

Основные направления бюджетной политики на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов

Основные направления бюджетной политики на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов (далее - Основные направления бюджетной политики) разработаны в соответствии со статьей 165 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс) с учетом итогов реализации бюджетной политики в период до 2015 года.

При подготовке Основных направлений бюджетной политики были учтены положения Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 года, указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (утверждены Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым 14 мая 2015 года), Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р), государственных программ Российской Федерации (далее - государственные программы), а также Основных направлений налоговой политики на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов.

Отличительной особенностью Основных направлений бюджетной политики является отражение длящихся мероприятий в результате реализации комплекса мер, представленных в Плане первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году, утвержденном распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 января 2015 г. № 98-р.

Целью Основных направлений бюджетной политики является определение

условий, принимаемых для составления проекта федерального бюджета на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов (далее - проект федерального бюджета на 2016 - 2018 годы), подходов к его формированию, основных характеристик и прогнозируемых параметров федерального бюджета и других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

1. Итоги реализации бюджетной политики в 2014 году и первой половине 2015 года

Реализация бюджетной политики в 2014 году и первой половине 2015 года осуществлялась **в качественно новых экономических условиях**. Падение цен на традиционные товары российского экспорта, введение экономических санкций и замедление потенциальных темпов роста российской экономики на фоне накопившихся структурных дисбалансов определяют внешние и внутренние условия, не соответствующие тем ожиданиям, которые закладывались при формировании бюджета на предшествующую трехлетку.

В условиях стремительного роста волатильности на финансовом рынке в конце 2014 года главной задачей экономической политики стало сохранение финансовой стабильности. Немаловажную роль в этом сыграла и бюджетная политика. Своевременные решения по рекапитализации банковской системы и повышению потолка государственной гарантии по розничным депозитам позволили укрепить доверие к банковской системе. В результате ситуация на финансовом рынке стабилизировалась, волатильность курсовой динамики заметно снизилась, отток вкладов из банковской системы сменился притоком, неопределенность в девальвационных ожиданиях экономических агентов уменьшилась, благодаря чему в конечном счете удалось избежать более глубокого и продолжительного шока.

По мере стабилизации ситуации в финансовой системе в начале 2015 года акцент государственной экономической политики сместился на смягчение негативных последствий от резкого изменения внешних условий на реальный сектор экономики. Пакет первоочередных мероприятий по обеспечению

устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году, с одной стороны, позволил в некоторой степени демпфировать эффект резкого роста процентных ставок для наиболее уязвимых секторов российской экономики, а в части социальной политики сосредоточить ресурсы на поддержке наиболее уязвимых слоев населения – пенсионеров.

При этом важная роль в реализации мер поддержки экономики и социальной сферы отводится сформированному в составе федерального бюджета **«антикризисному фонду»**, средства которого используются по решениям Правительства Российской Федерации на реализацию дополнительных мер по поддержке отраслей экономики, малого и среднего предпринимательства, рынка труда, монопрофильных муниципальных образований, а также социальной поддержке граждан.

Принятие комплекса антиинфляционных мер в бюджетной политике – отказ от индексации зарплат и части социальных выплат до «разогретой» валютным курсом инфляции – купировали риски раскручивания инфляционной спирали, выступив «якорем» для инфляционных ожиданий по экономике.

Таким образом, **своевременная реализация антикризисного бюджетного маневра** наряду с другими элементами государственной экономической политики позволили быстро стабилизировать ситуацию на финансовом рынке и минимизировать негативные последствия для реального сектора. Уже на рубеже первого и второго кварталов российская экономика практически завершила структурную адаптацию к внешним шокам, а, соответственно, исчерпался и негативный импульс от корректировки внутреннего спроса, необходимого для такой подстройки. Ко второму полугодю по мере дальнейшего снижения инфляционных ожиданий на фоне проведения консервативной политики по индексации бюджетных расходов стал ослабевать и негативный циклический импульс.

Важно отметить, что именно **ответственный подход к бюджетной политике в предыдущие годы** в части ограничения расходов и сбережения избыточных нефтегазовых доходов **позволил в 2014 - 2015 годах провести**

антикризисный бюджетный маневр без сокращения действующих социальных обязательств. Кроме того, реализация подобного подхода основывалась на использовании значительного объема накопленных резервов. В текущем году на покрытие дефицита федерального бюджета и выпадающих поступлений по источникам финансирования дефицита может быть потрачено более половины средств Резервного фонда, сложившегося по состоянию на 1 января 2015 г. Использование накопленных резервов, таким образом, позволяет смягчить негативный эффект от изменения внешних условий в течение адаптационного периода и предоставляет время для выработки наиболее эффективного плана приведения уровня и структуры расходных обязательств бюджета в соответствие со складывающимися на более низком уровне бюджетными возможностями.

В целях обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетов, определения финансовых возможностей для реализации государственных программ, оценки бюджетных рисков и своевременной проработки мер по их минимизации с 2015 года в Бюджетный кодекс включено требование о разработке и представлении в законодательные органы одновременно с проектом бюджета проекта **долгосрочного бюджетного прогноза**.

К итогам реализации бюджетной политики в 2014 году можно отнести то, что начиная с 2014 года осуществлен переход на принцип планирования и исполнения федерального бюджета на основе **государственных программ**. Охват расходов федерального бюджета показателями государственных программ составил около 57% (неохваченными остались расходы на обеспечение обороноспособности страны, развитие Крымского федерального округа, межбюджетные трансферты бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации, деятельность законодательных и судебных органов и ряд других расходов).

В 2014 году внесены изменения в нормативную базу по разработке и реализации государственных программ, предусматривающие отражение

в утверждаемой части государственной программы информации о финансовом обеспечении ее реализации за счет средств бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, учет при планировании бюджетных ассигнований на дальнейшую перспективу результатов реализации государственных программ за предыдущий год, включение в государственные программы условий и методик расчета межбюджетных субсидий, а также введение процедуры инициативного согласования государственных программ всеми заинтересованными органами государственной власти и организациями.

В целях интеграции процессов формирования бюджета и государственных программ были внесены изменения в Бюджетный кодекс, устанавливающие одновременное представление в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период и проектов паспортов (изменений в паспорта) государственных программ.

Наряду с этим установлена обязательность, начиная с 2016 года, формирования и исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации в «программном» формате. При этом вопрос составления местных бюджетов муниципальных образований на основе муниципальных программ отнесен к полномочиям субъекта Российской Федерации.

С целью методологического обеспечения перехода к составлению и исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ Минфином России подготовлены и направлены в субъекты Российской Федерации соответствующие методические рекомендации.

Анализ эффективности бюджетных расходов в разрезе основных мероприятий государственных программ, а также выработка согласованной позиции по их корректировке и перераспределению объемов финансирования на реализацию отдельных мероприятий в пользу тех мероприятий, которые отвечают критериям наибольшей эффективности и обеспечивают ускоренное социально-экономическое развитие России, стали ключевыми направлениями

деятельности Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов в 2014 году и первом полугодии 2015 года.

В рамках решения задачи по созданию условий для улучшения качества **государственных и муниципальных услуг** была продолжена работа по формированию стимулов для более рационального и экономного использования бюджетных средств.

В этой части с целью унификации и систематизации государственных (муниципальных) услуг, оказываемых государственными (муниципальными) учреждениями, принято постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2014 г. № 151, согласно которому базовые (отраслевые) перечни государственных и муниципальных услуг и работ формируются и ведутся федеральными органами исполнительной власти в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет», доступ к которой осуществляется через Единый портал бюджетной системы Российской Федерации (далее – Единый портал) (www.budget.gov.ru).

К началу 2015 года сформировано 29 базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ. В соответствии с ними в целях обеспечения единых подходов для определения государственных (муниципальных) услуг, возможности их сравнения и анализа по объему, качеству и иным показателям в 2015 году должны быть сформированы ведомственные перечни государственных и муниципальных услуг и работ.

В целях методологического обеспечения дальнейшей работы с указанными Перечнями Минфином России в адрес федеральных органов исполнительной власти направлены Методические рекомендации по установлению общих требований к порядку расчета объема финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), предусматривающих

использование установленных законодательством нормативов (норм) оказания государственных (муниципальных) услуг и примерную форму указанного акта.

В рамках мероприятий по повышению эффективности бюджетных расходов проведена работа по формированию нормативно-правовой базы в области **государственных закупок**. Приняты правовые акты, регулирующие нормирование затрат на обеспечение функций органов власти и казенных учреждений.

В целях повышения контроля за использованием целевых средств и повышения ликвидности счета федерального бюджета в 2015 году введены по решению Правительства Российской Федерации процедуры предоставления средств из федерального бюджета в форме субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий федеральным бюджетным и автономным учреждениям, субсидий федеральным государственным унитарным предприятиям на осуществление капитальных вложений), бюджетных инвестиций и взносов в уставные капиталы юридических лиц, а также авансовых платежей по отдельным государственным контрактам на поставку товаров (работ, услуг), сумма которых превышает 1 млрд рублей, при условии осуществления операций с ними на лицевых счетах в Федеральном казначействе.

В 2015 году значительно расширен перечень межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации, перечисление которых из федерального бюджета осуществляется в пределах суммы, необходимой для оплаты денежных обязательств по расходам получателей средств бюджета субъекта Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются межбюджетные трансферты.

В целях формирования ответственной бюджетной политики и повышения качества финансового менеджмента органов государственности власти при подготовке нормативных правовых актов, оказывающих влияние на расходы и доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, внесены изменения в акты Правительства Российской Федерации, устанавливающие

требования к форме финансово-экономического обоснования решений, предлагаемых к принятию проектом соответствующего акта, а приказом Минфина России от 19 марта 2015 г. № 42н указанная форма утверждена.

Повышению эффективности управления ресурсами способствовало **создание новых механизмов финансирования развития инфраструктуры.**

По состоянию на 1 июня 2015 года распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2013 г. № 2044-р утверждены одиннадцать самоокупаемых инфраструктурных проектов, предусматривающих финансирование за счет средств Фонда национального благосостояния (далее – ФНБ) в общей сумме 815,0 млрд рублей, в семь из которых средства ФНБ в общей сумме 352,1 млрд рублей (8,8% объема ФНБ) уже направлены.

Кроме того, разработана унифицированная электронная форма обоснования расходов федерального бюджета на финансирование инвестиционных проектов – «Паспорт комплексного инвестиционного проекта». Данная форма описывает структуру расходов федерального бюджета в части реализации комплексного инвестиционного проекта и позволяет минимизировать один из существенных рисков, возникающих при реализации инфраструктурных проектов - создание невостребованной инфраструктуры или ее низкая загрузка.

В июне 2014 года Правительство Российской Федерации изменило правила инвестирования средств ФНБ, увеличив с 40% до 60% лимит средств ФНБ, которые могут использоваться для финансирования инфраструктурных проектов в Российской Федерации.

На фоне изменяющихся условий внешнеэкономической конъюнктуры важной задачей в сфере межбюджетного регулирования являлось **содействие в обеспечении сбалансированности региональных и местных бюджетов,** снижении рисков неисполнения первоочередных расходных обязательств.

В 2014 году распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности осуществлялось с учетом изменений доходов субъектов

Российской Федерации в связи с образованием консолидированных групп налогоплательщиков.

При реализации в 2014 году положений указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года Минфином России осуществлялся мониторинг сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и по его итогам приняты меры об оказании дополнительной финансовой помощи субъектам Российской Федерации.

В 2014 году принято постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации», устанавливающее новые общие правила предоставления межбюджетных субсидий, которыми предусматривается ужесточение дисциплины главных распорядителей средств федерального бюджета по предоставлению субсидий, а также введение мер финансовой ответственности субъектов Российской Федерации за нарушение условий соглашений об их предоставлении.

В 2014 году из федерального бюджета впервые была предоставлена единая субвенция бюджетам субъектов Российской Федерации, сформированная на основе 9 субвенций, перечень которых утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 августа 2013 г. № 1456-р.

В 2014 - 2015 годах обеспечено предоставление бюджетных кредитов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для частичного покрытия дефицитов бюджетов субъектов Российской Федерации в целях частичного замещения долговых обязательств субъектов Российской Федерации по кредитам от кредитных организаций и ценным бумагам субъектов Российской Федерации на условиях реализации ряда рекомендованных Минфином России мероприятий по поддержанию сбалансированности региональных бюджетов, в том числе:

сохранение дефицита бюджета субъекта Российской Федерации на уровне, утвержденном на год предоставления кредита, и его поэтапное снижение

к 1 января 2017 года до 10% суммы доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета объема безвозмездных поступлений за 2016 год;

поэтапное сокращение доли общего объема долговых обязательств субъекта Российской Федерации по кредитам от кредитных организаций и ценным бумагам субъекта Российской Федерации к 1 января 2017 года до уровня 50% суммы доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета безвозмездных поступлений за 2016 год.

Федеральным казначейством в 2015 году продолжена работа по предоставлению бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов), а также осуществляется эксперимент по предоставлению бюджетных кредитов муниципальным образованиям.

По итогам мониторинга оценки качества управления региональными финансами за 2013 год в субъекты Российской Федерации были направлены результаты оценки и рекомендации по повышению качества управления региональными финансами. Данные материалы включали основные принципы формирования бюджетов субъектов Российской Федерации в рамках существующих тенденций замедления темпов экономического роста, основные направления роста доходов и оптимизации расходов бюджета субъекта Российской Федерации, а также основные направления оптимизации источников финансирования дефицита региональных бюджетов, управления государственным долгом субъекта Российской Федерации.

Также в 2014 году были разработаны и доведены до субъектов Российской Федерации и муниципальных образований «Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях». Указанные методические рекомендации направлены на создание условий для эффективной реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере межбюджетных отношений

с учетом новых подходов, установленных Федеральным законом от 24 ноября 2014 г. № 375-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием межбюджетных отношений» и Федеральным законом от 29 ноября 2014 г. № 383-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации».

В связи с изменением в 2014 году организации местного самоуправления, предусматривающим возможность образования по решению субъекта Российской Федерации новых видов муниципальных образований (городского округа с внутригородским делением и внутригородского района), а также перераспределением вопросов местного значения между муниципальными районами и сельскими поселениями, в бюджетное законодательство Российской Федерации внесены изменения, предусматривающие включение с 2015 года в бюджетную систему Российской Федерации бюджетов новых видов муниципальных образований, создание условий для обеспечения сбалансированности бюджетов муниципальных районов и сельских поселений и уточняющие подходы к межбюджетному регулированию и организации межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях.

В целях реализации Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя» проводились мероприятия по:

оказанию в 2014 году финансовой помощи Республике Крым и городу федерального значения Севастополю в виде дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации;

интеграции бюджетной системы Республики Крым и города федерального значения Севастополя в бюджетную систему Российской Федерации (реализация «дорожной карты» по интеграции бюджетной системы Республики Крым и города федерального значения Севастополя в бюджетную систему

Российской Федерации), в том числе оказанию помощи в формировании бюджетов Республики Крым и города федерального значения Севастополя и местных бюджетов на 2015 год в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Одним из направлений повышения эффективности бюджетных расходов является **улучшение качества работы контрольных органов.**

В целях внедрения единой методики осуществления внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и внутреннего финансового аудита постановлением Правительства Российской Федерации от 17 марта 2014 г. № 193 были утверждены Правила осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации) внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, а также разработаны методические рекомендации по осуществлению внутреннего финансового контроля и методические рекомендации по осуществлению внутреннего финансового аудита.

Кроме того, были внесены изменения в правила осуществления Росфиннадзором полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере, направленные на совершенствование процедур контроля в части назначения внеплановых проверок, разграничения процедур исполнения контрольных мероприятий, а также на обеспечение нового полномочия Росфиннадзора по проверке деятельности региональных и муниципальных органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по контролю в сфере закупок.

В рамках работы по совершенствованию контрактной системы в сфере закупок проработаны новые положения Кодекса об административных правонарушениях, устанавливающие конкретный состав финансовых нарушений в сфере закупок и применение санкций за них (максимальные штрафы, дисквалификация), которые сейчас квалифицируются как неэффективное использование бюджетных средств.

С 2014 года началось масштабное создание и внедрение компонентов **государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»** (далее – система «Электронный бюджет») в бюджетный процесс.

Осуществлен переход на электронный юридически значимый документооборот в рамках формирования федерального бюджета и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета между Минфином России и всеми главными администраторами средств федерального бюджета, а также органами, обеспечивающими согласование принятия решений. К бюджетным данным предоставлен доступ Счетной палате Российской Федерации, Аппарату Правительства Российской Федерации.

Внедрен новый порядок формирования и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и лимитов бюджетных обязательств на основе обоснований бюджетных ассигнований. Это позволило повысить качество и обоснованность принимаемых решений по внесению изменений в сводную бюджетную роспись и лимиты бюджетных обязательств, актуальность информации, характеризующей количественные показатели реализации государственных программ в разрезе их подпрограмм и мероприятий, а также непрограммной деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Автоматизирован процесс и внедрен пообъектный учет исполнения бюджета по федеральной адресной инвестиционной программе (далее - ФАИП). Это позволило сократить срок принятия решений о внесении изменений в данные об объектах ФАИП, приводящих к внесению изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета и лимиты бюджетных

обязательств, более чем на 20 дней (или 20%), минимизировать сроки формирования отчетности, а также обеспечить достоверность информации о кассовом исполнении ФАИП.

В целях расширения границ общественного контроля за эффективностью расходов федерального бюджета на Едином портале начиная с 2014 года обеспечено формирование и ведение реестра соглашений (договоров) о предоставлении всех видов субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров (работ, услуг), бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся федеральными государственными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями, субсидий, субвенций, иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетам субъектов Российской Федерации.

В 2014 году была продолжена работа по **повышению открытости и понятности бюджетов**. Ее конечной целью является выстраивание «сквозной» системы открытости деятельности государственных органов, к важнейшим приоритетам которой относятся повышение информационной открытости и понятности действий органов власти, предоставление органами власти открытых данных, обеспечение прозрачности и подотчетности государственных расходов, закупок и инвестиций, реализация эффективной системы общественного контроля.

В 2014 году разработан «Бюджет для граждан» к проекту федерального закона о федеральном бюджете на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов, при этом особое внимание было уделено включению в указанный документ общественно значимых проектов, выделению целевых групп граждан, для которых предназначена информация, использованию новых подходов к визуализации информации, наличию информации о направлениях расходов в рамках государственных программ.

По направлению «Открытый бюджет» федеральных органов исполнительной власти был разработан унифицированный макет модуля

«Открытый бюджет» ведомства, размещаемого на его официальном сайте и на Едином портале. Цель модуля – информирование граждан о направлениях расходования средств каждого ведомства.

