, что в структуре инвестиций имеется значительное количество инвестиционных проектов с низкой или отрицательной рентабельностью (в первую очередь, реализуемых компаниями с государственным участием) эта оценка может оказаться еще ниже.

Модель потенциального роста

Современные теоретические модели долгосрочного экономического роста рассматривают значительное количество факторов: от накопительных эффектов освоения подходов к производству (learning by doing) до институциональных и культурных факторов вроде ассиметричной информации и уровня доверия.

Вместе с тем, несмотря на разнообразие моделей, академическую литературу возможно разделить на две традиции, дающие два ответа на вопрос о возможности увеличения потенциального роста за счет стимулирования инвестиций.

Первую традицию представляет стандартная модель Солоу, в рамках которой доля инвестиций в выпуске не влияет на скорость роста экономики. Рост выпуска полностью определяется темпом технологического прогресса. При этом увеличение доли инвестиций в выпуске позволяет достичь более высокого равновесного выпуска на душу населения, но не приводит к увеличению скорости роста выпуска. Несмотря на общую последовательность выводов модели, предположение о независимости уровня инвестиций в основной капитал и темпов технологического прогресса представляется интуитивно недостаточно обоснованным.

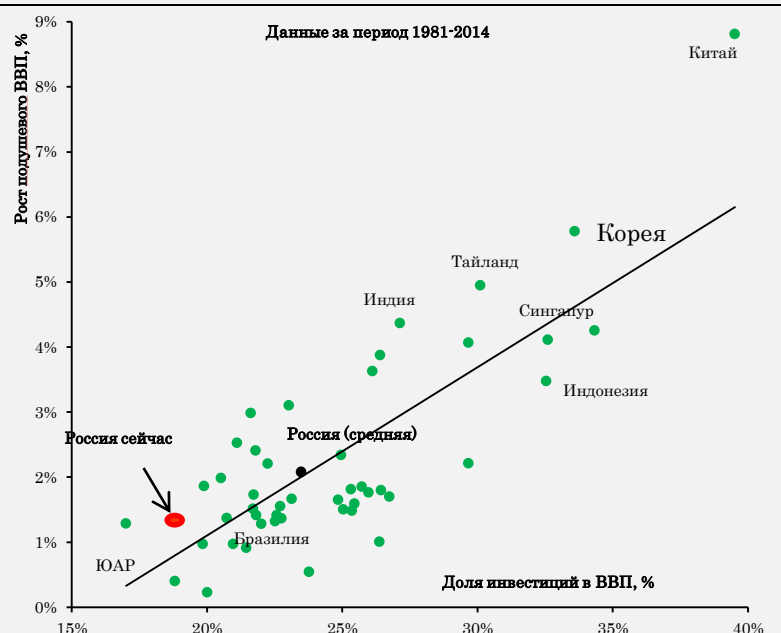
Вторая традиция ведет свой отсчет от модели экономического роста Харрода-Домара. В ней склонность к сбережению напрямую определяет скорость экономического роста, а логика модели подсказывает три основных источника увеличения скорости роста выпуска: i) более высокая эффективность использования капитала; ii) более низкая амортизация капитала; iii) более высокая доля инвестиций в выпуске.

В соответствии со второй традицией Минфином России была оценена модель потенциального роста с помощью панельной регрессии с фиксированными и временными эффектами. В выборку включены 64 страны, которые представляют, как развитые, так и развивающиеся экономики на различных этапах становления рыночных отношений. Период наблюдения охватывает в большинстве случаев 1985-2013 гг., а источниками данных служат две базы данных: МВФ World Economic Outlook и Penn World Tables.

Зависимой переменной является прирост выпуска в постоянных ценах на одного занятого, а в качестве объясняющих переменных используются следующие показатели:

- i) отношение инвестиций в основной капитал к ВВП / оценка прироста основных средств;
- ii) изменение условий торговли;
- iii) отношение бюджетных расходов к ВВП;
- iv) отклонение уровня ВВП по паритету покупательной способности страны от среднего по выборке уровня.

Долгосрочные темпы роста и инвестиции



Источник: МВФ, Penn World Tables, оценки Минфина

Для оценки устойчивости полученных результатов были оценены 4 панельные модели для различных комбинаций объясняющих переменных.

Полученные оценки соответствуют априорным ожиданиям и экономической логике. Чувствительность роста реального выпуска на одного занятого к доле инвестиций к ВВП устойчиво положительна и принимает значения в диапазоне 0,15-0,17. Для учета эффекта догоняющего развития, когда экономики со сравнительно низким доходом на душу населения испытывают повышенный рост за счет импорта технологий из-за рубежа, в модель был включен показатель отклонения валового выпуска по паритету покупательной способности на душу населения от среднего по выборке стран. Ожидаемо более низкий уровень доходов ассоциируется с более высоким ростом производительности, диапазон значения этого параметра составил -0,04 - -0,01.

Другим фактором, оказывающим значительное, на этот раз сдерживающее, влияние на рост производительности труда, оказалась доля потребления государства в ВВП. При росте этого показателя на 1 п.п. в представленной выборке рост замедлялся на -0,46 - -0,50 п.п.

3. *Высокий уровень структурного дефицита федерального бюджета и доли бюджетных расходов к ВВП, их неэффективная структура.* По итогам 2016 года структурный первичный дефицит консолидированного бюджета составит около 4,0% ВВП, а расходы консолидированного бюджета с уровня в 35% ВВП в 2013 году по итогам 2015-2016 годов поднимутся до 37% ВВП. Как показали результаты моделирования долгосрочного экономического роста, доля бюджетных расходов в ВВП имеет обратно-пропорциональную зависимость с темпами потенциального роста экономики. Усугубляет ситуацию и тот факт, что доля расходов на социальную политику, включая расходы пенсионной системы, а также расходов на обеспечение государственного аппарата, включая оборону и безопасность, за период с 2008 года выросли с 49% до 61%.

4. *Низкая эффективность государственных компаний и высокий уровень регулируемых тарифов естественных монополий.* Отсутствие контроля за ростом издержек и неэффективность реализуемых инвестиционных проектов привели к необходимости опережающего роста тарифов естественных монополий относительно общего индекса цен производителей (без учета нефтегазового сектора), что способствовало перераспределению прибыли корпоративного сектора в пользу таких компаний. Помимо этого, компании с государственным участием являются крупнейшими потребителями в экономике как дефицитных трудовых, так и дефицитных финансовых ресурсов. Их неэффективное использование ведет к ухудшению экономических перспектив страны.

Наложение внутренних ограничений для экономического развития на ожидаемые внешние условия позволяют прогнозировать темпы роста экономики на среднесрочном горизонте в среднем в пределах 1,5% в год.

1.3. ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОГНОЗА

Основные направления бюджетной политики на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов разработаны на основании базового варианта прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов.

Базовый прогноз среднесрочного экономического развития на 2017-2019 гг., положенный в основу параметров бюджета, построен на сценарных условиях, предполагающих стабильное развитие мировой экономики и сохранение цен на нефть марки «Юралс» на уровне 40 долл. США за баррель на протяжении всего прогнозного периода. Кроме того, прогноз базируется на гипотезе о сохранении финансово-экономических санкций до конца прогнозного периода.

При стабилизации ситуации в мировой экономике и на финансовых и товарных рынках ожидается постепенное восстановление экономического роста в России. Темп роста ВВП в 2017 году выйдет в положительную область и составит 0,6%, а в 2018-2019 годах стабилизируется около 2%, что в среднем (1,5% в год за период 2017-2019 гг.) соответствует оценкам темпов роста потенциального выпуска.

Оживление экономической активности будет поддерживаться как внутренним, так и внешним спросом. Положительные темпы роста мировой экономики в 2017-2019 годах обеспечат рост российского **товарного экспорта** как в физическом, так и в стоимостном выражении.

Внутренний спрос, как ожидается, также начнет восстанавливаться в 2017 году. Оживление *потребительской активности* будет возможно благодаря продолжению роста реальных заработных плат, который (при нулевой индексации фонда оплаты труда работников бюджетного сектора) будет обеспечиваться частным сектором экономики. Кроме того, ожидается, что склонность населения к сбережениям будет постепенно снижаться по мере ожидаемого смягчения денежно-кредитной политики Банком России. В результате, темпы роста оборота розничной торговли будут постепенно увеличиваться – с 0,6% в 2017 г. до 1,8% в 2019 году. Аналогичную динамику будет демонстрировать и объем платных услуг населению.

При умеренной динамике внутреннего спроса и стабильной курсовой динамике ожидается замедление инфляции до 4% к соответствующему периоду предыдущего года в конце 2017 года и ее сохранение на этом уровне в последующие два года.

Восстановление *инвестиционного спроса*, как ожидается, будет более медленным. Оно станет возможным благодаря смягчению денежно-кредитных условий, предполагаемому в базовом сценарии снижению уровня внешнеэкономической неопределенности, а также снижению нагрузки на российский корпоративный сектор по выплате внешнего долга. Темп роста инвестиций в основной капитал прогнозируется слабо отрицательным в 2017 году, а затем ожидается его постепенное повышение до 1,6% в 2019 году.

Таблица 1.3.1. Основные параметры среднесрочного прогноза социально-экономического развития России

Показатель	2016	2017	2018	2019
Цена на нефть марки «Юралс», долл. США за баррель	41	40	40	40
Курс рубля к доллару США среднегодовой, руб. за долл. США	67,5	67,5	68,7	71,1
Темп роста ВВП (% к предыдущему году)	-0,6	0,6	1,7	2,1
Номинальный ВВП (млрд. руб.)	82 815	86 806	92 296	98 860
Индекс потребительских цен (% г/г)	5,8	4,0	4,0	4,0
Экспорт товаров, млрд. долл. США	279	284	290	297
Импорт товаров, млрд. долл. США	187	194	200	207

2. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА 2017-2019

2.1. КЛЮЧЕВЫЕ ЦЕЛИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

Завершение подстройки российской экономики к внешним шокам, а также ожидаемое сохранение непростых внешних условий и сохранение/усугубление действия внутренних ограничений для развития предопределяет выход на первый план повестки государственной экономической политики цели по **обеспечению сбалансированного развития страны и расширению потенциала отечественной экономики.**

Достижение этой цели потребует проведения экономической политики одновременно обеспечивающей:

1. **На макроуровне** – достижение целевого макроэкономического равновесия, характеризующегося:
 - a. стабильностью и прогнозируемостью внутренних экономических показателей и их низкой восприимчивостью к колебаниям цен на нефть;
 - b. устойчиво низкой инфляцией;
 - c. низкой стоимостью долгосрочного капитала;
 - d. стабильными налоговыми условиями.
2. **На микроуровне** – устранение структурных дисбалансов и препятствий для развития, связанных с демографическими вызовами, конкурентоспособностью и эффективностью распределения ресурсов, в том числе посредством мер, направленных на:
 - a. снижение государственного участия в экономике и повышение его эффективности
 - b. повышение эффективности распределения труда и капитала в экономике;
 - c. снижение степени монополизации рынков и обеспечение равных конкурентных условий;
 - d. увеличение экономической активности и продолжительности активной жизни;
 - e. повышение эффективности рынка труда и мобильности трудовых ресурсов;

2.1.1. Обеспечение целевого макроэкономического равновесия

Стабильность и прогнозируемость основных макроэкономических переменных является критически важным условием в обеспечении благоприятных условий для инвестиций и ускорения экономического роста. При этом для стран с высокой долей конъюнктурных доходов в структуре экспорта задача минимизации зависимости внутренних макроэкономических условий от динамики внешних конъюнктурных условий особенно актуальна. Как показывает богатый международный и отечественный опыт оптимальная конструкция макроэкономической политики в таких странах должна включать механизм, изолирующий внутреннюю экономику от волатильности конъюнктурных доходов.

В отсутствии такого механизма изменчивость структуры относительных цен (реального эффективного обменного курса или REER) повторяет волатильность конъюнктурных доходов, что губительно сказывается на частных инвестициях. Начиная инвестиционный проект с одной структурой цен, инвестор ожидает определенный возврат на капитал, однако в процессе реализации проекта структура цен может существенно и непредсказуемо измениться, сделав проект убыточным. По существу, любой инвестиционный проект в стране с высокой долей нестерилизуемых конъюнктурных доходов – вмененная ставка на конкретную траекторию цен на этот конъюнктурный товар, правильно определить которую крайне нетривиальная задача. Очевидно, что уровень инвестиционных рисков по любому проекту в такой стране многократно превышает типичный уровень рисков, присущий сравнимым проектам в других странах – отсюда высокий уровень требуемой доходности, короткий инвестиционный горизонт и низкий уровень частных инвестиций в такой экономике.

Единственным зарекомендовавшим себя в международном опыте работающим механизмом минимизации восприимчивости внутренних экономических условий к колебаниям внешней конъюнктуры для сырьевых стран являются **бюджетные правила**. При этом конструкция действенных бюджетных правил должна обеспечивать поглощение циклических колебаний цен на нефть посредством изменения объемов иностранных активов государственного сектора, обеспеченных бюджетными сбережениями.

В России бюджетные правила были изначально введены в 2004 году, после чего модифицировались два раза: в 2008 году и с завершением периода приостановки их действия (2009-2012 гг.) в 2013 году. При этом следует признать, что, несмотря на положительный вклад в обеспечение стабильности бюджетной системы, действовавшая до приостановки на 2016 год конструкция бюджетных правил не позволяла надлежащим образом обеспечить снижение отрицательного влияния волатильности цен на нефть на предсказуемость макроэкономических условий и устойчивость бюджета, что объясняется несколькими причинами:

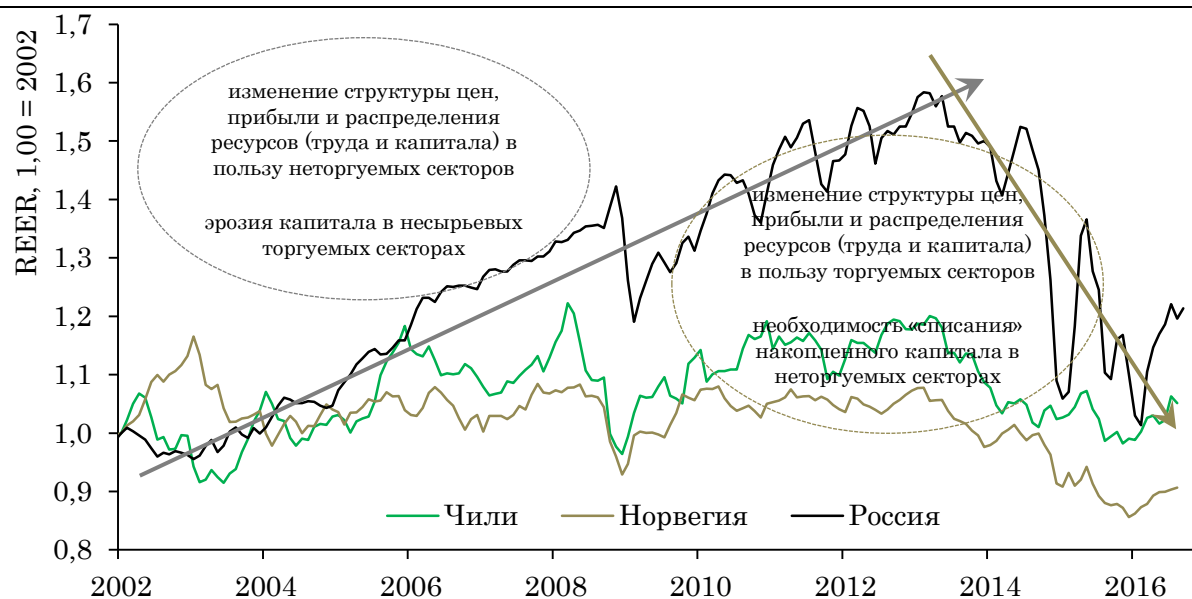
- *Процикличность определения базовой цены на нефть.* Анализ исторической динамики показывает, что базовая цена на нефть, рассчитанная как средняя ее величина за 10 лет, носит явно проциклический характер. Усредненные за 10 лет

значения цены на нефть обеспечивают сглаживание среднесрочных отклонений от тренда, но при этом с лагом повторяют долгосрочный тренд.

