



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ОБНОВЛЕННАЯ ОЦЕНКА ПРОЗРАЧНОСТИ В НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ

Октябрь 2019

Настоящий документ технической помощи по Российской Федерации был подготовлен группой сотрудников Международного валютного фонда. Он основан на информации, доступной на момент его завершения в мае 2019 года.

Экземпляры данного доклада можно заказать по адресу:

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090

Телефон: (202) 623-7430 • Факс: (202) 623-7201

Эл. почта: publications@imf.org Веб-сайт: <http://www.imf.org>

Цена: 18,00 долл. США за печатный экземпляр

**Международный Валютный Фонд
Вашингтон, округ Колумбия**

Российская Федерация
Оценка прозрачности
в налогово-бюджетной сфере

Ричард Хьюз, Слави Славнов и Оксана Дынникова



Сентябрь 2019

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	4
РЕЗЮМЕ ДЛЯ РУКОВОДСТВА	5
I. БЮДЖЕТНАЯ ОТЧЕТНОСТЬ	10
А. ВВЕДЕНИЕ	10
В. ОБНОВЛЕНИЯ В ОЦЕНКЕ 2014 ГОДА	11
С. ДАЛЬНЕЙШИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ	15
II. БЮДЖЕТНОЕ ПРОГНОЗИРОВАНИЕ И ФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТА	16
А. ВВЕДЕНИЕ	16
В. ОБНОВЛЕНИЕ ОЦЕНКИ 2014 ГОДА	17
С. ДАЛЬНЕЙШИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ	20
III. АНАЛИЗ И УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫМИ РИСКАМИ	21
А. ВВЕДЕНИЕ	21
В. ОБНОВЛЕНИЕ ОЦЕНКИ 2014 ГОДА	22
С. ДАЛЬНЕЙШИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ	25
FIGURES	
1. Активы Фонда национального благосостояния по состоянию на 1 апреля 2019 года	17
2. Функциональная структура засекреченных расходов	18
3. Долгосрочные перспективы бюджета России на период 2017–2036 годов	23
4. Структура запасов природных ресурсов России в активной эксплуатации	24
TABLES	
1. Оценка прозрачности в налогово-бюджетной сфере Российской Федерации: Резюме изменений с 2014 года	9
2. Бюджетная отчетность: Резюме изменений с 2014 года	10
3. Бюджетное прогнозирование и формирование бюджета: Резюме изменений с 2014 года	16
Таблица 4. Анализ и управление бюджетными рисками: Резюме изменений с 2014 года	21
APPENDICES	
1 РЕКОМЕНДАЦИИ ОПНС 2014 ГОДА: ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЙ ДОКЛАД О РЕАЛИЗАЦИИ	27

ПРЕДИСЛОВИЕ

В рамках миссии 2019 года по надзору в соответствии со статьей IV группа сотрудников МВФ посетила Москву в период с 12 по 23 мая 2019 года для проведения обновленной оценки прозрачности в налогово-бюджетной сфере по Российской Федерации. Руководителем миссии был Ричард Хьюз, в ее состав входили Слави Славнов и Оксана Дынникова. Поддержку миссии оказывали Европейский департамент МВФ и офис постоянного представителя МВФ в Москве.

Цель миссии заключалась в рассмотрении достигнутого Российской Федерацией прогресса в повышении прозрачности в налогово-бюджетной сфере и принятии мер в связи с рекомендациями Оценки прозрачности в налогово-бюджетной сфере России, которая была опубликована в мае 2014 года. Миссия провела встречи с представителями Министерства финансов, Федерального казначейства, Министерства экономического развития, Федеральной службы государственной статистики (Росстата), Счетной палаты Российской Федерации, Экономической экспертной группы и Института Гайдара.

Обновленная оценка основана на информации, имевшейся на момент ее завершения в мае 2019 года. Выводы и рекомендации отражают мнения и рекомендации группы миссии МВФ и не обязательно отражают мнения Правительства Российской Федерации. Если не указано иное, данные, представленные в тексте, рисунках и таблице доклада, являются оценками, сделанными миссией МВФ, и не являются официальными оценками Правительства Российской Федерации.

Миссия выражает признательность официальным органам Российской Федерации и другим участникам за превосходное сотрудничество в проведении этой оценки и откровенный и открытый обмен мнениями по всем обсуждавшимся вопросам. Миссия особо благодарит Анну Беленчук, Владимира Цибанова и Дмитрия Никольского из Министерства финансов за содействие работе миссии во время и после ее пребывания в Москве.

РЕЗЮМЕ ДЛЯ РУКОВОДСТВА

1. Россия была одной из первых стран (и первой страной Группы двадцати), которая добровольно предложила провести пилотную новую [Оценку прозрачности в налогово-бюджетной сфере](#) (ОПНС), разработанную МВФ. Оценка проводилась в октябре 2013 года на основе проекта пересмотренного Кодекса прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ, опубликованного для консультаций в [июле 2013 года](#). Доклад об оценке был доработан с учетом комментариев официальных органов и внутренних рассмотрений и опубликован в [мае 2014 года](#). Исходя из отзывов, полученных в ходе консультаций, и опыта проведения пилотных ОПНС Кодекс прозрачности в бюджетно-налоговой сфере («Кодекс») был дополнительно уточнен, утвержден Исполнительным советом МВФ и в [июне 2014 года](#)¹ опубликован. В рамках миссии МВФ по надзору в соответствии со Статьей IV в мае 2019 года оценивались успехи, достигнутые Россией за последние пять лет в повышении прозрачности в налогово-бюджетной сфере и принятии мер в связи с полученными рекомендациями. В данном докладе представлен обзор изменений, произошедших с 2014 года в практике по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере, и даются рекомендации относительно дальнейших улучшений.

2. Оценка в мае 2014 года показала, что Россия имеет одни из лучших показателей среди стран с формирующимся рынком, прошедших ОПНС, но в оценке также был выделен ряд направлений, требующих дальнейших реформ. Большинство аспектов ее практики представления бюджетной отчетности и бюджетирования соответствовали надлежащей или передовой практике согласно Кодексу, и в предыдущие годы раскрытие информации о бюджетных рисках и управление ими значительно улучшились. Вместе с тем оценка включала девять рекомендаций по повышению прозрачности в налогово-бюджетной сфере, подотчетности и совершенствованию управления, сосредоточенных на следующем:

- усиление раскрытия финансовой информации более чем 30 000 **государственных корпораций**, обязательства которых составляют по меньшей мере 127 процентов ВВП, и надзора за ними;
- расширение охвата **баланса** государственного сектора и отражение в нем государственных активов в форме **запасов нефти и газа** в недрах, оцениваемых в 200 процентов ВВП, и обязательств по **государственным пенсиям и механизмам ГЧП**, которые составляют, по оценкам, 287 процентов ВВП;
- расширение раскрытия информации о выпадающих доходах от **налоговых расходов** в размере 2–3 процентов ВВП и совершенствование управления ими;
- обеспечение **достоверности бюджета** путем сокращения 16 процентов федерального бюджета, относимых к категории **секретных** в целях национальной безопасности, и

¹ Для точного отражения существенных изменений, произошедших за последние 5 лет в практике по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере России, рейтинги, указанные в первоначальном докладе об ОПНС России, скорректированы с учетом Оценки прозрачности в налогово-бюджетной сфере в заключительной редакции 2014 года (в которую внесены ряд уточнений по сравнению с Кодексом в редакции 2013 года, который применялся в пилотной ОПНС России). Результатом этого стали пересмотры оценок в отношении внешнего аудита (1.4.2) с «надлежащей» на «базовую» и инвестиционных проектов (2.1.4) с «не выполняется» на «базовую». Основания для пересмотров рейтингов 2014 года разъясняются в соответствующих главах данного доклада и отмечены знаком (*) в таблицах 1, 2 и 3.

исключения возможностей осуществления **внебюджетных внутренних инвестиций** через несколько фондов национального благосостояния;

- обеспечение более жесткой **независимой проверки** официальных макроэкономических и бюджетных прогнозов, особенно важнейших переменных, таких как прирост ВВП, инфляция, цены на нефть и ее объемы; и
- улучшение раскрытия информации о **бюджетных рисках** и их анализа путем включения в бюджетную документацию альтернативных макрофискальных сценариев, публикации комплексного отчета о бюджетных рисках и составления долгосрочных бюджетных прогнозов на предстоящие 30–50 лет.

3. По прошествии пяти лет Россия достигла значительных успехов в устранении различных пробелов в прозрачности, обозначенных в оценке 2014 года. Как подытоживается в таблице 1, успехи особенно очевидны в раскрытии информации о бюджетных рисках и их анализе, где Россия улучшила свое положение по 5 из 12 принципов третьего компонента Кодекса. Конкретные области улучшений включают следующее:

- **Бюджетная отчетность** стала более комплексной и включает ежегодно публикуемый подробный отчет об издержках, связанных с **налоговыми расходами**, утверждение **программной классификации** как основы бюджетных ассигнований и публикацию первых официальных (консервативных) оценок объема и стоимости **запасов нефти, газа и минеральных ресурсов** в недрах;
- Практика **бюджетного прогнозирования и бюджетирования** улучшилась в некоторых областях благодаря принятию **нового бюджетного правила** на основе консервативной оценки цены на нефть, публикации первого **бюджета для граждан** в случае федерального бюджета и **пилотным проектам инициативного (партиципаторного) бюджетирования** в более чем половине регионов и муниципалитетов России; и
- **Анализ бюджетных рисков и управление ими** значительно улучшились благодаря публикации в 2015 году первого **Доклада о бюджетных рисках** в России, в котором комплексно рассматривались макроэкономические риски, риски в финансовом секторе и специфические бюджетные риски, а также благодаря ежегодному представлению **макроэкономических и бюджетных прогнозов на 17-летний период**, начиная с бюджета на 2018 год.

