

ПРОЕКТ



**Министерство финансов
Российской Федерации**

**ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ
БЮДЖЕТНОЙ, НАЛОГОВОЙ
И ТАМОЖЕННО-ТАРИФНОЙ
ПОЛИТИКИ НА 2018 ГОД И
НА ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД
2019 И 2020 ГОДОВ**

Москва, 2017

Оглавление

Введение.....	3
1. Итоги реализации бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики в 2015-2017.....	4
1.1. Сбалансированность и устойчивость бюджета	8
1.2. Структурная трансформация экономики	11
1.3. Обеспечение межрегиональной инклюзивности.....	14
1.4. Операционная эффективность использования бюджетных средств	17
1.5. Таможенно-тарифное регулирование.....	19
2. Условия реализации бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики	21
2.1. Внешние условия.....	21
2.2. Внутренние условия	26
2.3. Основные параметры прогноза социально-экономического развития	30
3. Цели и задачи бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики.....	32
3.1. Предсказуемая и устойчивая среда.....	32
3.2. Структурная трансформация экономики	38
3.3. Операционная эффективность использования бюджетных средств	52
3.4. Развитие системы межбюджетных отношений	54
3.5. Таможенно-тарифное регулирование.....	59
4. Основные параметры бюджетной системы.....	64
4.1. Федеральный бюджет.....	64
4.2. Бюджеты субъектов.....	71
4.3. Государственные внебюджетные фонды	74
4.4. Бюджеты бюджетной системы.....	78
5. Приложения.....	81

Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов разработаны в соответствии со статьей 165 Бюджетного кодекса Российской Федерации с учетом итогов реализации бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на период до 2017 года.

При подготовке Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики были учтены положения Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 декабря 2016 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.

Целью Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики является определение условий, используемых при составлении проекта федерального бюджета на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов, подходов к его формированию, основных характеристик и прогнозируемых параметров федерального бюджета и других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

ВВЕДЕНИЕ

Стабилизационная экономическая политика в ответ на один из мощнейших за последние полвека внешний шок доказала свою эффективность. Ее результат – экономика без серьезных макроэкономических дисбалансов со снижающейся зависимостью от динамики цен на нефть и более здоровыми структурными пропорциями. Принятые меры купировали кризисные явления в период подстройки к новым реалиям и создали надежную и здоровую основу для наблюдаемого со второго полугодия прошлого года восстановления темпов экономического роста.

Тем не менее, складывающееся в российской экономике равновесие пока рано называть оптимальным. Ниже желаемых остаются темпы роста доходов наиболее уязвимых слоев населения, восстановление инвестиционной активности идет скромными и неоднородными темпами, сохраняются значительные структурные ограничения для динамичного и сбалансированного развития.

В этих условиях на первый план государственной экономической политики выходит цель по **расширению потенциала сбалансированного развития страны**. Решение этой задачи потребует проведения экономической политики, направленной с одной стороны на (1) обеспечение стабильности и предсказуемости экономических и финансовых условий, а с другой стороны, на (2) устранение 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.

Последовательная реализация **программы бюджетной консолидации**, разработанной при подготовке федерального бюджета на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 гг. будет способствовать переходу российской экономики в равновесие с низкой инфляцией и стоимостью долгосрочного капитала. Проведение бюджетной политики в строгом соответствии с новой конструкцией **бюджетных правил** позволит серьезно снизить влияние колебаний нефтяных цен на внутренние экономические переменные – структуру относительных цен (реальный эффективный курс рубля), инфляцию, долгосрочные процентные ставки, государственные расходы, а также динамику выпуска (ВВП), занятости и реальных доходов населения. Таким образом, внедрение модифицированной версии бюджетных правил в совокупности с реализацией сопутствующей программы консолидации обеспечат стабильность и предсказуемость основных экономических и финансовых условий.

Структура программы консолидации, предполагающая **не повышение уровня налоговой нагрузки** для добросовестных налогоплательщиков, а интенсификацию мер по **обелению экономики**, увеличению **отдачи от государственных активов** и повышению **эффективности бюджетных расходов**, в том числе на основе расширения применения проектных принципов управления, в свою очередь не только обеспечит устойчивое сокращения бюджетных дисбалансов, но и будет способствовать устранению структурных препятствий для расширения потенциала экономического развития.

1. ИТОГИ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ, НАЛОГОВОЙ И ТАМОЖЕННО-ТАРИФНОЙ ПОЛИТИКИ В 2015-2017

С 2015 года государственная экономическая политика (и бюджетная политика как ее неотъемлемая составляющая) ориентировалась на **преодоление последствий мощнейшего за последние полвека внешнего шока**. Основной ее целью в период подстройки к такому существенному структурному изменению внешних условий было: 1) обеспечить скорейший переход в равновесное состояние с новой структурой экономики; и 2) минимизировать потери при таком переходе (см. вставку «Адаптация к внешним шокам и сопутствующая экономическая политика»).

Непосредственно адаптационные процессы в целом завершились уже ко второму полугодью 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. Эффективная стабилизационная экономическая политика при этом позволила обеспечить:

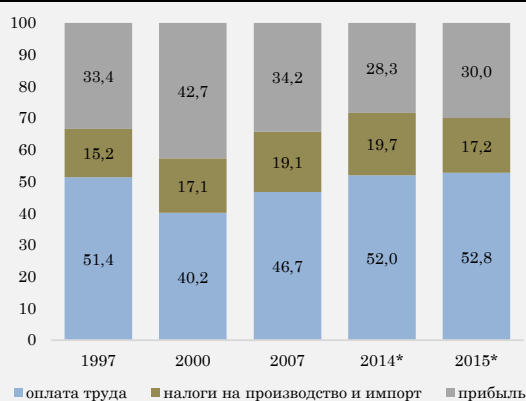
- **Быстрое исправление макроэкономических дисбалансов.** Сейчас, при низких ценах на нефть отечественная экономика характеризуется: (1) крепким платежным балансом с минимальной зависимостью от привлечения внешнего долга и ограниченной уязвимостью к изменчивости настроений на мировых рынках; (2) контролируемым уровнем бюджетного дефицита с понятной траекторией выхода на сбалансированность бюджета; и (3) контролируемой инфляционной динамикой на уровне целевых ориентиров и снижающимися инфляционными ожиданиями.
- **Снижение зависимости от цен на нефть.** Цена на нефть, обеспечивающая сбалансированность текущего счета платежного баланса снизилась с уровня свыше 100 долларов США за баррель в 2013 году до текущих 35-45 долларов США за баррель. Более того, в 2017 году цена на нефть, балансирующая федеральный бюджет на первичном уровне (т.е. до уплаты расходов по обслуживанию государственного долга) составляет 60-65 долларов США за баррель, а на трехлетнем горизонте она снизится до 40-45 долларов США за баррель в то время как еще в 2013-2014 годах для балансировки бюджета требовалась цена в районе 95-105 долларов США за баррель.
- **Оздоровление структуры экономики.** За последние два года существенно выросла доля прибыли в структуре национального дохода (+42,3% в 2016: +3,4п.п. с 2014), таким образом, формируется внутренний, естественный источник для финансирования инвестиций. Сопровождавший подстройку к внешним шокам рост конкурентоспособности и рентабельности отечественных отраслей торгуемого сектора привел к увеличению доли ненефтегазовой промышленности в структуре ВВП (с 9,3% в 2014 году до 10,6% в 2016 году). За последние годы также произошло существенное снижение долговой нагрузки нефинансового сектора и оздоровление структуры финансового сегмента, свидетельствуя о том, что сейчас экономика в лучшей степени подготовлена к трансформации сбережений в здоровые (эффективные) инвестиции.

Адаптация к внешним шокам и сопутствующая экономическая политика

Подстройка платежного баланса к резким и масштабным изменениям ценовых условий торговли и/или потоков капитала требует перехода к **новому внутреннему равновесию** экономики с более низким уровнем потребления импорта и/или более высоким уровнем нефтегазового экспорта. Для перехода к новому равновесию требуется *изменение структуры экономики*, 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.

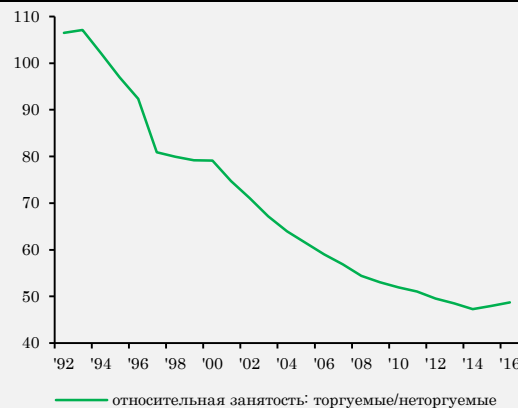
Структура ВВП по источникам доходов



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.

Соответственно, экономическая политика, ориентированная на устойчивую подстройку экономики к структурным изменениям внешних условий, должна включать меры, благоприятствующие: (1) структурному сдвигу относительных цен к новому равновесию – политика гибкого курсообразования и сдерживание сопутствующих инфляционных последствий); и (2) повышению мобильности факторов производства – де-монополизация и сокращение излишнего регулирования, снижение барьеров для входа и выхода, создание/развитие эффективного института безболезненной смены собственников/менеджмента, развитие институтов активной поддержки на рынке труда и механизмов повышения профессиональной и географической мобильности трудовых ресурсов и др.

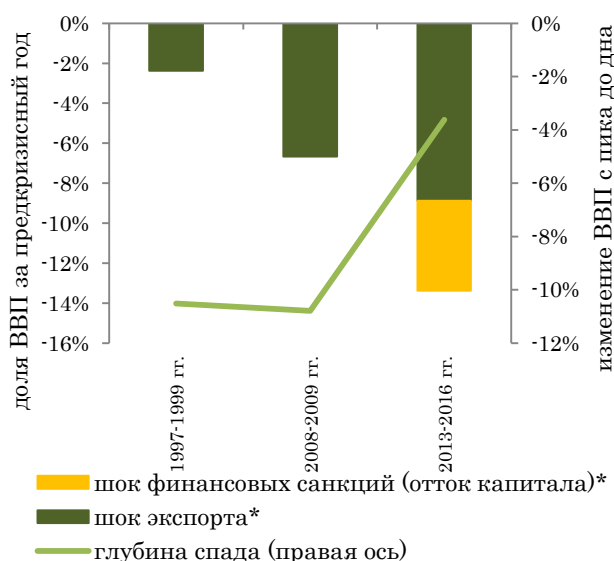
России исторически присуща сравнительно низкая мобильность факторов производства и высокие издержки их перемещения. Однако, в отличие от, например, ситуации в 2008-2009 гг., отчасти эти особенности удалось сгладить благодаря эффективной комбинации мер бюджетной и денежно-кредитной политики, позволившей обеспечить подстройку платежного баланса и уровня относительных цен с минимальными трансформационными потерями.

Таким образом, эффективная стабилизационная экономическая политика:

(1) Позволила купировать кризисные явления в период подстройки. Масштаб экономических потерь (с учетом величины внешнего шока) оказался относительно невысоким как в сравнении с предшествующими эпизодами серьезных внешних шоков в современной истории России, так и по сравнению с масштабами потерь в других странах-экспортерах сырья в 2014-2016 годах.

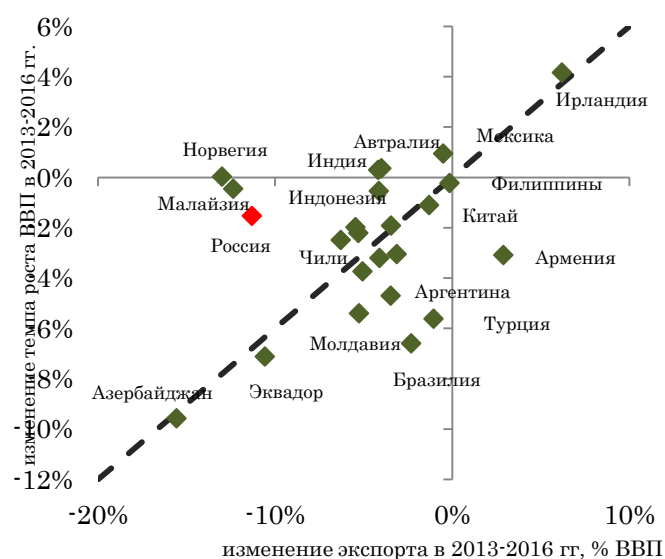
- Существенное падение выпуска в России произошло только в 2015 году, а уже во второй половине 2016 года экономика вернулась к росту. При этом спад оказался менее глубоким, чем ожидалось в разгар кризиса – в течение года оценки темпов экономического роста в 2015-2016 годы пересматривались в сторону улучшения. В целом ВВП отечественной экономики с «пика-до-дна» сократился на 3,7%, а в прошлый кризисный эпизод (2008-2009 гг.) падение достигало 10,7%.
- По сравнению с другими странами России удалось избежать ловушки инфляционно-индексационной спирали и ее последствий для рынка труда: раскрутка этой спирали в Бразилии привела к двукратному росту уровня безработицы (с 6-7% почти до 14%), в то время как в России ситуация на рынке труда оставалась стабильной. Благодаря накопленным резервам и проведению взвешенной бюджетной политики России удалось избежать незавидной участи сырьевых стран Африканского континента и Венесуэлы. В то же время есть примеры сырьевых стран, где внешние шоки не сильно повлияли на внутренние условия – Норвегия, Чили или Саудовская Аравия. Причем, если в первых двух случаях – это результат многолетней макроэкономической политики по изоляции экономики от волатильности сырьевых цен, то в Саудовской Аравии стабильность обеспечивается быстрой тратой резервов, и по мере их исчерпания страна будет вынуждена пройти через болезненный период адаптации.

Внешний шок и адаптация экономики



Источники: Росстат, Банк России

Кризис 2014-2016 гг. в разных странах



Источник: UN Comtrade database, МВФ

(2) Создала надежную и здоровую основу для восстановления экономического роста, наблюдаемого со 2 полугодия 2016 года:

- *Экономический рост* ускоряется третий квартал подряд (0,3 г/г в 4 квартале 2016, 0,5% г/г в 1 квартале 2017 года, 2,4% г/г в апреле-мае) и охватывает все возрастающий отраслевой периметр. Если торгуемые отрасли, получившие серьезные конкурентные преимущества вследствие структурной подстройки относительных цен, демонстрировали рост еще в 2015 году, то сейчас фиксируется восстановление выпуска и в наиболее пострадавших в период адаптации сферах (машиностроение и производство оборудования).
- Наблюдается улучшение индикаторов *делового оптимизма*, что способствует *восстановлению инвестиций*. Инвестиции в основной капитал в целом по экономике перестали сокращаться с 3 квартала 2016 года, а по итогам 1 квартала 2017 года выросли на 2,3% г/г. При этом в отдельных секторах наблюдается быстрый рост капиталовложений.
- *Восстанавливается потребительская активность*, чему способствуют снижение инфляции (4,1% в мае 2017 года), положительная динамика заработных плат (+2,9% г/г в январе-мае 2017 года) и низкий уровень безработицы на рынке труда (5,2% в мае 2017 года).

Тем не менее, складывающееся в российской экономике равновесие пока рано называть оптимальным. Ниже желаемых остаются темпы роста доходов наиболее уязвимых слоев населения, восстановление инвестиционной активности идет скромными и неоднородными темпами, сохраняются значительные структурные ограничения для динамичного и сбалансированного развития. Темпы устойчивого экономического роста ограничены «потолком потенциала экономики», по разным оценкам составляющего от 1,5 до 2,0% в год, что не может быть достаточно для обеспечения достойного роста благосостояния населения, и модернизации экономики.

Выхода на более динамичные темпы экономического развития сложно добиться без ответа на целый ряд **вызовов**, среди которых: (1) повышенный уровень экономической неопределённости и зависимости от ценовой конъюнктуры на сырьевых рынках, (2) недостаточная степень защищенности от возможных рисков сценариев в силу низкого уровня накопленных суверенных резервов, (3) несбалансированная структура бюджетных расходов не способствующая исправлению структурных дисбалансов в экономике, (4) наличие структурных барьеров для развития, связанных с искажениями конкурентного ландшафта и стимулов к инвестициям, качеством и эффективностью государственного управления, демографическими тенденциями и развитием человеческого капитала, и др. В ближайшие годы преодоление этих структурных дисбалансов станет основной задачей государственной экономической политики, включая бюджетную.

Далее представлены основные итоги реализации бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики в 2015-2017 годах по отдельным целям и направлениям.

1.1. СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ И УСТОЙЧИВОСТЬ БЮДЖЕТА

В 2015-2017 гг происходила **подстройка бюджета к новой внешней реальности**, а бюджетная политика формировалась исходя из необходимости: (1) с одной стороны, обеспечить сбалансированность и устойчивость бюджетной системы в условиях снижения равновесного уровня цен на нефть; а (2) с другой стороны, способствовать формированию макроэкономического равновесия со стабильными и предсказуемыми экономическими, налоговыми и финансовыми условиями.

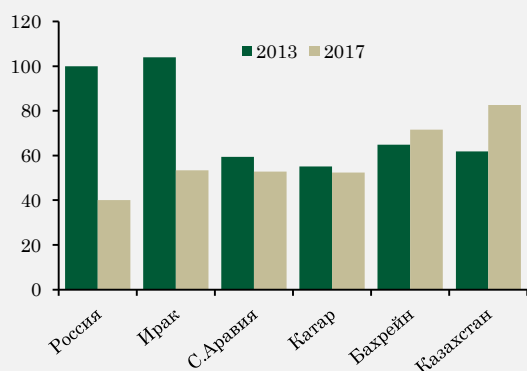
В части обеспечения **бюджетной сбалансированности**:

- Несмотря на падение нефтегазовых доходов (до 5,4% ВВП в 2016году: -3,8пп к уровню 2014), уровень дефицита федерального бюджета удалось сохранить под контролем. По итогам 2016 года дефицит федерального бюджета составил 3,4% ВВП, а в текущем году ожидается снижение до 2,1% ВВП.
- Зависимость федерального бюджета от динамики цен на нефть постепенно снижается, о чем свидетельствует сокращение ненефтегазового дефицита (до 8,3% ВВП в 2017 году: -1,5пп к уровню 2014 года) и снижение балансирующей бюджет (на первичном уровне) цены на нефть с более 100 долларов США за баррель в 2014 году до 60-65 100 долларов США за баррель в 2017 году. Такая динамика выгодно отличает Россию от многих сырьевых стран, ограниченный прогресс фискальной адаптации которых угрожает болезненным развитием событий в будущем (см. вставку «Фискальная адаптация крупнейших экспортёров нефти»).

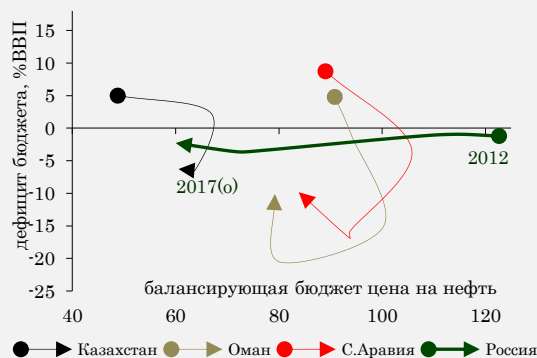
Фискальная адаптация крупнейших экспортёров нефти в 2015-2017 гг.

Большинство крупнейших стран-экспортёров нефти, особенно из региона Ближнего Востока, до сих пор не адаптировались к структурному снижению цен на нефть. Поддержание завышенного валютного курса и неустойчиво высокого в новых условиях уровня бюджетных расходов требует использования международных резервов и/или привлечения заимствований из-за рубежа. Такая стратегия не может быть устойчивой и по мере исчерпания резервов и потери доступа (доверия) к международным рынкам капитала многим странам еще предстоит принять непростые решения о корректировке курса и консолидации бюджета, измеряемой десятками процентов ВВП, что может быть сопряжено с болезненными кризисными явлениями, нарушениями социальной и экономической стабильности.

Цена нефти, обеспечивающая устойчивость платежного баланса



Бюджетные параметры некоторых стран с экспортёров нефти в 2012-2017 гг.



В части создания **стабильных и предсказуемых условий**:

- В 2016 году осуществлено возвращение к *трехлетнему планированию* при формировании бюджета. Ясные среднесрочные ориентиры бюджетной политики способствовали повышению прогнозируемости условий ведения бизнеса, что нашло отражение в снижении экономической неопределенности, улучшении деловых настроений и восстановлении инвестиционной активности.
- Формирование федерального бюджета на 2017-2019 гг. осуществлялось на основе *программы фискальной консолидации*, предусматривающей постепенное сокращение нефтегазового дефицита (на 2,8пп до 6,6% ВВП в 2019 году). При этом, в соответствии с лучшей мировой практикой (см. вставку «Международный опыт фискальных консолидаций»), структура этой программы сбалансирована между мерами по увеличению доходов и мерами по оптимизации расходов (в пропорции 1/3 к 2/3), причем меры по мобилизации доходов не предусматривают роста налоговой нагрузки, а сосредоточены на повышении собираемости и отдачи от государственных активов. Такая структура программы консолидации минимизирует возможные отрицательные последствия в краткосрочной перспективе и способствует ускорению потенциальных темпов роста на среднесрочном горизонте.

