

УДК 336.1

## ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРИОРИТЕТЫ В ПРОЕКТЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ФЕДЕРАЛЬНОМ БЮДЖЕТЕ НА 2015 ГОД И ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2016–2017 ГОДОВ»

**Л. И. ПРОНИНА,**  
доктор экономических наук,  
профессор кафедры экономики и финансов  
общественного сектора ИГСУ,  
государственный советник РФ 2 класса  
E-mail: lipronina@mail.ru  
Институт государственной службы и управления  
Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте РФ

*В статье рассмотрены проблемы формирования федерального бюджета на 2015 г. и плановый период 2016–2017 гг., сохранения в нем государственных приоритетов в сфере региональной и социальной политики, а также некоторые элементы механизма такого сохранения. Установлено, что федеральный бюджет сформирован на основе «консервативного» варианта прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2015 г. и плановый период 2016–2017 гг. Данный вариант характеризуется снижением основных параметров, влияющих на доходы федерального бюджета по сравнению с показателями прогноза, учтенными при формировании федерального бюджета на 2014 г. и на плановый период 2015–2016 гг.*

*В работе с помощью экономического анализа исследованы различные аспекты формирования федерального бюджета. Для определения абсолютных и относительных отклонений фактического уровня исследуемых показателей от прогнозных был применен горизонтальный сравнительный анализ; при изучении относительных темпов роста и прироста показателей за ряд лет к уровню базисного года применялся трендовый анализ.*

*В результате исследования показано, что федеральный бюджет принимался в исключительно сложных условиях, чем определяется его крайне напряженный характер. Так, современное социально-экономическое положение России с учетом западных экономических санкций заставило Министерство финансов РФ предложить при рассмотрении законопроекта в первом чтении инициировать принятие запасного варианта бюджета, предусматривающего сокращение бюджетных расходов, а также предоставить возможность Правительству РФ при ухудшении ситуации использовать 500 млрд руб. из 3 трлн руб. Резервного фонда.*

*Сделан вывод о том, что в современных экстремальных условиях первостепенную важность имеет сохранение государственных приоритетов, причем даже при наличии макроэкономических рисков. В документе учитываются такие риски, как возможное усугубление геополитической напряженности, риски, связанные с инфляцией, ценами на нефть, колебаниями валютных курсов, наступление которых может ухудшить параметры прогноза и, соответственно, бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.*

**Ключевые слова:** федеральный бюджет, государственные приоритеты, региональная и социальная политика, нефтегазовые доходы, сбалансированность и устойчивость бюджетной системы Российской Федерации, реформа местного самоуправления, социальная сфера

### Введение

Проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов» был принят в первом чтении Государственной Думой ФС РФ 24.10.2014. Финансовые аналитики отмечают, что процесс формирования данного федерального бюджета был как никогда напряженным, причем принимался он в сложных условиях. Современное социально-экономическое положение России с учетом западных экономических санкций заставило Министерство финансов РФ предложить *при рассмотрении законопроекта в первом чтении* рассмотреть вопрос о принятии запасного варианта бюджета, предусматривающего сокращение бюджетных расходов, а также предоставить возможность Правительству РФ при ухудшении ситуации использовать 500 млрд руб. из 3 трлн руб. Резервного фонда. Тщательный анализ складывающейся ситуации в стране и внешних вызовов позволяет найти адекватные меры в экономической деятельности.

Следует отметить, что проблема формирования сбалансированной и устойчивой бюджетной системы Российской Федерации в достаточной степени отражена в специальной литературе. Так, решению социально-экономических проблем в федеральном бюджете и совершенствованию самоуправления посвящены работы [1–7, 13–16]. Пути повышения эффективности воздействия бюджетно-налогового регулирования на макроэкономические процессы в целях развития экономики России нашли отражение в исследованиях [8, 10, 11, 17, 20]. Особое внимание уделено анализу проблем программно-целевого бюджетирования, повышению результативности системы бюджетирования в целом [9, 12, 18, 19].

### Государственные приоритеты

Сохранение государственных приоритетов необходимо в любых условиях, в том числе при наличии макроэкономических рисков — возможного усугубления геополитической напряженности, рисков, связанных с инфляцией, ценами на нефть,

колебаниями валютных курсов — наступление которых может ухудшить параметры прогноза и, соответственно, бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. По данным Минфина России, падение цены на нефть, геополитика и сворачивание программ QE стоили бюджету Российской Федерации 4% ВВП.

Сложная ситуация с сегодняшним федеральным бюджетом в соответствии с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов» (далее — законопроект) обусловлена следующими причинами.

В соответствии с материалами законопроекта в указанном плановом периоде прогнозируется снижение доходов федерального бюджета с 19,4% ВВП в 2014 г. до 18,4% ВВП к 2017 г. При этом объем нефтегазовых доходов снижается с 10% ВВП в 2014 г. до 9,1% ВВП в 2017 г. За этот период нефтегазовый дефицит будет сокращен до 9,7% ВВП в 2017 г., или на 0,2% ВВП относительно 2014 г.