4. Вместе с тем в некоторых областях Россия утратила позиции относительно оценки 2014 года или достигла ограниченных успехов в соотношении с ее основными рекомендациями. Это особенно касается достоверности налогово-бюджетной статистики и годового бюджета, которые находятся под давлением в различных аспектах. В частности:

- Практически отсутствуют существенные успехи в повышении прозрачности **государственных корпораций** России и усилении надзора за ними;
- Ответственность за представление и распространение **статистики государственных финансов** по-прежнему несет Федеральное казначейство — ведомство Министерства финансов. Методологию по формированию Федеральным казначейством информации по статистике государственных финансов осуществляет Министерство финансов.

- В апреле 2017 года Федеральная служба государственной статистики (Росстат) была передана в ведение министра экономического развития, а в декабре 2018 года ее руководителя заменил бывший чиновник Министерства экономического развития;
- Доля федерального бюджета, относимая к категории **секретной**, увеличилась с 10 процентов в 2009 году до 14 процентов в 2013 году и 17 процентов в 2018 году, при этом в 2018 году 35 процентов договоров государственных закупок были отнесены к категории секретных, поэтому на них не распространялись процедуры открытых и конкурентных торгов;
- Суверенный фонд России, **Фонд национального благосостояния** (ФНБ), используется как механизм **внебюджетных трансфертов** государственных ресурсов во внутреннюю экономику в форме рекапитализаций банков (20 процентов общих активов) и финансирования инфраструктурных проектов (16 процентов общих активов), и ФНБ в принципе будет иметь правовые полномочия на инвестирование будущих поступлений во внутреннюю экономику, когда в ближайшие несколько лет его ликвидные иностранные активы достигнут 7 процентов ВВП;
- Поправками в положения об исполнении бюджета разрешается осуществлять **неограниченные переносы на последующие периоды и перераспределение ресурсов на 13 Приоритетных национальных проектов** (которые составляют более одной десятой федерального бюджета), между ними и внутри них без использования дополнительного бюджета; и
- Не достигнуто существенного продвижения в мониторинге бюджетных обязательств и рисков, связанных с почти 2500 **проектами государственно-частных партнерств**, оцениваемая стоимость которых в 2017 году превышала 2 трлн рублей (2,2 процента ВВП), раскрытии информации о них и управлении ими.

5. Для развития последних успехов и устранения разрывов и рисков, указанных в данной обновленной оценке, следует рассмотреть возможность проведения следующих дополнительных десяти реформ для дальнейшего повышения и гарантии прозрачности в налогово-бюджетной сфере в России:

1. **Государственные корпорации (ГК).** Представление сводного документа о финансовых показателях сектора ГК и публикация проверенных аудиторами финансовых отчетов всех ГК;
2. **Беспристрастность статистики.** Придание Росстату полной независимости от правительства и подготовка и публикация метаданных, объясняющих в доступной форме порядок составления основных бюджетных показателей или наборов данных;
3. **Государственно-частные партнерства.** Публикация годовых оценок общих обязательств органов государственного управления по контрактам ГЧП;
4. **Доверие к прогнозам.** Публикация экономических и бюджетных прогнозов органов государственного управления в сопоставлении с экономическими и бюджетными прогнозами независимых органов и разъяснение существенных расхождений в бюджетной документации;
5. **Бюджетные правила.** Соблюдение последнего бюджетного правила для накопления достаточных активов в ФНБ как для стабилизации макроэкономики, так и для компенсации снижения доходов от нефти и газа в долгосрочной перспективе;

6. **Достоверность бюджета.** Запрещение внебюджетных внутренних инвестиций ФНБ, обзор и сокращение доли расходов, относимых к категории секретных, и раскрытие информации об издержках, связанных с полномочиями в области квазифискальной политики в отношении ГК, в приложении к бюджету и счетам ГК;
7. **Дополнительный бюджет.** Возвращение к обычным правилам перечисления средств в течение года в случае 13 Национальных проектов;
8. **Отчетность о фискальных рисках.** Публикация раз в три года обновленного Доклада о бюджетных рисках (ДБР) и обязательное реагирование органами государственного управления в 2-летний срок;
9. **Долгосрочный анализ.** Включение в ДБР макроэкономических и бюджетных прогнозов на 30-50-летний период для оценки справедливости распределения ресурсов между поколениями при различных сценариях цен на нефть, добычи, занятости и расходов на здравоохранение и социальную помощь;
10. **Природные ресурсы.** Публикация годовых оценок объема и стоимости запасов природных ресурсов России при различных сценариях цен и добычи и рассмотрение вопроса о проведении оценки природопользования в соотнесении с недавно обновленным [IV компонентом Кодекса прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ](#).

6. В остальной части данного доклада представлен более подробный обзор изменений в практике по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере России после оценки 2014 года. В приложении I приводится подробная обновленная информация о результатах в соотнесении с девятью рекомендациями, которые были даны в первоначальном докладе по ОПНС 2014 года. Предварительные результаты обновленной оценки были включены в Доклад персонала и Документ по отдельным вопросам, которые были опубликованы после проведения миссии для консультаций 2019 года в соответствии со статьей IV. Эти предварительные результаты были пересмотрены в свете дополнительной информации, предоставленной после завершения работы миссии, что привело к улучшению оценки с базовой до надлежащей по принципам 1.3.2 (внутренняя согласованность), 1.3.3 (пересмотр данных за прошлые периоды), 1.4.3 (сопоставимость налогово-бюджетных данных) и 2.4.1 (независимая оценка). Улучшения в этих рейтингах отражены в настоящем докладе, который содержит окончательные и четко определенные результаты обновления оценки.

**Таблица 1. Оценка прозрачности в налогово-бюджетной сфере Российской Федерации:
Резюме изменений с 2014 года**

Кодекс по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере (2014 год)				РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ	
Компонент	Группа	Номер	Принцип	Оценка (2014 год)	Обновление (2019 год)
I. Бюджетная отчетность	Охват	1.1.1	Охват институциональных единиц	Надлежащая	Надлежащая
		1.1.2	Охват запасов	Надлежащая	Надлежащая
		1.1.3	Охват потоков	Надлежащая	Надлежащая
		1.1.4	Охват налоговых расходов	Базовая	Надлежащая
	Периодичность и своевременность	1.2.1	Периодичность представления	Продвинутая	Продвинутая
		1.2.2	Своевременность	Продвинутая	Продвинутая
	Качество	1.3.1	Классификация	Надлежащая	Продвинутая
		1.3.2	Внутренняя согласованность	Базовая	Надлежащая
		1.3.3	Согласованность с данными за прошлые периоды	Базовая	Надлежащая
	Достоверность	1.4.1	Достоверность статистики	Надлежащая	Надлежащая
		1.4.2	Внешний аудит	Базовая*	Базовая
		1.4.3	Сопоставимость налогово-бюджетных данных	Базовая	Надлежащая
	II. Бюджетное прогнозирование и формирование бюджета	Комплексность	2.1.1	Единство бюджета	Надлежащая
2.1.2			Макроэкономические прогнозы	Продвинутая	Продвинутая
2.1.3			Среднесрочные параметры бюджета	Продвинутая	Продвинутая
2.1.4			Инвестиционные проекты	Базовая*	Базовая
Упорядоченность		2.2.1	Налогово-бюджетное законодательство	Продвинутая	Продвинутая
		2.2.2	Своевременность бюджета	Продвинутая	Продвинутая
Ориентация на вопросы политики		2.3.1	Цели налогово-бюджетной политики	Надлежащая	Надлежащая
		2.3.2	Информация о показателях эффективности	Продвинутая	Продвинутая
		2.3.3	Участие общественности	Базовая	Надлежащая
Доверие		2.4.1	Независимая оценка	Базовая	Надлежащая
		2.4.2	Дополнительный бюджет	Надлежащая	Надлежащая
		2.4.3	Согласование прогнозов	Базовая	Базовая
III. Анализ и управление бюджетными рисками		Раскрытие данных о риске и их анализ	3.1.1	Макроэкономические риски	Базовая
	3.1.2		Специфические бюджетные риски	Не выполняется	Надлежащая
	3.1.3		Анализ долгосрочной устойчивости бюджета	Не выполняется	Базовая
	Управление рисками	3.2.1	Резервы на непредвиденные бюджетные расходы	Продвинутая	Продвинутая
		3.2.2	Управление активами и обязательствами	Базовая	Базовая
		3.2.3	Гарантии	Надлежащая	Надлежащая
		3.2.4	Государственно-частные партнерства	Не выполняется	Не выполняется
		3.2.5	Риск в финансовом секторе	Базовая	Надлежащая
		3.2.6	Природные ресурсы	Базовая	Надлежащая
		3.2.7	Экологические риски	Базовая	Базовая
	Бюджетная координация	3.3.1	Субнациональные органы государственного управления	Продвинутая	Продвинутая
3.3.2		Государственные корпорации	Базовая	Базовая	

I. БЮДЖЕТНАЯ ОТЧЕТНОСТЬ

A. Введение

7. Россия с 2014 года достигла значительных успехов в расширении охвата и углублении детализации бюджетной отчетности, но гарантии качества и достоверности бюджетной отчетности остаются неполными. За последние пять лет правительство приняло стандарты отнесения организаций к сектору государственного управления РСГФ 2014 года, опубликовало свои первые оценки запасов углеводородов и минеральных ресурсов в недрах страны, опубликовало издержки, связанные с налоговыми расходами, в подробном разрезе областей политики, внедрило программную классификацию как основу бюджетных ассигнований и обязалось к 2022 году представить статистику сектора государственных корпораций. Однако налогово-бюджетную статистику по-прежнему представляет ведомство Министерства финансов (Казначейство), а функции Росстата (организации, ответственной за статистику национальных счетов) в области политики и правового регулирования официальной статистики были переданы Министерству экономического развития. Изменения в оценке практики представления бюджетной отчетности России обобщаются в таблице 2 и подробнее разъясняются в остальной части данной главы, в том числе значительные изменения, которые не сказываются на рейтинге в отношении соответствующего принципа.

