



**Министерство финансов
Российской Федерации**

**ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ
БЮДЖЕТНОЙ, НАЛОГОВОЙ И
ТАМОЖЕННО-ТАРИФНОЙ
ПОЛИТИКИ НА 2019 ГОД И НА
ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2020 И 2021
ГОДОВ**

Москва, 2018

Оглавление

1. ИТОГИ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ, НАЛОГОВОЙ И ТАМОЖЕННО-ТАРИФНОЙ ПОЛИТИКИ В 2017-2018 ГГ.	3
1.1. ПРЕДСКАЗУЕМАЯ И УСТОЙЧИВАЯ СРЕДА	4
1.2. СТРУКТУРНАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ЭКОНОМИКИ	7
1.3. РАЗВИТИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ	10
1.4. ОПЕРАЦИОННАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ 13	
1.5. ТАМОЖЕННО-ТАРИФНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ.....	16
2. УСЛОВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ, НАЛОГОВОЙ И ТАМОЖЕННО-ТАРИФНОЙ ПОЛИТИКИ В 2019-2021	17
2.1. ВНЕШНИЕ УСЛОВИЯ.....	17
2.2. ВНУТРЕННИЕ УСЛОВИЯ	21
2.3. ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ ПРОГНОЗА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ	22
3. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ БЮДЖЕТНОЙ, НАЛОГОВОЙ И ТАМОЖЕННО-ТАРИФНОЙ ПОЛИТИКИ НА 2019-2021	25
3.1. РАСШИРЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛА ЭКОНОМИКИ	25
3.2. РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ПРОСТРАНСТВЕННОЕ РАЗВИТИЕ.....	46
3.3. ОПЕРАЦИОННАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ 49	
3.4. ТАМОЖЕННО-ТАРИФНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ.....	53
4. ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.	57
4.1. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ.....	57
4.2. БЮДЖЕТЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	64
4.3. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	67
4.4. БЮДЖЕТЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	72

Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов разработаны в соответствии со статьей 165 Бюджетного кодекса Российской Федерации с учетом итогов реализации бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на период до 2018-2020 годов. При подготовке Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики были учтены положения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года.

Целью Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики является определение условий, используемых при составлении проекта федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов, подходов к его формированию, основных характеристик и прогнозируемых параметров федерального бюджета и других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2019-2021 годы.

1. ИТОГИ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ, НАЛОГОВОЙ И ТАМОЖЕННО-ТАРИФНОЙ ПОЛИТИКИ В 2017-2018 ГГ.

С преодолением ко второму полугодю 2016 года последствий *мощнейшего за последние полвека внешнего шока* государственная экономическая политика (и бюджетная политика как ее неотъемлемая составляющая) ориентировалась на главную цель – обеспечение устойчивых темпов роста экономики и **расширение потенциала сбалансированного развития страны.**

Достижение этой цели требовало проведения экономической политики, одновременно обеспечивающей:

1. **Создание предсказуемой и устойчивой среды**, характеризующейся: (1) низким уровнем восприимчивости внутренних экономических условий к состоянию внешней конъюнктуры, включая колебания 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.

В этой связи экономическая и финансовая политика страны за последние годы претерпели качественные изменения. Были созданы зрелые институты макроэкономической (в т.ч. бюджетной) политики, по-новому выстроена система межбюджетных отношений, существенно улучшилась организация исполнения федерального бюджета, заработала собственная инфраструктура финансового рынка.

Это позволило быстро и эффективно преодолеть сложнейший в истории страны период и уже по итогам 2017 года выйти на устойчивую траекторию экономического роста:

- **Рост ВВП** в 2017 году по оценкам Росстата составил 1,5%. При этом, несмотря на внешние ограничения, уверенная динамика сохранилась и в начале текущего года: если в I квартале 2018 года рост экономики оценивался на уровне 1,3% г/г, то во II квартале, динамика показателя ускорилась до 1,9% г/г (+1,7% по итогам первого полугодия 2018 года);
- **Расширяется спектр отраслей с положительной динамикой экономической активности**: к ранее показывавшим хорошие результаты экспортоориентированным отраслям добавились сектора, ориентированные на внутренний спрос, причем как потребительский (пищевая и легкая промышленность, производство мебели и бытовых приборов), так и инвестиционно-ориентированный (производство стройматериалов, электрического оборудования, машин и оборудования);
- Снижение неопределенности и улучшение деловых настроений способствует **восстановлению инвестиций**: после трех лет сокращения инвестиции в основной капитал выросли на 4,4% г/г в 2017 году и на 3,2% г/г в 1 полугодии 2018 года, при этом в отдельных секторах наблюдается более динамичный рост капиталовложений;

- На базе низкой инфляции и повышения деловой активности к положительной динамике вернулись трудовые доходы населения. Восстанавливаются потребительские настроения: рост зарплат в реальном выражении в 2017 году составил 2,9% г/г и ускорился до 8,4% г/г по итогам первых восьми месяцев 2018 года.

Несмотря на все вышеперечисленное, складывающееся в российской экономике равновесие пока рано называть оптимальным. Ниже желаемых остаются темпы роста доходов наиболее уязвимых слоев населения, увеличение инвестиционной активности идет недостаточно быстрыми темпами, сохраняются значительные структурные ограничения для динамичного и сбалансированного развития.

Далее в разделе представлены основные итоги реализации бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики в 2017-2018 годах по отдельным целям и направлениям.

1.1. ПРЕДСКАЗУЕМАЯ И УСТОЙЧИВАЯ СРЕДА

Необходимым условием достижения устойчивых темпов экономического роста и повышения инвестиционной активности является обеспечение макроэкономической стабильности – предсказуемости внутренних экономических условий, обеспечение устойчиво низкой инфляции и долгосрочных процентных ставок, стабильной и понятной для экономических агентов налоговой (и квази налоговой) системы.

Внедрение новой конструкции «бюджетных правил»

В целях формирования предсказуемых экономических условий и снижения зависимости экономики и государственных финансов от цен на энергоносители был осуществлен переход к формированию бюджетной политики на основе долгосрочных принципов устойчивости и сбалансированности бюджетной системы – или «бюджетных правил».

Переходные положения новой конструкции «бюджетных правил» начали реализовываться уже в 2017 году, после принятия решения о сохранении дополнительных нефтегазовых доходов, поступающих в бюджет при превышении цены на нефть отметки 40 долларов США за баррель, и проведении во взаимодействии с Банком России операции на валютном рынке по покупке иностранной валюты в эквивалентных объемах¹.

Такая координация между параметрами «бюджетных правил», ограничивающих использование рентных нефтегазовых доходов, и параметрами, регулирующими операции по накоплению/использованию активов в иностранной валюте, позволяет обеспечить снижение зависимости реального эффективного курса рубля от колебаний цен на нефть. Таким образом, механизм «бюджетных правил» по сути фиксирует определенный уровень цен на нефть для ненефтегазовой экономики и позволяет нивелировать влияние флуктуации цен на

¹ Новая конструкция «бюджетных правил» законодательно закреплена Федеральным законом от 29 июля 2017 года № 262-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета».

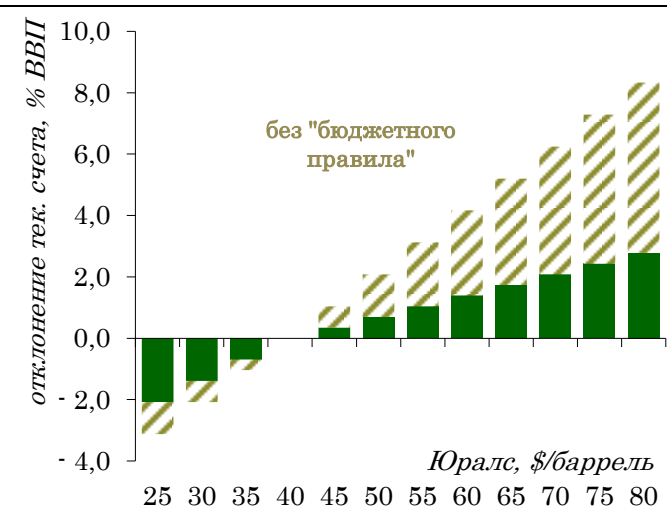
Согласно новой конструкции «бюджетных правил» предельный объем расходов федерального бюджета определяется как сумма базового объема нефтегазовых доходов, рассчитанного при базовой цене на нефть – 40 долл США за баррель нефти марки «Юралс» (с ежегодной индексацией с 2018 г. на 2%), объема ненефтегазовых доходов и расходов по обслуживанию государственного долга. При этом механизм обеспечивает плавный переход к новым предельным объемам расходов и предусматривает возможность их превышения в 2018 году на 1% ВВП.

мировых рынках – как краткосрочных, так и долгосрочных сырьевых суперциклов – на внутренние макроэкономические условия.

К ключевым итогам реализации новой конструкции «бюджетных правил» можно отнести:

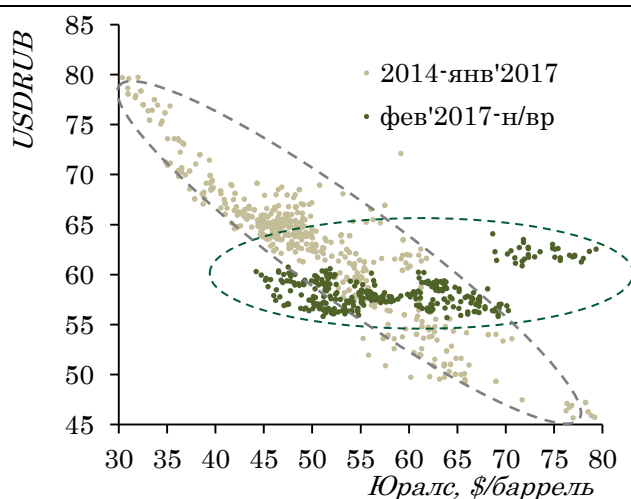
- **Снижение чувствительности курсовых колебаний к динамике цен на нефть.** Проведение операций по покупке/продаже иностранной валюты в объеме эквивалентном дополнительным/выпадающим нефтегазовым доходам позволяет стерилизовать около 2/3 конъюнктурных потоков валюты по счету текущих операций, связанных с колебаниями нефтяных котировок. В результате при повышенном уровне колебания нефтяных котировок в 2017-18 годах (от 43 до 80 долларов США за баррель, или около 90%), колебания курса рубля по отношению к доллару США сохранились в относительно узком диапазоне (от 56 до 69 рубля, или 23%);

Влияние изменения цен на нефть на текущий счет платежного баланса



Источник: расчеты Минфина России

Чувствительность валютного курса рубля к ценам на нефть



Источник: Блумберг, Банк России

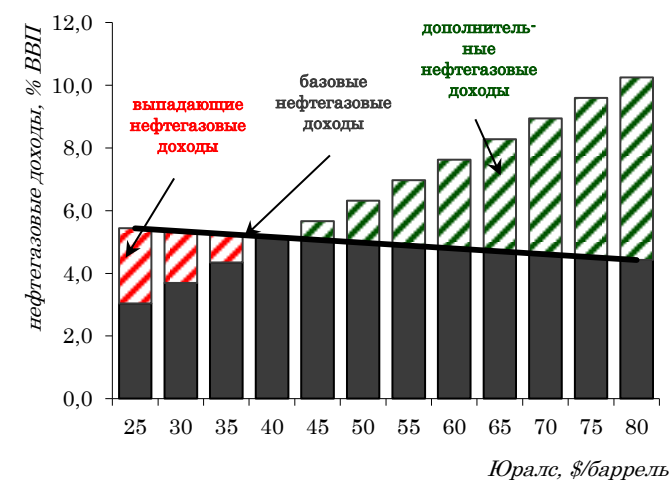
- **Снижение зависимости ненефтегазового сектора от цен на нефть.** В прошлом российская экономика сталкивалась с агрессивным проявлением «голландской болезни»: укрепление/ослабление рубля в периоды роста/падения цен на нефть приводило к снижению/повышению конкурентоспособности российских сельхозпроизводителей и промышленных предприятий как на внутреннем, так и на внешнем рынке и сопровождалось непропорциональным расширением/падением сектора услуг. Таким образом, финансовые результаты практически любой индустрии, не связанной с нефтегазовым сектором, попадали в прямую зависимость от динамики цен на нефть. В то же время для нефтегазового сектора ситуация была прямо противоположной – высокая взаимозависимость нефтяных котировок и курсовых соотношений стабилизировала финансовые результаты нефтегазового сектора вне зависимости от динамики и уровня цен на нефть.

Снижение зависимости курса рубля от цен на нефть при реализации «бюджетных правил» фактически устраняет и первопричину «голландской болезни». Таким образом, такая конструкция макроэкономической политики создает условия для развития

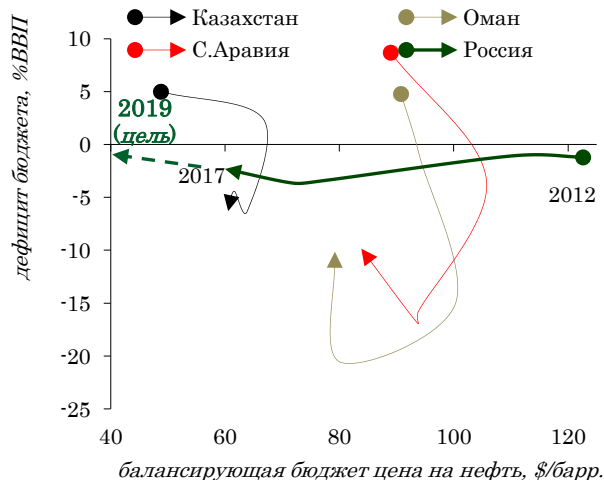
конкурентоспособных нефтегазовых производств, благодаря существенному снижению зависимости их финансовых результатов от цен на нефть и локализации влияния нефтяных шоков в нефтегазовом секторе. Аналогичная конструкция работает, например, в экономике Норвегии – стране, представляющей собой один из наиболее успешных примеров страны-экспортера нефти с развитым сектором высокотехнологичных производств и высоким уровнем благосостояния населения.

- **Снижение влияния** динамики нефтяных котировок на **сберегательное поведение населения** и создание устойчивой пассивной базы банковского сектора в национальной валюте;
- **Снижение зависимости государственных финансов от динамики цен на нефть.** Цена на нефть, балансирующая федеральный бюджет на первичном уровне (т.е. до исполнения обязательств по обслуживанию государственного долга) в 2018 году составит менее 50 \$ за баррель, что является одним из самых низких уровней среди стран крупных экспортеров углеводородного сырья. Ненефтегазовый дефицит федерального бюджета по итогам 2018 года ожидается на уровне 6,7% ВВП по сравнению с уровнем около 10,0% несколько лет назад.

Нефтегазовые доходы: базовая и конъюнктурная составляющие и Равновесная цена нефти для бюджетов стран крупных экспортеров нефти



Источник: расчеты Минфина России



Источник: МВФ, расчеты Минфина России

1.2. СТРУКТУРНАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ЭКОНОМИКИ

Бюджетная политика в 2017-2018 годах была построена на основополагающем принципе, что все расходные обязательства должны финансироваться (1) не в ущерб макроэкономической стабильности и предсказуемости (то есть не за счет конъюнктурных доходов – «бюджетные правила») и (2) в рамках текущей – не низкой для добросовестных налогоплательщиков – налоговой нагрузки (принцип «фискальной нейтральности»).

Такой подход создавал стимул для выработки мер налоговой и бюджетной политики с ненулевой суммой – таких как повышение собираемости налогов за счет сокращения теневого сектора, повышение 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.

Справедливая конкурентная среда и сокращение теневого сектора

На создание справедливых конкурентных условий и улучшение условий ведения бизнеса была направлена работа по улучшению администрирования доходов. Внедрение новых информационных технологий и постепенное формирование единого информационного пространства администрирования позволили без увеличения налоговой нагрузки значительно повысить собираемость доходов бюджетов.

При этом повышение собираемости налогов не только способствует мобилизации доходов, но также позволяет устранить неравные конкурентные условия и способствует перераспределению трудовых и материальных ресурсов в пользу эффективных собственников и менеджеров от тех, кто получал конкурентные преимущества за счет недобросовестного поведения.

Из ключевых итогов по данному направлению можно отметить:

- Внедрение системы **онлайн-передачи данных о розничных продажах** на основе применения специальной контрольно-кассовой техники:

Основной этап успешно завершён: более 820 тыс. налогоплательщиков подключили к системе более 2,25 млн. онлайн-касс (превышает дореформенный парк на 80%), а до 1 июля 2019 года на онлайн-кассы перейдет вся сфера услуг.

Основные результаты:

Постепенная легализация сферы потребления: 50% рост средней выручки на одну кассу, резкое ускорение роста поступлений НДС по сектору розничной торговли (+38% в 2017 году), увеличение регистрируемой выручки до оценочного уровня розничной торговли, включающего досчеты на не наблюдаемой прямыми статистическими методами объемы.

Снижение административной (контрольной) нагрузки: за счет автоматизации мониторинга и выявления правонарушений было обеспечено снижение количества оперативных проверок более чем в 2 раза в 2017 году и в 6 раз по итогам 1 кв'18 (при увеличении доли проверок, выявивших нарушения до 90%).

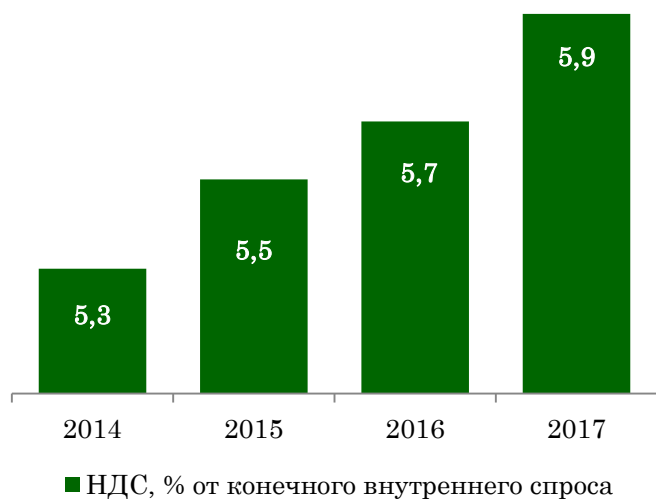
- **Создание единого механизма администрирования налоговых и таможенных платежей**, что призвано обеспечить прослеживаемость товара на всех этапах его жизненного цикла – от ввоза на таможенную территорию и ввода в коммерческий оборот до реализации в розничном звене или поставки на экспорт.

На сегодняшний день завершён первый этап работ, связанный с выстраиванием системы взаимодействия между ФТС России и ФНС России, отработкой процедур обмена данными о внешнеторговых операциях налогоплательщиков, их налоговой и финансовой отчетности, сведениями о минимизации рисков нарушения таможенного, налогового и валютного законодательства и результатами правоохранительной деятельности.

- **Улучшение администрирования и повышение собираемости страховых взносов.** Передача функций администрирования страховых взносов ФНС России позволила снизить общую административную нагрузку на хозяйствующие субъекты за счет сокращения количества государственных органов, осуществляющих контрольные мероприятия, и оптимизации количества представляемой в контролирующие органы отчетности (объем отчетности сокращен почти на 40%).

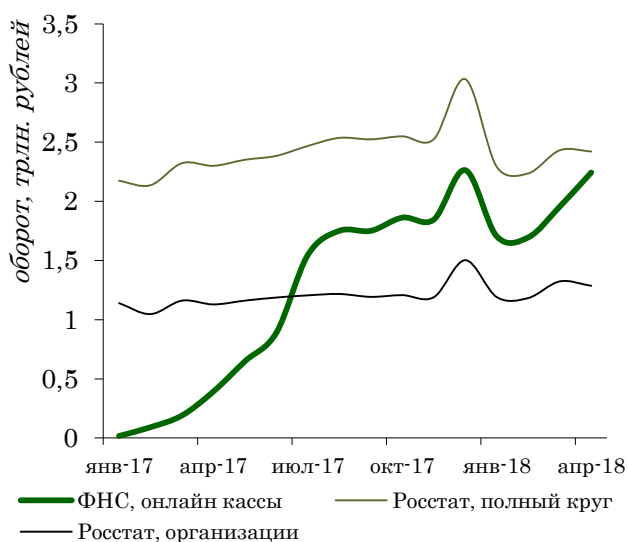
Поступления страховых взносов в 2017 году составили 6 784,2 млрд. рублей, что на 7,2% (или 455,7 млрд. рублей) выше, чем в 2016 году, а темп роста поступлений опередил темп роста средней заработной платы на 1.9 п.п. При этом в результате проведенной налоговыми органами работы по взысканию переданной задолженности в бюджет государственных внебюджетных фондов поступило 100 млрд. рублей.

