



**Министерство финансов
Российской Федерации**

**БЮДЖЕТНЫЙ ПРОГНОЗ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
НА ПЕРИОД ДО 2036 ГОДА**

Москва, 2019

Оглавление

I. ВВЕДЕНИЕ.....	3
1. Предпосылки и актуальность формирования бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период.....	4
2. Цели и задачи бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период.....	5
II. ОСНОВНЫЕ ИТОГИ РАЗВИТИЯ И ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	7
III. ПОДХОДЫ И МЕТОДОЛОГИЯ РАЗРАБОТКИ БЮДЖЕТНОГО ПРОГНОЗА.....	12
1. Внешние условия формирования Бюджетного прогноза	12
2. Внутренние условия формирования Бюджетного прогноза.....	21
3. Описание сценариев экономического развития Российской Федерации.....	26
IV. ПРОГНОЗ ОСНОВНЫХ ХАРАКТЕРИСТИК И ИНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ДОЛГОСРОЧНЫЙ ПЕРИОД.....	29
1. Доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.....	29
2. Расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.....	32
V. ПОДХОДЫ К ПРОГНОЗИРОВАНИЮ И ПОКАЗАТЕЛИ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПЕРИОД ИХ ДЕЙСТВИЯ.....	35
VI. МЕХАНИЗМЫ ПРОФИЛАКТИКИ РИСКОВ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОГО ПРОГНОЗА.....	37
1. Основные риски в доходной части бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	37
2. Основные вызовы и риски в расходной части бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	41
VII. РИСКИ И УГРОЗЫ НЕСБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТОВ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, В ТОМ ЧИСЛЕ С УЧЕТОМ РАЗЛИЧНЫХ ВАРИАНТОВ ПРОГНОЗА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ДОЛГОСРОЧНЫЙ ПЕРИОД И ИНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	46

I. ВВЕДЕНИЕ

Бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2036 года (далее - Бюджетный прогноз) разработан в соответствии со статьей 170¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации и постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2015 г. № 914 "О бюджетном прогнозе Российской Федерации на долгосрочный период".

При подготовке Бюджетного прогноза были учтены положения Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 г., Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 декабря 2016 г., Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года", Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утвержденных Председателем Правительства Российской Федерации 29 сентября 2018 г., Стратегического прогноза Российской Федерации до 2035 года, одобренного на оперативном совещании Совета Безопасности 22 февраля 2019 г., государственных программ Российской Федерации, а также Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов.

1. Предпосылки и актуальность формирования бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период

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

С завершением адаптационного периода на первый план повестки государственной экономической политики выходит цель по **обеспечению сбалансированного развития страны и расширению потенциала отечественной экономики**. В таких условиях актуальность долгосрочных ориентиров государственной экономической политики, включая вариативность ее проведения в зависимости от реализации тех или иных сценариев внешних и внутренних условий, приобретает особое значение для экономических агентов, помогая им сформировать собственные средне- и долгосрочные стратегии поведения.

Бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период призван способствовать снижению уровня неопределенности относительно основных приоритетов, подходов к формированию механизмов и принципов реализации бюджетной политики на долгосрочном горизонте, что обеспечит большую прогнозируемость макроэкономических условий и условий ведения бизнеса.

Долгосрочные оценки основных параметров бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также основные подходы, методы и принципы реализации долгосрочной государственной экономической политики в налоговой, бюджетной и долговой сферах объективно востребованы хозяйствующими субъектами и необходимы для разработки и реализации всей совокупности документов стратегического планирования. Сопутствующее разработке таких долгосрочных оценок повышение степени предсказуемости реализуемой бюджетной политики способствует росту привлекательности отечественной экономики для потенциальных инвесторов.

Долгосрочное бюджетное прогнозирование является естественным продолжением работы по повышению качества государственного управления в целом и внедрению программно-целевого метода в государственном управлении в частности. Реализованный в предшествующие годы переход к формированию федерального

бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов и иных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 3-летний период, а впоследствии и разработка соответствующих государственных программ Российской Федерации, предполагали дальнейшее расширение горизонтов планирования. Тем самым выстраивается взаимоувязанная система документов стратегического бюджетного планирования, обеспечивающая сбалансированность мер, реализуемых в текущем, среднесрочном и долгосрочном периодах.

Необходимость разработки документов долгосрочного бюджетного планирования была обозначена в Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014 - 2016 годах. К настоящему времени во исполнение названного Бюджетного послания сформированы основные нормативно-правовые, методологические и практические предпосылки для внедрения долгосрочного бюджетного планирования. Был принят Федеральный закон "О стратегическом планировании в Российской Федерации", утверждены поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части долгосрочного бюджетного планирования, постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2015 г. № 914 "О бюджетном прогнозе Российской Федерации на долгосрочный период" определены структура, состав, перечень приложений и порядок разработки и утверждения бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период.

2. Цели и задачи бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период

Ключевой целью разработки бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период является оценка на вариативной основе наиболее вероятных тенденций развития бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, позволяющая путем выработки и реализации соответствующих решений в сфере налоговой, бюджетной и долговой политики обеспечить стабильные макроэкономические условия и достижение стратегических целей социально-экономического развития страны.

К задачам бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период, способствующим достижению указанной цели, относятся:

- обеспечение прозрачности и предсказуемости параметров бюджетной системы Российской Федерации, макроэкономических и иных показателей, в том числе базовых принципов и условий реализации налоговой, бюджетной и долговой политики;
- профилактика бюджетных рисков для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, обеспечиваемая в том числе заблаговременным обнаружением и принятием мер по минимизации негативных последствий реализации соответствующих рисков;

- оценка потенциальных объемов долгосрочных параметров финансового (бюджетного) обеспечения отдельных направлений социально-экономической политики, включая финансовые показатели государственных программ Российской Федерации.

Решение указанных задач обеспечивается в рамках реализации комплексных мер, включающих:

- обеспечение взаимного соответствия и координации бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период с другими документами государственного стратегического планирования, в первую очередь с прогнозом социально-экономического развития на долгосрочный период и государственными программами Российской Федерации;
- систематизацию и регулярный учет основных бюджетных и макроэкономических рисков;
- использование в целях долгосрочного бюджетного прогнозирования и планирования инициативных мер и решений, позволяющих достичь требуемых результатов и уровня устойчивости бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- оказание на постоянной основе методологической и консультационной поддержки органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по вопросам долгосрочного бюджетного прогнозирования и планирования;
- обеспечение учета и полноценное включение бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период в бюджетный процесс.

II. ОСНОВНЫЕ ИТОГИ РАЗВИТИЯ И ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

За последние 15 лет в бюджетной системе Российской Федерации произошли существенные структурные сдвиги. При этом эволюцию бюджетной политики с начала текущего столетия можно условно разделить на 3 этапа.

На первом этапе (в начале 2000-х годов) бюджетная политика формировалась с оглядкой на уроки финансового кризиса 1998 года: ее **основным приоритетом было обеспечение макроэкономической, финансовой и ценовой стабильности, а также создание благоприятных условий для ведения бизнеса.** Именно в этот период были заложены основные элементы механизмов защиты российской экономики и бюджетной системы Российской Федерации от переменчивости внешнеэкономической конъюнктуры.

Проведенная в 2000 - 2002 годах налоговая реформа, с одной стороны, существенно упростила условия ведения бизнеса посредством рационализации структуры налоговой системы и механизмов налогообложения, а с другой стороны, заложила основы механизма "стерилизации" конъюнктурных нефтяных доходов. Результатом проведенных преобразований налоговой и бюджетной политики стало не только оздоровление государственных финансов, но и существенное сокращение доли теневой экономики, рост собираемости основных налогов. Изъятие в федеральный бюджет природной ренты сырьевого сектора в условиях растущих цен на энергоносители позволило на первом этапе быстро расплатиться по государственным внешним долгам, а впоследствии создало пространство для снижения налоговой нагрузки на нефтегазовый сектор.

Реформа налогово-бюджетной сферы продолжилась в 2004 - 2005 годах повышением прогрессивности налогообложения нефтегазового сектора в целях минимизации негативного влияния растущей подвижности цен на энергоносители на внутренние экономические условия. Значительная часть конъюнктурных сверхдоходов стала сберегаться в специально созданном в 2004 году Стабилизационном фонде, впоследствии разделенном на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния. Таким образом, была окончательно сформирована конструкция "бюджетных правил", страхующая бюджетную систему Российской Федерации от негативных последствий волатильности цен на энергоресурсы и снижающая уязвимость отечественной экономики к последствиям "голландской болезни" в условиях быстрого роста цен на сырьевые товары.

Проведенные в первой половине 2000-х годов преобразования в налогово-бюджетной сфере сыграли не последнюю роль в ускорении темпов экономического роста. За период с 1999 по 2006 год при среднегодовых темпах роста около 7 процентов валовый внутренний продукт страны увеличился почти на 60 процентов, заметно выросла величина подушевого валового внутреннего продукта по паритету покупательской

способности (95 процентов), возросла роль (доля) России в мировой экономике (с 0,6 процента до 3,8 процента).

На втором этапе (с 2006 - 2007 годов) повышенный уровень конъюнктурных доходов в возрастающей степени стал направляться на финансирование бюджетных расходов. Уже в 2007 - 2008 годах расходы консолидированного бюджета Российской Федерации превысили 34 процента валового внутреннего продукта по сравнению с 29,3 процента валового внутреннего продукта в 2000 - 2006 годах. Действовавшая конструкция "бюджетных правил" допускала довольно значительный объем использования конъюнктурных нефтегазовых доходов на финансирование расходов федерального бюджета, в результате **роль бюджетной политики в минимизации негативного влияния внешней волатильности на внутренние экономические условия снижалась**. Замаскированный быстрым ростом цен на энергоносители рост ненефтегазового дефицита федерального бюджета заметно повысил уязвимость отечественной экономики к колебаниям внешней конъюнктуры в преддверии ее резкого ухудшения во втором полугодии 2008 года.

Накопленный в предшествовавшие годы "запас прочности" тем не менее позволил обеспечить устойчивость бюджетной системы Российской Федерации в период мирового финансового кризиса 2008 - 2009 годов. Несмотря на сокращение нефтегазовых доходов в 2009 году более чем на 3 процентных пункта валового внутреннего продукта, за счет средств Резервного фонда была профинансирована масштабная антикризисная программа, позволившая укрепить стабильность финансовой системы Российской Федерации, снизить долговую нагрузку корпоративного сектора и существенно увеличить социальную поддержку населения.

После резкого роста во время кризиса 2008 - 2009 годов расходные обязательства бюджетной системы Российской Федерации в посткризисный период (2010 - 2014 годы) сохранялись на повышенном уровне (первичные расходы в среднем составляли 33,7 процента валового внутреннего продукта по сравнению с 29,3 процента валового внутреннего продукта в 2000 - 2006 годы в сравнимой методологии расчета валового внутреннего продукта). Уточнение редакции "бюджетных правил" в 2013 году позволило стабилизировать темпы роста расходных обязательств на федеральном уровне, однако в отсутствие существенных мер по сокращению расходов подавляющая доля ресурсной ренты не сберегалась, а продолжала использоваться в экономике.

Чрезмерное использование конъюнктурной ренты постепенно снижало конкурентоспособность торгуемых секторов российской экономики. В этот период все отчетливее начала проявляться симптоматика "голландской болезни" - существенное изменение структуры цен (значительное укрепление реального эффективного курса рубля) и сопутствующее снижение конкурентоспособности торгуемых секторов.

Кроме того, крен бюджетной политики в части приоритизации бюджетных расходов де-факто сместился в сторону наращивания текущих расходов, причем преимущественно длящегося характера. Так, доля расходов на социальное обеспечение, оборону, правоохранительную деятельность и общегосударственные вопросы

увеличилась с 15 процентов валового внутреннего продукта в 2006 году до 22 процентов валового внутреннего продукта в 2016 году. Нарастивание текущих расходов в конечном итоге финансировалось за счет вытеснения производительных расходов (инвестиций в человеческий капитал - образование и здравоохранение и так называемый физический капитал - инфраструктуру), а также увеличения страховых взносов.

Такая ситуация способствовала усугублению накапливавшихся дисбалансов в экономической модели развития страны: опережающим (относительно динамики производительности труда) темпам роста заработных плат, ухудшению конкурентоспособности и рентабельности частного сектора, особенно торгуемых несырьевых отраслей, вытеснению инвестиций текущим потреблением.

В результате норма сбережений и уровень инвестиционной активности в экономике (доля инвестиций в основной капитал в процентах валового внутреннего продукта) заметно снизились, что оказывало негативное воздействие на темпы потенциального экономического роста. За период 2007 - 2016 годов валовой внутренний продукт страны увеличился всего на 8,2 процента, а среднегодовые темпы роста замедлились по сравнению с началом века более чем в 4 раза - до 1,5 процента в год. Величина подушевого валового внутреннего продукта по паритету покупательской способности за этот период выросла на 23,4 процента, в то время как доля России в мировой экономике снизилась на 0,7 процентного пункта (до 3,2 процента с 3,9 процента в 2007 году).

При переходе к **третьему этапу** (со второй половины 2014 года) на структурное замедление темпов экономического роста наложился негативный импульс от резкого изменения внешних условий: отечественная экономика столкнулась с 2-кратным падением цен на нефть и введением финансовых санкций. Помимо прямого негативного эффекта это также спровоцировало скачок волатильности на финансовом рынке, усиливший снижение доверия к национальной валюте и банковской системе.

Старые способы стимулирования экономического роста (за счет наращивания расходов) работали все хуже, да и возможностей для их использования в условиях структурного ухудшения внешних экономических условий оставалось все меньше. Необходимы были изменения в бюджетной политике, решающие как краткосрочные задачи преодоления негативных последствий внешнего шока, так и глобальную задачу повышения долгосрочных устойчивых темпов роста российской экономики.

На достижение этих целей и была направлена государственная экономическая политика 2015 - 2017 годов, в том числе и бюджетная. При этом в целях смягчения болезненной адаптации в переходный период общая направленность бюджетной политики носила нейтральный характер. Так, период существенного сжатия частного спроса со второй половины 2014 года до первой половины 2016 года характеризовался скромными масштабами сокращения дефицита: нефтегазовый дефицит сократился до 9,1 процента валового внутреннего продукта к 2016 году - всего на 0,7 процентного

пункта к уровню 2014 года. Проведение такой политики стало возможным благодаря наличию накопленных в предшествующие годы резервных фондов.