Таблица 2. Бюджетная отчетность: Резюме изменений с 2014 года

Кодекс по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере (2014 год)				РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ	
Компонент	Группа	Номер	Принцип	Оценка (2014 год)	Обновление (2019 год)
I. Бюджетная отчетность	Охват	1.1.1	Охват институциональных единиц	Надлежащая	Надлежащая
		1.1.2	Охват запасов	Надлежащая	Надлежащая
		1.1.3	Охват потоков	Надлежащая	Надлежащая
		1.1.4	Охват налоговых расходов	Базовая	Надлежащая
	Периодичность и своевременность	1.2.1	Периодичность представления	Продвинутая	Продвинутая
		1.2.2	Своевременность	Продвинутая	Продвинутая
	Качество	1.3.1	Классификация	Надлежащая	Продвинутая
		1.3.2	Внутренняя согласованность	Базовая	Надлежащая
		1.3.3	Согласованность с данными за прошлые периоды	Базовая	Надлежащая
	Достоверность	1.4.1	Достоверность статистики	Надлежащая	Надлежащая
		1.4.2	Внешний аудит	Базовая*	Базовая
		1.4.3	Сопоставимость налогово-бюджетных данных	Базовая	Надлежащая

В. Обновления в оценке 2014 года

1.1.1. Охват институциональных единиц (остается оценка «надлежащая»)

8. В 2016 году, после двух лет предоставления отчетности на экспериментальной основе, Правительство официально приняло стандарт РСГФ 2014 года МВФ как основу составления статистики государственных финансов и классификации институциональных единиц в ней. Приказом МФ № 221н от 30 ноября 2016 года определяются границы сектора государственного управления и государственного сектора в соответствии с стандартами РСГФ 2014 года. Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии (Росстандарта) № 781-ст от 16 октября 2018 года «О классификации секторов» определяется основа классификации и консолидации институциональных единиц в институциональные секторы в соответствии с принципами РСГФ 2014 года и СНС 2008 года. После экспериментальных представлений в 2014 году, 2015 год стал первым годом, по которому была применена РСГФ 2014 года для составления официальной бюджетной статистики. В принципе для разграничения рыночных и нерыночных производителей применяется правило 50 процентов, но пока не было изменений в отнесении институциональных единиц к сектору государственного управления и государственным корпорациям на основе нового стандарта. В 2017 году МФ и Росстат начали пилотный проект по применению классификации институциональных единиц, которые, как считается, находятся на границе сектора государственного управления и государственного сектора. Планы правительства относительно публикации статистики консолидированного сектора государственных корпораций и государственного сектора в целом рассматриваются в главе 3 в рамках принципах 3.3.2.

1.1.2. Охват запасов (оценка остается «надлежащей»)

9. В 2016 году правительство утвердило справедливую стоимость в качестве основы для признания активов и обязательств в балансах единиц государственного сектора. Приказ Министерства финансов 256н от 31 декабря 2016 года «Об утверждении федерального стандарта бухгалтерского учета для организаций государственного сектора "Концептуальные основы бухгалтерского учета и отчетности организаций государственного сектора" предусматривает признание отдельных активов и обязательств по справедливой стоимости, причем основными методами определения стоимости являются метод рыночных цен и метод амортизированной стоимости замещения. Приказ Министерства финансов 257н от 31 декабря 2016 года «Об утверждении федерального стандарта бухгалтерского учета для организаций государственного сектора "Основные средства" требует оценки любых основных средств, предназначенных для продажи частному сектору, по рыночной цене.

10. В 2019 году правительство опубликовало свои первые оценки объема и стоимости своих запасов нефти, газа и минеральных ресурсов в недрах. Министерство природных ресурсов и экологии 4 сентября 2018 года издало приказ № 431 об обязательной публикации оценок объема и стоимости запасов природных ресурсов в недрах России. В марте 2019 года Министерство опубликовало свой первый годовой отчет, в котором стоимость российских газа, нефти и минеральных ресурсов в 2017 году оценивалась в 55,2 трлн руб. (844,58 млрд долл.), или 60 процентов ВВП. Эти оценки были также отражены в балансе сектора государственного управления Росстата для национальных счетов 2017 года. Методология стоимостной оценки основывается на форме № 1-РСПИ Росстата, изданной по приказу Росстата № 863 от 25 декабря

2017 года, в ней учитываются только те ресурсы, на эксплуатацию которых выдана лицензия и в отношении которых утвержден план работ. Такой подход к стоимостной оценке является значительно более консервативным, чем оценки в размере от 170 до 230 процентов ВВП, которые приводятся в докладе об ОПНС 2013 года и прочих независимых оценках, в которых учитываются, соответственно, все доказанные и недоказанные запасы России.

11. Министерство финансов (МФ), Росстат и Министерство природных ресурсов ведут работу по представлению статистических оценок стоимости всех непроизведенных активов (в том числе недр и земли) в соответствии с принципами РСГФ 2014 года, первые оценки ожидаются в 2021 году. Со времени издания в декабре 2010 года двух приказов Министерства финансов о бухгалтерском учете для организаций государственного сектора (157н и 162н) годовые государственные счета включают оценки непроизведенных активов (в том числе природных ресурсов) в государственном балансе. Однако, как отмечалось в докладе по ОПНС 2013 года, как охват, так и стоимостная оценка, по-видимому, не отражают полную истинную стоимость этих активов. Единственным непроизведенным активом, который сейчас отражается в статистике государственных финансов, представляемой Казначейством, является земля, которая в настоящее время используется при предоставлении государственных услуг. Приказом МФ № 34н от 28 февраля 2018 года «Об утверждении федерального стандарта бухгалтерского учета для организаций государственного сектора «Непроизведенных активах» начиная с 2021 года предусматривается обязательный учет непроизведенных активов в составе нефинансовых активов в балансах всех институциональных единиц государственного сектора при условии, что эта институциональная единица ожидает получить экономическую выгоду или извлекать потенциальную пользу от этого актива и его начальную стоимость можно достоверно оценить. В группе категории недр будут отражаться все разведанные поверхностные минеральные ресурсы, минеральные ресурсы недр и минеральные ресурсы со дна моря, в частности, нефть, природный газ, рудные и нерудные ресурсы, в том числе минеральные и термальные источники. Этот стандарт также будет применяться к земле, которая в настоящее время не используется при предоставлении государственных услуг (например, лесам), которые в настоящее время также не отражаются в балансе государственного сектора.

1.1.4 Охват налоговых расходов (изменение с «базовой» на «надлежащую»)

12. В 2017 году МФ начало публиковать подробную разбивку издержек, связанных с налоговыми расходами. С 2017 года в ежегодные «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики», представленные 1 октября 2018 года вместе с проектом закона «О федеральном бюджете на 2019–21 годы», включаются оценки издержек, связанных с налоговыми расходами, в разрезе государственных программ и функций. По оценкам МФ, в 2018 году издержки, связанные с налоговыми расходами, составляли 3,4 трлн руб., или приблизительно 3,2 процента ВВП. В 2019 году МФ начало реализацию программы обзора эффективности налоговых расходов в области политики каждого министерства для ориентирования бюджета на 2020 год. Утверждено законодательство о внедрении соответствующей методологии для всех налоговых расходов и всех уровней государственного управления (Закон № 494-ФЗ от 25 декабря 2018 года «О внесении изменений в Бюджетный кодекс» и Постановление от 12 апреля 2019 г. № 439 «Об утверждении правил формирования перечня налоговых расходов»), и результаты оценок используются для разработки поправок к Налоговому кодексу на следующий год. Правительство

не устанавливает численного ограничения на рост налоговых расходов, но поставило перед собой цель сократить или устранить те налоговые расходы, которые признаны неэффективными.

1.3.1 Классификация (изменение с «надлежащей» на «передовую»)

13. В бюджете на 2014 год была принята программная классификация как основа утверждения расходов Государственной Думой. В ходе оценки 2013 года программная классификация расходов федерального бюджета разрабатывалась на основе 40 программ расходов. Программная классификация охватывает 58,5 процента федерального бюджета и основную часть федеральных расходов, не связанных с социальным страхованием. В бюджете на 2014 год и последующих бюджетах принята эта новая программная классификация как основа утверждения расходов Государственной Думой. В результате, в настоящее время как бюджеты, так и налогово-бюджетная статистика включают полный набор административной, экономической, функциональной и программной классификаций в соответствии с международными стандартами.