- *Избыточная гибкость.* Согласно прежней конструкции бюджетных правил при неожиданном падении бюджетных доходов допускается компенсация из суверенных фондов потерь не только нефтегазовых, но и ненефтегазовых доходов. При высоких ценах на нефть, допускается частичное направление нефтегазовых сверхдоходов на замещение «выпадающих» поступлений от заимствований и приватизации, что формировало склонность к завышению прогноза.
- *Отсутствие надлежащей координации между бюджетной, валютной и денежно-кредитной политиками.* Неполная и несвоевременная стерилизация валютных интервенций влечет нестабильность основных макроэкономических и денежно-кредитных условий, создает негативные последствия для финансового сектора и повышает уровень неопределенности в экономике.

Повышенная изменчивость структуры относительных цен (реальный эффективный курс рубля) в последние 12 лет по сравнению с динамикой в других сырьевых странах с действенным механизмом бюджетных правил является наглядной иллюстрацией недостатков предшествующих конструкций бюджетных правил в России.

Динамика реального эффективного обменного курса в странах экспортерах сырья



Источник: BIS, Банк России

Таким образом, новые основополагающие долгосрочные принципы бюджетной политики в России (новая конструкция бюджетных правил), которые будут постоянно действовать в средне- и долгосрочной перспективе, должны разрабатываться исходя из основной задачи **снижения влияния колебаний нефтяных цен на внутренние экономические показатели** – структуру относительных цен (реальный эффективный курс рубля), динамику выпуска (ВВП), инфляцию, государственные расходы, занятость и реальные доходы населения. Необходимым условием для этого является достижение и сохранение сбалансированности федерального бюджета при структурном («базовом») уровне цен на нефть, который оценивается вблизи \$40 за баррель марки Юралс. Такая

конструкция позволит не только *снизить зависимость федерального бюджета от цен на нефть и гарантировать исполнение всех обязательств государства независимо от кратко/среднесрочной волатильности цен на нефть и фазы долгосрочных сырьевых циклов*, но также *будет способствовать формированию предсказуемых макроэкономических условий*, необходимых для обеспечения устойчивого роста экономики и благоприятствовать проводимой Банком России политике по таргетированию инфляции.

Практическая проблема для одномоментного перехода в ближайшей перспективе к реализации бюджетной политики в соответствии с новыми основополагающими долгосрочными принципами (новая конструкция бюджетных правил) состоит в том, что Россия вошла в снижающуюся фазу долгосрочного сырьевого суперцикла с минимальным объемом резервов в суверенных фондах, накопленных на повышательной фазе цикла. Таким образом, приведение бюджетных расходов к соответствующему указанным принципам уровню, с одной стороны, невозможно осуществить в течение короткого промежутка времени, а с другой стороны, объема накопленных резервов недостаточно для растягивания консолидации на продолжительный период.

В связи с этим в предстоящий трехлетний период предусмотрен плавный переход к новым предельным объемам расходов федерального бюджета. При этом длительность переходного периода определяется необходимостью сохранения минимального объема ликвидных средств в суверенных фондах (Резервный фонд плюс «свободные» средства ФНБ). Исходя из этого ограничения, приведение бюджетных расходов к соответствующему новым основополагающим долгосрочным принципам уровню должно завершиться к 2020 году, что при полном использовании средств Резервного фонда позволит обеспечить сохранение ликвидных (размещенных на счетах в Банке России) средств в ФНБ на уровне более 1,0 трлн. рублей на конец 2019 года. В течение переходного периода дефицит федерального бюджета должен соответствовать целевой траектории консолидации (сокращение дефицита на 1 п.п. ВВП в год) при стабильных ценах на нефть на уровне 40 долларов США за баррель, что соответствует следующим значениям: 3% ВВП в 2017 году, 2% ВВП в 2018 году и 1% ВВП в 2019 году (+150 млрд. рублей ежегодно на докапитализацию Внешэкономбанка).

При этом постепенное сокращение структурного дефицита федерального бюджета в течение переходного периода 2017-2019 гг. создаст благоприятные условия для снижения и стабилизации инфляции на более низком уровне, откроет дополнительное пространство для снижения равновесных реальных процентных ставок в экономике и устранил предпосылки для повышения налоговой нагрузки, обеспечив, таким образом, переход экономики к целевому макроэкономическому равновесию, благоприятствующему инвестиционной модели роста

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА (2017-2019 гг.)

Основные «операционные» параметры:

- Базовая цена на нефть ($P_{\text{баз}}$) устанавливается на уровне **40 долларов США** за баррель марки Юралс; базовая цена на экспортируемый газ рассчитывается как экспортная цена газа (определяемая базовым вариантом среднесрочного прогноза Минэкономразвития России), скорректированная на соотношение базовой и прогнозной цены на нефть (базовая цена на экспортируемый газ в дальнейшем в этом документе не включается в формулы для упрощения).

С учетом значительной подвижности оценок долгосрочного равновесного уровня цен на нефть в условиях ускоряющихся технологических изменений, а также принимая во внимание ограниченный уровень накопленных в суверенных фондах резервов в качестве базовой цены на нефть в рамках новой конструкции бюджетных правил используется уровень 40 долларов США за баррель марки Юралс.

- Базовый курс ($FX_{\text{баз}}$) – обменный курс рубля к доллару США, соответствующий базовой цене на нефть – включается в перечень показателей прогноза социально-экономического развития (СЭР) и прогнозируется с учетом пополнения/использования иностранных активов в суверенных фондах в соответствии с бюджетным правилом (соответствует прогнозному курсу в текущем базовом сценарии).

Основные параметры бюджета:

- Предельный объем расходов определяется как сумма (1) объема ненефтегазовых доходов бюджета (ННГД), рассчитанных в соответствии с базовым сценарием среднесрочного прогноза Минэкономразвития России, (2) нефтегазовых доходов бюджета, рассчитанных при базовой цене на нефть, базовой цене на газ, базовом курсе рубля ($НГД(P_{\text{баз}}, FX_{\text{баз}})$), (3) нормативного размера дефицита бюджета (3% ВВП в 2017 г., 2% ВВП в 2018 г., 1% ВВП в 2019 году+ ежегодная докапитализация ВЭБа) и (4) процентных расходов по обслуживанию долга.

$$\text{Расходы} = \text{НГД}(P_{\text{баз}}, FX_{\text{баз}}) + \text{ННГД} + \{x\% \cdot \text{ВВП} + \text{докапитализация ВЭБа}\} + \%$$

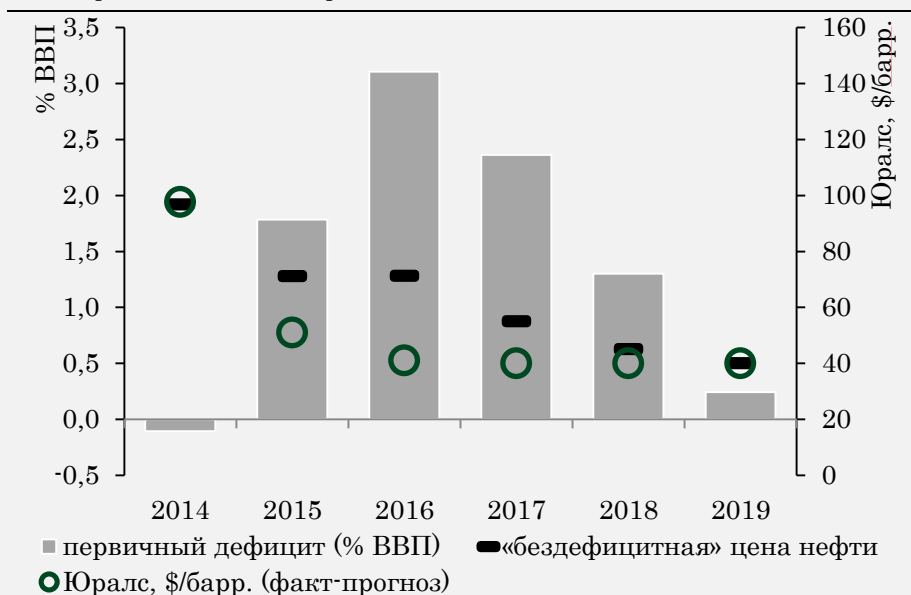
$x\%$ – нормативная величина дефицита бюджета: 3%/2%/1% ВВП в 2017/2018/2019 гг.
докапитализация ВЭБа – 150 млрд рублей ежегодно.

- Объем изъятия средств из Резервного фонда устанавливается законом о бюджете.
- Объем перечисления средств в Резервный фонд в соответствующем финансовом году определяется как превышение доходов федерального бюджета над общим объемом расходов федерального бюджета за вычетом расходов на обслуживание государственного долга (то есть равен первичному профициту).

$$\Delta \text{РФ} = \{\text{НГД}(P_{\text{факт}}, FX_{\text{факт}}) + \text{ННГД}(P_{\text{факт}}, FX_{\text{факт}})\} - \text{Расходы} + \%$$

Имплементация основных переходных положений бюджетной политики в 2017-2019 гг. позволит постепенно снизить цену на нефть, при которой обеспечивается достижение баланса федерального бюджета на первичном уровне до 40 \$/барр. к 2020 году.

«Бездефицитная» цена нефти



Создание условий для экономического роста на макро уровне

ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ	ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ДОЛГОСРОЧНЫЕ ПРИНЦИПЫ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ	КОНСОЛИДАЦИЯ БЮДЖЕТА
стабильный реальный курс и структура цен	изоляция от колебаний нефти = стабильные макро параметры	имплементация основополагающих долгосрочных принципов невозможна без консолидации
стабильная и низкая инфляция	стабильная инфляция	низкая инфляция
стабильные налоговые условия	налоговые условия не зависят от динамики цен на нефть	низкий дефицит = нет предпосылок для ↑ налогов
низкие процентные ставки по долгосрочным ресурсам	стабильная инфляция и структура цен = якорь долгосрочных % ставок	низкий дефицит = низкие % ставки



РОСТ УРОВНЯ ЧАСТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ И РАСШИРЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛА ЭКОНОМИКИ

В свою очередь, принятие решения об увеличении объема бюджетных расходов в случае реализации сценария роста нефтяных цен и, соответственно, роста объема бюджетных доходов будет иметь следующие негативные последствия:

- В условиях отсутствия отрицательного разрыва выпуска и проведения политики инфляционного таргетирования Банком России следствием увеличения объема расходов выше запланированного уровня станет необходимость поддержания центральным банком повышенного уровня реальных процентных ставок. В результате, увеличение объемов государственных расходов не приведет к росту общего объема спроса в экономике, а будет полностью компенсировано снижением объемов частного спроса, то есть в структуре ВВП произойдет дальнейшее **вытеснение частного спроса государственным**, что будет способствовать **снижению потенциальных темпов роста российской экономики**.
- Возросший приток иностранной валюты в страну в отсутствие сбережений бюджетного сектора приведет к **укреплению рубля в реальном выражении** и изменению структуры относительных цен в экономике в пользу неторгуемых секторов и конечного потребления. В рамках политики инфляционного таргетирования такое укрепление рубля в первую очередь будет иметь форму номинального укрепления рубля.

Таким образом, экономика начнет движение к равновесию, аналогичному равновесию 2014 года, характеризующемуся низкими темпами экономического роста, низкой рентабельностью ненефтегазовой промышленности и высокой зависимостью от волатильности внешнеэкономической конъюнктуры. Любое последующее снижение нефтяных цен с высокой вероятностью приведет к кризисным последствиям, похожим на события 2014-2015 годов.

2.1.2. Устранение структурных дисбалансов и преград для развития

Приведение параметров федерального бюджета в соответствие с новыми основополагающими долгосрочными принципами бюджетной политики (новой конструкцией бюджетных правил) требует масштабной бюджетной консолидации. К моменту начала их полномасштабной имплементации – в 2020 году – первичный нефтегазовый дефицит федерального бюджета должен снизиться на 3 п.п. ВВП по сравнению с уровнем 2016 года.

Учитывая международный опыт (см. вставку), пакет мер бюджетной консолидации преимущественно сосредоточен на оптимизации расходов и повышении их эффективности, в то время как на меры по мобилизации доходов в целом приходится около 30% общего объема мер по обеспечению целевых параметров бюджета.

Международный опыт бюджетных реформ (консолидаций)

Прецеденты фискальной консолидации, глубокого пересмотра подходов к формированию доходной и приоритетов расходной частей бюджета распространены как в практике зарубежной (Малайзия 1987-90 гг., Чили 1974-79 гг. и 1983-93 гг., Нидерланды 1981-82 гг. и др.), так и отечественной экономической политики (стабилизационная политика 1998-99 гг. правительства Примакова в новейшей истории; программа Коковцова 1906-1914 гг. в царской России).

Катализаторами реформ в бюджетной сфере обычно выступают неблагоприятные внешние условия или необходимость учета объективных внутренних трендов, в том числе:

- i) *дестабилизация роста цен*: в Австралии в 70-х – начале 80-х инфляция превышала 10%, а безработица с 2% в 1971 году выросла до 10% в 1983 году; в Чили 1964-1970 гг. инфляция достигала 28% г/г и вышла из-под контроля в начале 1970-х, несмотря на введение административного контроля за ценами;
- ii) *хроническое замедление роста*: в конце 1990-х – ранних 2000-х рост в Германии оставался ниже среднего по ЕС, а безработица выросла до 11,3% в 2005 году на фоне растущего дефицита, который на пике в 2005 году достиг 4% ВВП;
- iii) *рост государственного долга и доли расходов по его обслуживанию*.

Международный опыт говорит о том, что фискальная консолидация стимулирует на среднесрочном горизонте устойчивый рост экономики за счет более эффективного распределения капитала и трудовых ресурсов в экономике, снижения неопределенности и реальных процентных ставок. Эти выводы справедливы для широкого перечня сравнимых с Россией развивающихся экономик с развитым сырьевым сектором: Чили, Мексика, Малайзия.

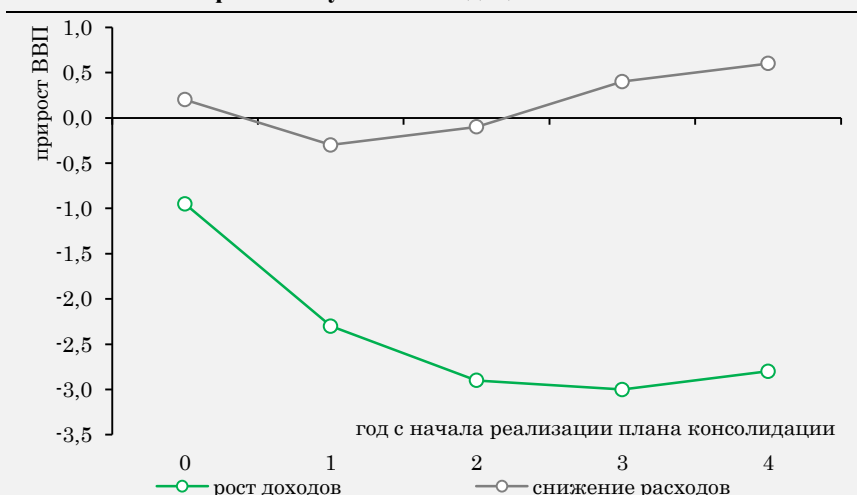
При этом в краткосрочном периоде оценка результатов программ по переходу на траекторию сбалансированности бюджета связана с большими сложностями. Подстройка часто является вынужденной, происходит на фоне неблагоприятных внешних шоков (падения цен по ключевым экспортным позициям), финансовых кризисов (шоков денежно-кредитной политики), дестабилизации внутреннего рынка в результате обострения секторальных диспропорций, вызванных, в числе прочего, накопленными ошибками экономической политики.