Собираемость НДС



Источник: Росстат, Федеральное Казначейство

Динамика выручки, фиксируемой онлайн-кассами



Источник: ФНС России, Росстат

- **Внедрение систем прослеживаемости** (контроля за производством и оборотом):

В 2017 году было завершено подключение к ЕГАИС оптового и розничного звена алкогольного рынка, благодаря чему сумма поступивших акцизов на этиловый спирт, алкогольную и спиртосодержащую продукцию за 2017 год увеличилась на 10,8 % г/г до 362,8 млрд. руб. (327,6 млрд. рублей за 2016 год).

Созданы правовые основы, предусматривающие наделение Правительства Российской Федерации полномочиями по определению перечня товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, правил их маркировки, порядка информационного обеспечения маркировки таких товаров.

- **Деофшоризация.** В 2017 году в целях обеспечения возврата российского капитала и сокращения его вывоза за рубеж осуществлен ряд дополнительных мер по деофшоризации российской экономики, принятых в развитие действующих с 2015 года мер, в том числе уточнены: (1) правила переноса на будущее убытков КИК за три года,

непосредственно предшествующих 2015 году; (2) порядок налогообложения операций КИК с финансовыми активами (включая ценные бумаги); (3) порядок исчисления финансовых показателей КИК, являющейся участником иностранной КГН; (4) порядок подачи документов, подтверждающих условия освобождения прибыли КИК от налогообложения в рамках многоуровневых цепочек владения; (5) деофшоризационные нормы, применяемые к налогоплательщикам физическим лицам; (6) отдельные положения концепции налогового резидентства юридических лиц.

Повышение эффективности госкомпаний

В 2017-2018 годах продолжилось поступательное увеличение возврата на акционерный капитал компаний с государственным участием, что было обеспечено в том числе за счет распространения единых принципов дивидендной политики по определению **минимального норматива дивидендных выплат в размере 50% от чистой прибыли по МСФО** на все публичные госкомпании.

По результатам деятельности публичных компаний с государственным участием за 2017 год большинство из них (кроме ПАО Россети, ПАО Интер РАО, ОАО РЖД и ПАО Газпром) приняли решения о выплате дивидендов в размерах соответствующих минимальному нормативу (либо приняли решение о постепенном приведении дивидендной политики в соответствие с едиными принципами – как ПАО Сбербанк), что с одной стороны обеспечило поступление дополнительных доходов в федеральный бюджет, а с другой стороны способствовало улучшению качества инвестиционных проектов и создавало стимулы к повышению операционной эффективности.

В будущем ожидается дальнейшее распространение единых принципов дивидендной политики на все публичные компании с государственным участием. Кроме того, в целях повышения эффективности компаний с государственным участием, а также обеспечения долгосрочной устойчивости государственных финансов в рамках задачи по отражению неявных бюджетных обязательств и учету связанных с ними бюджетных рисков предполагается разработать **единые принципы долговой политики** компаний с государственным участием.

Стимулирование инвестиционной активности

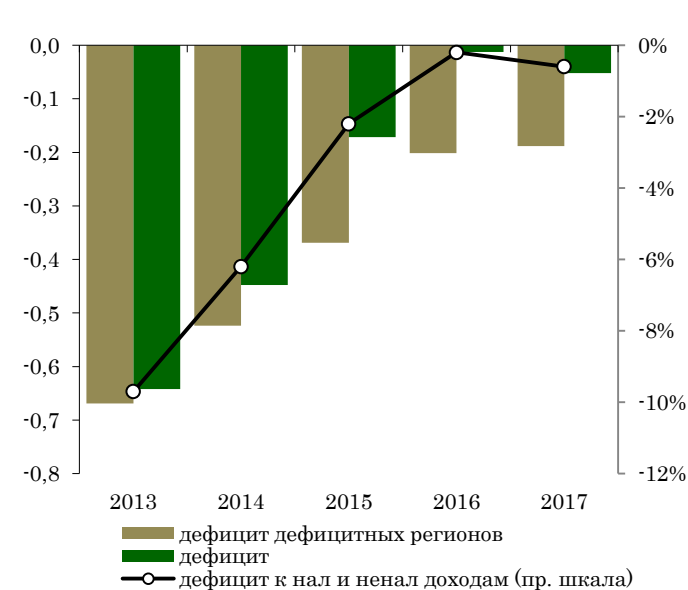
В 2017 году в целях создания стимулов к расширению инвестиционных корпоративных программ были приняты следующие меры:

- Введен **инвестиционный налоговый вычет**, который предполагает, что налогоплательщикам на период до 31 декабря 2027 года включительно предоставлено право уменьшать исчисленную сумму налога на прибыль организаций на сумму расходов, связанных с приобретением (созданием) или модернизацией (реконструкцией) объектов основных средств;
- Субъектам Российской Федерации предоставлено право 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.

1.3. РАЗВИТИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

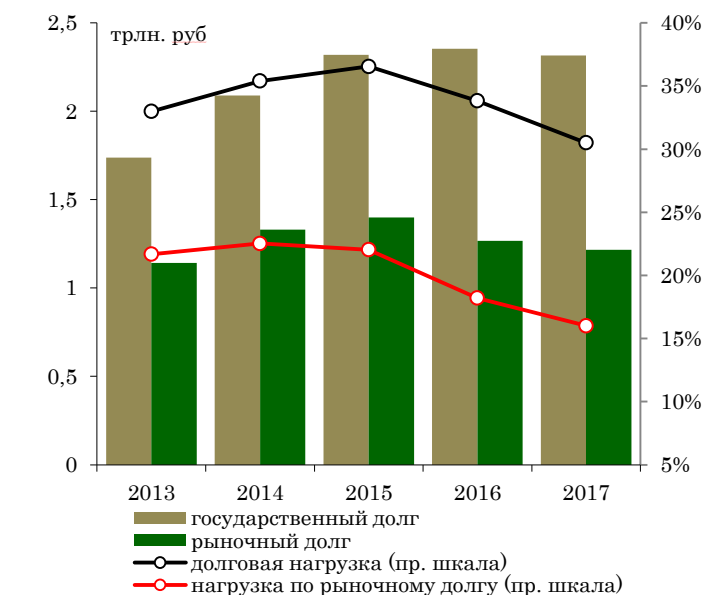
В 2017 году межбюджетное регулирование со стороны федерального бюджета осуществлялось в целях снижения дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню и темпам социально-экономического развития, обеспечения сбалансированности региональных и местных бюджетов за счет бюджетной консолидации и принятия мер по ограничению роста государственного долга.

Дефицит бюджетов субъектов



Источник: Федеральное Казначейство

Долговая нагрузка субъектов



Источник: Федеральное Казначейство

В 2017 году уровень расчетной бюджетной обеспеченности по 10 наименее обеспеченным регионам составил 69,4 % от среднего по России, или 35,7 тыс. рублей на 1 человека в год. Предоставление в 2017 году из федерального бюджета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации способствовало сокращению различий в уровне расчетной бюджетной обеспеченности между 10 наиболее обеспеченными и 10 наименее обеспеченными регионами с 5,7 до 2,6 раз (или в 2,2 раза).

В целях снижения долговой нагрузки бюджетов субъектов Российской Федерации в 2017 году проведена реструктуризация задолженности бюджетов субъектов Российской Федерации по бюджетным кредитам.

На 7 лет продлен срок возврата бюджетных кредитов, предоставленных регионам в 2015-2017 годах, срок погашения которых наступает в 2018-2019 годах и в 2021-2022 годах. В случае обеспечения субъектом в 2018-2019 годах темпов роста налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов не ниже темпов инфляции, будет предусмотрено продление общего срока реструктуризации до 12 лет, до 2029 года. Это позволит субъектам Российской Федерации обеспечить равномерное погашение задолженности по бюджетным кредитам, снизить объемы возврата бюджетных кредитов, и высвободить средства для финансирования приоритетных расходных обязательств.

Совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществлялась разработка программ финансового оздоровления бюджетов субъектов Российской Федерации с высоким уровнем долговой нагрузки.

На основании анализа данных реестров расходных обязательств субъектов Российской Федерации и сводов реестров расходных обязательств муниципальных образований уточнены подходы по определению размеров расчетных расходов на исполнение полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, что учтено при предоставлении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2018 год.

Продолжена практика заключения соглашений с субъектами Российской Федерации, определяющих меры, направленные на стимулирование социально-экономического развития и оздоровление государственных финансов субъектов Российской Федерации и устанавливающие ответственность за невыполнение субъектом Российской Федерации указанных обязательств.

В целях совершенствования предоставления межбюджетных трансфертов в 2017 году принят ряд федеральных законов по изменению бюджетного законодательства, предусматривающих:

- необходимость заключения с высокодотационными субъектами Российской Федерации соглашений о предоставлении дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации, которыми предусматриваются меры по социально-экономическому развитию и финансовому оздоровлению субъектов Российской Федерации;
- предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации «под потребность»;
- установление общих требований к формированию, предоставлению и распределению субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета;
- закрепление на постоянной основе нормы, устанавливающей возможность оказания финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации по решению Правительства Российской Федерации, путем выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации, сформированных за счет неиспользованных субсидий и иных межбюджетных трансфертов, возвращенных в доходы федерального бюджета;
- норму о распределении субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период федеральными законами о федеральном бюджете (о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете);
- закрепление сроков заключения соглашений о предоставлении из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации до 15 февраля (в 2017 году до 1 марта);

- единый порядок определения предельного уровня софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, который учитывает уровень бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;
- возможность предоставления субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации с целью последующего выделения субсидий бюджетам муниципальных образований;
- сохранение возможности превышения предельного объема государственного долга субъекта Российской Федерации (муниципального долга) на объем бюджетных кредитов в зависимости от уровня «дотационности».

Комплекс вышеуказанных мер по настройке системы межбюджетных отношений способствовал улучшению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, гармонизации предоставления межбюджетных трансфертов, созданию условий для повышения эффективности использования бюджетных средств.

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:
 - обеспечено поэтапное внедрение **казначейского сопровождения государственных контрактов** (договоров, соглашений), в том числе начато внедрение казначейского сопровождения расчетов по гособоронзаказу;
 - в отношении расчетов по государственным контрактам, связанным с реализацией значимых мероприятий или приобретением (созданием) дорогостоящих объектов капитального строительства, в практику вошло **«расширенное» казначейское сопровождение** (непосредственный контроль факта выполнения обязательств поставщика (подрядчика), в том числе с фото-/видеофиксацией);
 - подготовлена нормативная правовая база, необходимая для осуществления операций с применением **казначейского обеспечения обязательств**, в том числе в сочетании с банковским сопровождением средств.
2. В сфере совершенствования **государственных инвестиций**:
 - обеспечен **учет в федеральной адресной инвестиционной программе всех субсидий** и бюджетных инвестиций юридическим лицам на осуществление

капитальных вложений, что расширяет возможности контроля эффективности их предоставления как на этапе составления проекта федерального бюджета, так и его исполнения;

- установлены правовые основания для **перехода от взносов в уставные капиталы юридических лиц к субсидиям** акционерным обществам со стопроцентным государственным участием и передаче полномочий государственного заказчика акционерным обществам с государственным участием при осуществлении бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности, передаваемые впоследствии в качестве вклада в их уставные капиталы;
- введены основания для заключения **долгосрочных соглашений о предоставлении субсидий** юридическим лицам на инвестиционные цели;
- утверждены **типовые формы соглашений о предоставлении субсидий** федеральным учреждениям и ФГУПам на осуществление капитальных вложений и о передаче указанным юридическим лицам полномочий государственного заказчика при осуществлении бюджетных инвестиций в объекты федеральной собственности;

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

- подготовлен законопроект, направленный на создание правовой базы для **привлечения к оказанию государственных услуг в социальной сфере негосударственных организаций** путем проведения конкурсов между государственными и негосударственными организациями, а также предоставления гражданам сертификата на оказание услуг;
- обеспечена **апробация** механизмов организации оказания государственных (муниципальных) услуг, предусмотренных проектом вышеупомянутого федерального закона **в 8 субъектах Российской Федерации** (Красноярском и Пермском краях, Волгоградской, Московской, Мурманской, Тамбовской, Тюменской и Ярославской областях);
- законодательно установлены требования к **ограничению размеров авансовых платежей** в контрактах (договорах), заключаемых бюджетными или автономными учреждениями, аналогично ограничениям, установленным для получателя бюджетных средств;
- 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 государственного задания;
- уточнена правовая база в части **критериев признания** государственного (муниципального) задания **невыполненным** и административная ответственность за его невыполнение, а также установлены особенности досрочного прекращения государственного задания.

4. В сфере совершенствования **контроля за использованием бюджетных средств** подготовлены законодательные инициативы, обеспечивающие:

- **расширение сферы** государственного (муниципального) финансового контроля;
 - формирование федеральной **системы стандартов** внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля;
 - совершенствование порядка реализации **результатов** государственного (муниципального) финансового контроля;
 - развитие **внутреннего** финансового контроля и внутреннего финансового аудита;
 - началась реализация пилотного проекта по добровольной маркировке контрольными (идентификационными) знаками отдельных видов лекарственных препаратов.
5. В сфере совершенствования управления расходами бюджета на осуществление **закупок для государственных нужд** приняты нормативные правовые акты, направленные на:
- перевод осуществления всех процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в **электронную форму**;
 - утверждены **правила определения размера штрафа** (неустойки, пени) за ненадлежащее исполнение контракта;
 - в Единой информационной системе в сфере закупок начал заполняться **каталог товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд**, использование которого способствует повышению прозрачности закупок и снижению коррупционных рисков, формированию референтных цен и повышению эффективности контроля в сфере закупок.
6. В сфере **управления ликвидностью Единого казначейского счета** федерального бюджета:
- запущен **новый механизм размещения средств федерального бюджета под плавающую ставку**, позволивший увеличить спрос на средства федерального бюджета, повысить сроки размещения временно свободных остатков средств на едином счете федерального бюджета в условиях цикла смягчения денежно-кредитной политики Банка России; начиная с декабря 2017 года размещения депозитов под плавающую ставку стали основным инструментом бюджетных размещений Федерального казначейства;
 - впервые Федеральному казначейству предоставлено право осуществления купли-продажи иностранной валюты на организованных торгах (наряду с куплей-продажей иностранной валюты в Банке России), а также заключения на организованных торгах договоров, являющихся производными финансовыми инструментами, предметом которых является иностранная валюта; заключение производных договоров типа **«валютный своп»** позволит размещать и привлекать рублевые средства под залог иностранной валюты, что увеличит эффективность управления остатками, сократить их объем, позволяя при этом избежать риска наступления кассовых разрывов.

1.5. ТАМОЖЕННО-ТАРИФНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

С 1 января 2018 года вступил в силу Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (Союз, Кодекс Союза), применение положений которого позволит обеспечить ускорение и упрощение перемещения товаров через таможенную границу Евразийского экономического союза, сокращение издержек у лиц в связи с облегчением таможенного оформления, а также позволит снизить административное влияние на деятельность предпринимателей. В настоящее время осуществляется работа по приведению законодательства Российской Федерации о таможенном деле в соответствие с Кодексом Союза.

В рамках Комплексной программы развития ФТС России на период до 2020 года реализовывались мероприятия по концентрации декларирования товаров на таможенных постах – центрах электронного декларирования, которые к 2020 году должны стать основными местами электронного декларирования товаров.

Начата работа по подготовке нормативно-правовой и информационно-технической базы для проведения эксперимента по совершенствованию таможенных операций в отношении ввозимых товаров для личного пользования, приобретаемых физическими лицами на интернет-площадках и пересылаемых в международных почтовых отправлениях и доставляемых экспресс-перевозчиками в рамках трансграничной интернет-торговли. Данный эксперимент позволит освободить физических лиц от необходимости совершения таможенных операций, в том числе с участием таможенного представителя, а также от необходимости оплаты таможенных платежей непосредственно в месте получения посылок.

2. УСЛОВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ, НАЛОГОВОЙ И ТАМОЖЕННО-ТАРИФНОЙ ПОЛИТИКИ В 2019-2021

2.1. ВНЕШНИЕ УСЛОВИЯ

Внешнеэкономические условия развития российской экономики по-прежнему будут носить разнонаправленный характер. Уверенное восстановление мировой экономики и, как следствие, внешнего спроса будет сопровождаться ужесточением условий финансирования на мировых рынках вслед за постепенной нормализацией денежно-кредитной политики центральными банками развитых стран. Нерешенность структурных проблем в отдельных крупных развивающихся экономиках, а также геополитические риски могут стать дополнительными вызовами.

Внешний спрос

Начавший ускоряться во второй половине 2016 года рост мировой экономики дополнительно усилился в прошедшем году. По итогам 2017 года темпы роста мировой экономики по оценкам МВФ достигли 3,8% (на 0,6 п.п. выше, чем в 2016 году), что отразилось в увеличении темпов прироста инвестиций, производственной активности и торговли. При этом наращивание экономической активности происходило широким фронтом как в развитых, так и в развивающихся странах.

В 2018 году ожидается сохранение высоких темпов роста мировой экономики: прогноз МВФ составляет 3,9%, а опережающие индикаторы подтверждают реалистичность позитивных прогнозов. Тем не менее, стоит отметить, что **наблюдаемое ускорение мирового роста в существенной мере носит циклический характер**, в значительной мере связанный с окончательным преодолением последствий долгового кризиса.

В этой связи в среднесрочной перспективе ожидается замедление темпов мирового роста. После циклического восстановления, большинство страны с развитой экономикой вернутся к потенциальным темпам роста, которые значительно отстают от докризисных уровней вследствие старения населения и замедления темпов роста (а в отдельных случаях сокращения) рабочей силы, а также сдержанного роста производительности труда.

Рост ВВП в США замедлится к 2020 году после исчерпания эффекта от смягчения налоговой политики. Темпы роста экономики Китая продолжают нисходящий тренд по мере замедления роста кредитования и фискальных стимулов. Сохраняются риски развития банковского кризиса в Китае (на фоне все большего расхождения темпов роста кредитования и темпов экономического роста).

Несмотря на значимое ускорение темпов роста, **глобальная инфляция пока не показывает выраженного ускорения**, что позволяет центральным банкам большинства стран сохранять мягкую денежно-кредитную политику. Тем не менее, в среднесрочной перспективе необходимо учитывать риски, связанные с началом процессов ужесточения денежно-кредитной политики и, соответственно, финансовых условий на мировых рынках капитала.

Денежно-кредитная политика крупнейших развитых стран

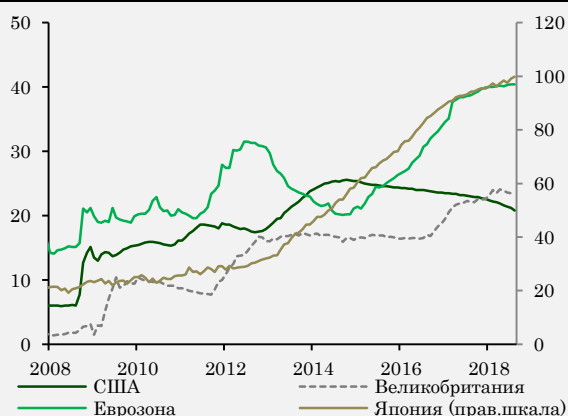
Процентные ставки **ЕЦБ** сохраняются вблизи нуля (ключевая процентная ставка составляет 0%, ставка по депозитам в центральном банке -0,4%) и осуществляются покупки активов на открытом рынке. В июне 2018 года ЕЦБ сообщил, что ожидает сохранения нулевых ставок до лета 2019 г. а покупки по программе покупки активов будут продолжаться в течение всего 2018 г., после чего они должны прекратиться. После этого, для сохранения стимулирующего эффекта ЕЦБ планирует продолжать реинвестировать доходы от погашения активов, поддерживая показатели баланса неизменными еще какое-то время.

Определяющая денежно-кредитную политику **Банка Англии** ставка в ноябре 2017 г. и августе 2018 г. повышалась на 25 б.п. до 0,75% годовых, что стало следствием ускорения инфляции. Банк Англии намерен приступить к сокращению своего баланса после достижения ставкой денежного рынка уровня 1,5% годовых. Ранее планировалась начать этот процесс при достижении 2% годовых.

В США восстановление экономики началось раньше и идет быстрее, чем в большинстве развитых стран. **ФРС США** продолжает повышение целевой ставки федеральных фондов. В первой половине 2018 года произошло уже два повышения. На июньском заседании руководители ФРС США сообщили об ожиданиях еще двух повышений ставки во второй половине года. Объем ценных бумаг на балансе ФРС США к середине сентября текущего года сократился почти на 130 млрд. долл. США с пиковых значений, достигнутых в апреле 2017 года. Нормализация денежно-кредитной политики и ожидания дальнейшего роста долларовых ставок оказывают давление на цены рискованных активов по всему миру, а также способствуют к оттоку капитала с рынков развивающихся стран, в том числе из России.