1.3.2 Внутренняя согласованность (изменение с «базовой» на «надлежащую»)

14. В настоящее время бюджетная статистика включает внутреннюю согласованность между потоками и между потоками и остатками. Годовая статистика на основе РСГФ 2014 года включает сверки между i) сальдо бюджета и финансированием и (ii) выпущенными в обращение долговыми обязательствами и изменением авуаров в форме долговых обязательств. Вместе с тем, эти выверки применяются только к потокам и изменениям остатков с использованием системы сбора данных СГФ и не сопоставляются с внешними источниками данных. Выверки позиций по остаткам между совокупным государственным долгом, выпущенным Казначейством, и общими данными об авуарах в форме государственного долга, составляемыми Центральным банком, не предоставляются — они обеспечили бы независимую проверку комплексности данных об остатках в системе СГФ.

1.3.3 Согласованность с данными за прошлые периоды (изменение с «базовой» на «надлежащую»)

15. Пересмотры статистики за прошлые периоды приводятся с объяснением причин каждого существенного пересмотра. Как правило, данные считаются окончательными при первоначальной публикации, и большинство изменений минимальны. В случае каких-либо пересмотров уточненный статус данных четко указывается при их публикации, а объяснение изменений приводится в пояснительной записке к ежемесячному отчету СГФ. Ввиду изменений, внесенных в Кодекс обеспечения прозрачности в налогово-бюджетной сфере между проектом 2013 года, использовавшимся в исходной ОПНС Российской Федерации, и окончательной версией 2014 года, теперь имеются достаточные основания для оценки «надлежащая» по этому принципу.

1.4.1 Достоверность статистики (оценка остается «надлежащей»)

16. Министерство финансов определяет методологию бюджетной статистики, тогда как Федеральное казначейство, квазинезависимое ведомство МФ, остается ответственным за представление и распространение статистики государственных финансов. Решения относительно принятия, толкования и применения стандартов РСГФ 2014 года к статистике государственных финансов остаются в ведении Министерства финансов. В апреле 2017 года функции Федеральной

службы государственной статистики (Росстата) — организации, ответственной за составление статистики национальных счетов в Российской Федерации, — в отношении политики и правового регулирования в области официальной статистики были переданы Министерству экономического развития после многочисленных вопросов о точности ее экономических данных². В декабре 2018 года руководитель Росстата был отправлен в отставку, и его заменило бывшее должностное лицо Министерства экономического развития. В 2018 году Минфин России, Минэкономразвития России, Казначейство, Росстат создали совместную рабочую группу по гармонизации классификаций, которая внесла важные изменения, такие как разграничение ряда операций по форме (денежные либо натуральные), по характеру (текущие либо капитальные), а также по типу выплат (социальные либо несоциальные). Также принят приказ по классифицированию институциональных единиц по секторам экономики в соответствии с принципами РСГФ 2014 года и СНС 2008 года (приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт) № 781-ст от 16 октября 2018 года «О классификации секторов»). В 2019 году Росстат, Казначейство и Центральный банк России создали совместную рабочую группу по гармонизации классификаций и порядка учета в национальных счетах и бюджетной статистике, которая уже внесла определенные важные изменения, такие как разбивка трансфертов между секторами на текущий и капитальный компоненты.

1.4.2 Внешний аудит (оценка остается «базовой»)

17. При том что в механизмах внешнего аудита с 2013 года не произошло существенных изменений, заключительный Кодекс является более жестким, чем проект, который применялся при проведении первоначальной пилотной ОПНС России. В частности, принципом 1.4.2 Кодекса в редакции 2014 года требуется, чтобы высшее ревизионное учреждение указывало, обеспечивают ли годовые финансовые отчеты органов государственного управления «достоверное и объективное представление их финансового состояния». Как отмечалось также в оценке 2013 года, Счетная палата Российской Федерации не дает такого заключения, вместо этого она уделяет основное внимание тому, исполнен ли федеральный бюджет в соответствии с законом. Это соответствует рейтингу «базовая» согласно Кодексу в заключительной редакции 2014 года. Вместе с тем, Счетная палата Российской Федерации в настоящее время готовит изменения стандарта СГА 203 «Последующий контроль за исполнением федерального бюджета», оговаривающие требование официального заключения о достоверности прошедшей аудит отчетности по результатам исполнения федерального бюджета в годовом отчете об исполнении федерального бюджета, в том числе за 2018 год.

1.4.3 Сопоставимость налогово-бюджетных данных (изменение с «базовой» на «надлежащую»)

18. Реформы порядка статистического учета налогов и нефинансовых активов повысили сопоставимость бюджетов, статистики и счетов, но прозрачные согласования этих трех видов данных по-прежнему не представляются. Начиная с 2016 года в налогово-бюджетную статистику

² В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 3 апреля 2017 года № 141 «О некоторых вопросах совершенствования государственного управления в сфере официального статистического учета» функции политики и правового регулирования в области официальной статистики были переданы Министерству экономического развития. В то же время, функции, не связанные с разработкой государственной политики и нормативно-правовых актов в области официальной статистики, были сохранены за Росстатом.

включаются резервы на покрытие налогов, которые, скорее всего, не будут собраны, что повысило сопоставимость бюджетов и результатов их исполнения. Изменения, внесенные в 2017 году в Бюджетный кодекс, также сократили бюджетные резервы на покрытие ссуд и займов, по которым выданы гарантии, до сумм, получаемых выгодополучателем, а не полной суммы предлагаемой гарантии. С 2020 года в налогово-бюджетную статистику, как ожидается, будут включаться резервы на покрытие непогашенных ссуд и займов. Наконец, нефинансовые активы, предназначенные для продажи, в настоящее время оцениваются по рыночной стоимости, что уменьшает крупные учетные убытки/прибыли при их выбытии.

С. Дальнейшие рекомендации

19. Для использования этих успехов, достигнутых с 2014 года в совершенствовании бюджетной отчетности, и устранения основных разрывов, указанных в данной обновленной оценке, российским официальным органам следует рассмотреть возможность следующего:

- 1. Государственные корпорации (ГК):** Представление сводного документа о финансовых показателях сектора ГК и обязательная публикация финансовых отчетов, проверенных аудиторами, по всем ГК;
- 2. Объективность статистики:** Придание Росстату полной независимости от правительства и подготовка и публикация метаданных, объясняющих в доступной форме порядок составления основных бюджетных показателей или наборов данных;
- 3. Государственно-частные партнерства:** Публикация годовых оценок общих обязательств органов государственного управления по контрактам ГЧП.

II. БЮДЖЕТНОЕ ПРОГНОЗИРОВАНИЕ И ФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТА

A. Введение

20. Успехи, достигнутые с 2014 года в области бюджетного прогнозирования и бюджетирования, являются неоднозначными. МФ опубликовало свой первый бюджет для граждан и начало опробовать на пилотной основе участие граждан в формировании бюджета на региональном и муниципальном уровнях. Вместе с тем внебюджетный Фонд национального благосостояния (ФНБ) России используется как механизм внутренних внебюджетных инвестиций, что подрывает единство и целостность бюджета как инструмента определения приоритетности государственных ресурсов и управления ими. Кроме того, доля федеральных расходов, которые считаются отнесенными к категории секретных из соображений национальной безопасности и поэтому раскрываются в федеральном бюджете только на агрегированном уровне, продолжает увеличиваться с 14 процентов в 2013 году до 17 процентов в 2018 году и, по прогнозам, к 2021 году достигнет 20 процентов, что снижает конкретность и прозрачность бюджета.

Таблица 3. Бюджетное прогнозирование и формирование бюджета: Резюме изменений с 2014 года

Кодекс по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере (2014 год)				РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ	
Компонент	Группа	Номер	Принцип	Оценка (2014 год)	Обновление (2019 год)
II. Бюджетное прогнозирование и формирование бюджета	Комплексность	2.1.1	Единство бюджета	Надлежащая	Базовая
		2.1.2	Макроэкономические прогнозы	Продвинутая	Продвинутая
		2.1.3	Среднесрочные параметры бюджета	Продвинутая	Продвинутая
		2.1.4	Инвестиционные проекты	Базовая*	Базовая
	Упорядоченность	2.2.1	Налогово-бюджетное законодательство	Продвинутая	Продвинутая
		2.2.2	Своевременность бюджета	Продвинутая	Продвинутая
	Ориентация на вопросы политики	2.3.1	Цели налогово-бюджетной политики	Надлежащая	Надлежащая
		2.3.2	Информация о показателях эффективности	Продвинутая	Продвинутая
		2.3.3	Участие общественности	Базовая	Надлежащая
	Доверие	2.4.1	Независимая оценка	Базовая	Надлежащая
		2.4.2	Дополнительный бюджет	Надлежащая	Надлежащая
		3.4.2	Согласование прогнозов	Базовая	Базовая

В. Обновление оценки 2014 года

2.1.1 Единство бюджета (изменение с «надлежащей» на «базовую»)