В 2014–2017 гг. планируется увеличение расходов федерального бюджета с 19,2% ВВП в 2014 г. до 20% ВВП в 2015 г. и снижение до 19% ВВП в 2017 г. При этом объем условно утверждаемых расходов составит 406,8 млрд руб. (2,5% к общему объему расходов) в 2016 г. и 854,4 млрд руб. (5% к общему объему расходов) в 2017 г.

Предусмотрено формирование федерального бюджета на 2015 г. с дефицитом в размере 430,7 млрд руб., или 0,6% ВВП. К 2017 г. дефицит в абсолютном выражении увеличится и составит 540,9 млрд руб. (0,6% ВВП).

Зависимость федерального бюджета от нефтегазовых доходов в 2015–2016 гг. увеличится. Ненефтегазовый дефицит федерального бюджета в 2015 г. составит 8 148 млрд руб. (10,5% ВВП), что на 0,6% больше ожидаемого показателя 2014 г. (7 186,8 млрд руб.), а в 2016 г. ненефтегазовый дефицит увеличится до 8 508,3 млрд руб. (10,2% ВВП); в 2017 г. он составит 8 748,8 млрд руб. (9,7% ВВП).

Несмотря на то, что дополнительные нефтегазовые доходы в 2015–2017 гг. изначально направляются на замещение источников финансирования дефицита бюджета, законопроектом в источниках финансирования дефицита федерального бюджета предусматривается сохранение существенных внутренних заимствований: в 2015 г. — в объеме 1 000,8 млрд руб., в 2016 г. — 799,2 млрд руб., в 2017 г. — 929,2 млрд руб.

По мнению экспертов Счетной палаты РФ, в условиях ухудшения внешнеэкономической

конъюнктуры в 2015–2017 гг. существуют риски непривлечения средств в необходимых объемах и на приемлемых условиях за счет размещения на финансовых рынках государственных ценных бумаг для финансирования дефицита федерального бюджета, а также недополучения средств от приватизации.

Большинство ключевых макроэкономических параметров, используемых при составлении рассматриваемого законопроекта, было пересмотрено в сторону понижения по сравнению с показателями прогноза, положенного в основу федерального бюджета на 2014 г. и плановый период 2015–2016 гг. Следовательно, решения, связанные с увеличением расходных обязательств постоянного характера, принимались в более оптимальный период в отношении динамики социально-экономического развития. Это обстоятельство обуславливает необходимость уточнения ряда решений, приводящих к увеличению расходных обязательств Российской Федерации, или изменения сроков их реализации.

***В этих условиях очевидным приоритетом бюджетной политики является обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации.***

Важнейшим инструментом обеспечения устойчивости и сбалансированности федерального бюджета по-прежнему является применение при его составлении и исполнении «бюджетных правил», позволяющих снизить зависимость объема расходных обязательств Российской Федерации от изменения мировых цен на энергоресурсы, а также ограничить возможность принятия новых расходных обязательств, не обеспеченных финансовыми ресурсами, в том числе в случае изменения внешнеэкономической конъюнктуры.

Отметим, что расходы в проекте закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» сформированы в рамках бюджетного правила, исходя из которого базовая цена на нефть составит 96 долл./барр. в 2015–2017 гг. При этом цена на нефть марки Urals в 2015–2017 гг. прогнозируется на уровне 100 долл./барр.

Каким же образом будет реализован данный приоритет? Для повышения качества финансовых взаимоотношений с бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами планируется проиндексировать дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, скорректировать подходы к предоставлению межбюджетных субсидий, в том числе отменить уровень софинансирования и определять объем обязательств регионального

бюджета исходя из необходимости достижения установленных соглашением значений показателей результативности использования субсидии. Кроме того, в целях сокращения уровня долговой нагрузки региональных и местных бюджетов в законопроекте предусмотрены нормы, направленные на замещение коммерческих кредитов, взятых субъектами Российской Федерации, бюджетными кредитами из федерального бюджета.

Предусматривается также выделение дополнительных бюджетных ассигнований на предоставление дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в сумме 26 011,7 млн руб. в 2015–2016 гг. в связи с индексацией в 2015 г. общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, в том числе в целях интеграции Республики Крым и города федерального значения Севастополя в бюджетную систему Российской Федерации.

Обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы — это обеспечение сбалансированности не только федерального, но и региональных, и местных бюджетов. Однако бюджетные ассигнования на реализацию государственной программы «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации» по сравнению с утвержденными в паспорте государственной программы в 2015 г. увеличены на 13 305,1 млн руб., в 2016 г. уменьшены на 7 916,8 млн руб., в 2017 г. уменьшены на 47 495,1 млн руб.

Уменьшение бюджетных ассигнования на реализацию этой государственной программы в 2015 г. по сравнению с уровнем 2014 г. вызвано в первую очередь сокращением расходов федерального бюджета в 2015–2017 гг. на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации. Это произошло в связи с принятием в 2014 г. разовых решений по усилению мер поддержки по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, в том числе для обеспечения принятых расходных обязательств Республики Крым и города Севастополя.