Непосредственно адаптационные процессы в целом завершились уже ко второму полугодю 2016 года, когда соотношение цен в торгуемых и неторгуемых секторах вернулось к уровню 2005 года и в целом стало соответствовать новому структурному уровню цен на нефть. Эффективная стабилизационная экономическая политика при этом позволила обеспечить:

Быстрое исправление макроэкономических дисбалансов. В настоящее время при низких ценах на нефть отечественная экономика характеризуется крепким платежным балансом с минимальной зависимостью от внешнего финансирования и ограниченной уязвимостью к изменчивости настроений на мировых рынках, контролируемым уровнем ненефтегазового дефицита федерального бюджета, инфляционной динамикой на уровне целевых ориентиров и снижающимися инфляционными ожиданиями;

Снижение зависимости от цен на нефть. Цена на нефть марки "Юралс", обеспечивающая сбалансированность текущего счета платежного баланса, снизилась с уровня свыше 100 долларов США за баррель в 2013 году до текущих 30 - 40 долларов США за баррель. Более того, в 2018 году цена на нефть, балансирующая федеральный бюджет на первичном уровне (то есть до исполнения обязательств по обслуживанию государственного долга) сократилась почти до 45 долларов США за баррель, в то время как еще в 2013 - 2014 годах для балансировки федерального бюджета на первичном уровне требовалась цена в районе 100 - 120 долларов США за баррель;

Оздоровление структуры экономики. За последние несколько лет существенно выросла доля прибыли в структуре национального дохода (42,9 процента в 2018 году или увеличение на 4 процентных пункта с 2014 года), таким образом формируется внутренний естественный источник для финансирования инвестиций. Сопровождавший подстройку к внешним шокам рост конкурентоспособности и рентабельности отечественных отраслей торгуемого сектора привел к увеличению доли ненефтегазовой промышленности в структуре валового внутреннего продукта (с 9,3 процента в 2014 году до 10,6 процента в 2016 году). За последние годы также произошло существенное снижение долговой нагрузки нефинансового сектора и оздоровление структуры финансового сегмента, свидетельствуя о том, что сейчас экономика в лучшей степени подготовлена к трансформации сбережений в инвестиции.

Таким образом, эффективная стабилизационная экономическая политика позволила купировать кризисные явления в период подстройки и создать надежную и здоровую основу для устойчивого развития экономики в будущем.

Завершение периода адаптации позволяет перевести фокус экономической политики на цель по **расширению потенциала сбалансированного развития страны.** Обеспечение устойчивых и предсказуемых макроэкономических условий и стабильных фискальных (налоговых и неналоговых) параметров, формирование справедливой конкурентной среды и стимулов для увеличения инвестиций, создание условий для развития и раскрытия потенциала каждого гражданина - вот те задачи и направления,

которые будут характеризовать новый четвертый этап в эволюции бюджетной политики.

III. ПОДХОДЫ И МЕТОДОЛОГИЯ РАЗРАБОТКИ БЮДЖЕТНОГО ПРОГНОЗА

1. Внешние условия формирования Бюджетного прогноза

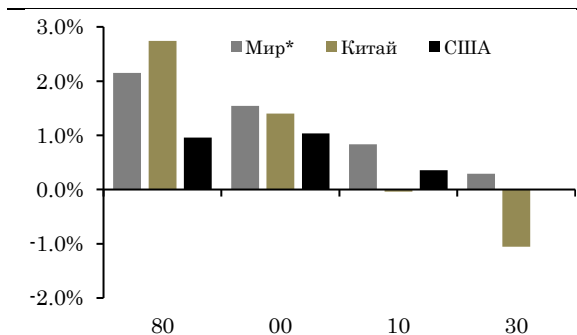
Бюджетный прогноз разрабатывался в условиях существенного изменения внешних условий функционирования российской экономики по сравнению с предшествующим десятилетием. Более того, преобладающие демографические, технологические и геополитические тенденции с высокой вероятностью приведут к формированию качественно иной динамики мировой экономики, характеризующейся более низкими темпами экономического роста и качественными изменениями в структуре спроса.

За последние десятилетия демографическая картина мира претерпела кардинальные изменения.

Первое структурное изменение - замедление темпов роста населения в трудоспособном возрасте. Данный показатель в 1980-е годы превышал 2,2 процента в год, в первое десятилетие нового века опустился до уровня 1,5 процента в год, в текущем десятилетии замедлился до 0,8 процента, а в течение нескольких следующих десятилетий этот прирост имеет все шансы полностью остановиться.

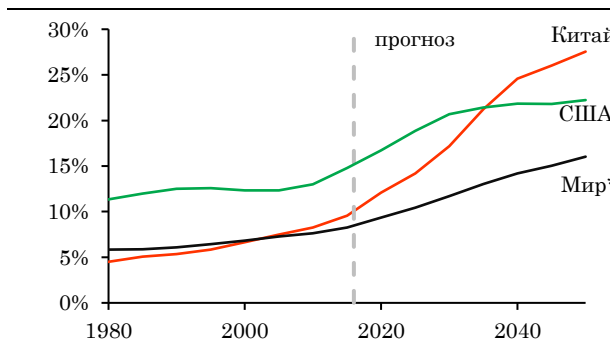
Второе структурное изменение - быстрое увеличение доли населения в возрасте выше трудоспособного.

Темпы прироста населения в трудоспособном возрасте, % в год



Источник: ООН
*без учета наименее развитых стран

Доля населения в возрасте старше 65 лет



Источник: ООН, *без учета наименее развитых стран

Последствиями таких существенных изменений в демографии являются: изменение структуры спроса глобального валового внутреннего продукта (структурное снижение равновесного уровня инвестиций в валовом внутреннем продукте), замедление темпов роста производительности труда, связанное со старением населения, и изменение структуры потребительского спроса населения (в том числе рост потребностей в услугах здравоохранения при изменяющейся структуре спроса на образование). Одновременное снижение темпов роста экономически активного населения, равновесного уровня инвестиционной активности и производительности труда означает

серьезное замедление равновесного уровня темпов глобального экономического роста.

Серьезный вызов демографические изменения представляют и для государственных финансов: с одной стороны, замедление темпов экономического роста сдерживает рост налогооблагаемой базы, а с другой стороны, опережающий рост количества экономически неактивных людей старшего поколения увеличивает нагрузку на системы пенсионного и медицинского обеспечения, зачастую финансируемые из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Одной из главных особенностей наблюдаемых технологических изменений является тренд на повышение эффективности уже имеющегося в наличии капитала. Появление качественно новых информационных платформ в значительной степени снижает транзакционные издержки и асимметрию информации между покупателем и продавцом, что позволяет задействовать ранее "простаивавший" капитал. Наиболее ярким примером является развитие финансовых технологий - систем однорангового (peer-to-peer) кредитования, системы распределенных реестров (блокчейн) и другие.

Примеры компаний – глобальных технологических новаторов

Яркими представителями таких технологических новаций являются компании Uber и Airbnb.

Появление первой (Uber) привело к: (1) росту интенсивности использования имеющегося автопарка – благодаря снижению времени ожидания нового заказа меньшее количество автомобилей может совершить большее количество поездок; (2) росту доступности (удобства) услуг такси и сопутствующему структурному снижению уровня спроса на новые автомобили за счет снижения относительной привлекательности владения собственным автомобилем.

Появление второй (Airbnb) позволило вовлечь в оборот арендного рынка большое количество ранее неиспользуемых объектов недвижимости за счет снижения транзакционных издержек и асимметрии информации. Количество клиентов, воспользовавшихся услугами Airbnb с момента основания компании в 2008 году, составило 30 млн. человек, а количество объявлений на сайте Airbnb превысило количество номеров в гостиничной сети Hilton (накопление которых продолжалось десятилетия). Появление нового конкурента ведет как к общему снижению количества посетителей отелей, так и к возможности повышать цены в периоды пикового спроса. Снижение рентабельности отельного бизнеса логичным образом ведет к снижению объема инвестиций в новые отели.

Наличие значительного количества технологических инноваций, в первую очередь в области так называемого совместного использования (например, каршеринг), означает снижение равновесного уровня соотношения капитала и валового внутреннего продукта. Сопряженное с этим снижение инвестиционной активности выступает дополнительным фактором замедления экономического роста.

Новые технологии несут мощнейший созидательный, но одновременно и разрушительный импульс. Опыт внедрения новых технологий в таких отраслях, как финансы, транспорт и логистика, промышленность и розничная торговля, позволяет строить прогнозы по кардинальной трансформации различных индустрий и сфер жизни человека уже в недалеком будущем. Такая трансформация может привести не только к взрывному росту производительности труда, но и поставить под угрозу существование

целых рынков и профессий, усилить риски стагнации доходов и поляризации населения. В этом контексте критически важна готовность к новым вызовам таких ключевых государственных институтов, как системы образования, социального страхования, поддержки занятости, и других.

Влияние новых технологий на рост глобальной экономики в долгосрочной перспективе не поддается однозначной оценке. С одной стороны, в настоящее время одним из ключевых трендов технологического развития является беспрецедентное расширение и ускорение инновационных процессов. Вместе с тем наблюдаемый инновационный бум пока не привел к сопоставимому ускорению мирового экономического роста. Международные эксперты называют различные причины такой ситуации. В частности, нередко указывается, что современные инновации в меньшей степени влияют на производственные процессы и технологический уклад, чем "прорывные" технологии прошлого (двигатель внутреннего сгорания, электричество, телефонная связь и т.д.). В качестве других причин упоминаются недостаточно активная диффузия новых технологий, а также сложности в измерении их вклада в благосостояние. Нельзя не отметить, что многие новые технологии подразумевают высокую отдачу от масштаба, что в сочетании с недостающим опытом антимонопольных властей в высокотехнологичных секторах создает риски роста концентрации и рыночной власти лидеров.

Глобальный финансовый кризис 2008 - 2009 годов стал следствием формирования многочисленных структурных дисбалансов, связанных с искусственным поддержанием (наращиванием) инвестиционной активности вопреки фундаментальным трендам (в первую очередь, в секторе недвижимости Соединенных Штатов Америки). В течение посткризисного периода постепенно выявляются и другие сегменты мировой экономики, пораженные избыточным накоплением капитала. Одним из ярких примеров является, например, ажиотажный спрос и последовавшее за ним резкое падение цен на рынке сырьевых товаров или тесно связанная с сырьевым суперциклом проблематика избыточного накопления капитала в сегменте неторгуемых отраслей в странах с экспортно-сырьевой экономикой - дисбаланс, с которым столкнулась и российская экономика.

Глобальный тренд на снижение объемов инвестиционной активности является объективным следствием фундаментальных демографических изменений, технологических инноваций и изменения потребительских моделей поведения. Однако страны с высокой значимостью государственного участия в экономике оказываются не всегда готовы подстраиваться к изменениям и пытаются противопоставить объективным трендам активную государственную политику, что, однако, не избавляет от необходимости адаптироваться, а только усугубляет болезненность адаптации в будущем. Одним из примеров здесь может служить развитие ситуации в экономике Китайской Народной Республики в ответ на мировой финансовый кризис 2008 - 2009 годов. Политика активного наращивания инвестиций в инфраструктуру и сектор недвижимости, поддерживаемая активностью региональных и центральных властей, государственных банков и государственных компаний, привела к

формированию существенных структурных дисбалансов и росту рисков жесткого замедления темпа роста экономики Китая.

До 2008 года мировая торговля росла в 1,5 раза быстрее темпа роста мировой экономики, в результате кризисных явлений их темпы роста сравнялись, а уже в 2016 году мировая торговля росла отстающими темпами. Данный факт вызван в первую очередь завершением индустриализации Китая и завершением периода передела цепочек добавленной стоимости в мировой торговле. Кроме того, причинами снижения темпов роста мировой торговли могут являться структурные проблемы в сырьевых странах и связанное с этим разрушение стандартных торговых цепочек (экспорт сырья и импорт товаров с высокой добавленной стоимостью).

Существенным источником рисков для роста мировой экономики является наблюдаемое усиление глобального протекционизма. В то время как уже введенные торговые ограничения пока не начали оказывать выраженного негативного влияния на рост, дальнейшее разворачивание "торговых войн" приведет к замедлению глобального инвестиционного спроса из-за роста неопределенности, нарушит сложившиеся "цепочки добавленной стоимости", а также негативно скажется на производительности труда из-за барьеров для распространения новых технологий.

Замедление мировой торговли можно однозначно рассматривать как отрицательный тренд - торговля способствует мировому экономическому росту посредством распространения новых технологий, внедрения эффективных бизнес-практик и через обеспечение глобальной конкуренции - росту производительности труда. Согласно исследованиям рост доли импорта в совокупных затратах отрасли на 1 процентный пункт ведет к росту совокупной производительности труда примерно на 0,9 процентного пункта. К аналогичным результатам приводит и рост доли экспорта в продукции отрасли на 1 процентный пункт. Таким образом, не обусловленное колебаниями делового цикла замедление темпов роста мировой торговли может означать и снижение потенциальных темпов роста мировой экономики.

Таким образом, на рассматриваемом временном горизонте (до 2036 года) темпы роста мировой экономики будут постепенно замедляться под воздействием структурных ограничений в развитых странах и накопленных дисбалансов в развивающихся. С точки зрения структуры мирового спроса по мере роста среднего уровня благосостояния в мире будет происходить дальнейшее смещение такой структуры в сторону услуг. Этому также будет способствовать тенденция старения населения, в результате которой в структуре мирового спроса будет возрастать доля расходов на здравоохранение и новые формы образования за счет снижения доли расходов на товары длительного потребления.

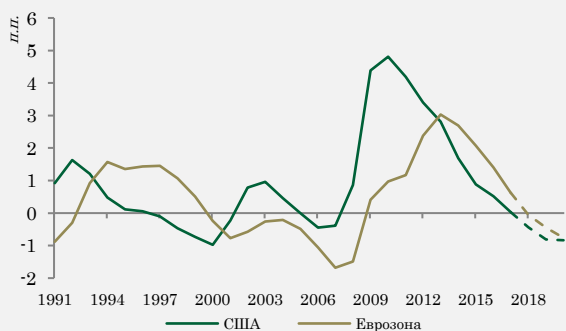
Перспективы мировой экономики

В долгосрочной перспективе на рост мировой экономики будут по-прежнему оказывать сдерживающее воздействие нерешенные структурные проблемы. Так, в развитых странах старение населения и медленный рост производительности труда обусловят сохранение темпов потенциального роста на уровнях ниже докризисных. Дополнительным ограничением для роста в данной группе стран является по-прежнему высокое неравенство, которое ведет к стагнации доходов в наименее обеспеченных группах населения и недоинвестированию в человеческий капитал. Развивающиеся страны в долгосрочной перспективе по-прежнему будут расти опережающими темпами, а их доля в мировом ВВП продолжит увеличиваться. Вместе с тем на прогнозном горизонте ожидается замедление роста в данной группе стран на фоне исчерпания возможностей для догоняющего развития.