21. С 2013 года суверенный фонд России, Фонд национального благосостояния (ФНБ), используется как механизм внебюджетных трансфертов государственных ресурсов во внутреннюю экономику и кредитования за рубежом на основе экономической политики. В 2018 году два суверенных фонда России (Резервный фонд и Фонд национального благосостояния) были объединены в единый Фонд национального благосостояния. ФНБ был призван служить как стабилизационным фондом (который осуществлял трансферты ресурсов из бюджета и в бюджет в зависимости от того, находятся ли цены на нефть на уровне выше или ниже их долгосрочных средних), так и фондом национального благосостояния (инвестирующим ресурсы для будущих поколений). Однако последние пять лет ФНБ используется как механизм прямых инвестиций во внутреннюю инфраструктуру, рекапитализации отечественных банков и кредитования за рубежом на основе экономической политики. В апреле 2019 года активы в размере 3,8 трлн руб. Фонда национального благосостояния состояли из ликвидных иностранных активов в размере 2,2 трлн руб. (58 процентов), активов, приобретенных в результате рекапитализаций банков, в размере 755 млрд руб. (20 процентов), активов от финансирования инфраструктурных проектов в размере 613 млрд руб. (16 процентов общих активов) и прочих активов в размере 256 млрд руб. (7 процентов) с учетом активов в размере 30 млрд, выделяемых целевым назначением для кредитования МСП, и суверенных облигаций Украины в размере 3 млрд долл. США (рис. 1). В краткосрочной перспективе способность осуществления ФНБ дальнейших внебюджетных инвестиций ограничивается обязательством правительства накопить в ФНБ ликвидные иностранные активы в размере как минимум 7 процентов ВВП. Однако, когда в ближайшие годы этот пороговый уровень в размере 7 процентов ВВП будет достигнут, правительство в принципе будет иметь правовые полномочия на инвестирование будущих поступлений во внутреннюю экономику вне бюджета или в более рискованные иностранные активы.

Рисунок 1. Активы Фонда национального благосостояния по состоянию на 1 апреля 2019 года
(В млрд рублей)



Источник: Фонд национального благосостояния, 1 апреля 2019 года

22. Доля федеральных расходов, относимых к категории секретных в целях национальной безопасности, продолжает увеличиваться. Доля федерального бюджета, относимая к категории секретной, увеличилась с 10 процентов в 2009 году до 14 процентов в 2013 году и до 17 процентов в 2018 году. Засекреченные расходы отражаются только на агрегированном уровне, а детали, которые указываются в случае прочих частей бюджета, не представляются. В связи с концентрацией закупочной деятельности в этих областях это означает, что в 2018 году приблизительно 35 процентов договоров государственных закупок были отнесены к категории секретных, поэтому на них не распространялись процедуры открытых и конкурентных торгов, как отмечается в следующем разделе, посвященном инвестиционным проектам (2.1.3). Более того, 14 процентов этих засекреченных расходов федерального бюджета на 2018 год не подпадало под принятое в России функциональное определение расходов на оборону и национальную безопасность и включало расходы на государственные услуги общего назначения, экономические вопросы, здравоохранение и образование (рисунок 2).

Рисунок 2. Функциональная структура засекреченных расходов (федеральный бюджет 2018 года, в миллиардах рублей)



Источник: Министерство финансов, бюджет Российской Федерации на 2019 год

2.1.3 Инвестиционные проекты (остается «базовой»)

23. Действующая в России практика относительно инвестиционных проектов с 2013 года существенно не изменилась, но рейтинг, указанный в оценке 2014 года, уточнен с учетом Кодекса в заключительной редакции. В России все крупные проекты, финансируемые из федерального бюджета, должны осуществляться по договорам, заключенным путем проведения открытых и конкурентных торгов, что является достаточным для присвоения ей рейтинга «базовая» согласно Кодексу в редакции 2014 года (но не редакции 2013 года). Однако следует отметить, что это не относится к 35 процентам закупок (в 2018 году 2,4 трлн рублей), которые считаются засекреченными в целях национальной безопасности. Последние включают закупки Российского космического агентства (Роскосмоса) и Федерального дорожного агентства (Росавтодора). Анализы затрат и выгод регулярно проводятся, но не публикуются, и хотя лимиты расходов федерального бюджета на следующий год и планируемые лимиты на следующие два года ежегодно публикуются

в приказе Министерства экономического развития, информация о сумме общих обязательств по долгосрочным инвестиционным проектам регулярно не раскрывается.

2.3.1 Цели налогово-бюджетной политики (остается «надлежащей»)

24. За последние пять лет правительство неоднократно меняло свои бюджетные правила. Бюджетное правило, принятое в 2013 году, обязывало федеральное правительство удерживать дефицит федерального бюджета в размере менее 1 процента ВВП на основе средней цены на нефть в предыдущие 5 лет (в то время приблизительно 100 долл. США/баррель) и депонировать избыточные доходы в Резервном фонде (который позднее был объединен с Фондом национального благосостояния) или финансировать дополнительный дефицит из него. После обвала цены на нефть в 2015 году действие этого правила было приостановлено. В 2017 году правило было восстановлено с требованием о том, чтобы начиная с 2019 года федеральный бюджет (без учета расходов на уплату процентов по долгу) был сбалансирован на основе цены на нефть 40 долл./баррель (средней реальной цены на нефть с 1920 года). Однако в 2018 году это бюджетное правило было опять пересмотрено с учетом дефицита ВВП в размере 0,5 процента (по-прежнему на основе цены на нефть 40 долл./баррель) следующие шесть лет для адаптации к дополнительной стоимости 13 приоритетных Национальных проектов, в 2018 году объявленных Президентом. Ожидается, что начиная с 2025 года правительство будет обеспечивать сбалансированность федерального бюджета (без учета расходов на уплату процентов по долгу) на основе цены на нефть 40 долл./баррель, с 2019 года индексируемой на 2 процента в год.

2.3.2 Участие общественности (изменение с «базовой» на «надлежащую»)

25. МФ представило свой первый бюджет для граждан в 2013 году. Он был опубликован вместе с федеральным бюджетом на 2014 год после проведения общественных консультаций по вопросу о том, какие аспекты бюджета представляют наибольший интерес для среднего гражданина. В бюджете для граждан приводится доступный обзор экономических и бюджетных прогнозов правительства, основных источников федеральных доходов и назначений федеральных расходов, а также значения решений в отношении бюджета для 17 различных демографических групп (в частности, студентов, семей с детьми, инвалидов, военнослужащих, государственных служащих, пенсионеров, ветеранов, малого и среднего предпринимательства и фермеров). С 2016 года все 85 регионов Российской Федерации также представляют бюджеты для граждан, в которых разъясняют свои децентрализованные бюджеты.

26. МФ осуществляет пилотное инициативное (партисипаторное) бюджетирование на региональном и муниципальном уровнях. В 2019 году в Правительство Российской Федерации были внесены (но пока не утверждены) поправки как к Бюджетному кодексу, так и к закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которые позволяют гражданам представлять инициативные проекты для финансирования из бюджета в своих муниципалитетах. Пока пилотное инициативное бюджетирование осуществляется в 53 из 85 регионов. Подход к инициативному бюджетированию различается между регионами. В Санкт-Петербурге группе граждан, отобранных случайным образом из списка заявителей, было предложено выступить с бюджетными инициативами и принимать решения относительно распределения ресурсов, выделяемых целевым назначением, на различные проекты местного уровня. В Сахалинской области гражданам было предложено выразить свои предпочтения путем

голосования на специальном веб-сайте. В настоящее время МФ рассматривает вопрос о том, как внедрить инициативное бюджетирование в более широкую систему составления бюджета на основе результатов.

2.4.2 Дополнительный бюджет (оценка остается «надлежащей»)

27. Правительство значительно расширило свои предусмотренные законодательством дискреционные полномочия на перераспределение ресурсов между приоритетными национальными проектами без утверждения в законодательном порядке. В ноябре 2018 года правительство внесло поправки в закон об исполнении бюджета, с тем чтобы им разрешалось утверждать неограниченные переносы на последующие периоды и перераспределение ресурсов на 13 Приоритетных национальных проектов, между ними и внутри них без необходимости принятия Думой дополнительного бюджета. Вместе с тем, в соответствии с законом № 457 от 28 ноября 2018 года, которым были внесены поправки в статью 130 Бюджетного кодекса, эти перераспределения должны быть одобрены трехсторонней комиссией по межбюджетным отношениям, в состав которой входят представители парламента (Государственной Думы и Совета Федерации). Эти 13 национальных проектов, объявленных Президентом, составляют более одной десятой общих федеральных расходов.

С. Дальнейшие рекомендации

28. Для развития этих успехов, достигнутых с 2014 года в совершенствовании бюджетного прогнозирования и формирования бюджета, и устранения основных пробелов, указанных в данной обновленной оценке, российским официальным органам следует рассмотреть следующее:

- 4. Доверие к прогнозам:** Публикация экономических и бюджетных прогнозов органов государственного управления в сопоставлении с экономическими и бюджетными прогнозами независимых органов и разъяснение существенных расхождений в бюджетной документации;
- 5. Бюджетные правила:** Соблюдение последнего бюджетного правила для накопления достаточных активов в ФНБ как для стабилизации макроэкономики, так и для компенсации снижения доходов от нефти и газа в долгосрочной перспективе;
- 6. Достоверность бюджета:** Запрещение внебюджетных внутренних инвестиций ФНБ, обзор и сокращение доли расходов, относимых к категории секретных, и раскрытие информации об издержках, связанных с полномочиями в области квазифискальной политики в отношении ГК, в приложении к бюджету и счетам ГК; и
- 7. Дополнительный бюджет:** Возвращение к обычным правилам перечисления средств в течение года в случае 13 Национальных проектов.