Ориентируясь на богатый международный опыт, можно выделить четыре основных принципа, соблюдение которых позволило странам, проводящим масштабные бюджетные реформы (консолидации), сгладить отрицательный краткосрочный импульс на экономический рост в течение переходного периода:

- 1. Оптимизация расходов менее болезненна по сравнению с повышением налоговой нагрузки.** Увеличение налоговой нагрузки обычно более значительно искажает функционирование отдельных отраслей и рынков. Кроме того, повышенная нагрузка имеет тенденцию сдерживать рост наиболее эффективных секторов, перераспределяя средства в пользу текущего потребления и субсидий менее самостоятельным производствам. Предпочтения правительства в пользу повышения налогов повышает неопределенность относительно будущей конфигурации налоговой системы, приводит к росту реальных процентных ставок и сжатию инвестиционной активности.

2. **Структурные реформы позволяют достичь устойчивого баланса бюджета.** Несмотря на то, что рост доходов (например, приватизационных) способен обеспечить баланс на целый ряд лет, несоответствие расходов и доходов часто вызвано структурными факторами: ухудшением условий торговли, демографическим трендами. Ответом на такие вызовы могут быть лишь структурные реформы, восстанавливающие равновесие между обязательствами и источниками доходов: стимулирование предложения труда путем перераспределения налогового бремени с доходов в пользу налогов на потребление (в Германии налог на доходы физлиц в 2005 г. понижен с 48% до 42%, НДС повышен в 2007 с 16% до 19%), реформа пенсионной системы (повышение пенсионного возраста, переход к накопительной и страховой пенсии), приватизация с целью либерализации и создания новых рынков (в Чили число госкомпаний снизилось с 595 в 1973 до 38 в 2000), реформа медицинского обслуживания (в Германии было проведено увеличение участия граждан в оплате услуг, ограничение бесплатной стоматологии).
3. **Широкая общественная поддержка – новый общественный договор.** Меры по сокращению расходов могут быть неустойчивыми, если не являются результатом общественного консенсуса и не пользуются широкой поддержкой. Вместе с тем международный опыт говорит о том, что возможно найти баланс между издержками от сокращения расходов (социальных и субсидий) и влиянием на заинтересованные стороны. Например, в 1987 году правительство Ирландии достигло договоренности с профсоюзами о том, что сдержанный рост номинальных заработных плат в госсекторе будет частично компенсирован снижением подоходного налога, договор в Германии подразумевал более высокую занятость в обмен на пониженный рост заработных плат.
4. **Тесная координация фискальной и денежно-кредитной политики.** В условиях близких к нулю и отрицательных процентных ставках фискальная консолидация в развитых экономиках проходит болезненно, сокращение государственных расходов может быть в незначительной мере компенсировано смягчением финансовых условий. Напротив, если сокращение спроса госсектора, в том числе рационирование и пересмотр инвестиционных программ, оказывает дезинфляционное влияние и способствует достижению целей денежно-кредитной политики, то есть возможность смягчения последней пропорционально фискальной консолидации, способствуя быстрой и мягкой перестройке экономики.

Отклик ВВП на фискальную консолидацию*



* на типичном примере (все эпизоды консолидации по выборке из 14 стран ОЭСР в период с 1978 по 2009)
Источник: МВФ

При этом меры бюджетной консолидации не только обеспечивают положительный эффект с фискальной точки зрения, но и *способствуют созданию положительных структурных изменений и устранению препятствий для расширения потенциала экономики.*

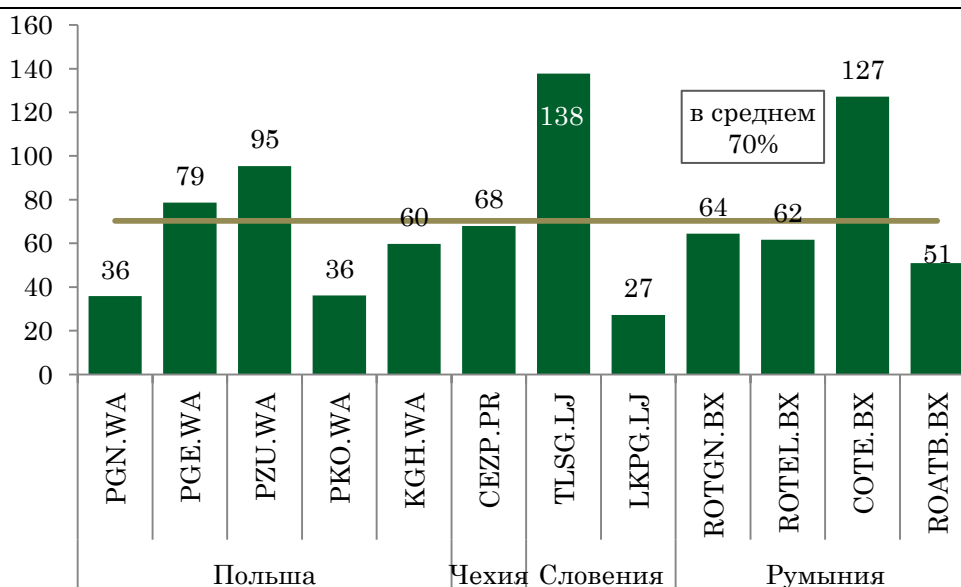
КЛЮЧЕВЫЕ СТРУКТУРНЫЕ МЕРЫ БЮДЖЕТНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ

1. Повышение эффективности государственного сектора

В целях **повышения эффективности государственного сектора** предусмотрено увеличение минимального уровня норматива перечисления дивидендов по принадлежащим государству акциям и прибыли ФГУП до 50% от чистой прибыли, а также продолжение реализации программы приватизации.

Такое повышение несколько сблизит коэффициент дивидендных выплат (в процентах от прибыли) отечественных госкомпаний с аналогами в развитых и развивающихся странах – например, в странах центральной и восточной Европы (ЦВЕ) аналогичный показатель составляет 70% в среднем за последние 5 лет.

Коэффициент дивидендных выплат госкомпаний ЦВЕ за последние 5 лет, % ЧП



Источник: данные компаний, Рейтер

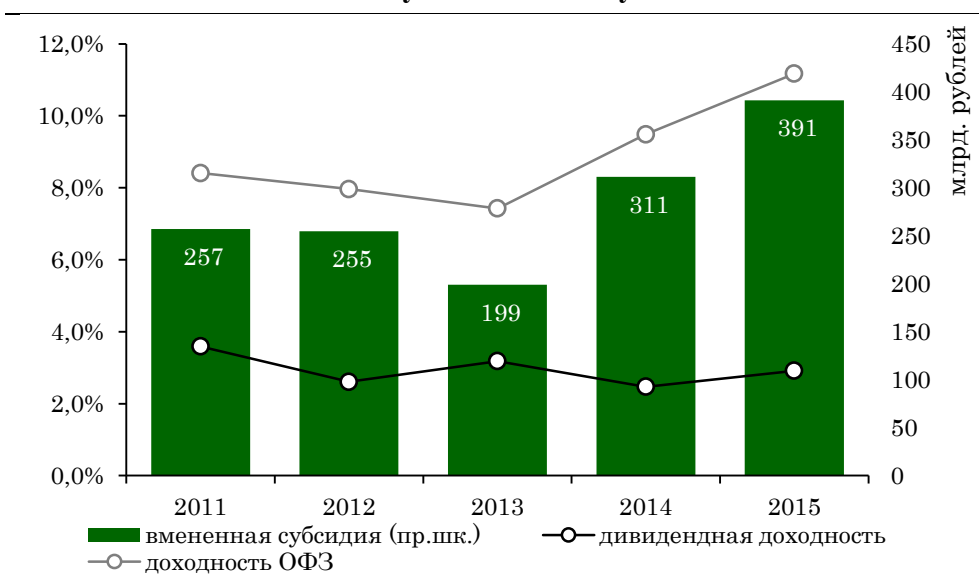
Увеличение дивидендных выплат будет способствовать повышению качества распределения дефицитных ресурсов в экономике и расширению ее потенциала благодаря:

- Обеспечению более эффективного использованию инвестиционных ресурсов и повышению качества инвестиционных проектов госкомпаний, что приведет к росту их капитализации, а, соответственно, и кредитного качества, расширив, таким образом, доступ к долговым ресурсам, если таковые потребуются для реализации окупаемых проектов.

- *Созданию равных конкурентных условий.* Искусственное занижение уровня отдачи на вложенный капитал акционера (за счет пониженного уровня норматива выплат и/или его нестрогого соблюдения) создает необоснованное преимущество для госкомпаний и ставит частные инвестиции в субординированное положение, что противоречит принципам конкурентной нейтральности.

Увеличение норматива дивидендных выплат также будет способствовать *повышению эффективности бюджетных расходов*. По экономической сущности несправедливо заниженный уровень требуемой отдачи от государственных активов представляет собой субсидию (или неналоговый расход бюджета). Стоимостная оценка такой субсидии может определяться разницей между дивидендной доходностью и доходностью по долгосрочным государственным облигациям (субсидия – если такая разница отрицательная, доход – в случае положительной разницы). Размер этой субсидии только по 4-м публичным госкомпаниям (Роснефть, Газпром, Сбербанк, ВТБ) достиг по итогам их работы в 2015 году 400 млрд. рублей (или 0,5% ВВП), а в среднем за последние 5 лет составлял около 300 млрд. рублей. Учитывая минимальную дивидендную отдачу от крупных непубличных госкомпаний, совокупный объем вмененной «дивидендной субсидии» по всем компаниям с государственным участием существенно превышает указанные оценки. При этом необходимо отметить, что *даже строгое соблюдение норматива перечисления дивидендов в размере 50% чистой прибыли не привело бы к полной ликвидации вмененной субсидии* для этой группы из 4-х публичных госкомпаний.

Вмененная «дивидендная субсидия» 4-м публичным госкомпаниям



Источник: данные компаний, оценка Минфина

Вместе с тем, в отличие от соответствующих прямых бюджетных расходов подобные вмененные субсидии не являются объектом бюджетного контроля, учета и оценки эффективности. Более того, учитывая отраслевую принадлежность крупных госкомпаний, предоставление им субсидий, очевидно, не отвечает решению задач государственной политики, а напротив, способствует неоптимальному размещению

дефицитных бюджетных ресурсов и в конечном итоге ведет к прямым потерям общественного благосостояния.

В целях повышения эффективности государственного сектора также будет продолжена работа по сокращению других субсидий госкомпаниям, искажающих конкурентную среду и/или систему мотивационных сигналов. Это будет касаться как прямых субсидий, зачастую фактически маскирующих низкую операционную эффективность, так и неявных, предоставляемых через систему налоговых льгот и освобождений.

Последнее направление представляет особую важность, учитывая тот факт, что в отличие от прямых бюджетных расходов контроль, учет и оценка эффективности налоговых льгот и преференций (или налоговых расходов) пока не формализованы, что создает предпосылки для уменьшения прозрачности бюджетной и налоговой политики, и снижения эффективности государственной экономической политики в целом.

В этой связи проводится работа по внедрению налоговых и неналоговых расходов в бюджетный процесс, закреплению соответствующих норм в бюджетном законодательстве и созданию прозрачной анализа объемов налоговых и неналоговых расходов и оценки их эффективности на всех уровнях бюджетов бюджетной системы

2. Обеспечение равных конкурентных условий и улучшение условий ведения бизнеса

Отдельный пласт мер в консолидационном пакете направлен на **обеспечение равных конкурентных условий** для различных групп экономических агентов и **улучшение условий ведения легального бизнеса**, что посредством повышения эффективности распределения ресурсов в экономике также будет способствовать расширению ее потенциала.

Основным инструментом бюджетной политики в этой сфере является улучшение качества администрирования доходов бюджетной системы. С 2016 года в ведении Минфина России находятся налоговые администраторы, обеспечивающие сбор 90% доходов бюджетной системы. Ключевая задача на ближайшие годы: *создание системы администрирования, построенной на единой методологической основе*, что обеспечит рост собираемости налогов и снижение административной нагрузки для легального бизнеса.

За последние годы уже удалось добиться серьезного прогресса в части собираемости внутреннего НДС, а на 2016-2019 гг. основной пласт задач лежит в трех ключевых направлениях: (1) «обеление» алкогольного рынка и повышение собираемости акцизов на крепкий алкоголь; (2) пресечение «серых» схем ввоза импортных товаров и практик занижения таможенной стоимости; (3) упрощение и улучшение качества администрирования страховых взносов. При этом главный подход по всем направлениям – соблюдение такого баланса между мерами административного (санкционного) и побудительного (стимулирующего) характера, при котором повышение нагрузки и рисков ведения «серых» практик происходит на фоне снижения издержек для легального бизнеса.

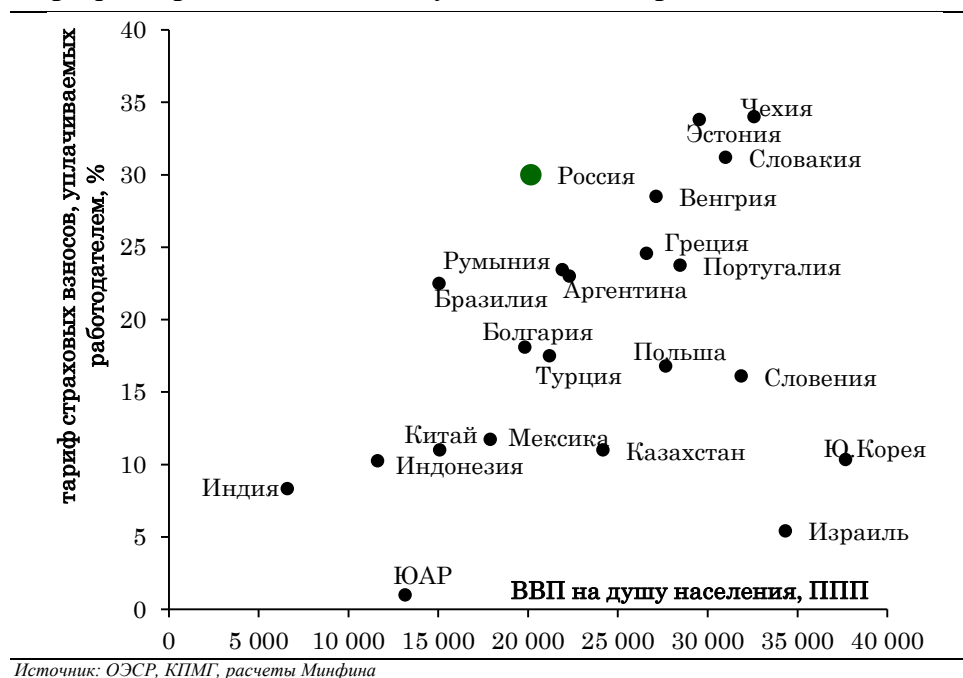
В рамках совершенствования регулирования **алкогольного рынка** усиление мер административного характера уже позволило добиться определенных результатов: после многолетнего падения с начала 2016 года рост поступлений акцизов по крепкому алкоголю достиг 23,9% со сравнимым приростом производства в легальном сегменте рынка. Дальнейшему сокращению нелегального оборота крепкого алкоголя будет способствовать (1) внедрение системы ЕГАИС на всей территории страны (с 2018 года), (2) усиление контроля за железнодорожными перевозками этилового спирта и спиртосодержащей продукции и (3) внедрение системы государственного учета в обороте и перевозках спиртосодержащих лекарственных средств. В целях стимулирования внедрения действенной системы контроля за розничным оборотом алкогольной продукции с 2017 года региональными органами власти планируется осуществлять поэтапный переход на зачисление акцизов на крепкий алкоголь в бюджеты субъектов пропорционально объемам розничных продаж (а не производства) с одновременным увеличением доли, зачисляемой в региональные бюджеты (до 50%). Реализация этих мер позволяет рассчитывать на трансформацию алкогольного бизнеса в высококонкурентный рынок, работающий «в белую» и обеспечивающий максимальное качество продукции.

