



ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РАСПОРЯЖЕНИЕ

от 29 марта 2019 г. № 558-р

МОСКВА

1. Утвердить прилагаемый Бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2036 года (далее - Бюджетный прогноз).

2. Минфину России разместить Бюджетный прогноз на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" в 2-недельный срок со дня официального опубликования настоящего распоряжения.

3. Ответственным исполнителям государственных программ Российской Федерации руководствоваться показателями финансового обеспечения государственных программ Российской Федерации на период их действия согласно приложениям № 4 и 5 (совершенно секретно) к Бюджетному прогнозу.

4. Рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации руководствоваться положениями Бюджетного прогноза при разработке соответствующих бюджетных прогнозов на долгосрочный период субъектов Российской Федерации.

Председатель Правительства
Российской Федерации

Д.Медведев

УТВЕРЖДЕН
распоряжением Правительства
Российской Федерации
от 29 марта 2019 г. № 558-р

**БЮДЖЕТНЫЙ ПРОГНОЗ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
на период до 2036 года**

ВЫПИСКА

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 Российской Федерации 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 предшествующие 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. Наращивание 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 валовый 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: ненефтегазовый 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, превалирующие 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.

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.

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.

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.

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 центральными 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.

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.

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.

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.

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.

В части отраслевых мер следует отметить следующее. 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.

Основные параметры сценариев социально-экономического развития Российской Федерации до 2036 года (средние за период значения) приведены в приложении № 1.

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).

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.

Динамика доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в базовом сценарии прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2036 года приведена в приложении № 2.

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 социального-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:

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;

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";

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 продолжают реализовывать комплекс мер по оптимизации расходных обязательств.

Основные параметры федерального бюджета и расходы бюджетной системы Российской Федерации приведены в приложении № 3.

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:

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";

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 году 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 на период их действия приведены в приложениях № 4 и 5 (совершенно секретно).

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. 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 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 истощение 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 позволяют 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.

Объем льготлируемых объемов в общем объеме добычи нефти в 2015 - 2019 годах приведен в приложении № 6.

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.

Объем налоговых расходов в 2015 - 2019 годах приведен в приложении № 7.

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.

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.

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 государственно-частного 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):

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;

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;

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;

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.

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.

В свою очередь 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.

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 средств 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.

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. Оценка выпадающих нефтегазовых доходов федерального бюджета при различной продолжительности ценового шока представлена в приложении № 8.

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:

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;

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 № 9.

Прогноз основных показателей федерального бюджета до 2036 года приведен в приложении № 10.

ПРИЛОЖЕНИЕ № 1
к Бюджетному прогнозу
Российской Федерации
на период до 2036 года

**Основные параметры сценариев социально-экономического развития
Российской Федерации до 2036 года
(средние за период значения)**

	2018 год	2019 - 2024 гг.	2025 - 2030 гг.	2031 - 2036 гг.
Цены на нефть "Юралс" (мировые), долларов США за баррель				
базовый	70*	57,7	52,2	55,5
консервативный		46,2	49,3	55,5
Курс доллара, рублей за доллар США				
базовый	62,5*	65,1	70,7	74,1
консервативный		67,9	71,5	74,1
Индекс потребительских цен, процентов				
базовый	4,3*	4	4	4
консервативный		4,1	4	4
Валовой внутренний продукт, темп роста, процентов				
базовый	2,3*	2,7	3,2	3
консервативный		2,4	3,2	2,9
Производительность труда, темп роста, процентов				
базовый	1,4	2,5	2,9	2,7
консервативный		2,2	2,8	2,6
Инвестиции в основной капитал, темп роста, процентов				
базовый	2,9	6,1	4	3
консервативный		4,9	4,2	3,3
Доля инвестиций в основной капитал, процентов ВВП				
базовый	20,7	24,2	26,4	26,8
консервативный		23,8	25,7	25,7
Реальные располагаемые доходы населения, темп роста, процентов				
базовый	3,4	2	2,5	2,6
консервативный		1,7	2,4	2,5

	2018 год	2019 - 2024 гг.	2025 - 2030 гг.	2031 - 2036 гг.
Реальная заработная плата, темп роста, процентов				
базовый	6,8*	2,4	2,7	2,6
консервативный		2,1	2,6	2,5
Уровень безработицы, процентов к рабочей силе				
базовый	4,8*	4,7	4,4	4,4
консервативный		4,8	4,6	4,4

* Оперативные данные 2018 года.