III. АНАЛИЗ И УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫМИ РИСКАМИ

A. Введение

29. Россия достигла значительных успехов в раскрытии информации о бюджетных рисках и их анализе после оценки 2014 года. За последние пять лет наиболее значительным изменением стала публикация в 2015 году доклада «Бюджетные риски — их выявление, предупреждение и защита». Этот первый Доклад о бюджетных рисках (ДБР) был подготовлен Общественным советом при Министерстве финансов Российской Федерации, в который входят государственные должностные лица и внешние эксперты. Доклад объемом более 100 страниц включал анализ и рассмотрение различных макроэкономических и специфических рисков, в частности, волатильности ВВП, цен на нефть и объемов добычи, валютного курса, а также специфических бюджетных рисков, таких как явные и неявные риски для органов государственного управления в финансовом секторе, финансовое давление на субнациональные органы государственного управления и размывание налоговой базы, не связанной с природными ресурсами. МФ также опубликовало свой первый более долгосрочный макроэкономический и бюджетный прогноз на следующие 17 лет, в котором использовались как центральный, так и более консервативные сценарии различных макроэкономических детерминантов. Наряду с этим, в 2019 году были опубликованы первые официальные оценки объема и стоимости запасов природных ресурсов в недрах России, как отмечалось в главе I.

Таблица 4. Анализ и управление бюджетными рисками: Резюме изменений с 2014 года

Кодекс по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере (2014 год)				РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ	
Компонент	Группа	№	Принцип	Оценка (2014 год)	Обновление (2019 год)
III. Анализ и управление бюджетными рисками	Раскрытие данных о риске и их анализ	3.1.1	Макроэкономические риски	Базовая	Надлежащая
		3.1.2	Специфические бюджетные риски	Не выполняется	Надлежащая
		3.1.3	Анализ долгосрочной устойчивости бюджета	Не выполняется	Базовая
	Управление рисками	3.2.1	Резервы на непредвиденные бюджетные расходы	Продвинутая	Продвинутая
		3.2.2	Управление активами и обязательствами	Базовая	Базовая
		3.2.3	Гарантии	Надлежащая	Надлежащая
		3.2.4	Государственно-частные партнерства	Не выполняется	Не выполняется
		3.2.5	Риск в финансовом секторе	Базовая	Надлежащая
		3.2.6	Природные ресурсы	Базовая	Надлежащая
		3.2.7	Экологические риски	Базовая	Базовая
	Бюджетная координация	3.3.1	Субнациональные органы государственного управления	Продвинутая	Продвинутая
		3.3.2	Государственные корпорации	Базовая	Базовая

В. Обновление оценки 2014 года

3.1.1 Макроэкономические риски (изменение с «базовой» на «надлежащую»)

30. За последние пять лет Россия начала публиковать как анализ чувствительности государственных финансов, так и альтернативные сценарии бюджета. Доклад о бюджетных рисках 2015 года включал анализ чувствительности государственных финансов к колебаниям ВВП, валютного курса, а также цен на нефть и объемов нефти. Чувствительность бюджетных доходов к этим макроэкономическим параметрам анализировалась отдельно в случае федерального бюджета, внебюджетных фондов и субнациональных органов государственного управления. Опубликованный впервые в апреле 2018 года, «Бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2035 года» МФ включает базовый и альтернативный (консервативный) сценарий консолидированного федерального бюджета, основанный на альтернативных предположениях относительно различных макроэкономических детерминантов, в частности, цены на нефть, валютного курса, процентных ставок, ВВП, производительности, инвестиций, роста заработной платы и безработицы. Они далее рассматриваются в рамках принципа 3.1.3 ниже.

3.1.2 Специфические бюджетные риски (изменение с «не выполняется» на «надлежащую»)

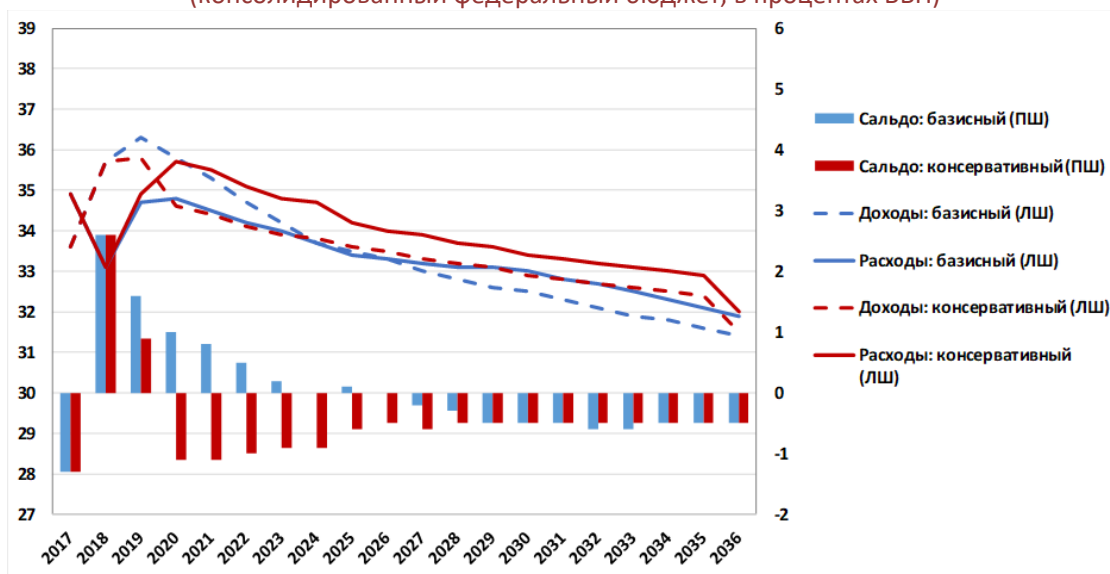
31. В 2015 году Россия опубликовала комплексный доклад о бюджетных рисках. В июне 2015 года Общественный совет при российском МФ, в который входят эксперты правительства и внешние эксперты, опубликовал доклад объемом более 100 страниц под названием «Бюджетные риски: их выявление, предотвращение и управление ими». Этот доклад включал анализ и рассмотрение различных бюджетных рисков, в частности, краткосрочной волатильности ВВП, цен на нефть и валютного курса; явного и неявного риска органов государственного управления в финансовом секторе; условий финансирования на внутреннем и внешних рынках; устойчивости финансов субнациональных органов государственного управления; демографического давления на пенсии и систему здравоохранения; снижения доходов от нефти и газа; и увеличения налоговых разрывов в случае прочих налогов. В нем также содержалось девять рекомендаций в отношении повышения устойчивости России к фискальным рискам. Это рассмотрение и анализ многих из этих рисков в определенной мере использовались в последующих более долгосрочных макроэкономических и бюджетных прогнозах МФ, о которых идет речь в рамках принципа 3.1.3 ниже.

3.1.3 Анализ долгосрочной устойчивости бюджета (изменение с «не выполняется» на «базовую»)

32. Россия начала публиковать более долгосрочные макроэкономические и бюджетные прогнозы на предстоящие 17 лет. Федеральным законом 2015 года «О стратегическом планировании в Российской Федерации» внесены поправки в статью 170 Бюджетного кодекса и предусмотрено обязательное внедрение правительством более долгосрочного бюджетного планирования, постановлением Правительства Российской Федерации № 914 от 31 августа 2015 года «О бюджетном прогнозе Российской Федерации на долгосрочный период» установлены структура, содержание и порядок составления прогноза. В апреле 2018 года МФ опубликовало первый «Бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2035 года». Самый последний

прогноз, опубликованный в апреле 2019 года, включает рассмотрение более долгосрочных внутренних и международных социально-экономических тенденций, и в нем представлен базовый и консервативный прогнозы российской макроэкономики и государственных финансов на основе альтернативных предположений в отношении важнейших параметров прогноза, таких как цена на нефть, валютный курс, процентные ставки, ВВП, производительность, инвестиции, рост заработной платы и безработица. Эти альтернативные макроэкономические сценарии служат основой двух сценариев доходов и расходов сектора государственного управления исходя из предположения о том, что бюджетные расходы сдерживаются новыми бюджетными правилами сбалансированного бюджета на основе цены на нефть 40 долл./баррель (рис. 3). В докладе также рассматриваются и анализируются основные источники риска для этой перспективы, в частности, волатильность цен на нефть, истощение запасов нефти, увеличение налоговых льгот, рост доли неформального сектора, старение населения и условные обязательства. Однако предположение, которое лежит в основе обоих сценариев прогноза, о том, что траектория расходов автоматически корректируется для выполнения бюджетного правила, в долгосрочной перспективе мешает его использованию в анализе возможных долгосрочных несоответствий между потенциалом получения доходов и давлением на расходы, в частности, в сферах пенсионного обеспечения и здравоохранения.