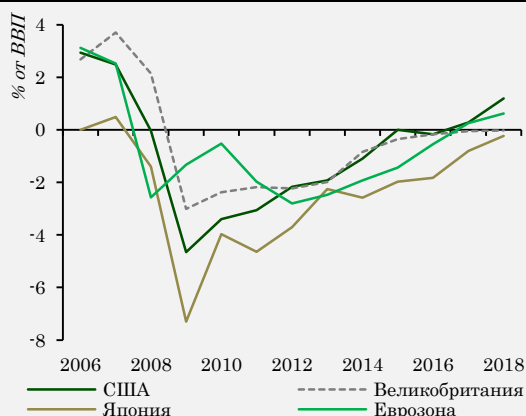
Банк Японии в текущий момент держит отрицательную ключевую процентную ставку (-0,1%) и проводит масштабную программу выкупа финансовых активов, таргетируя доходность 10-летних облигаций вблизи нулевого уровня. Стенограммы последних заседаний говорят о том, что монетарные власти Японии планирует продолжить программу количественного смягчения и управление формой временной кривой доходности до тех пор, пока инфляция не достигнет целевых 2% и не стабилизируется на этом уровне.

Балансы центральных банков, % от ВВП



Источник: Bloomberg

Разрыв выпуска



Источник: МВФ

Таким образом, в настоящее время денежно-кредитная политика большинства ведущих центральных банков развитых стран остается относительно мягкой. Однако ускоренное повышение ставок в США и ожидания ужесточения политики в Еврозоне и Великобритании оказывают давление на конъюнктуру глобальных финансовых рынков и ограничивают спрос на рискованные активы. Это является фактором риска, способным снизить темпы экономического роста развивающихся стран и создать давление на цены на сырьевых рынках впервые.

В 2018 году впервые за 10 лет высока вероятность закрытия глобального негативного разрыва выпуска и перехода его в позитивную область. Это позволит перейти к нормализации денежно-кредитной политики (ДКП) в ряде стран, после десятилетия проведения сверхмягкой ДКП. Процесс ужесточения будет сопровождаться изъятием введенных ранее дополнительных экономических стимулов и может привести к «побочным эффектам» в виде активизации рисков для развивающихся стран. В ожидании нормализации ДКП на мировых финансовых рынках растет вероятность снижения спроса на рискованные активы, в частности – сокращения объемов притоков капитала в страны с развивающимися рынками.

Таким образом, во многих развитых странах и странах с формирующимися рынками экономическое оживление происходит на фоне широкого спектра краткосрочных рисков и долгосрочных вызовов. Эффект от наиболее вероятных изменений в мировой экономике и финансовых рынках в ближайшие годы будет неравномерным: выиграют те, кто успел осуществить структурные реформы, снизить зависимость от внешнего финансирования, исправить дисбалансы в бюджетной политике и провести оздоровление банковской и финансовой системы. 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 создаст значительные риски для таких стран. Наиболее зависимые от внешнего финансирования страны (такие как Аргентина или Турция) уже начали испытывать значительные трудности.

Условия торговли

В 2018 году цены на нефть достигли новых максимумов уровней с 2014 года. Основными факторами роста цен стали экономический кризис и обвал добычи нефти в Венесуэле, а также намерение США «обнулить добычу Ирана» после выхода из ядерной сделки (СВПД). Несмотря на это, устойчивые цены рынка нефти находятся ниже текущих значений, в районе порядка 50 долларов США за баррель, а произошедший рост следует расценивать как временный.

Постепенно растущий мировой спрос на нефть требует постоянных инвестиций. Это определяет работу механизма рыночной балансировки, при котором инвестиции и цены на нефть начинают оказывать взаимное влияние друг на друга. В случае низких цен отдача вложений в добычу недостаточна, поэтому инвестиции сокращаются, а рынок довольно быстро приходит к дефицитному состоянию. В ответ цена на нефть начинает двигаться к равновесным уровням. Напротив, при высоких ценах на нефть прибыльными становятся слишком много добывающих проектов, избыточные вложения капитала приводят к перенасыщению рынка и последующему снижению цен.

Балансировка не может происходить мгновенно, поскольку между инвестициями и добычей имеется заметный временной зазор. Из-за этого рынок склонен к периодическим циклическим изменениям цены, когда периоды переинвестирования и депрессивных цен сменяются временем недостаточных капиталовложений. Однако в среднем, цены колеблются

вокруг равновесных цен, которые определяются структурой полных издержек извлечения. Решающее значение в определении равновесия имеют «худшие» или маржинальные источники, которые при данной цене способны удовлетворить остаточный спрос, остающийся после объема обеспеченного проектами нефтедобычи с лучшей экономикой.

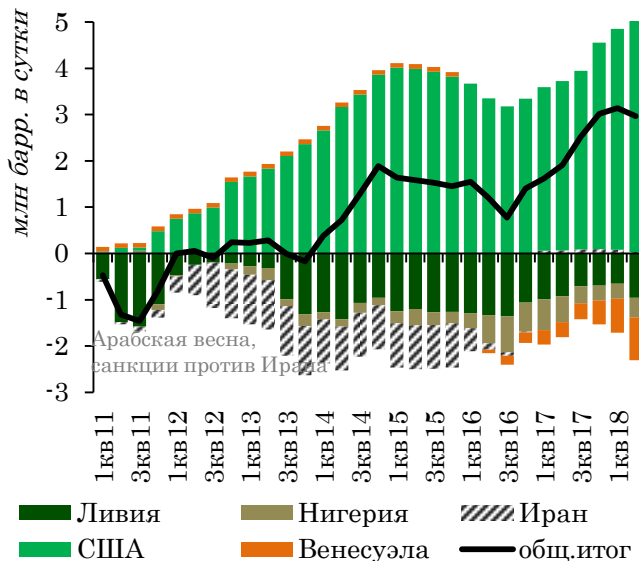
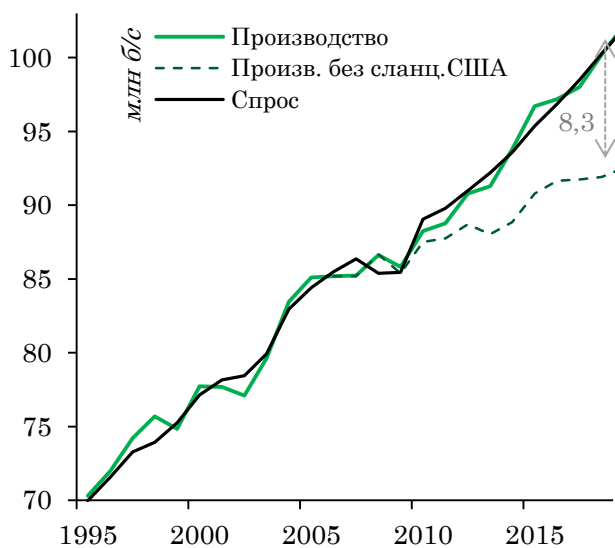
В настоящее время таким главным маржинальным источником добычи в мире является сланцевая добыча США, с границей рентабельности около 50 долларов США за баррель. К этому добавляются шельфовые проекты (Бразилия, Ангола, Нигерия) с требуемой ценой от 40 до 60 долларов США за баррель, а также добыча из битумных песков Канады, которые получают достаточную прибыль при ценах порядка 50-60 долларов США за баррель. Таким образом, цены в районе 50 долларов за баррель достаточны для сбалансированности мирового рынка.

Однако наблюдаемые сейчас высокие цены поддерживаются преимущественно временными факторами, включая геополитические. В 2018 году произошел невероятно быстрый обвал добычи Венесуэлы (производство страны сократилось на треть ниже квоты ОПЕК). Политика США создает риск перехода мирового рынка в состояние дефицита. Администрация Дональда Трампа угрожает ввести санкции против Венесуэлы из-за недостатка демократии в стране. Но решающим фактором стал выход США из ядерной сделки с Ираном, в результате чего в конце 2018 года должны возобновиться полноценные санкции. Главной целью ставится подрыв экспортных доходов Ирана от продажи нефти.

Складывающаяся ситуация аналогична периоду высоких цен на нефть 2011-2013 годов. В это время маржинальные издержки извлечения цен на нефть находились на уровнях порядка 80-90 долларов США за баррель, определяясь издержками сверхглубоководного и арктического шельфа, добычей нефти из битуминозных песков Канады и Венесуэлы, а также сланцевой добычей США (имевшей в то время низкую эффективность).

Несмотря на это цены на нефть находились выше долгосрочного равновесия, колеблясь около 110 долларов США за баррель. Этому способствовала комбинация факторов, включая Арабскую весну 2011 года, спровоцировавшей войны в Ливии и Сирии, которые обвалили добычу этих стран. В 2012 году экспорт нефти Ирана был значительно подорван санкциями ООН из-за ядерной программы. Затем, после периода высоких цен 2011-2013 годов последовала ценовая война ОПЕК со сланцевой добычей США, а маржинальные издержки извлечения нефти во всем мире снизились до текущих 50-60 долларов США за баррель.

Таким образом, если стоимость нефти продолжат оставаться выше долгосрочных равновесных уровней, обвал цен повторится вновь. Ресурсов для добычи в мире достаточно – США, Канада, другие страны имеют возможности и будут наращивать производство.



Источник: Reuters, Департамент энергетики США, расчеты Минфина РФ

Источник: Reuters, Департамент энергетики США, расчеты Минфина России

2.2. ВНУТРЕННИЕ УСЛОВИЯ

Несмотря на нестабильность внешнеэкономических условий, их влияние на ситуацию в российской экономике оценивается как сдержанное. Проведение бюджетной политики на основе «бюджетных правил» и проведение сопряженных операций на валютном рынке, переход к плавающему валютному курсу и режиму инфляционного таргетирования привели к существенному снижению зависимости внутренних экономических параметров от колебаний внешнеэкономической конъюнктуры.

Кроме того, в настоящий момент структурные пропорции экономики выгодно отличают Россию от многих стран развивающегося и развитого блока, а структура роста экономики стала более здоровой – она не ведет (как прежде) к накоплению дисбалансов и уязвимости от внешней конъюнктуры, а, напротив, усилена *ростом конкурентоспособности и укреплением надежности финансового сектора*:

- **Снижение нефтяной зависимости** – недуга, преследовавшего отечественную экономику на протяжении всей истории современной России и позднего СССР. Несмотря на подвижность нефтяной конъюнктуры, внутренние экономические условия (курс, инфляция, процентные ставки, рост ВВП и благосостояния граждан) стабильны и предсказуемы, в то время как экономика способна динамично развиваться не полагаясь на конъюнктурную ренту.
- **Повышение конкурентоспособности и рентабельности отечественной промышленности.** Экспорт нефтегазового сектора в реальном выражении в период 2016-2017 гг. в среднем превышал 8,0% в год, в то время как местные производители выигрывали конкуренцию и за отечественный рынок сбыта. Операционная прибыль нефтегазового сектора за последние 3 года увеличилась более чем на 2,5 п.п. ВВП в год (до 8,8% ВВП), а рентабельность нефтегазовой промышленности и сельского хозяйства выросла более чем на 3 п.п. (до 13,2%).

- **Устойчивая структура источников капитала.** Кардинально сократилась зависимость от ненадежных источников внешнего долгового капитала: внешний долг корпоративного сектора сокращается на 1% ВВП в год, а 4-6 лет назад экономика полагалась на его ежегодное привлечение в объеме 2-3% ВВП в год. В то же время из экономики практически перестал утекать капитал через «серые» схемы, а 4-6 лет назад экономика ежегодно теряла по этому каналу до 2% ВВП в год.
- **Оздоровление финансовой системы.** В последние годы произошло существенное снижение долговой нагрузки нефинансового сектора и оздоровление структуры финансового сегмента, свидетельствуя о лучшей готовности экономики к трансформации сбережений в здоровые (эффективные) инвестиции. Раньше даже умеренные темпы роста экономики (2013 год – 1,8%; 2014 год – 0,7%) были во многом обеспечены быстрым и нездоровым ростом кредита (обнажившиеся проблемы с качеством активов банков тому свидетельство) – сейчас качественный (хоть и небыстрый) рост кредита генерирует больший вклад в развитие экономики.

Это создает прочный фундамент, на котором должен стоять каркас современной, эффективной, конкурентоспособной экономики. Для укрепления этого каркаса необходимо преодолеть структурные ограничения, связанные среди прочего с искажениями конкурентного ландшафта и стимулов к инвестициям, демографическими тенденциями и качеством институтов развития человеческого капитала, доступом к современной инфраструктуре.

2.3. ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ ПРОГНОЗА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов разработаны на основании базового варианта сценария социально-экономического развития Российской Федерации (далее - базовый сценарий).

Базовый сценарий отражает уточненные приоритеты социально-экономического развития Российской Федерации, предусмотренные посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года.

Среди основных предпосылок базового сценария относительно внешнеэкономических условий:

- сохранение темпов роста мировой экономики вблизи 3,5%, сдерживаемое эскалацией торговых войн;
- отток капитала с развивающихся рынков на фоне ужесточения процентной политики крупнейшими центральными банками;
- сохранение ограничительных мер, принятых иностранными государствами в отношении Российской Федерации, на протяжении всего прогнозного периода.

В отношении цен на энергоносители предполагается поступательное снижение стоимости нефти марки «Юралс». Быстрый рост мирового спроса на нефть, резкий рост геополитической премии в цене на фоне усиления политических и торговых конфликтов будут поддерживать высокие цены на нефть на протяжении всего 2018 года (согласно

базовому варианту прогноза цена на нефть составит 69,6 долл. США за баррель). Однако, начиная с 2019 года, на фоне договоренности ОПЕК+ об увеличении нефтедобычи, ослабления ограничивающих факторов для повышения добычи нефти в США и учитывая «неравновесный» уровень текущих высоких цен, стоимость нефти марки «Юралс» будет постепенно снижаться, опустившись до 57,9 долл. США за баррель к 2021 году.

Влияние повышения НДС на инфляцию оценивается в районе 1,3 процентного пункта. Согласно базовому варианту прогноза, частичный эффект от повышения НДС проявится уже в 2018 году, за счет роста инфляционных ожиданий. Однако основной вклад изменения ставки налога в рост цен будет зафиксирован в 2019 году. С учетом проведения Банком России денежно-кредитной политики, направленной на стабилизацию инфляции и сдерживание роста инфляционных ожиданий, инфляция на конец 2019 г. составит 4,3% г/г, что в целом является незначительным отклонением от целевого ориентира Банка России. По мере выхода из базы расчета вклада от повышения НДС инфляция, вероятно, опустится ниже 4% и впоследствии стабилизируется на целевом уровне (4%).

По итогам 2019 года темп роста ВВП прогнозируется на уровне 1,3%. Замедление темпов экономического роста будет связано как с умеренным замедлением инвестиционной активности, так и снижением темпов роста потребительского спроса. Ожидается замедление реальных темпов роста заработных плат в первую очередь из-за формирования высокой базы сравнения в 2018 году (в результате доведения до целевого уровня оплаты труда работников социальной сферы, а также доведения размера МРОТ до прожиточного минимума). Кроме того, в 2019 г. индексация прочим категориям работников бюджетной сферы будет проведена с 1 октября (а не с 1 января как в текущем году). Отсутствие значимого давления на заработные платы со стороны бюджетного сектора обусловит сближение темпов роста реальных заработных плат в частном секторе с темпом роста производительности труда. С другой стороны, на реальных темпах роста заработной платы, так же как и на их покупательной способности, негативно скажется ускорение инфляции. В результате темп роста реальных заработных плат снизится с ожидаемых 6,9 % в текущем году до 1,4% в 2019 году, а реальный темп роста расходов на конечное потребление с 2,6 % г/г в текущем году до 1,6 % г/г в 2019 году.

Однако уже в 2020 году экономика адаптируется к новым условиям. Выходу российской экономики на траекторию более высоких темпов роста будет способствовать как перераспределение расходов федерального бюджета в пользу инвестиционных и реализация проектов инфраструктурного строительства с привлечением средств частных инвесторов, так и создание условий для роста инвестиционной активности частного сектора. Второе будет достигаться с помощью обеспечения стабильных и необременительных условий для бизнеса (что предполагает стабильные налоговые условия, предсказуемое тарифное регулирование, снижение уголовно-процессуальных рисков предпринимательской деятельности), а также развитие конкуренции и снижение доли государства в экономике. Кроме того, комплекс мер макроэкономической политики будет включать мероприятия, направленные на создание источников долгосрочных сбережений в экономике (добровольная накопительная пенсионная система, расширение линейки инструментов сбережения населения), а также внедрения элементов стимулирующего банковского регулирования.

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

Показатель	2018	2019	2020	2021
Цена на нефть марки «Юралс», долл. США за баррель	69,6	63,4	59,7	57,9
Курс рубля к доллару США среднегодовой, руб. за долл. США	61,7	63,9	63,8	64,0
Темп роста ВВП (% к предыдущему году)	1,8	1,3	2,0	3,1
Индекс потребительских цен (на конец года)	3,4	4,3	3,8	4,0
Реальные располагаемые денежные доходы населения (% к предыдущему году)	3,4	1,0	1,7	2,2
Экспорт товаров, млрд долл. США	439,4	437,0	435,1	444,5
Импорт товаров, млрд долл. США	257,7	271,7	289,3	308,7

3. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ БЮДЖЕТНОЙ, НАЛОГОВОЙ И ТАМОЖЕННО-ТАРИФНОЙ ПОЛИТИКИ НА 2019-2021

Президентом России были поставлены **национальные цели развития** на ближайшие 6 лет практически во всех сферах общественной жизни – повышение качества жизни и благосостояния граждан, снижение бедности и неравенства, повышение качества и доступности здравоохранения и образования, создание современной инфраструктуры.

Достижение этих амбициозных целей возможно только на надежной и крепкой основе **устойчивого ускорения экономического роста**.

3.1. РАСШИРЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛА ЭКОНОМИКИ

Расширение производственного потенциала российской экономики требует дополнительных инвестиций в основной капитал. Вместе с тем, по итогам 2015-2017 годов объем инвестиций в основной капитал составил порядка 20,5% ВВП, что по оценкам, основанным на анализе динамики экономик широкого спектра стран за период с 1980 по 2015 годы (см. вставку), может обеспечить долгосрочные темпы роста ВВП на одного работающего в размере, не превышающем 1,5-2,0% в год.

Инвестиционная активность сдерживается в силу факторов ограничивающих, как (1) **желание инвестировать**: соотношение доходность/риски, так и (2) **возможность инвестировать**: наличие ресурсов (капитал, труд, технологии) и уровень конкуренции (барьеры на вход/выход, неформальный сектор). Кроме того, в связи с тем, что в структуре капиталовложений (3) **высока доля неэффективных инвестиций** – то есть инвестиционных проектов с низкой или отрицательной рентабельностью – приведенная выше оценка долгосрочных темпов роста ВВП на одного работника может оказаться завышенной.

Модель потенциального роста

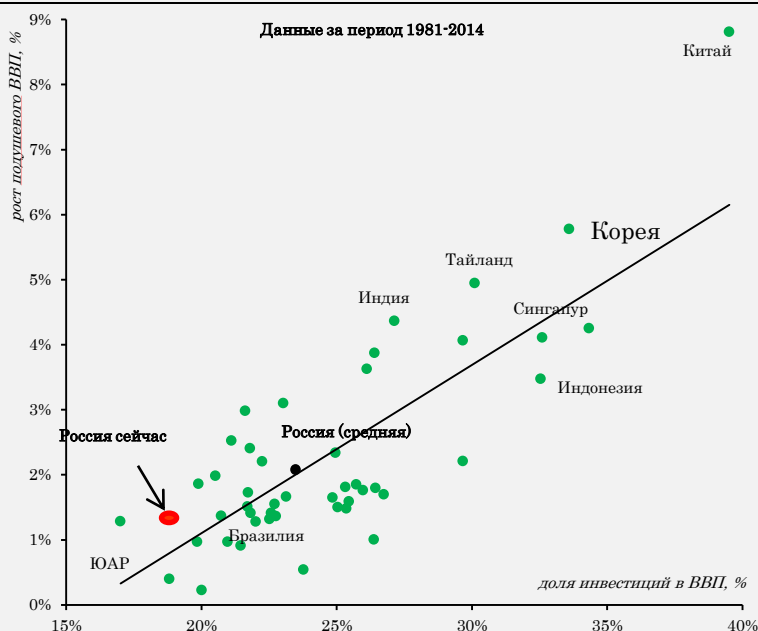
Современные теоретические модели долгосрочного экономического роста рассматривают значительное количество факторов: от накопительных эффектов освоения подходов к производству до институциональных и культурных факторов вроде ассиметричной информации и уровня доверия.

В целях индикативного определения потенциала отечественной экономики 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 1980-2015 гг..

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 к оценке 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

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.