В 2014 году Минфин России во второй раз провел комплексный анализ деятельности субъектов Российской Федерации по повышению прозрачности бюджетов и бюджетного процесса. По сравнению с 2013 годом количество регионов, подготовивших «бюджеты для граждан» либо в формате брошюр и презентационных материалов, либо разработавших соответствующие информационные порталы, возросло с 46 до 77. Результаты работы по повышению открытости бюджетных данных нашли отражение в подготовленном Докладе о лучших практиках в области федерального, региональных и местных бюджетов для граждан, размещенном на сайте Минфина России.

В 2014 году приняты изменения в Бюджетный кодекс, направленные на систематизацию и повышение прозрачности бюджетного процесса и вступающие в силу с 1 января 2016 года:

оптимизировано количество оснований для внесения изменений в сводную бюджетную роспись по инициативе Государственной Думы;

предусмотрено формирование и ведение в системе «Электронный бюджет» реестров источников доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, что позволит систематизировать платежи, являющиеся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в том числе платежи за оказание государственных и муниципальных услуг, обеспечить корректность формирования первичных учетных документов о начислении доходов и распоряжений о переводе денежных средств;

исключен код классификации операций сектора государственного управления из состава кодов классификации, поскольку детализация по этим кодам приводит к значительному объему бюджетной информации, который не востребован для операций, связанных с учетом и распределением доходов

бюджетов, осуществлением расходов бюджетов, учета источников финансирования дефицитов бюджетов.

2. Условия реализации бюджетной политики в текущем году и в 2016 – 2018 годах

В 2015 году экономическая ситуация ухудшилась по сравнению с предыдущим годом. В январе-мае 2015 года (по отношению к январю-маю 2014 года) ВВП снизился на 3,2%, инвестиции в основной капитал - на 4,8%, промышленное производство – на 2,3%, реальные располагаемые денежные доходы – на 3,0%.

Макроэкономические показатели, используемые при составлении проекта федерального бюджета на 2016 - 2018 годы, значительно отличаются от показателей, положенных в основу формирования федерального бюджета на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов (таблица 2.1.), поскольку они не учитывали изменения, произошедшие во втором полугодии 2014 года (в том числе произошедшие в IV квартале 2014 года снижение цен на нефть, ослабление рубля, ускорение роста уровня потребительских цен).

Таблица 2.1.

Основные макроэкономические показатели на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов

	2015 год		2016 год		2017 год		2018 год
	Закон 384-ФЗ*	Закон 93-ФЗ**	Закон 384-ФЗ	Прогноз	Закон 384-ФЗ	Прогноз	Прогноз
1	2	3	4	5	6	7	8
Цены на нефть «Юралс», долл./барр.	100	50	100	60	100	65	70
Цены на газ (среднеконтрактные включая страны СНГ), долл./тыс. куб. м	289	208	282	179	278	208	225
ВВП, млрд рублей	77 498	73 119	83 208	82 689	90 063	91 050	99 572
Рост ВВП, %	1,2	-3,0	2,3	2,3	3,0	2,3	2,4
Инвестиции, млрд рублей	14 442	12 650	15 356	14 714	16 526	16 037	17 576
Объем импорта (по кругу товаров, учитываемых ФТС России), млрд долларов США	299,2	182,3	305,5	221,8	316,6	235,5	248,6

	2015 год		2016 год		2017 год		2018 год
	Закон 384-ФЗ*	Закон 93-ФЗ**	Закон 384-ФЗ	Прогноз	Закон 384-ФЗ	Прогноз	Прогноз
1	2	3	4	5	6	7	8
Объем экспорта (по кругу товаров, учитываемых ФТС России), млрд долларов США	494,2	333,8	498,2	376,5	507,3	402,2	431,0
Прибыль прибыльных организаций, млрд рублей	13 955	14 345	14 725	20 245	15 990	22 375	24 675
Инфляция (ИПЦ), % к декабрю предыдущего года	5,5	12,2	4,5	7,0	4,0	6,3	5,1
Курс доллара, рублей за доллар США	37,7	61,5	38,7	56,8	39,5	54,5	53,2
Фонд заработной платы, млрд рублей	19 022	18 559	20 420	20 129	22 259	22 288	24 462

* здесь и далее – Федеральный закон от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»

** здесь и далее - Федеральный закон от 20 апреля 2015 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»

Базовый сценарий макроэкономического прогноза предполагает небольшое ускорение роста **мировой экономики** (с 3,4% в 2015 году до 3,6% в 2018 году).

Экономика США будет характеризоваться улучшением ситуации на рынке труда и увеличением потребительского спроса, однако ограничивающими факторами будут выступать рост базовых ставок Федеральной резервной системы США и динамика демографических процессов. Так, прирост экономики США снизится с 3,1% в 2015 году до 2,7% в 2018 году.

Экономика еврозоны будет расти в пределах 1,3-1,4% ежегодно. Основным ограничивающим фактором будет выступать высокий уровень безработицы. При этом стимулирующее воздействие будет оказывать монетарная политика Европейского центрального банка.

Китайская экономика продолжит замедляться: с 6,8% в 2015 году до 6,0% в 2018 году.

Базовый сценарий предполагает продолжение **действия санкций со стороны США и Европейского союза в отношении России и контрсанкций со стороны России на протяжении всего прогнозного периода.** Следовательно, российская экономика будет развиваться в условиях

ограниченного доступа к мировому рынку капитала, сохранения оттока капитала.

Среднегодовая цена на нефть марки «Юралс», положенная в основу формирования федерального бюджета, в 2015 году составит 50 долларов США за баррель (против 100 долларов США за баррель в прогнозе от 1 декабря 2014 года) и к 2018 году вырастет до 70 долларов США за баррель.

Несмотря на геополитическую напряженность и сравнительно низкий уровень цен на нефть, уже с 2016 года прогнозируется возобновление экономического роста (на уровне 2,3-2,4% в год).

Также возобновится рост промышленности и реальных располагаемых доходов населения, что будет способствовать повышению инвестиционной активности и потребительского спроса. Норма накопления увеличится с 16,8% ВВП в 2015 году до 20,7% ВВП в 2018 году, а внутренний спрос за 2016 - 2018 годы вырастет на 11,1% против снижения на 9,5% в 2015 году.

Промышленное производство в 2016 - 2018 годах будет расти темпами 1,5-1,9% после падения в 2015 году. Обрабатывающие производства, как и в предыдущие годы, будут расти быстрее производства топливно-энергетического комплекса. Наибольшими темпами будут расти отрасли потребительского комплекса, из машиностроительных отраслей – производство транспортных средств и оборудования, из отраслей промежуточного спроса – химическое производство.

Уровень потребительских цен под влиянием ослабления рубля и продовольственных контрсанкций ускорился на протяжении I квартала 2015 года и составил 16,9% в годовом исчислении на конец марта. Однако, уже начиная со II квартала 2015 года началось замедление роста цен, которое будет наблюдаться до конца года. По текущей оценке Минэкономразвития России по итогам 2015 года прирост потребительских цен составит 11,9%, а к 2018 году снизится до 5,1%.

В среднесрочном прогнозе наблюдается замедление доли оборота розничной торговли в ВВП, то есть, предполагается ослабление влияния на

общеекономическую динамику внутреннего потребительского спроса, который является одним из основных факторов поддержания экономического роста. При этом на снижение доли оборота розничной торговли к ВВП повлияет падение как реально располагаемых доходов населения в 2015 году (-7,8%), с последующим умеренным приростом в 2018 году в размере +2,8%, так и реальной заработной платы в 2015 году (-9,8%), с последующим приростом в 2018 году (+4,2%). Уровень жизни населения будет характеризоваться также ростом общего уровня безработицы в условиях снижения деловой активности в экономике. При этом рост безработицы будет несущественным (6,0% в 2015 году против 5,4% в 2014 году) и снизится к 2018 году (5,7%).

Внешнеэкономические условия в 2015 году характеризуются значительным снижением цены на нефть и уменьшением потребительских возможностей российских покупателей импортной продукции. В 2015 - 2018 годах сальдо торгового баланса будет оставаться в положительной зоне и расти. При этом в 2015 году реальный рост экспорта товаров превысит реальный рост импорта товаров, а в 2016 - 2018 годах ситуация изменится.

Вместе с тем, рассматриваемый период несет в себе значительную неопределенность, которая может скорректировать прогнозируемые проектировки. Реализация какого-либо из рисков может привести к недополучению федеральным бюджетом доходов, источников финансирования дефицита либо необходимости повышения отдельных направлений расходов.

Для минимизации угроз несбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации необходимо продолжать использовать «консервативный» вариант прогноза социально-экономического развития Российской Федерации при определении основных характеристик бюджетов. Этот подход не только позволяет повысить точность бюджетного планирования, но и предотвратить часть рисков, связанных с принятием дополнительных, не обеспеченных финансовыми ресурсами, расходных обязательств.

В значительной мере и состав, и значимость макроэкономических и бюджетных рисков претерпели качественные изменения по сравнению с прошлогодним бюджетным циклом.

Так, реализовались опасения, связанные со снижением цен на основные товары российского экспорта, опережающим плановые значения ростом инфляции, девальвацией рубля, замедлением общих темпов социально-экономического развития, сохранением неблагоприятной внешней среды, вызванной санкциями, введенными рядом государств.

Соответственно, сценарные условия социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов уже основываются на соответствующих текущей ситуации, сравнительно консервативных оценках и гипотезах, что в значительной мере минимизирует условия для возникновения дополнительных бюджетных и макроэкономических рисков.

Вместе с тем, ряд других, актуальных в прошлые периоды, факторов сохраняет свою значимость и в среднесрочном периоде.

Значительный риск для российской экономики по-прежнему несет усиление **геополитической напряженности** в мире, что может дополнительно затруднить доступ российских компаний к мировому рынку капитала, привести к ослаблению рубля и новому витку роста потребительских цен, снижению деловой и потребительской активности.

Кроме того, сохраняется риск нарушения экспортных поставок газа через Украину, а также реализации ограничений, направленных на снижение энергетической зависимости стран Европы от поставок из России. Данные факторы могут снизить ожидаемую динамику ВВП.

Большая неопределенность существует вокруг **цены на нефть**. Достаточно трудно оценить в среднесрочной перспективе соотношение спроса и предложения на рынке нефти. С одной стороны, развиваются новые технологии добычи, ряд стран увеличивает добычу нефти (растет предложение нефти). С другой стороны, под влиянием снижения цен на нефть сокращаются

инвестиционные планы компаний нефтяного сектора, что негативно влияет на предложение нефти в среднесрочной перспективе.

При дальнейшем падении цены на нефть ниже прогнозируемой может произойти ослабление курса рубля, ускорятся инфляция и отток капитала, произойдет ослабление инвестиционной активности, снизятся доходы населения, потребительский спрос.

Еще одним риском является **инфляционный риск** – недостижение запланированного уровня инфляции. Данный риск может реализоваться в связи с более низкими, чем ожидается, ценами на нефть и, как следствие, ослаблением курса рубля, а также по причине возможного неурожая в России и в мире, ростом цен в инфраструктурных секторах и рядом других факторов.

В условиях высокой зависимости инфляции от обменного курса форсированные меры по подавлению инфляции могут потребовать дальнейшего роста процентных ставок и сокращения банковского кредита, что негативно повлияет на экономическую активность.

При этом реализация базового варианта прогноза предполагает сохранение высоких темпов роста кредитования на протяжении 2015 - 2018 годов, что позволяет поддержать восстановление инвестиций и снизить норму чистых сбережений населения с 2016 года. Кроме того, рисками для прогноза инфляции является сохранение высоких инфляционных ожиданий, чему может способствовать возможное повышение темпов роста тарифов естественных монополий, ускорение роста номинальных зарплат, рост коммунальных платежей.

Также российская промышленность может не суметь воспользоваться эффектом ослабления рубля, действием контрсанкций и **не в полной мере реализовать возможности импортозамещения**, диверсификации экономики. Это может произойти в связи с имеющимися инфраструктурными ограничениями и снижением инвестиций. Реализация данного риска приведет к замедлению экономического роста относительно прогнозируемого.

Кроме того, на российскую экономику и бюджетную систему по-прежнему будет оказывать значительное влияние **демографический фактор**, который связан с сокращением численности населения в трудоспособном возрасте, старением населения. Помимо роста нагрузки на бюджет в части расходов на социальную политику, сокращение численности экономически активного населения (не менее, чем на 200 тыс. человек ежегодно) негативно сказывается на рынке труда, возникает потребность в росте предложения труда, в том числе со стороны возрастных работников. В складывающихся демографических условиях встает вопрос о низких возрастных требованиях к предоставлению права на страховую пенсию по старости.

При этом средняя ожидаемая продолжительность жизни с 1995 года выросла в Российской Федерации на 5,2 года - для женщин и на 7 лет - для мужчин. Средний статистический период получения мужчинами и женщинами пенсии после ее назначения также ежегодно увеличивается (пенсионный возраст в Российской Федерации не изменялся с 1932 года с момента его установления). Учитывая складывающиеся тенденции, адекватным ответом на старение населения может являться повышение пенсионного возраста.

Перечисленные риски могут требовать при их наступлении разработки дополнительных мер по минимизации их негативных последствий и создания эффективной системы управления рисками.

3. Цели и задачи бюджетной политики на 2016-2018 годы

Разработка и утверждение Правительством Российской Федерации уточненных Основных направлений деятельности на период до 2018 года предопределили существенные особенности реализации бюджетной политики в плановом периоде.

Бюджет как основной инструмент экономической политики государства призван **активизировать в предстоящие годы структурные изменения в экономике.**

В настоящее время формируются фундаментальные предпосылки для реструктуризации российской экономики. С одной стороны, происходит перераспределение национального дохода от населения к корпоративному сектору, что создает финансовую базу для потенциальных инвестиций. С другой стороны, корректировка валютного курса и последующее изменение уровня цен отчасти способствуют исправлению некоторых из накопившихся структурных перекосов, обеспечивая перемещение финансовых и трудовых ресурсов в торгуемые секторы, где доходность на вложенный капитал заметно выросла.

В то же время ввиду жестких ресурсных ограничений – как по трудовым, так и по финансовым ресурсам – реализовать преимущества, которые предоставляет ослабление валютного курса, возможно лишь за счет перераспределения ограниченных бюджетных ресурсов. В случае отсутствия адаптации объемов внутреннего спроса со стороны государства возрастает риск дальнейшего структурного вытеснения частного сектора, что неминуемо приведет к снижению эффективности распределения ресурсов в экономике, а значит и перспектив ее роста.

Таким образом, потребность структурной перестройки экономики определяет **необходимость приведения уровня бюджетных расходов в соответствие с новыми реалиями**. Бюджет не должен вытеснять частную экономику ни в части расходов, ни в части конкуренции за ресурсы на финансовых рынках, поэтому необходимо сворачивание разовых антикризисных мер, которые в текущем году реализуются как реакция на внешнеэкономические шоки.

Базовым инструментом обеспечения сглаживания динамики номинального объема бюджетных расходов по-прежнему должны являться **«бюджетные правила»**.

Исходя из принципов ответственной бюджетной политики и с учетом положений бюджетного законодательства предлагается общий объем расходов федерального бюджета сократить по сравнению с утвержденными в

предыдущем бюджетном цикле параметрами только на величину условно утверждаемых расходов в 2016 году и условно утверждаемых расходов, превышающих 2,5% общего объема расходов, в 2017 году, и рассчитать объем расходов на 2018 год по «бюджетным правилам».

Это позволит минимизировать колебания совокупного объема расходов федерального бюджета в номинальном выражении в ближайшие три года, что на фоне прогнозируемой стабилизации цен на нефть и восстановления экономической активности обеспечит постепенное снижение дефицита федерального бюджета, для финансирования которого в 2016-2017 годы, вероятно, потребуются использование почти всех накопленных в Резервном фонде средств.

В то же время **ограничение темпов роста расходов в номинальном выражении** при применении предусмотренных законодательством Российской Федерации подходов к индексации основных социальных выплат (пенсий, пособий, оплаты труда) **труднореализуемо** в условиях разового скачка инфляции в конце 2014 – начале 2015 года. Сохранение действующего механизма индексации потребует дополнительного сокращения «незащищенных» статей расходов федерального бюджета, что может привести к негативным социально-экономическим последствиям (например, к необходимости увеличения нагрузки на работодателей путем повышения тарифов страховых взносов).

Более того, **действующий механизм индексации формирует риски усиления структурных дисбалансов в экономике**: вытеснения сбережений и инвестиций текущим потреблением, частного спроса – государственным. В последние годы наблюдалась устойчивая тенденция замедления потенциальных темпов роста отечественной экономики и углубления существующих структурных перекосов, что не в последнюю очередь было обусловлено данным фактором.

Так, действующим законодательством Российской Федерации предусматривается проведение индексации страховой пенсии и фиксированной

выплаты к ней с 1 февраля на фактический индекс потребительских цен и с 1 апреля исходя из стоимости одного пенсионного коэффициента (в 2015 году на 11,4%, в 2016 году на 11,9%, в 2017 году на 7,0%, в 2018 году на 8,4%).

При этом в случае сохранения действующего порядка индексации страховых пенсий и фиксированной выплаты к ней будет происходить существенное увеличение расходных обязательств государства на выплату пенсий, значительно превышающее темпы роста доходов, как федерального бюджета, так и бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации. Так, если межбюджетные трансферты, передаваемые из федерального бюджета бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации в рамках обязательного пенсионного страхования в 2014 году составляли 2,0% ВВП, в 2015 году уже 2,7% ВВП, то в 2016 году указанные трансферты увеличатся до 3,4% ВВП. С учетом указанного роста межбюджетных трансфертов, передаваемых из федерального бюджета бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации, доля расходов федерального бюджета на социальную политику в общем объеме расходов федерального бюджета в 2016 году составит около 35%.

Кроме того, одной из задач стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2012 г. № 2524-р, является обеспечение коэффициента замещения пенсией до 40% утраченного заработка. Однако в случае расчета коэффициента замещения утраченного заработка в соответствии с положениями Конвенции Международной организации труда № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» его значение уже превысило сорокапроцентный уровень.

Также действующим законодательством Российской Федерации предусмотрена индексация на уровень инфляции оплаты труда, денежного содержания (зарботной платы) судей, прокурорских работников и сотрудников Следственного комитета Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, федеральных государственных гражданских служащих и других категорий работников

федеральных государственных органов, денежного довольствия военнослужащих и приравненных к ним лиц.

Необходимо отметить, что в существующем механизме индексации основных социальных выплат заложены явные бюджетные риски, связанные с гарантией не снижения их реальных размеров, что в определенных макроэкономических условиях (например, в ситуации масштабного внешнего шока) может привести к **разбалансированию устойчивости бюджетной системы страны** и к существенным рискам исполнения существующих расходных обязательств.

В этой связи предлагается не уменьшение расходных обязательств государства по выплате страховой пенсии и фиксированной выплаты к ней, а их увеличение меньшими темпами с целью доведения до уровня целевой инфляции – 4%. Так, страховые **пенсии и фиксированную выплату к ней предлагается индексировать один раз в год с 1 февраля на 5,5% в 2016 году, на 4,5% в 2017 году и на 4,0% в 2018 году.**

При этом аналогичный уровень индексации предлагается применить ко всем видам пенсий, в том числе к пенсиям лиц, уволенных с военной и приравненной к ней службы.