Рисунок 3. Долгосрочные перспективы бюджета России на период 2017–2036 годов
(консолидированный федеральный бюджет, в процентах ВВП)



Источник: Министерство финансов, «Бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2036 года», 4 апреля 2019 года

3.2.5 Риск в финансовом секторе (изменение с «базовой» на «надлежащую»)

33. Доклад о бюджетных рисках 2015 года включает анализ и рассмотрение явных и неявных рисков органов государственного управления в финансовом секторе. В главе 3 доклада «Специфические бюджетные риски» приводятся оценки прямых авуаров государства в активах банковского сектора (в 2015 году 60 процентов активов), неявный риск в системно значимых банках (в 2017 году 70 процентов активов) и прямой риск в форме фонда страхования депозитов, обеспеченного государством (в 2015 году 0,3 процента ВВП). В главе также проводится обзор нескольких макропруденциальных показателей банковского сектора России и рассматриваются

возможные масштаб и вероятность поддержки в дальнейшем этого сектора из бюджета исходя из уроков, извлеченных из опыта России, связанного с глобальным финансовым кризисом, когда бюджетные расходы на поддержку финансового сектора в 2008–11 годы были эквивалентны приблизительно 2–3 процентам ВВП.

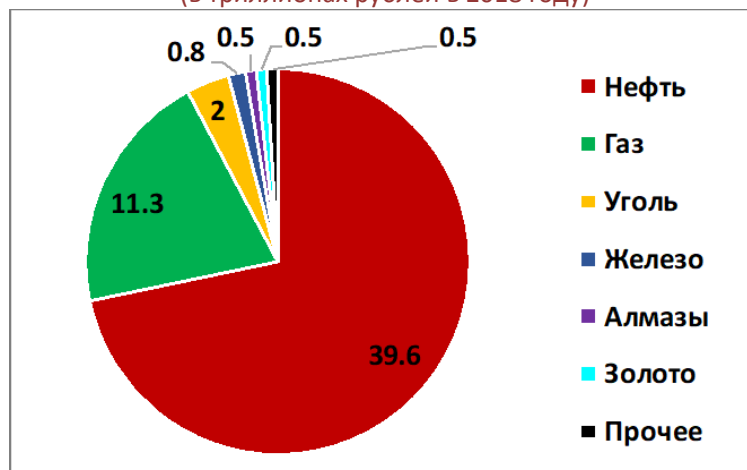
3.2.6 Природные ресурсы (изменение с «базовой» на «надлежащую»)

34. В 2019 году правительство опубликовало свои первые оценки запасов нефти, газа и минеральных ресурсов в недрах. Министерство природных ресурсов и экологии издало приказ № 431 от 4 сентября 2018 года, которым предусматривается обязательная ежегодная публикация оценок объема и стоимости запасов природных ресурсов в недрах России. Методология стоимостной оценки основывается на форме № 1-РСПИ Росстата, изданной по приказу Росстата № 863 от 25 декабря 2017 года, в ней учитываются только те ресурсы, на эксплуатацию которых выдана лицензия и в отношении которых утвержден план работ. Такой подход к стоимостной оценке является значительно более консервативным, чем оценки в размере от 170 до 230 процентов ВВП, которые приводятся в докладе об ОПНС 2014 года и прочих независимых оценках, в которых учитываются, соответственно, все разведанные и неразведанные запасы России.

35. Стоимость запасов углеводородов и минеральных ресурсов в недрах России в 2017 году оценивалась в докладе в 55,2 трлн руб. (844,58 млрд долл.), или приблизительно 60 процентов ВВП. Это включало следующее:

- 9,04 млрд тонн запасов нефти стоимостью 39,6 трлн руб. (43 процента ВВП)
- 14,47 трлн кубических метров газа стоимостью 11,3 трлн руб. (12 процентов ВВП)
- коксующийся уголь стоимостью 2 трлн руб. (2 процента ВВП)
- железная руда стоимостью 0,8 трлн руб. (1 процент ВВП)
- 375 млн метрических каратов алмазов стоимостью 0,5 трлн руб. (0,5 процента ВВП); и
- 1407 тонн золота стоимостью 0,5 трлн руб. (0,5 процента ВВП).

Рисунок 4. Структура запасов природных ресурсов России в активной эксплуатации
(в триллионах рублей в 2018 году)



Источник: Министерство природных ресурсов и экологии, март 2019 года

3.2.7 Экологические риски (остается «базовой»)

36. Министерство природных ресурсов и экологии России опубликовало доклад о потенциальном воздействии изменения климата на Россию, но не включало в него оценок издержек для экономики и бюджета. В докладе объемом 900 страниц, опубликованном в сентябре 2018 года, был представлен обширный анализ доли России в глобальных выбросах парниковых газов (четвертой по величине после Китая, США и Индии). В нем также рассматривалось потенциальное воздействие изменения климата на различные регионы Российской Федерации. Однако оценки последствий этих тенденций для экономики и бюджета не приводились.

3.3.2 Государственные корпорации (остается «базовой»)

37. МФ обязалось к 2022 году опубликовать статистику консолидированного сектора государственных корпораций. В рамках своих планов по гармонизации национальных методологий учета и отчетности с международными стандартами правительство внесло поправки в закон № 402 от 6 декабря 2011 года «О бухгалтерском учете», а МФ издало приказ №45н от 19 марта 2019 года «Об утверждении программы разработки федеральных стандартов бухгалтерского учета для организаций государственного сектора на 2019–2021 годы». Этой программой предусматривается принятие двух федеральных стандартов бухгалтерского учета в сентябре 2020 года («Консолидированный учет и финансовая отчетность») и октябре 2022 года («Сведения о показателях бухгалтерской (финансовой) отчетности по сегментам»). В совокупности эти реформы сделают обязательной публикацию консолидированной отчетности сектора государственных корпораций и государственного сектора в целом за 2022 год. МФ и Росстат уже внесли поправки в формы отчетности государственных корпораций, с тем чтобы была возможной их консолидация с сектором государственного управления для представления статистики государственного сектора в эти сроки.

Казначейство также предприняло некоторые начальные шаги по совершенствованию контроля и учета государственных субсидий государственным корпорациям и другим юридическим лицам. В 2016 году были созданы счета главной книги в Федеральном казначействе для всех юридических лиц, включая государственные корпорации, получающих государственное финансирование. Снятие средств с этих счетов будет производиться только по мере необходимости и с разрешения Казначейства, а все неиспользованные средства будут оставаться в распоряжении Казначейства.

С. Дальнейшие рекомендации

38. Для развития этих успехов, достигнутых с 2014 года в совершенствовании анализа бюджетных рисков и управления ими, и устранения основных пробелов, указанных в данной обновленной оценке, российским официальным органам следует рассмотреть возможность следующего:

- 8. Отчетность о фискальных рисках:** Публикация раз в три года обновленного Доклада о бюджетных рисках (ДБР) и обязательное реагирование органами государственного управления в 2-летний срок;

9. **Долгосрочный анализ:** Включение в ДБР макроэкономических и бюджетных прогнозов на 30-50-летний период для оценки справедливости распределения ресурсов между поколениями при различных сценариях цен на нефть, добычи, занятости и расходов на здравоохранение и социальную помощь; и
10. **Природные ресурсы:** Публикация годовых оценок объема и стоимости запасов природных ресурсов России при различных сценариях цен и добычи и рассмотрение вопроса о проведении оценки природопользования в соотнесении с недавно обновленным IV компонентом Кодекса прозрачности в налогово-бюджетной сфере МВФ.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1 РЕКОМЕНДАЦИИ ОПНС 2014 ГОДА: ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЙ ДОКЛАД О РЕАЛИЗАЦИИ

№	РЕКОМЕНДАЦИИ 2014 ГОДА	ДОСТИГНУТЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ В 2019 ГОДУ
1.	Уточнение институциональных границ и расширение институционального охвата	
a.	Утверждение принятых на международном уровне критериев отнесения институциональных единиц к сектору государственного управления и государственному сектору	МФ приняло РСГФ 2014 года как основу составления статистики государственных финансов (СГФ) (приказ № 221н от 30 ноября 2016 года), в частности, определения сектора государственного управления и государственного сектора (приказ № 266н от 14 декабря 2018 года). Министерство финансов приказом 209н от 29 ноября 2017 года утвердило методы применения новых стандартов к классификации организаций и операций сектора государственного управления. Эта новая методология была введена в действие с 1 января 2019 года.
b.	Консолидация институциональных единиц, которые Росстат считает в основном нерыночными, в статистике сектора государственного управления	Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии (Росстандарта) № 781-ст от 16 октября 2018 года «О классификации секторов» устанавливается требование консолидации институциональных единиц в институциональные секторы в соответствии с принципами РСГФ 2014 года и СНС 2008 года. На практике для разграничения рыночных и нерыночных производителей применяется правило 50 процентов.
c.	Составление налогово-бюджетной статистики сектора государственных корпораций и консолидированного государственного сектора	В рамках своих планов по гармонизации своих национальных методологий учета и отчетности с международными стандартами МФ издало приказ № 45н от 19 марта 2019 года «Об утверждении программы разработки федеральных стандартов бухгалтерского учета для организаций государственного сектора на 2019–2021 годы». Этой программой предусматривается принятие двух федеральных стандартов бухгалтерского учета в сентябре 2020 года («Консолидированный учет и финансовая отчетность») и октябре 2022 года («Сведения о показателях бухгалтерской (финансовой) отчетности по сегментам»). В совокупности эти реформы сделают возможной публикацию консолидированной отчетности сектора государственных корпораций за 2022 год.
2.	Расширение охвата баланса	
a.	Оценка и отражение накопленных обязательств государственных пенсионных программ, предусматривающих создание специального фонда	Нет сведений о каком-либо прогрессе в этой области