Международный опыт фискальных 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*: в 2010-2011 годах большинство стран ЕС были вынуждены начать реализацию мер фискальной консолидации для соответствия критериям Маастрихтского договора.

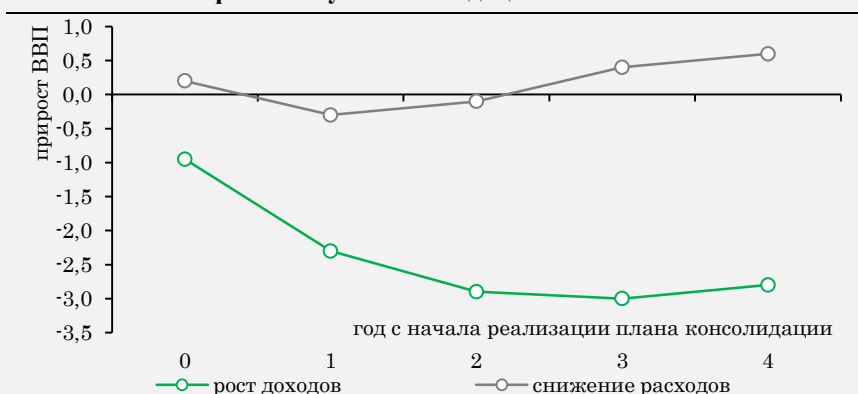
Международный опыт говорит о том, что фискальная консолидация стимулирует на среднесрочном горизонте устойчивый рост экономики за счет более эффективного распределения капитала и трудовых ресурсов в экономике, снижения неопределенности и реальных процентных ставок. Эти выводы справедливы для широкого 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 интересами всех заинтересованных сторон. 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 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)

При этом траектория фискальной консолидации тесно скоординирована с динамикой делового цикла и денежно-кредитной политикой, что позволяет достичь оптимальных результатов. Так, период существенного сжатия частного спроса во 2П2014-1П2016 гг. характеризовался скромными масштабами сокращения дефицита (ненефтегазовый дефицит сократился до 9,1% ВВП к 2016 году – всего на 0,7п.п. к уровню 2014 года), а с началом восстановительной фазы делового цикла темпы консолидации должны увеличиться (в среднем до 0,9п.п. ВВП в год в период 2017-2019). Это, будет способствовать стабилизации инфляционных ожиданий у целевых ориентиров, расширяя возможности для смягчения денежно-кредитной политики.

1.2. СТРУКТУРНАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ЭКОНОМИКИ

Программа фискальной консолидации построена на основополагающем принципе, что все расходные обязательства должны финансироваться (1) не в ущерб макроэкономической стабильности и предсказуемости и (2) в рамках текущей – не низкой для добросовестных налогоплательщиков – налоговой нагрузки. Такой подход создает стимул для выработки мер с ненулевой суммой – таких как повышение собираемости налогов и отдачи от государственных активов, сокращение неэффективных расходов (как прямых, так и встроенных в структуру налоговой системы). Такие меры не только обеспечивают положительный эффект с фискальной точки зрения, но и *способствуют созданию положительных структурных изменений* – то есть структурной трансформации экономики.

СОКРАЩЕНИЕ ТЕНЕВОГО СЕКТОРА И ПОВЫШЕНИЕ СОБИРАЕМОСТИ

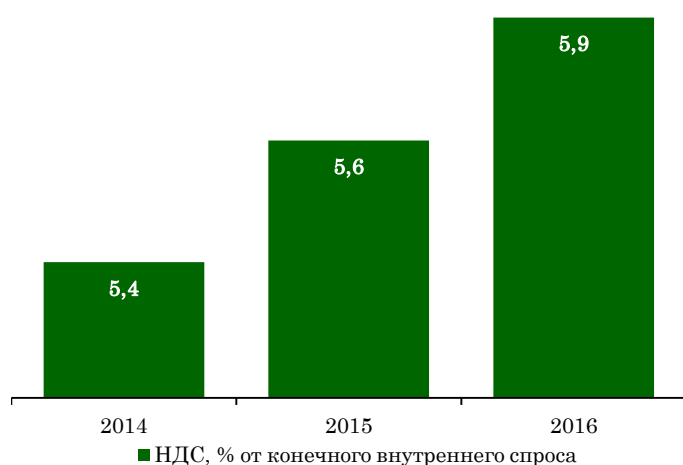
Отдельный пласт мер в консолидационном пакете направлен на качественное изменение администрирования доходных поступлений и повышение собираемости налогов. Такие меры не только способствуют наполняемости доходов бюджета, но также позволяют устранить неравные конкурентные условия, являющиеся одним из факторов, ограничивающих рост производительности труда и сдерживающих процессы модернизации и внедрения инноваций. В противном случае дефицитные ресурсы (трудовые и капитальные) замораживаются у неэффективных собственников и менеджеров, получающих конкурентные преимущества за счет недобросовестного поведения.

Обеспечение равных конкурентных условий для различных групп экономических агентов, таким образом, способствует повышению эффективности распределения ресурсов в экономике и расширению ее потенциала. При этом необходимо придерживаться главного подхода – соблюдения 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**.

Применение новых информационных технологий в налоговом администрировании за последние годы наглядно демонстрирует существенный потенциал расширения налогооблагаемой базы и повышения доходных поступлений без увеличения налогового бремени:

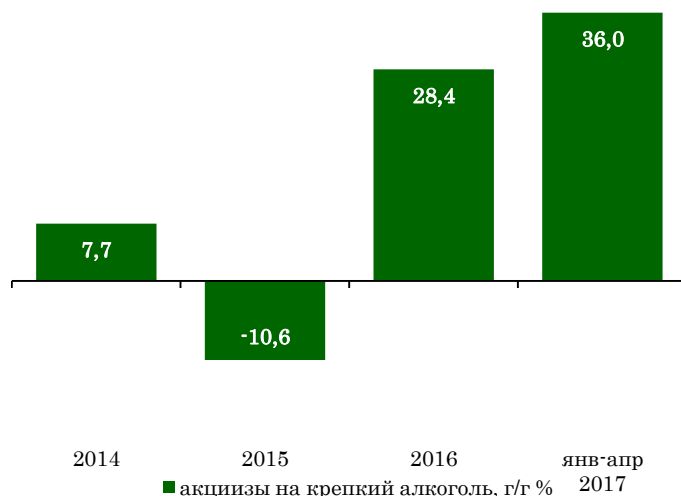
- *Внедрение системы АСК-НДС (АСК-НДС-2), которая в своей основе сопоставляет информацию из выставленных и полученных счетов-фактур, позволило, несмотря на экономический спад, существенно повысить собираемость (почти на 0,5 п.п. ВВП): поступления НДС увеличились с 5,4% от конечного внутреннего спроса (налогооблагаемая база НДС по экономике в целом) в 2014 году до 5,9% в 2016 году. За период с начала 2017 года поступления НДС также растут опережающими +9,7% г/г в 1П2017) по сравнению конечным внутренним спросом (+7% г/г в 1П2017) темпами.*
- *Внедрение систем прослеживаемости (контроля за производством и оборотом) позволило существенно сократить долю теневого сектора на отдельных рынках:*
 - *Развертывание системы ЕГАИС в 2016 году практически пресекло возможность реализации нелегально произведенного алкоголя в розничных магазинах. Как результат, на фоне стагнирующих объемов потребления поступление акцизов по крепкому алкоголю выросло на 28% в 2016 году и более чем на 35% в январе-апреле 2017 года. Этому, среди прочего, способствовало усиление контроля над незаконным оборотом алкоголя со стороны региональных властей – в том числе благодаря частичному переходу на распределение доходов от акцизов между регионами пропорционально объемам продаж в системе ЕГАИС.*
 - *Внедрение системы маркировки товаров из меха в 2016 году привело к увеличению легального оборота этих изделий почти в 6 раз.*
- *Интеграция информационных систем и систем управления рисками налоговой и таможенной служб обеспечит мониторинг движения товаров от этапа таможенного оформления до реализации конечному потребителю и позволит повысить собираемость налогов и таможенных платежей в 2017-2018 годах.*

Собираемость НДС



Источник: Росстат, Федеральное Казначейство

Поступление акцизов на крепкий алкоголь



Источник: Федеральное Казначейство

В 2017 году продолжается работа по созданию (уточнению) нормативно-правовой базы, необходимой для дальнейшего сокращения теневого сектора:

- В целях получения информации обо всех розничных продажах в стране приняты законодательные нормы, предусматривающие полный охват розничной торговой сетью контрольно-кассовой техникой, обеспечивающей онлайн-передачу данных на сервера налоговой службы.
- В целях вовлечения в официальную экономику граждан, осуществляющих деятельность в качестве репетиторов, сиделок, уборщиков жилых помещений и домработниц, эти категории самозанятых были освобождены от уплаты НДФЛ.
- В рамках усиления межгосударственного взаимодействия налоговых администраций подписано соглашение об автоматическом обмене страновыми отчетами и финансовой информацией по налоговым делам, который планируется начать с 2018 года.

Во многом, именно *результаты усилий по выводу экономики и отдельных отраслей/рынков из тени* позволили избежать повышения уровня налоговой нагрузки в период подстройки бюджета к снижению рентных нефтегазовых доходов.

ВНЕДРЕНИЕ ПРОЕКТНЫХ ПРИНЦИПОВ УПРАВЛЕНИЯ

Преодоление структурных барьеров роста экономики, связанных с демографическими вызовами и развитием человеческого капитала, искажениями конкурентного ландшафта и стимулов к инвестициям в условиях сохранения бюджетных ограничений, требует качественного изменения подходов к реализации государственной политики.

Основой становится **проектный подход**, для реализации которого был в свое время внедрен институт госпрограмм. Сейчас, однако, потенциал применения проектных принципов управления госпрограммами реализован далеко не в полном объеме. В целях постепенного перехода к проектным принципам в госуправлении в 2016 году была начата работа по реализации *приоритетных проектов* в рамках 11 ключевых приоритетных направлений, отобранных Советом при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам.

Приоритетные проекты (программы) являются структурными элементами государственных программ и, в то же время, обладают рядом существенных особенностей:

- наличие индивидуального для каждого проекта набора конкретных измеримых целей;
- концентрация управленческих усилий и бюджетных ассигнований на тех мероприятиях государственных программ, которые обеспечивают максимальный вклад в достижение ключевых приоритетов государственной политики в соответствующих отраслях;

- наличие особой системы управления, предусматривающей постоянное участие руководства Правительства и соответствующих органов исполнительной власти, а также ускоренный порядок принятия управленческих решений;
- тесная увязка процедур финансирования с общими управленческими процедурами в рамках проекта (например, лимиты бюджетных обязательств не могут быть доведены до утверждения сводного плана реализации проекта).

К настоящему времени разработаны и утверждены методические документы по вопросам: подготовки паспорта, сводного и рабочего плана; мониторинга; оценки реализации; подготовки предложения, реализации и управления изменениями; завершения приоритетного проекта (программы) и др.

По состоянию на 1 июля 2017 года президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным утверждены паспорта 22 приоритетных проектов (программ). Приоритетные проекты (программы) интегрированы в структуру государственных программ в качестве их структурных элементов, а бюджетные ассигнования, направляемые на реализацию приоритетных проектов (программ), обособлены отдельными кодами бюджетной классификации.

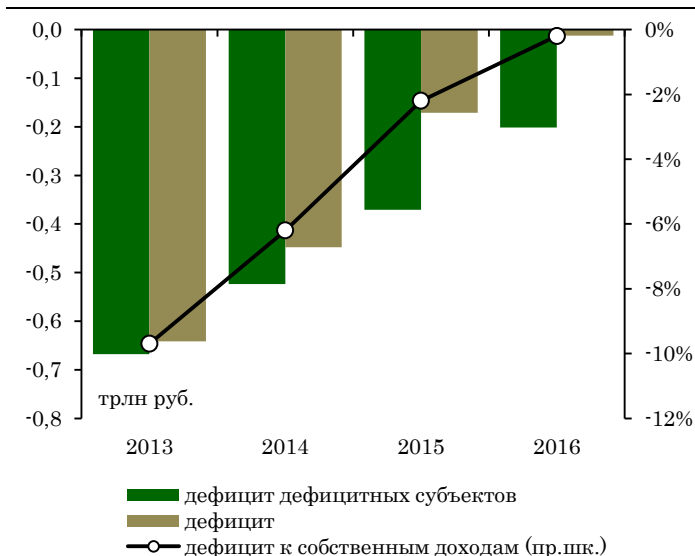
1.3. ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ ИНКЛЮЗИВНОСТИ

Происходящие структурные изменения в российской экономике (рост доли прибыли в структуре ВВП) и проводимая в последние годы политика в сфере межбюджетных отношений позволили добиться значительных результатов в обеспечении сбалансированности региональных финансов. По итогам 2016 года:

- снизился дефицит бюджетов до минимального с 2008 года уровня (12,5 млрд. руб.);
- сократилось количество и объем дефицита «дефицитных субъектов»: 56 регионов с дефицитом 201 млрд. рублей в 2016 против 76 регионов с дефицитом 371 млрд. рублей в 2015;
- сократился уровень долговой нагрузки: отношение госдолга к собственным доходам снизилось на 2,7 п.п. до 33,8%, а долговая нагрузка по рыночному долгу снижается второй год подряд: с 22,0% в 2015 году до 18,2% в 2016 году;
- уменьшилось количество субъектов с неустойчиво высоким уровнем госдолга (выше 100% собственных доходов): с 14 в 2015 году до 8 в 2016 году.

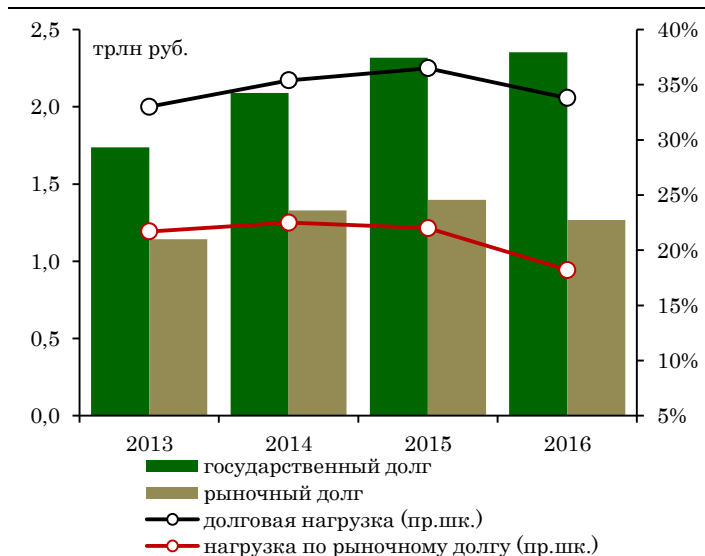
Положительные тенденции сохраняются и в текущем году. По итогам первых пяти месяцев 2017 года собственные доходы субъектов увеличились более чем на 10% г/г, а профицит увеличился почти в полтора раза до 616 млрд. рублей.

Дефицит бюджетов субъектов



Источник: Федеральное Казначейство

Долговая нагрузка субъектов



Источник: Федеральное Казначейство

Достижению положительных результатов способствовали как рост налоговой базы, вследствие повышения операционной прибыли корпоративного сектора, так и принятые меры в сфере межбюджетного регулирования, направленные на: (1) оздоровление государственных финансов, (2) повышение эффективности предоставления межбюджетных трансфертов, (3) ограничение роста госдолга.

В 2016 году проведена **инвентаризация расходных полномочий** органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, по итогам которой произведен расчет минимальных (модельных) бюджетов. В результате были выявлены значительные различия между регионами по объемам финансирования первоочередных расходных полномочий, которые являются ключевыми факторами, приводящими к наращиванию долговой нагрузки и усугублению неравномерности пространственного развития.

В целях обеспечения межрегиональной инклюзивности принято решение о **централизации 1 процентного пункта налога на прибыль** организаций на период 2017–2020 годов (а также 5 п.п. отчислений от налога на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции, не предусматривающих специальные налоговые ставки для зачисления указанного налога в федеральный бюджет и бюджеты субъектов) и направления соответствующих средств на **дополнительную финансовую поддержку наименее обеспеченным регионам**. через увеличение общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности с одновременной корректировкой методики, предусматривающей увеличение дотаций наименее обеспеченным регионам, проводящим мероприятия по приоритизации бюджетных расходов, а также **предоставление стимулирующих грантов** по итогам развития налогового потенциала территорий самым динамично развивающимся регионам. **Предоставление дотаций** на выравнивание с 2017 года **увязано с проведением структурных бюджетных и экономических реформ** на региональном уровне и сопровождается заключением соответствующих соглашений с субъектами.

В 2016 году внесены изменения в Налоговый кодекс, устанавливающие ограничения переноса убытков по налогу на прибыль организаций, полученных налогоплательщиками в предыдущих налоговых периодах, в размере не более 50 % налоговой базы текущего налогового (отчетного) периода, в том числе для налогоплательщиков консолидированной группы налогоплательщиков.

Отменена льгота по налогу на имущество организаций в части движимого имущества, установленная на федеральном уровне. Ее применение с 1 января 2018 года на территории субъекта Российской Федерации возможно только по решению этого субъекта Российской Федерации (так называемое «правило 2 ключей»). Этот же подход применен в отношении налоговой льготы по налогу на имущество организаций в части имущества, используемого при осуществлении деятельности по разработке морских месторождений углеводородного сырья в Каспийском море.

В сфере **повышения эффективности** предоставления **целевых межбюджетных трансфертов** реализован комплекс мер, направленный на:

- **концентрацию бюджетных расходов на приоритетных направлениях:** сокращение количества и трансформация иных межбюджетных трансфертов; определение (в федеральном бюджете) перечня приоритетных направлений, по которым осуществляется софинансирование расходных обязательств субъектов и муниципальных образований;
- **повышение качества и культуры бюджетного планирования:** более 2/3 субсидий на 2017 год распределено федеральным законом о федеральном бюджете; по остальным субсидиям определен предельный срок до 1 февраля;
- **повышение операционной эффективности** управления бюджетными средствами: в случае отсутствия на 1 марта заключенного соглашения средства субсидий подлежат централизации и перераспределению на увеличение резервного фонда Правительства Российской Федерации для оказания финансовой помощи регионам;
- **унификацию соглашений** о предоставлении субсидий из федерального бюджета: с 1 января 2017 года применяется типовая форма соглашения о предоставлении субсидии бюджету субъекта; соглашения и изменения к ним действуют со дня внесения сведений о них в реестр соглашений, ведение которого осуществляется Федеральным казначейством; заключение соглашений осуществляется в системе «Электронный бюджет» в целях сокращения сроков их заключения.

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.

Большой вклад в обеспечение бюджетной устойчивости субъектов внесли **заключенные соглашения о предоставлении бюджетных кредитов**. Предоставление

бюджетных кредитов осуществляется на условиях принятия регионами обязательств по ограничению дефицита бюджета и уровню государственного долга.

Совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации также осуществляется **разработка программ финансового оздоровления** субъектов Российской Федерации с высоким уровнем долговой нагрузки.

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 результате принятых мер, направленных на повышение бюджетной обеспеченности муниципальных образований, в 2016 году в доходы местных бюджетов зачислялись переданные в 2013–2016 годах в рамках поэтапного повышения бюджетной обеспеченности муниципальных образований отдельные налоговые и неналоговые доходы, поступавшие ранее в федеральный и региональные бюджеты. Объем таких поступлений в местные бюджеты за 2016 год составил 66,3 млрд. рублей, или 5% в объеме налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов.

1.4. ОПЕРАЦИОННАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

В целях повышения операционной эффективности управления бюджетными ресурсами реализованы следующие мероприятия.

1. В сфере **повышения эффективности казначейского сопровождения** расходов федерального бюджета:

- подготовлена нормативно-правовая база для применения механизма **казначейского сопровождения госконтрактов** (договоров, соглашений);
- введена специальная форма расчета **казначейский аккредитив**: оплата по госконтракту только после предъявления документов, подтверждающих факт поставки товаров (работ, услуг);
- реализован механизм **приостановления операций** на лицевых счетах и отзыва лимитов бюджетных обязательств при нарушении бюджетного законодательства;
- утверждена **типовая форма соглашения** о предоставлении субсидии юридическим лицам;

- утверждена **типовая форма соглашения** о предоставлении субсидии юридическим лицам.

2. В сфере совершенствования **государственных инвестиций**:

- в целях ограничения оттока средств бюджетов в юрисдикции, не отвечающие признакам прозрачности, введены ограничения предоставления государственной поддержки иностранным организациям, а также российским организациям, контролируемым более чем на 50%, компаниями из офшорных юрисдикций.
- подготовлены поправки в бюджетное законодательство, предусматривающие:
 - а) установление требований о предоставлении субсидий госкорпорациям и взносов вертикально интегрированным структурам на капитальное строительство с использованием механизма формирования и реализации **федеральной адресной инвестиционной программы**;
 - б) применение **альтернативных взносов в уставные капиталы** механизмов предоставления юрлицам средств из бюджета на капитальные вложения;
 - с) введение оснований для заключения **долгосрочных соглашений** о предоставлении субсидий юрлицам на инвестиционные цели.