Наиболее значительное изменение параметров ресурсного обеспечения произошло в отношении расходов на реализацию подпрограммы «Поддержка устойчивого исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов». Так,

в 2017 г. проектом бюджета предусмотрено уменьшение бюджетных ассигнований на 16 481,8 млн руб. по сравнению с паспортом государственной программы, поскольку вопрос об индексации дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности будет рассматриваться в следующем бюджетном цикле.

Кроме того, не предусматривается ресурсное обеспечение в отношении расходов на реализацию подпрограммы «Содействие повышению качества управления региональными и муниципальными финансами» в связи с общими подходами к оптимизации расходной части федерального бюджета.

На основе данных из пояснительной записки к проекту федерального бюджета автором проанализированы изменения объемов бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию государственной программы «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации» в 2014–2017 гг. Результаты анализа представлены в таблице.

Из анализа данных таблицы следует, что произошло значительное перераспределение бюджетных ассигнований между подпрограммами внутри рассматриваемой государственной программы.

Вместе с тем реализуется новая реформа местного самоуправления на основе принятых в 2014 г. двух федеральных законов, внесших значительные поправки в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и предусматривающих изменение правовых, организационных и финансовых основ местного самоуправления. Это Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральный закон от 23.06.2014 № 165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах

**Динамика бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию государственной программы «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации» в 2014–2017 гг., млн руб.**

Показатель	2014*		2014**		2015		2016		2017	
	2	3	4	5 = 4 / 3 · 100	Проект	Изменение к предыдущему году, %	Проект	Изменение к предыдущему году, %	Проект	Изменение к предыдущему году, %
Бюджетные ассигнования, всего	631 005,5	749 072,2	660 509,5	88,2	658 620,7	99,7	690 854,8	104,9	690 854,8	104,9
В том числе:										
— Подпрограмма «Совершенствование системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации»	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
— Подпрограмма «Поддержание устойчивого исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов»	630 055,5	748 122,2	660 509,5	88,3	658 620,7	99,7	690 854,8	104,9	690 854,8	104,9
— Подпрограмма «Содействие повышению качества управления региональными и муниципальными финансами»	950,0	950,0	—	—	—	—	—	—	—	—

\* В соответствии с Федеральным законом от 02.12.2013 № 349-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов».

\*\* Показатели сводной бюджетной росписи по состоянию на 01.09.2014.

организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Кроме того, наблюдается глубокая устойчивая дефицитность региональных бюджетов. Следует учитывать, что с 1 января 2014 г. произошло снижение на 10% норматива отчислений от налога на доходы физических лиц, зачисляемого в доходы местных бюджетов, с одновременным увеличением норматива отчислений от данного налога, зачисляемого в доход бюджета субъектов Российской Федерации, в связи с передачей с 1 января 2014 г. с местного на региональный уровень власти полномочий по обеспечению государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного образования в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях.

Более того, в соответствии с проектом федерального закона № 612926-6 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», внесенным в Государственную Думу в октябре 2014 г., для обеспечения сбалансированности бюджетов муниципальных районов предусматривается перераспределение отдельных налоговых и неналоговых доходов с уровня сельского поселения на уровень муниципального района. Данное перераспределение в 2014 г. составит:

— от налога на доходы физических лиц — по нормативу 8% (20,1 млрд руб.);

— от единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 20% (0,5 млрд руб.);

— от доходов, полученных от передачи в аренду и продажи земельных участков на территориях сельских поселений, государственная собственность на которые не разграничена, — в полном объеме (10,2 млрд руб.).

По данным Минфина России, предлагаемые законодательные меры по обеспечению сбалансированности бюджетов муниципальных районов позволят увеличить их налоговые и неналоговые доходы на сумму не менее 42,5 млрд руб., в том числе за счет перераспределяемых с уровня сельского поселения на уровень муниципального района налоговых (без учета акцизов на ГСМ) и неналоговых доходов в сумме 30,8 млрд руб.

Оставшийся объем дополнительных расходов муниципальных районов, связанных с решением переданных вопросов местного значения сельского поселения — дорожная деятельность, организация электроснабжения, газоснабжения, водоснабжения населения и другие (48,2 млрд руб.), может быть

обеспечен в рамках межбюджетного регулирования на региональном и (или) районном уровнях за счет сокращения бюджетам сельских поселений объемов финансовой поддержки из регионального и (или) районного бюджетов, предоставляемой в форме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности сельских поселений (44,5 млрд руб.), отмены единых и (или) дополнительных нормативов отчислений от налогов и сборов в бюджет сельского поселения, установленных законами субъекта Российской Федерации и (или) решениями представительных органов муниципальных районов (6,9 млрд руб.), а также за счет сокращения межбюджетных трансфертов бюджетам сельских поселений в форме субсидий (за исключением субсидий из федерального бюджета) в сумме 18,3 млрд руб.

Очевидно, что предлагаемые изменения усугубят финансовое положение сельских поселений, что, в частности, не будет способствовать решению таких важнейших вопросов местного значения, как содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства.

В таких условиях трудно признать сокращение расходов на вышеназванную программу и перераспределение расходных обязательств и доходов в результате реформы местного самоуправления 2014 г. сохранением такого приоритета бюджетной политики, как обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации.