вестиционной активности в соответствии с Посланием Президента Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. Правительством разработан план мероприятий, направленных на ускорение темпов роста инвестиций в основной капитал и повышение до 25% их доли в ВВП. При этом в части бюджетной политики стимулирование инвестиций должно включать меры по трем ключевым направлениям:

I. Системные меры, в том числе:

- **Формирование стабильных налоговых условий.** Ключевая цель в части предлагаемых изменений налогообложения нефтегазового сектора – зафиксировать налоговые условия для делового сообщества на ближайшие 6 лет, предусмотрев при этом такую донстройку налоговой системы, которая способствовала бы реализации национальных целей развития, поставленных Президентом Российской Федерации.
- Учитывая высокое искажающее влияние и болезненность (для бизнеса) налогов на труд, представляется, что изменение структуры налоговой нагрузки, предполагающее

По
в
ы
ше
ни
е
ин
ве
ст
иц
ио
нн
ой
ак
ти
вн
ос
ти
В
цел
ях
пов
ыш
ени
я
ин

гарантию неувеличения текущего уровня страховых взносов с небольшим увеличением уровня косвенного налогообложения, соответствует логике такой донастройки.

- Соответственно повышена основная ставка НДС с 18% до 20% с фиксацией на постоянной основе ставки тарифа страховых взносов на уровне 30%. При этом в целях минимизации влияния повышения ставки НДС на социально-незащищенные группы людей, льготные ставки НДС на основные социально значимые товары и услуги сохранены.
- В качестве меры для обеспечения стабильных налоговых условий предлагается внести изменения в налоговое и бюджетное законодательство, предусматривающие, что ключевые изменения элементов налогообложения, ухудшающие положение налогоплательщиков или существенно изменяющие налоговые условия, опубликованные после 1 сентября, вступают в силу не ранее, чем через год.
- Стабильность и предсказуемость неналоговых (квази-налоговых) платежей. Помимо налоговых условий, также важна и предсказуемость таких элементов фискальной системы как неналоговые платежи. Основная задача – обеспечить предсказуемые условия ведения бизнеса, навести порядок в существующих и предотвратить бесконтрольное появление новых платежей. Данная задача будет решаться поэтапно. На первом этапе по тем из них, которые обладают признаками налогов или сборов, предполагается регулирование в рамках налогового законодательства. В дальнейшем предполагается выработать подходы к регулированию остальных платежей по результатам их инвентаризации и анализа.
- Создание целостной системы управления средствами Фонда национального благосостояния. Такая система должна как предусматривать механизм минимизации бюджетных рисков посредством обеспечения минимального объема средств в форме ликвидных резервных активов, необходимого для покрытия в бюджетном цикле выпадающих доходов федерального бюджета в случае реализации масштабного внешнего стресса, так и содействовать увеличению доходности управления средствами Фонда при безусловном сохранении действенности механизма «бюджетных правил» в части обеспечения стабильности и предсказуемости экономических и финансовых условий вне зависимости от конъюнктуры рынка энергоносителей.
- Завершение кодификации бюджетного законодательства. В 2019 году предстоит принять новую редакцию Бюджетного кодекса Российской Федерации, призванную закрепить результаты проведенных бюджетных реформ и консолидировать в единую систему нормы всех принятых за последние годы федеральных законов, регулирующих бюджетные правоотношения.

II. Стимулирующие налоговые и финансовые меры, в том числе:

- Налоговые меры.

Стимулом для инвестиций в рамках изменений параметров налоговой системы призвана стать отмена сложного и дестимулирующего ускоренное внедрение и развитие технологий отечественной промышленности налога на движимое имущество.

В целях стимулирования экспорта обеспечено ускорение возмещения НДС экспортерам путём снижения пороговых значений сумм, уплаченных предприятием за три предшествующих года налогов с 7 до 2 млрд рублей.

Совершенствование регулирования инвестиционного налогового вычета по налогу на прибыль организаций, в том числе: (1) снятие ограничений на его применение участниками КГН; (2) расширение сферы его применения в части компенсации затрат налогоплательщиков, осуществляющих строительство объектов коммунальной, транспортной и социальной инфраструктур в рамках договора о комплексном освоении территории.

В целях обеспечения конкурентоспособности территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР), расположенных в Дальневосточном федеральном округе (ДФО) и свободного порта Владивосток (СПВ) по отношению к территориям, расположенным в странах Азиатско-Тихоокеанского региона, и улучшения инвестиционного климата установлены пониженные тарифы страховых взносов резидентам ТОСЭР в ДФО и резидентам СПВ, получившим соответствующий статус и открывшим новые производства до 31 декабря 2025 г., установив минимальный объем инвестиций, осуществляемых такими резидентами.

- Финансовые меры.

Формирование долгосрочных источников финансовых ресурсов путем создания надежной системы пенсионных накоплений на основе накопительного пенсионного плана индивидуального пенсионного капитала и развития инструментов страхования жизни.

III. Отраслевые меры, в том числе:

- Развитие инфраструктуры. В том числе для этих целей сформирован в структуре федерального бюджета Фонд развития в размере до 3,5 трлн рублей на период 2019-2024 гг за счет дополнительных государственных заимствований. При этом размер Фонда развития с одной стороны сбалансирован с точки зрения влияния на устойчивость государственных финансов и доступность кредитных ресурсов для частного сектора, а с другой стороны при надлежащем управлении достаточен для реализации серьезного рывка в доступности и качестве инфраструктуры.

Умеренное увеличение государственных заимствований в целях финансирования капитальных вложений при этом соответствует принципам долгосрочной устойчивости и сбалансированности бюджета, так как долг привлекается на создание новых активов и расширение потенциала экономики, а не на текущее потребление (так называемое «золотое правило»). Для финансирования за счет ассигнований Фонда развития должны отбираться проекты, способствующие переходу экономики на качественно иные темпы развития, существенно улучшающие качество жизни населения (проекты в сфере развития городской и цифровой инфраструктуры, межрегиональной связанности и др.).

Увеличение бюджетного финансирования также должно позволить придать дополнительный импульс вовлечению частных инвесторов в инфраструктурные проекты. В настоящее время разрабатывается пакет поправок в законодательство о государственно-частном партнерстве с целью обеспечения соинвестирования частных средств в кратном объеме.

- Налог на дополнительный доход в нефтяной отрасли. В целях стимулирования разработки новых месторождений и рационального недропользования предусматривается введение с 1 января 2019 года нового режима налогообложения для нефтяного сектора – налог на дополнительный доход при добыче углеводородного сырья (далее – НДД), который будет осуществляться в тестовом режиме на отдельных участках недр, расположенных как в традиционных, так и новых регионах нефтедобычи.

Режим НДД предполагает снижение суммарной величины налогов, зависящих от валовых показателей, то есть НДС и вывозной таможенной пошлины на нефть, и введение налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья, величина которого зависит от величины расчетного денежного потока от деятельности по разработке отдельного участка недр с учетом сложившихся на мировых рынках цен на углеводородное сырье нефть и фактически понесенных и оплаченных капитальных и операционных затрат на его добычу.

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.

При этом ожидается, что общий объем нефти, добываемой с применением системы налогообложения в виде НДД, к 2024 году составит порядка 5 процентов от общей нефтедобычи в России.

В зависимости от результатов по внедрению НДД на пилотных проектах будет приниматься решение о корректировке и расширении периметра его применения.

- Завершение нефтегазового налогового маневра. Маневром предусматривается равномерное – на протяжении 5 лет, начиная с 1 января 2019 г., - снижение экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты, с равнозначным повышением ставки НДС и введением объективных критериев для НПЗ, которым будет оказана финансовая поддержка через механизм представления отрицательного акциза.

Основная задача изменений - постепенный переход к исключительно рентному налогообложению и перевод неявных субсидий в явные с настройкой механизмов повышения их эффективности. При этом это позволит обеспечить: (1) модернизацию нефтеперерабатывающего сектора и обеспечение внутреннего рынка высококачественными нефтепродуктами; (2) гладкий (постепенный в течение 6 лет) переход к единому топливному рынку на территории ЕАЭС.

Кроме того, в формулу отрицательного акциза на нефть введена демпфирующая компонента, которая в автоматическом режиме позволяет регулировать уровень налоговой нагрузки при реализации нефтепродуктов на внутреннем рынке. Это позволит: (1) сгладить волатильность цен на внутреннем рынке на долгосрочную перспективу, и (2) повысить сниженные в 2018 году ставки акциза на бензин и дизельное топливо до уровня, обеспечивающего отсутствие потерь региональных дорожных фондов.

Справедливая конкурентная среда и сокращение теневого сектора

В 2019-2021 гг. планируется продолжить реализацию комплекса мер по улучшению администрирования доходов бюджетной системы, в том числе за счет дальнейшей цифровизации налогового администрирования и интеграции всех источников информации и потоков данных в единое информационное пространство с последующей автоматизацией ее анализа на основе внедрения современных технологий обработки больших массивов.

При этом особое внимание будет уделено повышению *собираемости налога на доходы физических лиц и страховых взносов*, а также *созданию единой информационной среды налоговых и таможенных органов* включая единый механизм сквозного контроля на всех этапах оборота импортных товаров, подлежащих прослеживаемости. Особенностью системы прослеживаемости будет являться полностью электронный документооборот счетов-фактур и универсального передаточного документа между уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по созданию, внедрению и сопровождению национальной системы прослеживаемости, и налогоплательщиками, в том числе применяющими специальные режимы налогообложения, при продаже импортных товаров.

Дальнейшая цифровизация администрирования с одной стороны станет одним из наиболее эффективных инструментов пресечения неформальных практик, а с другой стороны позволит существенно упростить и облегчить взаимодействие между государством и добросовестными налогоплательщиками. В том числе указанные меры будут содействовать решению задачи по оптимизации форм налоговой отчетности.

Кроме того, будет продолжена реализация плана по *противодействию размыванию налоговой базы и выводу прибыли из-под налогообложения* (План BEPS) и обеспечению перехода к автоматическому обмену налоговой информацией. Реализация Плана BEPS направлена на повышение транспарентности деятельности налогоплательщиков, обеспечение открытости и конкурентоспособности российской налоговой системы с тем, чтобы в максимальной степени отвечать на новые вызовы, связанные с размыванием налогооблагаемой базы или уклонением от уплаты налогов.

Будет также продолжена работа по переходу к *налогообложению объектов недвижимого имущества физических лиц исходя из их кадастровой стоимости*. При этом в целях исключения резких изменений налоговой нагрузки на граждан по налогу на имущество физических лиц установлен коэффициент, ограничивающий ежегодное увеличение суммы налога на имущество физических лиц, исчисляемый на основании кадастровой стоимости, не более чем на 10 процентов по сравнению с предыдущим годом на территориях тех регионов, в которых исчисление налога осуществляется с коэффициентом 0,6.

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

- Для обеспечения благоприятных условий деятельности малого бизнеса будет разработан новый специальный налоговый режим – система налогообложения в виде налога на профессиональный доход, апробацию которого планируется провести с 2019 года в пилотных субъектах Российской Федерации.

- Продление моратория на функционирование института КГН (с ограничением срока действия такого института) и отмена внутрirosсийского контроля за трансфертным ценообразованием при его сохранении только в случае повышенных рисков ущерба для бюджетной системы, в особенности для бюджетов субъектов Российской Федерации. Это позволит существенно снизить административную нагрузку на бизнес.
- Снижение размера государственной пошлины «до нуля» при подаче заявления о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в форме электронного документа («старт за ноль») в целях сокращения затрат организаций и физических лиц, связанных с открытием бизнеса, а также стимулирования использования электронных сервисов.
- Отмена обязанности представления налоговой декларации налогоплательщиками, применяющими УСН с объектом налогообложения в виде доходов и использующими контрольно-кассовую технику, обеспечивающую передачу фискальных данных в налоговые органы в режиме «он-лайн».
- Предоставление физическим лицам права по уплате платежей, регулируемых Налоговым кодексом, через МФЦ.

Стратегическая приоритизация расходов бюджета

Необходимость реализации амбициозных целей развития страны, поставленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» на ближайшие 6 лет, требует обновления подходов к реализации государственной политики.

Основным инструментом реализации указанных целей должны стать национальные проекты (программы) (далее – национальные проекты), формируемые с учетом накопленного опыта организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации и федеральных органах исполнительной власти.

Значимость национальных целей развития с точки зрения бюджетной политики подчеркивается тем фактом, что для достижения указанных целей, включая ускорение темпов роста экономики на уровне не ниже мировых, обеспечение роста реальных доходов населения и снижения бедности, обеспечение роста пенсий выше уровня инфляции, повышение качества и доступности здравоохранения и образования, создание современной комфортной инфраструктуры, при формировании проекта федерального бюджета бюджетные ассигнования на реализацию национальных проектов предусмотрены в приоритетном порядке.

При этом за счет уточнения подходов к бюджетной классификации обеспечено обособление бюджетных ассигнований на реализацию национальных проектов: для каждого национального проекта введено уникальное буквенное обозначение, которое присутствует в коде соответствующих федеральных проектов как структурных элементов государственных программ. Тем самым гарантируется полная прозрачность и возможность контроля использования бюджетных средств на реализацию национальных проектов.

Параметры финансового обеспечения национальных проектов (проект федерального бюджета на 2019 – 2021 годы)

млрд. рублей

Наименование	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2019-2024
ВСЕГО	1 685,5	1 862,7	2 084,8	2 512,5	2 452,8	2 341,3	13 032,0
Демография	512,0	522,2	528,8	474,5	451,6	417,8	2 906,8
Здравоохранение	159,8	299,1	238,8	256,1	172,2	210,5	1 336,5
Образование	103,2	117,6	127,7	116,6	116,1	120,4	701,4
Жилье и городская среда	105,3	105,3	108,4	172,8	172,4	212,0	876,2
Экология	49,6	77,8	113,7	136,8	143,0	114,6	635,7
Безопасные и качественные автомобильные дороги	129,7	104,3	137,4	23,9	23,2	22,5	440,9
Производительность труда и поддержка занятости	7,1	6,9	6,9	7,4	7,1	8,3	43,7
Наука	35,2	41,4	53,5	80,4	97,9	91,4	399,7
Цифровая экономика Российской Федерации	107,9	128,7	177,9	258,3	217,0	218,9	1 108,7
Культура	12,7	13,6	16,7	19,9	21,0	16,1	100,0
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	57,3	32,5	46,8	94,9	91,4	72,6	395,4
Международная кооперация и экспорт	82,5	70,4	119,6	186,3	229,8	202,2	890,9
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	323,2	343,0	408,6	684,7	710,2	634,1	3 103,8

БЛОК – ЭКОНОМИКА РАЗВИТИЯ

Цифровая экономика Российской Федерации

Актуальность. Несмотря на расширение применения цифровых технологий и растущее число граждан, обладающих цифровыми навыками, в России сохраняются значительное цифровое неравенство, недостаточный уровень профессиональной подготовки кадров в сфере цифровых технологий, а образовательные программы не в полной мере соответствуют нуждам цифровой экономики. Развитие цифровой инфраструктуры и компетенций трудовых кадров в области цифровой экономики должны стать одним из ключевых факторов устойчивого экономического развития страны. Одновременно в условиях роста количества киберпреступлений должны быть обеспечены устойчивость и безопасность функционирования российской цифровой инфраструктуры.

Цели. Национальный проект «Цифровая экономика Российской Федерации» направлен на обеспечение трехкратного повышения внутренних затрат на развитие цифровой экономики за счет всех источников; создание устойчивой и безопасной информационно-

телекоммуникационной инфраструктуры высокоскоростной передачи, обработки и хранения больших объемов данных, доступной для всех организаций и домохозяйств; использование преимущественно отечественного программного обеспечения государственными органами, органами местного самоуправления и организациями.

Мероприятия. Реализация национального проекта включает мероприятия по следующим направлениям: нормативное регулирование цифровой среды, кадры цифровой экономики, цифровые технологии, информационная инфраструктура, информационная безопасность и цифровое государственное управление.

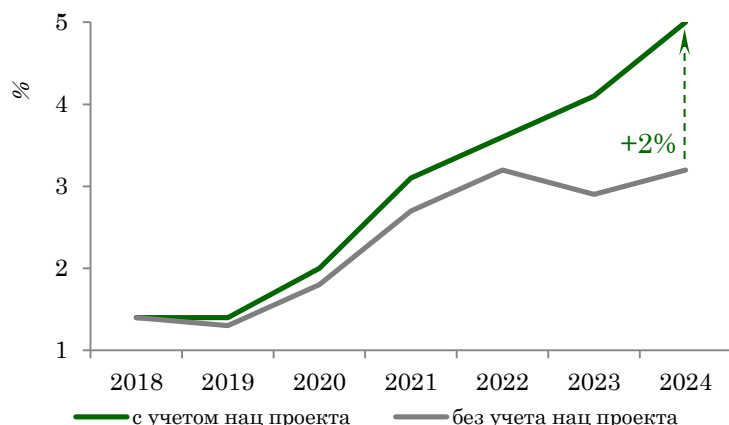
Ключевыми мерами, направленными на достижение целей национального проекта станут: (1) создание системы правового регулирования цифровой экономики; (2) создание глобальной конкурентоспособной инфраструктуры передачи, обработки и хранения данных преимущественно на основе отечественных разработок; (3) обеспечение подготовки высококвалифицированных кадров для цифровой экономики; (4) обеспечение информационной безопасности на основе отечественных разработок при передаче, обработке и хранении данных, гарантирующей защиту интересов личности, бизнеса и государства; (5) создание сквозных цифровых технологий преимущественно на основе отечественных разработок; (6) внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг; (7) преобразование приоритетных отраслей экономики и социальной сферы; (8) создание комплексной системы финансирования проектов по разработке и (или) внедрению цифровых технологий и платформенных решений; (9) разработка и внедрение национального механизма осуществления согласованной политики государств - членов Евразийского экономического союза при реализации планов в области развития цифровой экономики.

Производительность труда и поддержка занятости

Актуальность. В условиях негативной динамики численности трудовых ресурсов повышение производительности труда должно стать ключевым фактором ускорения потенциальных темпов роста экономики. При этом наблюдаемое серьезное (близкое к двукратному) отставание в уровне производительности от ведущих стран, на фоне значительной дисперсии этого показателя как между отраслями, так отдельными фирмами внутри конкретных секторов экономики, создает возможности обеспечения устойчивого роста производительности как за счет перераспределения ресурсов между более производительными отраслями и организациями, так и за счет наращивания внутренних ресурсов предприятий, таких как расширение инновационного потенциала, повышение капиталоемкости производства, заимствование передовых технологий, повышение управленческих компетенций и квалификации сотрудников.

Цели. Национальный проект «Производительность труда и поддержка занятости» направлен на обеспечение роста производительности труда на средних и крупных предприятиях базовых несырьевых отраслей экономики не ниже 5 процентов в год. К участию в проекте предполагается привлечь не менее 10 тыс. средних и крупных предприятий во всех субъектах Российской Федерации.

Рост производительности труда



Источник: расчеты Минэкономразвития России

Мероприятия. Реализация национального проекта основывается на успешном тиражировании подходов, отработанных в пилотном режиме в 2017-2018 гг. в рамках реализации приоритетной программы «Повышение производительности труда и поддержка занятости», и предполагает тесное взаимодействие с субъектами Российской Федерации.

Ключевыми мерами, направленными на достижение целей национального проекта станут: (1) стимулирование предприятий к повышению производительности; (2) снижение административно-регуляторных барьеров (издержек) для повышения производительности; (3) обучение управленческого звена регионов и предприятий; (4) международное взаимодействие; (5) методологическое сопровождение по созданию региональных программ и повышению производительности; (6) вовлечение в участие компаний-партнеров, а также создание новых форматов взаимодействия с бизнесом; (7) создание новых форматов поддержки предприятий в целях выхода на новые рынки и участия в пилотных проектах по цифровой трансформации.

Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы

Актуальность. Малое и среднее предпринимательство является ключевым драйвером развития новой экономики, в центре которой находятся стартапы и динамично развивающиеся малые технологические компании. Барьерами на пути становления в России среды, комфортной для развития малого и среднего бизнеса являются: (1) отсутствие положительного образа предпринимателя; (2) низкая активность вовлечения людей в предпринимательскую деятельность. На решение указанных проблем направлена реализация национального проекта.

Цели. Проект предусматривает увеличение численности занятых в сфере малого и среднего предпринимательства (МСП), включая индивидуальных предпринимателей, до 25 млн. человек.

Мероприятия. Решение задач, на достижение которых направлен национальный проект, осуществляется путем реализации следующих мероприятий: (1) улучшение условий ведения предпринимательской деятельности, включая упрощение налоговой отчетности для

предпринимателей, применяющих контрольно-кассовую технику; (2) создание цифровой платформы, ориентированной на поддержку производственной и сбытовой деятельности субъектов МСП; (3) совершенствование системы закупок, осуществляемых крупнейшими заказчиками у субъектов МСП; (4) упрощение доступа к льготному финансированию; (5) создание системы акселерации субъектов малого и среднего предпринимательства; (6) модернизация системы поддержки экспортеров, являющихся субъектами малого и среднего предпринимательства; (7) создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации; (8) обеспечение благоприятных условий осуществления деятельности самозанятыми гражданами посредством создания нового режима налогообложения.