3. В сфере повышения качества оказания **государственных и муниципальных услуг**:

- подготовлена законодательная основа для применения альтернативных госзаданиям механизмов оказания госуслуг: ГЧП, конкурсов и аукционов, сертификатов на получение услуг;
- внесены изменения, предусматривающие повышение ответственности госучреждений за невыполнение госзадания, в том числе установление требований об обязательном возврате средств субсидии в федеральный бюджет в случае недостижения показателей, установленных в госзадании;
- введены федеральные и региональные перечни государственных и муниципальных услуг и работ, не включенные в общероссийские базовые (отраслевые) перечни, в целях более оперативного включения новых услуг и работ, необходимых для формирования госзадания;
- установлены требования к раскрытию информации о расчетах (обоснованиях) показателей плана финансово-хозяйственной деятельности, произведенных на основании натуральных норм потребления трудовых и материальных ресурсов, для повышения прозрачности расходов, осуществляемых государственными и муниципальными учреждениями.

4. В сфере совершенствования **контроля за использованием бюджетных средств**:

- смещение акцентов с последующего на предварительный контроль;
- организация на системной и регулярной основе мониторинга деятельности подконтрольных организаций;
- подготовка нормативно-правовой базы, обеспечивающей: (1) расширение объектов контроля (включение всех получателей субсидий и исполнителей по

госконтрактам) и (2) ужесточение административной ответственности за нарушения бюджетного законодательства при осуществлении капвложений в объекты госсобственности, а также за невыполнение госзадания.

5. В сфере совершенствования управления расходами бюджета на осуществление **закупок для государственных нужд** приняты нормативные правовые акты, направленные на:

- обеспечение непревышения утверждаемого заказчику объема финансирования на закупки при их осуществлении;
- совершенствование методики определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации;
- распространение нормирования в сфере закупок на государственные и муниципальные унитарные предприятия.

6. В сфере **управления ликвидностью Единого казначейского счета**:

- внедрен механизм ежедневного **краткосрочного таргетирования остатков** в целях существенного снижения уровня остатков на Едином казначейском счете;
- расширен **инструментарий управления временно свободными средствами** на Едином казначейском счёте.

1.5. ТАМОЖЕННО-ТАРИФНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

В 2016 году основные изменения политики таможенно-тарифного регулирования были связаны с **соблюдением Россией обязательств перед ВТО**. В рамках очередного этапа выполнения договоренностей изменение ставок *ввозных таможенных пошлин* затронуло 15,2% всего тарифа (около 1,8 тысяч десятизначных подсубпозиций ТН ВЭД ЕАЭС). (Приложение № 6). В части *вывозных пошлин* в сторону понижения в 2016 году были скорректированы ставки вывозных таможенных пошлин в отношении 201 тарифной линии.

Дополнительно были приняты **меры по либерализации импортного тарифа, направленные на содействие развитию национальных экономик** путем расширения доступности сырьевой базы, удешевления компонентной базы, а также проведения модернизации технологических производств. (Перечень принятых решений приведен в Приложении № 7).

В 2016 году продолжили действие **анти-санкционные меры**, запрещающие ввоз отдельных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия из ряда государств в ответ на введение ими запретов на поставку в Россию отдельных видов продукции и ограничений доступа российских компаний и банков к финансовым рынкам. Также с начала 2016 года начали действовать меры, запрещающие ввоз на территорию России **отдельных видов сырья и продовольствия из Турции**, которые были частично сняты в октябре 2016 года. Кроме того, с 1 января 2016 г. в

отношении Украины помимо продуктового эмбарго начал действовать режим наибольшего благоприятствования (приостановлено действие Договора о зоне свободной торговли).

2. УСЛОВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ, НАЛОГОВОЙ И ТАМОЖЕННО-ТАРИФНОЙ ПОЛИТИКИ

2.1. ВНЕШНИЕ УСЛОВИЯ

Внешнеэкономические условия развития российской экономики в предстоящий трехлетний период будут относительно сложными: внешний спрос останется сравнительно слабым, также 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. Нерешенность структурных проблем в отдельных крупных развивающихся экономиках, а также политические риски могут стать дополнительными вызовами.

Внешний спрос

Мировая экономика продолжает восстанавливаться после кризиса 2008-2009 годов, однако темпы роста остаются скромными, сохраняются разнородные тенденции в траекториях экономического роста в различных регионах мира, усиливаются ограничения для потенциала роста мировой экономики, связанные с демографическими тенденциями, углублением структурных диспропорций в отдельных крупных странах, ростом геополитической напряженности и протекционистскими мерами.

В среднесрочной перспективе, как ожидается, произойдет завершение восстановительной фазы экономического цикла в развитых странах. В то же время, разрыв выпуска в большинстве развитых стран (за исключением США) закрывается медленно, потенциальные темпы роста довольно низки.

В США период посткризисного восстановления практически завершен: уровень безработицы достиг предкризисных минимумов, индикаторы инфляции приближаются к целевому уровню. 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 некоторое превышение темпов роста над потенциальными, однако, по мере приближения к полной занятости (вероятно, в 2018 году) темпы роста замедлятся ближе к потенциальным, которые в силу структурных ограничений находятся на уровне близком к 1%.

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 неэффективным распределением 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.

Страны развивающегося блока. Вступление развитых стран в позднюю стадию восстановления и некоторая стабилизация ситуации на сырьевых рынках должны положительно отразиться на экономических перспективах стран с формирующимися рынками. Но положительный эффект будет неравномерным.

- *Бенефициарами* станут страны, прошедшие в последние 2 года путь (не всегда безболезненной и популярной) адаптации экономических моделей. Такие страны за последние два года стали менее зависимы от внешнего финансирования, исправили дисбалансы в бюджетной политике и на внутренних финансовых рынках, запустили структурные преобразования. Как результат - структура экономик этих стран стала более конкурентоспособной и сейчас они могут рассчитывать на большой вклад в мировой экономический рост. К таким странам можно отнести Россию, Индию, Мексику.
- *Проигравшими* станут страны, не признавшие прошлые ошибки в экономической политике и не пошедшие по пути подстройки к новой реальности. Такие страны за последние два года нарастили бюджетные и структурные дисбалансы, стали более зависимы от внешнего финансирования и/или накопили потенциал неустойчивости на внутренних финансовых рынках. Ухудшение внешних условий заимствований по мере нормализации денежно-кредитной политики мировыми центральными банками создаст значительные риски для таких стран. К таким странам можно отнести Турцию, Бразилию, Венесуэлу, Китай и большинство крупных нефтегазовых экспортеров Ближнего Востока.

Таким образом, темпы роста мировой экономики могут несколько снизиться в 2018-2020 гг. по сравнению с темпами роста, преваляровавшими в 2017 году и в целом на восстановительной фазе делового цикла (последние 5 лет).

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. Наряду с долгосрочной тенденцией к снижению энергоемкости мировой экономики, а также изменениями структуры спроса в отраслях-потребителях (распространение

электромобилей, вытеснение нефти газом в ряде отраслей промышленности) это способствовало замедлению темпов роста мирового спроса на нефть в последние годы.

С другой стороны, существенный рост инвестиций в развитие механизмов энергосбережения, технологии альтернативной энергетики и альтернативных способов добычи в продолжительный период высоких цен на энергоресурсы способствовал снижению себестоимости добычи и росту предложения нефти.

Комбинация этих факторов привела к серьезному снижению уровня цен на сырьевые товары. 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 продлится много лет.

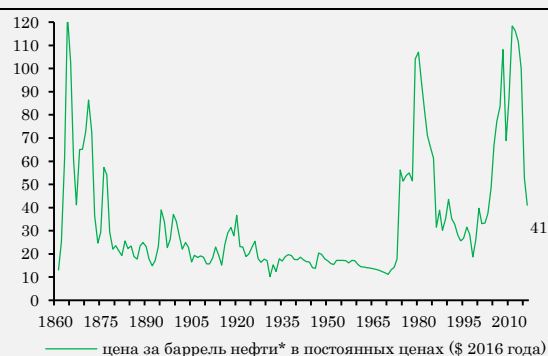
Сырьевые суперциклы

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).

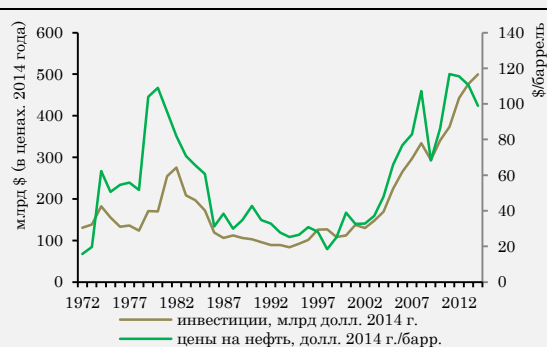
Впоследствии рост цен неизбежно приводит к серьезному увеличению рентабельности инвестиций в добывающие мощности, ресурсосберегающие технологии и товары-субституты. Например, нефтяное эмбарго 1970-х стимулировало развитие добычи в Северном море, а в 2000-2010-е годы получила широкое распространение добыча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

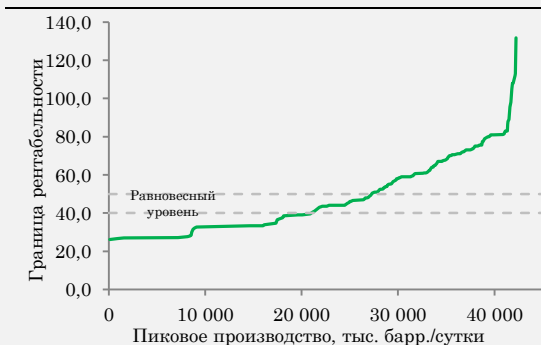
По мере того как накопленные инвестиции достигают критической массы, баланс спроса и предложения смещается (на рынке формируется избыток предложения) и цены возвращаются к их долгосрочным равновесным значениям (средняя за последние 150 лет цена барреля нефти в ценах 2016 года составляет 33 доллара). 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).

Наблюдаемый в 4 квартале 2016 года и 1 квартале 2017 года рост цен на нефть стал реакцией на заключение соглашения между крупнейшими странами-экспортерами нефти. Договоренности направлены на снижение избыточных запасов нефти на мировом рынке, чтобы, таким образом, ускорить переход в равновесное состояние. Такие договоренности, однако, не могут повлиять на долгосрочный уровень равновесных цен (см. вставку «Равновесный уровень цен на мировом рынке нефти») – определяемый уровнем издержек (включая требуемый возврат на капиталовложения) добычи маржинального барреля нефти.

Равновесный уровень цен на мировом рынке нефти

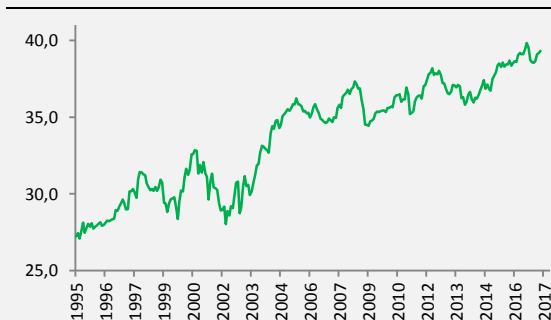
В 2017 году осталось мало сомнений, что рынок углеводородов вошел в долгосрочный режим структурно устойчивых низких цен на нефть. Причиной этому является прогресс в технологиях нефтедобычи, прежде всего в сланцевой нефти США (нефти труднопроницаемых пластов). Происходит снижение издержек и для иных источников, включая шельф. Несмотря на то, что сланцевая нефть США в настоящее время обеспечивает лишь небольшую долю мировой добычи – порядка 5%, она важна, поскольку отличается крайне коротким инвестиционным циклом, который на порядок короче традиционных источников. Как показал опыт 2017 г. сланцевая добыча США способна быстро наращивать производство на величины порядка миллиона баррелей в сутки в течение 12 месяцев, если уровни цен предполагают достаточную рентабельность. Динамизм также определяет гибкая структура американского рынка нефтедобычи, отличающегося высокой конкуренцией, низкими барьерами входа, хорошим доступом к рынку капитала. Граница экономической эффективности добычи сланцевой нефти опустилась ниже 50 долл. США за баррель. А если не учитывать безвозвратные потери на приобретение участков – находится ниже 40 долл. США за баррель.

Кривая предельных издержек производства нефти в мире новых проектов



Источник: Goldman Sachs, Wall street research, Pioneer resources, Минфин России

Производство сырой нефти и жидких углеводородов ОПЕК



Источник: Energy Information Administration

Высокие темпы спада сланцевой нефтедобычи предполагают, что когда при недостаточных ценах бурение останавливается происходит быстрая балансировка рынка. Данные добывающих компаний, оценки отраслевых аналитиков показывают, что ресурсная база сланцевой нефтедобычи очень высока. Некоторые оценки предполагают, что объем технически извлекаемых запасов в США, даже, превышает показатели Саудовской Аравии. Появление нового источника добычи создает два важных следствия, с которыми мировой рынок сталкивается впервые. (1) *Цены на нефть не смогут искусственно устойчиво удерживаться на высоком уровне, а политика регулирования объемов стран ОПЕК и других производителей утрачивает эффективность.* Это хорошо показал опыт 2017 года. Попытка удерживать цены регулированием предложения будет приводить к быстрому восстановлению прежних равновесных ценовых уровней. (2) Скорость реакции добычи из сланцевых формаций в ответ на цены означает, что ценовая волатильность рынка нефти должна снизиться по сравнению с историческими величинами.

Таким образом, с высокой вероятностью цены на нефть на средне- и долгосрочном горизонте стабилизируются в диапазоне 40-45 долларов за баррель в постоянных ценах.

Внешние финансовые условия

Слабые темпы восстановления экономики в большинстве развитых стран обусловили проведение крайне мягкой денежно-кредитной политики: ключевые ставки ведущих центральных банков находятся на минимальных уровнях. Более того, дополнительно проводятся программы количественного смягчения. Реализация такой политики является одной из основных причин высокой склонности к риску глобальных инвесторов в том числе в части инвестиций в активы стран с формирующимися рынками.

Таким образом, в настоящее время денежно-кредитная политика большинства ведущих центральных банков развитых стран остается 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 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. В декабре 2016 года ЕЦБ принял решение о сокращении ежемесячного объема выкупа активов (начиная с апреля 2017) с 80 до 60 млрд евро, однако продлил срок действия программы до конца 2017 года. За пределами обозначенного горизонта, по мере приближения инфляции к целевому уровню («чуть менее 2%»), предполагается, что ЕЦБ перейдет к постепенной нормализации денежно-кредитной политики, продолжив сокращение программы 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 конце июня глава Банка Англии Марк Карни заявил о том, что возможно в скором времени потребуются сокращение экономических стимулов со стороны монетарной политики. Учитывая, что все большее количество членов Совета директоров Банка Англии голосует за повышение процентной ставки (при сохранении неизменных объемов программы выкупа активов), начало нормализации денежно-кредитной политики вероятно уже в этом году.

В США, в которых восстановление экономики началось раньше и идет несколько быстрее, чем в большинстве прочих развитых стран, монетарные власти приступили к повышению ключевой ставки (**ФРС США** повысила ставку уже трижды). При этом на июньском заседании Комитет по открытым рынкам обозначил, что нормализация политики будет проводиться не только за счет повышения процентных ставок, но и сокращения баланса ФРС. Начавшаяся нормализация денежно-кредитной политики уже нашла отражение в росте долгосрочных процентных ставок – в 2017 году 10-летние ставки по государственным облигациям в США находятся на более высоких уровнях, чем в 2015-2016.

Банк Японии в текущий момент держит отрицательную ключевую процентную ставку (-0,1%) и проводит масштабную программу выкупа финансовых активов различных типов, таргетируя доходность 10-летних облигаций вблизи нулевого уровня. Стенограммы последних заседаний говорят о том, что монетарные власти Японии пока не рассматривают вопрос относительно времени изменения направленности денежно-кредитной политики.

В течение 2018-2020 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 направление потоков капитала). Это будет постепенно менять оценки глобальных инвесторов 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.

2.2. ВНУТРЕННИЕ УСЛОВИЯ

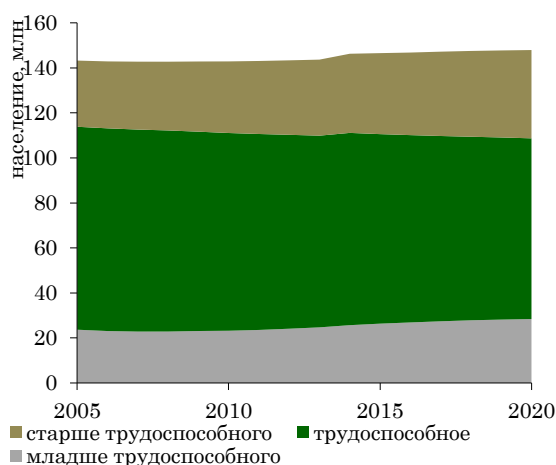
Помимо сравнительно неблагоприятных внешнеэкономических условий, в российской экономике остается ряд нерешенных внутренних структурных проблем, ограничивающих возможности для экономического роста. Эти проблемы в основном связаны с трудовыми и капитальными ресурсами:

1. *Сложная демографическая ситуация.* По всем трем вариантам демографического прогноза Росстата ожидается продолжение снижения численности населения в трудоспособном возрасте (-2,0 млн человек в течение 2018-2020 гг.) на фоне быстрого роста численности населения старше трудоспособного возраста (+1,8 млн. человек).

Поддержание стабильного коэффициента замещения (соотношение среднего уровня пенсии и заработной платы в экономике) потребует дополнительного перераспределения ресурсов в экономике либо: (1) за счет повышения налоговой нагрузки, либо (2) посредством перераспределения средств внутри бюджетных расходов. В обоих случаях это грозит усугублением структурных дисбалансов и вытеснением сбережений/инвестиций.

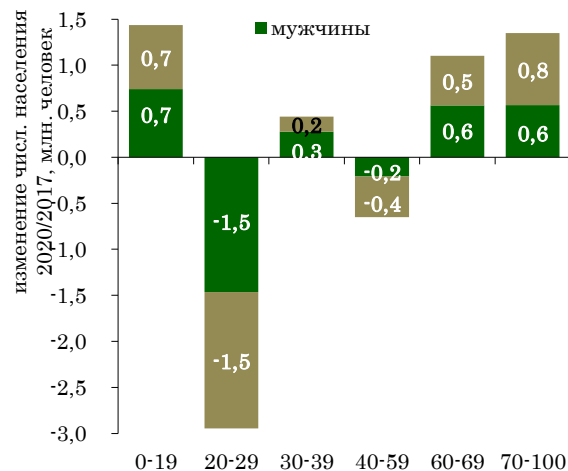
Негативные демографические тенденции усугубляются низкой продолжительностью активной жизни, невысокой мобильностью рабочей силы, а также ограниченными возможностями для работников по повышению квалификации и переквалификации.

Население по возрастным группам



Источник: Росстат

Изменение население по возрастным группам



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 в последние годы добавился еще один значимый фактор – это значительный рост экономической неопределенности после резкого ухудшения внешней 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 составлял порядка 17% 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 пределах 1,5% в год. Значительное количество инвестиционных проектов с низкой или отрицательной рентабельностью может означать, что эта оценка окажется еще ниже.

Модель потенциального роста

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

Вместе с тем, несмотря на разнообразие моделей, академическую литературу можно 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 интуитивно представляется недостаточно обоснованным.

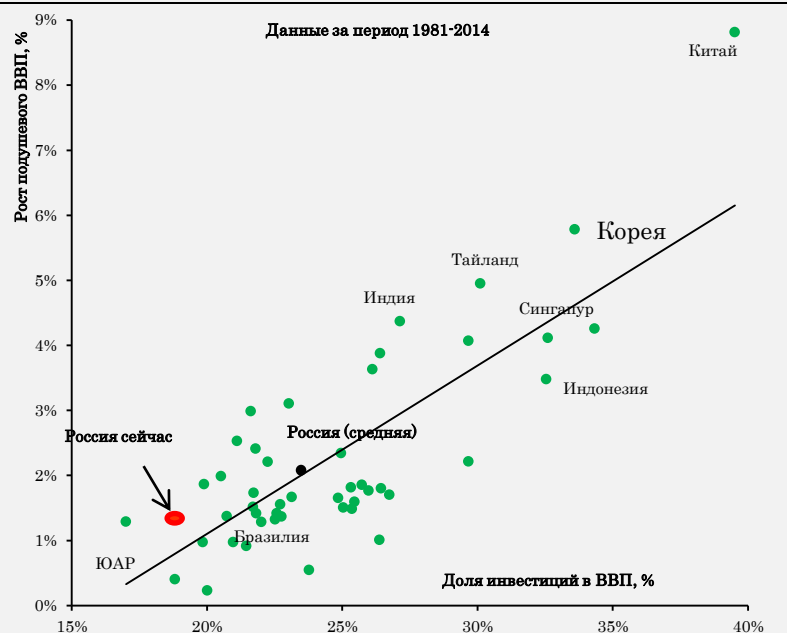
Вторая традиция ведет свой отсчет от модели экономического роста Харрода-Домара. В ней склонность к сбережению напрямую определяет скорость экономического роста, а логика модели подсказывает три основных источника увеличения скорости роста выпуска: i) более высокая эффективность использования капитала;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

В соответствии со второй традицией 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 ППС 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, но 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 составил более 3,5% ВВП, а первичные расходы консолидированного бюджета по итогам 2016 года поднялись до 35,5% ВВП с уровня менее в 30% ВВП в 2005-2008 гг.. Как показали результаты моделирования долгосрочного экономического роста, доля бюджетных расходов в ВВП имеет обратно-пропорциональную зависимость с темпами потенциального роста экономики. Усугубляет ситуацию неоптимальная качественная структура расходов, с преобладающей долей текущих расходов на государственный аппарат (включая оборону и безопасность) и социальную политику (включая пенсионное обеспечение): с 2008 года их доля выросла с 49% до 59% в 2016 году.