ПРИЛОЖЕНИЕ № 2
к Бюджетному прогнозу
Российской Федерации
на период до 2036 года

Динамика доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в базовом сценарии прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2036 года

Показатель	2018 год	2021 год	2024 год	2030 год	2036 год	Рост к 2018 году*
Нефть (долларов США за баррель)	70	57,9	53,5	51,7	58,3	
Курс доллара США	62,5	64	68	72,6	75,2	
Доходы бюджетной системы Российской Федерации (процентов ВВП) - всего	35,7	35,3	33,7	32,5	31,4	+40%
Нефтегазовые доходы (процентов ВВП), из них:	8,8	6,8	5,6	4,2	3,5	-40%
Базовые нефтегазовые доходы (процентов ВВП)	4,6	4,5	4,3	4	3,2	+10%
Ненефтегазовые доходы (процентов ВВП), из них:	26,9	28,5	28	28,2	28	+60%
НДС (процентов ВВП)	5,8	6,7	6,7	7	7,2	+100%
Акцизы (процентов ВВП)	1,5	1,4	1,1	1,2	1,2	+20%
Ввозные пошлины (процентов ВВП)	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	+70%
Налог на прибыль (процентов ВВП)	4	3,9	3,7	3,8	3,8	+50%
НДФЛ (процентов ВВП)	3,5	3,7	3,7	3,8	3,8	+70%
Страховые взносы (процентов ВВП)	7,1	7,5	7,4	7,4	7,3	+60%
Налог на имущество (процентов ВВП)	1,4	1,2	1,3	1,3	1,3	+40%
Прочие (процентов ВВП)	3	3,5	3,5	3	2,7	+40%

* Темп роста к 2018 году в реальном выражении.

ПРИЛОЖЕНИЕ № 3
к Бюджетному прогнозу
Российской Федерации
на период до 2036 года

**Основные параметры федерального бюджета
и расходы бюджетной системы Российской Федерации**

(процентов ВВП)

Показатель	2018	2021	2024	2030	2036	рост к 2018*
Федеральный бюджет						
Доходы, всего	18,8	17,7	16,3	15	14,2	+20%
в том числе:						
нефтегазовые доходы	8,8	6,8	5,6	4,2	3,5	-40%
из них:						
базовые нефтегазовые доходы	4,6	4,5	4,3	4	3,2	+10%
ненефтегазовые доходы	10	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	-
Первичный структурный баланс**	-0,7	-0,5	-0,4	0	0	-
Ненефтегазовый баланс	-6,1	-6	-5,7	-4,9	-4,2	-
Бюджетная система Российской Федерации						
Доходы	35,7	35,3	33,7	32,5	31,4	+40%
Расходы	33,1	34,5	33,7	33	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 государственного долга.

ПРИЛОЖЕНИЕ № 4
к Бюджетному прогнозу
Российской Федерации
на период до 2036 года

**ПОКАЗАТЕЛИ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
государственных программ Российской Федерации на период их действия¹**

(млрд. рублей)

Показатель	2017 год	2018 год	2019 год ²	2020 год ²	2021 год ²	2022 год	2023 год	2024 год
Расходы федерального бюджета - всего	16420,3	16808,8	18037,2	18994,3	20026	21142,8	22565,2	24006,3
в том числе:								
расходы на реализацию государственных программ Российской Федерации - всего (открытая часть)	8022,6	9087,4	10938	11451,1	11918,4	15938,1	16434,9	16990,9
из них:								
государственная программа Российской Федерации "Развитие здравоохранения"	298,1	386,6	506,1	761,2	694,6	711,1	675,6	677,6
государственная программа Российской Федерации "Развитие образования"	450,1	560,1	199,7	185,5	198,8	156,3	157,1	162,3
государственная программа Российской Федерации "Социальная поддержка граждан"	1272,2	1288,6	1376,1	1417,5	1446,9	1457,3	1465,5	1465,8
государственная программа Российской Федерации "Доступная среда"	52	54	53,8	54,6	55,7	56,3	56,9	57,6

Показатель	2017 год	2018 год	2019 год ²	2020 год ²	2021 год ²	2022 год	2023 год	2024 год
государственная программа Российской Федерации "Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации"	105,2	116,1	191,1	190,3	198,7	289,9	302,5	295,4
государственная программа Российской Федерации "Развитие пенсионной системы" ³	-	-	-	-	-	2894,8	2778,6	2654,8
государственная программа Российской Федерации "Содействие занятости населения"	40,9	37,1	65,5	67,2	67,4	67,5	67,6	67,7
государственная программа Российской Федерации "Развитие культуры и туризма"	90,2	107,2	128,2	118,4	131,9	137	139,9	140
государственная программа Российской Федерации "Охрана окружающей среды"	31,5	40,1	58,3	79,9	93,4	100,8	102,8	92,7
государственная программа Российской Федерации "Развитие физической культуры и спорта"	94,4	72	57,9	61,1	54,4	55,4	48,6	44,8
государственная программа Российской Федерации "Реализация государственной национальной политики"	2	3,4	2,4	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
государственная программа Российской Федерации "Развитие науки и технологий"	160,3	195,8	-	-	-	-	-	-
государственная программа Российской Федерации "Научно-технологическое развитие Российской Федерации"	-	-	688,3	740,7	795,9	844,1	891,7	917,4
государственная программа Российской Федерации "Экономическое развитие и инновационная экономика"	102,9	113,7	144,9	147,2	144,7	184	181,7	164,4