В законопроекте установлено сохранение государственных приоритетов в сфере обороны и безопасности, расходы на которую в три раза превышают расходы на всю социальную сферу.

### **Сохранение государственных приоритетов в социальной сфере**

Планируется безусловное исполнение законодательно установленных публично-нормативных и иных социально значимых обязательств, в том числе по выплате социальных пособий и компенсаций. Так, предусмотрены бюджетные ассигнования на реализацию приоритетных направлений государственной политики, отраженных в Указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.

В частности, предполагается повышение оплаты труда отдельных категорий работников федеральных учреждений образования, науки, здравоохранения, культуры и социального обслуживания,

исходя из достигнутого результата повышения оплаты труда в 2013–2014 гг. по итогам официального статистического наблюдения, прогноза социально-экономического развития на 2015 г. и на плановый период 2016–2017 гг.

Планируется увеличение в 2017 г. размера пенсий лицам, уволенным с военной и приравненной к ней службы, путем увеличения на 2% размера денежного довольствия, учитываемого при исчислении пенсии лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, в государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы. Предполагаются корректировки в 2015 г. объема бюджетных ассигнований на выплаты пенсий указанной категории граждан, исходя из прогнозируемого на этот год уровня инфляции 5,5% (в предыдущем бюджетном цикле прогнозное значение уровня инфляции на 2015 г. составляло 4,5%).

Предусмотрены индексация с 1 сентября 2017 г. на 4% стипендиального фонда для студентов федеральных образовательных учреждений профессионального образования, аспирантов, докторантов, интернов и ординаторов и корректировки в 2015 и 2016 гг. бюджетных ассигнований на указанные цели, исходя из прогнозируемого на 2015 г. уровня инфляции 5,5% (в предыдущем бюджетном цикле была предусмотрена индексация с 1 сентября 2015 г. на 4,5%) с сохранением индексации с 1 сентября 2016 г. на уровне 4,5%.

Предусмотрено установление величины прожиточного минимума пенсионера в целом по Российской Федерации для определения размера федеральной социальной доплаты к пенсии согласно п. 3 ст. 4 Федерального закона от 24.10.1997 № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации».

Определяются условия компенсационных выплат в 2015 г. по сбережениям граждан в Сберегательном банке Российской Федерации, вкладам (взносам) в организациях государственного страхования, а также во Внешэкономбанке СССР.

При этом на экономическом положении страны отрицательно сказывается повышенный инфляционный фон. Как отмечено в пояснительной записке к законопроекту, уровень потребительской инфляции на 01.09.2014 составил 5,6% (к декабрю 2013 г.), что выше аналогичного показателя в предыдущем году (4,7% на 01.09.2013). На рост потребительских цен оказали влияние ослабление курса рубля, рост мировых цен на ряд продовольственных товаров

(молочная продукция, сахар-сырец и т.д.), введение санкций.

По итогам года прирост потребительских цен ожидается на уровне 7,5% (против 6,5% в 2013 г.), а к 2017 г. он должен снизиться до 4%. Положительно на уровне потребительской инфляции скажутся ограничение индексации тарифов на услуги инфраструктурных компаний уровнем ИПЦ предшествующего года (в 2016–2017 гг.), а также переход Банка России с 2015 г. к таргетированию инфляции.

Достаточно ли перечисленных и других мер при реальном росте потребительской инфляции и снижении курса рубля? Может ли в этом помочь реализация государственных программ?

В проекте федерального бюджета на 2015–2017 гг. бюджетные ассигнования на реализацию государственной программы «Социальная поддержка граждан» предусмотрены в 2015 г. в объеме 1 244 879,1 млн руб., в 2016 г. — 1 235 346,2 млн руб., в 2017 г. — 1 192 114,8 млн руб. При этом объемы бюджетных ассигнований по сравнению с утвержденными в паспорте государственной программы в 2015 г. увеличены на 83 689,4 млн руб., в 2016 г. — на 57 244,3 млн руб., в 2017 г. уменьшены на 64 941,6 млн руб.

Наиболее значительное изменение параметров ресурсного обеспечения предусматривается в отношении расходов на реализацию подпрограмм «Развитие мер социальной поддержки отдельных категорий граждан» и «Совершенствование социальной поддержки семьи и детей». Однако и в отношении социальной поддержки семьи и детей прозвучали предложения Минэкономразвития России об упразднении материнского капитала, предусмотренного Федеральным законом от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей». Эти предложения аргументировались тем, что предоставление материнского капитала не увеличивает абсолютное число новорожденных детей, а лишь сдвигает «календарь рождений»: семьи решаются на рождение еще одного ребенка раньше, чем планировали.

Положительным моментом является то, что Минтруд России «защитил» эту программу, и бюджетные расходы на нее сохраняются вплоть до 2017 г. В соответствии с законопроектом размер материнского капитала за рождение второго и последующих детей в 2013 г. составил 408,9 тыс. руб., в 2014 г. — 429,4 тыс. руб. Право на его получение имеют семьи, в которых после 1 января 2007 г. появился второй ребенок (либо третий ребенок или последующие

дети, если при рождении второго ребенка право на получение этих средств не оформлялось). Потратить капитал семья может на улучшение жилищных условий, увеличение накопительной пенсии одного из родителей или образование одного из детей.