Кроме того, в 2016 году предлагается **осуществить доиндексацию пособий и социальных выплат с учетом фактического роста потребительских цен за 2015** год в соответствии с Федеральным законом от 6 апреля 2015 г. № 68-ФЗ «О приостановлении действия положений отдельных законодательных актов Российской Федерации в части порядка индексации окладов денежного содержания государственных гражданских служащих, военнослужащих и приравненных к ним лиц, должностных окладов судей, выплат, пособий и компенсаций и признании утратившим силу Федерального закона «О приостановлении действия части 11 статьи 50 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый

период 2016 и 2017 годов». В 2017 - 2018 годы индексацию пособий и выплат предполагается осуществить на 4,5% в 2017 году, 4,0% - в 2018 году.

Также в 2016 году предлагается отказаться от индексации оплаты труда государственных служащих и военнослужащих, а вопрос индексации в 2017 - 2018 годах по указанной категории рассматривать в последующих бюджетных циклах за счет и в пределах условно утверждаемых расходов.

Кроме того, в связи с изменением социально-экономических условий, учтенных ранее при принятии решений по повышению оплаты труда работников научных учреждений, специалистов в сфере образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания, в соответствии с указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», от 1 июня 2012 г. № 761 «О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы», от 28 декабря 2012 г. № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» реализацию указанных решений в 2016 - 2018 годах предлагается осуществлять с учетом:

уточнения динамики роста заработной платы в Российской Федерации;
изменения индикаторов в соответствии с федеральным статистическим наблюдением в целях использования для мониторинга реализации вышеназванных указов показателя «среднемесячная начисленная заработная плата наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячный доход от трудовой деятельности)».

Реализация указанных подходов механизма индексации пенсий, социальных выплат, денежного содержания (довольствия) потребует внесения соответствующих изменений в действующее законодательство Российской Федерации.

Отдельный вклад в обеспечение бюджетной устойчивости должен внести впервые разрабатываемый в 2015 году проект бюджетного прогноза

Российской Федерации на период до 2030 года. Данный документ должен быть нацелен на поддержание устойчивости функционирования бюджетной системы страны при сбалансированном распределении бюджетных ресурсов на обеспечение текущих потребностей экономики и социальной сферы в бюджетных средствах и решение задач их развития. Это **подразумевает формирование необходимых финансовых резервов, механизмов управления рисками, определение предельных потолков расходов по государственным программам.** Аналогичное требование Бюджетного кодекса по разработке бюджетных прогнозов на долгосрочную перспективу распространяется на субъекты Российской Федерации.

Таким образом, комплексный подход к управлению бюджетной устойчивостью предполагает проведение согласованной политики по поддержанию сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в долгосрочной перспективе, повышению способности государственного бюджета справляться с временными макроэкономическими колебаниями (среднесрочная бюджетная стабильность, достаточность запаса прочности бюджета), расширение границ бюджетного маневра (повышение гибкости в структуре расходов).

Кроме того, для **поддержания сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов будет продолжено применение мер, направленных на ограничение дефицитов их бюджетов и уровня долга.** В частности, для поддержания сбалансированности региональных бюджетов необходимо обеспечить неукоснительное соблюдение условий получения субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов, в этих целях должны быть приняты меры, направленные на увеличение собственной доходной базы, включение в бюджет в первоочередном порядке расходов на финансирование действующих расходных обязательств, непринятие новых расходных обязательств, сокращение неэффективных расходов, снижение привлечения дорогих коммерческих кредитов, сдерживание наращивания объема государственного долга.

В условиях планируемого достижения большинством регионов к 1 января 2017 года дефицита бюджета субъекта Российской Федерации в размере 10% суммы доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета объема безвозмездных поступлений за 2016 год предлагается на законодательном уровне закрепить с 2017 года предельный размер дефицита бюджета субъекта Российской Федерации не более 10% от суммы доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета объема безвозмездных поступлений.

В целях минимизации имеющихся рисков несбалансированности бюджетов органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны обеспечить направление дополнительных поступлений по доходам на снижение бюджетного дефицита, а не на увеличение расходных обязательств.

От органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления требуется проведение крайне взвешенной долговой политики, особенно в отдельных регионах, уровень государственного долга которых приближается к предельному уровню, определенному законодательством.

В состав мер по обеспечению сбалансированности федерального бюджета входит **снижение зависимости бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации от трансфертов из федерального бюджета.**

Несмотря на реализацию отдельных мероприятий, направленных на повышение устойчивости бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, в среднесрочной перспективе Фонд продолжит испытывать проблемы, связанные с невозможностью полностью обеспечивать собственными средствами осуществление мероприятий в области обязательного пенсионного страхования. А учитывая неблагоприятные параметры макроэкономического прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и демографические прогнозы, нагрузка на федеральный бюджет, связанная с необходимостью обеспечения сбалансированности бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в среднесрочной перспективе, будет возрастать.

Отдельного внимания с точки зрения влияния на сбалансированность федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации заслуживает вопрос восстановления в полном объеме начиная с 2016 года прав застрахованных лиц на формирование накопительной пенсии в соответствии с их выбором. Накопительная составляющая обязательного пенсионного страхования за 2013 - 2014 годы была реформирована, проверены субъекты отношений по обязательному пенсионному страхованию, введена система гарантирования прав застрахованных лиц. С 2015 года субъекты отношений по обязательному пенсионному страхованию начали получать пенсионные накопления прошлых лет, и все готово к тому, чтобы накопительная составляющая обязательного пенсионного страхования возобновила свою работу в следующем году.

При этом восстановление прав застрахованных лиц на формирование обязательной накопительной пенсии в соответствии с их выбором станет дополнительным источником увеличения нормы сбережений в экономике. Это решение позволит аккумулировать ежегодно до 400 млрд рублей, которые окажут как прямой положительный эффект на доступность долгосрочных инвестиционных ресурсов для реального сектора, так и опосредованный, создавая условия для снижения уровня реальных процентных ставок в экономике.

В связи с тем, что на сегодняшний день главный вызов связан с нахождением баланса между усложняющимися задачами государственной политики и установленными на новом, более низком уровне бюджетными возможностями, задача повышения эффективности бюджетных расходов выходит на первый план.

Существенный резерв повышения эффективности бюджетных расходов лежит в области подготовки бюджетных решений. В борьбе за эффективное использование бюджетных средств требуется смещение акцента на оценку обоснованности решений. Необходимо активно использовать оценку эффективности бюджетных расходов уже на этапе планирования расходов.

Основными задачами ближайших лет по повышению эффективности бюджетных расходов являются:

повышение эффективности и результативности имеющихся инструментов программно-целевого управления и бюджетирования;

создание условий для повышения качества предоставления государственных услуг;

повышение эффективности процедур проведения государственных закупок, в том числе путем внедрения казначейского сопровождения;

совершенствование процедур предварительного и последующего контроля, в том числе уточнение порядка и содержания мер принуждения к нарушениям в финансово-бюджетной сфере;

обеспечение широкого вовлечения граждан в процедуры обсуждения и принятия конкретных бюджетных решений, общественного контроля их эффективности и результативности.

Только системный подход к повышению эффективности бюджетных расходов позволит выполнить поручение Президента Российской Федерации по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 г. и обеспечить сокращение в 2015 - 2017 годах расходов федерального бюджета ежегодно не менее чем на 5% в реальном выражении за счет снижения неэффективных затрат.

Главным инструментом, который призван обеспечить повышение результативности и эффективности бюджетных расходов, ориентированности на достижение целей государственной политики, должны стать **государственные программы**.

Развитие методологии разработки государственных программ, повышение эффективности их реализации будет продолжено по следующим направлениям:

обязательное отражение в государственных программах показателей стратегических документов и их целевых значений, что должно обеспечить

полное соответствие государственных программ приоритетам государственной политики;

обеспечение полноты отражения всего комплекса мер и инструментов государственной политики (налоговых льгот, мер тарифного регулирования, нормативного регулирования, участия в управлении организациями и предприятиями);

полноценная интеграция федеральных целевых программ (далее - ФЦП) в государственные программы, прежде всего, путем наделения ответственных исполнителей государственных программ полномочиями по подготовке ФЦП (изменений в них) как проектов актов Правительства Российской Федерации об утверждении (изменении) государственных программ;

отказ от особого порядка формирования расходов на реализацию ФЦП и непрограммной части ФАИП и предварительного выделения объема указанных расходов в общем объеме расходов федерального бюджета;

формирование системы аудита эффективности государственных программ, включающей оценку качества формирования каждой государственной программы и оценку эффективности ее реализации. Результаты такого аудита должны учитываться при формировании параметров финансового обеспечения государственных программ на дальнейшую перспективу;

упорядочение отражения и устранение дублирования в федеральном законе о федеральном бюджете информации о структуре бюджетных расходов, в частности, за счет включения в приложение к указанному федеральному закону, утверждающее распределение бюджетных ассигнований по государственным программам, показателей их основных мероприятий вместо направлений расходов классификации расходов бюджета, а также за счет консолидации в одном приложении к закону о федеральном бюджете информации о распределении бюджетных ассигнований по разделам и подразделам классификации расходов бюджета;

оказание систематической поддержки реализации государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ,

осуществление которых является необходимым условием достижения результатов соответствующих государственных программ, путем предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации единой субсидии.

Важной задачей предстоящего периода также является **формирование целостной системы управления инвестициями**. Ее главное отличие от действующей в том, что **она должна быть построена на проектных подходах, а не пообъектных принципах**. Для создания такой системы требуется установить новое регулирование порядка подготовки и реализации решений о государственном или муниципальном участии в реализации проектов, соответствующих целям государственной политики и направленных на достижение целевых показателей государственных программ.

Кроме того, следует установить обязательность проведения на вариативной основе сравнительного анализа различных форм и способов государственной поддержки инвестиционных проектов частных инвесторов, включая заключение специального инвестиционного контракта, предусмотренного Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации», инструменты возвратного и проектного финансирования, а также гарантийную поддержку с использованием возможностей Агентства кредитных гарантий и региональных гарантийных фондов.

Частичное замещение на возвратное финансирование, в том числе за счет перехода к формированию долгосрочного государственного заказа, либо минимизации рисков осуществления частных инвестиций за счет определения единственного поставщика под обязательства по локализации выпуска промышленной продукции и осуществления поставок для государственных нужд должно привести к сокращению прямого бюджетного финансирования, направленного на формирование и поддержание рентабельности активов в сфере промышленного производства, а также проектов по модернизации существующего производства.

В условиях, когда ожидается постепенное снижение процентных ставок и стоимости кредитных ресурсов, представляется целесообразным осуществить **частичный переход к новому формату взаимоотношений с частными инвесторами** и сокращение доли субсидий и взносов в уставные капиталы в бюджетных расходах инвестиционного характера.

Необходимо частичное замещение затрат федерального бюджета на субсидирование процентной ставки по кредитам при реализации приоритетных инвестиционных проектов посредством применения **механизмов проектного финансирования**, предусматривающих предоставление долгосрочного возвратного финансирования/кредита инициатору проекта, основным источником погашения которого являются денежные потоки, сгенерированные самим проектом в будущем. В случае одобрения инвестиционного проекта представляется целесообразным замещать бюджетные ассигнования, предполагаемые на реализацию проекта, на внебюджетное финансирование.

Следует активно развивать новый **механизм компенсации затрат** субъектов Российской Федерации и частных инвесторов на создание инфраструктуры комплексных инвестиционных проектов, включая проекты по созданию технопарков, индустриальных парков, а также на реализацию иных форм поддержки инфраструктурных проектов **в объеме дополнительных налоговых поступлений** (по постановлению Правительства Российской Федерации от 30 октября 2014 г. № 1119 «Об отборе субъектов Российской Федерации, имеющих право на получение государственной поддержки в форме субсидий на возмещение затрат на создание инфраструктуры индустриальных парков и технопарков»).

Повышение эффективности проектного управления инвестициями может быть реализовано за счет **расширения применения концессионных соглашений**, заключаемых в рамках Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее - Федеральный закон № 115). По состоянию на март 2015 года из 595 проектов государственно-частного партнерства, находившихся на различных стадиях реализации,

подавляющее большинство приходилось на концессионные соглашения (8 федеральных и 428 региональных).

С учетом изменений, внесенных в Федеральный закон № 115, и вступивших в силу с 1 мая 2015 года, заключение концессионных соглашений в отношении использования объектов государственной собственности с частичной компенсацией затрат частного инвестора на создание либо модернизацию объектов капитального строительства не будет ограничено проектами, связанными с развитием автодорожной инфраструктуры.

В рамках решения задачи **повышения эффективности оказания государственных и муниципальных услуг** будет продолжена работа по созданию стимулов для более рационального и экономного использования бюджетных средств.

Данную задачу предполагается решить посредством оптимизации структуры бюджетной сети за счет ликвидации или преобразования в иную организационно-правовую форму государственных (муниципальных) учреждений, оказывающих услуги исключительно в интересах органов государственной власти и органов местного самоуправления, оказываемых в основном на платной основе, а также передать услуги (работы), не соответствующие профилю органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя, профильному органу.

Кроме того, государственные (муниципальные) услуги (работы) должны быть приведены в соответствие с законодательством о разграничении полномочий между публично-правовыми образованиями. При этом работы, стоимость которых возможно определить на основе нормативных затрат, должны быть переквалифицированы в услуги, а работы, стоимость которых невозможно определить на основе нормативных затрат, должны быть переданы на рынок.

Должна быть завершена работа по формированию нормативных затрат на оказание государственных и муниципальных услуг на основе общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных

(муниципальных) услуг в установленной сфере деятельности, принимаемых в развитие норм бюджетного законодательства федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности.

Данные меры позволят установить прозрачную методику определения стоимости каждой государственной (муниципальной) услуги на основании нормативных затрат, рассчитанных в соответствии с единым базовым нормативом затрат, учитывающим экономически обоснованную себестоимость услуги, и корректирующих коэффициентов к нему.

Улучшению качества оказания государственных и муниципальных услуг будет способствовать повышение конкуренции среди юридических лиц, в том числе государственных (муниципальных) учреждений, участвующих в оказании государственных (муниципальных) услуг.

Вовлечение организаций, не являющихся государственными (муниципальными) учреждениями, в процесс реализации конституционных гарантий в социальной и иных сферах деятельности станет возможным с принятием федерального закона об оказании государственных (муниципальных) услуг и выполнении работ от имени публично-правового образования физическим и (или) юридическим лицам на конкурентной основе.

Тем самым будет обеспечена возможность потребителю услуг самому выбрать место (организацию-поставщика), качество и объем услуг, которые гарантированы государством.

Одной из главных задач экономической, а следовательно, и бюджетной политики предстоящего периода является обеспечение опережающего по сравнению с ростом зарплат в экономике темпов роста производительности труда. Это позволит бизнесу сохранять конкурентоспособность и укрепит тенденцию к перераспределению национального дохода в пользу корпоративных прибылей, создавая, таким образом, финансовый ресурс для инвестиций. В условиях ожидаемых демографических тенденций решить эту

задачу практически невозможно без **высвобождения непродуктивной занятости из государственного сектора.**

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» в 2016 – 2018 годах будет продолжена реализация мероприятий **по совершенствованию системы материальной мотивации федеральных государственных гражданских служащих,** направленных на поэтапное доведение уровня оплаты их труда до конкурентного на рынке труда, в том числе за счет оптимизации численности федеральных государственных гражданских служащих и ликвидации отдельных социальных гарантий. Кроме того, с 2016 года в условиях повышения уровня оплаты труда государственных служащих планируется сокращение продолжительности отпусков на государственной гражданской службе.

Во исполнение решения Президента Российской Федерации от 26 марта 2015 г. № Пр-559 планируется:

сократить численность федеральных государственных гражданских служащих и работников федеральных органов исполнительной власти, Администрации Президента Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации **на 10%;**

рекомендовать Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, Счетной палате Российской Федерации сократить численность федеральных государственных гражданских служащих и работников аппаратов на 10%;

рекомендовать высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) **субъектов Российской Федерации принять аналогичные решения.**

Одновременно планируется сокращение расходов на функционирование федеральных государственных органов за счет сокращения расходов на оплату услуг повышенной комфортности.

Кроме того, в целях оптимизации бюджетных расходов на оплату труда государственных служащих предлагается:

обеспечить совершенствование системы оплаты труда государственных служащих с последующим изменением структуры фонда оплаты труда (увеличение доли стимулирующих выплат);

применить принципы «эффективного контракта» в отношении каждого работника, исходя из необходимости определения уровня оплаты труда в зависимости от качества и количества выполняемой работы (гарантированный уровень оплаты труда будет дополнен системой премий в зависимости от показателей эффективности деятельности (KPI); общий фонд материального стимулирования планируется установить в объеме 40% фонда оплаты труда соответствующего федерального органа исполнительной власти, а уровень и порядок поощрения сотрудников будет устанавливаться ведомственными нормативными правовыми актами);

ограничить финансовое обеспечение вакантных должностей путем введения запрета на использование средств вакантного фонда свыше 10% установленной численности в целях материального стимулирования работников федеральных государственных органов.

Важное место в повышении эффективности расходов бюджета занимает обеспечение высокого **качества финансового менеджмента** главных распорядителей бюджетных средств.

В ближайшей перспективе необходимо расширить охват мониторингом других участников сектора государственного управления, в том числе государственные учреждения. При этом предлагается усилить персональную ответственность руководителей за низкие показатели финансовой дисциплины.

Будет продолжено развитие **внутреннего государственного финансового контроля**. Новые полномочия Росфиннадзора, региональных и муниципальных

финансовых надзоров создают необходимые условия для обеспечения высокого качества управления финансами на ведомственном уровне. Вместе с тем, предстоит завершить работу по принятию основополагающих нормативных актов в области регулирования такого контроля. При реализации результатов проверок также необходимо максимально обеспечить принцип неотвратимости наказания за допущенные нарушения.

В дальнейшем при организации деятельности органов финансового надзора акцент должен быть смещен с контроля над финансовыми потоками к контролю за результатами, которые приносит их использование.

Реализация полномочия по контролю за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных программ в конечном итоге должна обеспечить получение оценки результатов программно-ориентированного бюджетирования в целом и на уровне каждой программы. Такой подход позволит в полной мере опереться на данные представленной отчетности при принятии управленческих решений.

Эффективная работа современной системы внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита позволит обеспечить более полный, своевременный (прежде всего, предварительный) контроль внутренних бюджетных процедур, а, следовательно, существенное улучшение финансовой дисциплины ведомств.

Важной задачей органов госфинконтроля является проведение всестороннего анализа систем внутреннего финансового контроля и аудита, обеспечивающего надлежащее качество внутреннего финансового контроля, что также будет способствовать оптимизации расходов на контрольно-надзорную деятельность.

Одним из необходимых условий обеспечения эффективности государственных финансов является построение **целостной системы открытости деятельности государственных органов** на базе системы «Электронный бюджет».