Показатель	2017 год	2018 год	2019 год ²	2020 год ²	2021 год ²	2022 год	2023 год	2024 год
государственная программа Российской Федерации "Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности"	267	276,3	313,3	310,2	347,3	425,2	423,7	409,2
государственная программа Российской Федерации "Развитие оборонно-промышленного комплекса"	6,7	9,8	5,9	8,6	8,6	8,6	8,6	8,6
государственная программа Российской Федерации "Развитие авиационной промышленности"	55,5	72,1	59,9	86,8	83,9	83,9	83,9	83,9
государственная программа Российской Федерации "Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений"	12,4	9,3	8,9	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8
государственная программа Российской Федерации "Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности"	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9
государственная программа Российской Федерации "Развитие фармацевтической и медицинской промышленности"	10,9	10,9	11,4	11,3	11,1	11,1	11,1	11,1
государственная программа Российской Федерации "Космическая деятельность России"	153,2	216,6	195,1	198,3	208,8	209	209,2	209,5
государственная программа Российской Федерации "Развитие атомного энергопромышленного комплекса"	69,6	63,1	71,1	79,7	85	94,3	89,4	87,7
государственная программа Российской Федерации "Информационное общество"	118,3	142,4	216,9	229,2	274,4	338,4	313,2	279,4
государственная программа Российской Федерации "Развитие транспортной системы"	844,7	863,1	911,1	925,1	1108,2	1278,7	1319,4	1236,6

Показатель	2017 год	2018 год	2019 год ²	2020 год ²	2021 год ²	2022 год	2023 год	2024 год
государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия	233,8	254,1	303,6	294,8	312,3	342,9	344	332,8
государственная программа Российской Федерации "Развитие рыбохозяйственного комплекса"	10,9	12,4	13,8	13,5	12,2	12,5	12,8	13,1
государственная программа Российской Федерации "Развитие внешнеэкономической деятельности"	85,4	82,6	80,8	86,7	84,1	89,2	87,5	88,2
государственная программа Российской Федерации "Воспроизводство и использование природных ресурсов"	47,9	53	50,7	51,9	55,1	56,1	56,4	52,5
государственная программа Российской Федерации "Развитие лесного хозяйства"	27,9	33,7	39	40,1	40,9	41,6	42,5	43,1
государственная программа Российской Федерации "Развитие энергетики"	7,9	11,4	16	16,6	8,3	8,4	8,4	8,5
государственная программа Российской Федерации "Обеспечение обороноспособности страны"	-	-	1400,7	1450,1	1498,2	1581,3	1633,6	1688,3
государственная программа Российской Федерации "Обеспечение государственной безопасности"	2	2	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7	1,8
государственная программа Российской Федерации "Обеспечение защиты личности, общества и государства" ⁴	-	-	-	-	-	261,3	270	278,9
государственная программа Российской Федерации "Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах"	179,3	190,9	180,5	185,6	188,9	195,2	201,8	208,8

Показатель	2017 год	2018 год	2019 год ²	2020 год ²	2021 год ²	2022 год	2023 год	2024 год
государственная программа Российской Федерации "Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности"	661,7	699,4	691,8	714,9	737,2	760	784,8	810,7
государственная программа Российской Федерации "Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона"	13,3	53,6	47,7	44,1	31,2	31,3	31,3	24,8
государственная программа Российской Федерации "Развитие Северо-Кавказского федерального округа"	17	14,1	14,2	13,6	13,5	13,5	13,6	13,6
государственная программа Российской Федерации "Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами"	768,6	1041,6	900,5	888,3	903,6	903,9	904,2	904,6
государственная программа Российской Федерации "Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации"	-	0,7	5,7	5,5	4,9	4,9	4,9	4,9
государственная программа Российской Федерации "Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя"	143,8	155,1	150,5	120,7	26,3	12,1	-	-
государственная программа Российской Федерации "Социально-экономическое развитие Калининградской области"	54,6	65,9	67,9	76,9	81,1	81,1	81,1	81,1
государственная программа Российской Федерации "Управление федеральным имуществом"	23,2	25,6	15,8	16,1	16,4	-	-	-

Показатель	2017 год	2018 год	2019 год ²	2020 год ²	2021 год ²	2022 год	2023 год	2024 год
государственная программа Российской Федерации "Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков"	1087,5	1342,4	1279,1	1316,9	1441	1568,7	1682,1	1793
государственная программа Российской Федерации "Внешнеполитическая деятельность"	113,8	113,1	120,3	115,3	116,4	119,2	121,5	124
государственная программа Российской Федерации "Юстиция"	295,8	287,6	282	298	308,4	318	328,1	338,6

¹ Показатели финансового обеспечения государственных программ Российской Федерации могут быть уточнены при корректировке паспортов федеральных проектов, входящих в состав соответствующих государственных программ, а также при утверждении (изменении) федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующие финансовые годы.