Что касается работы **таможенной службы**, главная задача – обеспечить невозможность продажи на территории страны товара, ввезенного из-за рубежа, без уплаты НДС и таможенных пошлин и сборов в полном объеме. Это не столько вопрос увеличения объема поступлений в бюджеты, сколько обеспечения справедливых условий конкуренции – в данном случае российских и иностранных производителей. Комплекс мер, направленных на сокращение издержек для добросовестных участников внешнеэкономической деятельности, включает, в том числе: перенастройку системы управления рисками на основе механизма категорирования, включающего как данные ФТС (внешнеэкономическая история), так и ФНС (налоговая история), ускоренное внедрение автоматической регистрации деклараций на товары и автоматического выпуска, внедрение центров электронного декларирования, перенос основных контрольных мероприятий на контроль после выпуска, обеспечение «сквозной» идентификации товара от ввоза в страну до реализации в рознице, создание реестра досье участников внешнеэкономической деятельности. Реализация этих мер позволит исключить использование лицами различных схем уклонения от уплаты таможенных и налоговых платежей и будет способствовать увеличению доходов бюджета. При этом увеличение поступлений в бюджет будет сопровождаться качественным упрощением условий ведения бизнеса для участников внешнеэкономической деятельности, снижением их административных издержек.

В части **страховых взносов** основная задача на ближайшую перспективу состоит в том, чтобы остановить быстрый рост и впоследствии сократить накопленную дебиторскую задолженность; а на среднесрочном горизонте – повысить собираемость при одновременном снижении административной нагрузки на бизнес и затрат на администрирование взносов. Комплекс мер, направленных на реализацию этих задач, включает: усиление ответственности за неуплату страховых взносов, интеграция информационных массивов государственных внебюджетных фондов и ФНС.

Наблюдаемое в последние годы снижение собираемости страховых взносов и соответствующей декларируемой налоговой базы (фонд оплаты труда – ФОТ) может также отражать более глубокие структурные диспропорции в налоговой системе. В России одна из самых высоких (среди сравнимых по уровню развития стран) нагрузка налогов на труд, уплачиваемых работодателями. При этом в течение последних лет происходило ее поступательное повышение, как за счет прямого повышения тарифных ставок (2011 год), так и скрыто, через ускоренное повышение/упразднение «потолков» налоговой базы. Такая ситуация создает незаслуженные преимущества для неформального сектора и для использования «серых/конвертных» схем предприятиями, находящимися в периметре формальной экономики. Так, с момента первых решений о повышении тарифа страховых взносов и потолков налоговой базы в 2010 году численность занятых в формальном небюджетном секторе снизилась на 1,6 млн. человек (-5%) при стабильной численности занятости в целом по экономике.

Тарифы страховых взносов, уплачиваемые работодателями



Источник: ОЭСР, КПМГ, расчеты Минфина

В целом, учитывая значительный масштаб (по разным оценкам объем «серых зарплат» составляет около 5 трлн. рублей в год), феномен «серых зарплат» является ключевым с точки зрения создания диспропорций в уровнях налоговой нагрузки между «белой» и «серой» экономикой и, соответственно, представляет наибольший потенциал в части улучшения собираемости на среднесрочном горизонте.

В этом контексте в ближайшие годы предстоит разработать пакет мер по «обелению» рынка труда, предусматривающий снижение общей налоговой нагрузки на предприятия, работающие «в белую», и повышение издержек (как налоговых, так и административных) ведения бизнеса «уклонистами». Таким образом, конкуренцию будут выигрывать наиболее эффективные бизнес модели, а не наиболее хитрые схемы ухода «в тень». Дополнительным «побочным» продуктом мер по обелению рынка труда может также стать повышение конкурентоспособности налоговой системы (а,

соответственно, и предприятий) на мировом рынке и снижение дифференциации бюджетной обеспеченности регионов.

Отдельный вопрос – систематизация **неналоговых платежей**, создающих в настоящее время дополнительную финансовую и организационную нагрузку на бизнес. Поставлена задача создать на законодательном уровне единые правила установления, взимания и администрирования таких платежей. Важная цель – не допускать дублирования платежей, двойного обложения схожих операций, а также непредсказуемого изменения условий и размеров неналоговых платежей, в том числе, устанавливаемых отраслевым законодательством. С другой стороны, необходимо повысить собираемость установленных обязательных платежей в бюджет. По результатам создания нормативной базы, регулирующей такие платежи, и их инвентаризации планируется, по возможности, сократить количество неналоговых платежей и упростить процедуры их уплаты и администрирования.

Выравнивание конкурентных условий и улучшение условий ведения бизнеса

	внутренний НДС (2015)	акцизы на алкоголь (2016-2017)	НДС на импорт и таможенные пошлины (2017-2018)	страховые взносы (2017-2019)
Проблематика	«оптимизация» платежей	низкая доля «белого» рынка: около 50%	заниженная таможенная стоимость	1) собираемость 2) «серые» зарплаты
Меры	АСК НДС-2	настройка законодательства и координация с органами правоохраны	интеграция информационной системы с ФНС	упрощение администрирования; комплекс административных и налоговых мер
Улучшение делового климата	целевой характер проверок	упрощение процедур для легальных участников	простота, скорость и эффективность таможенного оформления	упрощение отчетности; выравнивание налоговых условий
Фискальный эффект млрд. руб.	~150	~30	~70	1) ~50-70; 2) зависит от пакета мер

3. Повышение эффективности нефтегазового сектора

Модификация налогообложения нефтяного сектора. Заложенные на текущий момент в проект бюджета предложения предполагают сохранение налоговой нагрузки нефтяных рентных доходов на уровне 2016 года, что с учетом запланированного снижения экспортной пошлины на нефть до 30% достигается за счет повышения

уровня НДС по сравнению с текущим законодательством (введение нового слагаемого в формулу НДС в размере 306 рублей).

В 2018-2019 гг. в проект бюджета заложены предложения по увеличению налоговой нагрузки на нефтегазовую отрасль посредством уточнения порядка расчета ставки НДС в отношении нефти в части дополнения формулы ее расчета новым слагаемым, определенным на 2018 год в размере 357 рублей, а на 2019 год – 428 рублей.

Такое увеличение налоговой нагрузки на нефтяную отрасль в долгосрочной перспективе повышает вероятность ускорения темпов падения добычи нефти в традиционных регионах нефтедобычи (Западная Сибирь, Республика Коми). При этом значительный объем запасов нефти в местах с развитой транспортной инфраструктурой, готовой производственной базой может оказаться не вовлеченным в промышленный оборот.

Предлагается рассмотреть возможность изменения системы налогообложения добычи и переработки нефти, а также экспорта нефти и нефтепродуктов в период после завершения налогового маневра в 2017 году. Среди вариантов дальнейшей реформы предпочтительным является поэтапная отмена экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты с одновременным увеличением ставок НДС на нефть и корректировкой системы акцизов на нефтепродукты. Основной целью такого маневра является отказ от выполнения таможенными пошлинами несвойственных им функций по изъятию сырьевой ренты и субсидированию неэффективной нефтеперерабатывающей промышленности.

Изъятие нефтяной ренты будет осуществляться посредством увеличения НДС на нефть и на газовый конденсат соразмерно отменяемой таможенной пошлине. Вместо таможенной субсидии, предоставляемой предприятиям нефтеперерабатывающей промышленности, предполагается введение компенсационного механизма «отрицательных» акцизов на нефть. Механизм компенсаций будет обеспечивать надежность поставок качественных товарных нефтепродуктов на внутренний рынок и дальнейшее повышение эффективности переработки нефти.

При этом источниками дополнительных доходов федерального бюджета станут увеличение поступления от НДС на нефть, а также отказ от предоставления нефтяной таможенной субсидии в рамках ЕАЭС.

Пилотные проекты НДС. В целях стимулирования разработки новых месторождений и рационального недропользования предусматривается введение новой системы налогообложения (НДС) для пилотных объектов, включающих как новые, так и зрелые месторождения. Новая система предполагает снижение суммарной величины налогов, зависящих от валовых показателей (НДС и таможенная пошлина на нефть) и введение налогообложения дополнительного дохода от добычи. В результате, обеспечивается более высокая гибкость налогообложения за счет зависимости величины налогов от экономического результата разработки запасов.

Налоговую базу НДС предлагается определять как расчетные доходы от добычи углеводородного сырья за вычетом эксплуатационных и капитальных расходов по

разработке месторождений, а ставку налогообложения установить в размере 50%. При этом для организаций, использующих НДС, сохраняется действующий порядок исчисления налога на прибыль, но с уменьшением налогооблагаемой базы на сумму уплаченного НДС.

С целью ограничения стимулов к завышению затрат и минимизации выпадающих доходов бюджета вычитаемые расходы для зрелых месторождений ограничиваются величиной 9520 рублей на тонну добытого углеводородного сырья, индексируемой с учетом инфляции. В зависимости от результатов по внедрению НДС на пилотных проектах будет приниматься решение о корректировке и расширению периметра его применения.

Кроме того, в соответствии с целью обеспечения справедливости налогообложения рентных доходов в течение планового периода предусмотрены дальнейшие шаги в направлении **сближения уровня налоговой нагрузки рентных доходов в нефтяной и газовой отрасли**.

4. Приоритизация расходов

Одна из ключевых мер программы бюджетной консолидации на ближайшую трехлетку – **заморозка бюджетных расходов в номинальном выражении** на уровне в 15,8 трлн. рублей (без учета единовременной выплаты пенсионерам и «связанных» расходов).

При этом выбранный подход обеспечивает **выполнение социальных обязательств** государства в полном объеме: бюджетные проектировки учитывают, как индексацию пенсий неработающим пенсионерам (1 февраля 2017 года на фактический уровень инфляции: 5,8%), так и единовременную выплату к пенсии в размере 5 тысяч рублей, которая будет осуществлена в январе следующего года.

В рамках доведенных лимитов министерствам и ведомствам была предоставлена существенная гибкость по отбору тех расходов, которые признаются приоритетными. В этом контексте переход к проектным принципам управления в деятельности Правительства крайне важен, так как его реализация позволит повысить отдачу от имеющихся бюджетных ресурсов.

Президиум совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам отобрал 11 ключевых направлений, в рамках которых ведется работа. Часть мероприятий данных проектов уже погружена в бюджет, а в дальнейшем, по мере усиления приоритизации расходов, дополнительные мероприятия будут замещать неэффективные.

Создание условий для экономического роста на микро уровне

ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ	МЕРЫ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ
снижение государственного участия в экономике и повышение его эффективности	 <p>повышение отдачи от госактивов (дивидендная политика) приватизация госкомпаний</p>
снижение степени монополизации и обеспечение равных конкурентных условий	<p>оптимизация неэффективно занятых работников в госсекторе</p>
повышение эффективности размещения труда и капитала в экономике	 <p>упразднение искажающих субсидий в конкурентных сегментах меры по де-тенизации экономики и выравниванию налоговых условий</p>
увеличение экономической активности и продолжительности активной жизни	 <p>комплекс стимулов в страховой системе пенсионного и социального обеспечения</p>
повышение эффективности рынка труда и мобильности трудовых ресурсов	<p>рост роли вовлеченности и предупреждения в сфере здравоохранения и образования</p>

СНЯТИЕ СТРУКТУРНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ ДЛЯ РАСШИРЕНИЯ ПОТЕНЦИАЛА ЭКОНОМИКИ

2.2. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Бюджетная политика в сфере межбюджетных отношений в 2017-2019 гг. будет сосредоточена на решении следующих задач:

- содействие сбалансированности бюджетов субъектов и местных бюджетов;
- совершенствование эффективности правового регулирования разграничения полномочий между уровнями публичной власти и повышение эффективности системы делегирования полномочий;
- оптимизация форм межбюджетных трансфертов, предоставляемых бюджетам субъектов.

Для поддержания сбалансированности субфедеральных и местных бюджетов в течение планового периода будет продолжено применение мер, направленных на **ограничение дефицитов и уровня долга**.

Указанная работа будет включать, с одной стороны, меры по мобилизации доходной базы, в том числе принимаемые на федеральном уровне, а с другой стороны – бюджетную консолидацию и приоритезацию расходов с учетом необходимости достижения ключевых социально-экономических показателей, предусмотренных указами Президента от 7 мая 2012 года.

Источниками **мобилизации доходов** регионов должны стать:

1. Оптимизация льгот, установленных федеральным законодательством по региональным и местным налогам, в том числе за счет введения механизма «двух ключей», при котором федеральные льготы по налогам, зачисляемым в региональные и местные бюджеты, вводятся в действие только после принятия соответствующих решений органами государственной власти субъектов.
2. Создание стимулов для «обеления» отдельных рынков и повышения таким образом базы налогообложения. Так, запланированный с 2017 года поэтапный переход на зачисление акцизов на крепкую алкогольную продукцию пропорционально отраженным в ЕГАИС объемам розничных продаж будет способствовать легализации рынка *алкогольной продукции*.
3. Усовершенствование механизма функционирования КГН и, в частности, установление ограничений на учет объемов убытков убыточных организаций группы в размере не более 30% прибыли прибыльных организаций группы.

Расходы бюджетов субъектов должны быть ограничены рамками предельных размеров дефицита и госдолга, установленных бюджетным законодательством, а также соглашениями о предоставлении бюджетных кредитов. В этих целях должны быть приняты меры, направленные на увеличение собственной доходной базы, включение в бюджет в первоочередном порядке расходов на финансирование действующих расходных обязательств, непринятие новых расходных обязательств, сокращение неэффективных расходов, снижение привлечения дорогих коммерческих кредитов, сдерживание наращивания объема государственного долга.

В условиях планируемого достижения большинством регионов к 1 января 2017 года дефицита бюджета в размере 10% суммы доходов без учета объема безвозмездных поступлений за 2016 год предлагается на законодательном уровне закрепить предельный размер дефицита бюджета субъекта на уровне не более 10% от суммы доходов бюджета субъекта без учета объема безвозмездных поступлений.

От органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления требуется проведение крайне взвешенной долговой политики и реализация программ оздоровления государственных финансов, особенно в отдельных регионах, уровень государственного долга которых приближается к предельному уровню, определенному законодательством.

В целях повышения эффективности долговой политики субъектов планируется установить в Бюджетном кодексе требование о разработке органами государственной власти субъектов и органами местного самоуправления основных направлений долговой политики на период не менее трех лет, а также о представлении проекта этого документа в Минфин России.