Международная кооперация и экспорт

Актуальность. Внешнеторговый баланс России традиционно находится в положительной зоне. Положительное сальдо наблюдалось даже в моменты кризисного падения цен на сырьевые товары. В то же время структура российского экспорта остается недиверсифицированной – более 60% в нем составляют энергоносители. Действующая система внешнеэкономических институтов не обеспечивает в должной мере ни эффективной защиты внутренних рынков, ни поддержания конкурентоспособности российских товаров за рубежом. Низкая диверсификация экспорта товаров несет риски значительных колебаний курса национальной валюты, повышает зависимость внутренних макроэкономических параметров от внешних условий, внешнеторговые операции перестают быть источником экономического роста и превращаются в фактор его сдерживания.

Цели. Национальный проект «Международная кооперация и экспорт» направлен на формирование в обрабатывающей промышленности, сельском хозяйстве, сфере услуг глобальных конкурентоспособных несырьевых секторов, общая доля экспорта товаров (работ, услуг) которых составит не менее 20 процентов валового внутреннего продукта страны, достижение объема экспорта (в стоимостном выражении) несырьевых неэнергетических товаров в размере 250 млрд. долларов США в год, а также формирование эффективной системы разделения труда и производственной кооперации в рамках Евразийского экономического союза в целях увеличения объема торговли между государствами - членами Союза не менее чем в полтора раза и обеспечения роста объема накопленных взаимных инвестиций в полтора раза.

Мероприятия. Ключевыми мероприятиями, направленными на достижение целей национального проекта станут: (1) ориентация промышленной, аграрной и торговой политики на международную кооперацию и внешние рынки; (2) сокращение административных процедур и барьеров в сфере международной торговли; (3) организация (к 2021 году) взаимодействия субъектов международной торговли с контролирующими органами по принципу «одного окна»; (4) завершение создания гибкой линейки финансовых инструментов поддержки экспорта (к 2021 году); (5) устранение логистических ограничений при экспорте товаров с использованием железнодорожного, автомобильного и морского транспорта; (6) создание единой системы институтов продвижения экспорта, предусматривающей модернизацию торговых представительств Российской Федерации за рубежом; (7) завершение формирования в рамках Евразийского экономического союза общих рынков товаров, услуг, капитала и рабочей силы.

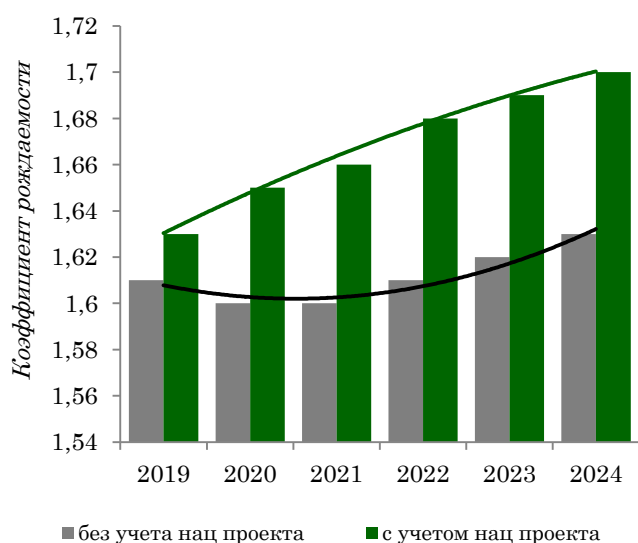
II БЛОК – ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ КАПИТАЛ

Демография

Актуальность. С 2016 года в связи с неблагоприятными демографическими процессами, происходившими в 90-х годах, прекратился рост рождаемости, а темпы снижения смертности оказались недостаточными для обеспечения естественного прироста населения.

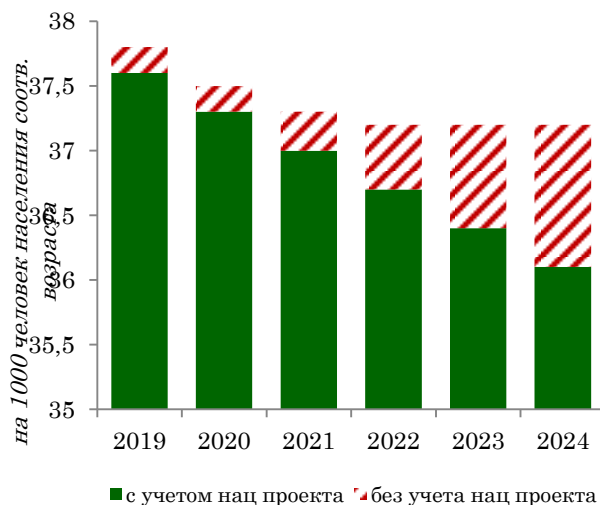
Цели. Национальный проект «Демография» направлен на увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни до 67 лет; суммарного коэффициента рождаемости до 1,7; доли граждан, ведущих здоровый образ жизни; а также увеличение до 55 процентов доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом.

Суммарный коэффициент рождаемости



Источник: расчеты Минздрава России

Смертность населения старше трудоспособного возраста (на 1000 человек населения соответствующего возраста)



Источник: расчеты Минздрава России

Мероприятия. Проект предполагает создание к 2024 году благоприятных условий для жизнедеятельности семьи, рождения детей, минимизации последствий изменения материального положения граждан в связи с рождением детей, а также создание условий для активного долголетия, качественной жизни граждан пожилого возраста, создание мотивации к ведению гражданами здорового образа жизни.

Ключевыми мерами, направленными на достижение целей национального проекта станут: (1) внедрение механизма финансовой поддержки семей при рождении детей; (2) содействие

занятости женщин – обеспечение услугами дошкольного образования детей в возрасте до трех лет; (3) разработка и реализация программы системной поддержки и повышения качества жизни граждан старшего поколения; (4) формирование системы мотивации граждан к здоровому образу жизни; (5) создание для всех категорий и групп населения условий для занятий физической культурой и спортом.

Здравоохранение

Актуальность. Несмотря на достигнутое за последнее десятилетие улучшение основных показателей здоровья в отрасли сохраняется ряд системных проблем, в том числе связанных с недостаточной доступностью первичной медико-санитарной помощи, особенно в сельских территориях и труднодоступных районах. На значительной территории страны отсутствует современная инфраструктура оказания медицинской помощи детям, сохраняется высокая заболеваемость и смертность от онкологических, сердечно-сосудистых заболеваний, обусловленная недостаточным уровнем диагностики и поздней выявляемостью. В учреждениях здравоохранения сохраняется серьезный кадровый дефицит. Россия отстает от многих зарубежных стран по внедрению электронных цифровых сервисов в сферу здравоохранения и уровню подготовки медицинских специалистов.

Цели. Национальный проект «Здравоохранение» направлен на снижение показателей смертности населения; ликвидацию кадрового дефицита в медицинских организациях первичного звена; обеспечение охвата всех граждан профилактическими медицинскими осмотрами не реже одного раза в год; обеспечение оптимальной доступности для населения медицинских организаций; оптимизация работы медицинских организаций; увеличение объема экспорта медицинских услуг не менее чем в четыре раза по сравнению с 2017 годом.

Мероприятия. Проект предусматривает повышение доступности и качества первичной медико-санитарной медицинской помощи всем гражданам Российской Федерации, в том числе в малонаселенных и труднодоступных районах Российской Федерации, устранение кадрового дефицита медицинских работников, борьбу с сердечно-сосудистыми и онкологическими заболеваниями.

Ключевыми мерами, направленными на достижение целей национального проекта станут: (1) завершение формирования сети медицинских организаций первичного звена здравоохранения; (2) завершение формирования сети национальных медицинских исследовательских центров; (3) внедрение инновационных медицинских технологий; (4) обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами; (5) внедрение клинических рекомендаций и протоколов лечения; (6) разработка и реализация программ борьбы с онкологическими заболеваниями, сердечно-сосудистыми заболеваниями, развития детского здравоохранения; (7) формирование системы защиты прав пациентов; (8) совершенствование механизма экспорта медицинских услуг.

Образование

Актуальность. В условиях современных технологических вызовов ключевой задачей деятельности Правительства Российской Федерации в области образования является удовлетворение возрастающего спроса стратегически важных отраслей на высококвалифицированные кадры, обладающие высоким уровнем профессиональной компетенции по критически важным технико-технологическим направлениям, профессиям и

специальностям, а также формирование целостной системы воспроизводства кадров для научно-технологического развития страны.

Цели. Национальный проект «Образование» направлен на обеспечение глобальной конкурентоспособности российского образования, вхождение Российской Федерации в число 10 ведущих стран мира по качеству общего образования, расширение присутствия российских университетов в топ-500 глобальных рейтингов университетов, а также воспитание гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций.

Мероприятия. Ключевыми мерами, направленными на достижение целей национального проекта станут: (1) внедрение новых методов обучения и воспитания, образовательных технологий; (2) формирование эффективной системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи; (3) создание условий для раннего развития детей в возрасте до трех лет; (4) создание современной и безопасной цифровой образовательной среды; (5) создание условий для развития наставничества, поддержки общественных инициатив и проектов; (6) внедрение национальной системы профессионального роста педагогических работников, охватывающей не менее 50 процентов учителей общеобразовательных организаций.

Наука

Актуальность. В России наблюдается значительная дифференциация научных и образовательных организаций, концентрация исследовательского потенциала в отдельных регионах страны. Отмечается снижение общей численности исследователей, занятых научными исследованиями и разработками. Сохраняется проблема невосприимчивости экономики и общества к инновациям, что препятствует практическому применению результатов исследований и разработок (доля инновационной продукции в общем выпуске составляет всего 8-9 процентов; доля экспорта российской высокотехнологичной продукции в мировом объеме экспорта составляет около 0,4 процента).

Цели. Национальный проект «Наука» направлен на обеспечение присутствия Российской Федерации в числе пяти ведущих стран мира, осуществляющих научные исследования и разработки в областях, определяемых приоритетами научно-технологического развития; обеспечение привлекательности работы в Российской Федерации для российских и зарубежных ведущих ученых и молодых перспективных исследователей; опережающее увеличение внутренних затрат на научные исследования и разработки за счет всех источников по сравнению с ростом валового внутреннего продукта страны.

Мероприятия. Ключевыми мероприятиями, направленными на достижение целей национального проекта станут: (1) создание передовой инфраструктуры научных исследований и разработок, инновационной деятельности, включая создание и развитие сети уникальных научных установок класса "мегасайенс"; (2) обновление не менее 50 процентов приборной базы ведущих организаций, выполняющих научные исследования и разработки; (3) создание научных центров мирового уровня; (4) создание не менее 15 научно-образовательных центров мирового уровня на основе интеграции университетов и научных организаций и их кооперации с организациями, действующими в реальном секторе

экономики; (5) формирование целостной системы подготовки и профессионального роста научных и научно-педагогических кадров.

Культура

Актуальность. Наличие ряда нерешенных проблем в сфере культуры оказывает влияние, как на отдельно взятого человека с точки зрения сдерживания полноценного раскрытия человеческого потенциала, так и отдельных населенных пунктов, в которых имеется нехватка учреждений культуры и досуга. Устранение текущих дисбалансов будет не только способствовать развитию нравственно-духовных ценностей, но и обеспечивать вклад в полноценное пространственное развитие.

Цели. Национальный проект «Культура» направлен на увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры, а также числа обращений к цифровым ресурсам культуры в 5 раз.

Мероприятия. Проект предусматривает обеспечение качественно нового уровня развития инфраструктуры культуры, создание условий для реализации творческого потенциала нации, цифровизацию услуг и формирование информационного пространства в сфере культуры. Ключевыми задачами, на достижение которых будут направлены мероприятия национального проекта станут: (1) укрепление российской гражданской идентичности на основе духовно-нравственных и культурных ценностей народов Российской Федерации; (2) создание (реконструкция) культурно-образовательных и музейных комплексов; (3) продвижение талантливой молодежи в сфере музыкального искусства; (4) подготовки кадров для организаций культуры; (5) поддержка добровольческих движений, в том числе в сфере сохранения культурного наследия народов Российской Федерации.

III БЛОК – КОМФОРТНАЯ СРЕДА

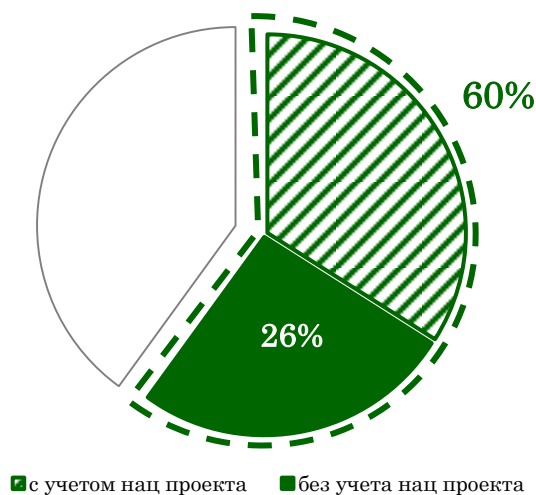
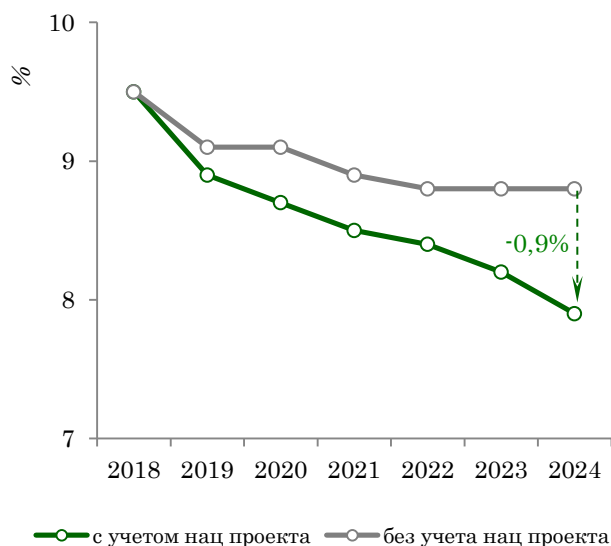
Жилье и городская среда

Актуальность. Основными предпосылками подготовки и реализации национального проекта «Жилье и городская среда» являются неудовлетворенный спрос населения на рынке жилья, обусловленный в том числе увеличением рисков на рынке и ухудшением финансовой устойчивости застройщиков. Средние и низкие значения индекса качества городской среды по Российской Федерации, большой объем непригодного жилищного фонда, связанного с количеством аварийных жилых домов препятствуют созданию комфортной городской среды, способствуют оттоку населения из населенных пунктов с неблагоприятными условиями проживания, ограничивают возможности полноценного пространственного развития.

Цели. Национальный проект «Жилье и городская среда» направлен на обеспечение доступным жильем семей со средним достатком; увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 млн. квадратных метров в год; повышение комфортности городской среды, повышение индекса качества городской среды на 30 процентов, сокращение в соответствии с этим индексом количества городов с неблагоприятной средой в два раза; создание механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды, увеличение доли граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды, до 30 процентов; сокращение непригодного для проживания жилищного фонда.

Средний уровень процентной ставки по ипотечному кредиту

Доля городов с благоприятной средой от общего количества городов к 2024 году



Источник: расчеты Минстроя России

Источник: расчеты Минстроя России

Мероприятия. Ключевыми мерами, направленными на достижение целей национального проекта станут: (1) совершенствование механизмов финансирования жилищного строительства; (2) модернизация строительной отрасли и повышение качества индустриального жилищного строительства; (3) реализация мероприятий по повышению доступности ипотечного жилищного кредитования для большинства российских семей; (4) создание механизмов развития комфортной городской среды, комплексного развития городов и других населенных пунктов; (5) создание механизмов переселения граждан из непригодного для проживания жилищного фонда.

Безопасные и качественные автомобильные дороги

Актуальность. В условиях, когда больше половины автомобильных дорог регионального значения не соответствует нормативным требованиям, дорожная сеть выступает не локомотивом экономического развития, а сдерживающим фактором к формированию полноценного инфраструктурного каркаса и транспортной связанности удаленных территорий. Данные факторы ограничивают темпы экономического роста.

Цели. Национальный проект направлен на увеличение доли автомобильных дорог регионального значения, соответствующих нормативным требованиям; снижение доли автомобильных дорог федерального и регионального значения, работающих в режиме перегрузки; снижение в 2 раза количества мест концентрации дорожно-транспортных происшествий, а также снижение смертности в результате дорожно-транспортных

происшествий в 3,5 раза по сравнению с 2017 годом с выходом на целевую траекторию нулевой смертности. В рамках проекта предусматривается постепенное доведение норматива отчислений от акцизов на горюче-смазочные материалы в бюджеты субъектов Российской Федерации до 100 процентов.

Мероприятия. В рамках национального проекта предусматривается реализация как федеральных, так и региональных проектов с учетом их тесной координации и полной интеграции. Программы дорожной деятельности, реализуемые в рамках национального проекта, предусматривают: (1) проведение дорожных работ в целях достижения целевых показателей и соблюдения технических требований к качеству дорожного покрытия; (2) дополнительные мероприятия по обеспечению безопасности пешеходов; (3) внедрение общедоступной информационной системы контроля за формированием и использованием средств дорожных фондов всех уровней; (4) внедрение автоматизированных и роботизированных технологий организации дорожного движения и контроля за соблюдением правил дорожного движения; (5) усиление ответственности водителей за нарушение правил дорожного движения.

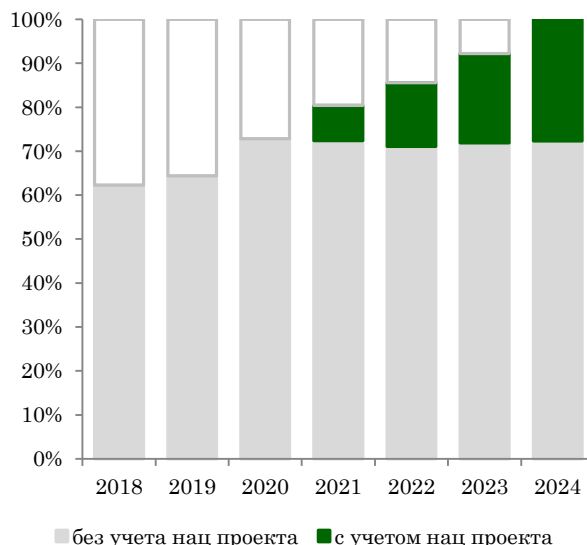
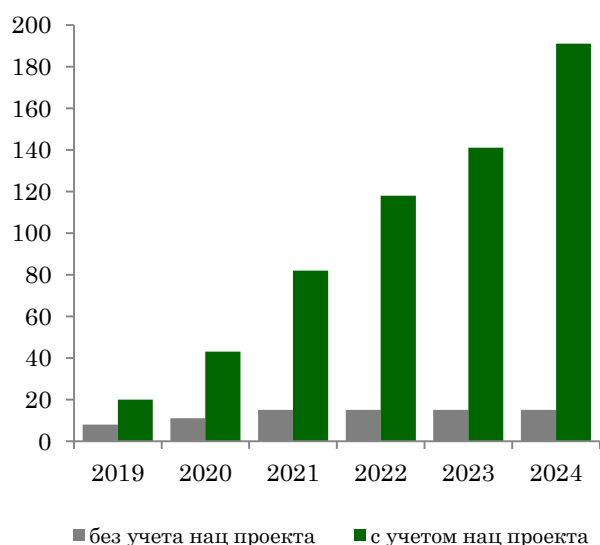
Экология

Актуальность. Высокий уровень загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах, низкое качество питьевой воды вносят значительный вклад в рост заболеваемости и смертности. Наличие несанкционированных свалок в границах городов способствует нарастанию социальной напряженности в обществе. В конечном счете, данные проблемы сокращают возможности развития человеческого потенциала. С другой стороны, удовлетворение растущих потребностей экономики страны требует рационального природопользования.

Цели. Национальный проект «Экология» направлен на эффективное обращение с отходами производства и потребления, кардинальное снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах, повышение качества питьевой воды для населения, экологическое оздоровление водных объектов и сохранение биологического разнообразия.

Ликвидация выявленных на 1 января 2018 года несанкционированных свалок в границах городов, шт (нарастающий итог)

Отношение площади лесовосстановления и лесоразведения к площади вырубленных и погибших лесных насаждений, %



Источник: расчеты Минприроды России

Источник: расчеты Минприроды России

Мероприятия. Ключевыми мерами, направленными на достижение целей национального проекта станут: (1) формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами, (2) создание условий для вторичной переработки всех запрещенных к захоронению отходов производства и потребления; (3) создание и эффективное функционирование во всех субъектах Российской Федерации системы общественного контроля, направленной на выявление и ликвидацию несанкционированных свалок; (4) создание современной инфраструктуры, обеспечивающей безопасное обращение с отходами I и II классов опасности, и ликвидация наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда; (5) реализация комплексных планов мероприятий по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в крупных промышленных центрах; (6) применение всеми объектами, оказывающими значительное негативное воздействие на окружающую среду, системы экологического регулирования, основанной на использовании наилучших доступных технологий; (7) повышение качества питьевой воды посредством модернизации систем водоснабжения с использованием перспективных технологий водоподготовки; (8) экологическая реабилитация водных объектов; (9) мероприятия по сохранению уникальных водных объектов; (10) мероприятия, направленные на сохранение биологического разнообразия.

Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры

Актуальность. Согласно исследованию Всемирного Экономического Форума (WEF) по такому показателю как качество инфраструктуры Россия занимает лишь 74 место, в том

числе по качеству дорог – 114 место, по качеству железнодорожной и портовой инфраструктуры – 23 и 66 места соответственно. Длина высокоскоростных магистралей на 1 млн. человек в России составляет 5 км, в Германии – 38 км, в Китае – 16 км, в Турции – 9 км. Одной из причин существенной недоинвестированности инфраструктурных проектов является низкий уровень привлечения инвесторов и неразвитость механизма частно-государственного партнерства.

Цели. Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры направлен на развитие транспортных коридоров «Запад – Восток» и «Север – Юг» для перевозки грузов, повышение уровня экономической связанности территории Российской Федерации посредством расширения и модернизации железнодорожной, авиационной, автодорожной, морской и речной инфраструктуры, а также гарантированного обеспечения доступной электроэнергией.

Мероприятия. Стратегическими направлениями реализации национального проекта станут: (1) строительство и модернизация российских участков автомобильных дорог, относящихся к международному транспортному маршруту «Европа - Западный Китай»; (2) увеличение мощностей морских портов Российской Федерации, (3) развитие Северного морского пути; (4) поэтапное развитие транспортных коммуникаций между административными центрами субъектов Российской Федерации и другими городами - центрами экономического роста; (5) реконструкция инфраструктуры региональных аэропортов и расширения сети межрегиональных регулярных пассажирских авиационных маршрутов; (6) создание основы для развития скоростного и высокоскоростного железнодорожного сообщения между крупными городами; (7) электрификация транспортных коридоров «Запад – Восток» и «Север – Юг»; (8) развитие централизованных энергосистем.

Интеграция национальных проектов в систему государственного управления

В целях единства системы государственного стратегического планирования, национальные проекты интегрированы с государственными программами Российской Федерации, что обеспечивается наличием у них общего структурного элемента – федерального проекта: национальный проект состоит из совокупности федеральных проектов, которые включаются в подпрограммы соответствующих государственных программ. При этом федеральные проекты одного и того же национального проекта, в зависимости от его специфики, могут быть включены как в одну, так и в несколько государственных программ.

Несмотря на такую интеграцию, особенностью национальных и входящих в их состав федеральных проектов является наличие особой системы управления, предусматривающей ускоренные процедуры принятия управленческих решений и постоянное участие в проекте руководства Правительства Российской Федерации.

Достижение целей большинства национальных проектов, с учетом действующего разграничения полномочий между уровнями государственного управления, невозможно без участия регионов. В этой связи предполагается установление в федеральных проектах целевых показателей в разрезе субъектов Российской Федерации, а также введение механизмов координации и мониторинга мероприятий, реализуемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (в том числе с заключением соглашений между руководителями федеральных и региональных проектов).

Повышение уровня пенсионного обеспечения

В рамках существующих демографических трендов невозможно поддерживать реальный размер пенсий на текущем уровне в отсутствие изменений пенсионной системы – возникает риск снижения соотношения размера страховой пенсии по старости к среднемесячной заработной плате работника и обесценения пенсии.

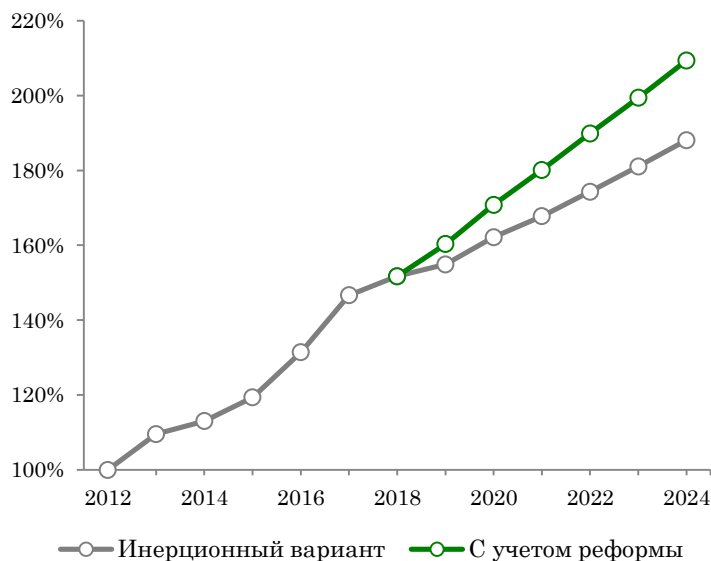
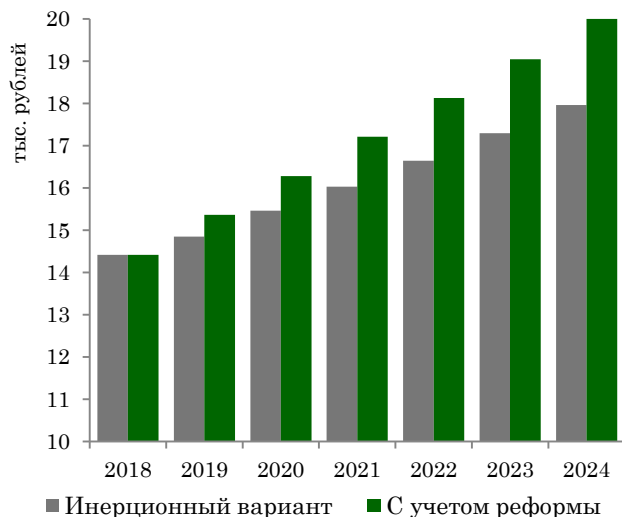
С целью недопущения снижения реальных доходов пенсионеров предусматривается:

- поэтапное повышение уровня пенсионного обеспечения. С января 2019 года будет обеспечен рост пенсий, которые, как планируется, к 2024 году достигнут 20 тыс. рублей. В результате ожидается, что в целом за 2018-2024 гг. средний размер страховой пенсии по старости неработающих пенсионеров может увеличиться более чем в 1,4 раза и будет в 2 раза превышать прожиточный минимум пенсионера;
- совершенствование основных параметров пенсионной системы, учитывающих современные демографические условия и рынок труда (поэтапное повышение пенсионного возраста по году в год для мужчин до 65 лет и для женщин до 60 лет первыми затронет мужчин 1959 года рождения и женщин 1964 года рождения). При этом граждане, которые должны были выйти на пенсию по старому законодательству в ближайшие два года, будут иметь право оформить пенсию на шесть месяцев раньше нового пенсионного возраста;
- формирование дополнительных пенсионных средств граждан в рамках пенсионного плана индивидуального пенсионного капитала негосударственного пенсионного обеспечения;
- совершенствование института досрочных пенсий на основе использования различных механизмов реализации прав на досрочное пенсионное обеспечение;
- совершенствование механизмов стимулирования создания и развития корпоративных пенсионных систем.

Реализация данной меры позволит направить дополнительные средства на ежегодное увеличение пенсий неработающим пенсионерам выше уровня инфляции, что соответствует задаче, установленной Указом № 204, а также создать условия для адаптации пенсионной системы к меняющимся демографическим условиям, включая дальнейшее увеличение продолжительности жизни.

Размер средней пенсии по старости

Рост пенсий в реальном выражении



Источник: Минфин России

Источник: Минфин России

В условиях дефицита трудовых ресурсов, вызванного демографическими ограничениями, повышение пенсионного возраста не приведет к росту безработицы, напротив тренд на ее снижение будет сохраняться в течение всего прогнозного периода. По оценкам Минэкономразвития России прирост занятых в экономике, обусловленный принимаемыми мерами, обеспечит дополнительный вклад в экономический рост за период 2019-2024 гг. в размере 1,3 процентных пункта (0,2-0,3 п.п. в год).

3.2. РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ПРОСТРАНСТВЕННОЕ РАЗВИТИЕ

Вопросы развития межбюджетных отношений на среднесрочный период приобретают особую актуальность в свете новых задач, поставленных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Формирование федеральных проектов проводится с учетом включения в них механизмов координации с регионами и муниципальными образованиями. В федеральных проектах будут установлены целевые показатели в разрезе субъектов Российской Федерации. Эти показатели затем будут отражены в соглашениях о предоставлении финансовой поддержки бюджетам регионов. Достижение установленных значений показателей будет учитываться при составлении отраслевых рейтингов эффективности работы регионов, а в отдельных случаях – при оценке деятельности губернаторов и при финансовом поощрении регионов за счет грантов.

При этом речь не идет о директивном установлении целевых показателей для регионов «сверху». Формирование нацпроектов должно осуществляться федеральными органами исполнительной власти в тесном взаимодействии с регионами. При формировании целевых показателей будут учитываться как текущее состояние отрасли на конкретной территории и необходимость ее модернизации, так и возможности региона.

Реализация национальных проектов, затрагивая полномочия органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, очевидно, потребует настройки межбюджетных отношений.

Выполнение регионами задач, поставленных в Указе, потребует ресурсного обеспечения, для чего необходима реализация комплекса мер в сфере межбюджетных отношений:

- проведение переориентации и приоритизации целевых межбюджетных трансфертов с учетом задач и приоритетов Указа и Стратегии пространственного развития (на основе дифференцированного подхода к направлениям и мерам государственной поддержки различных типов территорий, с учетом экономической специализации субъектов Российской Федерации, выявленными точками роста и инфраструктурными ограничениями);
- пересмотр уровня софинансирования из федерального бюджета в рамках федеральных проектов;
- принятие мер по расширению доходной базы регионов, изменению разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами:
 - пролонгация до 2024 года решения по централизации в федеральном бюджете доходов от 1% ставки налога на прибыль организаций и норматива зачислений по налогу на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции в целях перераспределения указанных доходов через предоставление дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации;
 - поэтапная передача с федерального на региональный уровень доходов от уплаты акцизов на нефтепродукты с учетом необходимости решения задачи по поддержке транспортной инфраструктуры городских агломераций;
 - рассмотрение вопроса о частичной передаче с федерального на региональный уровень акцизов на крепкий алкоголь с поэтапным переходом в течение 5 лет на распределение по нормативам исходя из объемов розничной продажи алкоголя по данным, отраженным в Единой государственной автоматизированной информационной системе учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (ЕГАИС);
 - расширение практики применения механизма «двух ключей» и предоставление регионам полномочий по установлению налоговых льгот по налогу на имущество организаций и земельному налогу для резидентов особых экономических зон и управляющих компаний особых экономических зон, участников свободной экономической зоны;
 - ограничение прав регионов с 2023 года устанавливать для отдельных категорий налогоплательщиков пониженные налоговые ставки по налогу на прибыль организаций с учетом предлагаемых изменений в правила налогообложения при трансфертном ценообразовании.

Важной задачей при формировании федерального бюджета на 2019-2021 годы также является закрепление положительных результатов, достигнутых в рамках повышения эффективности предоставления межбюджетных трансфертов, по следующим направлениям:

- создание условий, обеспечивающих предсказуемость, прозрачность и стабильность предоставления межбюджетных трансфертов, что предполагает распределение федеральным законом о бюджете на очередной финансовый год всех субсидий и максимального количества иных межбюджетных трансфертов, обеспечение роста количества распределенных субсидий и иных межбюджетных трансфертов на плановый период;
- расширение полномочий субъектов Российской Федерации по определению направлений финансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации за счет консолидированных субсидий;
- повышение финансовой дисциплины субъектов Российской Федерации;
- сохранение действующих принципов распределения дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации исходя из расчетного налогового потенциала с учетом применения при распределении части дотации относительного показателя расчетных объемов расходных обязательств субъекта Российской Федерации к фактическим расходам.

Расчетные объемы расходных обязательств субъекта Российской Федерации будут учитываться при распределении дополнительной финансовой помощи и использоваться в качестве аналитического инструмента для сравнения с другими регионами и средним уровнем по Российской Федерации.

Стимулирование развития экономического потенциала субъектов Российской Федерации и повышение эффективности управления государственными и муниципальными финансами планируется осуществлять по следующим направлениям:

- предоставление субъектам Российской Федерации грантов за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала в объеме по 20 млрд. рублей ежегодно;
- предоставление дотаций в целях стимулирования роста налогового потенциала по налогу на прибыль организаций;
- использование стимулирующих механизмов, содержащихся в методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, в том числе исключение из налогового потенциала налоговых льгот, введение которых обеспечивает бюджеты субъектов Российской Федерации дополнительными налоговыми поступлениями.

По итогам проведенной инвентаризации расходных полномочий субъектов Российской Федерации необходимо выработать предложения о внесении изменений в законодательство Российской Федерации, предусматривающих исключение (минимизацию) установления на федеральном уровне требований (правил, норм, нормативов, стандартов), предопределяющих объемы расходов региональных и местных бюджетов на реализацию расходных полномочий.

Формирование и реализация бюджетной политики на региональном и местном уровнях в 2019-2021 годы будет осуществляться в условиях совершенствования подходов к организации межбюджетных отношений, направленного на расширение бюджетных полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением), уточнение форм, порядков и условий предоставления межбюджетных трансфертов, уточнение положений, связанных с ограничениями по организации бюджетного процесса на муниципальном уровне, контролем за их исполнением и применением мер к нарушающим такие ограничения муниципалитетам, что найдет отражение в подготовленных Минфином России поправках в Бюджетный кодекс, в проекте новой редакции Бюджетного кодекса.

Расширение бюджетных полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением) предусматривает возможность установления единых нормативов отчислений в бюджеты соответствующих видов муниципальных образований от отдельных неналоговых платежей, создаст условия для расширения доходной базы местных бюджетов, позволит учитывать данные неналоговые поступления при взимании «отрицательных» трансфертов и при выравнивании бюджетной обеспеченности в составе доходного потенциала бюджетов муниципалитетов.

Уточнение положений, регламентирующих формы, порядки и условия предоставления межбюджетных трансфертов на региональном и местном уровнях приведет к расширению форм предоставления межбюджетных трансфертов для местных бюджетов посредством введения «горизонтальных» субсидий, дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности, единой субвенции. При предоставлении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований предусмотрены случаи, при которых регионы имеют возможность снижать размеры критериев выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности (финансовых возможностей) муниципалитетов, а также расширятся возможности снижения размеров дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований

3.3. ОПЕРАЦИОННАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

Необходимость достижения приоритетов и целей, определенных в документах стратегического планирования, качественного рывка в социально-экономическом развитии в условиях ограниченности бюджетных ресурсов увеличивает актуальность разработки и реализации мер по повышению эффективности использования бюджетных средств.

Одним из приоритетных направлений повышения эффективности бюджетных расходов в предстоящем периоде будет выступать **развитие института государственных (муниципальных) программ на проектных принципах управления**. С учетом интеграции предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 национальных проектов (программ) государственные программы должны стать простым и эффективным инструментом организации как проектной, так и процессной (текущей) деятельности государственных органов, отражающим взаимосвязь затраченных ресурсов и полученных результатов.

Предполагается внедрение комплексного механизма **аудита (обзора) бюджетных расходов**.

Будет внедрена **система управления налоговыми расходами** (выпадающими доходами бюджета, обусловленными налоговыми льготами, преференциями по налогам и сборам, предусмотренным в качестве мер государственной поддержки в соответствии с целями государственных программ и (или) целями социально-экономической политики, не относящимися к государственным программам) и обеспечена ее интеграция в бюджетный процесс.

Кроме того, в целях повышения операционной эффективности бюджетных расходов предполагается дальнейшее совершенствование **процедур планирования и технологий исполнения бюджета**, включая:

- **расширение практики внедрения обоснований расходов для получателей бюджетных средств и создание на федеральном уровне единой системы обоснования расходов**, включающей в себя **обоснования плановых сметных показателей** и сформированные на их основе **обоснования бюджетных ассигнований**;
- введение в процедуру планирования бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства **механизма обоснования инвестиций** и проведения его **технологического и ценового аудита**;
- **формирование и ведение реестра конечных получателей субсидий из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации**;
- **унификацию процессов представления субвенций** из федерального бюджета на осуществление переданных полномочий, а также **отчетов об их использовании**;
- **формирование методологии систематизации и кодирования информации**, а также совершенствованию и актуализации общероссийских классификаторов, реестров и информационных ресурсов;
- **совершенствование процедур государственной регистрации актов гражданского состояния** в целях формирования и ведения Единого государственного реестра записей актов гражданского состояния;
- **продолжение работы по установлению общих требований к правилам предоставления грантов в форме субсидий различным категориям грантополучателей**, а также **разработке и утверждению типовых форм соглашений о предоставлении указанных грантов**;
- распространение применения механизма казначейского сопровождения **в отношении иных видов целевых средств**, в том числе с применением **казначейского обеспечения обязательств**;
- совершенствование санкционирования оплаты денежных обязательств на основании универсального передаточного документа, а также публичных нормативных обязательств на основании достоверных данных о получателях выплат, хранящихся в государственных информационных системах;
- внедрение **бюджетного мониторинга** на всех этапах бюджетного процесса;

- внедрение межведомственного взаимодействия при предоставлении и использовании бюджетных средств;
- создание модели управления рисками и применения оперативных мер реагирования, разработка критериев выявляемых (предполагаемых) нарушений;
- предоставление социальных выплат и социальных услуг населению преимущественно в виде электронных социальных сертификатов.

В сфере **управления временно свободными остатками** средств федерального бюджета предполагается:

- переход к функционированию **единого казначейского счета** (в Банке России – единый казначейский счет, в Федеральном казначействе – казначейские счета публично-правовых образований и юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса), что позволит также сократить сроки проведения операций;
- дальнейшее развитие инструментов **управления ликвидностью**: размещение временно свободных остатков на депозитах через клиринговые организации, проведение операций на организованных торгах.

В целях обеспечения справедливой конкуренции на рынке государственных (муниципальных) услуг в предстоящем периоде предстоит **завершение формирования нормативной правовой базы, обеспечивающей** доступ негосударственных организаций к оказанию государственных услуг.

Необходимым условием повышения эффективности бюджетных расходов также является обеспечение **подотчетности (подконтрольности)** бюджетных расходов. В рамках данного направления предполагается:

- **внедрение и применение** единых федеральных стандартов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, **устанавливающих единые принципы, определения и основания проведения проверок, ревизий и обследований, права и обязанности должностных лиц органов контроля и объектов контроля, закрепляющих риск-ориентированные подходы к планированию контрольной деятельности, а также обеспечивающих исключение дублирования контрольных мероприятий органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля;**
- **обеспечение взаимосвязи внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита с системой оценки качества финансового менеджмента главных администраторов (администраторов) бюджетных средств, в том числе путем внедрения и применения единых федеральных стандартов внутреннего финансового аудита;**
- **совершенствование методологии ведения бюджетного учета, составления финансовой отчетности в целях повышения качества и прозрачности информации, раскрываемой в бюджетной отчетности, путем внедрения и применения федеральных стандартов бухгалтерского учета для организаций государственного сектора;**

- **стандартизация, оптимизация и унификация процессов и процедур ведения бюджетного учета, составления бюджетной и иной финансовой отчетности**, а также повышение качества документирования информации об объектах учета и ведения учета, достоверности отчетности;
- **создание гибких и адаптивных информационных технологий, автоматизирующих процессы и процедуры документирования информации** об объектах учета, ведения учета и составления отчетности;
- **переход на единые стандарты электронной финансовой информации**, используемые в процессе бюджетного учета, составления бюджетной и иной финансовой отчетности, позволяющие обеспечить ее автоматическую обработку, последующее исполнение, а также гарантировать юридическую значимость;
- **развитие методологии формирования информации** по статистике государственных финансов;
- **обеспечение открытости и прозрачности бюджетных данных** и вовлечение в бюджетный процесс граждан;
- **информационное наполнение единого портала бюджетной системы Российской Федерации**, как основного инструмента, обеспечивающего прозрачность и открытость бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, бюджетного процесса и финансового состояния публично-правовых образований для общества, **данными субъектов Российской Федерации и муниципальных образований**.

В целях повышения эффективности государственных расходов предполагается дальнейшее **развитие контрактной системы** в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд посредством:

- обеспечение функционирования **операторов электронных площадок** при осуществлении **закупок в электронной форме** для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также закупок в электронной форме, осуществляемых отдельными видами юридических лиц среди субъектов малого предпринимательства;
- дальнейшего наполнения **каталога товаров, работ, услуг** для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- совершенствования методологии определения начальной (максимальной) цены контракта и цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком по результатам реализации пилотного проекта, предусматривающего **создание единого агрегатора торговли** - информационного ресурса;
- дальнейшего **упрощения** действий должностных лиц заказчиков при нормировании, планировании, определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей), и участников закупок при подготовке заявок на участие в закупках;
- ведение в единой информационной системе в сфере закупок реестра участников закупок;
- упорядочения **полномочий органов контроля**.