² Данные Федерального закона "О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов".

³ Реализация государственной программы Российской Федерации "Развитие пенсионной системы" планируется с 2020 года. При этом в Федеральном законе "О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов" соответствующие расходы отражены в непрограммной части федерального бюджета.

⁴ Реализация государственной программы Российской Федерации "Обеспечение защиты личности, общества и государства" планируется с 2021 года. При этом в Федеральном законе "О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов" соответствующие расходы отражены в непрограммной части федерального бюджета.

ПРИЛОЖЕНИЕ № 6
к Бюджетному прогнозу
Российской Федерации
на период до 2036 года

О Б Ъ Е М
льготлируемых объемов в общем объеме
добычи нефти в 2015 - 2019 годах

Показатель	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год*	2019 год*
Общий объем добычи нефти (млрд. рублей)	501,6	513	514,6	514,3	521,4
в том числе:					
льготлируемые объемы в общем объеме добыче нефти (млрд. рублей)	156,9	193,9	206	213,4	220,7
доля льготлируемых объемов в общем объеме добыче нефти (процентов)	31,3	37,8	40	41,5	42,3

* Оценка Минфина России.

ПРИЛОЖЕНИЕ № 7
к Бюджетному прогнозу
Российской Федерации
на период до 2036 года

Объем налоговых расходов в 2015 - 2019 годах

Показатель	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год*	2019 год*
Объем налоговых расходов (млрд. рублей)	2242	2429	2822	3388	3506
процентов ВВП	2,69	2,82	3,07	3,35	3,31
в том числе:					
в части нефтегазовых доходов (млрд. рублей)	483	509	684	1148	1181
в части ненефтегазовых доходов (млрд. рублей)	1759	1920	2138	2241	2324

* Оценка Минфина России.

ПРИЛОЖЕНИЕ № 8
к Бюджетному прогнозу
Российской Федерации
на период до 2036 года

**Оценка выпадающих нефтегазовых доходов
федерального бюджета при различной продолжительности
ценового шока**

(процентов ВВП)

Цена на нефть марки "Юралс"*	1 год	3 года	5 лет	7 лет	10 лет
40 долларов США за баррель	0	0	0	0	0
35 долларов США за баррель	-0,8	-2,5	-4,4	-6,5	-9,9
30 долларов США за баррель	-1,6	-5	-8,9	-13,2	-20,4
25 долларов США за баррель	-2,4	-7,6	-13,6	-20,2	-31,5
20 долларов США за баррель	-3,4	-10,7	-19	-28,3	-43,6
15 долларов США за баррель	-4,4	-13,9	-25	-37,5	-58,9
10 долларов США за баррель	-5	-16,1	-29,1	-44,1	-70,4

* В ценах 2017 года.

ПРИЛОЖЕНИЕ № 9
к Бюджетному прогнозу
Российской Федерации
на период до 2036 года

ПРОГНОЗ
характеристик бюджетов бюджетной системы Российской Федерации до 2036 года

Показатель	2017 год	2018 год	2019 год	2020 год	2021 год	2022 год	2023 год	2024 год	2025 год	2026 год	2027 год	2028 год	2029 год	2030 год	2031 год	2032 год	2033 год	2034 год	2035 год	2036 год
I. Базовый вариант																				
1. Бюджеты бюджетной системы Российской Федерации																				
Доходы (млрд. рублей)	30972	36986	38443	39667	41746	44059	46720	49541	52581	55933	59202	62827	66473	70471	74948	79667	84691	90070	95763	101920
в процентах к ВВП	33,6	35,7	36,3	35,8	35,3	34,7	34,2	33,7	33,5	33,3	33	32,8	32,6	32,5	32,3	32,1	31,9	31,8	31,6	31,4
Расходы (млрд. рублей)	32147	34264	36737	38567	40862	43408	46439	49661	52503	56036	59624	63453	67336	71665	76193	80994	86091	91550	97326	103543
в процентах к ВВП	34,9	33,1	34,7	34,8	34,5	34,2	34	33,7	33,4	33,3	33,2	33,1	33,1	33	32,8	32,7	32,5	32,3	32,1	31,9
Дефицит (профицит) (млрд. рублей)	-1176	2722	1706	1100	884	651	281	-120	78	-103	-422	-627	-863	-1194	-1246	-1327	-1400	-1480	-1563	-1623
в процентах к ВВП	-1,3	2,6	1,6	1	0,7	0,5	0,2	-0,1	0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
2. Федеральный бюджет																				
Доходы (млрд. рублей) - всего ¹	15089	19458	19969	20219	20978	21800	22862	23927	25215	26693	27961	29437	30875	32481	34415	36463	38598	40882	43292	45890
в процентах к ВВП	16,4	18,8	18,9	18,3	17,7	17,2	16,7	16,3	16	15,9	15,6	15,4	15,2	15	14,8	14,7	14,6	14,4	14,3	14,2
из них:																				
нефтегазовые доходы (млрд. рублей) ¹	5972	9068	8298	7936	8018	8031	8169	8264	8404	8723	8766	8939	9046	9196	9538	9913	10240	10578	10912	11273
в процентах к ВВП	6,5	8,8	7,8	7,2	6,8	6,3	6	5,6	5,3	5,2	4,9	4,7	4,4	4,2	4,1	4	3,9	3,7	3,6	3,5
ненефтегазовые доходы (млрд. рублей) ¹	9117	10390	11671	12282	12960	13769	14693	15663	16812	17970	19195	20498	21830	23285	24877	26550	28358	30304	32380	34617