Повышение эффективности системы межбюджетных отношений в 2017-2019 гг. будет также обеспечено за счет **перераспределения в пользу доходов федерального бюджета 1 п.п. налога на прибыль** с последующим предоставлением эквивалентной суммы бюджетам субъектов через механизм **дополнительных дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности**. Такое перераспределение позволит сократить различия в уровнях бюджетной обеспеченности субъектов, а условиями предоставления дополнительных дотаций станут:

- установление *моратория на введение* на региональном и местном уровнях *льгот и преференций по налогам* и иным обязательным платежам, поступающим в региональные и местные бюджеты, и отмену установленных льгот;
- достижение конкретных значений *основных показателей увеличения экономического потенциала региона* – прирост валового регионального продукта, объем инвестиций в основной капитал, увеличение количества рабочих мест во внебюджетном секторе экономики и др.;
- *оптимизация расходов на содержание бюджетной сети*, на реализацию иных расходных полномочий органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления, а также *установление моратория на увеличение численности* государственных и муниципальных служащих и работников бюджетной сферы;
- реализация конкретных (установленных соглашением) *мер по мобилизации дополнительных доходов* в региональные и местные бюджеты;
- достижение установленных соглашением показателей по *снижению уровня дотационности* региона и сокращению объема государственного долга.

За невыполнение условий таких соглашений будут применяться меры ответственности, установленные бюджетным законодательством.

При распределении дополнительного объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов предполагается также учесть результаты инвентаризации расходных полномочий органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления по итогам 2015 года. Кроме того, за счет дополнительных поступлений федерального бюджета по налогу на прибыль организаций планируется предоставление субъектам *грантов за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала* территорий.

Важной задачей в рамках совершенствования межбюджетных отношений в 2017-2019 гг. также является **совершенствование предоставления межбюджетных трансфертов** по следующим направлениям:

- Консолидация субсидий по принципу «одна госпрограмма/подпрограмма – одна субсидия», а также перевод иных межбюджетных трансфертов в форму субсидий с последующей консолидацией.

Проведение более активной политики по укрупнению межбюджетных субсидий необходимо, в первую очередь, по госпрограммам с наибольшим количеством субсидий. В 2016 году это были субсидии на развитие сельского хозяйства (43 субсидии), обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан (8), развитие образования (6).

Сохранение формы иного межбюджетного трансферта возможно в случаях предоставления трансферта одному субъекту на финансирование завершающихся в 2017 году мероприятий, мероприятий особо значимого общегосударственного характера, отсутствия софинансирования со стороны субъекта, при невозможности предоставления межбюджетного трансферта в иной форме.

Иные межбюджетные трансферты, предоставляемые субъектам для целей предоставления выплат гражданам, предлагается перевести в форму грантов государственным/муниципальным учреждениям, либо осуществлять прямые выплаты гражданам из федерального бюджета соответствующими ГРБС.

Бюджетные ассигнования на предоставление иных межбюджетных трансфертов включаются в объем консолидированных (укрупненных) субсидий в рамках соответствующих госпрограмм.

- Минимизация количества межбюджетных трансфертов, особенно субсидий, распределение их приложениями к федеральному закону о федеральном бюджете.

При предоставлении субсидий необходимо также минимизировать их количество, распределяемое на конкурсной основе, или, при необходимости, установить сроки проведения конкурсов в рамках бюджетного процесса таким образом, чтобы завершить распределение субсидий до внесения проекта закона о бюджете в Правительство.

В новой редакции Бюджетного кодекса предлагается установить новый порядок распределения межбюджетных трансфертов региональным бюджетам – определить, что все межбюджетные трансферты подлежат обязательному распределению

законом о бюджете, установив в качестве исключения только дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности региональных бюджетов, а также субсидии, распределяемые на конкурсной основе.

В 2017-2019 гг. планируется упростить порядок предоставления межбюджетных субсидий путем установления требования об указании в соглашениях о предоставлении субсидий доли софинансирования в процентах, что будет способствовать упрощению контроля за соблюдением условий предоставления субсидий и исключения требования об осуществлении операций с межбюджетными трансфертами на отдельных лицевых счетах в Федеральном казначействе.

В 2017-2019 гг. будет продолжено предоставление **бюджетных кредитов** субъектам, (1) проводящим политику снижения дефицита и уровня госдолга, (2) реализующим программы оздоровления региональных финансов, направленные на полную мобилизацию их доходного потенциала и повышение эффективности расходов, и (3) соблюдающим условия ранее предоставленных бюджетных кредитов.

2.3. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ

В предстоящем периоде продолжится работа по повышению *качества и эффективности реализации государственных программ как основного инструмента интеграции стратегического, бюджетного и операционного управления.*

В предстоящем периоде планируется осуществить «перезагрузку» госпрограмм с учетом устранения следующих основных ее недостатков:

1. В настоящее время при разработке и реализации госпрограмм ответственными исполнителями не учитывается вклад в достижение целей таких инструментов, как нормативное регулирование, контрольно-надзорная деятельность, управление имуществом, не осуществляется оценка объемов средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, госкорпораций и госкомпаний, оценка применения налоговых льгот, а также не учитываются необходимые структурные преобразования в соответствующих отраслях.

В этой связи будет продолжена работа по обеспечению полноты учета в составе госпрограмм всех финансовых ресурсов и нефинансовых инструментов, способствующих достижению целей государственной политики в соответствующей сфере.

2. Существует неопределенность соотношения и взаимной увязки госпрограмм и ФЦП как их составных частей: ФЦП фактически реализуются как независимый инструмент, что приводит к дублированию целей, задач и показателей госпрограмм и входящих в их состав ФЦП, формированию параллельных каналов финансового обеспечения схожих мероприятий.

В предстоящем периоде продолжится работа по досрочному прекращению реализации действующих федеральных целевых программ с включением их мероприятий в состав подпрограмм соответствующих госпрограмм и недопущению разработки новых федеральных целевых программ.

3. Количество соисполнителей и участников госпрограмм во многих случаях избыточно преимущественно по причине сохранения в ведении отдельных ФОИВ значительного числа учреждений, уставные цели деятельности которых относятся к профилю иных органов. При этом значительная часть расходов не входит в состав профильной госпрограммы, что затрудняет управление отраслью.

Для решения данного вопроса, помимо включения таких расходов в состав профильных госпрограмм, необходимо проработать вопрос о передаче отраслевых учреждений в ведение профильного министерства – ответственного исполнителя госпрограмм.

4. Одной из причин отсутствия реальной ответственности министерств и ведомств за качество и реализацию госпрограмм является то, что основным субъектом бюджетного процесса при планировании бюджетных расходов является участник госпрограммы (ГРБС), а не ее ответственный исполнитель, который в большинстве случаев лишь формально подтверждает сформированное участниками

распределение бюджетных ассигнований. При этом отсутствуют возможности для перераспределения бюджетных ассигнований между мероприятиями госпрограммы в ходе исполнения бюджета, что снижает оперативность управленческих решений.

В связи с этим в проекте порядка составления федерального бюджета, который должен вступить в силу в 2017 году, предлагается:

- доведение предельных объемов бюджетных ассигнований до ответственных исполнителей госпрограмм в целом по соответствующей госпрограмме с последующим самостоятельным распределением ответственным исполнителем объемов бюджетных ассигнований для каждого главного распорядителя бюджетных средств, участвующего в госпрограмме;
- представление права распределения доведенных предельных объемов бюджетных ассигнований по кодам бюджетной классификации («возвратное» распределение бюджетных ассигнований) только ответственным исполнителям.

В целях обеспечения своевременной реализации мероприятий госпрограмм и достижения целевых показателей планируется *предусмотреть в законодательстве норму о возможности перераспределения по решению ответственного исполнителя бюджетных ассигнований* на реализацию госпрограммы путем внесения изменений в сводную бюджетную роспись при условии сохранения значений целевых показателей госпрограммы.

В связи с разработкой и утверждением **бюджетного прогноза до 2034 года** будет решен вопрос неопределенности параметров расходов федерального бюджета на долгосрочную перспективу, что позволит определить приоритеты в распределении бюджетных ассигнований, сформировать обеспеченные финансированием госпрограммы, создать стимулы для ответственных исполнителей по выявлению и использованию резервов для перераспределения расходов.

В целях внедрения проектного подхода в предстоящем периоде начнется работа по формированию и реализации **приоритетных проектов** по определенным Правительством направлениям, увязка которых с госпрограммами будет обеспечена обособлением мероприятий указанных проектов в виде отдельных структурных элементов госпрограмм.

2.4. ОПЕРАЦИОННАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

В рамках направления повышения операционной эффективности бюджета в 2017-2019 гг. планируется продолжать реализовывать меры, направленные на **сокращение дебиторской задолженности, оптимизацию расходования бюджетных средств, повышение эффективности бюджетных инвестиций и совершенствование предоставления межбюджетных трансфертов**, в том числе:

- расширение применения механизма *казначейского сопровождения* бюджетных инвестиций и субсидий;
- полномасштабное внедрение механизма *казначейского аккредитива*, в том числе в рамках гособоронзаказа;
- переход от предоставления *госкорпорациям и госкомпаниям* имущественных взносов к иным механизмам (со-)финансирования проектов строительства из бюджета;
- перераспределение бюджетных ассигнований на капитальное строительство объектов, не обеспеченных утвержденной *проектной документацией*, в пользу иных более эффективных расходов;
- оптимизация расходов на *госзакупки*: формирование каталога товаров (работ, услуг), создание системы сбора и анализа референтных цен, совершенствование модели взаимодействия с электронными торговыми площадками и др. мероприятия;
- внедрение *различных механизмов перечисления межбюджетных трансфертов* (в форме субсидий) и контроля в зависимости от механизма их предоставления: софинансирование или возмещение произведенных расходов бюджетов субъектов;
- внедрение нового подхода по *порядку перечисления субсидий* при поступлении платежных документов от получателей средств бюджета субъекта в соответствии с установленным уровнем софинансирования и санкционирования ФК оплаты денежных обязательств по расходам получателей средств бюджета субъекта.

В плановом периоде планируется продолжить развитие системы **государственного и муниципального финансового контроля**, в том числе посредством:

- *расширения перечня объектов* государственного и муниципального финансового контроля (юрлица, индивидуальные предприниматели и физические лица-производители товаров, работ, услуг);
- смещения акцентов с последующего на *предварительный контроль*;
- организации бюджетного *мониторинга* на регулярной основе;
- перехода к *риск-ориентированному* подходу в планировании и осуществлении контрольной деятельности;

- определения условий взаимного признания органами внешнего и внутреннего государственного и муниципального финансового контроля результатов контрольной деятельности;
- введения в бюджетное законодательство понятия «ущерб публично-правовому образованию»;
- введения стандартов осуществления внутреннего государственного финансового контроля в отношении всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации
- внедрения *классификатора нарушений* в сфере бюджетных правоотношений и сфере госзакупок;
- совершенствования системы санкций за совершение нарушений в финансово - бюджетной сфере, учитывающих наличие и масштаб ущерба;
- *регламентации механизма досудебного обжалования* представлений, предписаний, действий (бездействия) должностных лиц органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

В течение 2017-2019 гг. запланирован постепенный переход Федерального казначейства к новой целевой модели управления остатками на ЕКС, предполагающей ежедневное таргетирование остатка «неиспользуемых» средств. Основной целью должна стать реализация политики управления каждым временно свободным бюджетным рублем (**модель «нулевого» остатка**), для обеспечения которой планируется:

- *повысить качество прогнозирования кассового плана*, в том числе за счет усиления действенности механизма ПОФР, установления оптимального срока исполнения платежных документов (Т+5+3 для рискованных);
- расширить *инструментарий управления* временно свободными средствами на ЕКС, включая операции обратное РЕПО, валютный своп, депозит до востребования, краткосрочное привлечение ликвидности и др.;
- создать механизм *внутридневного хеджирования* остатка ЕКС.

В целях **повышения эффективности оказания государственных услуг** в 2017-2019 гг. планируется:

- создать правовые основания для *привлечения негосударственных организаций к оказанию госуслуг* посредством проведения конкурентных процедур отбора с использованием, в том числе, механизмов ГЧП, конкурсов и аукционов, сертификатов на оказание услуг;
- законодательно закрепить общие подходы к (1) порядку формирования госзаказа, (2) порядку проведения конкурсов и аукционов в целях отбора исполнителей госуслуг в социальной сфере, (3) к форме и содержанию сертификата на оказание госуслуг в социальной сфере;
- обеспечить *равные условия доступа к оказанию госуслуг всех юрлиц* вне зависимости от организационно-правовой формы.

2.5. НОВАЯ РЕДАКЦИЯ БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСА

В 2017 году предстоит принять новую редакцию Бюджетного кодекса (далее - НРБК), призванную закрепить результаты проведенных за последние 16 лет бюджетных реформ. Бюджетный кодекс в его новой редакции должен отвечать современным тактическим и стратегическим задачам государственного и муниципального управления.

В НРБК будут закреплены важные новации, направленные на:

- формирование системы публичных обязательств как основы организации бюджетного процесса;
- создание условий для повышения доступности и качества государственных услуг;
- повышение эффективности и прозрачности бюджетных инвестиций;
- совершенствование системы межбюджетных трансфертов;
- предотвращение роста долговой нагрузки на региональные и местные бюджеты;
- развитие условий для внедрения программно-целевого управления;
- улучшение формата бюджета;
- установление дополнительных требований к процессу исполнения бюджетов;
- распространение дополнительных требований к получателям средств из бюджета;
- законодательное закрепление казначейского сопровождения;
- развитие системы казначейских платежей;
- формирование отчетности о государственных финансах;
- учета замечаний контрольно-счетных органов к годовой отчетности об исполнении бюджета;
- развитие государственного (муниципального) бюджетного контроля и мер бюджетного принуждения.

НРБК будет решена задача объединения правового регулирования в отношении участников бюджетного процесса и «не участников», которые обладают отдельными бюджетными правами и обязанностями и активно задействованы в функционировании системы государственного и муниципального управления.

НРБК позволит завершить кодификацию бюджетного законодательства, консолидировать в единую систему нормы всех принятых за последние годы федеральных законов, регулирующих бюджетные правоотношения, с целью принятия системного, стабильного и удобного для правоприменения закона.

В случае принятия в 2017 году НРБК, ее положения могут быть применены в 2018 году при составлении проектов бюджетов, начиная с бюджетов на 2019 – 2020 годов, а в части исполнения бюджетов с 1 января 2019 года.

3. СТРАТЕГИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЕФИЦИТА БЮДЖЕТА

2015-2016

Период 2015-2016 гг. был охарактеризован одновременным (а) существенным увеличением дефицита бюджета и потребностей в привлечении финансовых ресурсов, (б) высокой волатильностью финансовых рынков. В то же время на начало 2015 года в Резервном фонде находилось 4,95 трлн. руб. благодаря накоплениям, сформированным за период с 2004 года.

В период 2015-2016 гг. стратегия финансирования дефицита базировалась на следующих базовых элементах:

- Использование средств суверенных фондов как основного источника финансирования дефицита федерального бюджета в период низкой активности кредитования и высокого уровня структурного дефицита ликвидности для минимизации негативного влияния на экономическую активность;
- В 2016 году по мере стабилизации ситуации на долговых рынках, снижения кредитных премий и инфляционных ожиданий, а также движения в направлении формирования профицита ликвидности в банковской системе, был начат постепенный процесс изменения структуры источников финансирования дефицита в пользу государственных заимствований: по итогам 2016 года чистое привлечение ресурсов на внутреннем долговом рынке планируется увеличить с 300 млрд. руб. до 500 млрд. руб., с внешних рынков в результате успешного размещения суверенных еврооблигаций привлечено 3 млрд. долл. США.
- Неоправданно высокие инфляционные ожидания инвесторов и экономических агентов потребовали в 2015 году диверсифицировать структуру размещения облигаций на внутреннем рынке с упором на новые инструменты с плавающей доходностью (привязанные к RUONIA и инфляции): за счет размещения таких инструментов было выполнено около 67% годовой программы внутренних заимствований. В 2016 году по мере сближения инфляционных ожиданий с целевым уровнем инфляции структура размещения государственных облигаций вновь начала меняться в сторону роста доли ОФЗ с фиксированным купоном, которая по итогам 9 месяцев составила 64% от объема привлеченных средств.