В 2016 году необходимо внедрить компоненты системы, которые позволят стандартизировать и автоматизировать бюджетные процедуры по ведению бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета и бюджетных смет получателей средств федерального бюджета, управлению государственным долгом и финансовыми активами, прогнозированию и администрированию доходов бюджетов бюджетной системы.

Начиная с 2016 года необходимо обеспечить внедрение процедуры формирования государственных заданий на оказание государственных услуг (работ), а также заключение соглашений о предоставлении субсидий федеральным государственным учреждениям и субсидий, субвенций, иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации только в электронном виде с использованием электронной подписи в системе «Электронный бюджет».

В рамках мероприятий по информационному обеспечению контрактной системы в сфере закупок и интеграции бюджетного и закупочного процессов с 2016 года в системе «Электронный бюджет» будет обеспечено формирование и контроль соответствия лимитам бюджетных обязательств планов и планов-графиков закупок федеральных заказчиков, а также последующий контроль на соответствие утвержденным планам-графикам закупок всей закупочной документации, размещаемой в единой информационной системе в сфере закупок.

Планируется дальнейшее совершенствование процедур учета бюджетных и денежных обязательств с последующей передачей функций по их учету в органы Федерального казначейства и отменой обязанности ведения учета обязательств получателями бюджетных средств.

Будет расширен состав и содержание информации о бюджете и бюджетном процессе в Российской Федерации на Едином портале. К 2018 году на Едином портале должна быть обеспечена публикация бюджетных данных финансовыми органами всех публично-правовых образований Российской Федерации.

Кроме того, в целях обеспечения прозрачности и открытости государственных финансов, повышения доступности и понятности информации о бюджете будет продолжена регулярная публикация «Бюджета для граждан» к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Публичности процесса управления общественными финансами будет способствовать дальнейшее совершенствование формата представления для граждан информации о расходах бюджетов с учетом структурирования бюджетных данных в разрезе целевых групп заинтересованных пользователей (например, пенсионеры, студенты, военнослужащие).

Повысить информированность граждан в вопросах формирования и исполнения бюджетов позволит отдельный блок мероприятий по повышению бюджетной грамотности населения.

Повлиять на востребованность информации о формировании и исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации призвано распространение практик «инициативного бюджетирования» на региональном и муниципальном уровне. В этой связи предстоит создать методологическую базу по практикам инициативного бюджетирования, что будет способствовать росту участия гражданского общества в обсуждении целей и результатов использования бюджетных средств.

Решение стоящих в среднесрочном периоде перед бюджетной политикой задач найдет свое отражение в законодательном закреплении норм, необходимых для реализации мер по обеспечению устойчивости и сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, повышения эффективности бюджетных расходов.

В 2015 году должна быть завершена работа по подготовке **новой редакции Бюджетного кодекса**, призванной закрепить итоги бюджетной реформы, начало которой было положено 15 лет назад. Конечной целью данной работы является принятие стабильного, системного и удобного для правоприменения кодифицированного акта.

4. Основные характеристики проекта федерального бюджета на 2016 - 2018 годы

Основные характеристики проекта федерального бюджета на 2016 - 2018 годы сформированы на основе прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 - 2018 годы (таблица 4.1.).

Таблица 4.1.

Основные характеристики проекта федерального бюджета на 2014 - 2018 годы

млрд рублей

Показатель	2014 год (отчет)	2015 год		2016 год		2017 год		2018 год (проект)
		Закон 384-ФЗ	Закон 93-ФЗ	Закон 384-ФЗ	Проект	Закон 384-ФЗ	Проект	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Доходы, всего	14 496,9	15 082,4	12 539,7	15 795,5	13 958,8	16 547,8	14 916,6	15 932,7
%% ВВП	20,3	19,5	17,2	19,0	16,9	18,4	16,4	16,0
<i>в том числе:</i>								
Нефтегазовые доходы	7 433,8	7 717,2	5 686,7	8 032,0	6 292,1	8 207,9	6 821,8	7 279,4
%% ВВП	10,4	10,0	7,8	9,7	7,6	9,1	7,5	7,3
<i>в % от общего объема</i>	51,3	51,2	45,3	50,9	45,1	49,6	45,7	45,7
Ненефтегазовые доходы	7 063,1	7 365,1	6 853,0	7 763,5	7 666,7	8 339,9	8 094,8	8 653,3
%% ВВП	9,9	9,5	9,4	9,3	9,3	9,3	8,9	8,7
<i>в % от общего объема</i>	48,7	48,8	54,7	49,1	54,9	50,4	54,3	54,3
Расходы, всего	14 831,6	15 513,1	15 215,0	16 271,8	15 865,0	17 088,7	16 650,5	16 598,6
%% ВВП	20,8	20,0	20,8	19,6	19,2	19,0	18,3	16,7
Дефицит (-) /профицит (+)	-334,7	-430,7	-2 675,3	-476,3	-1 906,2	-540,9	-1 733,9	-665,9
%% ВВП	-0,5	-0,6	-3,7	-0,6	-2,4	-0,6	-1,9	-0,7
<i>Ненефтегазовый дефицит в %% ВВП</i>	-10,9	-10,5	-11,4	-10,2	-9,9	-9,7	-9,4	-8,0

Показатель	Ед. изм.	2014 год	2015 год		2016 год		2017 год		2018 год	
		Отчет	Оценка	Изменение г/г	Прогноз	Изменение г/г	Прогноз	Изменение г/г	Прогноз	Изменение г/г
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
нефти	млн тонн	187,0	189,3	2,3	187,4	-1,9	187,4	0,0	189,8	2,4
газа	млрд куб. м	134,6	132,9	-1,7	135,3	2,4	136,5	1,2	138,1	1,6
нефтепродуктов	млн тонн	158,5	159,8	1,3	155,3	-4,5	150,3	-5,0	144,8	-5,5
Налогооблагаемые объемы добычи:										
нефти	млн тонн	463,3	489,0	25,7	485,8	-3,2	482,7	-3,1	479,8	-2,9
газа	млрд куб. м	543,4	543,6	0,2	547,2	3,6	549,5	2,3	555,6	6,1
газового конденсата	млн тонн	22,0	22,1	0,1	22,3	0,2	22,5	0,2	22,7	0,2

Прогноз доходов федерального бюджета сформирован с учетом изменений в налоговом и таможенном законодательстве, а также иных нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации.

В частности, при формировании прогноза доходов федерального бюджета были учтены следующие изменения в законодательстве Российской Федерации.

1. Расчет НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации, произведен с учетом пункта 51 Плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году (распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 января 2015 г. № 98-р), согласно которому в 2015 и 2016 годах установлены льготные ставки НДС для внутренних воздушных перевозок (10%) и пригородного железнодорожного сообщения (0%). Потери доходов по внутреннему НДС в результате данной меры оцениваются порядка 33,8 млрд рублей в 2015 году и 40 млрд рублей в 2016 году.

2. Расчет поступления акцизов в федеральный бюджет на 2018 год произведен с учетом индексации ставок акцизов на индекс потребительских цен, представленных в Основных параметрах прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017 - 2018 годов. В связи с этим поступления акцизов по подакцизным

товарам, реализуемым и ввозимым на территорию Российской Федерации, по оценке, увеличатся на 29,7 млрд рублей.

3. Расчет доходов от внешнеэкономической деятельности на 2015 год и последующие годы учитывает изменения, внесенные в Протокол о порядке зачисления и распределения сумм ввозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие), их перечисления в доход бюджетов государств-членов (приложение № 5 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года) и в Положение о зачислении и распределении специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин (приложение к приложению № 8 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.) в связи с присоединением Республики Армения к Евразийскому экономическому союзу. В частности, учтен новый норматив распределения ввозных таможенных пошлин в бюджет Российской Федерации и поступления по ввозным пошлинам между Российской Федерацией и Республикой Арменией.

Кроме того, прогноз данного вида доходов учитывает положения и средний уровень импортного тарифа, учтенный в Основных направлениях таможенно-тарифной политики Российской Федерации на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов.

4. Ранее учтенные в Федеральном законе от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (далее также - Федеральный закон № 384-ФЗ) поступления доходов от экологического сбора в прогнозе не учтены в связи с принятым решением о моратории на увеличение неналоговых платежей предпринимателей и организаций.

В таблице 4.3. представлен прогноз по основным доходам федерального бюджета на 2016 - 2018 годы.

Прогноз доходов федерального бюджета

млрд рублей

Показатель	2014 год		2015 год		2016 год		2017 год		2018 год	
	отчет	%% ВВП	Закон 93-ФЗ	%% ВВП	прогноз	%% ВВП	прогноз	%% ВВП	прогноз	%% ВВП
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Доходы, всего	14 496,9	20,3	12 539,7	17,2	13 958,8	16,9	14 916,6	16,4	15 932,7	16,0
<i>в том числе:</i>										
Нефтегазовые доходы	7 433,8	10,4	5 686,7	7,8	6 292,1	7,6	6 821,8	7,5	7 279,4	7,3
<i>в том числе:</i>										
НДПИ	2 836,8	3,9	3 088,2	4,2	3 936,3	4,8	4 543,3	5,0	4 864,0	4,9
Таможенные пошлины	4 597,0	6,4	2 598,5	3,6	2 355,8	2,8	2 278,5	2,5	2 415,4	2,4
Ненефтегазовые доходы	7 063,1	9,9	6 853,0	9,4	7 666,7	9,3	8 094,8	8,9	8 653,3	8,7
<i>в том числе:</i>										
Налог на прибыль организаций	411,3	0,6	421,7	0,6	499,8	0,6	553,3	0,6	606,4	0,6
НДС	3 931,7	5,5	3 714,8	5,1	4 463,1	5,4	4 969,3	5,5	5 491,4	5,5
Акцизы	592,4	0,8	558,3	0,8	600,0	0,7	656,3	0,7	670,0	0,7
НДПИ (без нефтегазовых доходов)	21,2	0,0	29,8	0,0	32,5	0,0	33,1	0,0	33,8	0,0
Таможенные пошлины (без нефтегазовых доходов)	692,6	1,0	667,3	0,9	656,1	0,8	618,4	0,7	606,8	0,6
Дивиденды по акциям, принадлежащим Российской Федерации	220,2	0,3	198,4	0,3	162,5	0,2	221,7	0,2	224,5	0,2
Прочие ненефтегазовые доходы	1 193,7	1,7	1 262,7	1,7	1 252,8	1,5	1 042,7	1,1	1 020,4	1,0

Увеличение сумм прогнозируемого поступления **нефтегазовых доходов** в 2016 - 2018 годах обусловлено предполагаемым ростом экспортных цен на нефть и природный газ, а также объемов добычи газа и газового конденсата, экспорта сырой нефти (к 2018 году) и природного газа. Положительный эффект от данных изменений перевешивает негативное влияние на нефтегазовые доходы, возникающее в результате ожидаемого снижения курса доллара США по отношению к рублю, сокращения объемов добычи нефти и экспорта товаров, выработанных из нее. При этом в 2018 году уровень нефтегазовых доходов к ВВП не восстанавливается до уровня 2014 года. Сокращение объема

нефтегазовых доходов по отношению к ВВП связано с относительно стабильными физическими объемами налогооблагаемой добычи и экспорта данной продукции и, соответственно, сокращением доли нефтегазового сектора в структуре ВВП.

Необходимо также отметить, что существенное изменение структуры нефтегазовых доходов по сравнению с 2014 годом связано с реализацией начиная с 2015 года «налогового маневра», включающего постепенное (в период 2015 - 2017 годов) снижение ставок вывозных таможенных пошлин и перераспределением поступлений нефтегазовых доходов в пользу налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья.

Рост **ненефтегазовых доходов** в номинальном выражении преимущественно связан с ростом поступлений по НДС (как внутреннему, так и по НДС на импорт) и налогу на прибыль организаций на фоне восстановления экономической активности.

В то же время ожидается снижение объема ввозных таможенных пошлин на фоне сокращения доли импорта в ВВП, а также снижение среднего значения импортного тарифа в связи со вступлением России во Всемирную торговую организацию.

Резкое падение **ненефтегазовых доходов** (в части «прочих» доходов) в 2017 году по сравнению с 2015 и 2016 годами связано преимущественно с отсутствием поступлений дотации на сбалансированность, передаваемой федеральному бюджету из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования (далее также - ФФОМС) (116,4 млрд рублей в 2015 году и 86,2 млрд рублей в 2016 году).

4.2. Основные подходы к формированию расходов федерального бюджета

Предельные объемы бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию государственных программ и направлений деятельности,

не входящих в государственные программы, на 2016 - 2018 годы сформированы на основе следующих основных подходов:

1) в качестве «базовых» объемов бюджетных ассигнований на 2016 - 2017 годы приняты бюджетные ассигнования, утвержденные Федеральным законом № 384-ФЗ, «базовые» объемы 2018 года приняты равными «базовым» объемам 2017 года;

2) «базовые» объемы 2016 - 2018 годов уточнены на:

уменьшение объемов бюджетных ассигнований, сокращенных в 2015 году Федеральным законом от 20 апреля 2015 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»;

уменьшение объемов бюджетных ассигнований по прекращающимся расходным обязательствам ограниченного срока действия, в том числе в связи с уменьшением контингента получателей;

уменьшение бюджетных ассигнований в 2016 и 2017 годах в связи с «протяжкой» неиндексации расходов на оплату труда работников федеральных государственных учреждений, денежное содержание (заработную плату) судей, прокурорских работников и сотрудников Следственного комитета Российской Федерации, федеральных государственных гражданских служащих и других категорий работников федеральных государственных органов, денежное довольствие военнослужащих и приравненных к ним лиц, ввиду принятия решения об отказе в 2015 году от индексации на 5,5% указанных расходов;

увеличение бюджетных ассигнований на индексацию расходов на оплату труда работников федеральных государственных учреждений с 1 октября 2016 года на прогнозный уровень инфляции 7,0%;

увеличение межбюджетных трансфертов, передаваемых из федерального бюджета бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации на обязательное пенсионное страхование и валоризацию величины расчетного пенсионного капитала в связи с проведенной в 2015 году индексацией на фактический уровень инфляции 2014 года (11,4%);

увеличение бюджетных ассигнований на индексацию с 1 февраля социальных пенсий на 5,5% в 2016 году и на 4,5% в 2017 году, (в Федеральном законе № 384-ФЗ в 2016 году – 4,5% и в 2017 году – 4,0%), и индексацию с 1 февраля 2018 года на 4,0%;

увеличение бюджетных ассигнований на ежегодное увеличение пенсий лицам, уволенным с военной и приравненной к ней службы на 5,5% в 2016 году и на 4,5% в 2017 году с 1 февраля соответствующего года (в Федеральном законе № 384-ФЗ в 2016 году – 4,5% и в 2017 году – 4,0%), и индексацию с 1 февраля 2018 года на 4,0%;

увеличение бюджетных ассигнований на проведение в 2016 году доиндексации размеров социальных выплат до фактического уровня инфляции 2015 года ($6,4\% = 11,9\% - 5,5\%$), (в Федеральном законе № 384-ФЗ - 4,5%), индексацию с 1 января в 2017 году на 4,5% (в Федеральном законе № 384-ФЗ - 4,0%), и индексацию с 1 января 2018 года на 4,0%;

увеличение бюджетных ассигнований на индексацию стипендиального фонда для студентов федеральных образовательных учреждений профессионального образования, аспирантов, докторантов, интернов и ординаторов в 2016 году до фактического уровня инфляции 2015 года ($6,4\% = 11,9\% - 5,5\%$), (в Федеральном законе № 384-ФЗ - 4,5%), индексацию с 1 сентября 2017 года на 4,5% (в Федеральном законе № 384-ФЗ - 4,0%), и индексацию с 1 сентября 2018 года на 4,0%;

увеличение бюджетных ассигнований по мероприятиям «длящегося» характера;

увеличение бюджетных ассигнований в связи с изменением прогнозируемого среднегодового курса доллара США по отношению к рублю в 2016 году с 38,7 рублей за доллар США до 56,8 рублей за доллар США, в 2017 году – с 39,5 до 54,5 рублей за доллар США и учет в 2018 году курса в размере 53,2 рублей за доллар США.

Кроме того, в соответствии со статьей 184.1 Бюджетного кодекса, в составе расходов федерального бюджета предусмотрены условно

утверждаемые расходы, которые составили в 2017 году – 416,3 млрд рублей (2,5% от общего объема расходов 2017 года) и в 2018 году – 829,9 млрд рублей (5,0% от общего объема расходов 2018 года).

В составе условно утверждаемых расходов предлагается учесть расходы на исполнение действующих расходных обязательств, бюджетные ассигнования по которым зависят от макроэкономических показателей и могут быть уточнены при формировании проекта федерального бюджета в следующем бюджетном цикле (таблица 4.4.).

Таблица 4.4.

Условно утверждаемые расходы на плановый период 2017 и 2018 годов

<i>млрд рублей</i>			
№ п/п	Показатель	2017 год	2018 год
1	2	3	4
	ВСЕГО	39,0	666,1
	<i>в том числе:</i>		
1	Материальная мотивация на федеральной государственной гражданской службе	0,0	373,4
2	Индексация оплаты труда и денежного довольствия (с 1 октября 2017 года на 4,5% и с 1 октября 2018 года на 4,0%)	28,1	138,8
3	Трансферты Пенсионному фонду Российской Федерации (валоризация величины расчетного пенсионного капитала, компенсация выпадающих доходов в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов, возмещение расходов по выплате страховых пенсий в связи с зачетом в страховой стаж нестраховых периодов)	10,9	54,5
4	Социальная поддержка отдельных категорий граждан (субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан, компенсационные выплаты по уходу за нетрудоспособными гражданами и детьми – инвалидами)	0,0	14,4
5	Предоставление материнского (семейного) капитала	0,0	27,8
6	Компенсация выпадающих доходов бюджету ФФОМС в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов	0,0	29,9
7	Восстановление финансирования объектов космодрома «Восточный»	0,0	20,1
8	Иные	0,0	7,3

В целях обеспечения сбалансированности федерального бюджета формирование объема Федерального дорожного фонда осуществлено в соответствии с требованиями статьи 179.4 Бюджетного кодекса в 2016 году в сумме 627,8 млрд рублей, в 2017 году – 657,7 млрд рублей и в 2018 году – 708,9 млрд рублей (таблица 4.5).

Таблица 4.5.

Объем бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда
на 2016 - 2018 годы

<i>млрд рублей</i>				
№ п/п	Наименование	2016 год	2017 год	2018 год
1	2	3	4	5
	ВСЕГО	627,8	657,7	708,9
I	Минимальный размер Федерального дорожного фонда, установленный положениями Бюджетного кодекса	563,1	603,5	648,5
1	Базовый объем бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда <i>(пункт 2 статьи 179.4 Бюджетного кодекса)</i>	561,7	366,7	385,4
2	Доходы Федерального дорожного фонда <i>(пункт 2 статьи 179.4 Бюджетного кодекса)</i>		235,3	261,6
3	Прочие доходы	1,4	1,4	1,4
II	Строительство транспортного перехода через Керченский пролив	64,7	54,2	60,4

Кроме того, «базовые» объемы скорректированы в целях реализации отдельных мероприятий, обозначенных ниже в описании особенностей формирования предельных объемов по государственным программам и направлениям деятельности, не входящим в государственные программы.