Показатель	2017 год	2018 год	2019 год	2020 год	2021 год	2022 год	2023 год	2024 год	2025 год	2026 год	2027 год	2028 год	2029 год	2030 год	2031 год	2032 год	2033 год	2034 год	2035 год	2036 год
в процентах к ВВП	9,9	10	11	11,1	10,9	10,8	10,7	10,6	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7
Расходы (млрд. рублей) - всего ¹	16420	16665	18037	18994	20026	21143	22565	24006	25187	26888	28526	30263	31964	33947	35983	38145	40401	42821	45372	48122
в процентах к ВВП	17,8	16,1	17	17,2	16,9	16,6	16,5	16,3	16	16	15,9	15,8	15,7	15,6	15,5	15,4	15,2	15,1	15	14,8
из них межбюджетные трансферты (млрд. рублей) - всего	5444	5311	5707	6014	5884	5886	5782	5661	4854	4885	4943	5021	5006	5158	5305	5413	5484	5642	5838	6033
в процентах к ВВП	5,9	5,1	5,4	5,4	5,0	4,6	4,2	3,8	3,1	2,9	2,8	2,6	2,5	2,4	2,3	2,2	2,1	2	1,9	1,9
в том числе:																				
бюджетам субъектов Российской Федерации (млрд. рублей) ²	1690	1955	2272	2320	2269	2325	2384	2445	1852	1918	1987	2058	2132	2209	2290	2373	2460	2550	2644	2742
в процентах к ВВП	1,8	1,9	2,1	2,1	1,9	1,8	1,7	1,7	1,2	1,1	1,1	1,1	1	1	1	1	0,9	0,9	0,9	0,8
Пенсионному фонду Российской Федерации (млрд. рублей)	3677	3278	3319	3414	3309	3249	3081	2897	2808	2765	2746	2744	2646	2712	2769	2782	2755	2812	2901	2986
в процентах к ВВП	4	3,2	3,1	3,1	2,8	2,6	2,3	2	1,8	1,6	1,5	1,4	1,3	1,2	1,2	1,1	1	1	1	0,9
Фонду социального страхования Российской Федерации (млрд. рублей)	50	46	36	37	37	36	37	38	38	39	40	40	41	42	43	44	45	46	47	48
в процентах к ВВП	0,1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Федеральному фонду обязательного медицинского страхования (млрд. рублей)	27	32	79	244	269	275	281	283	156	163	170	178	186	195	204	214	224	234	246	258
в процентах к ВВП	0	0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Дефицит (профицит) (млрд. рублей) ¹	-1331	2793	1932	1224	952	658	297	-79	28	-195	-565	-826	-1089	-1465	-1568	-1682	-1803	-1938	-2080	-2232
в процентах к ВВП	-1,4	2,7	1,8	1,1	0,8	0,5	0,2	-0,1	0	-0,1	-0,3	-0,4	-0,5	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7
3. Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации																				
Доходы (млрд. рублей) - всего	10758	12107	12791	13406	14142	15062	16064	17138	17547	18693	19916	21226	22589	24057	25623	27276	29057	30961	32982	35156
в процентах к ВВП	11,7	11,7	12,1	12,1	11,9	11,9	11,7	11,6	11,2	11,1	11,1	11,1	11,1	11,1	11	11	11	10,9	10,9	10,8
из них межбюджетные трансферты (млрд. рублей) - всего	1690	1955	2272	2320	2269	2325	2384	2445	1852	1918	1987	2058	2132	2209	2290	2373	2460	2550	2644	2742
в процентах к ВВП	1,8	1,9	2,1	2,1	1,9	1,8	1,7	1,7	1,2	1,1	1,1	1,1	1	1	1	1	0,9	0,9	0,9	0,8