Рассмотрим далее другие государственные социальные программы. В проекте федерального бюджета бюджетные ассигнования на реализацию государственной программы «Развитие здравоохранения» в 2015 г. по сравнению с уровнем 2014 г. уменьшены на 133 942,7 млн руб., в 2016 г. к уровню 2015 г. увеличены на 1 627,5 млн руб., в 2017 г. относительно 2016 г. уменьшены на 8 403,5 млн руб. Вместе с тем в связи с переходом на одноканальное финансирование предоставление медицинских услуг в последние годы осуществляется в основном за счет средств фондов обязательного медицинского страхования. Поэтому с учетом средств бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования (без учета межбюджетных трансфертов, передаваемых из бюджета Фонда в федеральный бюджет) ресурсное обеспечение государственной программы в 2015 г. по сравнению с уровнем 2014 г. увеличено на 165 905,3 млн руб., в 2016 г. к уровню 2015 г. — на 93 004,7 млн руб., в 2017 г. относительно уровня 2016 г. — на 191 778,3 млн руб.

Бюджетные ассигнования на реализацию государственной программы «Развитие образования» на 2013–2020 годы предусмотрены в 2015 г. в объеме 423 931,6 млн руб., в 2016 г. — 448 091,4 млн руб., в 2017 г. — 473 531,1 млн руб. Предусмотренные в законопроекте объемы бюджетных ассигнований по сравнению с утвержденными в паспорте государственной программы в 2015 г. уменьшены на 17 591,9 млн руб., в 2016 г. — на 17 962,9 млн руб., в 2017 г. — на 37 922,6 млн руб. Таким образом, будет осуществлено уменьшение финансирования образования на протяжении всей бюджетной трехлетки.

Значительное влияние на уменьшение объемов расходов на реализацию государственной программы оказало уменьшение бюджетных ассигнований, предусмотренных в рамках подпрограммы «Развитие профессионального образования», на повышение оплаты труда педагогических работников федеральных образовательных учреждений с учетом изменения подходов к их расчету в связи с изменениями темпов повышения заработной платы по сравнению с ранее запланированными параметрами и достигнутого результата в 2013 — 2014 гг.

Данное положение трудно признать сохранением одного из основных приоритетов социальной по-

литики, тем более в условиях реализации достаточно нового Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

В проекте федерального бюджета на 2015 — 2017 гг. бюджетные ассигнования на реализацию государственной программы «Доступная среда» на 2011–2015 гг. предусмотрены в 2015 г. в объеме 35 895,8 млн руб. По сравнению с утвержденными в паспорте государственной программы в 2015 г. бюджетные ассигнования уменьшены на 591,1 млн руб. Наиболее значительное изменение параметров ресурсного обеспечения данной программы произошло в отношении расходов на реализацию подпрограммы «Обеспечение доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения».

### Механизмы сохранения государственных приоритетов

В законопроекте предусмотрено положение о возможности распределения зарезервированных бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение дополнительных мер по поддержке отраслей экономики и социальной поддержке граждан в случае ухудшения экономической конъюнктуры в объеме до 70 млрд руб. При этом в случае законодательного закрепления положения о направлении в 2015 г. бюджетных ассигнований федерального бюджета в объеме, не превышающем суммы нераспределенного остатка резерва, предусмотренного на аналогичные цели в 2014 г., объем зарезервированных средств в 2015 г. будет увеличен на сумму остатка 2014 г.

Предлагается использовать дополнительные нефтегазовые доходы федерального бюджета (344,3 млрд руб. в соответствии с утвержденными макроэкономическими показателями после первого чтения законопроекта) на замещение государственных заимствований Российской Федерации в установленном федеральным законом о федеральном бюджете размере. Использование такой нормы при планировании бюджета позволит учитывать возможность замещения государственных заимствований Российской Федерации прогнозируемыми дополнительными нефтегазовыми доходами в целях сокращения объема этих заимствований.

Законопроектом предлагается в соответствии со ст. 40 Бюджетного кодекса РФ установить нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, не установлен-

ные Бюджетным кодексом РФ, которые отнесены к основным характеристикам федерального бюджета, рассматриваемым Государственной Думой в первом чтении (ст. 199 Бюджетного кодекса РФ).

В частности, предлагается установить нормативы распределения доходов от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей в бюджеты субъектов Российской Федерации, а также определить периодичность перечисления уполномоченным территориальным органом Федерального казначейства на счета территориальных органов Федерального казначейства доходов от уплаты указанных акцизов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Необходимо отметить, что с 2015 г. в соответствии с планируемыми изменениями в Бюджетный кодекс РФ акцизы на автомобильный, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимых на территории Российской Федерации, будут зачисляться в бюджеты субъектов Российской Федерации по нормативу 100% с учетом установленных в соответствии с подп. 1 п. 3 ст. 58 Бюджетного кодекса РФ органами государственной власти субъектов Российской Федерации дифференцированных нормативов отчислений в местные бюджеты от данных акцизов.