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 в базовом сценарии (в отсутствии дополнительных мер структурной экономической политики) ожидать темпы роста экономики на среднесрочном горизонте в среднем в пределах 1,5% в год.

2.3. ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ ПРОГНОЗА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов разработаны на основании базового варианта прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов.

Базовый прогноз среднесрочного экономического развития на 2018-2020 гг., положенный в основу параметров бюджета, построен на сценарных условиях, предполагающих постепенное замедление мирового экономического роста с 3,2% в 2016 году до 2,8% к 2020 году, обусловленное ожиданием замедления темпов экономического роста как в развитых, так и в развивающихся странах. Вызванное этим замедление роста спроса на энергоносители, а также наращивание добычи американской сланцевой нефти и завершение действия соглашения о заморозке добычи нефти странами ОПЕК будет способствовать сохранению цен на нефть марки «Юралс» на уровне 40 долл. США за баррель (в ценах 2017 года) на протяжении всего прогнозного периода. Кроме того, прогноз базируется на гипотезе о сохранении финансово-экономических санкций до конца прогнозного периода.

По окончании периода восстановительного роста в 2017 году экономика России в 2018-2020 гг. будет расти темпами, близкими к потенциальному устойчивому темпу роста выпуска, который в рамках базового сценария оценивается на уровне порядка 1,5%.

Основным драйвером экономического роста будет внутренний спрос. Положительные темпы роста мировой экономики в 2018-2020 годах обеспечат рост российского **товарного экспорта** как в физическом, так и в стоимостном выражении, однако опережающий рост импорта приведет к тому, что совокупный вклад чистого экспорта в рост ВВП будет околонулевым в 2018 году и незначительно отрицательным в 2019-20 годах.

Устойчивый рост внутреннего спроса в 2018-2020 гг. будет возможен благодаря продолжению роста реальных заработных плат. Кроме того, склонность населения к сбережениям будет снижаться по мере ожидаемого смягчения денежно-кредитной политики Банком России и роста уверенности населения в стабильности и предсказуемости российской экономики. В результате, темпы роста оборота розничной торговли составят в среднем 2,5% в 2018-2020 годах. Чуть меньшими темпами будет расти объем платных услуг населению – в среднем 2,2%.

При умеренной динамике внутреннего спроса и стабильной курсовой динамике ожидается сохранение инфляции на целевом уровне в 4% на протяжении всего рассматриваемого периода.

Инвестиционный спрос, как ожидается, будет расти опережающими (в среднем по 2,1% в год) по отношению к росту ВВП темпами. Это станет возможным благодаря смягчению условий финансирования на фоне снижения инфляционных ожиданий и нейтрального уровня реальных процентных ставок, в том числе благодаря снижению восприимчивости отечественной экономики к изменениям внешних условий.

Таблица 2.3.1. Основные параметры базового прогноза социально-экономического развития России

Показатель	2017	2018	2019	2020
Цена на нефть марки «Юралс», долл. США за баррель	45,6	40,8	41,6	42,4
Курс рубля к доллару США среднегодовой, руб. за долл. США	64,2	69,8	71,2	72,7
Темп роста ВВП (% к предыдущему году)	2,0	1,5	1,5	1,5
Номинальный ВВП (млрд. руб.)	92 190	96 775	102 091	107 973
Индекс потребительских цен (в среднем за год)	4,0	4,0	4,0	4,0
Экспорт товаров, млрд. долл. США	309,1	301,2	307,8	317,9
Импорт товаров, млрд. долл. США	203,0	209,7	217,8	226,5

3. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ БЮДЖЕТНОЙ, НАЛОГОВОЙ И ТАМОЖЕННО-ТАРИФНОЙ 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. **Создание предсказуемой и устойчивой среды**, характеризующейся: (1) низким уровнем восприимчивости внутренних экономических показателей к колебаниям цен на нефть; (2) устойчиво низким уровнем инфляционных ожиданий и долгосрочных реальных процентных ставок; (3) стабильными налоговыми (и неналоговыми, в т.ч. регуляторными) условиями.
2. **Устранение структурных дисбалансов и барьеров для развития**, связанных, в том числе с искажениями конкурентного ландшафта и стимулов к инвестициям, качеством и эффективностью государственного управления, демографическими тенденциями и развитием человеческого капитала.

3.1. ПРЕДСКАЗУЕМАЯ И УСТОЙЧИВАЯ СРЕДА

Необходимым условием устойчивого экономического развития является обеспечение макроэкономической стабильности – предсказуемости внутренних экономических условий, низкой инфляции и долгосрочных процентных ставок, стабильной и понятной для экономических агентов налоговой системы.

НОВАЯ КОНСТРУКЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ ПРАВИЛ

Как один из крупнейших мировых экспортеров энергоресурсов и других сырьевых товаров, Россия сильно зависит от динамики цен на мировых сырьевых рынках. Существенные колебания нефтяных цен могут оказывать значительное влияние на темпы экономического роста и устойчивость бюджета, инфляцию и благосостояние населения, курсовые соотношения и процентные ставки в экономике. При этом опасны не только кратковременные колебания ценовой конъюнктуры, но и продолжительные периоды роста/снижения цен (так называемые суперциклы), искажающие структуру относительных цен, способствуя неэффективному распределению ресурсов.

Как показывает богатый международный и отечественный опыт оптимальная конструкция макроэкономической политики в сырьевых странах должна включать механизм, изолирующий внутреннюю экономику от волатильности конъюнктурных доходов. Единственным зарекомендовавшим себя действенным механизмом минимизации восприимчивости внутренних экономических условий к колебаниям внешней конъюнктуры для сырьевых стран являются **бюджетные правила.**

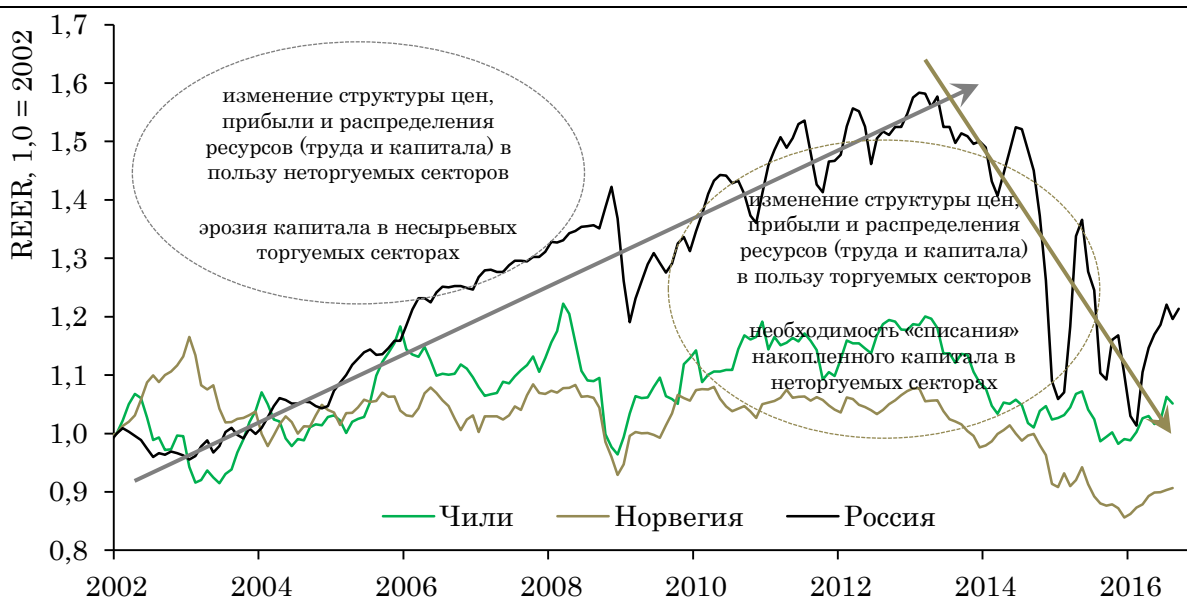
История применения бюджетных правил в России

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. 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 экономических условий и устойчивость бюджета, что было обусловлено:

- *Проциклическостью 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 обеспечивают сглаживание среднесрочных отклонений от тренда, но при этом с лагом повторяют долгосрочные суперциклы.
- *Избыточной гибкостью.* Прежняя конструкция позволяла компенсировать из суверенных фондов потери не только нефтегазовых, но и «выпадающих» ненефтегазовых доходов и поступлений от заимствований и приватизации. Это, помимо соответствующего снижения эффективности в достижении основной цели, также формировало склонность к завышению прогнозов.
- *Отсутствием 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 15 лет в России и по сравнению с динамикой валют сырьевых стран с действенным механизмом бюджетных правил – наглядная иллюстрация недостатков предшествующих конструкций.

Динамика реального эффективного обменного курса в странах экспортерах сырья



Источник: BIS, Банк России

По экономической сути бюджетные правила фиксируют определенный уровень цен на нефть для ненефтегазовой экономики; фиксируют таким образом, что флуктуации цен на мировых рынках – как краткосрочные, так и долгосрочные сырьевые суперциклы – перестают значимо влиять на внутренние макроэкономические условия. При этом для их эффективной работы должна быть налажена тесная координация между

параметрами бюджетных правил определяющих использование рентных нефтегазовых доходов в бюджетной системе и параметрами правил, регулирующих операции по накоплению/использованию активов в иностранной валюте.

Именно в такой конструкции были разработаны новые бюджетные правила (см. вставку «Новая конструкция бюджетных правил»). Следование таким правилам позволит не только (1) 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 (2) способствовать формированию предсказуемых макроэкономических условий, необходимых для обеспечения устойчивого роста экономики и (3) благоприятствовать проводимой Банком России политике таргетирования инфляции.

НОВАЯ КОНСТРУКЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ ПРАВИЛ

Основные «операционные» параметры:

- Базовая цена на нефть марки Юралс ($P_{\text{баз}}$) устанавливается на уровне **40 долларов США** за баррель в ценах 2017 года и подлежит ежегодной индексации, начиная с 2018 года, на 2 процента.
*Определение базовой цены на нефть на данном уровне обусловлено оценкой **долгосрочного равновесного уровня цен на нефть** в условиях ускоряющихся технологических изменений и произведено с учетом ограниченного уровня накопленных в суверенных фондах резервов.*
- Под базовой экспортной ценой на газ природный понимается прогнозное значение среднегодовой экспортной цены на газ природный (определяемое базовым вариантом среднесрочного прогноза Минэкономразвития России), скорректированное на соотношение базовой цены на нефть к прогнозной цене на нефть (базовая цена на экспортируемый газ в дальнейшем в этом документе не включается в формулы для упрощения).

Основные параметры бюджета в соответствии с бюджетными правилами:

- Предельный объем расходов федерального бюджета (далее – Расходы) рассчитывается как сумма (1) базового объема нефтегазовых доходов, рассчитанного при базовой цене на нефть, базовой цене на экспортируемый газ, прогнозном обменном курсе рубля ($\text{НГД}(P_{\text{баз}}, FX_{\text{прогноз}})$), (2) объема ненефтегазовых доходов ($\text{ННГД}(\text{закон})$), рассчитанных при подготовке закона о бюджете, и (3) расходов по обслуживанию долга (%).

$$\text{Расходы} = \text{НГД}(P_{\text{баз}}, FX_{\text{прогноз}}) + \text{ННГД} + \%$$

Справочно: Нефтегазовые доходы федерального бюджета (НГД) в настоящий момент формируются за счет налога на добычу полезных ископаемых на нефть, газ горючий природный, газовый конденсат, а также вывозных таможенных пошлин на нефть сырую, газ природный и товары, выработанные из нефти. В случае модификации режима налогообложения нефтегазовой отрасли нефтегазовые доходы федерального бюджета могут включать в себя другие налоговые поступления рентной природы (к примеру, НДД).

Такой способ определения предельных расходов позволяет обеспечить бездефицитный бюджет на первичном уровне при базовых параметрах.

- Объем пополнения/использования средств Резервного фонда ($\Delta \text{РФ}$) определяется как разность между объемом фактически полученных нефтегазовых доходов ($\text{НГД}(P_{\text{факт}}, FX_{\text{факт}})$) и объемом нефтегазовых доходов, рассчитанных при базовой цене на нефть, базовой цене на экспортируемый газ и фактическом курсе ($\text{НГД}(P_{\text{баз}}, FX_{\text{факт}})$);

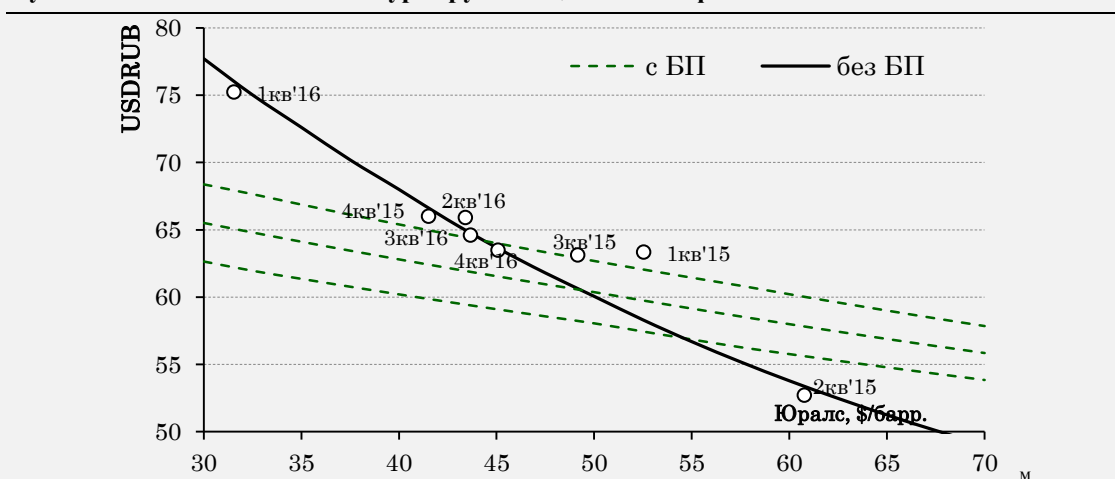
$$\Delta \text{РФ} = \text{НГД}(P_{\text{факт}}, FX_{\text{факт}}) - \text{НГД}(P_{\text{баз}}, FX_{\text{факт}})$$

если $\Delta РФ > 0$, происходит накопление Резервного фонда
если $\Delta РФ < 0$, происходит расходование Резервного фонда

Пополнение/использование средств Резервного фонда осуществляется посредством операций на внутреннем валютном рынке.

Такой механизм пополнения/использования средств Резервного фонда позволяет обеспечить накопление/реализацию иностранных активов в направлении и объемах, обеспечивающих снижение зависимости реального эффективного курса рубля от колебаний цен на нефть.

Чувствительность обменного курса рубля к ценам на нефть*



Источник: оценки Минфина * в условиях 2017 года

2. Объем заимствований. Базовый уровень заимствований ограничен объемом расходов по обслуживанию долга (~0,8% ВВП в год), что обеспечивает устойчивую динамику госдолга к ВВП и минимизацию влияния государственных заимствований на % ставки для частного сектора

$$\% = \Delta \text{Долг}$$

При этом в целях недопущения замещения средствами Резервного фонда недобора источников финансирования или доходов бюджета, не связанных с отклонением цен на нефть, уровень заимствований увеличивается/уменьшается на соответствующую величину.

$$\{\text{ННГД(факт)} - \text{ННГД(закон)}\} = \Delta \text{Долг}$$

Обеспечение пополнения/использования средств Резервного фонда в объемах согласно п.2, может потребовать дополнительной корректировки объема заимствований на следующую величину:

$$\text{НГД}(P_{\text{баз}}, FX_{\text{факт}}) - \text{НГД}(P_{\text{баз}}, FX_{\text{прогноз}}) = \Delta \text{Долг}$$

Эта компонента изменения долга носит **контрциклический по отношению к внешним условиям** характер: при благоприятной конъюнктуре, когда фактический курс «крепче» прогнозного, происходит рост заимствований, при неблагоприятной – напротив, снижение.

Механизм подстройки к структурно неблагоприятной конъюнктуре:

В случае, когда объем средств Резервного фонда на 1 января первого года планового периода опускается ниже уровня в 5% ВВП, предельный объем использования средств Резервного фонда не может превышать 1% ВВП (т.е. исходя из этой суммы корректируется предельный объем расходов и/или другие источники финансирования дефицита бюджета).

Такой механизм представляет собой автоматический стабилизатор в случае, если равновесный уровень цен на нефть окажется ниже текущего допущения (40 \$/барр.).

Практическая проблема для внедрения бюджетных правил состоит в том, что Россия вошла в снижающуюся фазу долгосрочного сырьевого суперцикла с минимальным объемом резервных средств в суверенных фондах. Таким образом, приведение бюджетных расходов к соответствующему бюджетным правилам 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 общий механизм новых бюджетных правил дополнен периодом, предусматривающим плавный переход к новым предельным объемам расходов. При этом длительность такого переходного периода определяется необходимостью сохранения минимально безопасного уровня резервных средств в суверенных фондах (Резервный фонд плюс «резервные» средства ФНБ). Исходя из этого ограничения, приведение бюджетных расходов к соответствующему бюджетным правилам уровню должно завершиться к 2019 году.

Переходные положения новой конструкции бюджетных правил начали реализовываться уже в 2017 году. В конце января 2017 года было принято решение о сохранении дополнительных нефтегазовых доходов при превышении ценами на нефть отметки 40 долларов США за баррель и проведении корреспондирующих операций по покупке/продаже валюты на открытом рынке. Как результат: с февраля 2017 года произошло (1) заметное снижение корреляции между динамикой курса и ценами на нефть; (2) сокращение риск-премии по российским активам, а значит снижение требуемой доходности и равновесных реальных процентных ставок в экономике.

Постепенное сокращение структурного дефицита федерального бюджета в течение переходного периода 2017-2018 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.

Напротив, использование дополнительных нефтегазовых доходов (увеличение расходов) в случае роста цен на нефть 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 повышенного уровня реальных процентных ставок. В результате, увеличение объемов государственных расходов не приведет к росту общего объема спроса в экономике, а будет компенсировано снижением объемов частного спроса, то есть в структуре ВВП произойдет **вытеснение частного спроса государственным**, что приведет к **снижению потенциальных темпов роста российской экономики**.
- Возросший приток иностранной валюты в страну при условии отсутствия 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.

Создание условий для экономического роста на макро уровне

ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ	БЮДЖЕТНОЕ ПРАВИЛО
стабильный реальный курс рубля и структура цен в экономике	изоляция от колебаний нефти = стабильные макро условия
стабильная и низкая инфляция	стабильная инфляция не зависит от динамики цен на нефть
стабильные налоговые условия	налоговые условия не зависят от динамики цен на нефть
низкие процентные ставки по долгосрочным ресурсам	стабильная инфляция и структура цен = якорь долгосрочных % ставок

РОСТ УРОВНЯ ЧАСТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ И РАСШИРЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛА ЭКОНОМИКИ

ПРЕДСКАЗУЕМЫЕ ФИСКАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ

Снижение зависимости экономики от динамики цен на нефть – это не единственная задача в рамках цели по обеспечению устойчивой и предсказуемой макроэкономической среды; важны и **предсказуемые фискальные условия**. Бюджетные правила здесь также немаловажны, так как позволяют «отвязать» общий уровень налоговой нагрузки ненефтегазовой экономики от динамики цен на нефть. Кроме того, предполагается, что основополагающим принципом любых возможных реформ и мер по настройке налоговой системы будет **принцип фискальной нейтральности** – то есть неповышение налоговой нагрузки для добросовестных налогоплательщиков. Реформы и меры по настройке налоговой системы предполагается законодательно закрепить в 2018 году с тем, чтобы 1 января 2019 года зафиксировать новые стабильные правила на долгосрочный период.

Помимо налоговых условий, также важна и предсказуемость таких элементов фискальной системы как неналоговые платежи и налоговые льготы.

В части неналоговых платежей в этом году совместно с деловым сообществом будет завершена работа по систематизации и законодательному закреплению единых правил их установления и взимания – своего рода *кодекс неналоговых платежей*. Это должно, с одной стороны, сделать условия ведения бизнеса более прозрачными и предсказуемым, а с другой – повысить эффективность администрирования таких платежей. По результатам создания нормативной базы, регулирующей такие платежи, планируется, по возможности, сократить количество неналоговых платежей и упростить процедуры их администрирования.