Показатель	2017 год	2018 год	2019 год	2020 год	2021 год	2022 год	2023 год	2024 год	2025 год	2026 год	2027 год	2028 год	2029 год	2030 год	2031 год	2032 год	2033 год	2034 год	2035 год	2036 год
в том числе из федерального бюджета (млрд. рублей)	1690	1841	2272	2320	2269	2325	2383	2444	1858	1908	1977	2048	2122	2199	2280	2363	2450	2540	2634	2732
в процентах к ВВП	1,8	1,8	2,1	2,1	1,9	1,8	1,7	1,7	1,2	1,1	1,1	1,1	1	1	1	1	0,9	0,9	0,9	0,8
Расходы (млрд. рублей) - всего	10810	11887	12938	13525	14173	15118	16147	17262	17603	18742	19953	21252	22622	24087	25646	27307	29086	30987	33002	35158
в процентах к ВВП	11,7	11,5	12,2	12,2	12,0	11,9	11,8	11,7	11,2	11,2	11,1	11,1	11,1	11,1	11	11	11	10,9	10,9	10,8
из них межбюджетные трансферты (млрд. рублей) - всего	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5
в процентах к ВВП	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
в том числе:																				
Пенсионному фонду Российской Федерации (млрд. рублей)	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
в процентах к ВВП	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Фонду социального страхования Российской Федерации (млрд. рублей)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
в процентах к ВВП	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Федеральному фонду обязательного медицинского страхования (млрд. рублей)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
в процентах к ВВП	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
федеральному бюджету (млрд. рублей)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
в процентах к ВВП	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Дефицит (профицит) (млрд. рублей)	-52	220	-147	-119	-31	-56	-83	-124	-55	-49	-37	-25	-34	-30	-23	-31	-29	-26	-20	-3
в процентах к ВВП	-0,1	0,2	-0,1	-0,1	0	0	-0,1	-0,1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4. Пенсионный фонд Российской Федерации																				
Доходы (млрд. рублей) - всего	8170	8169	8569	8949	9246	9594	9878	10217	10653	11162	11730	12360	12901	13663	14454	15235	16041	16992	18028	19151
в процентах к ВВП	9	7,9	8,1	8,1	7,8	7,6	7,2	6,9	6,8	6,6	6,5	6,5	6,3	6,3	6,2	6,1	6,1	6,0	5,9	5,9
из них межбюджетные трансферты (млрд. рублей) - всего	3685	3281	3322	3417	3312	3253	3084	2901	2812	2769	2750	2748	2650	2716	2773	2786	2759	2816	2905	2990

Показатель	2017 год	2018 год	2019 год	2020 год	2021 год	2022 год	2023 год	2024 год	2025 год	2026 год	2027 год	2028 год	2029 год	2030 год	2031 год	2032 год	2033 год	2034 год	2035 год	2036 год
в процентах к ВВП	4	3,2	3,1	3,1	2,8	2,6	2,3	2	1,8	1,6	1,5	1,4	1,3	1,3	1,2	1,1	1	1	1	0,9
в том числе из федерального бюджета (млрд. рублей)	3682	3278	3319	3414	3309	3249	3081	2897	2808	2765	2746	2744	2646	2712	2769	2782	2755	2812	2901	2986
в процентах к ВВП	4	3,2	3,1	3,1	2,8	2,6	2,3	2	1,8	1,6	1,5	1,4	1,3	1,2	1,2	1,1	1	1	1	0,9
Расходы (млрд. рублей) - всего	8061	8328	8569	8949	9246	9594	9878	10217	10653	11162	11730	12360	12901	13663	14454	15235	16041	16992	18028	19151
в процентах к ВВП	9	8	8,1	8,1	7,8	7,6	7,2	6,9	6,8	6,6	6,5	6,5	6,3	6,3	6,2	6,1	6,1	6	5,9	5,9
Дефицит (профицит) (млрд. рублей)	109	-159	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
в процентах к ВВП	0,1	-0,2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5. Фонд социального страхования Российской Федерации																				
Доходы (млрд. рублей) - всего	692	709	753	783	793	910	972	1037	1107	1182	1262	1348	1435	1530	1631	1735	1849	1971	2101	2242
в процентах к ВВП	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
из них межбюджетные трансферты (млрд. рублей) - всего	66	65	52	53	53	52	53	53	54	54	55	56	57	57	58	59	60	61	62	64
в процентах к ВВП	0,1	0,1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
в том числе из федерального бюджета (млрд. рублей)	50	46	36	37	37	36	37	38	38	39	40	40	41	42	43	44	45	46	47	48
в процентах к ВВП	0,1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Расходы (млрд. рублей) - всего	671	737	741	787	824	860	905	954	1005	1059	1117	1179	1245	1315	1391	1471	1561	1656	1757	1858
в процентах к ВВП	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Дефицит (профицит) (млрд. рублей)	21	-28	12	-5	-31	50	67	83	101	122	144	169	191	215	240	264	288	316	343	384
в процентах к ВВП	0	0	0	0	0	0	0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
6. Федеральный фонд обязательного медицинского страхования																				
Доходы (млрд. рублей) - всего	1737	1888	2098	2350	2496	2604	2752	2908	2939	3115	3302	3503	3706	3926	4157	4398	4657	4934	5227	5544
в процентах к ВВП	1,9	1,8	2	2,1	2,1	2,1	2	2	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7
из них межбюджетные трансферты (млрд. рублей) - всего	27	32	79	244	269	275	281	283	156	163	170	178	186	195	204	214	224	234	246	258
в процентах к ВВП	0	0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
в том числе из федерального бюджета (млрд. рублей)	27	32	79	244	269	275	281	283	156	163	170	178	186	195	204	214	224	234	246	258