Важно отметить, что планируется усиление контроля за расходованием субсидий юридическим лицам. Так, устанавливается, что операции со средствами, источником финансового обеспечения которых являются субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий федеральным бюджетным и автономным учреждениям, федеральным государственным унитарным предприятиям), бюджетные инвестиции юридическим лицам, не являющимся федеральными государственными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями, взносы в уставные капиталы юридических лиц, будут учитываться на счетах, открытых органам Федерального казначейства с отражением соответствующих операций на лицевых счетах для учета операций неучастника бюджетного процесса. Перечень таких субсидий предполагается к утверждению Правительством Российской Федерации. В современных условиях данное положение, несомненно, оценивается как позитивное.

Также предлагается предусмотреть аналогичный механизм для учета сумм авансовых платежей,

предусмотренных получателями средств федерального бюджета при заключении государственных контрактов (договоров) о поставке товаров, выполнении работ и оказании услуг в пределах доведенных им в установленном порядке лимитов бюджетных обязательств, по государственным контрактам (договорам), сумма которых превышает 1 млрд руб.

В законопроекте предусмотрена норма о возможности направления средств Резервного фонда (5 424, 86 млрд руб. в соответствии с утвержденными макроэкономическими показателями после первого чтения законопроекта) на замещение не поступающих в ходе исполнения федерального бюджета нефтяных доходов и источников финансирования дефицита федерального бюджета, а также на замещение дополнительных нефтяных доходов, которые направляются на замещение государственных заимствований Российской Федерации.

Необходимость данной нормы объясняется возможностью возникновения в 2015 г. ряда рисков, которые могут привести к неисполнению федерального бюджета по запланированному объему доходов. Среди ключевых рисков можно выделить:

- снижение цен на нефть ниже запланированного уровня в 100 долл./барр.;
- формирование среднегодового курса руб./долл. ниже запланированного уровня в 37,7 руб. за 1 долл. США;
- прирост номинального ВВП темпами ниже запланированного в 2014 г. (8,8%) и в 2015 г. (6,5%);
- снижение объемов импорта ниже запланированного на 2015 г. уровня в 324,8 млрд долл.

Для обеспечения исполнения всех обязательств в рамках федерального бюджета на 2015 г. Правительству Российской Федерации предлагается предоставить право направить на замещение выпадающих доходов и источников финансирования дефицита федерального бюджета, а также дополнительных нефтяных доходов до 500 млрд руб. из Резервного фонда.

## Заключение

Сложная ситуация с федеральным бюджетом, сверстанным в соответствии с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов», не исключает актуальности сохранения государственных приоритетов. Это необходимо в любых условиях, в



том числе при наличии макроэкономических рисков — возможного усугубления геополитической напряженности, рисков, связанных с инфляцией, ценами на нефть, колебаниями валютных курсов, наступление которых может ухудшить параметры прогноза и, соответственно, бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Среди государственных приоритетов, которые в первую очередь, по мнению автора, необходимо сохранить, следует отметить всемерное обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации и безусловное сохранение государственных приоритетов в социальной сфере.

### Список литературы

1. Бармин Д.А. Пути повышения эффективности воздействия бюджетно-налогового регулирования на макроэкономические процессы в целях развития экономики России // *Финансы и кредит*. 2009. № 4.
2. Боровков П.С. Энергетика и государственный бюджет: от затратного бюджетирования к программно-целевому бюджетированию // *Дайджест-Финансы*. 2007. № 8.
3. Ветрова Л.Н. Бюджетирование — фундамент стратегии развития организации // *Все для бухгалтера*. 2008. № 5.
4. Ветрова Л.Н. Формирование бюджетов при использовании сельскохозяйственной организацией комплексной модели бюджетирования // *Все для бухгалтера*. 2010. № 3.
5. Власова Н.С. Повышение результативности системы бюджетирования, современные тенденции ее развития // *Экономический анализ: теория и практика*. 2007. № 21.
6. Гафурова Г.Н., Свистунова Е.А. Бюджетирование как основной инструмент в системе управления предприятием // *Бухгалтерский учет в издательстве и полиграфии*. 2013. № 6. С. 19–22.
7. Денисова А.С. Формирование системы бюджетирования компании: внутренний регламент и иерархия центров финансовой ответственности // *Экономический анализ: теория и практика*. 2008. № 6.
8. Закаригаев А.Х. Разработка основных этапов системы бюджетирования инновационных проектов на предприятии // *Финансы и кредит*. 2014. № 38. С. 60–68.
9. Макарова С.Н. Теоретические аспекты программного бюджетирования в сфере государственных и муниципальных финансов // *Финансы и кредит*. 2013. № 48. С. 7–14.
10. Малкина М.Ю. Анализ инфляционных процессов и внутренних дисбалансов российской экономики // *Финансы и кредит*. 2006. № 6.
11. Минаев Н.Н., Шадейко Н.Р., Колыхаева Ю.А., Селиверстов А.А. Использование инструментов индикативного управления при разработке программ развития жилищно-коммунального комплекса муниципальных образований // *Региональная экономика: теория и практика*. 2014. № 32. С. 57–64.
12. Панчина В.А. Бюджетирование и ценообразование в торговой деятельности // *Экономический анализ: теория и практика*. 2010. № 28.
13. Пронина Л.И. О проблемах регионов и муниципалитетов в федеральном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов // *Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях*. 2013. № 2. С. 2–9.
14. Пронина Л.И. Совершенствование местного самоуправления: усиление роли субъектов Федерации, финансовая помощь муниципальным образованиям (имущественные отношения) // *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. 2014. № 29. С. 2–13.
15. Пронина Л.И. Федеральный бюджет на 2014–2016 годы: очаги напряжения и пути их «погашения» // *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. 2014. № 7. С. 18–26.
16. Пухова Е.Ю. Организация бюджетирования на предприятиях молочной промышленности // *Экономический анализ: теория и практика*. 2008. № 17.
17. Федоськина Л.А. Анализ тенденций изменения состояния жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации // *Региональная экономика: теория и практика*. 2014. № 37. С. 57–66.
18. Федотова Г.В., Кривчиков Е.В. Потери бюджета как фактор ослабления безопасности страны // *Финансы и кредит*. 2013. № 9. С. 25–28.
19. Хрусталёв Е.Ю., Холод Л.Л. Модели процессов бюджетирования деятельности высшего учебного заведения // *Экономический анализ: теория и практика*. 2008. № 23.
20. Юзвович Л.И., Валова Е.Ю. Международный опыт внедрения бюджетирования, ориентированного на результат // *Финансы и кредит*. 2010. № 21.