Важным событием текущего года стало первое с 2013 года размещение *еврооблигаций*, в ходе которого был подтвержден значительный спрос на российский риск со стороны различных категорий иностранных инвесторов широкой географии и доказана *способность российской инфраструктуры* обеспечивать присутствие России на глобальных рынках в качестве заемщика.

Еще одним подтверждением зрелости отечественной инфраструктуры финансового рынка является поступательный рост доверия со стороны инвесторов-нерезидентов к рублевым долговым инструментам. С начала 2016 года доля иностранных инвесторов в структуре владельцев ОФЗ увеличилась на 3,2 п.п. и составила 24,7%, что в

абсолютном выражении (около 1,3 трлн. рублей) является максимальным за последние годы значением.

2017-2019

К началу 2017 года объем средств, накопленных в Резервном фонде, сократится до 1,1 трлн. руб., что предопределяет необходимость постепенного отказа от использования средств суверенных фондов в качестве источников финансирования дефицита бюджета.

Главной задачей на предстоящую трехлетку является *обеспечение плавного перехода к полностью рыночному финансированию дефицита бюджета*. Ключевыми элементами стратегии такого перехода будут:

1. **Планомерное снижение дефицита бюджета.** Оно будет составлять 1 п.п. каждый год в 2017-2019 гг., что позволит существенно снизить требуемый объем привлечения финансовых ресурсов.
2. **Увеличение программы внутренних заимствований.** Уже по итогам следующего года объем чистых заимствований должен превысить 1 трлн. руб. Помимо ожидаемого сохранения притока средств нерезидентов на рынок ОФЗ ожидается серьезное увеличение объемов размещения среди отечественных инвесторов, чему будет способствовать продолжающееся снижение инфляционных ожиданий. Дополнительным инструментом привлечения заемных средств станут новые специальные государственные ценные бумаги для населения, потенциал которых, однако, с точки зрения исполнения программы заимствований, ограничен.
3. **Использование инструмента внешних заимствований будет ориентировано, в первую очередь, на поддержание ликвидности рынка суверенных еврооблигаций.** Текущее состояние платежного баланса характеризуется полным покрытием валютных потребностей экономики положительным сальдо текущего счета платежного баланса. В данной ситуации привлечение внешнего финансирования будет сопровождаться укреплением реального курса рубля, что при прочих равных условиях будет негативно сказываться на стабильности и предсказуемости макроэкономических параметров и доходной части федерального бюджета. В данных условиях суверенные еврооблигации планируется размещать в ограниченных объемах.

Реализация данной стратегии позволит планомерно снижать объем использования суверенных фондов: в 2017 году запланировано их использование в объеме 1,8 трлн. руб., в 2018 году – 1,2 трлн. руб., а в 2019 году уже менее 0,2 трлн. руб. Уже в следующем 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 1,0 трлн. руб.

Приватизационные сделки в трехлетний период смогут выступить дополнительным инструментом финансирования дефицита, на их объем будут уменьшаться заимствования на внутреннем рынке и использование средств суверенных фондов.

Сохранение дефицита федерального бюджета в объеме, существенно превышающем 1% ВВП по итогам предстоящей трехлетки, может привести к следующим негативным последствиям:

- **Быстрый рост объема госдолга и потеря доверия инвесторов**, сопровождающиеся ростом стоимости заимствований как государства, так и хозяйствующих субъектов.
- **Резкое снижение дюрации** внутренних долговых обязательств государства и последующее быстрое увеличение потребности в рефинансировании – переход к более рискованной модели долгового финансирования бюджетного дефицита.

В результате действия данных факторов будет наблюдаться быстрый рост объема процентных расходов, увеличение общего объема дефицита и, соответственно, снижение темпов потенциального экономического роста и повышение равновесного уровня реальных процентных ставок в экономике, которые, в свою очередь, будут оказывать негативный эффект на бюджетную сбалансированность. Пример таких стран как Бразилия демонстрирует риски быстрого расширения бюджетного дефицита, когда события предыдущего периода ведут к значительному ухудшению ситуации в следующем.

4. ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

4.1. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ

Основные характеристики федерального бюджета на 2017-2019 гг. сформированы с учетом применения основных положений бюджетной политики переходного периода и предполагают выход на целевую траекторию структурного (т.е. в условиях постоянных цен на нефть на уровне 40 долларов США за баррель марки Юралс) дефицита в размере 3%, 2%, 1% ВВП соответственно (не считая мероприятий по до-капитализации Внешэкономбанка в объеме не более 150 млрд. рублей в год).

Такая траектория общего дефицита федерального бюджета будет обеспечивать постепенное сокращение ненефтегазового дефицита федерального бюджета до уровня 6,6% ВВП.

Таблица 4.1.1. Основные характеристики федерального бюджета в 2016-2019 гг.

млрд. рублей

Показатель	2016	2017	2018	2019
Доходы	13 369 (12 665)	13 488	14 028	14 845
%% ВВП	16,1 (15,3)	15,5	15,2	15,0
Ненефтегазовые доходы	4 778	5 050	5 114	5 348
%% ВВП	5,8	5,8	5,5	5,4
в % от общего объема	35,7	37,4	36,4	36,0
Ненефтегазовые доходы	8 591 (7 888)	8 438	8 915	9 497
%% ВВП	10,4 (9,5)	9,7	9,7	9,6
в % от общего объема	64,3	62,6	63,5	64,0
Расходы*	16 403	16 241	16 040	15 987
%% ВВП	19,8	18,7	17,4	16,2
Дефицит (-) /профицит (+)	-3 034 (-3 739)	-2 753	-2 011	-1 142
%% ВВП	-3,7 (-4,5)	-3,2	-2,2	-1,2
Ненефтегазовый дефицит в %% ВВП	-9,4 (-10,3)	-9,0	-7,7	-6,6

в (скобках) параметры без учета поступлений, связанных с продажей 19,5% акций ПАО «Роснефть»

* с учетом единовременной выплаты пенсионерам и «связанных» расходов

Доходы федерального бюджета

В условиях действующего законодательства в течение планового периода ожидается сокращение объема доходов федерального бюджета по отношению к ВВП. Такая тенденция, в первую очередь, объясняется снижением нефтегазовых доходов федерального бюджета по отношению к ВВП, что обуславливается тремя основными факторами:

- *Во-первых*, ожидается, что в отсутствие серьезных шоков в глобальной экономике цены на энергоносители на мировом рынке сохранятся вблизи структурно сбалансированного уровня (Юралс 40 долларов США за баррель), в то время как курс рубля к доллару США будет оставаться стабильным в реальном выражении.
- *Во-вторых*, в течение прогнозного периода доля самого нефтегазового сектора в структуре ВВП продолжит снижаться на фоне отстающих темпов роста (снижения по отдельным позициям) физических объемов добычи и экспорта данной продукции.
- *В-третьих*, по мере роста истощенности разрабатываемых запасов, а также переноса инвестиций на льготные месторождения продолжит расти размер льгот по НДС и экспортной пошлине.

Нефтегазовые доходы федерального бюджета в условиях действующего законодательства также будут иметь тенденцию к снижению по отношению к ВВП главным образом по причине выпадающих с 2017 года «разовых» доходов (приватизация ПАО «Роснефть», прибыль Банка России, дотация на сбалансированность из ФОМС, со-финансирование высокотехнологичной медицинской помощи), а также в связи с (1) сокращением поступления импортной пошлины из-за снижения тарифных ставок в соответствии с обязательствами перед ВТО и (2) стабильностью в номинальном выражении ряда неналоговых поступлений.

В этих условиях планируется ряд мер по мобилизации доходов, которые в соответствии с целями и задачами бюджетной политики не только обеспечат положительный эффект с фискальной точки зрения, но и поспособствуют созданию положительных структурных изменений и устранению препятствий для сбалансированного развития экономики.

Таблица 4.1.2. Доходы федерального бюджета в 2017-2019 гг.

млрд. рублей

Показатель	2017	2018	2019
Доходы	13 488	14 028	14 845
%% ВВП	15,5	15,2	15,0
в том числе меры по мобилизации доходов:	948	985	1 043
%% ВВП	1,1	1,1	1,1
модификация налогообложения в нефтяной отрасли	140	176	208
НДПИ на газ (продление меры 2016 года «+»)	170	125	130
дивиденды госкомпаний (50% чистой прибыли)	339	296	263
индексация акцизов на табачную продукцию (дополнительно +10% в 2017-2019 гг. ежегодно)	35	82	122
повышение акцизов на нефтепродукты	143	176	176
централизация 1 п.п. налога на прибыль в ФБ с распределением на дотации субъектам	121	131	145

* включая дивиденды ОАО Сбербанк (в виде перечисления прибыли Банка России)

Расходы федерального бюджета

Общий объем *предельных расходов федерального бюджета* на 2017-2019 гг. сформирован исходя из необходимости сохранения расходов на уровне, установленном Федеральным законом от 14.12.2015 № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год», что с учетом сокращения лимитов бюджетных обязательств по отдельным направлениям расходов на 10 процентов и ежегодного выделения до 150 млрд. рублей на докапитализацию ОАО «Внешэкономбанк», составляет 15 787 млрд. рублей (без учета единовременной выплаты пенсионерам и «связанных» расходов).

Предельные объемы бюджетных ассигнований федерального бюджета по государственным программам и направлениям деятельности, не входящим в государственные программы на 2017-2019 гг., сформированы на основе следующих основных подходов:

- 1) в качестве «базовых» объемов бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2017 - 2019 годы приняты бюджетные ассигнования, утвержденные на 2016 год Федеральным законом от 14.12.2015 № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год»;
- 2) «базовые» объемы бюджетных ассигнований 2017 – 2019 годов уточнены с учетом:
 - а) уменьшения объемов бюджетных ассигнований по отдельным направлениям расходов на 10 процентов в соответствии с поручением Председателя Правительства от 25 декабря 2015 г. № ДМ-П13-8741 (с учетом принятых Правительством Российской Федерации дополнительных решений);
 - б) уменьшения объемов бюджетных ассигнований по расходным обязательствам ограниченного срока действия, а также в связи с уменьшением контингента получателей;
 - в) увеличения бюджетных ассигнований по мероприятиям «длящегося» характера, возникшим в ходе исполнения федерального бюджета в 2016 году;
 - г) увеличения межбюджетных трансфертов, передаваемых бюджету Пенсионного фонда на обязательное пенсионное страхование и валоризацию величины расчетного пенсионного капитала в связи с ежегодной индексацией страховых пенсий с 1 февраля в 2017-2019 гг. на уровень инфляции предшествующего года;
 - д) увеличения межбюджетного трансферта, передаваемого бюджету Пенсионного фонда, на государственное пенсионное обеспечение в связи с ежегодным повышением социальных пенсий с 1 апреля на темп роста прожиточного минимума пенсионера;
 - е) увеличения межбюджетных трансфертов, передаваемых бюджету Пенсионного фонда, в связи с ежегодной индексацией размеров ежемесячных денежных выплат в 2017-2019 гг. на уровень инфляции предшествующего года;
 - ж) увеличения бюджетных ассигнований на ежегодное повышение пенсий лицам, уволенным с военной и приравненной к ней службы, на прогнозный уровень инфляции;

- з) увеличения бюджетных ассигнований в связи с индексацией в 2017-2019 годах публичных нормативных обязательств на уровень инфляции предшествующего года;
- и) увеличения бюджетных ассигнований в связи с индексацией в 2017-2019 годах с 1 сентября стипендиального фонда для студентов федеральных образовательных учреждений профессионального образования, аспирантов, докторантов, интернов и ординаторов на уровень инфляции предшествующего года;
- к) изменения бюджетных ассигнований в связи с прогнозируемым среднегодовым курсом доллара США по отношению к рублю;
- л) увеличения бюджетных ассигнований на уплату налога на имущество организаций и земельного налога с учетом объемов бюджетных ассигнований, выделенных в 2016 году в связи с отменой льгот по уплате налогов, увеличением кадастровой стоимости земельных участков и остаточной стоимости основных средств, а также на уплату земельного налога в отношении земельных участков, ограниченных в обороте в соответствии с законодательством, предоставленных для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд;
- м) уменьшения объемов бюджетных ассигнований в 2017-2019 годах на 6%, 9%, 11%, соответственно, за исключением расходов, не подлежащих сокращению в соответствии с пунктом 1 поручения Председателя Правительства Д.А. Медведева от 25 декабря 2015 г. № ДМ-П13-8741, и расходов Минобороны России, включая *резервирование бюджетных ассигнований в размере 1% на реализацию приоритетных проектов и программ*;
- н) уменьшения объемов бюджетных ассигнований, предусмотренных Минобороны России в 2017-2019 годах, на 6% ежегодно, включая *резервирование бюджетных ассигнований в размере 1% на реализацию приоритетных проектов и программ*.

При этом в рамках формирования предложений по распределению предельных бюджетных ассигнований («возвратное» распределение) в соответствии с целями и задачами бюджетной политики в части приоритизации расходов ведомствам была предоставлена значительная степень свободы по мобилизации резервов на приоритетные направления, включая возможность перераспределения «условно-защищенных» расходов.

В проектировках федерального бюджета на 2017-2019 гг. *сверх предельных лимитов* бюджетных ассигнований также учтено финансовое обеспечение единовременной выплаты пенсионерам и ряд расходов, связанных с принимаемыми решениями по увеличению доходной базы: в том числе дополнительная дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов в объеме дополнительных поступлений за счет перераспределения в пользу доходов федерального бюджета 1 п.п. налога на прибыль.

Такие подходы к определению предельных лимитов бюджетных ассигнований обуславливают следующую структуру расходов в разрезе функциональной классификации расходов.

Таблица 4.1.3. Расходы* федерального бюджета по разделам функциональной классификации в 2016-2019 гг.

млрд рублей

Показатель	2016	2017	2018	2019
Всего	16 403	16 241	16 040	15 987
Общегосударственные вопросы	1 098	1 195	1 148	1 133
Национальная оборона	3 889	2 836	2 728	2 816
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1 943	1 943	1 880	1 892
Национальная экономика	2 166	2 318	2 366	2 167
Жилищно-коммунальное хозяйство	57	60	30	27
Охрана окружающей среды	64	76	78	79
Образование	558	569	589	586
Культура, кинематография	92	96	88	80
Здравоохранение	466	378	397	363
Социальная политика	4 631	5 084	4 963	5 054
Физическая культура и спорт	66	90	56	34
Средства массовой информации	76	74	68	67
Межбюджетные трансферты общего характера	656	794	801	818
Обслуживание государственного и муниципального долга	640	729	848	869

* с учетом единовременной выплаты пенсионерам и «связанных» расходов

Источники финансирования дефицита

В соответствии со стратегией финансирования по мере снижения структурного дефицита федерального бюджета ожидается постепенное *снижение роли средств суверенных фондов* с поступательным *ростом доли внутренних заимствований* в структуре источников его финансирования. При этом в условиях стабильной динамики платежного баланса объем заимствований на внешних рынках будет определяться в

первую очередь задачей по поддержанию ликвидности рынка суверенных еврооблигаций.

Необходимо также отметить, что помимо покрытия дефицита федерального бюджета дополнительного привлечения источников финансирования потребует *исполнение Российской Федерацией принятых обязательств по предоставленным государственным кредитам.*

Таблица 4.1.4. Источники финансирования дефицита федерального бюджета в 2016-2019 гг.