Показатель	2017 год	2018 год	2019 год	2020 год	2021 год	2022 год	2023 год	2024 год	2025 год	2026 год	2027 год	2028 год	2029 год	2030 год	2031 год	2032 год	2033 год	2034 год	2035 год	2036 год
Дефицит (профицит) (млрд. рублей)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
в процентах к ВВП	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

¹ Оперативные данные за 2018 год на основании отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2019 г.

² Показатель рассчитан в текущих условиях с учетом реализации национальных проектов на период до 2024 года. Снижение объема межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации, не связанных с реализацией национальных проектов, с 2025 года не планируется.

³ Консервативный сценарий не предполагает уменьшение объема межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации по сравнению с базовым сценарием. Более высокое значение показателя в консервативном сценарии обусловлено более низкими темпами роста ВВП.

ПРИЛОЖЕНИЕ № 10
к Бюджетному прогнозу
Российской Федерации
на период до 2036 года

ПРОГНОЗ
основных показателей федерального бюджета до 2036 года

Показатель	2017 год	2018 год*	2019 год	2020 год	2021 год	2022 год	2023 год	2024 год	2025 год	2026 год	2027 год	2028 год	2029 год	2030 год	2031 год	2032 год	2033 год	2034 год	2035 год	2036 год
I. Базовый вариант																				
Доходы (млрд. рублей) - всего	15089	19458	19969	20219	20978	21800	22862	23927	25215	26693	27961	29437	30875	32481	34415	36463	38598	40882	43292	45890
в процентах к ВВП	16,4	18,8	18,9	18,3	17,7	17,2	16,7	16,3	16	15,9	15,6	15,4	15,2	15	14,8	14,7	14,6	14,4	14,3	14,2
из них:																				
нефтегазовые доходы (млрд. рублей)	5972	9068	8298	7936	8018	8031	8169	8264	8404	8723	8766	8939	9046	9196	9538	9913	10240	10578	10912	11273
в процентах к ВВП	6,5	8,8	7,8	7,2	6,8	6,3	6	5,6	5,3	5,2	4,9	4,7	4,4	4,2	4,1	4	3,9	3,7	3,6	3,5
ненефтегазовые доходы (млрд. рублей)	9117	10390	11671	12282	12960	13769	14693	15663	16812	17970	19195	20498	21830	23285	24877	26550	28358	30304	32380	34617
в процентах к ВВП	9,9	10	11	11,1	10,9	10,8	10,7	10,6	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7
Расходы (млрд. рублей)	16420	16665	18037	18994	20026	21143	22565	24006	25187	26888	28526	30263	31964	33947	35983	38145	40401	42821	45372	48122
в процентах к ВВП	17,8	16,1	17	17,2	16,9	16,6	16,5	16,3	16	16	15,9	15,8	15,7	15,6	15,5	15,4	15,2	15,1	15	14,8
Дефицит (профицит) (млрд. рублей)	-1331	2793	1932	1224	952	658	297	-79	28	-195	-565	-826	-1089	-1465	-1568	-1682	-1803	-1938	-2080	-2232
в процентах к ВВП	-1,4	2,7	1,8	1,1	0,8	0,5	0,2	-0,1	0	-0,1	-0,3	-0,4	-0,5	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7
Ненефтегазовый дефицит (млрд. рублей)	-7303	-6275	-6366	-6712	-7066	-7374	-7872	-8343	-8376	-8919	-9331	-9765	-10134	-10662	-11106	-11595	-12044	-12516	-12992	-13505
в процентах к ВВП	-7,9	-6,1	-6	-6,1	-6	-5,8	-5,8	-5,7	-5,3	-5,3	-5,2	-5,1	-5	-4,9	-4,8	-4,7	-4,5	-4,4	-4,3	-4,2
Государственный долг, на конец года (млрд. рублей)	11560	12585	14689	16573	18478	20171	22117	24211	25778	27453	29289	31248	33317	35524	37853	40368	43047	45906	48963	52257
в процентах к ВВП	12,6	12,1	13,9	15	15,6	15,9	16,2	16,5	16,4	16,3	16,3	16,3	16,4	16,4	16,3	16,3	16,2	16,2	16,2	16,1