4.3. Среднесрочные приоритеты государственных программ

На федеральном уровне реализация целей стратегического развития осуществляется в рамках государственных программ, объединяющих регулятивные инструменты и бюджетные ассигнования федерального бюджета

Наименование	2015 год		2016 год			2017 год			2018 год		
	Закон 93-ФЗ	%% к общему объему	Проект	%% к общему объему	%% к пред году	Проект	%% к общему объему	%% к пред году	Проект	%% к общему объему	%% к пред году
1	2	3	4	5	6=4/2	7	8	9=7/4	10	11	12=10/7
Финансовое обеспечение развития пенсионной системы	2 759,4	39,8	3 447,3	45,6	124,9	3 555,6	44,6	103,1	3 518,9	47,2	99,0
Закрытые расходы, включая обеспечение обороноспособности страны	3 796,7	54,8	3 242,2	42,9	85,4	3 423,1	43,0	105,6	3 247,1	43,6	94,9
Прочие непрограммные расходы	369,2	5,4	863,4	11,4	232,9	989,5	12,4	114,6	685,5	9,2	69,3
Условно утверждаемые расходы						416,3	2,5		829,9	5,0	

Расходы федерального бюджета на реализацию государственных программ в 2016 году вырастут по отношению к предыдущему году на 0,3%, в 2017 году сократятся на 0,6% по отношению к 2016 году, а в 2018 году увеличатся на 0,6% по отношению к 2017 году и на 0,3% относительно уровня 2015 года.

Расходы на непрограммные направления деятельности увеличиваются в 2016 году на 9,0% по отношению к 2015 году, в 2017 году – на 5,5% по отношению к предыдущему году, в 2018 году снижаются на 6,5% по отношению к 2017 году, а по отношению к 2015 году увеличиваются на 7,6%.

Структура расходов федерального бюджета характеризуется снижением доли программных расходов с 54,5% в 2015 году до 50,1% в 2018 году в общем объеме расходов федерального бюджета, что обусловлено опережающими темпами роста расходов на развитие пенсионной системы и обеспечение обороноспособности страны, до настоящего времени не включенных в государственные программы.

К 2018 году прогнозируется незначительное снижение доли расходов по направлениям «Новое качество жизни» и «Инновационное развитие и модернизация экономики», что связано в том числе с отнесением ряда расходов к условно утверждаемым расходам, в то же время несколько возрастет доля расходов по направлению «Эффективное государство». Вместе с тем в рамках каждого направления происходит изменение структуры распределения финансирования между государственными программами.

05	Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации	100,6	77,8	77,3	48,3	62,1	34,3	71,1	34,1
07	Содействие занятости населения	72,9	77,8	106,7	67,1	86,2	67,0	100,0	92,0
08	Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности	827,6	815,2	98,5	708,0	86,9	708,4	100,0	85,6
09	Противодействие незаконному обороту наркотиков	30,0	29,7	99,0	26,5	89,2	26,5	100,0	88,3
10	Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах	199,6	188,1	94,2	193,5	102,9	179,5	92,8	89,9
11	«Развитие культуры и туризма» на 2013-2020 годы	94,5	95,9	101,5	89,2	93,0	89,2	99,9	94,4
12	«Охрана окружающей среды» на 2012 - 2020 годы	30,2	34,3	113,5	33,1	96,4	33,0	99,7	109,1
13	Развитие физической культуры и спорта	68,3	66,8	97,9	76,8	114,9	44,7	58,3	65,5

Объемы бюджетных ассигнований на 2016 - 2018 годы на реализацию государственных программ, входящих в данное направление, были определены на основе общих подходов к формированию расходов федерального бюджета.

Дополнительным фактором, повлиявшим на объемы финансового обеспечения государственной программы *«Развитие физической культуры и спорта»* в 2018 году, стало плановое завершение в 2017 году мероприятий по подготовке к проведению в Российской Федерации Чемпионата мира по футболу 2018 года (включая ввод стадионов и большинства объектов инфраструктуры).

В целях повышения эффективности использования бюджетных ассигнований при реализации государственных программ, включенных в направление «Новое качество жизни», следует продолжить реализацию мер, направленных на достижение целей и решение задач соответствующих государственных программ.

Так, в рамках реализации государственной программы *«Развитие здравоохранения»* необходимо:

завершить переход на страховые принципы оплаты медицинских услуг;

включить в базовую программу обязательного медицинского страхования (далее – ОМС) перечень видов высокотехнологичной медицинской помощи, не входящих в настоящее время в базовую программу ОМС в соответствии с

программой государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи гражданам Российской Федерации;

конкретизировать состав программы государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи гражданам Российской Федерации на основе ее сбалансированности, включая формы, виды, условия оказания медицинской помощи, а также оптимизировать перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, перечень медицинских изделий, гарантированных программой;

реализовать Стратегию развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года в части развития добровольного медицинского страхования;

оптимизировать численность и структуру медицинского персонала (с учетом показателей стран ОЭСР) при сохранении доступности и качества медицинской помощи на всей территории Российской Федерации, учитывая значительный удельный вес расходов на заработную плату в общем объеме расходов на здравоохранение;

совершенствовать систему лекарственного обеспечения граждан;

включить, начиная с 2016 года, в государственную программу «Развитие здравоохранения» все расходы федерального бюджета по разделу «Здравоохранение» классификации расходов бюджетов, за исключением расходов закрытой части бюджета.

В целях дальнейшего повышения эффективности расходов бюджетных средств федерального бюджета и средств ОМС в сфере здравоохранения будет продолжена реализация мер по снижению неэффективных затрат на администрирование и закупки лекарственных средств, медицинских изделий и медицинского оборудования, по совершенствованию управления государственным (муниципальным) имуществом и сетью учреждений, а также механизма оказания государственных (муниципальных) услуг на конкурентной основе.

Получит развитие внедрение механизмов передачи части имущества медицинских организаций в долгосрочную аренду (концессию) частным управляющим компаниям в рамках механизма государственно-частного партнерства.

В сфере лекарственного обеспечения предлагается:

повысить эффективность расходов на лекарственное обеспечение и исключить дублирование льгот;

создать систему установления референтных цен на все лекарственные препараты, закупаемые за счет бюджетных средств и средств системы ОМС;

внедрить механизмы оценки технологий в здравоохранении при пересмотре перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов и при формировании референтных цен;

гармонизировать перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов со стандартами медицинской помощи.

В рамках реализации государственной программы **«Развитие образования» на 2013 - 2020 годы** необходимо:

обеспечить функционирование и целевое развитие сети федеральных образовательных организаций профессионального образования в соответствии с перспективными задачами развития российского общества и экономики;

перейти к использованию размеров базовых нормативных затрат как минимального размера стоимости обучения при реализации образовательных услуг образовательными учреждениями, осуществляющими образовательную деятельность по реализации основных профессиональных образовательных программ за счет ассигнований федерального бюджета, средств физических и юридических лиц вне зависимости от организационно-правовой формы и ведомственной принадлежности указанных учреждений;

оптимизировать количество образовательных организаций, получающих бюджетные ассигнования из федерального бюджета (в частности, за счет реструктуризации сети государственных вузов и их филиалов, с учетом результатов ежегодного мониторинга эффективности деятельности

образовательных учреждений, в том числе реорганизации образовательных организаций высшего образования, которые не ведут актуальные научные исследования и выпускники которых не востребованы на рынке труда; передачи в ведение субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления функционирующих на федеральном уровне образовательных организаций, предоставляющих услуги, финансовое обеспечение которых в соответствии с законодательством относится к полномочиям субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, с одновременной передачей доходных источников);

с учетом изменения демографической ситуации рассмотреть вопрос сбалансированного снижения с 2017 года контрольных цифр приема на обучение по программам высшего образования за счет средств федерального бюджета через механизм снижения соотношения численности студентов на каждые 10 тыс. человек в возрасте от 17 до 30 лет, проживающих в Российской Федерации, с 800 (установленного действующим законодательством) до 750, с одновременным завершением формирования эффективной системы выдачи образовательных кредитов абитуриентам и студентам, мотивирующей их к получению профессии.

В рамках реализации государственной программы *«Социальная поддержка граждан»* в целях формирования эффективной системы социальной защиты необходимо расширить применение принципа нуждаемости и адресного подхода, в том числе за счет:

исключения из числа получателей мер социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных услуг членов семей носителей соответствующих льгот;

замены выплаты компенсации в возмещение вреда гражданам, подвергшимся воздействию радиации, на предоставление дополнительных услуг в рамках ОМС;

введения принципа сооплаты стоимости санаторно-курортного лечения и проезда на пригородном железнодорожном транспорте для работающих

получателей набора социальных услуг в рамках предоставления государственной социальной помощи отдельным категориям граждан;

обеспечения открытости мер социальной поддержки (с учетом открытости информации о конкретных их получателях);

обеспечения мер социальной защиты, предоставляемых за особые заслуги перед Российской Федерацией (ежемесячная денежная выплата отдельным категориям граждан (ветераны, Герои Российской Федерации и СССР), дополнительное ежемесячное материальное обеспечение за выдающиеся достижения), с учетом совокупного дохода лица, которому предоставляются указанные меры.

В рамках государственной программы *«Развитие культуры и туризма» на 2013-2020 годы* необходимо:

установить критерии отнесения учреждений культуры к федеральному уровню и закрепить указанные критерии в соответствующих отраслевых нормативных правовых актах (их отсутствие позволяет содержать за счет средств федерального бюджета учреждения культуры, являющиеся фактически региональными, а также ежегодно принимать решения о передаче на федеральный уровень региональных учреждений, что приводит к возникновению длящихся расходных обязательств федерального бюджета);

изменить порядок финансового обеспечения предоставления грантов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации творческим коллективам на реализацию их творческих проектов и образовательным организациям, с учетом необходимости их комплексного развития, расширения круга потенциальных соискателей грантов, а также обеспечить ежегодную ротацию и отбор на конкурсной основе грантополучателей;

принять меры по более активному использованию механизмов государственно-частного партнерства в сфере культуры.

Развитие механизмов государственно-частного партнерства позволит сократить бюджетные расходы на строительство, реконструкцию, реставрацию и последующее содержание отдельных объектов культуры.

Внедрение таких механизмов может осуществляться по следующим направлениям:

активизация работы по установлению льготной арендной платы для находящихся в неудовлетворительном состоянии неиспользуемых объектов культурного наследия, относящихся к федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации или к муниципальной собственности;

расширение возможности заключения концессионных соглашений в отношении объектов культуры;

установление возможности заключения контрактов жизненного цикла в сфере культуры при соблюдении требования законодательства Российской Федерации об объектах культурного наследия.

В рамках реализации государственной программы **«Развитие физической культуры и спорта»** планируется осуществить следующие меры:

внедрить компенсирующие механизмы, обеспечивающие устойчивое привлечение внебюджетных инвестиций (строительство спортивных объектов может финансироваться не только за счет использования бюджетных средств, но и посредством системного привлечения на эти цели частных инвестиций);

обеспечить переход на строительство малобюджетных физкультурно-спортивных объектов шаговой доступности (в том числе, на базе образовательных учреждений), с учетом использования типовых проектов их строительства, механизмов заключения концессионных соглашений, привлечения на эти цели средств населения, товариществ собственников жилья и при условии обеспечения доступности этих объектов для лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов;

упорядочить направления использования бюджетных расходов в сфере профессионального спорта, исключив возможность использования

профессиональными спортивными клубами направляемых им в установленном порядке бюджетных ассигнований на цели оплаты услуг спортивных агентов, предоставления компенсаций или аналогичных выплат в связи с досрочным прекращением трудовых договоров с профессиональными спортсменами и тренерами, а также на любые выплаты, связанные с переходами профессиональных спортсменов в профессиональные спортивные клубы. Аналогичные ограничения следует установить и в случае предоставления профессиональным спортивным клубам денежных средств государственными корпорациями, государственными компаниями или организациями, в которых более 25% голосующих акций акционерного общества или более 25% уставного капитала иного хозяйственного общества находятся в собственности Российской Федерации или субъекта Российской Федерации.

«Инновационное развитие и модернизация экономики»

Объемы бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию государственных программ, составляющих направление «Инновационное развитие и модернизация экономики», в 2016 - 2018 годах представлены в таблице 4.8.

Таблица 4.8.

Параметры финансового обеспечения реализации государственных программ по направлению «Инновационное развитие и модернизация экономики» в 2015 - 2018 годах

млрд рублей

ГП	Наименование государственной программы	2015 год	2016 год		2017 год		2018 год		
		Закон 93-ФЗ	Проект	% к пред году	Проект	% к пред году	Проект	% к пред году	% к 2015 году
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
II	Инновационное развитие и модернизация экономики	2 167,4	2 046,7	94,4	2 053,1	100,3	2 025,7	98,7	93,5
14	Развитие науки и технологий	150,7	168,3	111,6	164,3	97,7	161,6	98,3	107,2
15	Экономическое развитие и инновационная экономика	116,2	109,4	94,1	85,6	78,3	85,4	99,7	73,5
16	Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности	117,5	106,0	90,2	71,5	67,5	73,7	103,0	62,7
17	Развитие авиационной промышленности на 2013 - 2025 годы	81,3	52,9	65,1	44,7	84,5	44,7	100,0	55,0
18	Развитие судостроения на 2013 - 2030 годы	8,3	17,7	214,4	10,8	61,1	10,8	100,0	131,0
19	Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013 - 2025 годы	13,1	12,8	97,3	11,6	90,9	11,6	100,0	88,4

ГП	Наименование государственной программы	2015 год	2016 год		2017 год		2018 год		
		Закон 93-ФЗ	Проект	%% к пред году	Проект	%% к пред году	Проект	%% к пред году	%% к 2015 году
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
20	«Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» на 2013 - 2020 годы	14,6	16,7	114,9	14,7	87,8	14,7	100,0	100,9
21	«Космическая деятельность России на 2013 - 2020 годы»	184,4	209,7	113,7	231,1	110,2	231,0	99,9	125,3
22	Развитие атомного энергопромышленного комплекса	153,4	80,0	52,2	67,0	83,8	55,6	83,0	36,2
23	Информационное общество (2011 - 2020 годы)	111,5	95,7	85,9	102,8	107,4	102,7	99,8	92,1
24	Развитие транспортной системы	827,6	829,8	100,3	874,3	105,4	870,0	99,5	105,1
25	Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы	202,7	162,7	80,2	191,2	117,6	191,8	100,3	94,6
26	Развитие рыбохозяйственного комплекса	12,1	12,1	100,1	11,5	95,0	11,5	100,0	95,1
27	Развитие внешнеэкономической деятельности	77,3	75,6	97,7	67,9	89,9	58,8	86,6	76,1
28	Воспроизводство и использование природных ресурсов	55,9	58,8	105,3	70,0	119,0	70,0	100,0	125,3
29	«Развитие лесного хозяйства» на 2013 - 2020 годы	31,0	29,0	93,5	28,2	97,4	28,2	99,9	90,9
30	Энергоэффективность и развитие энергетики	9,9	9,6	97,3	5,7	59,7	3,7	65,0	37,7

Динамика объемов бюджетных ассигнований на реализацию государственных программ данного направления обусловлена общими подходами к формированию расходов федерального бюджета.

Дополнительным фактором, определившим изменение объемов финансового обеспечения государственной программы «*Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности*», является включение в предельные объемы бюджетных ассигнований на 2016 год поддержки Внешэкономбанку в виде имущественного взноса на возмещение части затрат, связанных с поддержкой производства высокотехнологичной продукции, а также в 2016 – 2018 годах поддержки организаций, осуществляющих импортозамещение, через Фонд развития промышленности.

На изменение предельного объема бюджетных ассигнований повлияло снижение объемов финансового обеспечения ряда субсидий автопроизводителям в рамках подпрограммы «*Автомобильная промышленность*» по причине не востребоваемости таких мер государственной поддержки вследствие снижения общего объема производства в автомобильной

отрасли. Общий объем изменений вследствие влияния указанного фактора составил: в 2016 году - 14,3 млрд рублей, в 2017 году - 18,4 млрд рублей, в 2018 году - 16,2 млрд рублей. При дальнейшем уточнении объемов финансового обеспечения указанных мер государственной поддержки будут учитываться фактические данные об объемах производства и продаж автомобилей в России.

На уменьшение предельных объемов бюджетных ассигнований на реализацию государственной программы *«Энергоэффективность и развитие энергетики»* в 2018 году по сравнению с объемом 2017 года дополнительно повлияло завершение мероприятий по подготовке к проведению Чемпионата мира по футболу 2018 года в Российской Федерации в части строительства и реконструкции инфраструктуры энергоснабжения в объеме 2,0 млрд рублей.

Уменьшение расходов федерального бюджета на реализацию государственной программы *«Развитие внешнеэкономической деятельности»* в 2018 году по сравнению с уровнем 2017 года обусловлено завершением мероприятий по осуществлению имущественного взноса во Внешэкономбанк в целях увеличения уставного капитала АО РОСЭКСИМБАНК.

В целях повышения эффективности бюджетных расходов, направленных на инновационное развитие и модернизацию экономики, в том числе оптимального использования средств государственной поддержки в условиях существующих бюджетных ограничений, необходимо решить следующие задачи.

В рамках государственной программы *«Развитие науки и технологий» на 2013 - 2020 годы*:

обеспечить преемственность поддержки научных исследований, проводимых учреждениями академического сектора, государственными научными центрами и ведущими исследовательскими университетами, объемы финансового обеспечения которых сконцентрированы в рамках программы фундаментальных научных исследований Российской Федерации;

продолжить реализацию государственной политики по привлечению ведущих ученых в российские высшие учебные заведения, научные учреждения, находящиеся в ведении Федерального агентства научных организаций, и государственные научные центры;

оказать содействие развитию кооперации российских образовательных организаций высшего образования, государственных научных учреждений и организаций, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичного производства;

сконцентрировать расходы федерального бюджета на проведение фундаментальных и поисковых научных исследований в государственной программе «Развитие науки и технологий» на 2013 - 2020 годы;

организовать работу по планированию расходов федерального бюджета на науку гражданского назначения, предусмотренных в отраслевых государственных программах, с обязательной увязкой с целевыми показателями, характеризующими конкретные научно-технические достижения (результаты), в том числе показателями, сопряженными с индикаторами развития сферы науки, установленными Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»;

обеспечить осуществление Минобрнауки России экспертизы научной составляющей государственных программ и целевых индикаторов и показателей результативности научной и научно-технической деятельности;

осуществлять финансирование прикладных научных исследований и экспериментальных разработок на условиях внебюджетного софинансирования и привлечения к дальнейшему практическому использованию (коммерциализации) их результатов заинтересованных организаций (потребителей результатов работ).

