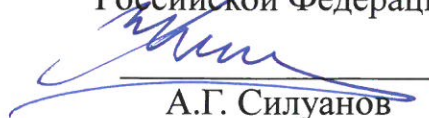


УТВЕРЖДАЮ

Министр финансов  
Российской Федерации



А.Г. Силуанов

« 23 » марта 2016 г.

**Сведения об итогах реализации публичной декларации Министерства  
на 2015 год:**

**1) Реализация ответственной бюджетной политики, направленной на  
долгосрочную устойчивость**

В 2015 году были определены правила разработки и утверждения бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период включая сроки, условия и распределение ответственности между министерствами по подготовке проекта бюджетного прогноза. Правила позволят обеспечить координацию долгосрочного прогнозирования параметров бюджетов бюджетной системы России, что, в свою очередь, будет способствовать принятию сбалансированных решений в процессе формирования федерального бюджета.

С учетом изменившейся макроэкономической ситуации и необходимости адаптации бюджетной политики к новым реалиям принят ряд переходных мер по повышению гибкости при формировании расходной части бюджета с целью снижения дефицита федерального бюджета в 2016 году, в частности, приостановлено действие бюджетного правила, временно ограничен до одного года горизонт бюджетного планирования, принято решение о направлении на финансовое обеспечение расходов федерального бюджета<sup>1</sup> доходов от

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 03.11.2015 № 301-ФЗ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2016 год»

управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.

В рамках реализации Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года Министерством продолжается масштабная системная работа.

Промежуточные итоги реализации программы представлены в Докладе об основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета, рассмотренном на парламентских слушаниях в Государственной думе Федерального собрания Российской Федерации 23 июня 2015 года<sup>2</sup>, содержащем предложения по совершенствованию методологии формирования и реализации государственных программ Российской Федерации, оказания государственных услуг, оптимизации бюджетной сети и отдельных отраслевых расходов.

При этом часть предложенных мероприятий по оптимизации бюджетных расходов учтена в текущем бюджетном цикле при разработке федерального бюджета на 2016 год, в том числе:

- по оптимизации структуры и штатной численности федеральных органов исполнительной власти;

- в пенсионной сфере путем совершенствования начисления «военных» пенсий, поэтапного сокращения межбюджетных трансфертов бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации из федерального бюджета;

- в сфере транспорта и дорожного хозяйства, а также внедрению новых механизмов, стимулирующих привлечение внебюджетных источников финансирования;

- в сельском хозяйстве, в том числе путем изменения механизма субсидирования процентных ставок по кредитам, внедрения системы проектного финансирования отрасли;

- в оборонной сфере.

---

приостанавливает действие абзаца третьего пункта 3 статьи 96.9 Бюджетного кодекса Российской Федерации до 1 февраля 2017 года.

<sup>2</sup> [http://minfin.ru/ru/document/?id\\_4=64840](http://minfin.ru/ru/document/?id_4=64840)

Работа с Программой продолжается и на региональном уровне. Подготовлен проект Доклада об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации, который также опубликован на официальном сайте Минфина России<sup>3</sup>.

## ***2) Устойчивое функционирование финансовой и банковской системы, развитие внутреннего инвестора***

Законодательством Российской Федерации предусмотрено право государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» осуществлять меры по повышению капитализации банков путем передачи облигаций федерального займа, объем которых составляет 1 трлн рублей, в субординированные обязательства и привилегированные акции банков.

Агентством по состоянию на 1 января 2016 года получено 31 письменное согласие банков на общую сумму 827,2 млрд рублей. После проведения в банках всех необходимых корпоративных процедур Агентством заключены договоры о приобретении субординированных обязательств и привилегированных акций, а также соглашения о мониторинге деятельности с 25 банками на общую номинальную стоимость ОФЗ в размере 802,69 млрд рублей.

В соответствии с отдельными решениями Правительства Российской Федерации Советом директоров Агентства одобрена также передача ОФЗ на докапитализацию хозяйственных обществ (ПАО «Объединенная авиастроительная корпорация», ПАО «Россети», ПАО «Государственная транспортная лизинговая компания») на сумму 162 млрд рублей.