National interests: priorities and security  
ISSN 2311-875X (Online)  
ISSN 2073-2872 (Print)

*Priorities of Russia*

GOVERNMENT PRIORITIES IN THE DRAFT FEDERAL LAW  
“ON FEDERAL BUDGET FOR 2015 AND THE 2016–2017 PLANNING PERIOD”

Lyudmila I. PRONINA

**Abstract**

**Importance** The article discusses the problem of formation of the Federal budget for 2015 and the planning period of 2016–2017, preserving in it the State priorities in regional and social policies, as well as some elements of the mechanism of such preservation.

**Objectives** The paper points out that the Federal budget is formed on the basis of the conservative version of socio-economic forecast of the Russian Federation development for 2015 and the 2016–2017 planning period, which is characterized by a decrease in the basic parameters affecting the Federal budget revenues as compared with the forecast, taken into account formation of Federal budget for 2014 and the 2015–2016 planning period.

**Methods** In this paper, using economic analysis, I explore various aspects of the formation of the Federal budget. To determine the absolute and relative deviations in the actual level of the studied parameters in comparison to the forecasted ones, I have applied a horizontal comparative analysis. While studying the relative growth rates and growth of indicators for a number of years to a level of basic year, I used the trend analysis.

**Results** The research shows that the Federal budget was adopted in exceptionally difficult conditions, which determine its constrained character. Thus, the current socio-economic situation in Russia in view of the Western economic sanctions forced the Ministry of Finance of the Russian Federation to consider the legislation in first reading and initiate the adoption fallback budget providing for budget expenditures cuts, as well as provide an opportunity for the Government of the Russian Federation in case of the deterioration of the situation to use 500 billion Rubles from 3 trillion Rubles of the Reserve Fund of the Russian Federation.

**Conclusions and Relevance** I conclude that in the today's extreme conditions, the preservation of public priorities, even in the presence of macroeconomic risks, assumes paramount importance. The paper takes into account such risks as the probable aggravation of geopolitical tension, the risks associated with inflation, oil

prices, currency fluctuations, the onset of which may worsen the prognosis parameters and, accordingly, the budget system of the Russian Federation.

**Keywords:** Federal budget, government priorities, regional and social policy, oil and gas revenues, balance stability, Russian Federation, budget system, local government reform, social services

**References**

1. Barmin D.A. Puti povysheniya effektivnosti vozdeistviya byudzhethno-nalogovogo regulirovaniya na makroekonomicheskie protsessy v tselyakh razvitiya ekonomiki Rossii [Ways to improve the efficiency of fiscal management at the macro-economic processes for the purpose of the Russian economy development]. *Finansy i kredit = Finance and credit*, 2009, no. 4.
2. Borovkov P.S. Energetika i gosudarstvennyi byudzheth: ot zatratnogo byudzhethirovaniya k programno-tselevomu byudzhethirovaniyu [Power economy and State budget: from deficit spending budgeting to the result-oriented budgeting]. *Daidzhest-Finansy = Digest-Finance*, 2007, no. 8.
3. Vetrova L.N. Byudzhethirovanie — fundament strategii razvitiya organizatsii [Budgeting is the foundation of development strategy]. *Vse dlya bukhgaltera = Everything for the accountant*, 2008, no. 5.
4. Vetrova L.N. Formirovanie byudzhethov pri ispol'zovanii sel'skokhozyaistvennoi organizatsiei kompleksnoi modeli byudzhethirovaniya [Creating budgets when using the integrated model of budgeting by agricultural entity]. *Vse dlya bukhgaltera = Everything for the accountant*, 2010, no. 3.
5. Vlasova N.S. Povyshenie rezul'tativnosti sistemy byudzhethirovaniya, sovremennye tendentsii ee razvitiya [Enhancing the impact of the budgeting system: modern trends of its development]. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika = Economic analysis: theory and practice*, 2007, no. 21.
6. Gafurova G.N., Svistunova E.A. Byudzhethirovanie kak osnovnoi instrument v sisteme upravleniya predpriyatiem [Budgeting as a primary tool in an en-

terprise's management system]. *Bukhgalterskii uchet v izdatel'stve i poligrafii = Accounting in publishing and printing industry*, 2013, no. 6, pp. 19–22.