В целях формирования комплекса конкретных мер по повышению эффективности

бюджетных расходов Правительством Российской Федерации будет утверждена Концепция повышения эффективности бюджетных расходов на 2019-2024 гг.

3.4. ТАМОЖЕННО-ТАРИФНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

В прогнозный период ключевыми внешними вызовами для российской экономики и ее внешнеэкономического сектора, помимо проводимой отдельными странами санкционной политики в отношении России, являются:

- сохранение геополитических рисков и угроз, которые могут привести к дестабилизации мировой экономики; сужение платежеспособного импортного спроса во многих странах, в том числе в развивающихся государствах – экспортерах сырьевых товаров (которые ранее рассматривались как перспективные рынки сбыта для российской продукции);
- непредсказуемость дальнейших путей развития международной торговой системы и риски, обусловленные дальнейшим ростом протекционистских тенденций;
- возможное в среднесрочной перспективе более существенное по сравнению с текущими темпами замедление динамики экономического роста Китая.

В этих условиях таможенно-тарифная политика (1) 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, (2) способствовать сдерживанию роста внутренних цен, (3) обеспечивать фискальную функцию бюджета, (4) сокращать прямые и косвенные издержки операторов внешнеэкономической деятельности.

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 ЕЭК) возможности применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер.

Таможенно-тарифная политика Евразийского экономического союза

Значительное влияние на условия ведения внешнеэкономической деятельности оказывает вступление в силу с 1 января 2018 года Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (далее - ТК ЕАЭС). Приоритет электронного декларирования товаров и взаимодействия государственных органов с участниками внешнеэкономической деятельности, предусмотренный в ТК ЕАЭС, направлен на упрощение таможенных операций и ускорение их совершения, что в конечном итоге должно способствовать развитию внешнеэкономической деятельности.

На текущем этапе функционирования ЕАЭС вопросы установления вывозных пошлин отнесены к компетенции национальных правительств. При этом в предстоящие годы планируется принять механизмы проведения согласованной экспортной таможенно-тарифной политики. Важным направлением таможенно-тарифной политики с учетом формирования Союза станет работа по расширению сотрудничества в области поставок нефти и нефтепродуктов. Одновременно в целях устойчивого развития экономик и повышения энергетической безопасности государств – членов Союза продолжится работа по формированию общих рынков нефти, нефтепродуктов и газа.

Одними из основополагающих принципов формирования общих рынков среди прочих должны стать обеспечение рыночных механизмов ценообразования в отношении указанных товаров, а также неприменение во взаимной торговле нефтью и нефтепродуктами количественных ограничений и вывозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное значение).

В этих условиях основными подходами таможенно-тарифной политики в отношении импорта товаров в 2019 - 2021 годах являются:

- унификация порядка налогообложения ввозимых товаров в государствах - членах ЕАЭС;
- выработка единых условий применения льгот по уплате ввозных таможенных пошлин в рамках функционирования ЕАЭС, в том числе тарифных льгот при ввозе товаров в целях реализации инвестиционных проектов, соответствующих приоритетному сектору экономики государства - участника ЕАЭС;
- установление унифицированного порядка совершения таможенных операций в отношении товаров, перемещаемых в рамках международной Интернет-торговли;
- дальнейшее исполнение международных обязательств Российской Федерации, в том числе по приведению действующих ставок Единого таможенного тарифа ЕАЭС в соответствие с принятыми обязательствами Российской Федерации в рамках ВТО.

Развитие такой меры государственной поддержки, как предоставление из федерального бюджета субсидий на возмещение затрат, включая затраты на уплату ввозных таможенных пошлин с учетом ее влияния на формирование доходов федерального бюджета требует создания механизма оценки его эффективности. Данный механизм должен определить соотношение степени стимулирующего воздействия субсидий на развитие и инвестиционную привлекательность отраслей экономики с теми финансовыми потерями, которые несет федеральный бюджет.

Приоритетами таможенно-тарифной политики в отношении экспорта товаров в 2019 - 2021 годах являются:

- упрощение таможенного администрирования экспортных поставок за счет организации взаимодействия с участниками внешнеэкономической деятельности в электронном виде, сокращение времени проведения таможенных операций;
- продолжение работы по принятию механизмов проведения согласованной экспортной таможенно-тарифной политики государств - членов ЕАЭС, включая унификацию подходов по установлению экспортных пошлин и введение единого механизма уплаты,

зачисления и перечисления сумм вывозных таможенных пошлин при вывозе товаров в третьи страны с таможенной территории ЕАЭС;

- снижение зависимости Российской Федерации от экспорта сырья на внешний рынок;
- реализация механизма подтверждения уполномоченными федеральными органами исполнительной власти планируемых к добыче и вывозу из Российской Федерации, а также фактически произведенных объемов продукции (минерального сырья) в связи с исполнением соглашений о разделе продукции.

В целях единообразия и правильности применения таможенно-тарифного регулирования в Российской Федерации требуется завершение работы по актуализации нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, устанавливающих перечень кодов видов продовольственных товаров и товаров для детей, облагаемых налогом на добавленную стоимость по налоговой ставке 10 процентов, а также утверждающих ставки вывозных таможенных пошлин на товары, вывозимые из Российской Федерации за пределы государств - участников соглашений о Таможенном союзе, в части кодов единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза (далее - ТН ВЭД ЕАЭС) в связи с принятием новой редакции ТН ВЭД ЕАЭС на основе 6-го издания Гармонизированной системы описания и кодирования товаров.

Таможенно-тарифное регулирование экспорта топливно-энергетического комплекса (ТЭК)

В условиях продолжения реализации налогового маневра к основным вопросам дальнейшего развития таможенно-тарифной политики ТЭК относятся направление и темпы изменения вывозных таможенных пошлин на нефть и товары, выработанные из нефти, величина дифференциала между вывозными таможенными пошлинами на нефть и товары, выработанные из нефти, а также величина дифференциала между вывозными таможенными пошлинами на отдельные виды нефтепродуктов.

Для оптимизации механизма организации беспошлинных поставок российских углеводородов, вывозимых в соответствии с утвержденными индикативными балансами (протоколами) в рамках межправительственных соглашений Российской Федерации, необходимо определить и законодательно закрепить порядок распределения указанных товаров между организациями-экспортерами.

Следует рассмотреть возможность неприменения временного периодического таможенного декларирования в отношении энергоносителей, вывозимых с таможенной территории ЕАЭС в рамках утвержденных индикативных балансов (протоколов) в соответствии с межправительственными соглашениями Российской Федерации.

При этом в случае сохранения временного периодического таможенного декларирования в отношении указанных товаров может быть рассмотрен подход по предоставлению льготы по уплате вывозных таможенных пошлин (освобождение) в рамках межправительственных соглашений Российской Федерации после фактического вывоза энергоносителей при предоставлении полной декларации на товары.



Альтернативным механизмом может быть предоставление обеспечения исполнения обязанности по вывозу беспошлинных объемов углеводородов путем внесения денежного залога и/или предоставления банковской гарантии на сумму, эквивалентную сумме вывозных таможенных пошлин, которые подлежали бы уплате при вывозе энергоносителей с таможенной территории ЕАЭС без учета предоставления льгот (освобождений).

В целях защиты взаимных интересов государств - членов ЕАЭС в рамках формирования общих рынков нефти и нефтепродуктов целесообразно рассмотрение вопроса о выравнивании ставок вывозных таможенных пошлин в отношении нефти и нефтепродуктов в государствах – членах ЕАЭС.

4. ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Особенностью проекта федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов является то, что его формирование осуществляется по обновленным правилам, предусматривающим ряд новаций: обособление планирования бюджетных ассигнований на исполнение **действующих** (базовые бюджетные ассигнования) и **принимаемых** (дополнительные бюджетные ассигнования) расходных обязательств, расчет базовых бюджетных ассигнований по единой методике, определение порядка рассмотрения предложений по выделению дополнительных бюджетных ассигнований, поэтапное формирование предельных объемов бюджетных ассигнований, участие Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов и заместителей Председателя Правительства Российской Федерации в рассмотрении распределения бюджетных ассигнований.

4.1. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ

Основные характеристики федерального бюджета на 2019-2021 гг. сформированы с учетом применения основных **положений «бюджетных правил»**.

Определение предельного объема расходов федерального бюджета производится исходя из базовых цен на нефть, в связи с чем дополнительные нефтегазовые доходы будут направлены на формирование Фонда национального благосостояния.

Начиная с 2019 года в структуре федерального бюджета создан Фонд развития, финансирование которого будет осуществляться за счет внутренних заимствований. Это приведет к структурному дефициту бюджета на первичном уровне, который, в соответствии с подготовленными поправками в законодательство Российской Федерации, составит 585 млрд. рублей ежегодно на период до 2023 года и 575 млрд. рублей в 2024 году.

Последовательная реализация политики макроэкономической стабилизации («бюджетные правила») в совокупности с созданием новых инструментов развития (Фонд развития) с одной стороны обеспечит постепенное сокращение ненефтегазового дефицита до 6,0% ВВП, а с другой - не будет угрожать устойчивости государственных финансов и доступности кредитных ресурсов для частного сектора.

Таблица 4.1.1. Основные характеристики федерального бюджета в 2018-2021 гг.

млрд рублей

Показатель	2018*	2019	2020	2021
ДОХОДЫ	17 073	19 969	20 219	20 978
<i>%% ВВП*</i>	<i>17,4</i>	<i>18,9</i>	<i>18,3</i>	<i>17,7</i>
Нефтегазовые доходы	7 234,9	8 298,2	7 936,3	8 018,2
<i>%% ВВП</i>	<i>7,4</i>	<i>7,8</i>	<i>7,2</i>	<i>6,8</i>
<i>в % от общего объема</i>	<i>42,4</i>	<i>41,6</i>	<i>39,3</i>	<i>38,2</i>
Базовые нефтегазовые доходы	4 495,1	4 929,1	5 159,3	5 386,2

%% ВВП	4,6	4,7	4,7	4,5
в % от общего объема	26,3	24,7	25,5	25,7
Ненефтегазовые доходы	9 838,0	11 671,1	12 282,3	12 959,8
%% ВВП	10,0	11,0	11,1	10,9
в % от общего объема	57,6	58,4	60,7	61,8
РАСХОДЫ	16 591	18 037	18 994	20 026
%% ВВП	16,5	17,0	17,2	16,9
Расходы на обслуживание государственного долга	824,3	852,1	967,6	1 095,0
%% ВВП	0,8	0,8	0,9	0,9
ПЕРВИЧНЫЙ СТРУКТУРНЫЙ БАЛАНС (при базовой цене на нефть)	-1 434	-585	-585	-585
%% ВВП	1,4	0,6	0,5	0,5
<i>Справочно:</i>				
НЕНЕФТЕГАЗОВЫЙ БАЛАНС	-6 753	-6 366	-6 712	-7 066
%% ВВП	6,7	6,0	6,1	6,0
БАЛАНС	482	1 932	1 224	952
%% ВВП	0,5	1,8	1,1	0,8

*в соответствии с Федеральным законом от 5 декабря 2017 года № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»

Доходы федерального бюджета

В 2019 году ожидается увеличение доходов федерального бюджета по отношению к ВВП, что связано с предполагаемыми изменениями налогового законодательства (в первую очередь, повышением ставки НДС с 18 до 20%) и изменением макроэкономических показателей, что позволит компенсировать снижение нефтегазовых доходов по сравнению с текущим годом из-за предполагаемого снижения цены на нефть.

В последующие годы ожидается снижение доли доходов федерального бюджета к ВВП за счет дальнейшего снижения нефтегазовых доходов, что обусловлено следующими факторами:

- во-первых, ожидается, что после небольшого кратковременного всплеска цен на углеводороды в текущем году, приведшего к росту нефтегазовых доходов, в отсутствие серьезных шоков в глобальной экономике цены на энергоносители на мировом рынке вернутся к структурно сбалансированному уровню (нефть марки Юралс 57,9 долларов США за баррель в 2021 году), в то время как курс рубля к доллару США в 2019-2021 годах будет оставаться стабильным в реальном выражении;
- во-вторых, в течение прогнозного периода доля самого нефтегазового сектора в структуре ВВП продолжит снижаться на фоне отстающих темпов роста (снижения по отдельным позициям) физических объемов добычи и экспорта данной продукции, в том числе в рамках выполнения соглашения производителей нефти о заморозке её добычи;
- в-третьих, по мере роста истощенности разрабатываемых запасов, а также переноса инвестиций на льготные месторождения продолжит расти размер льгот предприятий нефтегазового сектора;

- в-четвертых, в результате введения налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья ожидается снижение поступлений налога на добычу полезных ископаемых при добыче на льготируемых месторождениях.

В прогнозе доходов на 2019-2021 годы учтено завершение налогового маневра в нефтегазовой отрасли, при этом доходы в части налога на добычу полезных ископаемых увеличатся за счет повышения ставки НДС на нефть и отмены части льгот при добыче сверхвязкой и трудноизвлекаемой нефти при одновременном снижении экспортной пошлины на углеводородное сырье и нефтепродукты с доведением их к 2024 году до нулевого уровня. При этом предусмотрено введение возвратного акциза на нефть для нефтепереработки и повышение ставок возвратных акцизов на отдельные нефтепродукты.

Ненефтегазовые доходы федерального бюджета существенно увеличатся по отношению к ВВП в 2019 (на 1,1 п.п.), а затем будут оставаться на стабильном уровне (+0,1 п.п. в 2020 году и -0,2 п.п. в 2021 году).

Структура ненефтегазовых доходов в 2019-2021 годах остается стабильной при незначительном росте доли НДС (на 2,3 п.п.) и одновременном снижении доли акцизов на товары, производимые на территории Российской Федерации (на 1,0 п.п.) в результате передачи части акцизов в бюджеты субъектов Российской Федерации: норматив зачисления акцизов на крепкий алкоголь в бюджеты субъектов с 2019 года повысится с 50 до 80 процентов, норматив зачисления акцизов на нефтепродукты будет постепенно увеличиваться начиная с 2020 года, и к 2024 году будет доведен до 100%.

Эти меры в соответствии с целями и задачами бюджетной политики не только обеспечат положительный эффект с фискальной точки зрения, но и поспособствуют созданию положительных структурных изменений и устранению препятствий для сбалансированного развития экономики.

Таблица 4.1.2. Доходы федерального бюджета в 2019-2021 гг.

Показатель	млрд рублей			
	2018*	2019	2020	2021
ДОХОДЫ, ВСЕГО	18 747,5	19 969,3	20 218,6	20 978,0
<i>%%ВВП</i>	<i>18,5</i>	<i>18,9</i>	<i>18,3</i>	<i>17,7</i>
НЕФТЕГАЗОВЫЕ ДОХОДЫ	8 714,3	8 298,2	7 936,3	8 018,2
<i>%% ВВП</i>	<i>8,6</i>	<i>7,8</i>	<i>7,2</i>	<i>6,8</i>
<i>из них:</i>				
<i>завершение налогового маневра в нефтегазовой отрасли и введение НДС</i>		-93,2	174,8	371,6
Базовые нефтегазовые доходы	4 699,4	4 929,1	5 159,3	5 386,2
<i>завершение налогового маневра в нефтегазовой отрасли и введение НДС</i>		-1,3	54,9	108,7
НЕНЕФТЕГАЗОВЫЕ ДОХОДЫ	10 033,2	11 671,1	12 282,3	12 959,8
<i>%% ВВП</i>	<i>9,9</i>	<i>11,0</i>	<i>11,1</i>	<i>10,9</i>

Показатель	2018*	2019	2020	2021
Связанные с внутренним производством	5 188,2	5 916,3	6 216,4	6 577,9
НДС на товары, реализуемые на территории Российской Федерации, в т.ч.:	3 446,5	3 986,4	4 279,3	4 609,4
<i>повышение ставки НДС с 18% до 20%</i>		256,9	359,8	387,5
Акцизы на производимые товары, в т.ч.:	845,2	969,6	959,1	948,8
<i>повышение норматива зачисления акцизов на крепкий алкоголь в бюджеты субъектов РФ</i>		-59,0	-62,1	-65,6
<i>поэтапная передача акцизов на нефтепродукты в бюджеты субъектов Российской Федерации**</i>			-57,0	95,6
Налог на прибыль	896,5	960,3	978,0	1 019,7
Связанные с импортом	3 151,8	3 667,5	3 916,9	4 204,6
НДС на ввозимые товары в т.ч.:	2 432,7	2 913,3	3 115,9	3 348,7
<i>повышение ставки НДС с 18% до 20%</i>		268,5	287,1	308,6
Акцизы на ввозимые товары	95,7	98,7	106,3	111,9
Ввозные таможенные пошлины	623,4	655,5	694,7	744,0
Прочие доходы	1 693,2	2 087,3	2 149,0	2 177,3

* оценка

**Отклонение доходов при новых нормативах распределения акцизов на нефтепродукты рассчитано по сравнению с установленными в бюджетном законодательстве (41,8% в федеральный бюджет в 2020 году (временная норма) и 12% в федеральный бюджет в 2021 году (статья 50 Бюджетного кодекса Российской Федерации)).

Расходы федерального бюджета

Предельные базовые бюджетные ассигнования федерального бюджета по государственным программам и направлениям деятельности, не входящим в государственные программы на 2019-2021 гг., сформированы на 2019 - 2020 годы на основе бюджетных ассигнований, утвержденных Федеральным законом от 5 декабря 2017 года № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (далее – Федеральный закон № 362-ФЗ), на 2021 год на основе бюджетных ассигнований, утвержденных Федеральным законом № 362-ФЗ на 2020 год и уточнены с учетом следующих факторов:

- уменьшения объемов бюджетных ассигнований по расходным обязательствам ограниченного срока действия, а также в связи с уточнением контингента получателей;
- увеличения бюджетных ассигнований по мероприятиям «длящегося» характера, возникшим в ходе исполнения федерального бюджета в 2018 году;
- увеличения бюджетных ассигнований в связи с ежегодной индексацией публичных нормативных обязательств на прогнозный уровень инфляции за предыдущий год;
- увеличения бюджетных ассигнований на ежегодное повышение оплаты труда, денежного довольствия военнослужащих и приравненных к ним лиц на прогнозный уровень инфляции;

- д) увеличения бюджетных ассигнований на ежегодное повышение пенсий лицам, уволенным с военной и приравненной к ней службы, на прогнозный уровень инфляции;
- е) увеличения бюджетных ассигнований в связи с ежегодной индексацией стипендиального фонда для студентов федеральных образовательных учреждений профессионального образования, аспирантов, докторантов, интернов и ординаторов на прогнозный уровень инфляции;
- ж) уточнение законодательно установленного объема бюджетных ассигнований на предоставление межбюджетных трансфертов, передаваемых из федерального бюджета бюджетам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- з) изменения бюджетных ассигнований в связи с прогнозируемым среднегодовым курсом доллара США по отношению к рублю;
- и) уточнения законодательно установленного объема бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда, а также законодательно установленного объема бюджетных ассигнований, зависящего от объема поступления доходов;
- к) уточнение законодательно установленного объема бюджетных ассигнований на обслуживание государственного долга Российской Федерации.

Таблица 4.1.3. Расходы федерального бюджета в 2018-2021 гг.

млрд рублей

Показатель	2018*	2019	2020	2021
Всего**	16 591	18 037	18 994	20 026
Общегосударственные вопросы	1 297,2	1 406,5	1 428,5	1 539,9
Национальная оборона	2 797,1	2 914,2	3 019,5	3 160,2
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 105,4	2 247,4	2 216,6	2 295,9
Национальная экономика	2 378,5	2 655,7	2 602,2	2 813,8
Жилищно-коммунальное хозяйство	147,6	192,2	197,1	187,6
Охрана окружающей среды	95,9	197,1	230,9	267,5
Образование	689,7	829,2	847,1	881,3
Культура, кинематография	103,2	125,3	116,2	122,1
Здравоохранение	479,7	653,2	918,4	855,9
Социальная политика	4 654,6	4 890,5	4 924,1	4 757,7
Физическая культура и спорт	64,8	54,7	54,9	49,5
Средства массовой информации	84,1	75,0	68,4	68,7
Обслуживание государственного и муниципального долга	824,3	852,1	967,6	1 095,0
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	869,1	944,1	928,1	929,8
Условно утвержденные расходы	-	-	474,9	1 001,3

*в соответствии с Федеральным законом от 5 декабря 2017 года № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»

** с учетом условно утвержденных расходов в 2020-2021 годах

Источники финансирования дефицита федерального бюджета

Первичный структурный дефицит федерального бюджета на среднесрочную перспективу закладывается на уровне около 0,5% ВВП.

Этот ресурс будет использован как элемент так называемого «золотого правила», существующего в бюджетной практике и состоящего в том, что дефицит бюджета направляется на создание новых активов, на капитальные вложения, на создание и стимулирование экономики, а не на текущее потребление.