Кроме того, Советом директоров Агентства 26 января 2016 года принято решение о допуске к участию в осуществлении мер по повышению капитализации банков, активно работающих на территории Крымского

---

<sup>3</sup> [http://minfin.ru/ru/document/?id\\_4=105049](http://minfin.ru/ru/document/?id_4=105049)

федерального округа (располагающих не менее 20% от всех внутренних структурных подразделений банков в Республике Крым и г. Севастополе).

В качестве мер стимулирования строительства жилья экономического класса и рынка ипотечного кредитования реализуется программа, предусматривающая предоставление субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям и АО «АИЖК» на возмещение недополученных доходов по выданным жилищным (ипотечным) кредитам (займам) при выдаче физическим лицам ипотечных кредитов по ставке 12% годовых в объеме до 700 млрд рублей<sup>4</sup>.

На субсидирование Программы в 2015 году из федерального бюджета выделено 2,1 млрд рублей.

В 2016 году финансовое обеспечение предоставления субсидий предусмотрено осуществлять за счет бюджетных ассигнований, зарезервированных в соответствии с пунктом 9 части 1 статьи 21 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» по разделу «Общеэкономические вопросы» раздела «Национальная экономика» классификации расходов бюджетов, в размере до 16,5 млрд рублей.

1 декабря 2014 г. был принят Федеральный закон № 410-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам формирования пенсионных накоплений», позволивший осуществить в 2015 году передачу средств пенсионных накоплений из Пенсионного фонда Российской Федерации в негосударственные пенсионные фонды, вступившие в систему гарантирования прав застрахованных лиц, в объеме 564,6 млрд рублей.

Также в целях повышения эффективности инвестирования средств пенсионных накоплений принят ряд постановлений Правительства Российской Федерации.

---

<sup>4</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 13.03.2015 № 220 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям и акционерному обществу «АИЖК» на возмещение недополученных доходов по выданным (приобретенным) жилищным (ипотечным) кредитам (займам)».

Федерации<sup>5</sup>. Данные меры позволили в 2015 году государственной управляющей компании и негосударственным пенсионным фондам инвестировать значительный объем средств пенсионных накоплений в ценные бумаги реального сектора экономики (в частности, в облигации ПАО «КАМАЗ», ОАО «РЖД», ОАО АНК «Башнефть»).

Кроме того, разработан и внесен в Правительство Российской Федерации законопроект, основной целью которого является установление максимальной величины расходов, оплачиваемых за счет средств пенсионных накоплений (включая инвестиционный доход). При этом изменение системы вознаграждения негосударственных пенсионных фондов будет способствовать и формированию оптимальной системы мотивации субъектов отношений по обязательному пенсионному страхованию к использованию средств пенсионных накоплений как долгосрочных инвестиционных ресурсов<sup>6</sup>.

В целях обеспечения регулирования деятельности рейтинговых агентств в Российской Федерации 13 июля 2015 г. принят Федеральный закон, устанавливающий правовые основы деятельности кредитных рейтинговых агентств в Российской Федерации и полномочия Банка России в данной сфере.

Продолжается работа по развитию страхования жизни, в частности разработан и внесен в Правительство Российской Федерации соответствующий законопроект<sup>7</sup>, направленный на обеспечение возможности взаимодействия страховщиков и страхователей по страхованию жизни и пенсионному страхованию посредством электронного обмена документами, в том числе для заключения договора страхования в виде электронного документа.

---

<sup>5</sup> Постановления Правительства Российской Федерации от 26.03.2015 № 278, от 11.04.2015 № 348, от 12.11.2015 № 1225.

<sup>6</sup> Постановлениями Правительства от 8 мая 2014 года № 419, 420 утверждены Правила принятия решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности Российской Федерации за счёт средств бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации и Правила осуществления капитальных вложений в объекты государственной собственности Российской Федерации за счёт средств бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, реализация которых будет способствовать повышению устойчивости проведения финансовых операций со средствами Фонда и поддержанию ликвидности банковского сектора.

<sup>7</sup> Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам организации страхового дела».

### *3) Деофшоризация экономики, легализация капиталов и активов*

С 2015 года вступили в силу нормы и принципы налогообложения прибыли контролируемых иностранных компаний, а также в налоговое законодательство введены понятия организационной структуры, не являющейся юридическим лицом (траст), «налоговое резидентство юридических лиц» и «фактический получатель дохода» для целей применения международных соглашений об избежании двойного налогообложения.