США. Период посткризисного восстановления завершен: уровень безработицы близок к докризисным нормам, постепенно ускоряются опережающие инфляционные индикаторы (рост зарплат). Это признают и монетарные власти, начавшие в декабре 2015 года цикл нормализации денежно-кредитной политики. Снижение роста населения трудоспособного возраста и прогнозируемое слабое повышение производительности являются основными факторами более низких среднесрочных темпов роста. Кроме того, в среднесрочном периоде рост экономики не будет поддерживаться экономической политикой – к 2020 году эффект бюджетного стимулирования начнет снижаться, а цикл ужесточения денежно-кредитной политики достигнет пика. Увеличение напряженности в международной торговле – еще одна ключевая угроза перспективам роста. Введение дополнительных торговых ограничений приводит к неэффективной аллокации ресурсов, росту цен и снижению экономической активности. В 2018-2036 гг. можно ожидать замедления темпов роста экономики США до 1,5% в год.

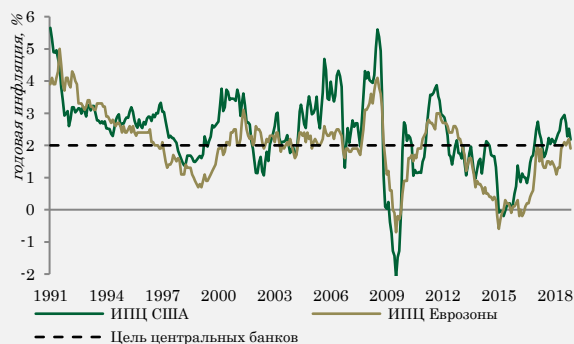
Еврозона. В ближайшие годы ожидается сохранение восстановительного роста экономики с темпами выше потенциальных. Однако по мере ужесточения экономической политики в 2021-2022 гг. темпы роста замедлятся до 1,0% в год в силу структурных ограничений.

Отклонение безработицы от уровня, не ускоряющего инфляцию (NAIRU)



Источник: ОЭСР, расчеты Минфина России

Инфляция



Источник: статистические органы стран, расчеты Минфина России

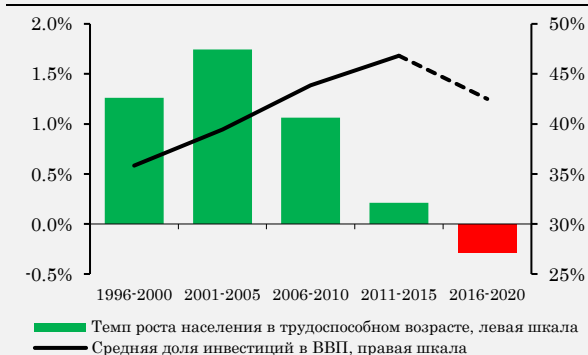
Китай. Прежняя модель экономического роста, основанная на форсированной трансформации при активной роли государства высокого уровня сбережений в инвестиции, себя исчерпала. Ее поддержка уже привела к формированию серьезных рисков в финансовой системе, усугубила проблемы, связанные с разрастанием избыточных мощностей и неэффективным размещением ресурсов.

Как ожидается, Китай и ряд стран Азии в 2019 году будут расти несколько более низкими темпами после недавно объявленных торговых мер. В настоящее время, несмотря на уже накопленные проблемы и начавшееся сокращение населения в трудоспособном возрасте, инфраструктурное строительство, поддерживаемое активностью государства и государственных компаний и банков, продолжает расти опережающими темпами, в том числе из-за необходимости поддержания загрузки избыточных производственных мощностей в сопутствующих отраслях.

Более чем в 10% ВВП по данным МВФ оценивается дефицит расширенного государственного сектора Китая по итогам 2017 года по сравнению с уровнем около 5% в период 2007-2008 годов. Значительный объем (квази)фискальных дефицитов ведет к быстрому накоплению активов частного сектора, который в условиях низкой отдачи от инвестиций внутри страны (следствие переинвестированности) увеличивает покупки иностранных активов, что в условиях фиксированного обменного курса ведет к снижению объемов иностранных резервов. Сформировавшееся в настоящее время равновесие не является устойчивым.

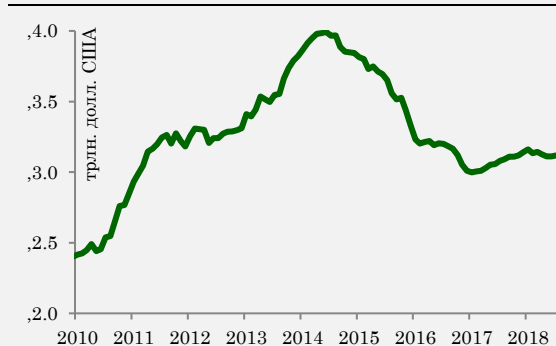
Неизбежным следствием структурной перестройки китайской экономики (характеризующейся снижением доли инвестиций в ВВП) станет замедление темпов ее роста. Демографические тенденции – Китай уже вошел в многолетний период сокращения фактической численности населения в трудоспособном возрасте – будут усугублять этот тренд. Сформированные дисбалансы в экономике Китая повышают риск сценария «жесткой посадки», а темпы роста китайской экономики в 2018-2036 гг. могут постепенно замедлиться до 4% (в среднесрочном периоде ожидается замедление до 5,6%).

Демография и инвестиции в Китае



Источник: МВФ, ООН

Динамика золотовалютных резервов Китая



Источник: Reuters

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

Крупные импортеры капитала развивающегося блока. Эта группа стран в условиях замедления мировой экономики, нормализации денежно-кредитной политики развитых стран и волатильности на глобальных финансовых рынках может войти в период пониженных темпов экономического роста необходимых для выхода данных экономик на устойчивую траекторию развития.

Таким образом, темпы роста мировой экономики могут замедлиться до 3,2 % к 2024 году. На период до 2036 году глобальная экономика продолжит расти темпом ниже 3%, что ниже долгосрочных средних уровней (за последние 30 лет – 3,6 %).

В странах с формирующейся экономикой, вносящих основной вклад в рост мировой экономики, быстрый экономический рост способствовал поддержанию высоких цен на сырьевые товары в 2000-е годы и в начале 2010-х годов (с короткой паузой в период мирового кризиса 2008 - 2009 годов). В это время новые мощности по производству сырьевых товаров развивались более низкими темпами по сравнению с возраставшим спросом.

Сырьевые суперциклы

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

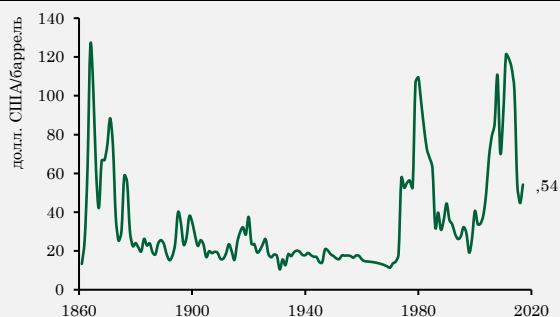
Вследствие образующегося на сырьевом рынке дисбаланса спроса и предложения (превышения первого над последним) происходит смещение уровня цен на более высокий уровень. В силу высокой капиталоемкости и длительности инвестиционного цикла в отрасли формирование цен на повышенном уровне может растянуться на относительно продолжительный период (до 10-15 лет).

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

По мере того как накопленные инвестиции достигают критической массы, баланс спроса и предложения смещается: на рынке формируется избыток предложения, а цены возвращаются к их долгосрочным равновесным значениям (средняя за последние 150 лет цена барреля нефти в ценах 2017 года составляет 33 доллара США).

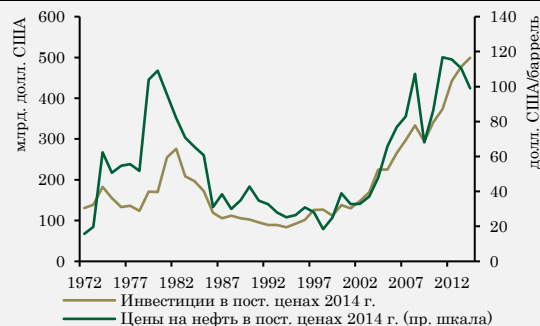
При этом в силу низкой ценовой эластичности спроса и предложения на краткосрочном горизонте даже небольшие дисбалансы на рынке нефти ведут к резким и зачастую более глубоким, чем того требует достижение среднесрочного равновесия, изменениям цен.

Цена барреля нефти в постоянных ценах 2017 г.



Источник: British Petroleum's «Statistical Review of World Energy»
* 1861-1944 цена в США, 1945-1983 Arabian Light, 1984-2017 Brent

Цены на нефть и инвестиции в нефтедобычу



Источник: МВФ

Формировавшиеся в течение более чем десятилетия на повышенном уровне цены на сырьевые товары привели к значительному переинвестированию в ряде добывающих отраслей. В 2013 - 2016 годах последствия данных процессов на сырьевых рынках стали очевидными. Недостаточному спросу на новые объемы производства также способствовало замедление темпов роста экономик развивающихся стран. Таким образом, наряду с общеэкономическими факторами, воздействие на замедление темпов прироста спроса на сырьевые товары оказал и повышенный уровень цен на энергоресурсы. Вместе с другими факторами это ускорило развитие альтернативных способов добычи нефти, а также технологий возобновляемых источников энергии (так называемая "зеленая энергетика"). В последние годы также наблюдается бум производства электромобилей, что делает более очевидными контуры грядущего пика мирового потребления нефти.

В результате цены на сырьевые товары снизились. Цены на промышленные металлы начали снижаться еще в 2011 - 2012 годах, цены на природный газ - в 2012 - 2013 годах, а цены на нефть - со второй половины 2014 года. Наблюдаемое с 2011 года снижение цен на сырьевые товары свидетельствует о том, что мировая экономика вошла в низкую ценовую фазу сырьевого суперцикла, которая будет сохраняться продолжительное время.

Восстановление цен на нефть в 2017 - 2018 годах следует рассматривать как временное отклонение от сформировавшегося долгосрочного тренда. Соглашение крупнейших стран - экспортеров нефти об ограничении добычи нефти (страны ОПЕК+) в конце 2016 года с целью сокращения избыточных запасов нефти на мировом рынке позволило вывести рынок из депрессивного состояния. В начале 2018 года поддержку ценовому росту оказало резкое снижение добычи нефти в Венесуэле и ожидаемое снижение экспорта нефти из Ирана вследствие введения односторонних санкций Соединенными Штатами Америки.

Однако эти события не способны повлиять на долгосрочный уровень равновесных цен, определяемый соотношением объема дополнительного спроса на нефть и издержек ее добычи. Ставшее очевидным мировое перепроизводство нефти во втором полугодии 2018 года снова привело к мощной коррекции цен на нефть. Это вынудило страны ОПЕК+ вновь сократить добычу нефти в целях недопущения масштабного перепроизводства и накопления излишних запасов нефти.

В долгосрочной перспективе рост цен на нефть будет также сдерживаться дополнительными факторами со стороны спроса, в числе которых:

- *Замедление темпов роста мировой экономики.* Окончание восстановительной фазы после глобального финансового кризиса 2008 - 2009 годов приведет к выраженному замедлению роста мировой экономики на фоне сокращения роста населения в трудоспособном возрасте, переинвестирования в отдельных секторах мировой экономики и структурного замедления роста производительности труда;
- *Снижение энергоемкости мировой экономики.* Рост спроса на энергоресурсы будет ограничен в силу замедления темпов индустриализации крупных развивающихся стран, дальнейшего развития технологий ресурсосбережения, повышения энергоэффективности (в том числе двигателей внутреннего сгорания) и снижения материалоемкости;
- *Изменение структуры спроса в отраслях - потребителях нефти и нефтепродуктов.* В ключевых отраслях - потребителях нефти и нефтепродуктов (транспорт и нефтехимия) в последние годы отмечается постепенный сдвиг спроса в сторону альтернативных источников энергии и природного газа, мировое производство которого в настоящее время находится ниже границы производственных возможностей;
- *Снижение себестоимости добычи нефти* вследствие повышения эффективности и применения новых технологий. Подавляющая часть источников мирового

предложения нефти (включая Россию и страны Ближнего Востока) имеют низкую пороговую рентабельность (в диапазоне 10 - 30 долларов США за баррель). Повышение эффективности добычи сланцевой нефти в Соединенных Штатах Америки позволило понизить порог рентабельности на значительном количестве нефтегазоносных участков до 35 - 45 долларов США за баррель. В последнее время повсеместно растет эффективность добычи на глубоководных шельфовых месторождениях, а также на месторождениях битуминозных песков в Канаде, для которых пороговые издержки сократились до 50 - 60 долларов США за баррель.

Таким образом, экономические **предпосылки для формирования цен на нефть на высоком уровне отсутствуют**: с высокой вероятностью в средне- и долгосрочной перспективе цены стабилизируются **в диапазоне 40 - 45 долларов США за баррель в постоянных ценах**.

Невысокие темпы восстановления экономики в большинстве развитых стран обусловили проведение нетрадиционно мягкой денежно-кредитной политики: ключевые ставки большинства крупнейших мировых центральных банков по-прежнему находятся на минимальных уровнях. Мягкая денежно-кредитная политика была одной из основных причин высокой склонности к риску глобальных инвесторов, в том числе в части инвестиций в активы развивающихся стран.

Однако по мере завершения восстановительной фазы делового цикла в развитых странах перспектива нормализации денежно-кредитной политики становится неизбежной. Федеральная резервная система Соединенных Штатов Америки уже с конца 2015 года начала постепенное повышение ориентира ставки по федеральным фондам (ключевой ставки). В конце 2017 года Федеральная резервная система Соединенных Штатов Америки также начала постепенное сокращение объема приобретенных в ходе реализации программ количественного смягчения ценных бумаг. Европейский центральный банк, завершивший в декабре 2018 г. программу количественного смягчения, намеревается начать цикл повышения ставок и приступить к нормализации своего баланса уже со второго полугодия 2019 года.