Направление налоговых льгот также 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 этом году уже проделана работа по инвентаризации и систематизации в едином документе всех льгот и освобождений, выделение в их структуре налоговых и неналоговых расходов, оценке их объема за исторический и прогнозный периоды и разнесению таких налоговых расходов по отдельным госпрограммам (см. Приложение № 1). На этот год стоит задача по внедрению *концепции налоговых и неналоговых расходов* в бюджетный процесс, закреплению соответствующих норм в законодательстве и созданию прозрачного механизма анализа объемов налоговых и неналоговых расходов и оценки их эффективности на всех уровнях бюджетов бюджетной системы.

3.2. СТРУКТУРНАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ЭКОНОМИКИ

Создание стабильной и предсказуемой среды – это необходимое, но недостаточное условие для повышения темпов экономического роста. Низкий потолок потенциального роста – это главным образом следствие структурных ограничений, связанных в том числе, с: (1) состоянием конкурентной среды и инвестиционным климатом, (2) качеством и эффективностью государственного управления, (3) демографическими вызовами и развитием человеческого капитала и др.

СОКРАЩЕНИЕ ТЕНЕВОГО СЕКТОРА И СОЗДАНИЕ РАВНЫХ КОНКУРЕНТНЫХ УСЛОВИЙ

Текущее состояние конкурентной среды и качество инвестклимата – один из ключевых факторов, сдерживающих потенциал развития экономики. Это обуславливает высокую значимость мер, направленных на **обеспечение равных конкурентных условий** для различных групп экономических агентов и **улучшение условий ведения бизнеса** за счет сокращения административной нагрузки.

Основным инструментом бюджетной политики в этой сфере является улучшение качества администрирования доходов бюджетной системы. С 2017 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 и информационной основе*, что обеспечит рост собираемости налогов и снижение административной нагрузки для добросовестного бизнеса. В этих целях планируется:

- *Полный охват* (с 1 июля 2018 года) *розничной торговой сети контрольно-кассовой техникой (ККТ)*, обеспечивающей онлайн-передачу данных на сервера ФНС.

Предоставление малому бизнесу (плательщики ЕНВД, патента) права уменьшать соответствующие налоги на расходы по приобретению ККТ (в размере не более 18 000 рублей за один кассовый аппарат)

- *Интеграция информационных систем и систем управления рисками* налоговых и таможенных органов; создание *системы прослеживаемости* движения товаров от этапа таможенного оформления до реализации конечному потребителю.

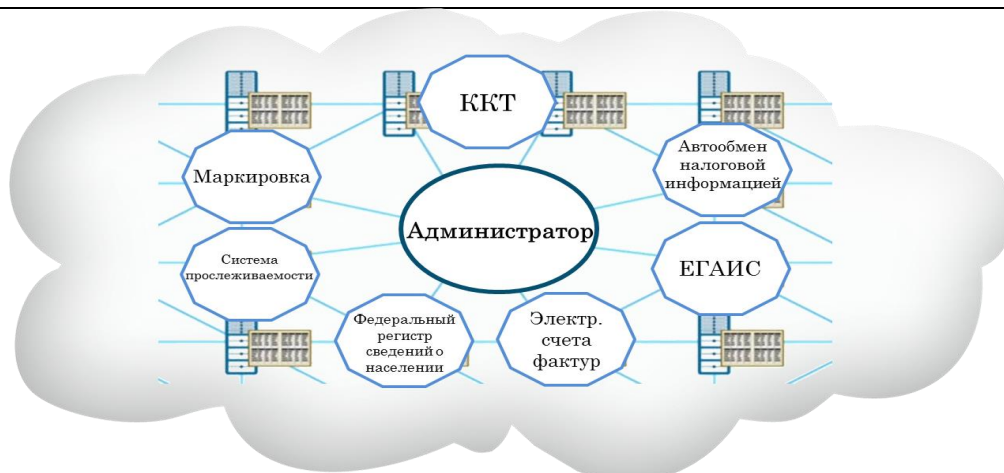
Запуск (1 февраля 2018 года) пилотного проекта по внедрению на территории ЕАЭС механизма прослеживаемости со «сквозной» (от границы до розничного звена) идентификацией ввезенного товара путем присвоения ему уникальных классификационных признаков.

- *Интеграция информационных массивов государственных внебюджетных фондов и налоговой службы*; запуск единого государственного реестра записей актов гражданского состояния и создание федерального регистра сведений о населении.
- Постепенное *распространение систем прослеживаемости (ЕГАИС, маркировка)* на другие товарные группы.
- *Автообмен налоговой информацией* в целях противодействия уклонению от уплаты налогов с использованием низконалоговых юрисдикций.

Создание механизма сбора ФНС необходимой информации, в том числе в части: (1) сведений по международным группам компаний (МГК – выручка свыше 50 млрд. рублей), включающих страновой отчет, глобальную (по МГК) и национальную (по участнику МГК) документацию; (2) информации от организаций финансового рынка об их клиентах, выгодоприобретателях и/или лицах, прямо или косвенно их контролирующих.

Цифровизация и интеграция всех источников информации и потоков данных в единое информационное пространство с последующей автоматизацией ее анализа на основе внедрения современных технологий обработки больших массивов данных позволиткратно расширить амуницию налогового администрирования. Это с одной стороны станет одним из наиболее эффективных инструментом пресечения неформальных практик, а с другой стороны позволит существенно упростить и облегчить взаимодействие между государством и добросовестными налогоплательщиками.

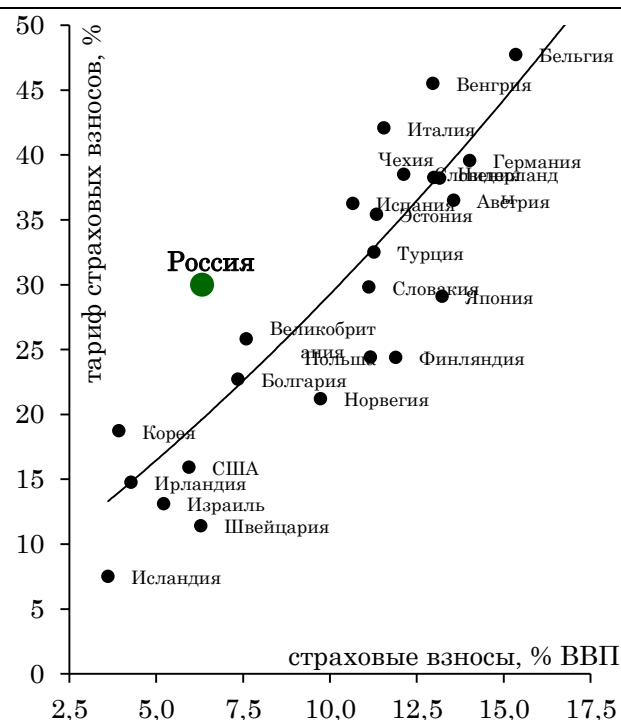
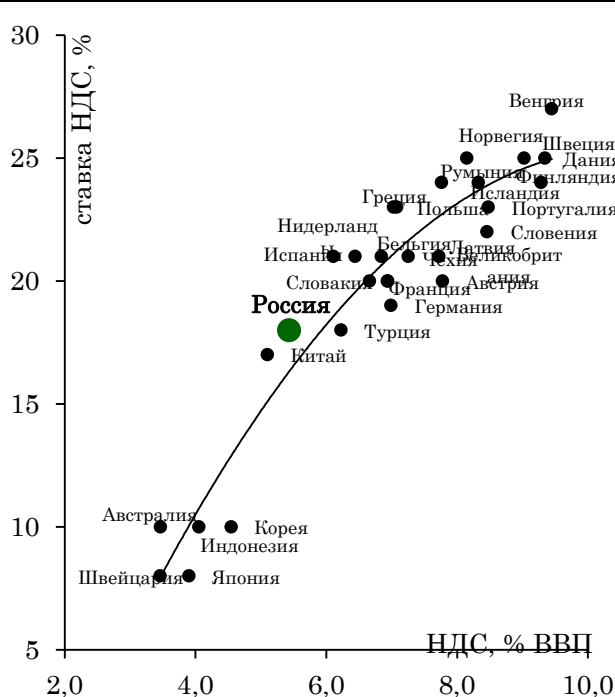
Единое информационное пространство налогового администрирования



Источник: Минфин

При этом, учитывая значительные масштабы неформальных практик на рынке труда (по оценкам, объем «серого» фонда оплаты труда – с которого налоги не уплачиваются либо уплачиваются не полностью – достигает 10 трлн. рублей в год), существует риск, что по мере расширения возможностей налогового администрирования экономика все в большей степени будет сталкиваться с проблематикой субоптимальности структуры налоговой нагрузки. Переход из серой в белую зону может оказаться болезненным в силу повышенной нагрузки прямых налогов на труд. В этом контексте целесообразно рассмотреть возможность создания дополнительного экономического стимула для обеления – путем изменения структуры налоговой нагрузки со снижением ставок прямых налогов на труд и повышением ставок косвенных налогов.

В России относительно высокая собираемость НДС и низкая собираемость налогов на труд



Источник: ОЭСР, Росстат, Федеральное казначейство

Среди других мер, направленных на сокращение теневого сектора и создание равных конкурентных условий, предполагаемых к реализации в течение планового периода, можно выделить:

1. Совершенствование принципов налогообложения прибыли контролируемых иностранных компаний (КИК) в целях снятия выявленных на практике (с момента введения института КИК в 2015 году) неясностей и коллизий принятых норм, а также минимизации налоговых препятствий для тех форм предпринимательской и непредпринимательской деятельности, целью которых не является уклонение от уплаты российских налогов. В частности, планируется: (1) упрощение показателей налоговой отчетности; (2) уточнение порядка определения отдельных элементов налогообложения, в том числе порядка определения убытков по отдельным видам операций, полученным до начала применения правил налогообложения КИК, с целью переноса таких убытков на будущие периоды; (3) детализация и «техническая настройка» отдельных параметров института КИК.

2. Пресечение злоупотреблений с использованием режима ЕСХН.

а) Признание плательщиков ЕСХН с выручкой более 150 млн. руб. плательщиками НДС в целях пресечения злоупотреблений и беспрепятственного их встраивания в хозяйственные отношения с плательщиками НДС. Для этого потребуются урегулирование ряда вопросов, в том числе:

- исключение из состава расходов сумм НДС по приобретенным и оплаченным товарам (работам, услугам), учитываемым при определении объекта налогообложения ЕСХН;
- правомерность принятия к вычету НДС по товарам (работам, услугам), не учитываемым в составе расходов при определении объекта налогообложения по ЕСХН;
- урегулирование порядка применения налоговых вычетов по НДС, осуществляемых без оплаты, в связи с признанием плательщиками ЕСХН расходов только после их оплаты;
- применение особого порядка исчисления налоговой базы по НДС в виде межценовой разницы при реализации имущества, ранее приобретенного плательщиками ЕСХН, НДС по которому включается в расходы при исчислении ЕСХН в виде отдельного расхода.

б) Освобождение плательщиков ЕСХН от налога на имущество организаций и налога на имущество физических лиц только в части имущества, используемого в предпринимательской деятельности, в отношении которой применяется ЕСХН.

3. Пресечение злоупотреблений, связанных с использованием патентной системы налогообложения для минимизации налогообложения по такому виду предпринимательской деятельности как сдача в аренду (наем) жилых и нежилых помещений, дач, земельных участков, принадлежащих индивидуальному

предпринимателю на праве собственности. Предлагается ограничить общее количество таких объектов (общую площадь объектов), в отношении которых индивидуальный предприниматель может применять патентную систему налогообложения.

- 4. Пресечение злоупотреблений, связанных с применением налоговой льготы в форме освобождения от уплаты НДС при реализации лома и отходов черных и цветных металлов.** Признание покупателей отдельных видов товаров (лом и отходы черных и цветных металлов, вторичные алюминиевые сплавы, сырые шкуры) налоговыми агентами и возложение на них обязанности по уплате в бюджет НДС в целях пресечения схем незаконного возмещения и уклонения от уплаты НДС.
- 5. Совершенствование мер по обелению рынка крепких алкогольных напитков в части пресечения нецелевого использования спиртосодержащей парфюмерно-косметической продукции и продукции бытовой химии.**

Предлагается предусмотреть норму, согласно которой этиловый спирт реализуется производителями этилового спирта организациям, имеющим (1) свидетельство на производство спиртосодержащей парфюмерно-косметической продукции в металлической аэрозольной упаковке, (2) и (или) свидетельство на производство спиртосодержащей продукции бытовой химии в металлической аэрозольной упаковке, (3) и (или) свидетельство на производство спиртосодержащей неподакционной парфюмерно-косметической продукции, а также организациям, уплачивающим авансовый платеж акциза или осуществляющим производство товаров, не признаваемых подакционными в соответствии с Налоговым кодексом, с учетом ставки акциза в размере 0 рублей за 1 литр безводного этилового спирта. При этом необходимо установить:

- в качестве объектов налогообложения акцизами приобретение этилового спирта в собственность или оприходование произведённого спирта организациями, имеющими свидетельства (хотя бы одно из них);
- порядок, согласно которому начисление акциза производится организациями, имеющими свидетельства, на дату оприходования приобретенного этилового спирта (за исключением денатурированного этилового спирта) по ставке 523 рубля, денатурированного этилового спирта - по ставке 107 рублей за 1 литр безводного этилового спирта;
- порядок применения налоговых вычетов, согласно которому при списании этилового спирта в производство налогоплательщику, имеющему свидетельство, предоставляется право на налоговый вычет суммы акциза в размере суммы, исчисленной по оприходованному этиловому спирту, при условии документального подтверждения факта использования указанного спирта в целях производства спиртосодержащей парфюмерно-косметической продукции или продукции бытовой химии, указанных в свидетельстве.

Лица, не имеющие указанных свидетельств, не уплачивающие авансовый платеж акциза и не осуществляющие производство товаров, не признаваемых

подакцизными в соответствии с Налоговым кодексом, будут приобретать этиловый спирт, произведенный из пищевого и непищевого сырья, за исключением денатурированного этилового спирта, с учетом акциза, исчисленного по ставке 523 рубля за 1 литр безводного этилового спирта, а денатурированный этиловый спирт - с учетом акциза по ставке 107 рублей за 1 литр безводного этилового спирта, без права на налоговый вычет.

При этом акциз будет включаться в стоимость произведенной продукции. Соответственно, применение данного порядка исчисления акциза позволит устранить экономическую заинтересованность недобросовестных производителей парфюмерно-косметической продукции в использовании этилового спирта не по назначению.

6. **Создание равных конкурентных условий на рынке розничных продаж алкогольной продукции.** Установление дифференцированного подхода к определению размера государственной пошлины для лиц, осуществляющих розничную торговлю алкогольной продукцией, в зависимости от количества мест осуществления деятельности (в настоящее время размер госпошлины – 65 000 рублей в год – универсален как для крупной торговой сети, так и для отдельных сельских магазинов).
7. **Вовлечение в формальную экономику самозанятых.** Освобождение самозанятых до конца 2018 года от уплаты НДФЛ при условии уведомления налогового органа об осуществлении упомянутой деятельности. По окончании льготного периода такие граждане смогут самостоятельно определиться с режимом налогообложения их доходов. Рассмотрение возможности установления для самозанятых стоимости патента, учитывающего страховые взносы, возможно после окончательного определения их правового статуса.

Меры налоговой политики, направленные на облегчение администрирования и снижение административных издержек:

1. **Возможность для налогового агента уведомить налогоплательщика** о невозможности удержать налог, о суммах дохода, с которого не удержан налог, и сумме неудержанного налога по установленной форме как письменно, так и **посредством электронных сервисов** при условии обеспечения гарантированной доставки указанной информации до налогоплательщика.
2. Предоставление физическим лицам возможности **уплаты налогов и платежей через МФЦ** предоставления государственных и муниципальных услуг в случаях, когда субъектами на них (МФЦ) возложены соответствующие функции.
3. Расширение возможности использования **института «уточнение платежа»**, в том числе в случаях ошибочного указания при уплате таких платежей счетов Федерального казначейства, а также предоставление полномочий налоговым органам при определенных условиях самостоятельно (без заявлений плательщиков) принимать решения об уточнении платежей для исключения начисления пеней.

4. Введение института специальных авансовых взносов, которые указанные лица смогут добровольно перечислять в бюджетную систему Российской Федерации на соответствующий счет Федерального казначейства в счет уплаты ими предстоящих платежей по транспортному налогу, земельному налогу и налогу на имущество физических лиц.

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСКОМПАНИЙ

Предлагается, что с 2018 года минимальный норматив дивидендных выплат в размере 50% от чистой прибыли по МСФО будет распространяться на все публичные компании с государственным участием, включая Сбербанк.

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

- Обеспечению более эффективного использования 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. То есть уплата акционеру конкурентного уровня доходности не должна приводить к сокращению инвестиций в окупаемые проекты.
- 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.

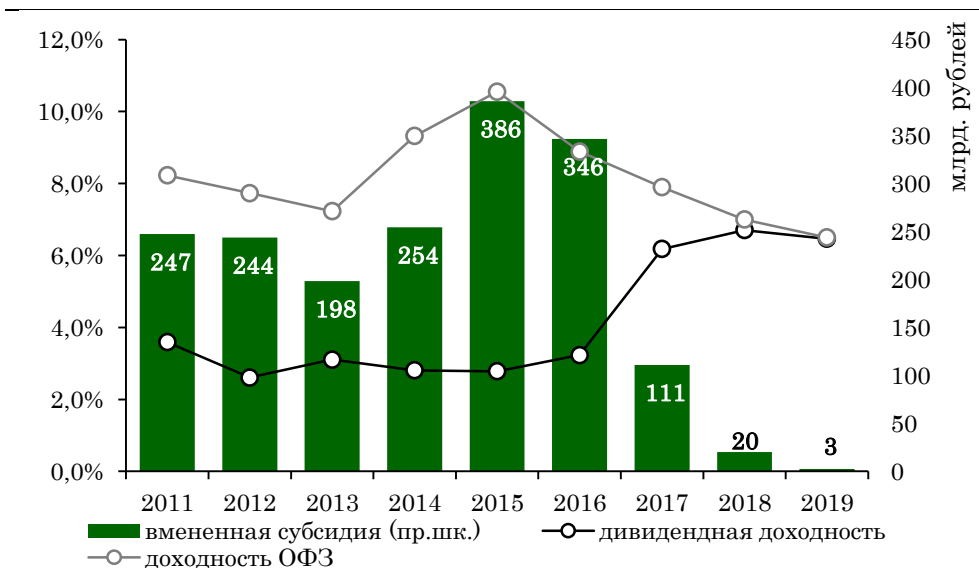
Кроме того, такое повышение несколько сблизит коэффициент дивидендных выплат (как % от прибыли) отечественных госкомпаний с аналогами в развитых и развивающихся странах. Например, в странах центральной и восточной Европы (ЦВЕ) аналогичный показатель составлял за последние 5 лет в среднем 70%. Сближение с лучшей мировой практикой повысит привлекательность российского фондового рынка, что *облегчит привлечение капитала для частного сектора и приватизацию государственных активов*.

Увеличение норматива дивидендных выплат также будет способствовать *повышению эффективности бюджетных расходов*. По экономической сущности заниженный уровень требуемой отдачи от государственных активов представляет собой субсидию (или неналоговый расход бюджета). Стоимостная оценка такой субсидии определяется как разность 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 крупнейшим публичным госкомпаниям (Роснефть, Газпром, Сбербанк, ВТБ) достиг по итогам их работы в 2016 году 350 млрд. рублей (или 0,4% ВВП), а в среднем за последние 5 лет составлял около 300 млрд. рублей. Строгое соблюдение норматива перечисления

дивидендов в размере 50% чистой прибыли лишь сократит вмененную дивидендную субсидию для этой группы из 4-х публичных госкомпаний.

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.

Вмененная «дивидендная субсидия» 4-м публичным госкомпаниям



Источник: данные компаний, оценка Минфина

В целях повышения эффективности государственного сектора также будет продолжена работа по **оптимизации 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.

СТИМУЛИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОЙ АКТИВНОСТИ

В части создания комфортных налоговых условий для осуществления новых инвестиционных проектов в настоящее время действует целый ряд механизмов, призванных стимулировать инвестиции. Это специальные налоговые условия для региональных инвестиционных проектов (РИПов), территорий опережающего развития (ТОРов), свободного порта Владивосток, специальных инвестиционных контрактов (СПИК), для гринфилдов и организаций, осуществляющих капитальные вложения в производство. Эти механизмы позволяют не просто получить льготу по налогу на прибыль на сумму произведённых инвестиций, но и полностью профинансировать их за счёт бюджета (при соответствующем решении региональных властей и заключении инвестиционных соглашений).

Сейчас в российской экономике наблюдается скромное начало восстановительной фазы инвестиционного цикла, что делает особенно актуальными меры и стимулы, направленные на ускорение (отложенных в период кризиса) инвестиционных программ. В этой связи предлагается предоставить налогоплательщикам **инвестиционный налоговый вычет** – то есть право уменьшать исчисленную сумму налога на прибыль на сумму расходов, связанных с приобретением (созданием) или модернизацией (реконструкцией) объектов основных средств.