29 июня 2015 года были внесены дополнения в Федеральный закон от 07.08.2001 N 115-ФЗ "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма", обязывающий организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, раскрывать информацию о конечных бенефициарах и бенефициарных владельцах компаний, находящихся в офшорах.

30 ноября 2015 года в Государственную думу Российской Федерации внесен законопроект<sup>8</sup>, которым с 1 января 2017 года вводится запрет на предоставление государственной (муниципальной) поддержки в форме субсидий и бюджетных инвестиций, а также в форме государственных (муниципальных) гарантий иностранным юридическим лицам, зарегистрированным в офшорных зонах. Также законопроектом устанавливается запрет на получение указанной государственной (муниципальной) поддержки иностранными юридическими лицами, а также российскими юридическими лицами, в уставном (складочном) капитале которых доля участия офшорных компаний в совокупности превышает 50 процентов. Запрет на предоставление государственных (муниципальных) гарантий вводится как в отношении принципалов, так и иностранных юридических лиц, являющихся бенефициарами по гарантиям, поскольку бенефициары наряду с принципалами фактически являются

---

<sup>8</sup> Проект Федерального закона № 941995-6 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации».

выгодоприобретателями в результате применения данной формы государственной (муниципальной) поддержки.

В качестве исключения из устанавливаемого законопроектом запрета на предоставление государственных (муниципальных) гарантий юридическим лицам, находящимся в офшорных юрисдикциях, сохранено право предоставления государственных гарантий Российской Федерации в целях оказания поддержки экспорта промышленной продукции (товаров, работ, услуг), учитывая, что реальными получателями выгоды от государственной гарантийной поддержки экспорта являются российские организаторы-экспортеры.

Кроме того, законопроектом предусматривается нераспространение устанавливаемых ограничений на случаи предоставления государственных (муниципальных) гарантий в обеспечение исполнения обязательств, по которым невозможно установить бенефициара на момент предоставления гарантии или бенефициарами является неопределенный круг лиц.

Предусмотренные законопроектом нормы позволят ограничить отток средств бюджетов в юрисдикции, которые не отвечают признакам прозрачности деятельности действующих на их территориях юридических лиц.

В целях повышения привлекательности российской юрисдикции для бизнеса и возвращения активов в Российскую Федерацию принят Федеральный закон<sup>9</sup>, направленный на создание правового механизма добровольного декларирования активов и счетов (вкладов) в банках, обеспечение правовых гарантий сохранности капитала и имущества физических лиц, защиту их имущественных интересов, в том числе за пределами Российской Федерации, снижение рисков, связанных с возможными ограничениями использования российских капиталов, которые находятся в иностранных государствах, а также

---

<sup>9</sup> Федеральный закон от 8 июня 2015 года № 140-ФЗ «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

с переходом Российской Федерации к автоматическому обмену налоговой информацией с иностранными государствами.

#### ***4) Актуализация форм и механизмов обеспечения сбалансированности и устойчивости региональных и муниципальных финансов***

Проведена работа по предоставлению бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации при условии принятия мер по ограничению динамики роста государственного долга регионов. В 2014-2015 годах предоставлено бюджетных кредитов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в сумме 589,4 млрд рублей для частичного покрытия дефицитов бюджетов субъектов Российской Федерации, в том числе 397,5 млрд рублей в целях частичного замещения долговых обязательств.

Соглашения о предоставлении бюджетных кредитов, предусматривают обязательства по ограничению размера дефицита бюджетов субъектов Российской Федерации, замедление тенденций роста государственного долга и поэтапное сокращение доли общего объема долговых обязательств субъекта по рыночным долговым обязательствам.

Экономия расходов на обслуживание государственного долга субъектов Российской Федерации в результате предоставления вышеуказанных бюджетных кредитов в 2015 году, по оценке Минфина России, составила 41,4 млрд рублей относительно первоначально запланированных регионами расходов на указанные цели.

Дефицит консолидированных бюджетов регионов за 2015 год составил 171,4 млрд рублей, что в 2,6 раза меньше, чем по итогам 2014 года, когда он составлял 447,6 млрд рублей.

Рост государственного долга субъектов Российской Федерации в 2015 году впервые с 2012 года замедлился и составил 11% по сравнению с предыдущим годом (в 2014 году - 20%).