Основными источниками финансирования дефицита будут выступать внутренние заимствования. Средства Фонда национального благосостояния будут использоваться в целях софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации.

Таблица 4.1.4. Источники финансирования дефицита федерального бюджета в 2018-2021 гг.

млрд рублей

Показатель	2018*	2019	2020	2021
ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЕФИЦИТА	- 482	-1 932	-1 224	-952
Использование ФНБ	1 113,7	4,4	3,7	3,3
Не связанные с использованием ФНБ	-1 596	-1 936	-1 228	-955
<u>Источники внутреннего финансирования дефицита</u>	<u>-1 518</u>	<u>- 1 628</u>	<u>-947</u>	<u>-948</u>
Государственные ценные бумаги	1 044	1 705	1 800	1 578
Приватизация	15	13	11	0
Бюджетные кредиты	55	53	74	153
Увеличение остатков на счете по зачислению доп. нефтегазовых доходов в иностранной валюте	-2 740	-3 369	-2 777	-2 632
Изменение иных остатков	145			
<u>Источники внешнего финансирования</u>	<u>-78</u>	<u>-309</u>	<u>-281</u>	<u>-7</u>
Заемные источники	20	-207	-130	165
Государственные кредиты	-95	-98	-147	-169

* в соответствии с Федеральным законом от 5 декабря 2017 года № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»

На предстоящий период 2019-2021 гг. будет обеспечен переход к полностью рыночному финансированию дефицита бюджета, в том числе с учетом новой конструкции «бюджетных правил». В предстоящем периоде объем государственного долга Российской Федерации сохранится на безопасном уровне (менее 20% ВВП).

Таблица 4.1.5. Государственный долг в 2018-2021 гг.

млрд рублей

Показатель	2018*	2019	2020	2021
------------	-------	------	------	------

Объем государственного долга на конец года	13 919	15 734	17 619	19 524
%% ВВП	14,2	14,9	15,9	16,5
в том числе по государственным гарантиям	3 304	3 524	3 671	3 772
%% ВВП	3,4	3,3	3,3	3,2
Объем государственного внутреннего долга	10 280	11 613	13 500	15 176
%% к общему объему	73,9	73,8	76,6	77,7
в том числе по государственным гарантиям	1 960	1 927	1 957	1 987
Объем государственного внешнего долга	3 639	4 121	4 119	4 347
%% к общему объему	26,1	26,2	23,4	22,3
в том числе по государственным гарантиям	1 344	1 597	1 714	1 785

*в соответствии с Федеральным законом от 5 декабря 2017 года № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»

Накопление средств в ФНБ будет осуществляться за счет дополнительных нефтегазовых доходов. Использование средств ФНБ в целях финансирования дефицита федерального бюджета или бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации на предстоящий период 2019-2021 годов не предполагается.

Таблица 4.1.6. Фонд национального благосостояния в 2018-2021 гг.

<i>млрд рублей</i>				
Показатель	2018*	2019	2020	2021
Объем ФНБ на начало года	3 753	3 818	7 907	11 476
%% ВВП	3,7	3,6	7,1	9,7
в том числе иные финансовые активы	1 548,5	1 588,5	1 567,0	1 434,0
%% ВВП	1,5	1,5	1,4	1,2
Объем ФНБ на конец года	3 818	7 907	11 476	14 311
%% ВВП	3,8	7,5	10,4	12,1
в том числе иные финансовые активы	1 588,5	1 567,0	1 434,0	1 432,6
%% ВВП	1,6	1,5	1,3	1,2

*оценка

4.2. БЮДЖЕТЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Реализация в 2019-2021 гг. бюджетной политики в сфере межбюджетных отношений, направленной на достижение основных целей и решение задач, обозначенных в разделе 3.2, позволит стабилизировать дефицит консолидированных бюджетов субъектов в пределах 0,1% ВВП.

Параметры консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2019-2021 годы будут определяться с учетом задач, обозначенных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204.

Таблица 4.2.1. Основные параметры консолидированных бюджетов субъектов в 2018-2021 годах

млрд рублей

Показатель	2018	2019	2020	2021
Доходы	11 651,5	12 338,5	12 980,2	13 605,8
%% ВВП	11,5	11,7	11,7	11,5
Собственные налоговые и неналоговые доходы	9 931,9	10 243,2	10 826,3	11 591,9
%% ВВП	9,8	9,7	9,8	9,8
Межбюджетные трансферты	1 719,6	2 095,3	2 153,9	2 013,9
%% ВВП	1,7	2,0	1,9	1,7
Расходы	11 670,2	12 495,2	13 099,2	13 638,6
%% ВВП	11,5	11,8	11,8	11,5
Дефицит	-18,7	-156,6	-119,0	-32,8
%% ВВП	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1

Объем **налоговых и неналоговых доходов** на субфедеральном уровне будет сохраняться на стабильном уровне по отношению к ВВП за счет принятия дополнительных мер, направленных на увеличение собственных доходов регионов в целях реализации поставленных задач. Указанные меры призваны решить задачи, поставленные в Указе № 204, а также компенсировать выпадающие доходы регионов от исключения движимого имущества из объектов обложения налогом на имущество организаций.

Расходы консолидированных бюджетов субъектов в 2019-2021 годах прогнозируются с сокращением прироста к предыдущему году в 2019 году с 7% до 4% в 2021 году. Объем расходов консолидированных бюджетов субъектов в процентах к ВВП в 2019-2021 годах сократится с 11,8% в 2019 году до уровня 11,5% в 2021 году.

При планировании объема расходных обязательств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации учитывается оценка исполнения в 2017 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, в 2019-2021 годах сохранение достигнутых в 2018 году соотношений;
- индексация фондов оплаты труда категорий работников бюджетной сферы, которые не попадают под действие указов 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», с 1 октября ежегодно;

- повышение уровня минимального размера оплаты труда до величины прожиточного минимума трудоспособного населения;
- ежегодная индексация на уровень инфляции расходов на социальное обеспечение населения;
- ежегодное изменение объемов целевых межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета.

Дефицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации будет постепенно сокращаться с -157 млрд рублей в 2019 году до - 33 млрд рублей в 2021 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, и прочие источники финансирования.

Таблица 4.2.2. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов в 2018-2021 гг.

Показатель	млрд рублей			
	2018*	2019	2020	2021
Межбюджетные трансферты	1 719,6	2 095,3	2 153,9	2 013,9
<i>%% ВВП</i>	<i>1,7</i>	<i>2,0</i>	<i>1,9</i>	<i>1,7</i>
Дотации	832,0	887,7	875,1	893,4
<i>в % к МБТ (всего)</i>	<i>48,4</i>	<i>42,4</i>	<i>40,6</i>	<i>44,4</i>
Субсидии	397,0	569,2	626,5	481,8
<i>в % к МБТ (всего)</i>	<i>23,1</i>	<i>27,2</i>	<i>29,1</i>	<i>23,9</i>
Субвенции	309,3	376,6	388,7	394,1
<i>в % к МБТ (всего)</i>	<i>18,0</i>	<i>18,0</i>	<i>18,0</i>	<i>19,6</i>
иные межбюджетные трансферты	181,4	261,8	263,6	244,5
<i>в % к МБТ (всего)</i>	<i>10,5</i>	<i>12,5</i>	<i>12,2</i>	<i>12,1</i>

*в соответствии с Федеральным законом от 5 декабря 2017 года № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»

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.

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 РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Формирование бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2019-2021 гг. осуществляется в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации и законодательством о конкретных видах обязательного социального страхования.

Пенсионный фонд Российской Федерации

Параметры Пенсионного фонда Российской Федерации рассчитаны с учетом предложенных Правительством Российской Федерации мер, направленных на повышение уровня благосостояния пенсионеров и обеспечение долгосрочной устойчивости системы пенсионного страхования.

Эффект от реализации данных мер на среднесрочную перспективу выражается в устойчивом росте собственных доходов Пенсионного фонда Российской Федерации в 2019-2021 годах (+7,3%, +5,4% и +7,3% соответственно).

Таблица 4.3.1. Основные характеристики бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в 2018-2021*

Показатель	2018**	2019	2020	2021
	<i>млрд рублей</i>			
Доходы	8 169,2	8 568,6	8 948,9	9 245,8
Межбюджетные трансферты	3 280,9	3 322,4	3 417,0	3 312,2
из федерального бюджета,	3 277,6	3 319,2	3 413,6	3 308,6
в т.ч. трансферт на обязательное пенсионное страхование	632,4	1 052,1	1 100,5	939,9
из бюджетов субъектов	3,3	3,2	3,4	3,6
Собственные доходы	4 888,4	5 246,2	5 531,9	5 933,6
Расходы	8 328,2	8 568,6	8 948,9	9 245,8
Расходы без учета межбюджетных трансфертов	8 328,2	8 568,6	8 948,9	9 245,8
Дефицит/профицит	-159,0	0,0	0,0	0,0

*без учета накопительной составляющей пенсионной системы

**в соответствии с Федеральным законом от 5 декабря 2017 года № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»

Доходы бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации вырастут в номинальном выражении на 399,4 млрд. рублей в 2019 году по сравнению с 2018 годом и составят 8 568,6 млрд. рублей.

Поступление *страховых взносов* на обязательное пенсионное страхование в 2019-2021 годах определено исходя из тарифа страхового взноса в размере 22% и тарифа 10% с сумм выплат, превышающих предельную величину базы для начисления страховых взносов.

При формировании доходов бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации учтено продление «моратория» на 2021 год на направление страховых взносов на финансирование накопительной пенсии.

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

Объем расходов бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации определен с учетом норм проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий».

Так, на 2019-2021 годы индексация страховых пенсий неработающих пенсионеров предусмотрена с 1 января в размере в 2019 году на – 7,05%, в 2020 году на – 6,6%, в 2021 году на – 6,3%. Предлагаемая индексация позволит обеспечить прирост уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции.

Сбалансированность бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в части, не связанной с формированием средств для финансирования накопительных пенсий, будет обеспечиваться за счет средств федерального бюджета, передаваемых бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации в виде межбюджетного трансферта на обязательное пенсионное страхование, который составит в 2019 году 1 052,1 млрд. рублей. Значительный рост трансфертов (+419,7 млрд. рублей или +66%) обусловлен отменой компенсаций выпадающих доходов бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации по пониженному

тарифу для основной категории плательщиков и перераспределением средств на межбюджетные трансферты на обязательное пенсионное страхование.

Фонд социального страхования Российской Федерации

Таблица 4.3.2. Основные характеристики бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации в 2018-2021 гг.

Показатель	млрд рублей			
	2018*	2019	2020	2021
Доходы	708,9	753,0	782,7	792,6
<i>Межбюджетные трансферты</i>	65,4	52,1	52,5	52,7
<i>из ФОМС</i>	18,3	15,9	15,9	15,6
<i>из федерального бюджета</i>	47,1	36,2	36,6	37,1
<i>Собственные доходы</i>	643,5	700,9	730,2	739,8
Расходы	736,6	741,0	787,4	823,9
Дефицит/профицит	-27,7	11,9	-4,7	-31,4

*в соответствии с Федеральным законом от 5 декабря 2017 года № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»

Доходная часть бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации 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 Российской Федерации также формируется с учетом межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, передаваемых на исполнение отдельных государственных полномочий. Их объем оценивается в 2019 году в 36,2 млрд. рублей, в 2020 году – 36,6 млрд. рублей, в 2021 году – 37,1 млрд. рублей.

При прогнозе **расходов** бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации учитываются данные о численности получателей (количестве выплат) соответствующих социальных пособий и выплат, а также их размеров.

В рассматриваемом периоде в части обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации формируется с дефицитом в 2019 году в объеме 10,5 млрд. рублей, в 2020 году – 28,4 млрд. рублей, в 2021 году – 57,9 млрд. рублей и сбалансирован за счет привлечения остатка средств в части обязательного социального

страхования от несчастных случаев и профессиональных заболеваний, а также резерва средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Остаток средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний Фонда социального страхования Российской Федерации по состоянию на конец 2019 года прогнозируется в объеме 184,3 млрд. рублей, на конец 2020 года – 183,8 млрд. рублей, на конец 2021 года – 152,5 млрд. рублей.

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования Российской Федерации

Формирование объема и структуры расходов бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации на 2019-2021 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.

Увеличение **доходов** Федерального фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации будет осуществляться за счёт поступающих сумм страховых взносов на обязательное медицинское страхование работающего и неработающего населения, а также межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Таблица 4.3.3. Основные характеристики бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации в 2018-2021 гг.

Показатель	<i>млрд рублей</i>			
	2018*	2019	2020	2021
Доходы	1 887,8	2 098,2	2 349,9	2 495,8
<i>Страховые взносы на ОМС</i>	1 855,6	2 019,1	2 105,7	2 226,5
<i>Недоимка по взносам и прочие доходы</i>	29,8	17,2	0,0	0,0
<i>Трансферты из федерального бюджета на компенсацию выпадающих доходов</i>	32,2	79,0	244,2	269,3
Расходы	1 994,1	2 190,4	2 350,5	2 501,5
Дефицит/профицит	-106,3	-92,2	-0,5	-5,7

*в соответствии с Федеральным законом от 5 декабря 2017 года № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»

Источниками обеспечения дефицита бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации в 2018-2019 годах являются остатки на начало года.

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

- увеличения подушевого норматива финансового обеспечения базовой программы обязательного медицинского страхования в 2019 году на 9,1% к уровню 2018 года, в 2020 году на 7,6% к уровню 2019 года, в 2021 году на 6,6% к уровню 2020 года.

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

- в 2019 году – 2068,5 млрд. рублей, с увеличением на 10,6% к уровню 2018 года;
- в 2020 году – 2 225,5 млрд. рублей, с увеличением на 7,6% к уровню 2019 года.
- в 2021 году – 2 371,8 млрд. рублей, с увеличением на 6,6% к уровню 2020 года;

Указанные средства обеспечат сбалансированность территориальных программ обязательного медицинского страхования в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования на весь трехлетний период, 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», решение задач, установленных Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», в части борьбы с онкологическими заболеваниями.

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 Российской Федерации до федеральных государственных учреждений.

4.4. БЮДЖЕТЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Динамика основных параметров бюджетной системы Российской Федерации в 2019-2021 годах характеризуется снижением доходов и расходов по отношению к ВВП при снижении уровня дефицита с 1,6% ВВП в 2019 году до 0,7% ВВП к 2021 году.

Таблица 4.4.1. Основные параметры бюджетов бюджетной системы в 2018-2021 гг.

Показатель	млрд рублей			
	2018*	2019	2020	2021
Доходы, всего	34 386	38 167	39 407	41 464
%% ВВП	34,0	36,1	35,6	35,0
Федеральный бюджет	17 073	19 969	20 219	20 978
<i>без учета межбюджетных трансфертов</i>	<i>17 067</i>	<i>19 958</i>	<i>20 213</i>	<i>20 973</i>
Консолидированные бюджеты субъектов	11 652	12 339	12 980	13 606
<i>без учета межбюджетных трансфертов</i>	<i>9 932</i>	<i>10 243</i>	<i>10 826</i>	<i>11 592</i>
Государственные внебюджетные фонды	10 766	11 420	12 082	12 534
<i>без учета межбюджетных трансфертов</i>	<i>7 387</i>	<i>7 966</i>	<i>8 368</i>	<i>8 900</i>
Пенсионный фонд	8 169	8 569	8 949	9 246
<i>без учета межбюджетных трансфертов</i>	<i>4 888</i>	<i>5 246</i>	<i>5 532</i>	<i>5 934</i>
Фонд социального страхования	709	753	783	793
<i>без учета межбюджетных трансфертов</i>	<i>644</i>	<i>701</i>	<i>730</i>	<i>740</i>
Фонд обязательного медицинского страхования	1 888	2 098	2 350	2 496
<i>без учета межбюджетных трансфертов</i>	<i>1 856</i>	<i>2 019</i>	<i>2 106</i>	<i>2 227</i>
Расходы, всего	34 216	36 472	38 307	40 582
%% ВВП	33,8	34,5	34,6	34,3
Федеральный бюджет	16 591	18 037	18 994	20 026
<i>без учета межбюджетных трансфертов</i>	<i>11 515</i>	<i>12 508</i>	<i>13 146</i>	<i>14 397</i>
Консолидированные бюджеты субъектов	11 670	12 495	13 099	13 639
<i>без учета межбюджетных трансфертов</i>	<i>11 667</i>	<i>12 487</i>	<i>13 090</i>	<i>13 630</i>
Государственные внебюджетные фонды	11 059	11 500	12 087	12 571
<i>без учета межбюджетных трансфертов</i>	<i>11 034</i>	<i>11 478</i>	<i>12 071</i>	<i>12 556</i>
Пенсионный фонд	8 328	8 569	8 949	9 246
Фонд социального страхования	737	741	787	824
Фонд обязательного медицинского страхования	1 994	2 190	2 350	2 501
<i>без учета межбюджетных трансфертов</i>	<i>1 970</i>	<i>2 168</i>	<i>2 335</i>	<i>2 486</i>
Дефицит (-)/профицит (+), всего	170	1 695	1 100	882
%% ВВП	0,2	1,6	1,0	0,7

*в соответствии с Федеральным законом от 5 декабря 2017 года № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»

В структуре расходов бюджетов бюджетной системы по разделам функциональной классификации в 2019-2021 гг. основную долю расходов продолжат занимать расходы на социальную политику (11,9% ВВП в среднем за 2019-2021 гг.). Расходы на национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность в 2019-2021 гг. составят в среднем 4,9% ВВП с общей тенденцией к снижению в плановом периоде. Расходы на человеческий капитал (образование, здравоохранение) в течение планового периода ожидаются на уровне не ниже 7,0 % ВВП (7,0-7,2% ВВП).

Таблица 4.4.2. Расходы бюджетов бюджетной системы по разделам функциональной классификации в 2018-2021 гг.

млрд рублей

Показатель	2018*		2019		2020		2021	
		%ВВП		%ВВП		%ВВП		%ВВП
Всего	34 216	33,8	36 472	34,5	38 307	34,6	40 582	34,3
Общегосударственные вопросы	2 141	2,1	2 268	2,1	2 308	2,1	2 439	2,1
Национальная оборона	2 799	2,8	2 916	2,8	3 022	2,7	3 163	2,7
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 231	2,2	2 376	2,2	2 349	2,1	2 433	2,1
Национальная экономика	4 414	4,4	4 869	4,6	4 976	4,5	5 348	4,5
Жилищно-коммунальное хозяйство	1 347	1,3	1 436	1,4	1 489	1,3	1 549	1,3
Охрана окружающей среды	124	0,1	226	0,2	261	0,2	299	0,3
Образование	3 572	3,5	3 832	3,6	3 989	3,6	4 228	3,6
Культура, кинематография	563	0,6	609	0,6	624	0,6	662	0,6
Здравоохранение	3 296	3,3	3 657	3,5	3 961	3,6	4 079	3,4
Социальная политика	12 322	12,2	12 856	12,1	13 305	12,0	13 691	11,6
Физическая культура и спорт	318	0,3	316	0,3	327	0,3	337	0,3
Средства массовой информации	128	0,1	119	0,1	112	0,1	113	0,1
Обслуживание государственного и муниципального долга	960	0,9	991	0,9	1 110	1,0	1 242	1,0
Условно утвержденные расходы	-	-	-	-	475	0,4	1 001	0,8

*в соответствии с Федеральным законом от 5 декабря 2017 года № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»

Сформированный на основе изложенных выше основных направлений бюджетной политики проект федерального бюджета на 2019-2021 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» обеспечит устойчивость федерального бюджета к подвижности цен на энергоносители, а также будет способствовать формированию предсказуемых макроэкономических и финансовых условий, необходимых для обеспечения устойчивого роста экономики и содействовать проводимой Банком России политике таргетирования инфляции.

Важным компонентом системных мер является формирование стабильных налоговых условий. Ключевая цель реализуемых изменений системы налогообложения – фиксация налоговых условий для делового сообщества на ближайшие 6 лет с одновременной донастройкой налоговой системы, которая будет способствовать реализации национальных целей развития.

Формирование проекта федерального бюджета предполагает выделение в приоритетном порядке бюджетных ассигнований на реализацию национальных проектов. Это позволит сформировать ресурс на финансирование национальных целей развития, предусмотренных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Использование средств Фонда Развития позволит реализовать проекты, способствующие переходу экономики на качественно иные темпы развития, существенно улучшающие качество жизни населения – проекты в сфере развития городской и цифровой инфраструктуры, межрегиональной связанности и др.

Реализация мер по повышению эффективности государственных расходов будет осуществляться в соответствии с Концепцией повышения эффективности бюджетных расходов на период 2019-2024 годов. Это предполагает развитие механизмов мониторинга реализации государственных программ, интеграцию в них национальных проектов (программ), внедрение системы управления налоговыми расходами и увязку всех существующих и внедряемых инструментов повышения эффективности бюджетных расходов.

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