Ожидаемое ужесточение денежно-кредитной политики крупнейшими мировыми **центрными банками** с высокой вероятностью будет сопровождаться побочными эффектами в виде снижения спроса на рискованные активы, **сокращения притока капитала и ужесточения условий внешних заимствований** для стран с развивающимися рынками.

При этом последствия таких изменений будут неравномерными для разных стран с развивающимися экономиками. В более благоприятном положении те, кто успел за последние годы 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 и Мексику).

Напротив, с учетом специфических внутренних факторов противостоять ужесточению денежно-кредитной политики будет непросто крупным странам с развивающимися

экономиками со значительным отрицательным сальдо текущего счета платежного баланса или высоким уровнем государственного долга (таким, как Бразилия, Аргентина, Турция, Египет, Пакистан, Южно-Африканская Республика, Украина и Венесуэла).

Геополитическое обострение и сопутствующее ему повышение экономической и политической неопределенности, а также фактическое закрытие для большинства российских компаний доступа к финансированию на зарубежных рынках также являются одними из ключевых внешних вызовов.

За прошедшее десятилетие зарубежные финансовые рынки стали значимым источником долгосрочного долгового и акционерного финансирования российских компаний. Ограничение доступа к данному источнику финансирования привело к серьезному сокращению доступных для российских организаций финансовых ресурсов. Внутренние сбережения становятся не только источниками финансирования имеющихся инвестиционных потребностей российского бизнеса, но и используются для погашения накопленного внешнего долга.

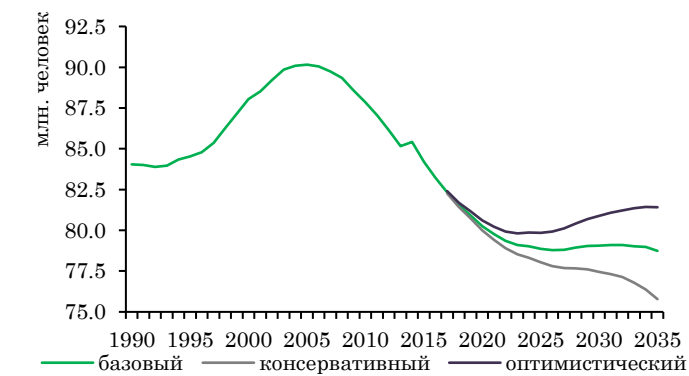
В то же время пиковая нагрузка с точки зрения графика погашения внешнего долга была пройдена в 2015 году. Негативный импульс от финансовых санкций в предстоящие годы пойдет на убыль, а на среднесрочном горизонте полностью иссякнет по мере выплаты основной части государственного долга внешним кредиторам и благодаря расширению географии инвесторов.

2. Внутренние условия формирования Бюджетного прогноза

Помимо сравнительно неблагоприятных внешнеэкономических условий в российской экономике остается ряд внутренних структурных ограничений для динамичного экономического развития. Они связаны как с ограниченным объемом основных производственных факторов (ресурсов) - **труда** и **капитала**, так и с особенностями их размещения (использования) в экономике - то есть с **производительностью**.

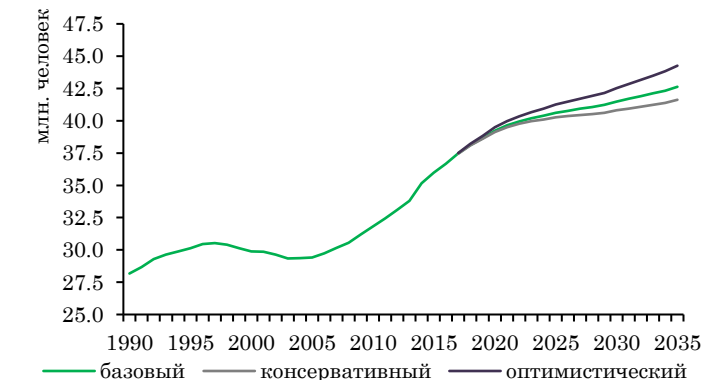
Согласно оценкам к 2025 году количество трудоспособного женского населения в возрасте до 55 лет и мужского в возрасте до 60 лет сократится на 5 процентов, то есть более чем на 3 млн. человек. Негативная тенденция сокращения населения в трудоспособном возрасте будет продолжаться вплоть до конца 2020-х годов, когда на рынок труда начнут выходить представители более многочисленных поколений, родившихся после 2005 года.

Динамика численности населения в трудоспособном возрасте (16-59/16-54)



Источник: Росстат

Динамика численности населения старше трудоспособного возраста



Источник: Росстат

Помимо количества трудовых ресурсов, большое влияние на экономическое развитие имеет качество человеческого капитала. Россия выгодно отличается от сравнимых по уровню развития стран качеством человеческого капитала - заслуга отечественной средней и высшей школы, богатой образовательной традиции и культуры. Однако в современном мире коренные изменения происходят во всех сферах общественной жизни: главным фактором конкурентоспособности становится способность быстро адаптироваться к меняющимся условиям. Это требует и существенных изменений в сфере образования - более конкурентоспособными становятся модели, обеспечивающие повышенную гибкость образовательных программ и вовлеченность самих обучающихся в их формирование, а также содействующие непрерывному образованию в течение всей жизни.

Кроме того, низкий уровень валового внутреннего продукта на душу населения при высоком охвате граждан образованием указывает на низкий уровень капитализации человеческого капитала. В России наблюдается существенная разница в уровнях производительности труда как между различными отраслями и сегментами (формальный и неформальный) экономики, так и (в гораздо больших масштабах) внутри одной отрасли между различными компаниями (например, государственными и частными). При этом существенного перемещения трудовых ресурсов не наблюдается, что свидетельствует о структурных ограничениях в географической и профессиональной мобильности рабочей силы.

Расширение производственного потенциала российской экономики требует дополнительных инвестиций в основной капитал. Вместе с тем текущие макроэкономические и институциональные условия существенно ограничивают стимулы для инвестирования.

По итогам 2017 - 2018 годов объем инвестиций в основной капитал составил порядка 21 процента валового внутреннего продукта, что по оценкам, основанным на анализе динамики экономик широкого спектра стран за 1980 - 2015 годы, может обеспечить долгосрочные темпы роста валового внутреннего продукта на одного работающего в размере 1,5 - 2 процента в год.

Инвестиционная активность сдерживается в силу факторов, ограничивающих как **желание инвестировать**: соотношение доходности и рисков, так и **возможность инвестировать**: наличие ресурсов (капитал, труд, технологии) и уровень конкуренции (барьеры на вход (выход), неформальный сектор). Кроме того, в связи с повышенной долей **инвестиций с низкой отдачей** приведенная выше оценка долгосрочных темпов роста валового внутреннего продукта на одного работника может оказаться завышенной.

Модель роста

Современные модели долгосрочного экономического роста рассматривают значительное количество факторов, в т.ч. эндогенных: от накопительных эффектов освоения подходов к производству до институциональных и культурных факторов вроде асимметрии информации и уровня доверия.

В целях определения зависимости потенциальных темпов роста экономики от уровня инвестиционной активности была оценена панельная регрессия с фиксированными и временными эффектами. В выборку включены 63 страны, которые представляют, как развитые, так и развивающиеся экономики на различных этапах становления рыночных отношений. Период наблюдения охватывает в большинстве случаев 2001-2014 годы, а источниками данных служат три базы данных: МВФ World Economic Outlook, ВБ World Development Indicators и Penn World Tables.

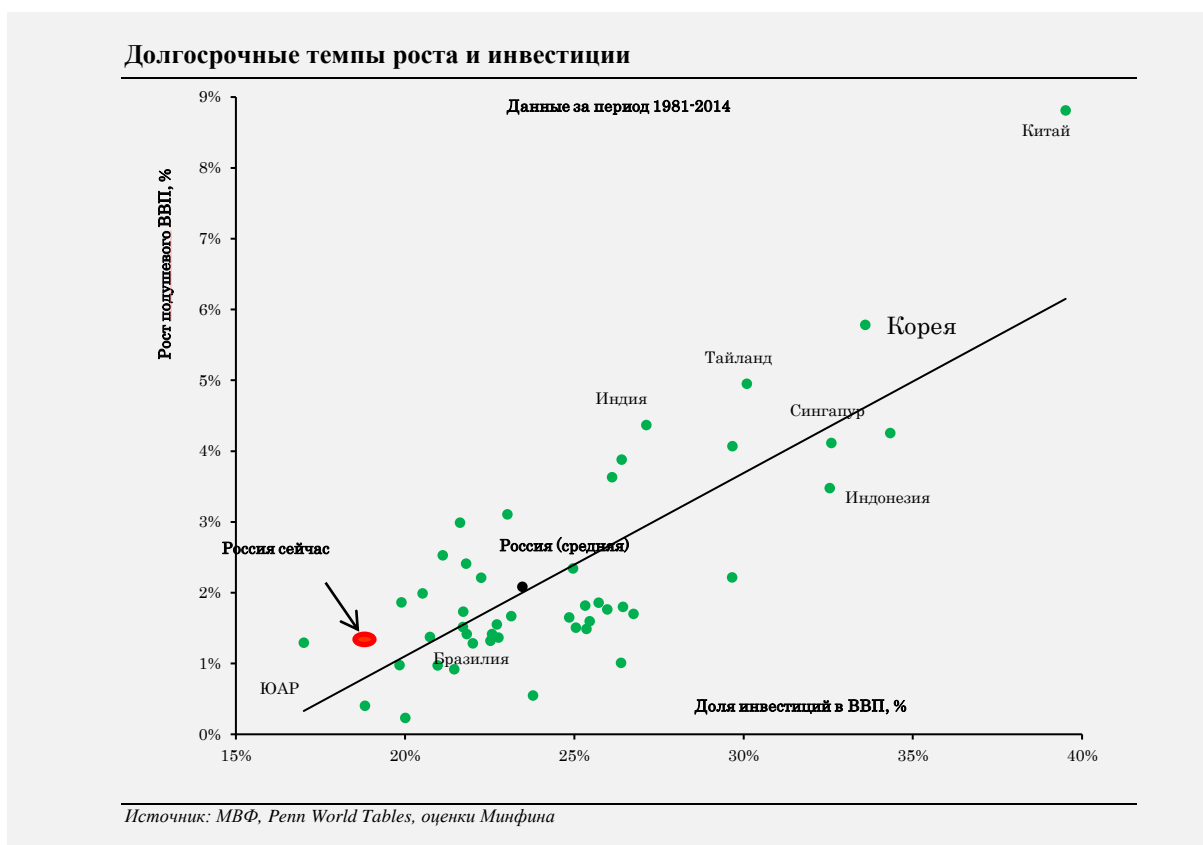
Зависимой переменной является прирост выпуска в постоянных ценах на одного занятого, а в качестве объясняющих переменных используются следующие показатели:

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

Полученные оценки соответствуют априорным ожиданиям и экономической логике. Чувствительность роста реального выпуска на одного занятого к доле инвестиций к ВВП является значимой и принимает положительные значения 0,14.

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, значение этого параметра составило - 0,04.

Другим фактором, оказывающим значительное, на этот раз сдерживающее, влияние на рост производительности труда, оказалась доля потребления государства в ВВП. При росте этого показателя на 1 п.п. в представленной выборке рост замедлялся на -0,34 п.п.



Наложение внутренних ограничений для экономического развития на ожидаемые внешние условия при инерционном развитии событий (в отсутствии дополнительных мер структурной экономической политики) не позволило бы темпам роста экономики преодолеть уровень в 1,5 процента в год.

Выходу российской экономики на траекторию динамичного развития будет способствовать реализация пакета структурных изменений, включающего в том числе:

- **12 национальных проектов** (программ), охватывающих ключевые направления социально-экономического развития страны, а также **комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры**;
- **план действий Правительства Российской Федерации по ускорению темпов роста инвестиций в основной капитал** и повышению их доли в валовом внутреннем продукте до 25 процентов.

Основным ресурсом ускорения экономического роста должна стать опережающая динамика инвестиций в основной капитал. План действий Правительства Российской Федерации по ускорению темпов роста инвестиций в основной капитал и повышению их доли в валовом внутреннем продукте до 25 процентов включает 3 блока мер: системные, финансовые и отраслевые.

I. Системные меры направлены на общее улучшение инвестиционного климата и повышение доступности инфраструктуры. Предполагается реализация

последовательных шагов по *улучшению делового климата*, завершение работы по *реформе контрольно-надзорной деятельности*, установление *стабильных правил игры в области налогообложения и неналоговых платежей*, переход к *долгосрочному тарифообразованию*, разработка предложений по *снижению уголовно-правовых рисков* ведения предпринимательской деятельности, а также *усиление конкуренции и снижение доли государства в экономике*.

Отдельное внимание уделено вопросам *развития инфраструктуры*. В настоящее время принято решение о создании Фонда развития объемом до 3,5 трлн. рублей на период 2019 - 2024 годов, разработан пакет поправок в законодательство Российской Федерации о государственно-частном партнерстве с целью обеспечения соинвестирования частных средств в кратном объеме, разработан и утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2018 г. № 2101-р комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года, предусматривающий в том числе создание механизма привлечения инвестиций в электрогенерацию.

II. Финансовые меры связаны с обеспечением финансирования инвестиционной активности и направлены на формирование источников долгосрочных сбережений в экономике, привлечение прямых иностранных инвестиций, развитие инструментов проектного финансирования.

На формирование долгосрочных инвестиционных ресурсов направлены меры в части *развития институтов небанковского финансового посредничества* (создание добровольной пенсионной системы - индивидуальный пенсионный коэффициент, развитие инвестиционных страховых продуктов) и *инструментов финансового рынка* (развитие доступности линейки инвестиционных инструментов долевого и долгового финансирования).

Меры по настройке макропруденциальных мер *банковского регулирования* необходимы для стимулирования формирования кредитного ресурса в приоритетных направлениях инвестиционного и проектного кредитования.

III. Отраслевые меры. В настоящее время завершена работа по формированию блока отраслевых мер, предполагающего как *систематизацию действующих отраслевых мер поддержки* обновления основных фондов, так и разработку *новых механизмов с установлением конкретных отраслевых ключевых показателей эффективности* по ускорению инвестиций в секторах, в которых предоставляется поддержка.

Бюджетная политика на среднесрочную перспективу также будет направлена на преодоление имеющихся ограничений и расширение экономического и человеческого потенциала. В целях достижения национальных целей развития на период до 2024 года при формировании бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в приоритетном порядке будут предусматриваться бюджетные ассигнования на реализацию национальных проектов (программ).