В рамках государственной программы **«Развитие транспортной системы»:**

осуществить переход к единой логистической модели на основе сбалансированного по видам сообщений транспортного плана в целях формирования приоритетов государственной поддержки развития объектов транспортной инфраструктуры;

принять меры по изменению механизма государственной поддержки пассажирских перевозок железнодорожным транспортом в пригородном сообщении и дальнем следовании путем перехода от субсидирования транспортных организаций на адресную поддержку отдельных социально незащищенных категорий граждан через органы социального обеспечения. При этом при организации железнодорожных перевозок пассажиров в пригородном сообщении субъектами Российской Федерации должны быть разработаны среднесрочные и долгосрочные транспортные планы, основанные на модели удовлетворения спроса пассажиров на транспортное обслуживание всеми видами транспорта;

оптимизировать структуру пригородных пассажирских компаний, в том числе посредством их объединения (укрупнения) по принципу хозяйственной эффективности с учетом необходимости обеспечения единого технологического процесса;

осуществить передачу подвижного состава, включая вагонные депо, заинтересованным пригородным пассажирским компаниям в целях стимулирования эффективного управления и сокращения издержек в соответствии с Программой структурной реформы на железнодорожном транспорте;

рассмотреть целесообразность перехода на платную систему оказания услуг по аэронавигационному обслуживанию полетов воздушных судов – пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством Российской Федерации от платы (МВД России, МЧС России, Минобороны России), предполагающую оплату за такие услуги за счет бюджетных ассигнований, предусмотренных соответствующим федеральным органам исполнительной власти;

разработать типовые стандарты обеспечения авиационных услуг федеральных казенных предприятий, которые будут заключаться в структурировании расходов предприятий, выработке стандартизированных параметров функционирования и материально-технического оснащения аэропортов;

рассмотреть вопрос замещения бюджетного финансирования мероприятий, реализуемых в рамках федеральной целевой программы «Модернизация единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (2009 - 2020 годы)», внебюджетными источниками, в том числе доходами, получаемыми ОАО «Аэрофлот» в качестве компенсационных сборов с иностранных авиакомпаний. За счет указанных доходов могут быть обеспечены льготные перевозки, осуществляемые авиакомпаниями группы «Аэрофлот» в рамках федеральных программ субсидирования авиаперевозок, что позволит высвободить до 1,5 млрд рублей ежегодно, предусмотренных в федеральном бюджете на указанные цели, и направить их на субсидирование новых безальтернативных маршрутов в труднодоступные регионы страны.

В части **Федерального дорожного фонда** должны быть реализованы мероприятия по:

оптимизации нормативов денежных затрат на содержание и ремонт автомобильных дорог федерального значения с учетом применения в дорожном хозяйстве современных технологий, оборудования и техники;

анализу инвестиционных проектов в сфере дорожного хозяйства на предмет расширения использования механизмов государственно-частного партнерства с привлечением внебюджетных источников, включая возможность введения платности пользования объектами транспортной инфраструктуры;

определению механизма стимулирования привлечения частных инвестиций в региональную дорожную отрасль посредством направления части бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда на проекты развития региональной дорожной сети в объеме доходов от взимания платы с владельцев

транспортных средств максимальной массой свыше 12 тонн за проезд на автомобильных дорогах федерального значения.

В рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы:

снизить кредитную нагрузку на российских аграриев путем изменения механизма субсидирования процентных ставок по кредитам (займам), полученным сельхозтоваропроизводителями, за счет перечисления части сумм процентных ставок, причитающихся к возмещению сельхозтоваропроизводителям, непосредственно в российские кредитные организации (кредитные сельхозпотребкооперативы), осуществляющие предоставление заемных средств;

осуществить поэтапный переход к широкому использованию типовых проектных решений инвестиционных проектов, реализуемых в агропромышленном комплексе. При проектном финансировании отрасли решение об оказании государственной поддержки инвестиционных проектов должно приниматься только при условии их соответствия установленным требованиям (типизация, нормирование, «жизненный цикл» проекта, сроки выхода на заданный уровень рентабельности);

обеспечить приоритизацию мер государственной поддержки сельского хозяйства, предполагающей концентрацию финансовых ресурсов на наиболее значимых с точки зрения выполнения показателей продовольственной безопасности Российской Федерации направлениях;

провести дополнительный анализ целесообразности мер государственной поддержки, не влияющих непосредственно на результат сельскохозяйственного производства, а также не оказывающих стимулирующего воздействия на повышение эффективности производственной деятельности и расширение производства сельскохозяйственной продукции;

оказать последовательную «секторальную» государственную поддержку новым инвестиционным проектам, основанную на принципах государственно-частного партнерства.

В рамках государственной программы «*Экономическое развитие и инновационная экономика*» целесообразно рассмотреть вопрос о перераспределении бюджетных ассигнований, предусмотренных Минэкономразвития России на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, в объеме 2,0 млрд рублей ежегодно на представление грантов малым инновационным предприятиям на финансовое обеспечение инновационных проектов, результаты которых имеют перспективу коммерциализации.

«Сбалансированное региональное развитие»

Объемы бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию государственных программ, составляющих направление «Сбалансированное региональное развитие», в 2016 - 2018 годах представлены в таблице 4.9.

Таблица 4.9.

Параметры финансового обеспечения реализации государственных программ по направлению «Сбалансированное региональное развитие» в 2015 - 2018 годах

млрд рублей

ГП	Наименование государственной программы	2015 год	2016 год		2017 год		2018 год		
		Закон 93-ФЗ	Проект	%% к пред году	Проект	%% к пред году	Проект	%% к пред году	%% к 2015 году
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
IV	Сбалансированное региональное развитие	658,2	680,5	103,4	716,4	105,3	707,7	98,8	107,5
34	Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона	25,6	58,6	228,9	43,1	73,7	35,7	82,9	139,8
35	«Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года	19,5	13,3	68,4	31,8	238,6	31,8	100,0	163,2
36	«Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»	604,6	603,2	99,8	636,0	105,4	636,0	100,0	105,2
37	Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года	8,5	5,4	64,1	5,4	100,1	4,1	76,0	48,8

Предельные объемы бюджетных ассигнований на 2016 - 2018 годы на реализацию государственных программ по данному направлению были

определены на основе общих подходов к формированию расходов федерального бюджета.

По государственной программе *«Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»* предполагается сокращение дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов (обусловлено сокращением общего объема нераспределенного резерва) и дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы (вызвано изменением методики определения целевых показателей повышения оплаты труда «указных» категорий работников бюджетной сферы). При этом, учитывая необходимость обеспечения устойчивости консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, который составляет около 80% от общего объема ресурсного обеспечения государственной программы, не сокращается.

По государственной программе *«Социально - экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»* учтено софинансирование региональных программ повышения мобильности трудовых ресурсов в регионы, включенные в перечень субъектов Российской Федерации, привлечение трудовых ресурсов в которые является приоритетным (распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 апреля 2015 г. № 696-р к таким субъектам Российской Федерации отнесены в том числе: Камчатский, Приморский и Хабаровский края, Амурская и Магаданская области, Чукотский автономный округ). В течение 2016 - 2018 годов продолжится реализация инвестиционного проекта «Модернизация железнодорожной инфраструктуры Байкало-Амурской и Транссибирской железнодорожных магистралей» с общим объемом финансирования 562,4 млрд рублей.

Для достижения целей и решения задач *государственных программ*, входящих в данное направление, необходимо также осуществить следующие меры:

внести изменения в Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», предусматривающие возможность создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях закрытых административно-территориальных образований, начиная с 1 января 2016 года, и на территории Калининградской области, начиная с 1 апреля 2016 года (в настоящее время территории опережающего социально-экономического развития могут создаваться на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, а также на территориях моногородов с наиболее сложным социально-экономическим положением, включенных в перечень, утверждаемый Правительством Российской Федерации);

провести оценку эффективности функционирования особых экономических зон туристско-рекреационного типа, входящих в туристический кластер в Северо-Кавказском федеральном округе, а также оценку эффективности использования средств федерального бюджета, направленных на финансовое обеспечение резидентов и институтов развития туристско-рекреационных особых экономических зон (ОАО «Особые экономические зоны», ОАО «Корпорация развития Северного Кавказа», ОАО «Курорты Северного Кавказа»);

внести в действующий порядок предоставления налоговой преференции резидентам Особой экономической зоны в Калининградской области по налогу на прибыль организаций изменения, предполагающие установление периода применения налоговой преференции со дня включения юридического лица в единый реестр резидентов и до окончания двенадцати налоговых периодов, считая с 1 января года, следующего за годом включения юридического лица в указанный реестр. Такой порядок предлагается распространить как для новых,

так и для уже действующих резидентов, производящих уплату налога на прибыль организаций в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

«Эффективное государство»

Объемы бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию государственных программ, составляющих направление «Эффективное государство», в 2016 - 2018 годах представлены в таблице 4.10.

Таблица 4.10.

Параметры финансового обеспечения реализации государственных программ по направлению «Эффективное государство» в 2015 - 2018 годах

млрд рублей

ГП	Наименование государственной программы	2015 год	2016 год		2017 год		2018 год		
		Закон 93-ФЗ	Проект	%% к пред году	Проект	%% к пред году	Проект	%% к пред году	%% к 2015 году
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
V	Эффективное государство	1 268,2	1 347,5	106,3	1 386,0	102,9	1 460,7	105,4	115,2
38	Управление федеральным имуществом	26,1	23,3	89,3	24,4	104,7	24,4	100,0	93,5
39	Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков	859,4	955,0	111,1	1 028,2	107,7	1 109,3	107,9	129,1
41	Внешнеполитическая деятельность	109,4	102,6	93,8	99,3	96,8	92,8	93,5	84,8
42	Юстиция	273,4	266,6	97,5	234,2	87,8	234,3	100,0	85,7

Предельные объемы бюджетных ассигнований на 2016 - 2018 годы на реализацию государственных программ по данному направлению были определены на основе общих подходов к формированию расходов федерального бюджета.

При этом помимо общих факторов на изменение объемов финансового обеспечения реализации государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» повлияло увеличение расходов федерального бюджета на обслуживание государственного долга.

4.4. Формирование бюджетных ассигнований на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года

Подготовка проекта федерального бюджета на 2016 - 2018 годы осуществляется с учетом необходимости обеспечения реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года.

В частности, предусматриваются дополнительные бюджетные ассигнования, направленные на обеспечение ускорения социально-экономического развития Сибири и Дальнего Востока в рамках реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», включая бюджетные ассигнования на развитие транспортной системы в Дальневосточном и Сибирском федеральных округах и субсидии организациям автомобилестроения на перевозку автомобилей, произведенных на территории Дальневосточного федерального округа, в другие регионы страны.

Кроме того, в рамках реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» в целях улучшения условий предпринимательской деятельности и в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2014 г. № 837 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» при формировании бюджетных расходов на 2016 - 2018 годы предусматриваются бюджетные ассигнования на обеспечение деятельности аппарата Уполномоченного по защите прав предпринимателей.

Одним из приоритетов в части исполнения социальных обязательств в предстоящий период остается финансовое обеспечение принятых решений по повышению оплаты труда работников научных учреждений, специалистов в сфере образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания, предусмотренного указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.

№ 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», от 1 июня 2012 года № 761 «О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы», от 28 декабря 2012 г. № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

В связи с изменением социально-экономических условий исполнение социальных обязательств в части финансового обеспечения принятых решений по повышению оплаты труда работников научных учреждений, специалистов в сфере образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания, предусмотренного указами Президента Российской Федерации, планируется осуществлять с учетом анализа достижения установленных целевых показателей, уточнения динамики заработной платы в Российской Федерации на основании прогноза социально-экономического развития, положенного в основу федерального бюджета, и введения в целях использования для мониторинга реализации указов Президента Российской Федерации статистического показателя «среднемесячная начисленная заработная плата наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячный доход от трудовой деятельности)».

При этом оценку достижения плановых ориентиров в бюджетной сфере необходимо осуществлять в сопоставимых условиях (сопоставимость продолжительности рабочего времени, отпусков) по принятым за основу для статистического наблюдения категориям работников, а также с учетом доходов, полученных в качестве поддержки педагогов и медицинских работников, проживающих в сельской местности, льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг и т.д.

Планируется предоставление в 2016 - 2018 годах из федерального бюджета дополнительной финансовой помощи в виде дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы.

Кроме того, реализация положений Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» продолжится по следующим приоритетным направлениям бюджетной политики, определенным на среднесрочную перспективу в сфере культуры и кинематографии:

обеспечение поддержки создания публичных электронных библиотек, сайтов музеев и театров в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;

обеспечение выплаты стипендий для деятелей культуры и искусства, творческой молодежи, а также предоставление грантов для поддержки творческих проектов общенационального значения в области культуры и искусства;

поддержка реализации выставочных проектов, осуществляемых в субъектах Российской Федерации;

обеспечение создания виртуальных музеев.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» будет увеличена государственная поддержка сектора исследований и разработок, осуществляемая через государственные фонды поддержки научной и научно-технической деятельности, что также в значительной степени повлияет на повышение оплаты труда научных работников.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» в 2016 - 2018 годах будет продолжено софинансирование за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при назначении ежемесячной денежной выплаты в размере определенного в субъекте Российской Федерации прожиточного минимума для детей,

назначаемой семье в случае рождения после 31 декабря 2012 года третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет.

Также будет обеспечено финансовыми ресурсами исполнение обязательств по социальной поддержке детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся в федеральных государственных образовательных организациях, выплате единовременных пособий при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью, выплате стипендий обучающимся в федеральных государственных образовательных организациях.

Кроме того, с 1 сентября 2015 года, в соответствии с Посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 года, будет учрежден грант Президента Российской Федерации лицам, проявившим склонности к техническому и гуманитарному творчеству, изобретательству, поступившим на обучение в образовательные организации высшего образования. Бюджетные ассигнования в федеральном бюджете предусматриваются исходя из необходимости предоставления гранта в размере 20,0 тыс. рублей ежемесячно не более 5 тыс. одаренных детей.

Учтены бюджетные ассигнования, направленные на запланированное последовательное совершенствование системы оплаты труда и оптимизацию системы государственных гарантий, предоставляемых государственным гражданским служащим и лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации в целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

4.5. Расходы федерального бюджета в разрезе видов расходов бюджетной классификации федерального бюджета

Структура расходов по видам в 2016 - 2018 годах не претерпит существенных изменений по сравнению с 2015 годом (таблица 4.11.)

Расходы федерального бюджета на 2015 - 2018 годы в разрезе групп видов расходов (открытая часть)

млрд рублей

Код вида расходов	Наименование	2015 год	2016 год		2017 год		2018 год		
		Закон 93-ФЗ	Проект	%% к пред году	Проект	%% к пред году	Проект	%% к пред году	%% к 2015 году
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7=6/4*100	10	11=10/8*100	12=10/3*100
	Всего	12 138,8	12 689,4	104,5	12 778,0	100,7	12 490,8	97,8	102,9
100	Расходы на выплаты персоналу в целях обеспечения выполнения функций государственными (муниципальными) органами, казенными учреждениями, органами управления государственными внебюджетными фондами	2 152,3	2 148,0	99,8	1 978,3	92,1	1 977,9	100,0	91,9
200	Закупка товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд	1 293,3	1 276,7	98,7	1 229,0	96,3	1 233,9	100,4	95,4
300	Социальное обеспечение и иные выплаты населению	859,0	848,7	98,8	883,9	104,1	917,3	103,8	106,8
400	Капитальные вложения в объекты недвижимого имущества государственной (муниципальной) собственности	852,7	655,3	76,8	630,9	96,3	728,1	115,4	85,4
500	Межбюджетные трансферты	4 488,3	5 054,9	112,6	5 245,3	103,8	5 092,2	97,1	113,5
600	Предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям	924,8	936,3	101,2	975,4	104,2	975,8	100,0	105,5
700	Обслуживание государственного (муниципального) долга	585,3	690,9	118,0	745,7	107,9	829,6	111,3	141,7
800	Иные бюджетные ассигнования	983,0	1 078,6	109,7	1 089,5	101,0	735,8	67,5	74,9

Почти две трети общего объема бюджетных ассигнований федерального бюджета в 2016 - 2018 годах составляют:

межбюджетные трансферты;

расходы на выплаты персоналу в целях обеспечения выполнения установленных функций;

расходы на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд.

Динамика расходов федерального бюджета по видам расходов обусловлена как общими подходами, примененными при формировании бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2016 - 2018 годы, так и мерами, реализованными в рамках Федерального закона № 384-ФЗ, в целях

обеспечения сбалансированности федерального бюджета на 2016 и 2017 годы, в том числе:

сокращение расходов, за исключением нормативно обусловленных и приравненных к ним, в 2017 году на 10%;

дополнительное сокращение всех расходов в 2016 году на 2% и соответствующее сокращение расходов в 2017 году.

Расходы на *оплату труда* федеральных государственных гражданских служащих и других категорий работников федеральных государственных органов (за исключением лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, а также работников федеральных государственных органов, в отношении повышения оплаты труда которых, приняты отдельные решения Президента Российской Федерации в 2012 - 2014 годах), денежное содержание судей, прокурорских работников и сотрудников Следственного комитета Российской Федерации, денежное довольствие военнослужащих и приравненных к ним лиц определены с учетом уменьшения объема бюджетных ассигнований в связи с принятым решением об отказе в 2015 году от индексации указанных расходов в размере 5,5%.

Кроме того, снижение общих объемов бюджетных ассигнований на оплату труда государственных служащих и работников федеральных государственных органов, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, связано с планируемым сокращением их численности на 10%.

Минимальный размер оплаты труда предлагается увеличить на 7%, установив его федеральным законом с 1 октября 2016 года в сумме 6 383 рубля в месяц.

Увеличение расходов *на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд* относительно уровня 2015 года обусловлено главным образом резервированием бюджетных ассигнований на продолжение реализации мероприятий завершающихся в 2015 году Федеральной космической программы России на 2006 - 2015 годы и ФЦП «Развитие

российских космодромов на 2006 - 2015 годы» по виду расходов «Прочая закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд». В дальнейшем после утверждения соответствующих федеральных целевых программ бюджетные ассигнований будут распределены по иным видам расходов, в том числе относящимся к расходам на осуществление капитальных вложений.

В целях повышения контроля за соблюдением бюджетного законодательства в сфере закупок предлагается создать правовые и методические основы для процедур санкционирования расходов бюджетов на стадии их планирования при составлении проекта закона (решения) о бюджете. В качестве инструмента для такого санкционирования будут использоваться планы закупок и планы-графики закупок, формируемые заказчиками в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, а в случае непринятия Правительством Российской Федерации решения о досрочном введении планирования в процедуру закупок – планы-графики размещения заказов.