млрд рублей

Показатель	2016	2017	2018	2019
Источники финансирования дефицита	3 034	2 753	2 011	1 142
<u>Использование Резервного Фонда и ФНБ</u>	<u>2 144</u>	<u>1 820</u>	<u>1 162</u>	<u>140</u>
<u>Не связанные с использованием Резервного фонда и ФНБ</u>	<u>891</u>	<u>933</u>	<u>849</u>	<u>1 002</u>
Источники внутреннего финансирования дефицита	897	1 236	1 178	1 130
государственные ценные бумаги	500	1 050	1 050	1 050
привлечение	1 200	1 879	1 581	1 659
погашение	-700	-829	-531	-609
приватизация	382	138	14	14
драгоценные металлы	0	4	2	0
бюджетные ссуды и кредиты	-178	129	233	155
возврат	160	229	333	205
предоставление	-338	-100	-100	-50
исполнение гарантий	-8	-81	-116	-84
компенсация сбережений	-6	-6	-6	-6
изменение остатков на счетах по учету средств федерального бюджета	208			
Источники внешнего финансирования дефицита	-6	-303	-329	-127
заемные источники	82	-32	-75	-29
привлечение	200	480	209	214
погашение	-118	-513	-284	-243
государственные гарантии	-1	-2	-4	-4
государственные кредиты	-88	-268	-250	-94
возврат	93	108	167	166
предоставление	-181	-377	-417	-259

* включая продажу пакета акций Башнефть

Реализация такой стратегии финансирования дефицита позволит сохранить объем ликвидных средств суверенных фондов на минимально безопасном уровне – более

1,0 трлн. рублей и сохранить уровень государственного долга в приемлемых объемах – до 17% ВВП. При этом в течение планового периода потребуется использование средств ФНБ на финансирование дефицита федерального бюджета уже с 2017 года.

Приватизационные сделки в трехлетний период смогут выступить дополнительным инструментом финансирования дефицита, на их объем будут уменьшаться заимствования на внутреннем рынке и использование средств суверенных фондов.

Таблица 4.1.5. Суверенные фонды и государственный долг в 2017-2019 гг.

млрд рублей

Показатель	2016	2017	2018	2019
Объем Резервного фонда на начало года	3 641	1 110	0	0
%% ВВП	4,5	1,3	0,0	0,0
Курсовая разница	-393	41	0	0
Использование (-) средств Резервного фонда	-2 137	-1 152	0	0
Пополнение Резервного фонда				
Объем Резервного фонда на конец года	1 110	0	0	0
%% ВВП	1,3	0,0	0,0	0,0
Объем ФНБ на начало года	5 227	4 702	4 190	3 102
%% ВВП	6,3	5,4	4,5	3,1
Курсовая разница	-518	156	74	94
Использование (-)/пополнение (+) средств ФНБ	-7	-668	-1 162	-140
на финансирование дефицита федерального бюджета		-661	-1 155	-133
на софинансирование пенсионных накоплений	-7	-7	-7	-7
на финансирование дефицита Пенсионного фонда				
Объем ФНБ на конец года	4 702	4 190	3 102	3 056
%% ВВП	5,7	4,8	3,4	3,1
Объем государственного долга на конец года	13 445	13 972	15 177	16 652
%% ВВП	16,2	16,1	16,4	16,8
из них: государственные гарантии	4 719	4 137	4 360	4 629
Объем государственного внутреннего долга	9 868	10 352	11 581	12 788
%% к общему объему	73,4	74,1	76,3	76,8
из них: государственные гарантии	3 727	3 146	3 280	3 400
Объем государственного внешнего долга	3 577	3 621	3 596	3 864
%% к общему объему	26,6	25,9	23,7	23,2
из них: государственные гарантии	992	991	1 080	1 230

4.2 БЮДЖЕТЫ СУБЪЕКТОВ

Реализация в 2017-2019 гг. бюджетной политики в сфере межбюджетных отношений, направленной на достижение основных целей и решение задач, обозначенных в разделе 2.2, позволит обеспечить постепенное снижение дефицита консолидированных бюджетов субъектов с 0,3% ВВП в 2016 году до 0,1% ВВП в 2019 году.

Таблица 4.2.1. Основные параметры консолидированных бюджетов субъектов в 2016-2019

Показатель	млрд рублей			
	2016*	2017	2018	2019
Доходы, всего	9 565,1	9822,5	10 326,8	10 868,4
%% ВВП	11,6	11,3	11,2	11,0
Собственные налоговые и неналоговые доходы	8 090,2	8 240,5	8 762,9	9 375,8
%% ВВП	9,8	9,5	9,5	9,5
Межбюджетные трансферты	1 474,9	1 581,9	1 563,9	1 492,7
%% ВВП	1,8	1,8	1,7	1,5
Расходы, всего	9 776,9	9 995,5	10 473,4	10 972,8
%% ВВП	11,8	11,5	11,3	11,1
Дефицит	-211,8	-173,0	-146,6	-104,4
%% ВВП	0,3	0,2	0,2	0,1

Объем **налоговых и неналоговых доходов** на субфедеральном уровне будет сохраняться на стабильном уровне по отношению к ВВП на фоне положительной динамики прибыли и фонда оплаты труда. Небольшое сокращение поступлений по налогу на прибыль по сравнению с 2016 годом связано с решением о перераспределении 1 п.п. налога по основной ставке и 5% поступлений по налогу на прибыль в рамках СРП в пользу федерального бюджета для дальнейшего направления на поддержку бюджетной обеспеченности субъектов через межбюджетные трансферты.

Расходы консолидированных бюджетов субъектов в 2017 году прогнозируются с сокращением темпов их роста до 102,2% по сравнению с 2016 годом. В 2018-2019 годах темп роста расходов прогнозируется на уровне 104,8% ежегодно. В то же время ожидается сокращение объема расходов консолидированных бюджетов субъектов в процентах к ВВП с 11,8% в 2016 году до 11,1% в 2019 году.

При планировании объема расходных обязательств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации учитывается оценка исполнения в 2016 году, уточненный прогноз макроэкономических показателей социально-экономического развития Российской Федерации на 2017 - 2019 годы и следующие факторы:

- повышение оплаты труда работников в сфере образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания в соответствии с указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной

стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы», от 28 декабря 2012 г. № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» и принятыми региональными планами мероприятий («дорожными картами») по развитию отраслей социальной сферы с учетом достижения целевых показателей повышения оплаты труда работников бюджетной сферы в 2018 году;

- завершение в 2017 году в субъектах Российской Федерации мероприятий по ликвидации аварийного жилья, признанного таковым по состоянию на 1 января 2012 года;
- ежегодная индексация социально-значимых расходов на уровень инфляции;
- ежегодное изменение объемов целевых межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета.

Дефицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации будет постепенно сокращаться с -173,0 млрд. рублей в 2017 году до -104,4 млрд. рублей в 2019 году, составив 0,1% ВВП в 2019 году против 0,3% ВВП в 2016 году.

Источниками финансирования дефицита бюджетов субъектов в рассматриваемом периоде будут являться ценные бумаги, кредиты от кредитных организаций, изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджетов субъектов, бюджетные кредиты, представляемые из федерального бюджета, и прочие источники финансирования.

В 2017-2019 годах планируется предоставление из федерального бюджета бюджетам субъектов бюджетных кредитов, объем которых в 2017 году составит 100,0 млрд рублей, в 2018 году - 100,0 млрд рублей, в 2019 году - 50,0 млрд рублей.

Бюджетным кодексом Российской Федерации предусмотрена возможность предоставления бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации на срок до 5 лет.

Таблица 4.2.2. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов в 2016-2019 гг.

Показатель	млрд рублей			
	2016	2017	2018	2019
Межбюджетные трансферты	1 474,9	1 581,9	1 563,9	1 492,7
%% ВВП	1,8	1,8	1,7	1,5
дотации	641,7	748,3	754,6	765,7
в % к МБТ (всего)	43,5	47,3	48,3	51,3
субсидии	328,9	379,5	355,9	282,7
в % к МБТ (всего)	22,3	24,0	22,8	18,9
субвенции	306,0	307,8	303,8	304,4
в % к МБТ (всего)	20,7	19,5	19,4	20,4
иные межбюджетные трансферты	198,3	146,3	149,6	139,9
в % к МБТ (всего)	13,4	9,2	9,6	9,4

Оказание поддержки со стороны федерального бюджета в финансировании первоочередных расходов регионов будет продолжено путем предоставления **дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности** субъектов, которые сохраняют ведущую роль в системе межбюджетного регулирования.

Применяемая в 2017-2019 гг. методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов будет в большей степени ориентирована на доведение расчетной бюджетной обеспеченности до минимального уровня за счет концентрации объема дотаций в наименее обеспеченных субъектах. Также, в целях обеспечения устойчивого исполнения бюджетов субъектов, в методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности будет предусмотрен компенсационный механизм для регионов, в котором (1) дотации занимают значительный удельный вес в доходах бюджета, (2) учтены результаты инвентаризации расходных полномочий органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления по итогам 2015 года, (3) учтены результаты инвентаризации расходных полномочий органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления по итогам 2015 года.

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

Повышение эффективности и результативности предоставления консолидированных субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации должно быть обеспечено за счет:

- 1) усиления контроля и ответственности федеральных органов исполнительной власти за несвоевременное распределение и доведение средств до получателей;
- 2) ужесточения мер в отношении субъектов Российской Федерации за недостижение установленных значений показателей результативности использования субсидий, а также за невыполнение в установленный срок графика выполнения мероприятий по проектированию и (или) строительству (реконструкции) или приобретению объектов капитального строительства.

В соответствии с проектом Бюджетного кодекса, в качестве одной из новаций в сфере межбюджетного регулирования рассматривается возможность предоставления «горизонтальных» субсидий на региональном и муниципальном уровнях. Данный механизм должен способствовать развитию межтерриториальной кооперации, а также повышению эффективности совместного решения поставленных задач.

В рамках поэтапного повышения бюджетной обеспеченности муниципальных образований планируется передать в местные бюджеты с 2018 года оставшиеся 5 % от платы за негативное воздействие на окружающую среду, поступающей в настоящее время в доходы федерального бюджета.

Одновременно планируется предусмотреть возможность субъектов снижать размеры критериев выравнивания финансовых возможностей и критериев выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований, а также размеры

дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований в случае внесения федеральными законами изменений, приводящих к перераспределению полномочий и/или доходов бюджетов между субъектами и муниципальными образованиями и/или внесения законами субъекта и принятыми в соответствии с ними уставами муниципальных образований изменений, приводящих к перераспределению вопросов местного значения и/или доходов бюджетов между муниципальным районом и сельским поселением, городским округом с внутригородским делением и внутригородским районом.

Расширятся бюджетные полномочия субъектов и муниципальных образований в части установления единых нормативов отчислений в местные бюджеты от отдельных неналоговых доходов.

Также на региональном уровне станет возможным предоставление единой субвенции местным бюджетам.

Планируется уточнение подходов к расчету субъектом уровней дотационности муниципальных образований, согласно которым из общего объема доходов местных бюджетов будут исключаться не только субвенции, но и иные межбюджетные трансферты между муниципальными районами и поселениями, предоставленные в рамках заключаемых между ними соглашений по передаче полномочий по решению вопросов местного значения.

Обеспечение устойчивого и сбалансированного исполнения бюджетов субъектов, сохранение безопасного уровня долговой нагрузки должно быть обеспечено за счет принятия и реализации субъектами программ оздоровления государственных финансов с учетом методической поддержки Минфина России. 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.

В ряде регионов объем накопленных долговых обязательств уже достиг или приближается к предельным значениям, предусмотренным Бюджетным кодексом Российской Федерации, что в условиях высокой стоимости рыночных заимствований и низкой гибкости расходов региональных бюджетов создает дополнительные риски для бюджетной устойчивости и может потребовать от федерального бюджета выделения дополнительной финансовой поддержки.

Кроме того, возможности регионов осуществлять заимствования после 1 января 2018 года будут существенно снижены в связи с тем, что после указанной даты расчет предельного объема долга, который в соответствии с Бюджетным кодексом не должен

превышать общий годовой объем доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений, будет учитывать задолженность по бюджетным кредитам из федерального бюджета.

Опираясь на лучшую практику в сфере управления государственным долгом, планируется усовершенствовать систему оценки долговой устойчивости субъектов и муниципальных образований и ввести классификацию заемщиков в зависимости от состояния их долговой устойчивости. Это позволит отслеживать наметившееся ухудшение долговой ситуации субъектов и муниципальных образований, своевременно переводить их в группу заемщиков с более низкой долговой устойчивостью и применять к ним соответствующие данной группе меры. В конечном счете, данные подходы направлены на оказание заблаговременной поддержки субнациональным заемщикам в своевременном решении долговых проблем, не дожидаясь достижения критической ситуации.

Предполагается ужесточить меры персональной ответственности руководителей органов исполнительной власти субъектов местного самоуправления за проведение неэффективной долговой и бюджетной политики, что в свою очередь предусматривает необходимость установления обязанности субъектов (муниципальных образований) в случае, если просроченная задолженность по бюджетным и долговым обязательствам превысит 10% налоговых и неналоговых доходов, заключать соглашение между Минфином России (финансовыми органами субъектов) и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта (местной администрацией) о мерах по восстановлению платежеспособности на срок до 5 лет и утверждать план восстановления платежеспособности.

В случаях, когда реализация плана по восстановлению платежеспособности субъекта (муниципального образования) не приводит к сокращению просроченной задолженности по долговым и бюджетным обязательствам ниже уровня 10% от суммы налоговых и неналоговых доходов, предлагается инициировать отрешение Президентом высшего должностного лица субъекта от должности (удаление представительным органом главы муниципального образования в отставку).

4.2. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ

Формирование бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2017-2019 гг. осуществляется в соответствии с Налоговым кодексом и законодательством о конкретных видах обязательного социального страхования.

Пенсионный фонд

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 главной задачей.

Таблица 4.3.1. Основные характеристики бюджета Пенсионного фонда в 2016-2019 гг.*

Показатель	2016	2017	2018	млрд рублей 2019
Доходы	7 518,5	8 202,1	8 333,3	8 689,9
Межбюджетные трансферты	3 410,9	3 786,5	3 633,9	3 706,0
из федерального бюджета,	3 407,7	3 783,3	3 630,6	3 702,6
в т.ч. трансферт на обязательное пенсионное страхование	1 029,9	989,1	954,1	955,0
из бюджетов субъектов	3,2	3,2	3,3	3,4
Собственные доходы	4 107,6	4 415,6	4 699,4	4 983,9
Расходы	7 518,5	8 202,1	8 333,3	8 689,9
Расходы без учета межбюджетных трансфертов	7 517,5	8 202,1	8 333,3	8 689,9
Дефицит/профицит	0	0	0	0

*Без учета накопительной составляющей пенсионной системы

Доходы бюджета Пенсионного фонда вырастут в номинальном выражении на 683,6 млрд рублей в 2017 году по сравнению с 2016 годом и составят 8 202,1 млрд. рублей.

Поступление страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в 2017-2019 годах определено исходя из тарифа страхового взноса в размере 22% и тарифа 10% с сумм выплат, превышающих предельную величину базы для начисления страховых взносов. При этом в отношении каждого физического лица устанавливается предельная величина базы для начисления страховых взносов, которая устанавливается с учетом определенного на соответствующий год размера средней заработной платы, увеличенного в двенадцать раз, а также с учетом применяемых к нему повышающих коэффициентов на соответствующий календарный год, установленных законодательством на уровне 1,9 в 2017 году, в 2018 году - 2,0, в 2019 году - 2,1 (размер предельной величины базы в 2016 году составляет 796,0 тыс. рублей в год).