Это позволит сформировать ресурс на финансирование национальных целей, добиться повышения темпов роста экономики на уровне не ниже мировых, обеспечить рост реальных доходов населения и снижение бедности, рост пенсий выше уровня инфляции, повысить качество и доступность здравоохранения и образования, создать современную комфортную инфраструктуру.

3. Описание сценариев экономического развития Российской Федерации

Бюджетный прогноз разработан на основе базового и консервативного вариантов прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года, утвержденного на заседании Правительства Российской Федерации 22 ноября 2018 г.

Базовый вариант прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года предполагает достижение целевых показателей социально-экономического развития Российской Федерации в средне- и долгосрочной перспективе.

Траектория внешних условий основана на предпосылке о постепенном замедлении мирового экономического роста до 3,2 процента к 2024 году, что обусловлено завершением посткризисной фазы восстановительного роста, нарастанием структурных ограничений в развитых и развивающихся странах, в том числе связанных с введением крупнейшими экономиками взаимных торговых ограничений. Впоследствии (после 2024 года) глобальная экономика продолжит расти темпом ниже 3 процентов, что несколько ниже долгосрочных средних уровней (за последние 30 лет - 3,6 процента).

Такое снижение наряду с распространением энергосберегающих технологий и расширением использования альтернативных источников энергии будет приводить к постепенному охлаждению спроса на энергоресурсы. На прогнозном горизонте ожидается стабилизация цен на нефть на уровне 52 - 53 доллара США за баррель в 2025 - 2030 годах (соответствует базовой цене на нефть с 2030 года) с последующим умеренным ростом долларовой инфляции.

Сохранение действующей конструкции макроэкономической политики (свободное курсообразование и инфляционное таргетирование, "бюджетные правила" и соответствующие операции на валютном рынке) будет благоприятствовать дальнейшему снижению зависимости внутренних экономических условий от колебаний цен на нефть и снижению равновесного уровня реальных процентных ставок в экономике. В результате прогнозируется относительно стабильный реальный эффективный валютный курс рубля, в связи с чем номинальное ослабление этого курса во многом будет обусловлено инфляционным дифференциалом.

Под влиянием указанных внешних и внутренних экономических условий в базовом сценарии прогнозируется ускорение темпов роста валового внутреннего продукта и стабилизация на уровне около 3,1 процента в течение 2020 - 2036 годов.

Ускорению темпов экономического роста будет содействовать расширение инвестиционной активности частного сектора, чему будут способствовать формирование устойчивых и предсказуемых экономических условий, реализация плана действий Правительства Российской Федерации по ускорению темпов роста инвестиций в основной капитал и повышению их доли в валовом внутреннем продукте до 25 процентов и другие мероприятия, направленные на достижение национальных целей и стратегических задач развития (в том числе в рамках соответствующих национальных проектов (программ)). Темп роста инвестиций в основной капитал в 2020 - 2036 годах прогнозируется на уровне 4,5 процента, постепенно замедляясь с 7,6 процента в 2020 году до 3 процентов в 2036 году. При этом доля инвестиций в основной капитал вырастет с 22,2 процента валового внутреннего продукта в 2018 - 2021 годах до 26,4 процента валового внутреннего продукта в 2027 - 2031 годах и 26,8 процентов валового внутреннего продукта в 2032 - 2036 годах.

Расширению экономического потенциала страны будут также содействовать меры по сохранению и развитию человеческого капитала и сокращению бедности и неравенства, предусмотренные в рамках соответствующих национальных проектов (программ) и других мероприятий государственных программ Российской Федерации, а также в рамках уточнения параметров системы обязательного пенсионного страхования. Ожидается постепенное увеличение численности рабочей силы с 76,2 млн. человек в 2018 году до 79,2 млн. человек к 2036 году, а уровень безработицы снизится до 4,3 процента в 2034 - 2036 годах (с 4,8 процента в 2018 году) вследствие повышения экономической активности населения.

Темпы роста заработных плат в реальном выражении будут близки к темпам роста производительности труда - в среднем порядка 2,5 процента в год в период с 2019 по 2036 год. Это наряду с индексацией страховых пенсий по старости темпами выше инфляции (вследствие уточнения параметров системы обязательного пенсионного страхования) создаст надежную основу для устойчивого темпа роста доходов и потребления домашних хозяйств. Расходы домашних хозяйств на конечное потребление начиная с 2025 года будут расти темпом не ниже 3 процентов в реальном выражении.

Таблица 1. Основные параметры базового сценария социально-экономического развития до 2036 года (средние за период значения)

	2018	2019-2024	2025-2030	2031-2036
Цены на нефть «Юралс» (мировые), долл. США/барр.				
базовый	70,0*	57,7	52,2	55,5
консервативный		46,2	49,3	55,5
Курс доллара, рублей за доллар				
базовый	62,5*	65,1	70,7	74,1
консервативный		67,9	71,5	74,1
Индекс потребительских цен, темп роста % г/г				
базовый	4,3*	4,0	4,0	4,0

консервативный		4,1	4,0	4,0
Валовой внутренний продукт, темп роста % г/г				
базовый		2,7	3,2	3,0
консервативный	2,3*	2,4	3,2	2,9
Производительность труда, темп роста % г/г				
базовый		2,5	2,9	2,7
консервативный	1,4	2,2	2,8	2,6
Инвестиции в основной капитал, темп роста % г/г				
базовый		6,1	4,0	3,0
консервативный	2,9	4,9	4,2	3,3
Доля инвестиций в основной капитал, % ВВП				
базовый		24,2	26,4	26,8
консервативный	20,7	23,8	25,7	25,7
Реальные располагаемые доходы населения, темп роста % г/г				
базовый		2,0	2,5	2,6
консервативный	3,4	1,7	2,4	2,5
Реальная заработная плата, темп роста % г/г				
базовый		2,4	2,7	2,6
консервативный	6,8*	2,1	2,6	2,5
Уровень безработицы, % к рабочей силе				
базовый		4,7	4,4	4,4
консервативный	4,8*	4,8	4,6	4,4

*оперативные данные 2018 года.

В **консервативном** варианте прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года предполагается, что более низкие темпы роста мировой экономики будут выступать дополнительным ограничением для роста экономики.

Более низкие темпы роста мировой экономики обусловят структурно более низкий спрос на энергоресурсы по сравнению с базовым сценарием. В этих условиях, как ожидается, цена на нефть марки "Юралс" к 2020 году опустится до 42,5 доллара США за баррель (соответствует базовой цене на нефть) с умеренным ростом темпами долларовой инфляции в последующие годы.

Вместе с тем при сохранении относительно низкого внешнего спроса на энергоносители потенциальные темпы роста валового внутреннего продукта России в 2020 - 2036 годах будут держаться на уровне 3 процента в год.

IV. ПРОГНОЗ ОСНОВНЫХ ХАРАКТЕРИСТИК И ИНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ДОЛГОСРОЧНЫЙ ПЕРИОД

1. Доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

Расчет доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в рамках разработки Бюджетного прогноза осуществлен с учетом 2 вариантов прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2036 года (базового и консервативного).

При прогнозировании доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации учитывались изменения законодательства Российской Федерации и нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, введенные в действие с 1 января 2019 г., а именно:

- завершение налогового маневра в нефтяной отрасли;
- повышение основной ставки налога на добавленную стоимость до 20 процентов с сохранением пониженной ставки налога на добавленную стоимость на основные социально значимые товары и услуги;
- доведение до 100 процентов норматива зачисления акцизов на нефтепродукты в бюджеты субъектов Российской Федерации;
- повышение до 80 процентов норматива зачисления акциза на алкогольную продукцию в бюджеты субъектов Российской Федерации;
- сохранение основной ставки налога на прибыль, зачисляемого в федеральный бюджет, в размере 3 процентных пунктов.

Прогноз доходов по основным налоговым доходам бюджетов бюджетной системы Российской Федерации построен исходя из динамики экономических показателей, заложенных в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации до 2036 года, а также с учетом сложившейся исторической структуры налоговых баз и среднесрочной динамики ряда объемных показателей (в том числе в части объема и структуры импорта), заложенных в соответствующем прогнозе социально-экономического развития (на период до 2021 года).

Для ряда прочих доходов федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации учитывалась индексация на величину инфляции или исходя из ожидаемого роста валового внутреннего продукта, в частности, при расчете поступлений государственной пошлины, ряда платежей при пользовании природными ресурсами (плата за негативное воздействие на окружающую среду, за пользование недрами и использование лесов), доходов от оказания платных услуг (работ) и

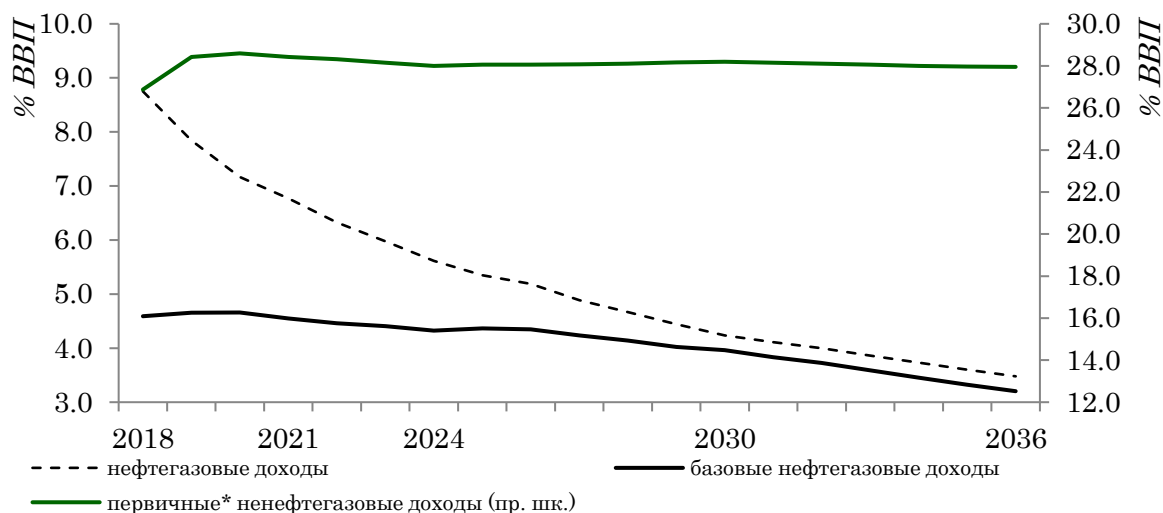
компенсации затрат государства, доходов от продажи материальных и нематериальных активов, административных платежей, штрафов и санкций, а также прочих неналоговых доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В рамках базового сценария Бюджетного прогноза ожидается поступательный рост доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в реальном выражении в среднем на 1,7 процента в год или 2,4 процента в год для базовых доходов (расчет нефтегазовых доходов при базовой цене на нефть).

При этом по отношению к валовому внутреннему продукту объем доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации несколько снизится, что объясняется снижением нефтегазовых доходов федерального бюджета по отношению к валовому внутреннему продукту в силу следующих факторов:

- *во-первых*, к 2025 - 2030 годам *ожидается стабилизация цен на нефть* на уровне 52 -53 доллара США за баррель (соответствует базовой цене на нефть) с последующим умеренным ростом темпами долларовой инфляции (2 процента). При сохранении курса рубля стабильным в реальном выражении совокупная инфляция рублевой цены на нефть на прогнозном горизонте составит 2 процента (2036 год к 2018 году), в то время как дефлятор валового внутреннего продукта к 2036 году вырастет в 1,9 раза;
- *во-вторых*, в течение прогнозного периода доля самого *нефтегазового сектора в структуре валового внутреннего продукта продолжит снижаться* на фоне отстающих темпов роста (снижения по отдельным позициям) физических объемов добычи и экспорта данной продукции. Так, объем экспорта нефтегазовой продукции (включая сжиженный природный газ) к 2024 году снизится на 16,9 процента по сравнению с уровнем 2018 года и к 2036 году стабилизируется на уровне 2018 года, при том что объем реального валового внутреннего продукта за этот же период увеличится на 70 процентов;
- *в-третьих*, по мере роста истощенности разрабатываемых запасов природных ресурсов, а также переноса инвестиций на льготные месторождения в структуре добычи *продолжит расти доля месторождений с пониженной эффективной ставкой налогообложения* (льготы по налогу на добычу полезных ископаемых и экспортной пошлине, режим налога на добавленный доход).

Динамика доходов бюджетной системы



* за исключением прибыли Центрального Банка Российской Федерации и доходов от управления Резервным фондом и ФНБ
 Источник: Росстат, Минэкономразвития России, Минфин России

В структуре **нефтегазовых доходов** бюджетов бюджетной системы Российской Федерации с учетом норм законодательства Российской Федерации ожидаются следующие изменения.

- *Налог на добавленную стоимость* по отношению к валовому внутреннему продукту вырастет на прогнозном горизонте (+1,4 процентного пункта валового внутреннего продукта в 2036 году по сравнению с уровнем 2018 года) как вследствие повышения основной ставки налога на добавленную стоимость до 20 процентов, так и в силу поступательного роста доли внутреннего спроса в структуре валового внутреннего продукта (снижения доли чистого экспорта) и повышения собираемости налога на добавленную стоимость. Распределение между налогом на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации (+0,8 процентного пункта валового внутреннего продукта), и налогом на добавленную стоимость на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации (+0,6 процентного пункта валового внутреннего продукта), будет постепенно смещаться в пользу первого на фоне ожидаемых процессов импортозамещения.
- *Доходы от налога на прибыль организаций* по отношению к валовому внутреннему продукту на всем прогнозном горизонте останутся на стабильном уровне 3,8 - 4 процентных пункта.
- Ожидается снижение доли *акцизов* до 1,2 процента валового внутреннего продукта к 2029 году с последующей стабилизацией на этом уровне до 2036 года. В свою очередь изменение нормативов зачисления акцизов в бюджеты субъектов Российской Федерации в части акцизов на нефтепродукты и алкогольную продукцию повлечет за собой увеличение доли доходов от акцизов в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации на 0,3 процентного пункта.

- Прочие доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации будут постепенно снижаться по отношению к валовому внутреннему продукту в силу более высоких номинальных темпов роста валового внутреннего продукта по сравнению с темпами индексации.