Изменилась структура государственного долга регионов, доля рыночных обязательств в общем объеме государственного долга Российской Федерации на 1 января 2016 года составила 60,3%, со снижением на 3,4% - к 1 января 2015 года, и на 5,4% к 1 января 2014 года.

В целях обеспечения приемлемого уровня госдолга субъектов Российской Федерации создаются условия, способствующие проведению субъектами ответственной долговой/заемной политики. Соответствующие предложения нашли отражение в проекте новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Опираясь на лучшую практику в сфере управления госдолгом, планируется усовершенствовать систему оценки долговой устойчивости субъектов и ввести классификацию регионов в зависимости от состояния их долговой устойчивости. Это позволит отслеживать изменение долговой ситуации регионов, своевременно переводить их в группу заемщиков с более низкой долговой устойчивостью и применять к ним соответствующие данной группе меры, не дожидаясь достижения критической ситуации.

Минфином России разработаны «Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной/долговой политики». Указанные рекомендации размещены на официальном сайте Минфина России.

Проведена оценка ресурсного обеспечения расходных обязательств в разрезе полномочий, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации в 2005-2014 годах. Подготовлены совместно с Минюстом России предложения по исключению случаев передачи полномочий без необходимого финансового обеспечения.

По результатам проведенного мониторинга предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации по итогам 2014 года приняты меры по повышению эффективности предоставления субсидий, в том числе внесены изменения в Правила формирования,

предоставления и распределения указанных субсидий; в целях повышения эффективности расходования бюджетных средств и ускорения доведения средств субсидий до субъектов Российской Федерации предложены к перераспределению остатки средств субсидий, по которым были не заключены соглашения. С учетом указанной работы в ноябре 2015 года принято решение об увеличении дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов регионов на 55,6 млрд рублей.

В 2015 году продолжена работа по интеграции финансово-бюджетной и налоговой систем Республики Крым и г. Севастополя в финансово-бюджетную и налоговую системы Российской Федерации, а также по решению следующих наиболее значимых вопросов в отношении субъектов Крымского федерального округа:

1) содействие в организации исполнения бюджетов Республики Крым и г. Севастополя и местных бюджетов на 2015 год, в том числе оказание финансовой помощи из федерального бюджета в рамках предусмотренных на указанные цели средств;

2) содействие в определении основных параметров бюджетов Республики Крым и города Севастополя на 2016 год и формировании соответствующих проектов нормативных правовых актов субъектов Крымского федерального округа.

Подготовлены предложения о проведении работы по оптимизации количества ЗАТО с целью сокращения расходов федерального бюджета. По итогам подготовленных предложений, Минэкономразвития России разработано 6 проектов указов Президента Российской Федерации об упразднении ЗАТО, в том числе:

- для внесения в Правительство Российской Федерации подготовлен 1 проект указа Президента Российской Федерации «Об упразднении закрытого административно-территориального образования – поселка Локомотивный

Челябинской области» с 1 января 2017 года, который согласован Минфином России;

- остальные 5 проектов указов проходят межведомственное согласование.

### ***5) Повышение гибкости долговой политики***

В конце 2014 г. – начале 2015 г. Минфин России столкнулся с новыми вызовами при реализации долговой политики. Принципиально изменились как внутренние, так и внешние макроэкономические условия – произошло структурное замедление российской экономики, Банк России перешел к плавающему ценообразованию национальной валюты, существенно снизились цены на нефть, иностранные государства ввели санкции в отношении ряда российских компаний и физических лиц, что фактически закрыло доступ российским заемщикам к международному рынку капитала. Данные обстоятельства привели к существенному ослаблению национальной валюты, ускорению инфляции, снижению цен на российские активы, понижению рейтинговыми агентствами Standard & Poor's и Moody's суверенных кредитных рейтингов и, как следствие, рейтингов крупнейших российских компаний до «спекулятивного» уровня.

В условиях, когда спрос на стандартные облигации с постоянным купонным доходом был крайне ограничен, а их размещение было сопряжено с риском фиксации завышенных расходов на обслуживание на долгосрочную перспективу, эмиссия облигаций с переменным купонным доходом, ставки купонов по которым привязаны к какому-либо индикатору денежного рынка, стала оправданным шагом.