Такой подход к организации санкционирования расходов бюджетов позволит создать условия для выявления и устранения нарушений законодательства еще до принятия обязательств, подлежащих исполнению за счет средств бюджетов, исключит возможность принятия обязательств сверх утвержденных объемов финансового обеспечения.

Несмотря на принятие нового регулирования в области закупок для государственных нужд, остался нерешенным ряд вопросов, препятствующих оптимизации расходов бюджета на государственные закупки. В этой связи предлагается принять следующие меры по повышению эффективности указанных расходов.

Необходимо пересмотреть подходы к авансированию контрактов и сохранению его только в случаях, когда аванс снижает издержки заказчика и поставщика по исполнению контракта. Зачастую размеры авансов достигают 80-100% от суммы контракта, а по данным бухгалтерского учета задолженность

по авансовым платежам в 2014 году составила 2 565,7 млрд рублей, или 95,6% от общего объема дебиторской задолженности по расходам.

При сохранении практики авансирования потребуются введение инструмента, позволяющего устанавливать контроль за предоставляемыми поставщикам денежными ресурсами. Таким инструментом является апробированное в 2015 году и получившее положительные отзывы участников закупочного процесса казначейское сопровождение контрактов.

Осуществление операций с авансами в рамках исполнения государственных контрактов на счетах неучастников бюджетного процесса, открываемых в Федеральном казначействе, позволит обеспечить направление головными исполнителями и исполнителями государственных контрактов (договоров) средств, полученных из федерального бюджета, на цели их предоставления, снизив риски утраты денежных средств.

Проведение в текущем году данного эксперимента будет продолжено с включением соответствующих норм в проект федерального закона о федеральном бюджете на 2016 - 2018 годы. При этом, начиная с 2017 года предлагается ввести сопровождение контрактов в Федеральном казначействе на постоянной основе с включением соответствующих норм в Бюджетный кодекс и законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

В целях своевременного исполнения государственным заказчиком своих обязательств предлагается вести учет денежных обязательств на основании документа, подтверждающего возникновение денежного обязательства, представленного государственным заказчиком по государственному контракту, наличие которого должно являться основанием для установления срока оформления платежного документа и осуществления контроля Федеральным казначейством (финансовым органом) за исполнением денежного обязательства.

При формировании бюджетных ассигнований федерального бюджета *на социальное обеспечение и иные выплаты населению* в 2016 - 2018 годах в

полном объеме обеспечено исполнение законодательно установленных публично-нормативных и иных социально-значимых обязательств, в том числе по выплате социальных пособий и компенсаций.

В то же время требуется уточнение принципа нуждаемости и повышение адресности предоставления мер социальной поддержки, что предполагает изменение:

условий назначения отдельных мер социальной поддержки в части введения критериев нуждаемости;

порядка назначения отдельных мер социальной поддержки в части введения дополнительных требований для отнесения к категории получателей;

вида, формы предоставления или назначения отдельных мер социальной поддержки;

механизма предоставления технических средств реабилитации инвалидов, в том числе с учетом перехода на преимущественное предоставление компенсаций за приобретенное инвалидом техническое средство реабилитации с учетом введения государственного регулирования предельных отпускных цен на технические средства реабилитации, включенные в федеральный перечень.

Кроме того, необходимо пересмотреть с 2016 года границы зон радиоактивного загрязнения и перечень населенных пунктов, находящихся в них, который в нарушение требований Закона Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в последний раз пересматривался в 2005 году.

Расходы *на осуществление капитальных вложений в объекты недвижимого имущества государственной (муниципальной) собственности* сократятся в 2016 году по сравнению с 2015 годом, в том числе вследствие завершения ряда ФЦП.

В 2015 году завершены без продления на последующие годы ФЦП:

«Развитие гражданской авиационной техники России на 2002 - 2010 годы и на период до 2015 года»;

«Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники» на 2008 - 2015 годы;

«Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2014 - 2020 годы» (досрочно прекращена в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 23 октября 2014 г. № 1094).

В проекте федерального бюджета на 2016 - 2018 годы учтены бюджетные ассигнования на реализацию следующих ФЦП, планируемых к утверждению Правительством Российской Федерации:

«Развитие космодромов в обеспечение космической деятельности Российской Федерации» с учетом возможной пролонгации на один год срока реализации действующей подпрограммы «Создание обеспечивающей инфраструктуры космодрома «Восточный» федеральной целевой программы «Развитие российских космодромов на 2006 - 2015 годы»);

Федеральная космическая программа России на 2016 - 2025 годы; «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2016 - 2020 годы и на период до 2030 года»;

«Жилище» на 2015 - 2020 годы (продление действующей);

«Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009 - 2018 годы» (продление действующей).

Кроме того, Правительством Российской Федерации утверждены следующие ФЦП с началом реализации в 2016 году, бюджетные ассигнования на которые в настоящее время также зарезервированы в соответствующих государственных программах:

Федеральная целевая программа развития образования на 2016 - 2020 годы (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2015 г. № 497);

«Русский язык» на 2016 - 2020 годы» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 20 мая 2015 г. № 481);

«Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2016 - 2020 годы» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 21 января 2015 г. № 30).

В целях оптимизации расходов бюджета на осуществление капитальных вложений представляется целесообразным:

сократить количество объектов капитального строительства, включаемых в ФАИП в отсутствие утвержденных нормативных правовых актов и проектных документов;

проработать вопрос ужесточения сроков разработки проектных документов на объекты капитального строительства, финансовое обеспечение строительства (реконструкции) которых осуществляется за счет средств федерального бюджета;

разграничить способы софинансирования из федерального бюджета расходных обязательств субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) путем предоставления «капитальных» субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации только в случае, если региональные (муниципальные) объекты недвижимости необходимы для функционирования объектов федеральной собственности, а также единой (комплексной) субсидии на софинансирование создания других объектов государственной собственности субъектов Российской Федерации (муниципальной собственности) в рамках государственных программ без включения объектов в ФАИП.

Кроме того, необходимо решить ряд вопросов, связанных с использованием целевых средств, предоставляемых из бюджета в виде взносов в уставные капиталы компаний с государственным участием.

Для решения обозначенных проблем предлагается принять следующие решения:

ужесточить контроль использования компаниями с государственным участием средств, предоставленных из бюджета в виде взносов в их уставные

капиталы, с возможностью расширения применения механизма перечисления целевых средств на счета в органах Федерального казначейства;

выработать механизм возврата хозяйственным обществом целевых взносов в случае не достижения показателей эффективности реализации инвестиционного проекта;

урегулировать механизм использования хозяйственными обществами остатков бюджетных инвестиций на цели реализации других инвестиционных проектов (или возврата указанных остатков в соответствующий бюджет).

Увеличение **расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации** в 2016 - 2017 годах относительно показателей Федерального закона № 384-ФЗ обусловлено размещением в декабре 2014 года ОФЗ в целях осуществления имущественного взноса в ГК «Агентство по страхованию вкладов», увеличением государственных заимствований Российской Федерации, а также изменением прогнозируемого курса доллара США по отношению к рублю.

Информация о межбюджетных трансфертах из федерального бюджета бюджетам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и бюджетам субъектов Российской Федерации приведена в разделах 5 и 6 соответственно.

Основным фактором уменьшения расходов в части *иных бюджетных ассигнований* в 2018 году является отнесение резервов на проведение реформы государственной гражданской службы на условно утверждаемые расходы.

4.6. Структура и динамика расходов федерального бюджета по разделам классификации расходов бюджетов

Складывающиеся с учетом общих подходов к формированию расходов федерального бюджета и особенностей определения доводимого объема предельных расходов по государственным программам и непрограммной части, структура и динамика расходов федерального бюджета по разделам

классификации расходов федерального бюджета характеризуются данными, представленными в таблице 4.12.

Таблица 4.12.

Структура и динамика расходов федерального бюджета по разделам классификации расходов

млрд рублей

Наименование	2015 год	2016 год		2017 год		2018 год		
	Закон 93-ФЗ	Проект	%% к пред году	Проект	%% к пред году	Проект	%% к пред году	%% к 2015 году
1	2	3	4=3/2*100	5	6=5/3*100	7	8=7/5*100	9=7/2*100
ВСЕГО	15 215,0	15 865,0	104,3	16 234,2	102,3	15 768,7	97,1	103,6
<i>в том числе:</i>								
Общегосударственные вопросы	1 082,5	1 100,7	101,7	1 226,0	111,4	993,6	81,0	91,8
Национальная оборона	3 107,9	2 930,9	94,3	3 064,6	104,6	3 065,0	100,0	98,6
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 049,9	2 077,2	101,3	1 971,9	94,9	1 781,7	90,4	86,9
Национальная экономика	2 166,0	2 211,6	102,1	2 243,3	101,4	2 123,5	94,7	98,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	127,7	86,4	67,7	39,3	45,5	30,3	77,1	23,7
Охрана окружающей среды	46,8	49,7	106,2	47,2	95,1	48,0	101,7	102,7
Образование	602,4	602,7	100,1	644,7	107,0	645,9	100,2	107,2
Культура, кинематография	90,9	91,6	100,8	81,4	88,9	81,3	99,9	89,5
Здравоохранение	385,5	395,8	102,7	417,7	105,5	390,2	93,4	101,2
Социальная политика	4 214,7	4 897,7	116,2	4 962,1	101,3	5 021,0	101,2	119,1
Физическая культура и спорт	71,3	70,1	98,2	79,7	113,7	47,7	59,9	66,9
Средства массовой информации	72,8	57,1	78,4	60,1	105,4	60,1	100,0	82,6
Обслуживание государственного и муниципального долга	585,3	690,9	118,0	745,7	107,9	829,6	111,3	141,7
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	611,4	602,7	98,6	650,5	107,9	650,5	100,0	106,4

Функциональная структура расходов федерального бюджета в 2016 - 2018 годах претерпевает ряд изменений.

Почти треть всех расходов приходится на раздел «Социальная политика». Доля указанных расходов увеличивается с 27,7% в 2015 году до 31,8% в 2018 году, достигнув максимального значения за рассматриваемый период. Наиболее существенный рост в динамике – в 2016 году на 16,2% по сравнению с 2015 годом, что обусловлено необходимостью увеличения бюджетных

ассигнований на финансовое обеспечение произведенной индексации в 2015 - 2016 годах в объеме 357,4 млрд рублей.

Доля расходов по разделу «Национальная экономика» постепенно снижается с 14,2% в 2015 году до 13,5% в 2018 году за счет уменьшения расходов антикризисного характера.

Расходы по разделу «Обслуживание государственного и муниципального долга» существенно увеличиваются на протяжении 2016 - 2018 годов (на 18,0% в 2016 году по сравнению с 2015 годом, на 7,9% в 2017 году по сравнению с 2016 годом и на 11,3% в 2018 году по сравнению с 2017 годом).

Расходы по разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство» сокращаются на 32,3% в 2016 году по сравнению с 2015 годом, на 54,5% в 2017 году по сравнению с 2016 годом и на 22,9% в 2018 году по сравнению с 2017 годом, что, главным образом, связано с сокращением расходов федерального бюджета на предоставление имущественного взноса Российской Федерации в Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства и уставный капитал ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию», а также в связи с сокращением бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства по отдельным федеральным целевым программам.

Расходы по разделам «Образование» и «Здравоохранение» практически не изменяются.

Бюджетные ассигнования по разделу «Средства массовой информации» уменьшаются в 2016 году по сравнению с 2015 годом (на 21,6%), что обусловлено сокращением расходов на предоставление субсидий средствам массовой информации и реализацию федеральной целевой программы «Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009 - 2015 годы» в связи с ее завершением.

Расходы по разделу «Физическая культура и спорт» растут в 2017 году по сравнению с 2016 годом (на 13,7%) и сокращаются в 2018 году по сравнению с 2017 годом (на 40,1%) в связи с завершением ряда мероприятий по подготовке к проведению Чемпионата мира по футболу в Российской Федерации.

4.7. Источники финансирования дефицита федерального бюджета Российской Федерации

В 2016 году дефицит федерального бюджета планируется в объеме 1 906,2 млрд рублей (2,4% ВВП), в 2017 году – 1 733,9 млрд рублей (1,9% ВВП), в 2018 году – 665,9 млрд рублей (0,7% ВВП).

Основными источниками финансирования дефицита федерального бюджета в 2016 - 2018 годах будут выступать государственные заимствования Российской Федерации и средства Резервного фонда (таблица 4.13.).

Таблица 4.13.

Источники финансирования дефицита федерального бюджета

млрд рублей

Показатель	2015 год Закон 93-ФЗ	2016 год		2017 год		2018 год (проект)
		Закон 384-ФЗ	Проект	Закон 384-ФЗ	Проект	
1	2	3	4	5	6	7
Источники финансирования дефицита федерального бюджета, всего	2 675,3	476,3	1 906,2	540,9	1 733,9	665,9
<i>в том числе:</i>						
Резервный фонд (использование (+) / пополнение (-))	3 074,1	0,0	1 074,5	0,0	1 016,7	
Средства Фонда национального благосостояния	19,7	21,9	21,9	24,9	24,9	24,9
Иные источники финансирования дефицита федерального бюджета	-418,5	454,4	809,8	516,0	692,3	641,0

В 2016 - 2018 годах пополнение средств Резервного фонда не прогнозируется (таблица 4.14.).

Таблица 4.14.

Прогноз объема Резервного фонда на 2015 - 2018 годы

млрд рублей

№ п/п	Показатель	2015 год Закон 93-ФЗ	2016 год			2017 год			2018 год Проект
			Закон 384-ФЗ	Оценка	Отклоне- ние	Закон 384-ФЗ	Оценка	Отклоне- ние	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	ВВП	73 119,0	83 208,0	82 689,0	-519,0	90 063,0	91 050,0	987,0	99 572,0
I	Объем Резервного фонда на начало года	4 945,5	3 524,3	2 436,8	-1 087,5	3 651,9	1 560,2	-2 091,7	510,8
	%% ВВП	6,4	4,2	2,9	-1,3	4,1	1,7	-2,4	0,5

№ п/п	Показатель	2015 год Закон 93-ФЗ	2016 год			2017 год			2018 год Проект
			Закон 384-ФЗ	Оценка	Отклоне- ние	Закон 384-ФЗ	Оценка	Отклоне- ние	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Курсовая разница	348,3	127,5	197,9	70,4	18,6	-32,7	-51,3	-8,8
2	Пополнение	402,2*	0,0			0,0			
3	Использование	-3 074,1	0,0	-1 074,5	-1 074,5	0,0	-1 016,7	-1 016,7	
4	Доходы от управления средствами Резервного фонда, поступающие в Резервный фонд		0,0			21,4		-21,4	
II	Объем Резервного фонда на конец года	2 621,9	3 651,9	1 560,2	-2 091,7	3 691,9	510,8	-3 181,1	502,0
	%% ВВП	3,4	4,4	1,9	-2,5	4,1	0,6	-3,5	0,5

* дополнительные нефтегазовые доходы 2014 года в сумме 402,2 млрд рублей, подлежащие зачислению до 1 октября 2015 года (постановление Правительства Российской Федерации от 14 августа 2013 г. № 699)

В целом прогнозируется снижение объема Резервного фонда в 2016 – 2018 годах.

В 2016 - 2018 годах не планируется зачисление дополнительных нефтегазовых доходов в ФНБ (таблица 4.15.).

Таблица 4.15.

Прогноз объема ФНБ на 2015 - 2018 годы

млрд рублей

Показатель	2015 год Закон 93-ФЗ	2016 год			2017 год			2018 год (проект)
		Закон 384-ФЗ	Оценка	Откло- нение	Закон 384-ФЗ	Оценка	Откло- нение	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Объем ФНБ на начало года	4 388,1	3 189,4	3 936,1	746,7	3 297,0	4 134,6	837,6	4 052,9
%% ВВП	5,7	3,8	4,8	0,9	3,7	4,5	0,9	4,1
Курсовая разница	250,0	98,9	220,4	121,5	14,6	-56,8	-71,4	-20,0
Использование средств ФНБ	-19,7	-21,9	-21,9	0,0	-24,9	-24,9	0,0	-24,9
Доходы от управления средствами ФНБ, поступающие в ФНБ		30,6			47,5			
Объем ФНБ на конец года	4 618,4	3 297,0	4 134,6	837,6	3 334,3	4 052,9	718,6	4 008,0
%% ВВП	6,0	4,0	5,0	0,9	3,7	5,0	0,8	4,0

Увеличение ФНБ за счет доходов от его управления и курсовой разницы прогнозируется только в 2016 году. При этом использование средств ФНБ будет осуществляться в соответствии с бюджетным законодательством на софинансирование пенсионных накоплений.

Динамика объемов заимствований представлена в таблице 4.16.

Таблица 4.16.

Иные источники финансирования дефицита федерального бюджета

млрд рублей

Показатель	2015 год Закон 93-ФЗ	2016 год		2017 год		2018 год
		Закон 384-ФЗ	Прогноз	Закон 384-ФЗ	Прогноз	Прогноз
1	2	3	4	5	6	7
Всего источников	-418,5	454,4	809,8	516,0	692,3	641,0
%% ВВП	-0,6	0,6	1,0	0,6	0,8	0,6
увеличение	1 235,7	1 390,6	1 859,4	1 525,6	1 976,5	1 991,7
уменьшение	-1 654,2	-936,2	-1 049,6	-1 009,7	-1 284,2	-1 350,7
Источники внутреннего финансирования дефицита	-68,7	286,8	645,4	419,1	640,9	600,1
увеличение	1 126,1	1 043,6	1 348,5	1 166,9	1 474,7	1 461,6
из них:						
государственные ценные бумаги	1 000,8	799,2	1 110,7	929,2	1 206,4	1 172,7
приватизация	15,0	99,9	99,9	3,0	3,0	3,0
уменьшение	-1 194,8	-756,8	-703,1	-747,8	-833,8	-861,5
из них:						
государственные ценные бумаги	-820,8	-502,0	-502,0	-382,9	-529,1	-533,4
Источники внешнего финансирования дефицита	-349,9	167,6	164,4	96,9	51,4	40,9
увеличение	109,5	347,0	510,9	358,7	501,7	530,2
из них:						
государственные ценные бумаги	0,0	270,9	397,6	276,5	381,5	372,4
уменьшение	-459,4	-179,4	-346,5	-261,8	-450,3	-489,2
из них:						
государственные ценные бумаги	-203,2	-50,9	-74,6	-129,6	-180,2	-252,9

«Чистое» привлечение денежных средств на внутреннем и внешнем финансовых рынках в 2016 году составит 930,8 млрд рублей, в 2017 году – 884,4 млрд рублей и в 2018 году – 765,4 млрд рублей.

При этом объем «чистых» государственных внутренних заимствований Российской Федерации в 2016 году планируется в сумме 608,8 млрд рублей. В 2017 - 2018 годах указанные заимствования составят 677,3 млрд рублей и 639,3 млрд рублей соответственно.

«Чистое» привлечение денежных средств на международном рынке капитала составит в 2016 году 322,1 млрд рублей (5,7 млрд долларов США), в 2017 году – 207,1 млрд рублей (3,8 млрд долларов США), в 2018 году – 126,1 млрд рублей (2,4 млрд долларов США).