7. Denisova A.S. Formirovanie sistemy byudzhetrovaniya kompanii: vnutrennii reglament i ierarkhiya tsentrov finansovoi otvetstvennosti [Formation of a company's budgeting system: internal rules and hierarchy of financial responsibility centers]. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika = Economic analysis: theory and practice*, 2008, no. 6.

8. Zakarigaev A.Kh. Razrabotka osnovnykh etapov sistemy byudzhetrovaniya innovatsionnykh proektov na predpriyatii [Development of the main stages of the result-oriented budgeting of innovation projects of an enterprise]. *Finansy i kredit = Finance and credit*, 2014, no. 38, pp. 60–68.

9. Makarova S.N. Teoreticheskie aspekty programmnogo byudzhetrovaniya v sfere gosudarstvennykh i munitsipal'nykh finansov [Theoretical aspects of the result-oriented budgeting in public sector and municipal finance]. *Finansy i kredit = Finance and credit*, 2013, no. 48, pp. 7–14.

10. Malkina M.Yu. Analiz inflyatsionnykh protsessov i vnutrennykh disbalansov rossiiskoi ekonomiki [An analysis of inflation processes and internal budget imbalances of the Russian economy]. *Finansy i kredit = Finance and credit*, 2006, no. 6.

11. Minaev N.N., Shadeiko N.R., Kolykhaeva Yu.A., Seliverstov A.A. Ispol'zovanie instrumentov indikativnogo upravleniya pri razrabotke programm razvitiya zhilishchno-kommunal'nogo kompleksa munitsipal'nykh obrazovaniy [Use of the tools of the indicative programs management when developing a housing-and-municipal complex of municipal entities]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika = Regional economics: theory and practice*, 2014, no. 32, pp. 57–64.

12. Panchina V.A. Byudzhetrovanie i tsenobrazovanie v torgovoi deyatel'nosti [Budgeting and pricing in commercial activities]. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika = Economic analysis: theory and practice*, 2010, no. 28.

13. Pronina L.I. O problemakh regionov i munitsipalitetov v federal'nom byudzhete na 2013 god i planovyi period 2014 i 2015 godov [On the problems of regions and municipalities in the Federal budget for 2013 and 2014–2015 planning period]. *Bukhgalterskii uchet v byudzhetykh i nekommercheskikh organizatsiyakh = Accounting in budget and non-profit organizations*, 2013, no. 2, pp. 2–9.

14. Pronina L.I. Sovershenstvovanie mestnogo samoupravleniya: usilenie roli sub'ektov Federatsii,

finansovaya pomoshch' munitsipal'nym obrazovaniyam (imushchestvennye otnosheniya) [Improving the local self-governance: strengthening the role of the constituent entities of the Russian Federation, financial assistance to municipalities (property relations)]. *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost' = National interests: priorities and security*, 2014, no. 29, pp. 2–13.

15. Pronina L.I. Federal'nyi byudzhets na 2014–2016 gody: ochagi napryazheniya i puti ikh “pogasheniya” [The Federal budget for the period of 2014–2016: the hotbeds of tension and the ways to solve them]. *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost' = National interests: priorities and security*, 2014, no. 7, pp. 18–26.

16. Pukhova E.Yu. Organizatsiya byudzhetrovaniya na predpriyatiyakh molochnoi promyshlennosti [Organization of budgeting in milk industry enterprises]. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika = Economic analysis: theory and practice*, 2008, no. 17.

17. Fedos'kina L.A. Analiz tendentsii izmeneniya sostoyaniya zhilishchno-kommunal'nogo khozyaistva Rossiiskoi Federatsii [A trend analysis of change of the state of housing and communal services of the Russian Federation]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika = Regional economics: theory and practice*, 2014, no. 37, pp. 57–66.

18. Fedotova G.V., Krivchikov E.V. Poteri byudzheta kak faktor oslableniya bezopasnosti strany [The budget losses as a factor in weakening of the country's security]. *Finansy i kredit = Finance and credit*, 2013, no. 9, pp. 25–28.

19. Khrustalev E.Yu., Kholod L.L. Modeli protsessov byudzhetrovaniya deyatel'nosti vysshego uchebnogo zavedeniya [The budgeting process models of a higher education establishment]. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika = Economic analysis: theory and practice*, 2008, no. 23.

20. Yuzvovich L.I., Valova E.Yu. Mezhdunarodnyi opyt vnedreniya byudzhetrovaniya, orientirovannogo na rezul'tat [International experience of introducing of result-based budgeting]. *Finansy i kredit = Finance and credit*, 2010, no. 21.

#### Lyudmila I. PRONINA

Institute of Public Administration and Management of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation  
lipronina@mail.ru