В январе 2015 года Минфин России, впервые в российской практике, осуществил эмиссию нового инструмента – ОФЗ с переменным купоном (ОФЗ-ПК), привязанным к одному из основных индикаторов российского денежного рынка – РУОНИА. Значимость указанного инструмента подтверждается тем, что за счет размещения указанного инструмента в 2015 году на внутреннем

рынке было привлечено 49% от совокупного объема средств, в то время как за счет ОФЗ с постоянным купонным доходом – 33%.

В целях дальнейшего развития внутреннего рынка капитала, диверсификации предлагаемых инструментов, повышения доверия к проводимой государством политики инфляционного таргетирования, создания рыночного инструмента для отражения инфляционных ожиданий и привлечения нового типа долгосрочных инвесторов в лице пенсионных фондов на рынок государственных ценных бумаг в июле 2015 года состоялось дебютное размещение нового типа государственных ценных бумаг – «инфляционных» ОФЗ (ОФЗ-ИН).

Предложение ОФЗ-ИН вызвало значительный интерес у инвесторов и в 2015 году практически весь объем дебютного выпуска был полностью размещен, а цена к концу 2015 года выросла с 91% до 99% от номинала.

Эмиссия ОФЗ-ИН стала первым в России размещением такого класса облигаций. Таким образом, можно говорить о зарождении в России нового сегмента национального долгового рынка, давно и успешно функционирующего во многих развитых и развивающихся странах.

Выпуск ОФЗ-ИН был ориентирован прежде всего на консервативных (долгосрочных) инвесторов, как российских, так и иностранных. В результате размещения удалось создать предпосылки для привлечения на рынок ОФЗ существенных инвестиций новой категории национальных инвесторов – управляющих пенсионными средствами. До настоящего времени участие российских пенсионных фондов и управляющих компаний на рынке ОФЗ было минимальным. Появление ОФЗ-ИН предоставило им новые возможности, став для них инструментом, в значительной степени отвечающим требованиям, предъявляемым этими инвесторами к активам своих вложений: защита вложенных средств от инфляции.

За счет размещения ОФЗ-ИН в 2015 году на внутреннем рынке было привлечено 18% от совокупного объема средств.

В условиях изменчивой рыночной конъюнктуры Минфин России осуществлял эмиссию среднесрочных облигаций федерального займа с переменным купонным доходом и среднесрочных и долгосрочных облигаций федерального займа с постоянным купонным доходом, перераспределяя предложение в сторону ОФЗ-ПК и среднесрочных ОФЗ-ПД в условиях высоких ставок денежного рынка и завышенных, по мнению эмитента, уровней доходностей по ОФЗ-ПД. Эмиссия облигаций федерального займа с индексируемым по инфляции номиналом не рассматривается в качестве одного из основных источников финансирования дефицита федерального бюджета и будет осуществляться в целях создания ориентира стоимости заимствований для корпоративных заемщиков и поддержания индикатора, отражающего инфляционные ожидания участников рынка.

В целях повышения ликвидности государственных ценных бумаг и оптимизации структуры государственного долга в мае 2015 года было утверждено распоряжение Правительства Российской Федерации от № 900-р о проведении в 2015 году обмена государственных ценных бумаг Российской Федерации, что создало правовые основания для проведения активных операций с обращающимися государственными ценными бумагами.

В третьем квартале 2015 года Минфин России провел операцию обмена ОФЗ с амортизацией долга на ОФЗ с постоянным купонным доходом. Обмен был осуществлен исходя из рыночной стоимости указанных ценных бумаг. По итогам двух этапов обмена ОФЗ с амортизацией долга номинальной стоимостью 199,97 млрд рублей были обменены на ОФЗ с постоянным купонным доходом совокупной номинальной стоимостью 156,3 млрд рублей. Обязательства по полученным облигациям ОФЗ-АД были признаны исполненными, а выпуски ОФЗ-АД, полученные Минфином России в полном объеме, были досрочно погашены. В результате обмена государственный внутренний долг Российской Федерации сократился на 43,6 млрд рублей.

Минфин России в 2016 году продолжит практику обмена неликвидных государственных ценных бумаг в целях дальнейшего повышения ликвидности и развития внутреннего рынка капитала.

1 декабря 2015 года Минфином России направлен доклад в Правительство Российской Федерации по вопросу разработки нормативно-правовой базы для перехода к более доходным стратегиям инвестирования части средств ФНБ с привлечением профессиональных участников рынков.