b.	Оценка государственных обязательств, связанных с государственными распределительными пенсионными системами, и раскрытие информации о них	Нет сведений о каком-либо прогрессе в этой области
c.	Оценка и отражение государственных обязательств в рамках ГЧП	Нет сведений о каком-либо прогрессе в этой области
d.	Оценка и отражение в учете ресурсов недр	<p>В марте 2019 года Министерство природных ресурсов и экологии опубликовало свою первую оценку объема и стоимости российских запасов газа, нефти и минеральных ресурсов, которые в 2017 году оценивались в 5,2 трлн руб. (844,58 млрд долл.), или 60 процентов ВВП. Методология стоимостной оценки основывается на форме № 1-РСПИ Росстата, изданной по приказу Росстата № 863 от 25 декабря 2017 года, в ней учитываются только те ресурсы, на эксплуатацию которых выдана лицензия и в отношении которых утвержден план работ. Приказом Министерства № 431 от 4 сентября 2019 года предусматривается обязательное ежегодное обновление этих оценок.</p> <p>Приказом МФ № 34н от 28 февраля 2018 года «Об утверждении федерального стандарта бухгалтерского учета для организаций государственного сектора «Непроизведенные активы» начиная с 2021 года предусматривается обязательный учет непроизведенных активов в составе нефинансовых активов в балансах всех институциональных единиц государственного сектора при условии, что эта институциональная единица ожидает получать экономическую выгоду или извлекать потенциальную пользу от этого актива и его начальную стоимость можно достоверно оценить. В группе категории недр будут отражаться достаточно гарантированные минеральные ресурсы (нефть, природный газ, рудные и нерудные ресурсы, в том числе минеральные и термальные источники, будь то ресурсы недр или поверхностные ресурсы, в том числе ресурсы со дна моря).</p>
3.	Повышение согласованности бюджетов, статистики и счетов	
a.	Включение в бюджеты и счета резервов на покрытие налогов, которые, скорее всего, не будут собраны	Начиная с 2016 года в налогово-бюджетную статистику включаются резервы на покрытие налогов, которые, скорее всего, не будут собраны.
b.	Включение в бюджеты и счета резервов на покрытие непогашенных ссуд и займов	МФ начало проводить ежегодную оценку качества ссуд и займов и с 2020 года начнет списание стоимости сомнительных долгов

с.	Создание резерва на покрытие гарантий, которые, скорее всего, будут предъявлены, и взимание рыночного сбора за гарантию	Отражение ссуд и займов третьих лиц, гарантированных государством, в статистике долга сокращено со 100 процентов ссуд и займов до лишь той доли гарантии, которую, как ожидается, получит кредитор — третье лицо. Бюджетный резерв на покрытие гарантий создается на основе профессиональных оценок вероятности их предъявления в рассматриваемом году. Гарантии по-прежнему предоставляются безвозмездно.
d.	Переход к более широкому применению рыночной оценки нефинансовых активов	Согласно приказу Министерства финансов России от 31 декабря 2016 г. № 256н «Об утверждении федерального стандарта бухгалтерского учета для организаций государственного сектора "Концептуальные основы бухгалтерского учета и отчетности организаций государственного сектора», активы и обязательства оцениваются по справедливой стоимости, при этом основными методами оценки являются рыночные цены и метод амортизированной стоимости замещения. Согласно пункту 29 Федерального стандарта бухгалтерского учета для организаций государственного сектора «Основные средства», утвержденного приказом Министерства финансов России от 31 декабря 2016 г. № 257н, основные средства, предназначенные для продажи частному сектору, следует оценивать по рыночным ценам.
4. Совершенствование раскрытия информации о налоговых расходах и управления ими		
	Совершенствование представления отчетности о налоговых расходах и управления ими	С 2017 года годовой бюджет сопровождается дополнительным документом «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики», в который включаются оценки издержек, связанных с налоговыми расходами, в разрезе государственных программ и функций. МФ начало реализацию программы обзора эффективности налоговых расходов в области политики каждого министерства.
5. Расширение охвата и углубление детализации годового бюджета		
a.	Пересмотр доли бюджета, относимой к категории секретной	Доля федерального бюджета, относимая к категории секретной, продолжает повышаться с 10 процентов в 2009 году до 14 процентов в 2013 году и 17 процентов в 2018 году. В 2018 году 35 процентов договоров государственных закупок были отнесены к категории секретных, поэтому на них не распространялись процедуры открытых и конкурентных торгов.
b.	Представление, наряду с бюджетом, инфраструктурных инвестиций ФНБ и Российского фонда прямых инвестиций (РФПИ)	Федеральным законом от 19 июля 2018 года № 222-ФЗ внесены поправки в Бюджетный кодекс об обязательном представлении тех расходов федерального бюджета на 2019–21 годы, которые будут финансироваться Фондом развития, в приложении 2 к Пояснительной записке к проекту закона «О федеральном бюджете». Сведения об авуарах в активах ФНБ ежемесячно публикуются на веб-сайте МФ.

6. Повышение прозрачности и усиление проверки официальных прогнозов		
a.	Публикация весной каждого года комплексной Налогово-бюджетной стратегии как основы составления бюджета	Основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики МФ определяются общие направления налогово-бюджетной политики в среднесрочной перспективе и устанавливается предел совокупных расходов для составления бюджета, который определяется бюджетным правилом. Этот документ рассматривается Комитетом Государственной Думы по бюджету и налогам на весенней сессии (в июле 2017 года и 2018 года).
b.	Более полная выверка изменений важнейших бюджетных агрегатов в последовательных бюджетных прогнозах	Отдельные детализированные выверки изменений доходов и расходов приводятся в документации, сопровождающей годовой бюджет. Однако эта информация не консолидируется в сводную выверку изменений заимствования вследствие экономических детерминант, политики, статистических изменений и других факторов.
c.	Запрос публикуемых заключений независимых экспертов по официальным макроэкономическим и бюджетным прогнозам	В докладе Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам о проекте закона о федеральном бюджете содержатся анализ и комментарии экспертов по экономическим вопросам университетов и аналитических центров в отношении макроэкономических и налогово-бюджетных перспектив бюджета и на среднесрочный период.
7. Улучшение раскрытия информации о бюджетных рисках и их анализа		
a.	Улучшение анализа макроэкономических рисков и раскрытия информации о них	Доклад о бюджетных рисках 2015 года включал анализ чувствительности государственных финансов к колебаниям ВВП, валютного курса, а также цен на нефть и объемов нефти. Семнадцатилетний макроэкономический и бюджетный прогноз МФ, указанный в нижеследующем пункте 8а, включает как базовый, так и альтернативный (консервативный) сценарии цены на нефть.
b.	Публикация комплексного отчета о бюджетных рисках	В июне 2015 года Общественный совет при российском МФ, в который входят эксперты правительства и внешние эксперты, опубликовал доклад объемом более 100 страниц под названием «Бюджетные риски: их выявление, предотвращение и управление ими». Этот доклад включал анализ и рассмотрение различных бюджетных рисков, в частности, краткосрочной волатильности ВВП, цен на нефть и валютного курса; явного и неявного риска органов государственного управления в финансовом секторе; условий финансирования на внутреннем и внешних рынках; устойчивости субнациональных органов государственного управления; демографического давления на пенсии и систему здравоохранения; снижения доходов от нефти и газа; увеличения налоговых разрывов в случае прочих налогов. В нем также содержалось девять рекомендаций в отношении повышения устойчивости России к фискальным рискам.

8.	Публикация долгосрочных бюджетных прогнозов	
a.	Публикация долгосрочных бюджетных прогнозов на следующие 30-50 лет, основанных на различных базовых предположениях	В апреле 2018 года МФ начало ежегодно публиковать «Бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2035 года», который включал макроэкономический и бюджетный прогнозы на 17-летний период в соответствии со статьей 170.1 Бюджетного кодекса. В апреле 2019 года этот прогноз был обновлен и продлен до 2036 года, и цель состоит в том, чтобы сделать этот 17-летний прогноз ежегодной публикацией.
9.	Усиление финансового надзора за государственными предприятиями	
a.	Обязательная публикация всеми государственными корпорациями финансовых отчетов, проверенных аудиторами	Государственные корпорации в форме акционерных обществ публикуют финансовые отчеты, составленные в соответствии с МСФО, проверенные аудиторами. Однако их численность составляет приблизительно 8000 из более чем 30 000 государственных корпораций.
b.	Обязательное представление всеми государственными корпорациями своих финансовых отчетов в формате, который упрощает консолидацию государственного сектора	В рамках вышеуказанной Программы разработки федеральных стандартов на 2019–2021 годы для институциональных единиц государственного сектора проводится работа по гармонизации классификации операций сектора государственного управления с требованиями международных стандартов статистики государственных финансов и системы национальных счетов и охвату ими прочих институциональных единиц государственного сектора.
c.	Обязательное раскрытие государственными корпорациями информации о всей квазифискальной деятельности и ее количественная оценка.	Казначейство также предприняло некоторые начальные шаги по совершенствованию контроля и учета государственных субсидий государственным корпорациям и другим юридическим лицам. В 2016 году были созданы счета главной книги в Федеральном казначействе для всех юридических лиц, включая государственные корпорации, получающих государственное финансирование. Снятие средств с этих счетов будет производиться только по мере необходимости и с разрешения Казначейства, а все неиспользованные средства будут оставаться в распоряжении Казначейства.
d.	Публикация годового доклада о секторе государственных корпораций	Нет сведений о прогрессе в этой области.