- Такой налоговый вычет будет предоставляться **по решению субъекта РФ** при реконструкции/модернизации существующих производств в части имущества по 3-7 амортизационным группам (не распространяется на участников РИП).
- **Размер вычета составляет 50%** от стоимости объекта: 5% за счет части ФБ; 45% за счет региональной части (ее сумма не может быть меньше 5% от налоговой базы). Таким образом, обеспечивается **50% со-финансирование** инвестиционных расходов со стороны государства в год осуществления инвестиций (по сравнению с 20%, растянутыми на весь период амортизации в «стандартном» режиме).
- **Варианты инвестиционного налогового вычета:** (1) применение *механизма амортизационной премии* и начисление амортизации по объектам основных средств, (2) применение к ним *инвестиционного налогового вычета* (с потерей возможности последующего начисления амортизации и отнесения на расходы в целях налогообложения).

Среди **других мер**, направленных на стимулирование инвестиционной активности, также предлагается:

1. **Предоставление налоговых льгот** по налогу на прибыль, НДС и региональным налогам **предприятиям, реализующим инвестиционные проекты в Дальневосточном регионе** и создающие для этого объекты внешней инфраструктуры:
 - Льготы будут предоставляться *по решению субъектов*, устанавливающих пониженные ставки по соответствующим налогам, в части поступающей в региональный бюджет.
 - Одновременно предполагается, что эти налоги не будут уплачиваться и в федеральный бюджет. Пониженные налоговые ставки будут применяться только после ввода объектов внешней инфраструктуры в эксплуатацию.
 - При этом предельный период применения льготы будет действовать до момента, когда размер налогов, не уплаченных в связи с применением данных льгот, составит величину, равную объему осуществленных инвестиций в указанные объекты внешней инфраструктуры.
2. **Уточнение срока применения налоговых льгот** по налогу на прибыль и НДС для участников РИПов Дальневосточного региона в зависимости от срока окупаемости инвестиционного проекта: 10 лет или пока сумма капитальных

вложений в созданный инвестиционный проект не станет равна сумме налогов, уплаченных в связи с применением льгот.

3. Предоставление налогоплательщикам, применяющим патентную систему налогообложения, возможности уменьшить стоимость патента на сумму страховых взносов по аналогии с плательщиками, применяющими единый налог на вмененный доход и упрощенную систему налогообложения.

Повышение эффективности нефтегазового сектора

Действующий в настоящее время механизм взимания налогов с оборота в нефтяной отрасли привел к созданию системы многочисленных налоговых и таможенных льгот, дальнейшее разрастание которых ставит под угрозу эффективность системы налогообложения. С другой стороны, есть объективная тенденция увеличения истощенности разрабатываемых запасов нефти.

Пилотные проекты НДД. В целях стимулирования разработки новых месторождений и рационального недропользования предусматривается введение новой системы налогообложения (НДД) для пилотных объектов, включающих как новые, так и зрелые месторождения. Новая система предполагает снижение суммарной величины налогов, зависящих от валовых показателей (НДПИ и экспортная пошлина на нефть), и введение налогообложения дополнительного дохода от добычи нефти, величина которого определяется за весь срок инвестиционного проекта при разработке конкретного участка недр, а уровень налоговых изъятий зависит от величины расчетного денежного потока от деятельности по разработке участка недр с учетом фактических цен на нефть и затрат на её добычу.

Налоговую базу НДД предлагается определять, как расчетные доходы от добычи углеводородного сырья за вычетом эксплуатационных и капитальных расходов по разработке участков недр. Налоговую ставку предполагается установить в размере 50%. НДД будет уменьшать базу налога на прибыль организаций, в остальном действующий порядок исчисления налога на прибыль организаций сохранится.

Данные изменения позволят перераспределить фискальную нагрузку и перенести основную ее часть на более поздние этапы разработки месторождений, то есть после их выхода на проектную мощность. В зависимости от результатов по внедрению НДД на пилотных проектах будет приниматься решение о корректировке и расширении периметра его применения.

В средне- долгосрочной перспективе предлагается рассмотреть целесообразность **завершения налогового маневра**, предусматривающего поэтапное снижение ставки экспортной пошлины вплоть до ее отмены с одновременным увеличением ставок НДПИ 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 НДПИ 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 могут стать увеличение поступлений от НДС на нефть, а также отказ от предоставления нефтяной таможенной субсидии в рамках ЕАЭС.

ПРИМЕНЕНИЯ ПРОЕКТНЫХ ПРИНЦИПОВ В ГОСУПРАВЛЕНИИ

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

Особенностью формирования проекта федерального бюджета на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов является то, что впервые распределение бюджетных ассигнований по кодам бюджетной классификации и его представление в Минфин России по госпрограммам будет осуществляться не главными распорядителями бюджетных средств, а ответственными исполнителями соответствующих программ, что означает расширение их полномочий и усиление ответственности в части управления финансовыми ресурсами, обеспечивающими достижение целей программ.

Дальнейшее развитие методологии формирования и реализации госпрограмм предполагает расширение практики внедрения принципов проектного управления. Осуществленная в ходе формирования федерального бюджета на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов интеграция приоритетных проектов в госпрограммы была в значительной степени формальной и не затронула действующие процедуры формирования и реализации госпрограмм.

В 2017 году необходимо сформировать нормативную и методическую основу для полноценного внедрения проектных методов в систему управления государственными программами. Это предполагает необходимость решения следующих задач:

- **повышение качества системы целеполагания** госпрограмм: утверждение ограниченного перечня (3-5) наиболее приоритетных целей, характеризующихся общественной значимостью, амбициозностью, измеримостью и достижимостью;
- **концентрация в составе госпрограмм всех расходов** федерального бюджета, направленных на реализацию государственной политики в соответствующих сферах;
- **обеспечение полноты учета в составе программ всех финансовых ресурсов** и нефинансовых инструментов, способствующих достижению целей государственной политики в соответствующей сфере;

- обеспечение **согласованности** реализации мероприятий госпрограмм на **федеральном и региональном уровнях**;
- **оптимизация формата госпрограмм и процедур их разработки**, с учетом четкого разграничения уровней ответственности и передачи значительных полномочий на уровень федеральных органов исполнительной власти и формируемых ими ведомственных координационных органов;
- **уточнение структуры госпрограмм** с выделением мероприятий проектного (ограниченные по срокам и приводящие к уникальному результату и/или качественному изменению процессов) и процессного (непрерывные или постоянно возобновляемые, реализуемые в соответствии с устоявшимися процедурами) характера;
- **организация управления проектными мероприятиями госпрограмм** в соответствии с порядком организации проектной деятельностью, в том числе с формированием соответствующих проектных комитетов и ведомственных координационных органов;
- **организация управления процессными мероприятиями** с использованием механизма ведомственных целевых программ, учитывая необходимость установления показателей результата для каждого процесса, а также необходимость повышения эффективности процессной деятельности;
- **отказ от** принятия новых и постепенное завершение реализации действующих **федеральных целевых программ**, как инструмента, не соответствующего единой логике проектного управления государственными программами.

В рамках формирования федерального бюджета на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов указанные подходы должны быть апробированы на «пилотных» госпрограммах, ответственным исполнителям которых могут быть также предоставлены расширенные права по управлению финансовыми ресурсами в ходе исполнения бюджета. Перечень таких государственных программ предлагается утвердить федеральным законом «О федеральном бюджета на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

ДРУГИЕ МЕРЫ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ

Уточнение видов предпринимательской деятельности в отношении которых могут применяться ЕНВД, патентная система налогообложения и пониженные тарифы страховых взносов для плательщиков на УСН в связи с введением в действие ОКВЭД2.

Налогообложение доходов физических лиц

1. Учитывая социальный характер налоговых вычетов по НДФЛ, в целях применения стандартного налогового вычета предлагается снять ограничение по возрасту инвалида I или II группы, который находится на обеспечении родителя, усыновителя опекуна, попечителя.

2. Учитывая отсутствие возникновения экономической выгоды у физических лиц на дату приобретения ими облигаций федерального займа для физических лиц при их первичном выпуске по установленной цене предлагается предусмотреть прямую норму, исключающую возможность возникновения дохода физического лица в виде материальной выгоды, полученной от приобретения ценных бумаг, на указанную дату.
3. В целях обеспечения определенности налогообложения предлагается следующее:
 - уточнение порядка признания расходов при определении налоговой базы в случае реализации доли (ее части) в уставном капитале общества, при выходе из состава участников общества, при передаче средств (имущества) участнику общества в случае ликвидации общества;
 - уточнение стоимости имущества (имущественных прав), внесенных в иностранную структуру без образования юридического лица, в пределах которой не подлежат налогообложению доходы, полученные от такой структуры и не являющиеся распределением прибыли такой структуры;
 - уточнение порядка признания расходов при определении налоговой базы в случае реализации (погашения) ценных бумаг, которые были получены налогоплательщиком на безвозмездной основе или с частичной оплатой, а также в порядке дарения или наследования;
 - уточнение особенностей налогообложения доходов участников договора доверительного управления имуществом по аналогии с особенностями, предусмотренными при доверительном управлении ценными бумагами.

Страховые взносы. С целью установления единообразного подхода к обложению страховыми взносами выплат и иных вознаграждений по договорам об отчуждении исключительного права на все виды результатов интеллектуальной деятельности, и лицензионным договорам о предоставлении права использования всех результатов интеллектуальной деятельности предлагается расширить положения Налогового кодекса, включив в объект обложения страховыми взносами выплаты и вознаграждения по указанным договорам в отношении всех видов результатов интеллектуальной деятельности (не включая приравненные к ним средства индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий).

Налогообложение прибыли организаций:

1. Признание в целях налогообложения по налогу на прибыль организаций-кредиторов в составе безнадежных долгов задолженность гражданина, признанного банкротом, обязательства по которой прекращены.
2. Распространение на Внешэкономбанк положений, касающихся контролируемой задолженности для банков, в целях предоставления клиентам Внешэкономбанка условий налогообложения аналогичных клиентам других банков.

НДС. Предлагается установить запрет на вычет сумм НДС по товарам (работам, услугам), оплачиваемым за счет субсидий и (или) бюджетных инвестиций,

полученных налогоплательщиком из бюджетов бюджетной системы, а также сумм НДС при проведении капитального строительства и (или) при приобретении за счет субсидий и (или) бюджетных инвестиций из бюджетов бюджетной системы недвижимого имущества с последующим увеличением уставного фонда государственных (муниципальных) унитарных предприятий или возникновением права государственной (муниципальной) собственности на часть в уставном (складочном) капитале юридических лиц, не являющихся государственными (муниципальными) учреждениями или государственными (муниципальными) унитарными предприятиями. (норма уже действует с 01.07.17)

Предлагается в отношении услуг, оказываемых в электронной форме через сеть «Интернет», уточнить круг лиц-посредников, участвующих в расчетах с покупателями и признаваемых налоговыми агентами по уплате сумм НДС, и предоставить иностранным организациям, состоящим на учете в налоговых органах, при оказании услуг организациям и индивидуальным предпринимателям в электронной форме право на уплату налога.

НДПИ. Проработка вопроса об установлении специфических ставок в отношении неметаллического сырья, используемого в основном в строительной индустрии, а именно, в отношении песка природного строительного и песчано-гравийных смесей. Переход на фиксированную ставку НДПИ будет способствовать упрощению исчисления налога для налогоплательщиков и администрирования НДПИ для налоговых органов, в связи с исключением необходимости обеспечения документально обоснованного подтверждения отнесения произведенных налогоплательщиком затрат к затратам на добычу полезных ископаемых при определении налоговой базы. Кроме того, установление специфической ставки НДПИ обеспечит возможность более точного прогнозирования сумм НДПИ, контроля поступления этих сумм в бюджетную систему Российской Федерации, в том числе со стороны субъектов Российской Федерации.

В целях обеспечения сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации предполагается:

внести изменения в порядок определения показателей, используемых при расчете НДПИ при добыче газа горючего природного организациями, являющимися собственниками объектов Единой системы газоснабжения и аффилированными с ними компаниями в 2020 году, установив значение коэффициента, характеризующего экспортную доходность единицы условного топлива в 2020 году на уровне значения 2019 года (1,4441);

продлить действие увеличенной ставки НДПИ при добыче нефти (плюс 428 рублей за тонну), установленной на 2019 год, на период до 31 декабря 2020 года.

Акцизы. В целях предотвращения реализации товаров-заменителей (суррогатов) дизельного топлива без уплаты акцизов предполагается уточнить идентификационные признаки средних дистиллятов.

Упрощение процедуры предоставления отсрочек, рассрочек по уплате налоговых платежей В целях социально-экономического развития регионов и России в целом, повышения эффективности мер по урегулированию задолженности перед бюджетной системой Российской Федерации и предотвращения банкротства организаций предлагается расширить основания для предоставления отсрочки (рассрочки) по уплате платежей, регулируемых Налоговым кодексом, организациям, выполняющим особо важные заказы по социально-экономическому развитию регионов, предоставляющим особо важные услуги населению, а также включенным в перечень стратегических предприятий и организаций, который определяется в соответствии с законодательством Российской Федерации о несостоятельности (банкротстве). Представляется целесообразным при определенных условиях, исключающих злоупотребление участниками налоговых правоотношений их правами, и с предоставлением банковских гарантий использование рассрочки по уплате сумм налогов и иных регулируемых Налоговым кодексом платежей, начисленных по результатам налоговых проверок, в случаях невозможности единовременной уплаты должником таких сумм при наличии достаточных оснований полагать, что возможность уплаты указанных сумм возникнет в течение срока, на который предоставляется рассрочка.

3.3. ОПЕРАЦИОННАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

Выдвигая на первый план долгосрочную финансовую устойчивость, фокусируя внимание на выборе векторов и инструментов достижения целей, необходимо обратить особое внимание и на эффективность использования бюджетных средств. Ключевыми направлениями в этой сфере в 2018-2020 гг. станут:

- **интеграция бюджетного и закупочного процесса** через развитие института нормирования закупок, автоматизацию контрольных процедур, создание условий для минимизации дебиторской задолженности по контрактам, развитие информационного пространства в целях повышения, прозрачности и подотчетности.
- расширение применения **механизма казначейского сопровождения** расчетов по: (1) исполнению госконтрактов по всей глубине кооперации (в субподрядчиках); (2) государственному оборонному заказу (кроме МО), (3) контрактам с единственным поставщиком; (4) субсидиям субъектам до уровня муниципалитетов и автономных бюджетных учреждений.
- расширение сферы действия **казначейского аккредитива** при предоставлении межбюджетных трансфертов и субсидий юридическим лицам; апробация применения при банковском сопровождении отдельных госконтрактов.
- завершение формирования нормативно правовой базы, обеспечивающей **доступ негосударственных организаций к оказанию государственных услуг**;

- использование **конкурентных способов отбора организаций для оказания государственных услуг**, в том числе путем проведения конкурсов и аукционов, предоставления сертификатов на оказание услуг, с использованием механизмов государственно-частного партнерства;
- обеспечение перехода от предоставления взносов в уставные капиталы юридических лиц на капитальное строительство к применению других механизмов расходов бюджетов (предоставление субсидий и передача полномочий государственного заказчика);
- введение в процедуру планирования бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства **механизма обоснования инвестиций** и проведения его **технологического и ценового аудита**.

В сфере **развития контрактной системы** на настоящем этапе предлагается сконцентрироваться на создании информационного пространства, которое позволит участникам контрактных отношений соблюдать заложенные в законодательстве о контрактной системе принципы открытости и прозрачности. Такая задача может быть решена только через использование электронных документов, единых классификаторов, единых первичных источников информации.

В этой связи ключевыми направлениями совершенствования контрактной системы в 2018-2020 гг. станут:

1. разработка **нормативно-правовой базы**, предусматривающей:
 - перевод бумажных процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) **в электронную форму**, что позволит повысить анонимность подачи и рассмотрения заказчиками заявок участников закупок, обеспечить добросовестную конкуренцию и увеличение объема экономии бюджетных средств за счет снижения рисков сговора между заказчиками и участниками;
 - введение **исчерпывающего перечня способов осуществления закупок** в рамках законодательства о закупках отдельными видами юридических лиц (законопроект № 821534-6), направленное на повышение гласности, прозрачности, эффективности закупок, осуществляемых отдельными видами юридических лиц, а также расширение возможностей доступа малых и средних предприятий к закупкам таких заказчиков.
2. формирование и ведение **каталога товаров, работ, услуг** для обеспечения государственных и муниципальных нужд в единой информационной системе в сфере закупок, что обеспечит:
 - повышение прозрачности закупок и снижение коррупционных рисков за счет введения единообразных наименований товаров, работ, услуг;
 - снижение издержек заказчиков за счет стандартизации подходов к описанию объектов закупок;
 - формирование референтных цен на товары, работы, услуги;

- повышение эффективности контроля закупок.
- 3. оптимизация порядка осуществления **казначейского контроля**, предусмотренного частью 5 статьи 99 Закона о контрактной системе, в целях повышения эффективности его применения, исключения случаев необоснованного автоматического блокирования закупочной деятельности заказчиков, сокращения их временных и финансовых затрат при осуществлении закупок.
- 4. создание механизма **планирования закупок**, позволяющего устранить излишние административные барьеры, сократить трудовые и временные затраты на формирование информации о планируемых закупках при сохранении прозрачности закупочной деятельности для потенциальных участников закупок

3.4. РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Бюджетная политика в сфере межбюджетных отношений в 2018-2020 гг. будет сосредоточена на решении следующих задач:

- содействие сбалансированности бюджетов субъектов и местных бюджетов;
- снижение федерального регулирования налоговой базы регионов;
- повышение эффективности бюджетных расходов и бюджетная консолидация;
- создание предсказуемых, прозрачных и комфортных условий предоставления финансовой помощи.

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

Для этого планируется **сокращение предельного размера дефицита бюджета субъекта Российской Федерации с 15% до 10%** от налоговых и неналоговых доходов, а также установление ограничения возможного превышения предельного объема государственного долга субъекта Российской Федерации (муниципального долга) на объем привлеченных бюджетных кредитов, имея в виду что общий объем государственного долга субъекта Российской Федерации (местных бюджетов) по состоянию на 1 января 2018 года должен составить не более 140 процентов объема доходов без учета безвозмездных поступлений, на 1 января 2019 года - не более 120 процентов объема доходов без учета безвозмездных поступлений. Введение указанной нормы приведет к стимулированию поэтапного снижения объема государственного долга субъекта Российской Федерации (муниципального долга) в течение двух лет.

Тактической задачей очередного финансового года является выход на траекторию целевых социально-экономических показателей, предусмотренных указами Президента от 7 мая 2012 года. Необходимо избежать «технического» повышения оплаты труда, завершив проведение структурных реформ в целях повышения качества услуг и оптимизации нагрузки на бюджетную сеть.

Следование политике бюджетной сбалансированности на региональном и местном уровне является ключевым фактором, сглаживающим следующие бюджетные риски:

- непредсказуемость (нестабильность) налоговой политики региона для бизнеса, которая влечет риски возможного роста налоговой нагрузки на бизнес;
- отказ от предоставления прямых мер государственной поддержки реальному сектору экономики;
- сокращения расходов, связанных со снятием инфраструктурных ограничений.

При формировании бюджетной политики в сфере межбюджетных отношений, в том числе при заключении соглашений о предоставлении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации необходимо исходить из обеспечения принятия реалистичных бюджетов и повышения качества бюджетного планирования.

Содействие со стороны федерации в сбалансированности субфедеральных бюджетов в первую очередь будет обеспечено за счет ограничения регулирования на федеральном уровне расходных обязательств регионов. Это в числе прочего не позволяет регионам проводить политику повышения эффективности бюджетных расходов, бюджетной консолидации и отказа от неприоритетных направлений финансирования, устанавливать меры социальной поддержки с учетом принципа нуждаемости.

Для решения обозначенной проблемы необходимо:

- 1) провести инвентаризацию регулирующего воздействия актов, принятых на федеральном уровне, с целью выявления и отмены избыточных или неправомерных актов;
- 2) установить мораторий на принятие таких решений на федеральном уровне (с возможным определением отраслей, важных для обеспечения жизнедеятельности граждан, в которых установления нормативов и стандартов на федеральном уровне является объективной необходимостью для обеспечения качества предоставления услуг населению, например, здравоохранение)
- 3) предоставить субъектам Российской Федерации право определять самостоятельно или на основании рекомендаций отраслевых органов исполнительной власти требования к исполнению «собственных» полномочий, которые будут обязательными только в случае предоставления межбюджетных трансфертов на цели реализации полномочий.

Другим элементом бюджетной сбалансированности является формирование доходных источников, достаточных для финансирования приоритетных расходных полномочий. В целях создания условий для предсказуемости формирования и наполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов со стороны федерального центра необходимо также добиться снижения регулирования налоговых доходов регионов, составляющих основу региональных и местных бюджетов.

В настоящее время как на федеральном, так и на региональном уровне существует большое количество льгот и преференций, при этом значительная часть из них **носит бессрочный характер**, не направлена на решение какой-либо конкретной задачи экономической политики государства, **не носит «адресный» характер**.

Сохраняют актуальность следующие **задачи**:

- 1) Распределить действующие федеральные налоговые льготы по региональным и местным налогам на **три категории** в зависимости от **срока** их обязательного применения субъектами Российской Федерации на своей территории: льготы, обязательные к предоставлению на всей территории Российской Федерации в течение **пяти лет, трех лет и одного года**.
- 2) Расширение механизма правило **«двух ключей»** для отдельных видов льгот и преференций, которое означает, что они применяются на территории региона в случае принятия соответствующего закона.