Для отдельных категорий плательщиков, определенных законодательством, применяются пониженные тарифы страховых взносов. По этой причине будет

продолжено осуществление компенсации выпадающих доходов бюджетам государственных внебюджетных фондов в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета.

При определении **расходов** бюджета Пенсионного фонда учитываются данные о численности получателей соответствующих пенсий, а также с учетом подходов по индексации страховой пенсии и фиксированной выплаты к ней.

Объем бюджетных ассигнований из федерального бюджета на выплату пенсий по государственному пенсионному обеспечению и на обязательное пенсионное страхование определяется с учетом отдельных мер, направленных на совершенствование пенсионного обеспечения государственных гражданских служащих.

Также предусмотрено предоставление межбюджетного трансферта на осуществление единовременной выплаты к пенсии в январе 2017 года в размере 5 000 рублей для всех пенсионеров, выплата пенсии которым осуществляется через Пенсионный фонд Российской Федерации.

Объем бюджетных ассигнований федерального бюджета на выплату материнского (семейного) капитала в предстоящем периоде сохранится на уровне 2016 года (453 026,0 рублей).

Сбалансированность бюджета Пенсионного фонда в части, не связанной с формированием средств для финансирования накопительных пенсий, будет обеспечиваться за счет средств федерального бюджета, передаваемых бюджету Пенсионного фонда в виде межбюджетного трансферта на обязательное пенсионное страхование, который составит в 2017 году 989,1 млрд. рублей.

Трансферт на обязательное пенсионное страхование в рассматриваемом периоде определен как разница между доходами бюджета Пенсионного фонда от уплаты страховых взносов на обязательное пенсионное страхование по распределительной составляющей пенсионной системы (с учетом размера компенсации выпадающих доходов бюджету Пенсионного фонда в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов и остатков средств на счетах Пенсионного фонда) и расходами на выплату страховой пенсии и фиксированной выплаты к ней.

Трансферт на обязательное пенсионное страхование устанавливается с учетом принятия решения о продлении на 2017-2019 гг. моратория на взносы в накопительную составляющую системы обязательного пенсионного страхования.

Кроме того, при определении трансферта на обязательное пенсионное страхование и на валоризацию величины расчетного пенсионного капитала в рассматриваемом периоде учитывается непроведение индексации пенсий работающим гражданам.

Фонд социального страхования Российской Федерации

Таблица 4.3.2. Основные характеристики бюджета Фонда социального страхования в 2016-2019 гг.

Показатель	млрд рублей			
	2016	2017	2018	2019
Доходы	610,8	642,2	674,0	704,7
<i>Межбюджетные трансферты</i>	39,7	61,1	60,4	46,6
<i>из ФОМС</i>	18,8	18,1	18,2	17,4
<i>из федерального бюджета</i>	20,9	43,0	42,2	29,2
<i>Собственные доходы</i>	571,1	581,1	613,6	658,1
Расходы	648,2	683,4	715,1	741,1
Дефицит/профицит	-37,4	-41,2	-41,1	-36,4

Доходная часть бюджета Фонда социального страхования формируется по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством и по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний с учетом страховых взносов, поступающих в бюджет Фонда по названным видам обязательного социального страхования.

Фонд социального страхования осуществляет обособленный учет доходов и расходов по названным видам обязательного социального страхования, в связи с чем принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджета по указанным видам страхования не применяется.

Доходы от страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством определяются исходя из тарифа 2,9% по основной категории плательщиков и по пониженным тарифам. При этом в отношении каждого физического лица устанавливается предельная величина базы для начисления страховых взносов, которая подлежит ежегодной индексации с 1 января соответствующего года исходя из роста средней заработной платы в (размер предельной величины базы в 2016 году составляет 718,0 тыс. рублей в год).

Тарифы страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, дифференцированные по видам экономической деятельности в зависимости от класса профессионального риска, устанавливаются ежегодно. На 2017 год предполагается сохранение тарифов страховых взносов на названный вид обязательного социального страхования по 32 классам профессионального риска (от 0,2% до 8,5%).

Доходная часть бюджета Фонда социального страхования также формируется с учетом межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, передаваемых на исполнение

отдельных государственных полномочий. Их объем оценивается в 2017 году в 43,0 млрд. рублей, в 2018 году –42,2 млрд. рублей, в 2019 году –29,2 млрд. рублей.

При прогнозе **расходов** бюджета Фонда социального страхования учитываются данные о численности получателей (количестве выплат) соответствующих социальных пособий и выплат, а также их размеров. Общий объем расходов увеличивается с 648,2 млрд рублей в 2016 году до 683,4 млрд рублей в 2017 году, то есть на 5,4%.

Расходы на выплату работающим гражданам пособий при рождении ребенка, единовременных пособий женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, следует формировать с учетом осуществления с 1 февраля 2017 года индексации их размеров на 5,8%.

В части обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний расходы на осуществление ежемесячных и единовременных страховых выплат определяются с учетом индексации в 2017 году на 5,8%.

Финансовое обеспечение предупредительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний работников и санаторно-курортное лечение работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными производственными факторами, производится в размере 20% от общего объема страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, начисленных страхователем за предшествующий календарный год, за вычетом расходов на выплату страхового обеспечения.

Одновременно при расчете параметров бюджета Фонда социального страхования учитываются расходы на обеспечение его деятельности, объем которых определяется на основе отчетных данных об исполнении бюджета с учетом оптимизации указанных расходов.

Дефицит бюджета Фонда социального страхования в 2017 году прогнозируется в объеме 41,2 млрд рублей, что на 10,2% выше чем в 2016 году.

В рассматриваемом периоде сохраняется риск повышения дефицита бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации в части обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством.

Предполагается, что на покрытие дефицита бюджета Фонда в части обязательного социального страхования по случаю временной нетрудоспособности и в связи с материнством будет использован «резерв по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве». Также предполагается, что в целях снижения дефицита бюджета Фонда будут продлены сроки перехода на «прямые» выплаты. Такие решения позволят обеспечить временную сбалансированность Фонда в течение планового периода, однако впоследствии потребуются реализация комплекса мер, направленных на обеспечение структурной сбалансированности в соответствии со страховыми принципами.

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования

Формирование объема и структуры расходов бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2017-2019 годы осуществляется исходя из необходимости концентрации расходов на выполнении приоритетного направления государственной политики в сфере обязательного медицинского страхования, связанных с улучшением здоровья населения на базе развития первичной медико-санитарной помощи, усиления профилактической направленности здравоохранения, мероприятий по охране материнства и детства, повышения доступности и качества медицинской помощи, создания необходимых условий для оказания высокотехнологичной медицинской помощи, формирования здорового образа жизни.

Таблица 4.3.3. Основные характеристики бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования в 2016-2019 гг.

Показатель	млрд рублей			
	2016	2017	2018	2019
Доходы	1 661,7	1 705,9	1 841,1	2 067,4
<i>Страховые взносы на ОМС</i>	1 636,2	1 678,6	1 784,6	2 055,7
<i>Трансферты из федерального бюджета на компенсацию выпадающих доходов</i>	25,4	27,4	26,7	1,7
Расходы	1 688,5	1 735,0	1 911,7	2 022,3
<i>в том числе:</i>				
Субвенция на выполнение терпрограмм ОМС	1 458,6	1 613,2	1 793,5	1 886,5
Оплата ВМП, не включенной в базовую программу ОМС	96,7	96,7	96,7	96,7
Дефицит/профицит	-26,8	-29,0	-70,6	45,1

В целях обеспечения долгосрочной сбалансированности бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования в условиях безусловного достижения целевых показателей повышения оплаты труда медицинских работников, установленных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», предлагается увеличение доходов бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования, в том числе за счет:

- индексации тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения в 2018 году на 8,16 %;

Расходы бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования и территориальных фондов обязательного медицинского страхования прогнозируются с учетом:

- увеличения подушевого норматива финансового обеспечения базовой программы обязательного медицинского страхования на 10,6% к уровню 2016 года, на 11,2% к уровню 2017 года, на 5,2% к уровню 2018 года;

- отмены предоставления дотации в федеральный бюджет (91,2 млрд. рублей в 2016 году)

Объем межбюджетных трансфертов из Федерального фонда обязательного медицинского страхования в бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования составит:

- в 2017 году – 1 622,4 млрд. рублей, с увеличением на 9,9% к уровню 2016 года;
- в 2018 году – 1 799,5 млрд. рублей, с увеличением на 10,9% к уровню 2017 года;
- в 2019 году – 1 892,5 млрд. рублей, с увеличением на 5,2% к уровню 2016 года.

Указанные средства обеспечат:

- сбалансированность территориальных программ обязательного медицинского страхования в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования на весь трехлетний период и оплату медицинской помощи в соответствии с установленными финансовыми нормативами с учетом повышения оплаты труда медицинских работников в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»;
- софинансирование расходов субъектов, возникающих при оказании гражданам высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу обязательного медицинского страхования.

Также с 2017 года планируется осуществлять финансовое обеспечение высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу обязательного медицинского страхования, оказываемой федеральными государственными учреждениями, путем доведения средств напрямую из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования до федеральных государственных учреждений.

4.3. БЮДЖЕТЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

Динамика основных параметров бюджетной системы Российской Федерации в 2017-2019 годах характеризуется снижением доходов и расходов по отношению к ВВП при снижении уровня дефицита с 4,0% ВВП в 2016 году до 1,3% ВВП к 2019 году.

Таблица 4.4.1. Основные параметры бюджетов бюджетной системы в 2016-2019 гг.

млрд рублей

Показатель	2016	2017	2018	2019
Доходы, всего	27 586	28 403	29 919	31 928
%% ВВП	33,3	32,7	32,4	32,3
Федеральный бюджет	13 369	13 488	14 028	14 845
<i>без учета межбюджетных трансфертов</i>	13 181	13 488	14 028	14 845
Консолидированные бюджеты субъектов	9 565	9 823	10 327	10 868
<i>без учета межбюджетных трансфертов</i>	8 090	8 241	8 763	9 376
Государственные внебюджетные фонды	9 791	10 550	10 848	11 462
<i>без учета межбюджетных трансфертов</i>	6 315	6 675	7 127	7 708
Пенсионного фонд	7 519	8 202	8 333	8 690
<i>без учета межбюджетных трансфертов</i>	4 108	4 416	4 699	4 984
Фонд социального страхования	611	642	674	705
<i>без учета межбюджетных трансфертов</i>	571	581	614	658
Фонд обязательного медицинского страхования	1 662	1 706	1 841	2 067
<i>без учета межбюджетных трансфертов</i>	1 636	1 679	1 814	2 066
Расходы, всего	30 895	31 400	32 188	33 166
%% ВВП	37,3	36,2	34,9	33,5
Федеральный бюджет	16 403	16 241	16 040	15 987
<i>без учета межбюджетных трансфертов</i>	11 474	10 805	10 776	10 761
Консолидированные бюджеты субъектов	9 777	9 995	10 473	10 973
<i>без учета межбюджетных трансфертов</i>	9 774	9 992	10 470	10 969
Государственные внебюджетные фонды	9 647	10 602	10 942	11 436
Пенсионного фонд	7 518	8 202	8 333	8 690
Фонд социального страхования	648	683	715	741
Фонд обязательного медицинского страхования	1 482	1 717	1 894	2 005
Дефицит (-)/профицит (+), всего	-3 309	-2 996	-2 269	-1 238
%% ВВП	-4,0	-3,5	-2,5	-1,3

В структуре расходов бюджетов бюджетной системы по разделам функциональной классификации в 2017-2019 гг. основную долю расходов продолжают занимать расходы на социальную политику (13,3% ВВП в среднем за 2017-2019 гг.), национальную оборону и национальную безопасность (совокупно 5,6% ВВП в 2017-2019 гг.). Тем не менее по мере постепенной консолидации бюджета, оптимизации расходов и повышения их эффективности в течение планового периода ожидается постепенное сокращение доли этих расходов (в совокупности на 2,8 п.п. ВВП в 2019 году по

отношению к уровню 2016 года) при одновременной стабилизации расходов на человеческий капитал (образование, здравоохранение) на уровне порядка 6,9% ВВП.

Таблица 4.4.2. Расходы бюджетов бюджетной системы по разделам функциональной классификации в 2016-2019 гг.

млрд рублей

Показатель	2016		2017		2018		2019	
	%ВВП		%ВВП		%ВВП		%ВВП	
Всего	30 895	37,3	31 400	36,2	32 188	34,9	33 166	33,5
Общегосударственные вопросы	1 839	2,2	1 961	2,3	1 945	2,1	1 966	2,0
Национальная оборона	3 890	4,7	2 837	3,3	2 730	3,0	2 818	2,9
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 055	2,5	2 057	2,4	1 999	2,2	2 019	2,0
Национальная экономика	3 722	4,5	3 799	4,4	3 901	4,2	3 829	3,9
Жилищно-коммунальное хозяйство	903	1,1	942	1,1	952	1,0	1 019	1,0
Охрана окружающей среды	88	0,1	100	0,1	103	0,1	106	0,1
Образование	3 043	3,7	3 142	3,6	3 314	3,6	3 482	3,5
Культура, кинематография	424	0,5	465	0,5	502	0,5	517	0,5
Здравоохранение	3 269	3,9	3 463	4,0	3 744	4,1	3 899	3,9
Социальная политика	10 481	12,7	11 308	13,0	11 573	12,5	12 056	12,2
Физическая культура и спорт	264	0,3	293	0,3	271	0,3	265	0,3
Средства массовой информации	122	0,1	121	0,1	119	0,1	122	0,1
Обслуживание государственного и муниципального долга	790	1,0	880	1,0	1 000	1,1	1 022	1,0

Сформированный на основе изложенных выше основных направлений бюджетной политики проект федерального бюджета на 2017-2019 годы должен стать одним из ключевых инструментов экономической политики, направленной на обеспечение сбалансированного развития страны и способствующей структурным изменениям в отечественной экономике и расширению ее потенциала.

Программа консолидации с целевой траекторией темпов снижения структурного (т.е. при стабильной цене на нефть в \$40 за баррель Юралс) дефицита федерального бюджета на 1 п.п. ВВП в год в течение 2017-2019 гг. обеспечит переход отечественной экономики в равновесие с низкой инфляцией и стоимостью долгосрочного капитала для частного сектора. При этом пакет мер в программе по бюджетной консолидации сфокусирован на структурных мерах, которые позволяют не только достичь устойчивого сокращения бюджетных дисбалансов, но и способствуют созданию положительных структурных изменений, расширяющих потенциал экономики.

Реализация мер по мобилизации доходной базы среди прочего также позволит: (1) увеличить отдачу от государственных активов, способствуя тем самым повышению эффективности государственных компаний; (2) повысить собираемость ключевых налогов при снижении административной нагрузки для легального бизнеса; (3) повысить эффективность нефтегазового сектора. Реализация мер по приоритизации и повышению эффективности бюджетных расходов будет опираться как на нахождение более тесных взаимосвязей между результативностью и объемами бюджетных ассигнований, так и на активное реформирование применяемых инструментов реализации бюджетной политики. Это, в свою очередь, предполагает «донастройку» государственных программ с их более четкой привязкой к целям государственной политики, усилением проектных принципов их построения, созданием новой системы их внешнего и внутреннего аудита. Кроме того, должны быть реализованы меры по повышению качества предоставления государственных услуг, процедур проведения государственных закупок, предварительного и последующего государственного финансового контроля.

Неотъемлемым условием эффективной реализации обозначенной бюджетной политики в предстоящем периоде является обеспечение широкого вовлечения граждан в процедуры обсуждения и принятия бюджетных решений, общественного контроля их эффективности и результативности.