Показатель	2017 год	2018 год*	2019 год	2020 год	2021 год	2022 год	2023 год	2024 год	2025 год	2026 год	2027 год	2028 год	2029 год	2030 год	2031 год	2032 год	2033 год	2034 год	2035 год	2036 год
Фонд национального благосостояния, на конец года (млрд. рублей)	3753	4036	8344	11694	14529	17463	20293	22956	25146	27014	28752	30203	31516	32707	33499	34334	35216	36147	37132	38175
в процентах к ВВП	4,1	3,9	7,9	10,6	12,3	13,8	14,8	15,6	16	16,1	16	15,8	15,5	15,1	14,4	13,8	13,3	12,7	12,2	11,8
II. Консервативный вариант																				
Доходы (млрд. рублей) - всего	15089	19458	19385	18433	19278	20248	21505	22864	23996	25529	26928	28455	29975	31663	33506	35434	37462	39613	41811	41678
в процентах к ВВП	16,4	18,8	18,3	16,9	16,6	16,3	16,1	16	15,8	15,7	15,5	15,3	15,2	15	14,9	14,8	14,7	14,5	14,4	13,5
в том числе:																				
нефтегазовые доходы (млрд. рублей)	5972	9068	7651	6128	6369	6549	6925	7355	7505	7957	8187	8444	8647	8926	9259	9595	9880	10176	10466	10796
в процентах к ВВП	6,5	8,8	7,2	5,6	5,5	5,3	5,2	5,1	4,9	4,9	4,7	4,6	4,4	4,2	4,1	4,0	3,9	3,7	3,6	3,5
ненефтегазовые доходы (млрд. рублей)	9117	10390	11734	12305	12909	13700	14580	15510	16491	17572	18742	20012	21328	22737	24248	25838	27581	29438	31345	30882
в процентах к ВВП	9,9	10	11,1	11,3	11,1	11	10,9	10,8	10,8	10,8	10,8	10,8	10,8	10,8	10,8	10,8	10,8	10,8	10,8	10
Расходы (млрд. рублей)	16420	16665	18250	19485	20470	21385	22739	24167	24914	26471	27953	29570	31143	32929	34864	36884	39013	41279	43585	43568
в процентах к ВВП	17,8	16,1	17,2	17,8	17,6	17,2	17	16,9	16,4	16,3	16,1	15,9	15,8	15,6	15,5	15,4	15,3	15,2	15,1	14,1
Дефицит (профицит) (млрд. рублей)	-1331	2793	1135	-1052	-1192	-1137	-1234	-1303	-919	-942	-1025	-1115	-1168	-1266	-1358	-1450	-1552	-1665	-1774	-1890
в процентах к ВВП	-1,4	2,7	1,1	-1	-1	-0,9	-0,9	-0,9	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
Ненефтегазовый дефицит (млрд. рублей)	-7303	-6275	-6516	-7180	-7562	-7685	-8159	-8658	-8424	-8899	-9212	-9559	-9816	-10192	-10616	-11045	-11432	-11841	-12240	-12686
в процентах к ВВП	-7,9	-6,1	-6,2	-6,6	-6,5	-6,2	-6,1	-6,1	-5,5	-5,5	-5,3	-5,2	-5	-4,8	-4,7	-4,6	-4,5	-4,3	-4,2	-4,1
Государственный долг, на конец года (млрд. рублей)	11560	12585	14689	16573	18298	20241	22208	24306	25891	27578	29440	31433	33557	35819	38236	40834	43592	46528	49647	52988
в процентах к ВВП	12,6	12,1	13,9	15,2	15,7	16,3	16,6	17	17	16,9	17	16,9	17	17	17	17,1	17,1	17,1	17,1	17,2
Фонд национального благосостояния, на конец года (млрд. рублей)	3753	4036	8400	11281	12375	12959	13729	14530	15271	15925	16657	17435	18247	19129	20049	21031	22079	23194	24384	25667
в процентах к ВВП	4,1	3,9	7,9	10,3	10,6	10,4	10,3	10,2	10	9,8	9,6	9,4	9,2	9,1	8,9	8,8	8,6	8,5	8,4	8,3

* Оперативные данные за 2018 год на основании отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2019 г.