В 2017 году было принято решение о распределении федеральных налоговых льгот по региональным и местным налогам на три категории в зависимости от срока их передачи на региональный уровень: льготы, отменяемые на федеральном уровне с 1 января 2018 года, с 1 января 2020 года и с 1 января 2022 года.

В Налоговый кодекс уже внесены изменения, предусматривающие, что с 1 января 2018 года субъекты Российской Федерации получают право самостоятельно принимать решение о предоставлении на своей территории налоговых льгот по налогу на имущество организаций в отношении движимого имущества и имущества, используемого при осуществлении деятельности по разработке морских месторождений углеводородного сырья в российской части (российском секторе) Каспийского моря.

Кроме того, с учетом предложений субъектов Российской Федерации с 2018 года планируется передача на региональный уровень налоговой льготы по налогу на имущество организаций в отношении энергоэффективных объектов.

В первоочередном порядке продолжение работы по поэтапной отмене отдельных федеральных налоговых льгот **предлагается** в отношении:

- пониженной налоговой ставки по налогу на имущество организаций по линейным объектам (ставка 2,2% по трубопроводам, линиям энергопередачи с 2019 года, по железнодорожным путям общего пользования - с 2021 года);
- для льгот по налогу на имущество организаций и земельному налогу для организаций и учреждений уголовно-исполнительной системы, а также для автомобильных дорог федерального значения.

- 3) С 2018 года - установить **мораторий** на новые льготы по налогам, зачисляемым в региональные и местные бюджеты.

4) Разработать **общую методологию оценки эффективности** льгот с использованием в рамках бюджетного процесса подхода к льготам как к «налоговым (неналоговым) расходам».

Такой «проектный» подход к льготам целесообразно использовать и при принятии решений **на региональном уровне**. Регионам необходимо предусматривать конечные **сроки** действия льготных режимов и **целевые индикаторы**, механизм регулярной **оценки эффективности** льготы с точки зрения поставленных целей и **механизм корректировки/отмены** в случае, если цели не достигаются.

Повышение эффективности системы межбюджетных трансфертов должно быть обеспечено за счет создания предсказуемых, прозрачных и комфортных условий предоставления финансовой помощи, своевременного ее доведения до регионов, а также контроля за эффективным расходованием целевых межбюджетных трансфертов.

В 2018 году необходимо **обеспечить распределение всех** субсидий между бюджетами субъектов Российской Федерации **приложениями к федеральному закону о бюджете** на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов. При **планировании предоставления** субсидий необходимо **предварительное согласование с регионами** объемов бюджетных ассигнований, необходимых для выполнения предельного уровня софинансирования, до утверждения федерального закона о федеральном бюджете, предварительно согласовав с **регионами** условия их предоставления.

В бюджетном законодательстве планируется установить требование о том, что нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, устанавливающие порядок предоставления и распределения субсидий, принимаются в соответствии с общими правилами, определяющими единые требования к формированию, предоставлению и распределению субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, которые устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Распределение субсидий необходимо осуществить на 3-хлетний период с установлением **единых формализованных условий софинансирования** приоритетных обязательств регионов в зависимости от уровня расчетной бюджетной обеспеченности регионов, что создаст возможности для расширения участия регионов в государственных программах.

При определении предельного уровня софинансирования предлагается исходить из следующих подходов:

- субъекты Российской Федерации с уровнем расчетной бюджетной обеспеченности **менее 1** распределяются в пределах **от 95% до 70%**;
- высокообеспеченные регионы с уровнем расчетной бюджетной обеспеченности **более 1** распределяются **в пределах от 70% до 5%** с равномерным сокращением предельного уровня софинансирования.

Стимулирование регионов к росту экономического потенциала в первую очередь должно быть продолжено через механизм предоставления дотаций на выравнивание (3 года без уменьшения, не сокращение дотаций в случае высоких темпов роста налогов в регионе) и грантов за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала территорий (по 20 млрд. рублей ежегодно).

В целях дальнейшего совершенствования межбюджетного регулирования на региональном и местном уровнях планируется принятие ряда положений бюджетного законодательства, расширяющих и уточняющих бюджетные полномочия публично-правовых образований в данной сфере, регулирующих вопросы предоставления межбюджетных трансфертов (форм, условий, порядков предоставления), введения ограничений, связанных с предоставлением межбюджетных трансфертов и контролем за их соблюдением.

Так будут предусмотрены возможности передачи на местный уровень отдельных видов неналоговых доходов, выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований и взимания «отрицательных» трансфертов с учетом отдельных неналоговых доходов, заключения соглашений о предоставлении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципалитетов с обязательствами по достижению показателей социально-экономического развития и мерами ответственности за нарушение этих обязательств.

Предлагается установление «горизонтальных субсидий» из региональных бюджетов другим региональным бюджетам, из муниципальных бюджетов другим муниципальным бюджетам

Уточнение положений, регламентирующих формы, порядки и условия предоставления межбюджетных трансфертов на региональном и местном уровнях, предусматривает расширение форм предоставления межбюджетных трансфертов между регионами и муниципальными образованиями в виде дотации на сбалансированность, введение нормы о предоставлении единой субвенции.

Изменяется расчет размера дотационности муниципальных образований (не будет учитываться размер иных межбюджетных трансфертов между районом и поселениями по заключенным соглашениям на решение вопросов местного значения). Вводится особый порядок расчет размера дотационности преобразованных муниципальных образований.

Из расчета предельного размера иных межбюджетных трансфертов, равного 10% от общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций) и (или) расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, исключаются не только федеральные «транзитные» иные межбюджетные трансферты, но и трансферты «поощрительного» характера и трансферты на ликвидацию последствий стихийных

бедствий и чрезвычайных ситуаций. Кроме того данное предельное ограничение не будет распространяться на города федерального значения.

3.5. ТАМОЖЕННО-ТАРИФНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Таможенно-тарифная политика Евразийского экономического союза

Таможенно-тарифная политика Евразийского экономического союза в 2018-2020 годах будет проводиться при вероятных условиях восстановления роста мировой и российской экономики и сохранения санкционной политики в отношении Российской Федерации.

В этих условиях таможенно-тарифная политика должна быть направлена на поддержание рационального соотношения ввоза и вывоза товаров, повышение конкурентоспособности производителей, улучшение товарной структуры внешней торговли, стимулирование инвестиционных процессов в экономике, в том числе привлечение прямых иностранных инвестиций, способствовать сдерживанию роста внутренних цен, обеспечивать фискальную функцию бюджета, сокращать прямые и косвенные издержки операторов внешнеэкономической деятельности.

В практическом плане за единым таможенным тарифом ЕАЭС сохраняется важная регулятивная функция стимулирования экономической активности и создания условий для привлечения прямых иностранных инвестиций. В предстоящий период необходимо продолжить реализацию принципа эскалации тарифа с учетом необходимости обеспечения отраслей экономики сырьем, материалами и инвестиционными товарами по конкурентным ценам.

С учетом сохраняющейся значительной импортозависимости в сегменте средств производства, компонентной базы и потребительской продукции решение указанных задач возможно путем принятия мер по дальнейшей оптимизации уровня и структуры ввозных таможенных пошлин в отношении товаров инвестиционного спроса (машин, технологического оборудования), компонентов для производимой на территории Российской Федерации продукции, в первую очередь в отношении товаров, аналоги которых не производятся в Российской Федерации или производятся в недостаточном для удовлетворения потребностей рынка количестве.

Вместе с тем, несмотря на единые условия и порядок применения льгот по уплате ввозных таможенных пошлин в рамках ЕАЭС, различные подходы государств-членов ЕАЭС в части предоставления косвенных налогов провоцируют перераспределение товарных потоков, оказывая влияние на таможенно-тарифную политику государства.

Аналогичная ситуация действует и в части изменения сроков уплаты таможенных платежей: существующие различия между условиями изменения сроков уплаты налогов, установленных государствами-членами ЕАЭС оказывают влияние на изменение структуры импорта товаров.

Одним из возможных решений является поэтапная унификация налогообложения ввозимых в государства-члены ЕАЭС товаров и выработка единых условий

применения льгот по уплате налогов, а также унификация особенностей и оснований предоставления отсрочек (рассрочек) уплаты налогов в государствах-членах ЕАЭС.

В среднесрочном периоде продолжится работа, связанная с гармонизацией тарифных обязательств Армении и Киргизии с российскими тарифными обязательствами в ВТО, в связи с присоединением указанных стран к ЕАЭС.

В конце 2015 года Казахстан стал полноправным членом ВТО. Обязательствами Казахстана в ВТО предусмотрено применение более низких ставок ввозных таможенных пошлин, чем ставки Единого таможенного тарифа Евразийского экономического союза в отношении примерно 3,5 тыс. тарифных линий. При этом на ежегодной основе Казахстаном осуществляется поэтапное снижение применяемых ставок ввозных таможенных пошлин в соответствии с переходным периодом, предусмотренным казахстанскими обязательствами в ВТО и завершающимся в 2020 году.

Данное обстоятельство создает дополнительные риски, связанные с контролем ввоза таких товаров в Российскую Федерацию. В связи с этим в рамках ЕАЭС подписан Протокол «О некоторых вопросах ввоза и обращения товаров на таможенной территории Евразийского экономического союза», включающий положения по принятию и применению необходимых мер контроля в отношении товаров, декларируемых в Республике Казахстан по пониженным ставкам таможенных пошлин.

Приведение системы таможенного обложения в соответствие с задачами развития национальной экономики на основе принципа эскалации таможенного тарифа

Реализация принципа эскалации Таможенного тарифа (минимальные пошлины на материалы, сырье, комплектующие, максимальные – на готовые изделия) создает более привлекательные условия для изготовления товаров в России по сравнению с их импортом и способствует организации (переносу) производств на территорию России.

Работа по корректировке ставок ввозных таможенных пошлин будет продолжена исходя из актуальных задач социально-экономического развития, в том числе повышения конкурентоспособности отечественной продукции и развития производства и импортозамещения, создания дополнительных стимулов для привлечения инвестиций. Одновременно будет проводится оценка целесообразности продления ранее введенных на временной основе мер таможенно-тарифного регулирования.

Учет международных обязательств и интеграция в международную торговую систему

В среднесрочном периоде, учитывая международные обязательства России, будет осуществляться и в основном завершится постепенная либерализация импортного тарифа.

В процессе либерализации торгового режима, связанного с обязательствами Российской Федерации в ВТО и установлением льготных торговых режимов с некоторыми странами, уровень ценовой конкурентоспособности отечественных производителей продовольственной продукции будет снижаться.

Для особо чувствительных позиций необходимо проводить активный мониторинг внутреннего рынка для обеспечения своевременного рассмотрения на наднациональном уровне (в Евразийской экономической комиссии) возможности применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер.

В предстоящий период необходимо обеспечить формирование активной российской позиции по вопросам деятельности ВТО, в том числе в рамках подготовки к XI Министерской конференции ВТО, а также имплементации уже принятых на предыдущих конференциях решений, в том числе по облегчению доступа товаров из наименее развитых стран (беспошлинный и бесквотный ввоз товаров, упрощение преференциальных правил происхождения).

Планируется продолжение активного переговорного процесса и формирование зон свободной торговли с такими странами как Социалистическая Республика Вьетнам, Израиль, Сербия, Индия, Египет, Сингапур. При проведении переговоров с указанными странами необходимо добиваться учета российских интересов и сбалансированности будущих договоренностей.

Таможенно-тарифное регулирование в отношении экспорта

На текущем этапе функционирования Евразийского экономического союза вопросы установления вывозных пошлин отнесены к компетенции национальных правительств. При этом в предстоящие годы планируется принять механизмы проведения согласованной экспортной таможенно-тарифной политики.

Основным направлением в этой области с учетом обязательств Российской Федерации в рамках ВТО станет постепенное уменьшение вплоть до полной отмены ставок вывозных таможенных пошлин на ряд товаров. В 2017 году предполагается снижение ставок вывозных таможенных пошлин в отношении 38 тарифных линий промышленных товаров.

В отношении экспорта нефти и нефтепродуктов обязательствами в рамках ВТО предусмотрено применение особой формулы расчета ставок (на данный момент уровень тарифных обязательств на 8-9 % выше по сравнению с действующими вывозными таможенными пошлинами).

В среднесрочной перспективе основой таможенно-тарифного регулирования экспорта продукции топливно-энергетического комплекса будут оставаться параметры так называемого «большого налогового маневра», предусматривающие перенос фискальной нагрузки с экспорта на добычу нефти.

Важным направлением таможенно-тарифной политики с учетом формирования Евразийского экономического союза станет работа по расширению сотрудничества с партнерами по ЕАЭС в области урегулирования вопросов по поставкам нефти и нефтепродуктов. В том числе при экспорте углеводородов в ряд стран СНГ и ЕАЭС предполагается дальнейшее применение беспошлинного режима вывоза в рамках утвержденных годовых балансов, обеспечивающих потребности внутреннего рынка при гарантиях соблюдения и фактическом обеспечении экономических интересов Российской Федерации, в том числе в отношении реэкспорта.

Стимулирование развития производственно-технологической кооперации

Таможенная процедура переработки на таможенной территории позволяет использовать в изготовлении продукции, предназначенной для экспорта, сырье, материалы, комплектующие иностранного производства без уплаты таможенных пошлин и налогов. Это позволяет расширять производство за счет импортных компонентов и при этом предлагать продукцию на внешнем рынке по более конкурентоспособным ценам.

Вместе с тем анализ практики применения таможенной процедуры переработки на таможенной территории показывает, что, в основном, преимущества ее используются в алюминиевой промышленности, в атомной промышленности. Между тем данная процедура потенциально востребована в таких отраслях, как автомобилестроение, ж/д вагоностроение, авиа- и судостроение, легкая промышленность. Кроме того, таможенная процедура переработки на таможенной территории создает привлекательные условия для ремонта ранее экспортированных машинно-технических изделий, что является дополнительным конкурентным преимуществом для их экспорта.

Таможенная процедура переработки для внутреннего потребления предусматривает возможность уплачивать таможенную пошлину по ставке, применимой к изготовленному на территории России изделию, если ставки таможенных пошлин на сырье, материалы, комплектующие иностранного производства, используемые для такого изготовления выше, чем на готовое изделие.

Таможенная процедура переработки для внутреннего потребления в России только начинает применяться (ж/д вагоностроение (поезда Ласточки), производство оптоволоконных систем), хотя в странах – основных торговых партнерах России он имеет достаточно широкое распространение (страны ЕС).

Совершенствование правил происхождения товаров

В целях реализации Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, планируется утвердить единые неpreferенциальные правила определения происхождения товаров (пункт 2 статьи 37 Договора о Союзе) и правила определения происхождения товаров из развивающихся и наименее развитых стран (пункт 3 статьи 37 Договора о Союзе). Разработка соответствующих правил направлена на повышение эффективности контроля за страной происхождения товаров и создание действенного механизма его реализации.

Кроме того, планируется формирование гармонизированной системы подтверждения происхождения товаров, вывозимых с таможенной территории Евразийского экономического союза. Данная работа потребует принятия соответствующего Соглашения. Предполагается, что Соглашение будет устанавливать, в том числе компетенцию Совета Евразийской экономической комиссии по утверждению правил определения происхождения товаров, вывозимых с таможенной территории Евразийского экономического союза, для целей применения мер нетарифного

регулирования, обусловленных происхождением товаров, и обложения вывозными таможенными пошлинами.

Одновременно будет продолжена работа по актуализации отдельных положений Соглашения о Правилах определения страны происхождения товаров в Содружестве Независимых Государств от 20 ноября 2009 года.

В ходе заседания Совета глав Правительств СНГ в Душанбе 30 октября 2015 года подписан Протокол о внесении изменений в Соглашение, предусматривающий изменения в части утверждения единой формы декларации о происхождении товара, установления порядка и сроков взаимодействия верифицирующих органов страны вывоза, уполномоченных подтверждать документы о происхождении товаров, и таможенных органов страны ввоза.

В целях реализации положений протокола принято постановление Правительства Российской Федерации от 31 августа 2016 г. № 863, закрепляющее полномочия Минпромторга России на основании запросов таможенных органов государств – участников Соглашения осуществлять контроль за обоснованностью выдачи ТПП России документов о происхождении товаров и достоверностью содержащихся в них сведений.

Работа по согласованию новых изменений в Соглашение будет продолжена исходя из необходимости установления оснований, по которым таможенный орган страны ввоза не предоставляет режим свободной торговли как при выпуске, так и после выпуска товаров, а также закрепления условия, при которых осуществляется восстановление режима свободной торговли.

4. ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

4.1. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ

Основные характеристики федерального бюджета на 2018-2020 гг. сформированы с учетом применения основных **положений бюджетных правил** и предполагают выход на первичный структурный (т.е. в условиях постоянных – в реальном выражении – цен на нефть на уровне 40 долларов США за баррель марки Юралс) баланс в 2019 году.

Такая траектория общего дефицита федерального бюджета будет обеспечивать постепенное сокращение ненефтегазового дефицита федерального бюджета до уровня 6,2% ВВП.

Таблица 4.1.1. Основные характеристики федерального бюджета в 2017-2020 гг.

млрд. рублей

Показатель	2017	2018	2019	2020
ДОХОДЫ	14 679	14 659	15 326	16 054
%% ВВП	15,9	15,1	15,0	14,9
Нефтегазовые доходы	5 769	5 380	5 577	5 806
%% ВВП	6,3	5,6	5,5	5,4
в % от общего объема	39,3	36,7	36,4	36,2
Ненефтегазовые доходы	8 909	9 279	9 748	10 249
%% ВВП	9,6	9,6	9,5	9,5
в % от общего объема	60,7	63,3	63,6	63,8
РАСХОДЫ	16 603	16 222	16 194	16 926
%% ВВП	18,0	16,8	15,9	15,7
БАЛАНС	-1 924	-1 563	-869	-871
%% ВВП	-2,1	-1,6	-0,9	-0,8
Первичный баланс (до уплаты расходов на обслуживание гос.долга)	-1 204	-712	0	0
Ненефтегазовый дефицит в %% ВВП	-8,3	-7,2	-6,3	-6,2

Доходы федерального бюджета

В течение планового периода ожидается сокращение объема доходов федерального бюджета по отношению к ВВП – главным образом в части **нефтегазовых доходов**, что обуславливается тремя основными факторами:

- *Во-первых*, ожидается, что после кратковременного повышения в 2017 году вследствие действия соглашения по ограничению добычи между странами ОПЕК и Россией, цены на энергоносители на мировом рынке вернутся к равновесному уровню (Юралс – 40 долларов США за баррель в ценах 2017 года), 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 по отношению к динамике нефтегазового сектора отечественной экономики.

- *В-третьих*, по мере роста истощенности разрабатываемых запасов, а также переноса инвестиций на льготные месторождения продолжит эффективная ставка налогообложения нефтегазового сектора продолжит снижаться.

Нефтегазовые доходы федерального бюджета будут сохранять стабильность по отношению к ВВП (9,5-9,6%) несмотря на:

- *отсутствие в 2018-2020 годах ряда «разовых» поступлений*, предусмотренных в 2017 году, в том числе связанных с мобилизацией дополнительных доходов в условиях преодоления кризиса (возврат ряда поступлений и задолженности предыдущих лет, реализация активов по результатам принятых решений и др.);
- *сокращение поступления импортной пошлины* из-за снижения тарифных ставок в соответствии с исполнением обязательств перед ВТО.

В этих условиях росту нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2018-2020 годах будут способствовать принимаемые меры по мобилизации доходов, в частности:

- *улучшение администрирования доходов* и снижение доли теневого сектора, способствующие росту налоговых поступлений опережающими по отношению к росту экономики темпами;
- *направление на выплату дивидендов компаний с государственным участием не менее 50% прибыли*, включая перечисление Банком России дивидендов по акциям ПАО Сбербанк в соответствующем объеме.

В части акцизного налогообложения ставки на 2018-2019 гг. предполагается сохранить на уровне, установленном действующим налоговым законодательством, а ставки акциза на 2020 год проиндексировать в соответствии с прогнозируемым уровнем инфляции (4%) (налогообложение подакцизных товаров с 1 января 2018 года будет осуществляться по налоговым ставкам приведенным в Приложении № 8).

Таблица 4.1.2. Доходы федерального бюджета в 2018-2020 гг.