Таблица 2. Динамика доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в базовом сценарии прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2036 года (процентов ВВП)

Показатель	2018	2021	2024	2030	2036	рост к 2018*
<i>Нефть (долл/барр)</i>	70,0	57,9	53,5	51,7	58,3	
<i>Курс доллара</i>	62,5	64,0	68,0	72,6	75,2	
Доходы бюджетной системы	35,7	35,3	33,7	32,5	31,4	+40%
<u>Нефтегазовые доходы</u>	<u>8,8</u>	<u>6,8</u>	<u>5,6</u>	<u>4,2</u>	<u>3,5</u>	-40%
<u>Базовые нефтегазовые доходы</u>	<u>4,6</u>	<u>4,5</u>	<u>4,3</u>	<u>4,0</u>	<u>3,2</u>	+10%
<u>Ненефтегазовые доходы</u>	<u>26,9</u>	<u>28,5</u>	<u>28,0</u>	<u>28,2</u>	<u>28,0</u>	+60%
НДС	5,8	6,7	6,7	7,0	7,2	+100%
Акцизы	1,5	1,4	1,1	1,2	1,2	+20%
Ввозные пошлины	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	+70%
Налог на прибыль	4,0	3,9	3,7	3,8	3,8	+50%
НДФЛ	3,5	3,7	3,7	3,8	3,8	+70%
Страховые взносы	7,1	7,5	7,4	7,4	7,3	+60%
Налог на имущество	1,4	1,2	1,3	1,3	1,3	+40%
Прочие	3,0	3,5	3,5	3,0	2,7	+40%

* темп роста к 2018 году в реальном выражении

2. Расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

Расчет расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в рамках разработки Бюджетного прогноза осуществлен в условиях действующего законодательства Российской Федерации на основе 2 сценариев прогноза социально-экономического развития на период до 2036 года.

Предельный объем расходов федерального бюджета определен в соответствии с новой конструкцией "бюджетных правил" как сумма базового объема нефтегазовых доходов, рассчитанного при базовой цене на нефть 40 долларов США за баррель нефти марки "Юралс" (с ежегодной индексацией с 2018 года на 2 процента), базовой цене на экспортируемый газ и при прогнозном обменном курсе рубля, объема ненефтегазовых доходов, соответствующих рассматриваемому сценарию прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, и расходов по обслуживанию государственного долга.

В период с 2019 по 2024 год предусмотрено создание Фонда развития в объеме до 3,5 трлн. рублей. В указанный период предельный объем расходов федерального бюджета увеличен на сумму ежегодного объема указанного Фонда - 585 млрд. рублей в год на период 2019 - 2023 годы и 575 млрд. рублей в 2024 году.

При прогнозировании расходов федерального бюджета использовалось их аналитическое разделение на 3 основных блока:

1. *Публичные нормативные обязательства, межбюджетные трансферты государственным внебюджетным фондам Российской Федерации, расходы на оплату труда и денежное довольствие военнослужащих и приравненных к ним лиц.* К этой группе расходов применен основной метод обязательной их индексации согласно действующему законодательству Российской Федерации с учетом особенностей формирования расходных обязательств бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
2. *Другие первичные расходы.* В их состав включены все расходы федерального бюджета за исключением первой группы и расходов по обслуживанию государственного долга. Объем обязательств по этой группе расходов прогнозируется исходя из правила определения предельного лимита первичных бюджетных расходов в соответствии с "бюджетными правилами";
3. *Расходы на обслуживание государственного долга.* Прогноз этой группы расходов федерального бюджета основан на ожидаемой динамике государственного долга и уровня реальной процентной ставки. Последняя, в свою очередь, во многом определяется оценкой кредиторами устойчивости государственных финансов Российской Федерации, то есть показателями бюджетной и долговой устойчивости.

Параметры бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации рассчитаны по распределительной составляющей без учета накопительной составляющей.

Динамика расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в долгосрочном периоде прогнозируется в соответствии с общими подходами к прогнозированию основных параметров бюджетной системы Российской Федерации исходя из сохранения применяемых подходов к формированию и реализации межбюджетных отношений, включая разграничение расходных полномочий, порядок формирования и распределения межбюджетных трансфертов, регулирования бюджетного процесса на региональном и местном уровнях.

В целом при прогнозировании расходов в качестве основного использовался метод обязательной индексации и несокращения обязательств по выплате трансфертов населению, а также аналогичных расходов в отношении государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно базовому сценарию прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года расходы федерального бюджета к 2036 году в реальном выражении увеличатся более чем на 40 процентов к текущему уровню. Такая тенденция исходит из предпосылки формирования предельного объема

расходов федерального бюджета в соответствии с законодательно установленными "бюджетными правилами".

После значительного сокращения объема дефицита консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2015 - 2017 годах ожидается, что объем их совокупных расходов в дальнейшем будет соответствовать относительно стабильной доходной базе, обеспечивая, таким образом, сбалансированность на средне- и долгосрочном горизонте. В целях обеспечения сбалансированности региональные и местные органы власти продолжат реализовывать комплекс мер по оптимизации расходных обязательств.

Таблица 3. Основные параметры федерального бюджета и расходы бюджетной системы Российской Федерации (процентов ВВП)

Показатель	2018	2021	2024	2030	2036	рост к 2018*
<u>Федеральный бюджет</u>						
Доходы	18,8	17,7	16,3	15,0	14,2	+20%
Нефтегазовые доходы	8,8	6,8	5,6	4,2	3,5	-40%
<i>Базовые нефтегазовые доходы</i>	<u>4,6</u>	<u>4,5</u>	<u>4,3</u>	<u>4,0</u>	<u>3,2</u>	<u>+10%</u>
Ненефтегазовые доходы	10,0	10,9	10,6	10,7	10,7	+70%
Расходы	16,1	16,9	16,3	15,6	14,8	+40%
Баланс	2,7	0,8	-0,1	-0,7	-0,7	-
<u>Первичный структурный баланс**</u>	<u>-0,7</u>	<u>-0,5</u>	<u>-0,4</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	-
<i>Ненефтегазовый баланс</i>	-6,1	-6,0	-5,7	-4,9	-4,2	-
<u>Бюджетная система</u>						
Доходы	35,7	35,3	33,7	32,5	31,4	+40%
Расходы	33,1	34,5	33,7	33,0	31,9	+50%
Баланс	2,6	0,7	-0,1	-0,5	-0,5	-

* Темп роста к 2018 году в реальном выражении.

** Первичный структурный баланс рассчитан как разность доходов без учета дополнительных нефтегазовых доходов и расходов без учета расходов на обслуживание долга.

V. ПОДХОДЫ К ПРОГНОЗИРОВАНИЮ И ПОКАЗАТЕЛИ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПЕРИОД ИХ ДЕЙСТВИЯ

Перечень государственных программ Российской Федерации утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р.

Учитывая, что в соответствии с указанным перечнем государственных программ Российской Федерации сроки реализации большинства государственных программ Российской Федерации не выходят за пределы 2024 года, а также с учетом определенного Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года" срока реализации национальных целей и стратегических задач развития Российской Федерации, расчет показателей государственных программ Российской Федерации осуществлен на период до 2024 года. Показатели государственных программ за пределами 2024 года (для государственных программ Российской Федерации с соответствующими установленными сроками их реализации) оцениваются на уровне 2024 года.

Показатели финансового обеспечения государственных программ Российской Федерации на 2019 - 2021 годы соответствуют параметрам Федерального закона "О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов".

Показатели государственных программ Российской Федерации на 2022 - 2024 годы сформированы на основе следующих основных подходов:

1. в качестве *базовых объемов расходов* для каждого года определены бюджетные ассигнования по соответствующим государственным программам (непрограммным направлениям деятельности) на 2021 год в соответствии с Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов";

2. базовые объемы бюджетных ассигнований 2021 года *уточнены* с учетом:

- *ежегодной индексации* на прогнозный уровень инфляции *денежного содержания* государственных гражданских служащих и оплаты труда отдельных категорий работников, денежного довольствия военнослужащих и приравненных к ним лиц (с 1 октября соответствующего года), стипендиального фонда для студентов федеральных образовательных учреждений профессионального образования, аспирантов, докторантов, интернов и ординаторов (с 1 сентября соответствующего года);
- *ежегодной индексации* на прогнозный уровень инфляции *публичных нормативных обязательств*;
- прогнозного *изменения курса доллара США* - в отношении расходных обязательств, выраженных в иностранной валюте.

Сложившаяся оценка скорректирована с учетом:

- плановой динамики расходов федерального бюджета на *реализацию национальных проектов (программ) и комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры*;
- уточнения обязательств, имеющих ограниченный срок действия;
- изменения прогнозного объема *Федерального дорожного фонда*;
- изменения прогнозных объемов *трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов* Российской Федерации;
- плановой динамики расходов федерального бюджета на *обслуживание государственного долга* Российской Федерации.

Предельные расходы федерального бюджета на реализацию государственных программ Российской Федерации и непрограммных направлений деятельности без учета условно утверждаемых расходов, исходя из ежегодного увеличения таких расходов в общем объеме расходов федерального бюджета на 2,5 процента до достижения в 2024 г. величины 10 процентов (в 2022 году - 5 процентов, 2023 году - 7,5 процента), составят в 2022 году - 20085,6 млрд. рублей, в 2023 году - 20872,8 млрд. рублей, в 2024 году - 21605,7 млрд. рублей.

С учетом изложенных подходов доля расходов федерального бюджета на реализацию государственных программ Российской Федерации в общем объеме расходов федерального бюджета (без учета условно утверждаемых расходов) оценивается в следующих значениях: в 2019 году - 74,9 процента, в 2020 году - 73,9 процента, в 2021 году - 74,9 процента, в 2022 году - 93,2 процента, в 2023 году - 93,4 процента и в 2024 году - 93,6 процента.

Показатели финансового обеспечения государственных программ Российской Федерации по открытой части на период их действия приведены в приложении № 3.

VI. МЕХАНИЗМЫ ПРОФИЛАКТИКИ РИСКОВ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОГО ПРОГНОЗА

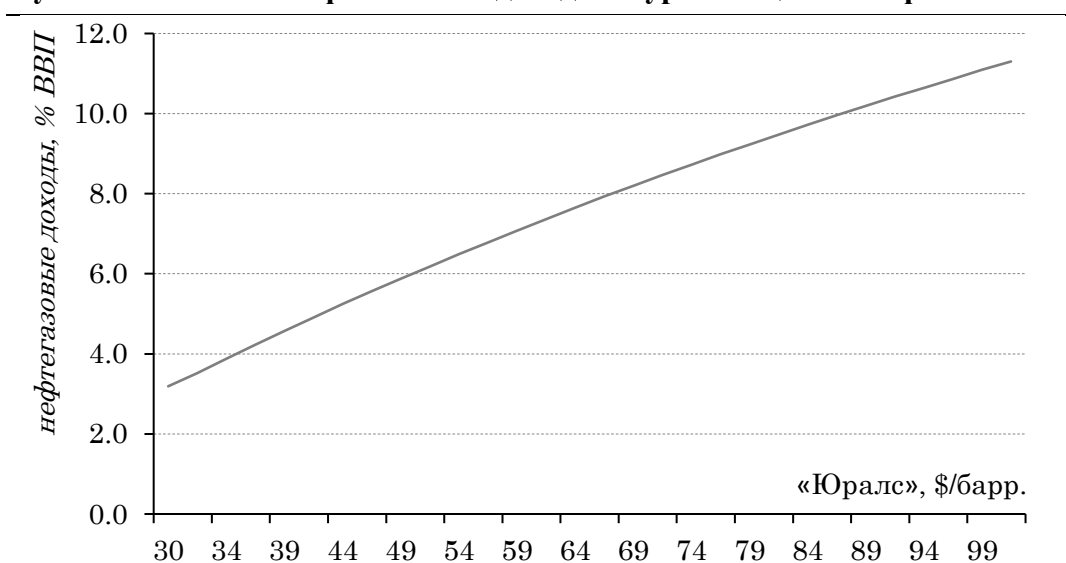
1. Основные риски в доходной части бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

Доходная часть бюджетов бюджетной системы Российской Федерации подвержена наиболее масштабным и неожиданным изменениям, что связано главным образом с относительно высокой ролью рентного налогообложения нефтегазового сектора в структуре доходов федерального бюджета.

В области доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации ключевым источником бюджетных рисков служат **колебания цены на нефть**. При количественной оценке рисков различают прямой и полный эффекты: прямой эффект характеризует непосредственное влияние мировых цен на углеводороды на нефтегазовые доходы без учета косвенного воздействия на объем производства, обменный курс, инфляцию и т.д., в то время как полный эффект учитывает влияние на все бюджетные доходы по всем направлениям. При этом по одним направлениям (например, за счет изменения обменного курса) воздействие шока сглаживается, а по другим (например, за счет изменения объема производства) может усиливаться.

При подсчете прямого эффекта от изменения цен на нефть необходимо также учитывать нелинейность формулы расчета рентных налогов, связанную с повышенной степенью их прогрессивности в отношении уровня нефтяных цен. На графике ниже приведена оценка чувствительности нефтегазовых доходов федерального бюджета (в условиях 2019 года) в зависимости от цен на нефть и соответствующих каждому уровню цен на нефть равновесных значений обменного курса.

Чувствительность нефтегазовых доходов к уровню цен на нефть*



* условия 2019 года

Источник: оценка Минфина России

Снижение цен на нефть на 10 долларов США за баррель с учетом компенсирующего влияния на обменный курс рубля приводит к прямым потерям нефтегазовых доходов бюджетной системы Российской Федерации на 1,2 процентного пункта валового внутреннего продукта. А с учетом понижательного давления на объем выпуска ненефтегазовой экономики совокупные потери доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от снижения цен на нефть на 10 долларов США за баррель с расчетных (40 долларов США за баррель) уровней могут достигать 1,4 процентного пункта валового внутреннего продукта.

Единственным действенным механизмом защиты от подобных рисков в мировой практике зарекомендовали себя "**бюджетные правила**", не только направленные на обеспечение стабильности бюджетной системы Российской Федерации, но и являющиеся ключевым элементом общей макроэкономической конструкции по изоляции экономики от волатильности цен на нефть.

Механизм такой конструкции "**бюджетных правил**" начал реализовываться в Российской Федерации с февраля 2017 г. Это позволило де-факто зафиксировать постоянный уровень цен на нефть для ненефтегазовой экономики, что нивелирует влияние флуктуации цен на мировых рынках - как краткосрочных, так и долгосрочных сырьевых суперциклов - на внутренние макроэкономические условия.