млрд. рублей			
Показатель	2018	2019	2020
ДОХОДЫ, ВСЕГО	14 659	15 326	16 054
%% ВВП	15,1	15,0	14,9
НЕФТЕГАЗОВЫЕ ДОХОДЫ	5 380	5 577	5 806
%% ВВП	5,6	5,5	5,4
НЕНЕФТЕГАЗОВЫЕ ДОХОДЫ	9 279	9 748	10 249
%% ВВП	9,6	9,5	9,5
Связанные с внутренним производством	4 824	5 094	5 385
НДС (внутренний)	3 163	3 378	3 610
Акцизы	964	989	1 010
Налог на прибыль	698	727	765
Связанные с импортом	2 859	3 011	3 178

Показатель	2018	2019	2020
НДС на ввозимые товары	2 235	2 372	2 520
Акцизы на ввозимые товары	87	94	101
Ввозные пошлины	537	544	557
Прочие, в том числе:	1 596	1 644	1 686
Дивиденды (Росимущество)	452	475	478
Дивиденды Сбербанка (Банк России)	150	165	182

Расходы федерального бюджета

Общий объем *предельных расходов федерального бюджета* на 2019-2020 гг. сформирован с учетом новых бюджетных правил, и не может превышать суммы: (1) нефтегазовых доходов, рассчитанных исходя из базовой цены на нефть, базовой экспортной цены на газ природный и прогнозируемого обменного курса доллара США к рублю, (2) прогнозного объема ненефтегазовых доходов и (3) прогнозного объема расходов на обслуживание государственного долга. В отношении переходного периода в 2018 году объем расходов сформирован с учетом переходных положений бюджетных правил, исходя из ограничений на объем первичного структурного (при нефти Юралс 40 в ценах 2017 года) дефицита в пределах 1% ВВП.

Предельные объемы бюджетных ассигнований федерального бюджета по государственным программам и направлениям деятельности, не входящим в государственные программы на 2018-2020 гг., сформированы на основе следующих основных подходов:

- 1) в качестве «базовых» объемов бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2018 - 2020 годы приняты бюджетные ассигнования, утвержденные на 2017-2019 годы Федеральным законом от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов»;
- 2) «базовые» объемы бюджетных ассигнований 2018 – 2020 годов уточнены с учетом:
 - а) уменьшения объемов бюджетных ассигнований по расходным обязательствам ограниченного срока действия, а также в связи с уменьшением контингента получателей;
 - б) увеличения бюджетных ассигнований по мероприятиям «длящегося» характера, возникшим в ходе исполнения федерального бюджета в 2017 году;
 - в) увеличения бюджетных ассигнований в связи с ежегодной индексацией с 1 января публичных нормативных обязательств на прогнозный уровень инфляции;
 - г) увеличения бюджетных ассигнований на ежегодное повышение оплаты труда на прогнозный уровень инфляции;
 - д) увеличения бюджетных ассигнований на повышение пенсий лицам, уволенным с военной и приравненной к ней службы, на прогнозный уровень инфляции (ежегодная индексация в 2018 и 2019 годах с 1 февраля на 4,0 % учтена в Федеральном законе № 415-ФЗ);

- е) увеличения бюджетных ассигнований в связи с индексацией в 2020 году с 1 сентября стипендиального фонда для студентов федеральных образовательных учреждений профессионального образования, аспирантов, докторантов, интернов и ординаторов на прогнозный уровень инфляции (ежегодная индексация в 2018 и 2019 годах с 1 сентября на 4,0 % учтена в Федеральном законе № 415-ФЗ);
- ж) уменьшения межбюджетных трансфертов, передаваемых из федерального бюджета бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации на обязательное пенсионное страхование, валоризацию величины расчетного пенсионного капитала и ежемесячные денежные выплаты в 2018 и 2019 годах в связи с уточнением уровня инфляции предшествующего года (по сравнению с учтенным в Федеральном законе № 415-ФЗ) в 2018 году с 4,0% до 3,8% и увеличением в 2020 году в связи с индексацией с 1 февраля на 4,0%;
- з) уменьшения межбюджетного трансферта, передаваемого из федерального бюджета бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации, на предоставление социальных пенсий в 2018 и 2019 годах в связи с уточнением темпа роста прожиточного минимума пенсионера (по сравнению с учтенным в Федеральном законе № 415-ФЗ) в 2018 году с 4,5% до 1,2%, в 2019 году с 9,6% до 3,9% и увеличением в 2020 году с 1 апреля на темп роста прожиточного минимума пенсионера на 3,6%;
- и) изменения бюджетных ассигнований в связи с прогнозируемым среднегодовым курсом доллара США по отношению к рублю;
- к) увеличения бюджетных ассигнований на уплату налога на имущество организаций и земельного налога с учетом объемов бюджетных ассигнований, выделенных в 2017 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;
- л) *сокращение бюджетных ассигнований в 2018 году на 2%, за исключением бюджетных ассигнований, предусмотренных на исполнение публичных нормативных обязательств и международных обязательств, оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда, денежное довольствие военнослужащих и приравненных к ним лиц, межбюджетные трансферты государственным внебюджетным фондам, содержание судебной системы, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, обслуживание государственного долга Российской Федерации.*

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 2017-2020 гг.

млрд рублей

Показатель	2017	2018	2019	2020
Всего*	16 603	16 222	16 194	16 926
Общегосударственные вопросы	1 272	1 298	1 288	1 415
Национальная оборона	2 875	2 727	2 827	2 813
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 026	2 032	2 048	2 007
Национальная экономика	2 370	2 260	2 098	2 128
Жилищно-коммунальное хозяйство	81	60	34	32
Охрана окружающей среды	95	87	90	94
Образование	618	633	638	654
Культура, кинематография	103	95	86	85
Здравоохранение	394	421	393	386
Социальная политика	5 103	4 859	4 945	5 130
Физическая культура и спорт	94	56	35	35
Средства массовой информации	80	68	67	68
Межбюджетные трансферты общего характера	771	775	776	785
Обслуживание государственного и муниципального долга	720	852	869	871
Условно утвержденные расходы				423

* с учетом условно утвержденных расходов в 2020 году

Источники финансирования дефицита федерального бюджета

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

Таблица 4.1.4. Источники финансирования дефицита федерального бюджета в 2017-2020 гг.

млрд рублей

Показатель	2017	2018	2019	2020
Источники финансирования дефицита	1 924	1 563	869	871
<u>Использование Резервного Фонда и ФНБ</u>	<u>1 724</u>	<u>856</u>	<u>6,8</u>	<u>6,8</u>
<u>Не связанные с использованием Резервного фонда и ФНБ</u>	<u>200</u>	<u>707</u>	<u>862</u>	<u>864</u>
Источники внутреннего финансирования дефицита	495	1 011	1 042	1 261
Государственные ценные бумаги	1 050	1 050	926	1 391
Привлечение	1 879	1 591	1 696	1 895
Погашение	-829	-541	-770	-504
Приватизация	42	14	14	8
Бюджетные кредиты	29	68	191	47
Возврат	229	268	241	3
Предоставление	-200	-200	-50	-50
Увеличение остатков на счете по зачислению доп. нефтегазовых доходов в иностранной валюте	624			
Источники внешнего финансирования	-295	-304	-180	-397
Заемные источники	-40	-76	-29	-234
Привлечение	456	492	499	510
Погашение	-496	-568	-528	-744
Государственные кредиты	-254	-225	-147	-158
Возврат	54	117	138	140
Предоставление	-308	-342	-285	-298

Реализация такой стратегии финансирования дефицита позволит ограничить объем изъятия средств ФНБ в условиях полного исчерпания средств Резервного фонда, сохранив уровень государственного долга на экономически безопасном уровне.

Таблица 4.1.5. Суверенные фонды и государственный долг в 2017-2020 гг.

млрд рублей

Показатель	2017	2018	2019	2020
Объем Резервного фонда на начало года	972	0	0	0
%% ВВП	1,1	0,0	0,0	0,0
Курсовая разница	89	0	0	0
Использование (-) средств Резервного фонда	-1 061	-678	0	0
Пополнение Резервного фонда		678		
Объем Резервного фонда на конец года	0	0	0	0
%% ВВП	0,0	0,0	0,0	0,0
Объем ФНБ на начало года	4 359	4 148	4 109	4 140

%% ВВП	5,1	4,5	4,2	4,1
Курсовая разница	452	140	38	104
Использование (-)/пополнение (+) средств ФНБ	-664	-178	-7	-7
на софинансирование пенсионных накоплений	-7	-7	-7	-7
на финансирование дефицита ПФР	-657	-171		
Объем ФНБ на конец года	4 148	4 109	4 140	4 238
%% ВВП	4,5	4,2	4,1	3,9
Объем государственного долга на конец года	12 745	14 081	15 276	16 800
%% ВВП	13,8	14,6	15,0	15,6
Объем государственного внутреннего долга	9 227	10 470	11 569	13 124
%% к общему объему	72,4	74,4	75,7	78,1
Объем государственного внешнего долга	3 518	3 611	3 707	3 676
%% к общему объему	27,6	25,6	24,3	21,9

4.2. БЮДЖЕТЫ СУБЪЕКТОВ

Реализация в 2018-2020 гг. бюджетной политики в сфере межбюджетных отношений, направленной на достижение основных целей и решение задач, обозначенных в разделе 3.4, позволит стабилизировать дефицит консолидированных бюджетов субъектов в пределах 0,1% ВВП.

Таблица 4.2.1. Основные параметры консолидированных бюджетов субъектов в 2017-2020

Показатель	млрд рублей			
	2017	2018	2019	2020
Доходы	10 258	10 671	11 117	11 633
%% ВВП	11,1	11,0	10,9	10,8
Собственные налоговые и неналоговые доходы	8 627	9 079	9 585	10 101
%% ВВП	9,4	9,4	9,4	9,4
Межбюджетные трансферты	1 631	1 592	1 532	1 532
%% ВВП	1,8	1,6	1,5	1,4
Расходы	10 311	10 801	11 224	11 659
%% ВВП	11,2	11,2	11,0	10,8
Дефицит	-52,9	-129,7	-106,6	-29,7
%% ВВП	-0,1	-0,1	-0,1	-0,03

Объем **налоговых и неналоговых доходов** на субфедеральном уровне будет сохраняться на стабильном уровне по отношению к ВВП с небольшим снижением к 2020 году на фоне сокращения с 2018 года прибыли нефтегазового сектора со стабилизацией цен на нефть на равновесном уровне после временного превышения этого уровня в 2017 году.

Расходы консолидированных бюджетов субъектов в 2018-2020 годах прогнозируются со стабильным ежегодным приростом на уровне 4% к предыдущему году. В то же время ожидается сокращение объема расходов консолидированных бюджетов субъектов в процентах к ВВП с 11,2% в 2018 году до 10,8% в 2020 году на фоне аналогичного снижения доли доходной части по отношению к ВВП.

При планировании объема расходных обязательств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации учитывается оценка исполнения в 2016 году, уточненный прогноз макроэкономических показателей социально-экономического развития 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 -129,7 млрд. рублей в 2018 году до - 29,7 млрд. рублей в 2020 году, составив 0,04% ВВП в 2020 году против 0,1% ВВП в 2017 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 2018-2020 годах планируется предоставление из федерального бюджета бюджетам субъектов бюджетных кредитов, объем которых в 2018 году составит 200 млрд рублей, в 2019 и 2020 годах - 50 млрд рублей.

Таблица 4.2.2. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов в 2017-2020 гг.

млрд рублей

Показатель	2017	2018	2019	2020
Межбюджетные трансферты	1 630,8	1 592,4	1 532,2	1 528,8
% ВВП	1,8	1,6	1,5	1,4
Дотации	742,2	762,3	767,1	775,6
в % к МБТ (всего)	45,5	47,9	50,1	50,7
Субсидии	423,4	384,0	340,3	338,4
в % к МБТ (всего)	26,0	24,1	22,2	22,1
Субвенции	308,8	310,2	318,0	322,0
в % к МБТ (всего)	18,9	19,5	20,8	21,1
иные межбюджетные трансферты	156,4	135,9	106,8	92,8
в % к МБТ (всего)	9,6	8,5	7,0	6,1

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.

Предоставление **субсидий и иных межбюджетных трансфертов** предполагается осуществлять с учетом необходимости **сокращения** количества указанных межбюджетных трансфертов, в том числе путем **консолидации**, исходя из необходимости объединения различных видов трансфертов, предоставляемых на одинаковые или близкие цели, для повышения самостоятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в выборе способов достижения поставленных целей при использовании межбюджетных трансфертов.

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

Субвенции на финансирование публичных нормативных обязательств будут проиндексированы с учетом уровня ожидаемой инфляции.

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.

4.3. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ

Формирование бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2018-2020 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 2017-2020*

Показатель	2017	2018	2019	млрд рублей 2020
Доходы	8 274	8 606	8 885	8 274
Межбюджетные трансферты	3 513	3 563	3 651	3 513
из федерального бюджета,	3 510	3 560	3 648	3 510
в т.ч. трансферт на обязательное пенсионное страхование	852	858	877	852
из бюджетов субъектов	3,3	3,1	3,1	3,3
Собственные доходы	4 761	5 043	5 234	4 761
Расходы	8 274	8 606	8 885	8 274
Расходы без учета межбюджетных трансфертов	8 274	8 606	8 885	8 274
Дефицит/профицит	0	0	0	0

*Без учета накопительной составляющей пенсионной системы

Доходы бюджета Пенсионного фонда вырастут в номинальном выражении на 72 млрд. рублей в 2018 году по сравнению с 2017 годом и составят 8 274 млрд. рублей.

Поступление *страховых взносов* на обязательное пенсионное страхование в 2018-2020 годах определено исходя из тарифа страхового взноса в размере 22% и тарифа 10% с сумм выплат, превышающих предельную величину базы для начисления страховых взносов.

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.

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 2018 году 852 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.

Фонд социального страхования Российской Федерации

Таблица 4.3.2. Основные характеристики бюджета Фонда социального страхования в 2017-2020 гг.

Показатель	млрд рублей			
	2017	2018	2019	2020
Доходы	642,2	681,5	714,2	797,9
<i>Межбюджетные трансферты</i>	61,1	61,9	47,7	100,6
<i>из ФОМС</i>	18,1	18,3	17,5	17,1
<i>из федерального бюджета</i>	43,0	43,6	30,2	83,5
<i>Собственные доходы</i>	581,1	619,6	666,5	697,3
Расходы	683,4	730,6	761,6	797,9
Дефицит/профицит	-41,2	-49,1	-47,4	0,0

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.

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.

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.

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 2018 году в 43,6 млрд. рублей, в 2019 году – 30,2 млрд. рублей, в 2020 году – 83,5 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 683,4 млрд рублей в 2017 году до 730,6 млрд рублей в 2018 году, то есть на 6,9%.

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.

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 перенос срока перехода крупных регионов (Москва, Санкт-Петербург) на «прямые» выплаты с 1 июля 2020 года на 1 января 2021 года. Такие решения позволят обеспечить временную сбалансированность Фонда в течение планового периода, однако впоследствии потребуются реализация комплекса мер, направленных на обеспечение структурной сбалансированности в соответствие со страховыми принципами.

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования

Формирование объема и структуры расходов бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2018-2020 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 2017-2020 гг.

Показатель	млрд рублей			
	2017	2018	2019	2020
Доходы	1 705,9	1 855,1	1 892,8	1 971,7
<i>Страховые взносы на ОМС</i>	1 678,6	1 794,2	1 877,2	1 965,8
<i>Трансферты из федерального бюджета на компенсацию выпадающих доходов</i>	27,4	31,1	5,6	5,9
Расходы	1 735,0	1 955,8	2 028,5	2 105,0
Дефицит/профицит	-29,1	-100,7	-135,7	-133,3

Источниками покрытия дефицита бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования в 2017-2018 годах являются остатки на начало года.

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 % и в 2020 году на 4,0%;

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 в 2018 году на 19,6% к уровню 2017 года, в 2019 году на 4,0% к уровню 2018 года, в 2020 году на 4,0% к уровню 2019 года;

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

- в 2018 году – 1 838,2 млрд. рублей, с увеличением на 19,6% к уровню 2017 года;
- в 2019 году – 1 911,7 млрд. рублей, с увеличением на 4,0% к уровню 2018 года.
- в 2020 году – 1 988,2 млрд. рублей, с увеличением на 4,0% к уровню 2019 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»;

Также планируется продолжить 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.

4.4. БЮДЖЕТЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

Динамика основных параметров бюджетной системы Российской Федерации в 2018-2020 годах характеризуется снижением доходов и расходов по отношению к ВВП при снижении уровня дефицита с 2,2% ВВП в 2017 году до 1,0% ВВП к 2020 году.

Таблица 4.4.1. Основные параметры бюджетов бюджетной системы в 2017-2020 гг.

<i>млрд рублей</i>				
Показатель	2017	2018	2019	2020
Доходы, всего	30 326	31 224	32 699	33 579
%% ВВП	32,9	32,3	32,0	31,1
Федеральный бюджет	14 679	14 659	15 326	16 054
<i>без учета межбюджетных трансфертов</i>	14 679	14 659	15 326	16 054
Консолидированные бюджеты субъектов	10 258	10 671	11 117	11 630
<i>без учета межбюджетных трансфертов</i>	8 627	9 078	9 585	10 101
Государственные внебюджетные фонды	10 622	11 143	11 492	11 044
<i>без учета межбюджетных трансфертов</i>	7 021	7 487	7 788	7 424
Пенсионный фонд	8 274	8 606	8 885	8 274
<i>без учета межбюджетных трансфертов</i>	4 761	5 043	5 234	4 761
Фонд социального страхования	642	682	714	798
<i>без учета межбюджетных трансфертов</i>	581	620	667	697
Фонд обязательного медицинского страхования	1 706	1 855	1 893	1 972
<i>без учета межбюджетных трансфертов</i>	1 679	1 824	1 887	1 966
Расходы, всего	32 374	33 067	33 857	34 614
%% ВВП	35,1	34,2	33,2	32,1
Федеральный бюджет	16 603	16 222	16 194	16 926
<i>без учета межбюджетных трансфертов</i>	11 392	10 995	10 978	11 798
Консолидированные бюджеты субъектов	10 311	10 801	11 224	11 659
<i>без учета межбюджетных трансфертов</i>	10 308	10 798	11 221	11 656
Государственные внебюджетные фонды	10 692	11 292	11 675	11 177
<i>без учета межбюджетных трансфертов</i>	10 674	11 274	11 658	11 160
Пенсионный фонд	8 274	8 606	8 885	8 274
Фонд социального страхования	683	731	762	798
Фонд обязательного медицинского страхования	1 735	1 956	2 029	2 105
<i>без учета межбюджетных трансфертов</i>	1 717	1 938	2 011	2 088
Дефицит (-)/профицит (+), всего	-2 048	-1 843	-1 158	-1 035
%% ВВП	-2,2	-1,9	-1,1	-1,0

В структуре расходов бюджетов бюджетной системы по разделам функциональной классификации в 2018-2020 гг. основную долю расходов продолжают занимать расходы на социальную политику (11,9% ВВП в среднем за 2018-2020 гг.), национальную оборону и национальную безопасность (совокупно 4,8% ВВП в 2018-2020 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 при одновременной стабилизации расходов на человеческий капитал (образование, здравоохранение) на уровне порядка 7,3% ВВП.

Таблица 4.4.2. Расходы бюджетов бюджетной системы по разделам функциональной классификации в 2017-2020 гг.

млрд рублей

Показатель	2017		2018		2019		2020	
	%ВВП		%ВВП		%ВВП		%ВВП	
Всего	32 374	35,1	33 067	34,2	33 857	33,2	34 614	32,1
Общегосударственные вопросы	1 923	2,1	1 974	2,0	1 994	2,0	2 154	2,0
Национальная оборона	2 877	3,1	2 729	2,8	2 829	2,8	2 816	2,6
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 144	2,3	2 155	2,2	2 177	2,1	2 142	2,0
Национальная экономика	3 882	4,2	3 859	4,0	3 854	3,8	3 988	3,7
Жилищно-коммунальное хозяйство	1 072	1,2	1 086	1,1	1 104	1,1	1 151	1,1
Охрана окружающей среды	117	0,1	110	0,1	115	0,1	120	0,1
Образование	3 234	3,5	3 372	3,5	3 513	3,4	3 672	3,4
Культура, кинематография	480	0,5	519	0,5	532	0,5	552	0,5
Здравоохранение	3 462	3,8	3 852	4,0	3 958	3,9	4 063	3,8
Социальная политика	11 877	12,9	12 007	12,4	12 365	12,1	12 098	11,2
Физическая культура и спорт	301	0,3	273	0,3	262	0,3	272	0,3
Средства массовой информации	123	0,1	111	0,1	110	0,1	111	0,1
Обслуживание государственного и муниципального долга	880	1,0	1 020	1,1	1 045	1,0	1 051	1,0
Условно утвержденные расходы	-	-	-	-	-	-	423	0,4

Сформированный на основе изложенных выше основных направлений бюджетной политики проект федерального бюджета на 2018-2020 годы должен стать одним из ключевых инструментов экономической политики, направленной на обеспечение макроэкономической стабильности и сбалансированного развития страны.

Формирование бюджетной политики в соответствии с принципами, заложенными в новую конструкцию бюджетных правил позволит не только повысить устойчивость федерального бюджета и гарантировать исполнение всех обязательств государства независимо от подвижности цен на нефть, но также будет способствовать формированию предсказуемых макроэкономических и финансовых условий, необходимых для обеспечения устойчивого роста экономики и благоприятствовать проводимой Банком России политике таргетирования инфляции. Постепенное сокращение структурного дефицита федерального бюджета в течение 2018-2019 гг. создаст благоприятные условия для 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. При этом программа постепенного сокращения структурного дефицита сфокусирована на структурных мерах, которые позволяют не только достичь устойчивого сокращения бюджетных дисбалансов, но и способствуют устранению структурных препятствий для расширения потенциала экономического развития

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.