Дополнительным источником бюджетных рисков в области доходов федерального бюджета на долгосрочном горизонте в части нефтегазовых доходов также может являться постепенное исчерпание запасов природных ресурсов. И если непосредственно ограниченность запасов природных ресурсов не является острым вызовом для индустрии и бюджетной системы Российской Федерации в обозримом будущем (по крайней мере до 2036 года), то постепенный **рост степени истощенности** разрабатываемых запасов природных ресурсов и наблюдаемый в последние годы перенос инвестиций на льготлируемые их месторождения может создать значимый риск дополнительных потерь нефтегазовых доходов для федерального бюджета.

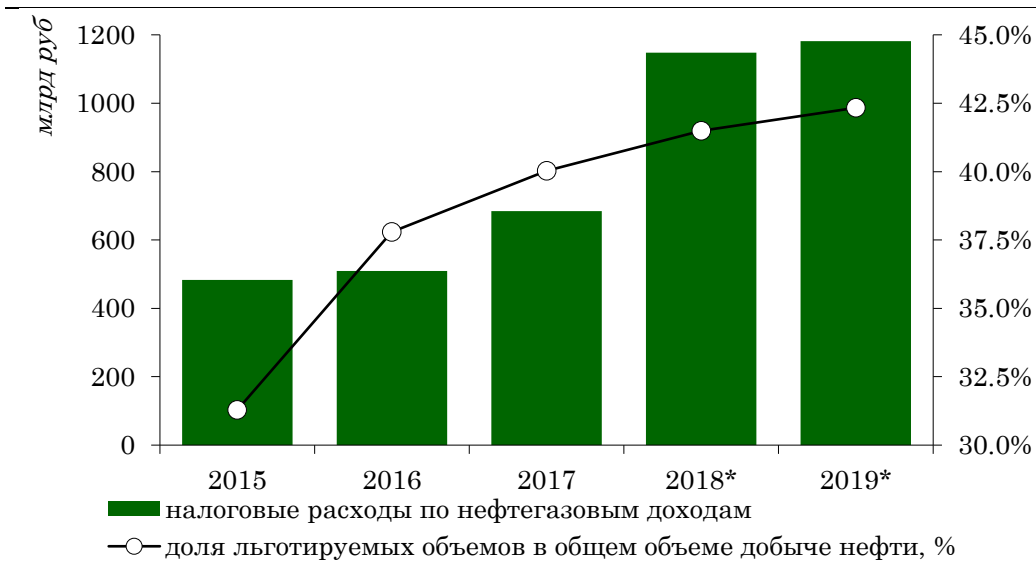
В целях стимулирования разработки новых месторождений и рационального недропользования с 1 января 2019 г. введен новый режим налогообложения - **налог на дополнительный доход** при добыче углеводородного сырья, который будет осуществляться в тестовом режиме на отдельных участках недр, расположенных как в традиционных, так и новых регионах нефтедобычи.

Режим налога на дополнительный доход при добыче углеводородного сырья предполагает снижение суммарной величины налогов, зависящих от валовых показателей (налог на добычу полезных ископаемых и экспортная пошлина на нефть), и введение налогообложения дополнительного дохода от добычи нефти, величина которого определяется за весь срок инвестиционного проекта при разработке конкретного участка недр, а уровень налоговых изъятий зависит от величины расчетного денежного потока от деятельности по разработке участка недр с учетом фактических цен на нефть и затрат на ее 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.

Кроме того, дополнительного изучения требует **оценка влияния действующей системы льготирования** (льготы по налогу на добычу полезных ископаемых и экспортной пошлине на нефть) на принятие решений хозяйствующими субъектами по аллокации капитала на различные месторождения с точки зрения *максимизации налоговых поступлений на долгосрочном горизонте*.

Налоговые расходы по налогам и сборам на нефтегазовые доходы



* оценка Минфина России

Отдельным риском для бюджетной системы Российской Федерации, источники которого носят внутренний характер, является расширение практики установления налоговых льгот и преференций. Только на федеральном уровне за последние 5 лет было предоставлено более 100 новых льгот (налоговых расходов), выпадающие доходы по которым к 2019 году превысили 720 млрд. рублей. В целом же в настоящее время действует более 3,5 тыс. налоговых льгот и преференций (налоговых расходов), установленных на федеральном и региональном уровнях, общим объемом более 4 трлн. рублей.

Таблица 4. Объем налоговых расходов в 2015 - 2019 годах (млрд руб)

Показатель	2015	2016	2017	2018*	2019*
Объем налоговых расходов	2 242	2 429	2 822	3 388	3 506
<i>%% ВВП</i>	<i>2,69</i>	<i>2,82</i>	<i>3,07</i>	<i>3,35</i>	<i>3,31</i>
<i>в том числе:</i>					
<i>В части нефтегазовых доходов</i>	<i>483</i>	<i>509</i>	<i>684</i>	<i>1 148</i>	<i>1 181</i>
<i>В части ненафтегазовых доходов</i>	<i>1 759</i>	<i>1 920</i>	<i>2 138</i>	<i>2 241</i>	<i>2 324</i>

* оценка Минфина России

При этом несмотря на то, что предоставление налоговых льгот является одним из механизмов государственной поддержки (наряду с прямыми бюджетными расходами),

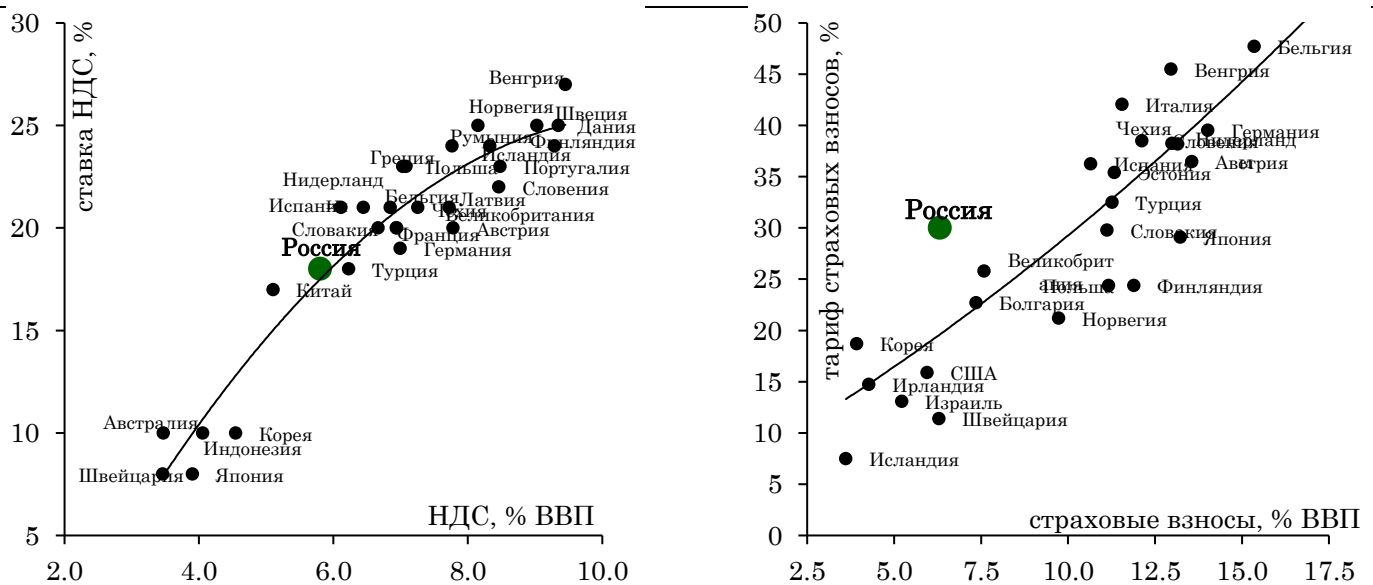
в настоящее время они не являются объектом бюджетного контроля. Это ведет к снижению прозрачности бюджетной и налоговой политики, создает предпосылки для снижения эффективности распределения ограниченных бюджетных ресурсов и последующих прямых потерь общественного благосостояния.

В целях минимизации обозначенных рисков предполагается систематизация и регламентация в рамках бюджетного процесса процедур контроля, учета и оценки эффективности налоговых льгот и освобождений на основе концепции **НАЛОГОВЫХ РАСХОДОВ**. Формирование прозрачной системы оценки эффективности налоговых расходов, гармонизированной с оценкой эффективности других мер государственной политики, предоставляемых в рамках государственных программ Российской Федерации, будет способствовать как более эффективному и рациональному использованию инструментов налогового стимулирования, так и повышению эффективности программно-целевого бюджетирования в целом.

"Неформальные практики" и собираемость доходов являются еще одним из источников бюджетных рисков области доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В России "неформальные практики" - нерегистрируемая или не полностью регистрируемая экономическая деятельность - является широко распространенным явлением, оборотная сторона которого - полное или частичное уклонение от уплаты налогов. При этом динамика собираемости по различным налогам демонстрировала в последнее десятилетие разнонаправленные тенденции: увеличение по косвенным налогам (налог на добавленную стоимость, акцизы) и снижение по так называемым зарплатным налогам (страховые взносы, налог на доходы физических лиц), свидетельствуя о том, что наиболее остро "неформальные практики" распространены на рынке труда.

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



Источник: ОЭСР, Росстат, Федеральное казначейство

Действительно, в последние годы наблюдалось снижение собираемости страховых взносов и соответствующей декларируемой налоговой базы (фонд оплаты труда) относительно ее аналога на макроуровне (объем доходов от трудовой деятельности). Отчасти такая тенденция была связана с ухудшением платежной дисциплины и накоплением дебиторской задолженности, однако устойчивый тренд сокращения доли формальной оплаты труда в трудовых доходах также отражает и более глубокие структурные диспропорции.

Учитывая значительные масштабы (по оценкам, объем так называемого "серого" фонда оплаты труда (с которого налоги не уплачиваются либо уплачиваются не полностью) достигает 10 трлн. рублей в год), феномен "серого" фонда оплаты труда является ключевым с точки зрения создания диспропорций в уровнях налоговой нагрузки между "белой" и "серой" экономиками. Возникающие дисбалансы в налоговой нагрузке приводят к потере конкурентоспособности добросовестных налогоплательщиков, стимулируя их к "уходу в тень", что в целях обеспечения сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации требует повышения налоговой нагрузки на добросовестных налогоплательщиков. Таким образом, раскручивается спираль "теневилизации" экономики, результатом которой является сокращение доходов во все уровни бюджетной системы Российской Федерации.

Параметры прогноза поступлений по так называемым зарплатным налогам в Бюджетном прогнозе основаны в том числе на предпосылке о стабилизации доли формального фонда оплаты труда в структуре трудовых доходов. Однако в случае сохранения темпов сокращения этой доли на уровне последних 5 - 10 лет выпадающие доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации к 2034 году могут составить 1,5 процентного пункта валового внутреннего продукта ежегодно.

Внедрение цифровых технологий прослеживаемости при администрировании доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, расширение возможностей администрирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в связи с внедрением цифровых технологий прослеживаемости (автоматизированная система управления рисками при налоговом контроле за возмещением налога на добавленную стоимость, внедрение контрольно-кассовой техники, маркировка и другие) и сопутствующее сокращение отчетности и административной нагрузки на налогоплательщиков наряду с совершенствованием налоговых режимов для отдельных категорий налогоплательщиков с высоким риском "теневилизации" (самозанятые, малый бизнес) будут способствовать минимизации таких рисков.

2. Основные вызовы и риски в расходной части бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

В расходной части бюджетов бюджетной системы Российской Федерации основным источником вызовов для долгосрочной устойчивости бюджетной системы Российской Федерации является тенденция старения населения. На прогнозируемом горизонте ожидается относительно быстрое снижение численности трудоспособного женского

населения в возрасте до 55 лет и мужского населения в возрасте до 60 лет (на 2,7 млн. человек к 2036 году - в основном в ближайшие 5 лет) на фоне быстрого роста численности населения старших возрастов (более 5 млн. человек).

Россия далеко не единственная страна, столкнувшаяся с подобным вызовом, - аналогичные демографические сдвиги происходят во всем мире. Большинство стран, для которых, как и для России, эта проблема уже стала актуальной, полностью осознали ее как фундаментальную угрозу для своих бюджетных систем и приняли ряд серьезных мер.

В настоящее время в целях снижения демографических рисков и минимизации их отрицательных последствий применяются такие меры поддержки, как:

- *финансовая поддержка семей* при рождении и воспитании детей;
- поддержка семей, нуждающихся в *улучшении жилищных условий*;
- *содействие трудовой деятельности женщин*, имеющих детей, включая обеспечение 100-процентной доступности (к 2021 году) дошкольного образования для детей в возрасте до 3 лет;
- обеспечение доступности и повышение качества *медицинской помощи* по восстановлению репродуктивного здоровья;
- системная поддержка и повышение качества жизни граждан старшего поколения;
- формирование системы мотивации граждан к здоровому образу жизни, включая здоровое питание и отказ от вредных привычек;
- создание для всех категорий и групп населения условий для занятий физической культурой и спортом.

Подстройка бюджетной политики в «стареющих» странах: международный опыт

«Если не предпринимать действий сегодня, то может возникнуть несправедливость в отношении следующих поколений, так как ситуация, скорее всего, потребует в будущем сокращения размеров пенсий, причём бедные слои населения пострадают от этого больше, чем богатые.» (Всемирный банк).

Основной мотив реформ – обеспечение справедливости, то есть повышение прогрессивности пенсионной системы, системы здравоохранения и социальной защиты как внутри одного поколения, так и между поколениями.

Это достигается с помощью следующих мер:

В сфере пенсионного обеспечения:

1. *Увеличение пенсионного возраста.*
2. *Ужесточение условий для досрочного выхода на пенсию.*
3. *Повышение финансовых стимулов для работы в пенсионном возрасте.*

В сфере социальной защиты:

При реформировании системы социальных льгот во многих странах ОЭСР предполагается создать механизм поэтапного сокращения льгот и пособий по мере роста дохода получателей. Это может обеспечиваться двумя инструментами:

1. *При увеличении дохода от работы социальные льготы и пособия не изымаются полностью, а постепенно снижаются, чтобы не было стимулов работать неформально или не работать вообще.*

2. Введение временного лага между увеличением дохода от работы и потерей (сокращением) прав на пособия.

В сфере здравоохранения:

Для обеспечения возможностей для работы в пенсионном возрасте:

- изменение приоритетов расходов в здравоохранении (от увеличения продолжительности жизни к увеличению продолжительности здоровой жизни).

Для контроля расходов:

- внедрение системы медицинских сберегательных счетов;
- конкретизация и ограничение условий бесплатного предоставления медицинской помощи (в бесплатном здравоохранении должен быть сделан акцент на дорогостоящие виды помощи, а услуги массового здравоохранения могут в большей степени софинансироваться населением);
- продвижение и стимулирование здорового образа жизни, профилактика болезней;
- стимулирование неформальных механизмов по уходу за пожилыми лицами (домашний уход силами семьи).

Для поиска будущих источников финансирования:

- объединение пенсионных и медицинских страховых продуктов;
- стимулирование роста участия населения в рынке труда (за счет более активного вовлечения женщин, пожилых людей);
- включение по умолчанию всего населения в систему государственного здравоохранения с возможностью добровольного выхода из нее;
- введение обязанности работодателей по финансированию расходов сотрудников на здравоохранение.

Другим ключевым вызовом для долгосрочной устойчивости бюджетной системы Российской Федерации в части бюджетных расходов являются **риски реализации явных и неявных условных обязательств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.**

Условные обязательства являются одним из наиболее значимых источников бюджетных рисков. Отказ от измерения и учета такого рода рисков неоднократно приводил к значительным скачкам величины государственного долга. В мировой практике последних десятилетий реализация условных обязательств (наряду с падением обменного курса) служит одной из основных причин неожиданного увеличения соотношения государственного долга и валового внутреннего продукта и последующей дестабилизации общественных финансов.

Ключевые источники **явных условных обязательств** бюджетов бюджетной системы Российской Федерации - это государственные гарантии по обязательствам региональных бюджетов, государственные гарантии по обязательствам институтов развития и прочих государственных и частных компаний, а также явные риски при реализации проектов частно-государственного партнерства. Зонтичные государственные гарантии по различным типам займов также являются источниками явных условных обязательств.

Дополнительные бюджетные риски проистекают из корреляции реализации разных условных бюджетных обязательств - реализация таких обязательств часто приходится

на периоды кризисов, когда нагрузка на бюджетную систему Российской Федерации особенно высока.

Ключевые источники **неявных условных обязательств** бюджетов бюджетной системы Российской Федерации - это обязательства, возможно даже не закрепленные напрямую в законодательстве Российской Федерации, по региональному долгу, обязательства по поддержке банковского сектора (государственных банков), реального сектора и институтов развития, в том числе связанные с введением внешних ограничений.

В рамках управления этими бюджетными рисками целесообразно формирование целостной системы управления явными и неявными условными обязательствами, предусматривающей проведение следующих мероприятий (часть из указанных мер уже реализуется в различных формах):

1. Развитие механизмов учета и анализа рисков государственно-частного партнерства:

- организация качественного и прозрачного учета проектов государственно-частного партнерства, ассоциированных бюджетных рисков, в том числе реализованных;
- учет гарантий по проектам государственно-частного партнерства, в том числе гарантий минимального дохода, а также объема реализованных гарантий по проектам государственно-частного партнерства;
- усиление роли финансовых органов на всех стадиях подготовки и реализации проектов государственно-частного партнерства, в том числе активное использование анализа издержек и выгод реализации проекта с учетом бюджетных ограничений и фискальных рисков, связанных с проектом, при принятии решения о государственной поддержке проекта;

2. Минимизация рисков со стороны государственных компаний:

- осуществление мониторинга и контроля долговой нагрузки государственных компаний;
- включение государственных компаний в периметр статистики государственных финансов с целью контроля общего уровня долга государственных компаний и общественного сектора;
- проведение стресс-тестов для крупнейших государственных компаний;

3. Повышение эффективности институтов развития:

- формализация поддержки институтов развития для упрощения регулирования соответствующих бюджетных рисков, формализация компенсаций квазифискальных операций институтов развития;
- проведение регулярного стресс-тестирования институтов развития для оценки рисков поддержки институтов развития;

- законодательное закрепление нормативов (например, норматив достаточности капитала) для институтов развития;

4. Прочие меры:

- проведение стресс-тестов для оценки рисков поддержки банковской системы;
- реализация Банком России мер макропруденциальной политики;
- установление ограничений по размерам государственного долга и дефицита в соглашениях с регионами - получателями дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета;
- ужесточение требований к показателям долговой устойчивости субъектов Российской Федерации.

Реализация указанных мер позволит снизить риски для бюджетной системы Российской Федерации, что в долгосрочной перспективе будет способствовать сбалансированности и устойчивости бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также снижению возможных резервов под реализацию явных и неявных условных обязательств.

VII. РИСКИ И УГРОЗЫ НЕСБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТОВ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, В ТОМ ЧИСЛЕ С УЧЕТОМ РАЗЛИЧНЫХ ВАРИАНТОВ ПРОГНОЗА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ДОЛГОСРОЧНЫЙ ПЕРИОД И ИНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С учетом межбюджетных трансфертов из федерального бюджета обеспечивается сбалансированность бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и устойчивое исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В связи с этим анализ показателей бюджетной и долговой устойчивости бюджетов бюджетной системы Российской Федерации для целей Бюджетного прогноза представлен только для федерального бюджета.

Формирование основных параметров федерального бюджета на долгосрочный период предполагается в соответствии с основополагающими долгосрочными принципами бюджетной политики - "**бюджетными правилами**".

Новая конструкция "бюджетных правил" определяет основные характеристики федерального бюджета через 2 ключевых параметра: базовая цена на нефть и структурный первичный баланс федерального бюджета.

1. Базовая цена на нефть (40 долларов США за баррель в ценах 2017 года) определяет уровень рентных доходов, используемых на финансирование расходных обязательств федерального бюджета.

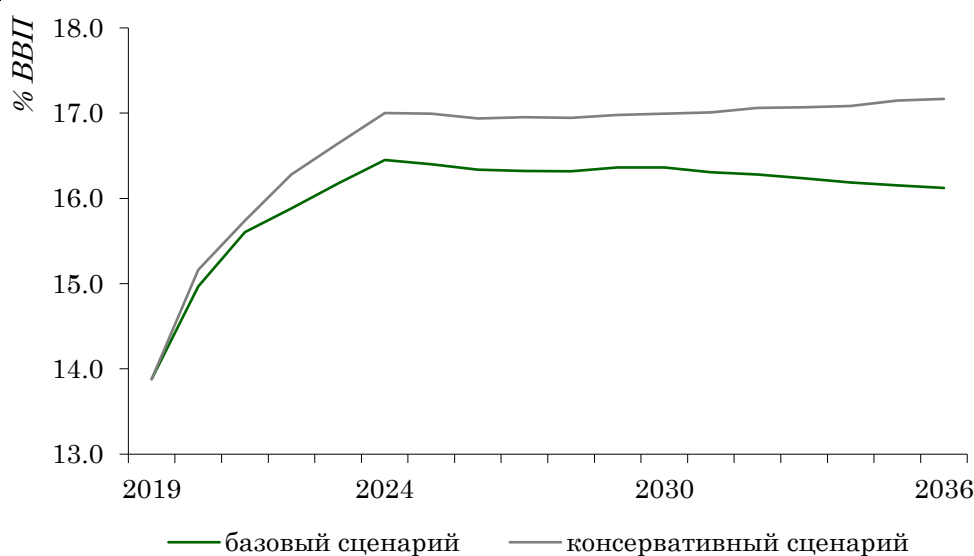
Основная цель фиксации определенного уровня используемых рентных доходов заключается в минимизации влияния ценовой конъюнктуры сырьевых рынков - как краткосрочных флуктуаций, так и долгосрочных суперциклов - на внутренние макроэкономические условия. Для этой цели часть средств федерального бюджета, связанных с отклонением фактического объема нефтегазовых доходов от их базового уровня (дополнительные или выпадающие нефтегазовые доходы), обособляется в Фонде национального благосостояния (накопление или использование) в виде иностранных активов.

2. Структурный первичный баланс федерального бюджета (первичный баланс при базовой цене нефти) определяет уровень привлечения источников финансирования дефицита бюджета, главным образом, заимствований. В соответствии с долгосрочными параметрами "бюджетных правил" размер структурного первичного баланса федерального бюджета установлен на нулевом уровне.

Таким образом, уровень заимствований ограничен объемом расходов по обслуживанию государственного долга, что в условиях эквивалентности равновесного уровня реальной процентной ставки и потенциального роста экономики стабилизирует соотношение государственного долга к валовому внутреннему продукту. Это, с одной стороны, минимизирует влияние государственных заимствований на доступность кредитных ресурсов для негосударственного сектора, а с другой стороны, позволяет поддерживать достаточный уровень ликвидности государственных облигаций, служащих ориентиром долгосрочных процентных ставок в экономике.

При этом в 2019 - 2024 годах в целях финансирования мероприятий, направленных на достижение национальных целей развития, предусмотрена возможность временного отклонения структурного первичного баланса от нулевого уровня. Размер такого отклонения кумулятивно за 6 лет не может превышать 3,5 трлн. рублей, или около 0,5 процента валового внутреннего продукта в год. Таким образом, соотношение государственного долга к валовому внутреннему продукту будет иметь тенденцию к увеличению в течение 2019 - 2024 годов с последующей стабилизацией на экономически безопасном уровне чуть более 16 процентов валового внутреннего продукта.

Динамика государственного долга в 2019-2036 гг., % ВВП

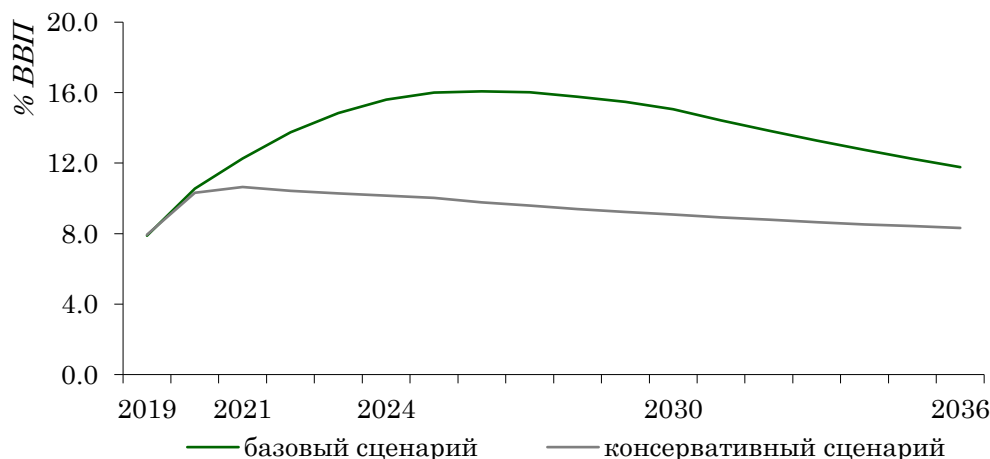


* оценка Минфина России

Согласно базовому варианту прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2036 года предполагается сохранение цен на нефть марки "Юралс" выше базового уровня в 2019 - 2029 годах, что обеспечит пополнение средств Фонда национального благосостояния в течение этого периода. В последующий период (2030 - 2036 годы) ожидается сохранение цен на нефть марки "Юралс" на базовом уровне и стабилизация объема накопленных средства в Фонде национального благосостояния. В консервативном сценарии ожидается, что цены на нефть марки "Юралс" будут соответствовать базовому уровню на протяжении 2021 - 2036 годов, что обеспечит неизменность уровня накопленных средств в Фонде национального

состояния. В результате объем средств данного Фонда к завершению прогнозного периода в 2036 году составит около 12 процентов валового внутреннего продукта в базовом и около 8 процентов в консервативном сценарии прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2036 года.

Динамика Фонда национального благосостояния в 2019-2036 гг., % ВВП



* оценка Минфина России

В целях оценки устойчивости государственных финансов к стрессовым сценариям развития внешней среды было проведено стресс-тестирование параметров федерального бюджета в зависимости от масштабов и продолжительности ценовых шоков на мировом рынке энергоносителей. Результаты стресс-тестирования представлены в Таблице 5.

Таблица 5. Оценка выпадающих нефтегазовых доходов федерального бюджета при различной продолжительности «нефтяного шока» (процентов ВВП)

Цена на нефть марки «Юралс»*	1 год	3 года	5 лет	7 лет	10 лет
40 долл./бар	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
35 долл./бар	-0,8	-2,5	-4,4	-6,5	-9,9
30 долл./бар	-1,6	-5,0	-8,9	-13,2	-20,4
25 долл./бар	-2,4	-7,6	-13,6	-20,2	-31,5
20 долл./бар	-3,4	-10,7	-19,0	-28,3	-43,6
15 долл./бар	-4,4	-13,9	-25,0	-37,5	-58,9
10 долл./бар	-5,0	-16,1	-29,1	-44,1	-70,4

* в ценах 2017 года

В целом можно отметить, что при реализации ценового шока средних масштабов (снижение цен на нефть до 25 - 30 долларов США за баррель марки "Юралс" в течение 3 - 5 лет) объем выпадающих нефтегазовых доходов за соответствующий период может составить от 5 до 14 процентов валового внутреннего продукта. Гарантией исполнения всех обязательств государства и сохранения макроэкономической и финансовой

стабильности в стрессовых условиях является наличие достаточного объема ликвидных активов в Фонде национального благосостояния.

В этой связи предполагается формирование целостной системы управления средствами Фонда национального благосостояния. Такая система должна:

1. предусматривать механизм минимизации бюджетных рисков посредством обеспечения достаточного объема средств Фонда в форме ликвидных финансовых активов, необходимого для покрытия выпадающих доходов федерального бюджета в случае реализации масштабного внешнего стресса;
2. 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.

Учет положений Бюджетного прогноза позволит обеспечить достижение стратегических целей социально-экономического развития страны и формирование стабильных макроэкономических условий путем выработки и реализации соответствующих решений в сфере налоговой, бюджетной и долговой политики. В результате этого должны быть обеспечены прозрачность и предсказуемость параметров бюджетной системы Российской Федерации, в том числе базовых принципов и условий реализации налоговой, бюджетной и долговой политики, а также профилактика бюджетных рисков для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, обеспечиваемая в том числе заблаговременным обнаружением и принятием мер по минимизации негативных последствий реализации соответствующих рисков.

Прогноз характеристик бюджетов бюджетной системы Российской Федерации до 2036 года приведен в приложении № 1.

Прогноз основных показателей федерального бюджета до 2036 года приведен в приложении № 2.