Несмотря на наращивание государственных заимствований, долговая нагрузка на федеральный бюджет будет оставаться в пределах, позволяющих

своевременно и в полном объеме выполнять обязательства по государственному долгу Российской Федерации, его объем сохранится на безопасном уровне и не превысит 15-20% ВВП (таблица 4.17.).

Таблица 4.17.

Объем государственного долга Российской Федерации

млрд рублей

Наименование	2015 год Закон 93-ФЗ	2016 год		2017 год		2018 год
		Закон 384-ФЗ	Прогноз	Закон 384-ФЗ	Прогноз	Прогноз
1	2	3	4	5	6	7
Объем государственного долга Российской Федерации*, всего	11 352,9	10 548,6	12 447,1	11 563,8	13 575,7	14 605,7
<i>%% ВВП</i>	<i>15,5</i>	<i>12,7</i>	<i>15,1</i>	<i>12,8</i>	<i>14,9</i>	<i>14,7</i>
<i>из них: государственные гарантии</i>	3 170,3	3 182,5	3 351,6	3 406,9	3 560,7	3 781,0
в том числе:						
Объем государственного внутреннего долга Российской Федерации	8 119,9	7 733,2	9 040,8	8 514,3	10 002,4	10 896,9
<i>%% к общему объему</i>	<i>71,5</i>	<i>73,3</i>	<i>72,6</i>	<i>73,6</i>	<i>73,7</i>	<i>74,6</i>
<i>из них: государственные гарантии</i>	2 328,8	2 413,8	2 483,5	2 570,9	2 640,6	2 797,7
Объем государственного внешнего долга Российской Федерации	3 233,0	2 815,5	3 406,3	3 049,5	3 573,3	3 708,8
<i>%% к общему объему</i>	<i>28,5</i>	<i>26,7</i>	<i>27,4</i>	<i>26,4</i>	<i>26,3</i>	<i>25,4</i>
<i>из них: государственные гарантии</i>	841,5	768,7	868,1	836,0	920,1	983,3

* на конец периода

Реализация долговой политики в 2016 - 2018 годах будет осуществляться в рамках решения ключевых задач по поддержанию умеренной долговой нагрузки (отношение государственного долга Российской Федерации к ВВП, не превышающее 15-20%) и недопущению роста расходов на обслуживание государственного долга (доля в общем объеме расходов федерального бюджета, не превышающая 10%), соблюдению показателей и индикаторов, установленных государственной программой «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», а также по развитию внутреннего рынка капитала.

Долговая политика в рассматриваемом периоде будет адаптироваться к продолжающимся изменениям конъюнктуры на внешнем и внутреннем финансовых рынках. В частности, запланирован выпуск нового типа финансовых инструментов: помимо уже активно размещаемых в текущем году облигаций с плавающей процентной ставкой рынку будут дополнительно предложены облигации, «защищенные» от инфляции, номинальная стоимость которых будет индексироваться в зависимости от динамики уровня цен в экономике России. Выпуск указанных инструментов ориентирован на:

повышение доверия к бюджетной и денежно-кредитной политике государства;

создание рыночного инструмента, позволяющего инвесторам обеспечивать защиту средств в реальном денежном выражении;

диверсификацию базы инвесторов преимущественно за счет долгосрочных институциональных инвесторов (страховых компаний, негосударственных пенсионных фондов и т.д.);

увеличение дюрации портфеля облигаций федерального займа (далее – ОФЗ);

создание индикативной кривой для корпоративных заемщиков.

В условиях, когда значительную часть портфеля ОФЗ по-прежнему составляют неликвидные выпуски, что обусловлено, как правило, небольшим объемом их эмиссии, предусмотренной условиями эмиссии амортизацией основной суммы долга, а для ряда выпусков - тем, что они частично или в полном объеме принадлежат Банку России, одной из основных задач по развитию внутреннего рынка капитала является качественное улучшение структуры обращающихся ОФЗ. Ввиду значительного объема неликвидных ОФЗ (совокупный объем которых оценивается в размере 1,5 трлн рублей по номинальной стоимости, или до 30% совокупного объема размещенных ОФЗ) планируется проведение обмена неликвидных ОФЗ на стандартные выпуски ОФЗ, размещаемые на аукционах (с погашением через 3, 5, 7, 10 и 15 лет), в течение нескольких лет. В текущем году Минфин России планирует провести

первый этап обмена ОФЗ номинальной стоимостью 200 млрд рублей, принадлежащих в основном Банку России.

При высоких ставках денежного рынка приоритетным направлением эмиссионной политики в среднесрочной перспективе будет преимущественное предложение ОФЗ с переменным купонным доходом и среднесрочных ОФЗ с постоянным купонным доходом, а также периодическое предложение долгосрочных ОФЗ с постоянным купонным доходом в ограниченных объемах в целях поддержания ликвидности в отдельных выпусках и недопущения искажения ценообразования. Эмиссия краткосрочных инструментов (до 1 года) возможна как исключительная мера, использование которой оправдано лишь в условиях крайне неблагоприятной рыночной конъюнктуры при отсутствии возможностей фондирования за счет эмиссии среднесрочных и долгосрочных государственных ценных бумаг.

Наличие в «арсенале» эмитента облигаций с плавающей и фиксированной ставками купона, с различными сроками до погашения позволит эмитенту проводить более гибкую заемную политику, снизит риски непривлечения средств на внутреннем рынке вне зависимости от ситуации на нем.

Будет продолжен курс на поддержание высокой ликвидности рынка ОФЗ путем регулярного предложения рынку новых «эталонных выпусков» облигаций с постоянными и переменными ставками купонного дохода, большими объемами в обращении и погашением в «стандартных» точках кривой доходности облигаций, то есть 3, 5, 7, 10 и 15 лет.

Будет продолжена работа по повышению заинтересованности инвесторов в государственных ценных бумагах, концентрации ликвидности в «эталонных выпусках», а также совершенствованию технического механизма проведения аукционов по размещению ОФЗ.

Кроме этого, будет продолжена работа по дальнейшему развитию рынка капитала и проведению активных операций по управлению государственным долгом, в том числе путем проведения операций обмена старых выпусков

государственных ценных бумаг с нестандартной структурой и низкой ликвидностью на новые стандартные выпуски.

В 2016 - 2018 годах планируется возврат к практике ежегодного привлечения средств на международном рынке капитала в ограниченных объемах с учетом имеющегося спроса и текущей рыночной конъюнктуры для сохранения присутствия России как суверенного заемщика и поддержания постоянного доступа к ресурсам данных рынков. Целями выхода на международный долговой рынок являются формирование в интересах корпоративных заемщиков репрезентативной кривой доходности по займам Российской Федерации в различных валютах и создание дальнейших предпосылок для привлечения долгосрочных инвесторов, диверсифицированных по типам и географическому признаку.

Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2017 - 2019 годы не сформирован. Поэтому объем поступлений в федеральный бюджет средств по данному источнику финансирования дефицита федерального бюджета в 2018 году может быть определен с учетом результатов реализации прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2014 - 2016 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2013 г. № 1111-р, и основных направлений и задач приватизации на период после 2016 года.

Учитывая изложенное, прогнозный объем поступлений в федеральный бюджет средств от приватизации федерального имущества в 2018 году оценивается на уровне 2017 года – в объеме 3,0 млрд рублей, сформированного без учета поступлений от продажи пакетов акций крупнейших компаний.

5. Основные подходы к формированию бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации

Формирование бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов

осуществляется в соответствии с предложениями о внесении изменений в законодательство Российской Федерации о страховых взносах и о конкретных видах обязательного социального страхования в части индексации пенсий, направленными на обеспечение сбалансированности и устойчивости системы обязательного социального страхования.

Бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации

Несмотря на реализацию отдельных мер, направленных на обеспечение сбалансированности бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, снижение зависимости от трансфертов из федерального бюджета в долгосрочной перспективе с учетом складывающихся демографических тенденций и неблагоприятных параметров макроэкономического прогноза социально-экономического развития Российской Федерации по-прежнему остается одной из главных задач.

Согласно нормам законодательства об обязательном пенсионном страховании, вступившим в силу с 1 января 2015 года, сбалансированность бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в части, не связанной с формированием средств для финансирования накопительных пенсий, будет обеспечиваться за счет средств федерального бюджета, передаваемых бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации в виде межбюджетного трансферта на обязательное пенсионное страхование.

Поступление страховых взносов на обязательное пенсионное страхование на 2016 - 2017 годы будет определено в условиях действующего законодательства исходя из тарифа страхового взноса в размере 22% и тарифа 10% с сумм выплат, превышающих предельную величину базы для начисления страховых взносов. На 2018 год предполагается, что тарифы страховых взносов сохраняются на уровне 2017 года с учетом установления законодательством Российской Федерации о страховых взносах в качестве основного тарифа

страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации на постоянной основе.

Согласно статье 8 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» в отношении каждого физического лица устанавливается предельная величина базы для начисления страховых взносов, которая подлежит ежегодной индексации с учетом роста средней заработной платы в Российской Федерации, а также с учетом применения к нему повышающих коэффициентов на соответствующий финансовый год, установленных законодательством на уровне 1,8 в 2016 году, 1,9 в 2017 году и 2,0 в 2018 году (размер предельной величины базы для начисления страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации в 2015 году составляет 711,0 тыс. рублей в год).

Поступление страховых взносов от плательщиков, не производящих выплаты физическим лицам (индивидуальные предприниматели, адвокаты, нотариусы, занимающиеся частной практикой), определено исходя из 1 минимального размера оплаты труда с доходов до 300 тыс. рублей и дополнительно 1% с доходов, превышающих 300 тыс. рублей с установлением верхней границы платежа, рассчитанного исходя из 8 минимальных размеров оплаты труда.

Расходы бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации определяются на основании данных о численности получателей соответствующих пенсий, а также с учетом изменения подходов по индексации страховой пенсии и фиксированной выплаты к ней с целью постепенного доведения размера индексации к 2018 году до уровня целевой инфляции.

В соответствии с Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» средства федерального бюджета включают межбюджетные трансферты из федерального бюджета, предоставляемые бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации.

Федерации в рамках системы обязательного пенсионного страхования на финансовое обеспечение валоризации величины расчетного пенсионного капитала, на компенсацию выпадающих доходов бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов, на возмещение расходов по выплате страховых пенсий в связи с зачетом в страховой стаж нестраховых периодов, а также на обязательное пенсионное страхование.

Трансферт на обязательное пенсионное страхование на 2016 - 2018 годы определен как разница между доходами бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации от уплаты страховых взносов на обязательное пенсионное страхование по распределительной составляющей пенсионной системы (с учетом размера компенсации выпадающих доходов бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов и остатков средств на счетах Пенсионного фонда Российской Федерации) и расходами на выплату страховой пенсии и фиксированной выплаты к ней.

Для отдельных категорий плательщиков, определенных законодательством, применены пониженные тарифы страховых взносов.

В связи с этим будет продолжено осуществление компенсации выпадающих доходов бюджетам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета.

Задача обеспечения устойчивости бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации определяет целесообразность дальнейшего рассмотрения ряда системных вопросов, к которым в том числе относятся:

постепенное повышение пенсионного возраста до 63 лет для женщин и мужчин (на 6 месяцев в год);

отказ от выплаты работающим пенсионерам пенсии (части пенсии) при общем доходе свыше 2,5 прожиточных минимумов пенсионера;

реформирование системы досрочной пенсии в отношении педагогических, медицинских и творческих работников;

отмена института досрочного назначения пенсии по старости по предложению службы занятости;

установление норматива выработки полного стажа к страховой пенсии по старости;

введение взноса с работника на обязательное пенсионное страхование;

повышение пенсионного возраста для назначения пенсии федеральным государственным гражданским служащим до 65 лет с одновременным увеличением на 5 лет стажа, требуемого для назначения пенсии.

Вместе с тем, минимальный уровень пенсионного обеспечения с учетом установления федеральной или региональной социальной доплаты к пенсии будет поддерживаться на уровне прожиточного минимума пенсионера в субъекте Российской Федерации.

Кроме того, целесообразно рассмотреть вопрос изменения механизма преференций по уплате страховых взносов в государственные внебюджетные фонды Российской Федерации отдельным категориям страхователей путем их замены на меры государственной поддержки, не затрагивающие систему обязательного социального страхования.

При формировании проекта федерального бюджета на 2016 - 2018 годы учтена реализация программы государственного софинансирования пенсионных накоплений, которая осуществляется на основании Федерального закона от 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную пенсию и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений». Данной программой предусматривается софинансирование формирования пенсионных накоплений за счет средств ФНБ, передаваемых в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации в пользу застрахованного лица, уплатившего дополнительные страховые взносы на накопительную пенсию. Основные характеристики Пенсионного фонда Российской Федерации на 2015 - 2018 годы представлены в таблице 5.1.

**Основные характеристики Пенсионного фонда Российской Федерации на
2015 - 2018 годы**

Наименование	<i>млрд рублей</i>			
	2015 год Закон 93-ФЗ	2016 год Проект	2017 год Проект	2018 год Проект
1	2	3	4	5
Пенсионный фонд Российской Федерации				
доходы	7 146,8	8 074,0	8 588,4	9 149,2
межбюджетные трансферты	3 007,9	3 676,8	3 691,9	3 717,4
<i>из федерального бюджета</i>	3 004,0	3 672,1	3 687,7	3 713,8
<i>из бюджетов субъектов Российской Федерации</i>	3,9	4,7	4,2	3,6
доходы без учета межбюджетных трансфертов	4 138,9	4 397,2	4 896,5	5 431,8
расходы	7 769,8	8 044,5	8 521,9	9 043,9
расходы без учета межбюджетных трансфертов	7 768,7	8 044,4	8 521,8	9 043,8
дефицит/профицит	-623,0	29,5	66,5	105,3

Бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования

Доходы бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования обеспечиваются поступлением страховых взносов на обязательное медицинское страхование.

Взносы на ОМС неработающего населения уплачиваются в бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования страхователями для неработающих граждан - субъектами Российской Федерации.

Установленный тариф страхового взноса на ОМС неработающего населения в размере 18 864,6 рубля с учетом коэффициента дифференциации, а также положений Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» достигается с 2015 года и сохраняется на 2016 год.

В плановом периоде размер тарифа страхового взноса на ОМС неработающего населения подлежит индексации исходя из уровня инфляции.

Основные характеристики бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации на 2015 - 2018 годы представлены в таблице 5.2.

Таблица 5.2.

Основные характеристики бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации на 2015 - 2018 годы

Наименование	<i>млрд рублей</i>			
	2015 год Закон 93-ФЗ	2016 год Проект	2017 год Проект	2018 год Проект
1	2	3	4	5
Федеральный фонд обязательного медицинского страхования				
доходы	1 619,8	1 662,7	1 802,3	1 912,5
межбюджетные трансферты	641,2	642,7	673,3	672,0
<i>из федерального бюджета</i>	23,9	25,4	28,2	1,1
<i>из бюджетов субъектов Российской Федерации</i>	617,3	617,3	645,1	670,9
доходы без учета межбюджетных трансфертов	978,6	1 020,0	1 129,0	1 240,5
расходы	1 662,8	1 714,2	1 803,5	1 874,0
межбюджетные трансферты	1 549,6	1 599,0	1 686,0	1 752,4
<i>Фонду социального страхования Российской Федерации</i>	19,0	18,8	18,4	18,1
<i>федеральному бюджету</i>	116,4	86,2		
<i>территориальным фондам обязательного медицинского страхования</i>	1 414,2	1 494,0	1 667,6	1 734,3
расходы без учета межбюджетных трансфертов	113,2	115,2	117,5	121,6
дефицит/профицит	-43,0	-51,5	-1,2	38,5
Территориальные фонды обязательного медицинского страхования				
доходы	1 414,2	1 494,0	1 667,6	1 734,3
межбюджетные трансферты				
<i>из Федерального фонда обязательного медицинского страхования</i>	1 414,2	1 494,0	1 667,6	1 734,3
доходы без учета межбюджетных трансфертов				
расходы	1 414,2	1 494,0	1 667,6	1 734,3
дефицит/профицит				

Доходы бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования от страховых взносов на ОМС работающего населения определены по основной категории исходя из тарифа 5,1% и по пониженным тарифам, установленным Федеральным законом от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд

обязательного медицинского страхования» (далее – Федеральный закон № 212-ФЗ) для отдельных категорий плательщиков.

Поступление страховых взносов на ОМС работающего населения предусматривается с выплат и иных вознаграждений без ограничения предельной величины базы для начисления страховых взносов, с учетом исключения сумм, не подлежащих обложению страховыми взносами в соответствии со статьей 9 Федерального закона № 212-ФЗ.

Бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации

Доходная часть бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации формируется, в том числе по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством и по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний с учетом страховых взносов, поступающих в бюджет Фонда по названным видам обязательного социального страхования.

Фонд социального страхования Российской Федерации осуществляет обособленный учет доходов и расходов по названным видам обязательного социального страхования, в связи с чем принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджета по указанным видам страхования не применяется.

Доходы от страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством определены по основной категории плательщиков исходя из тарифа 2,9% и по пониженным тарифам, установленным Федеральным законом № 212-ФЗ.

Согласно статье 8 Федерального закона № 212-ФЗ в отношении каждого физического лица устанавливается предельная величина базы для начисления страховых взносов, которая подлежит ежегодной индексации с учетом роста средней заработной платы в Российской Федерации (размер предельной величины базы для начисления страховых взносов в Фонд социального

страхования Российской Федерации в 2015 году составляет 670,0 тыс. рублей в год).

Правовые, экономические и организационные основы обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний устанавливаются Федеральным законом от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний». С учетом норм названного федерального закона тарифы страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, дифференцированные по видам экономической деятельности в зависимости от класса профессионального риска, устанавливаются отдельным федеральным законом. На 2016 год предполагается сохранение тарифов страховых взносов на названный вид обязательного социального страхования по 32 классам профессионального риска (от 0,2% до 8,5%).

Доходная часть бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации также формируется с учетом межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, передаваемых на исполнение отдельных государственных полномочий.

Расчет расходов бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации государственных внебюджетных фондов Российской Федерации осуществляется на основании данных о численности получателей (количестве выплат) соответствующих социальных пособий и выплат, а также их размеров.

Основные характеристики бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации на 2015 - 2018 годы представлены в таблице 5.3.

**Основные характеристики бюджета Фонда социального страхования
Российской Федерации на 2015 - 2018 годы**

Наименование	<i>млрд рублей</i>			
	2015 год Закон 93-ФЗ	2016 год Проект	2017 год Проект	2018 год Проект
1	2	3	4	5
Фонд социального страхования Российской Федерации				
доходы	519,5	604,4	666,5	728,8
межбюджетные трансферты	35,0	24,2	24,6	24,3
<i>из Федерального фонда обязательного медицинского страхования</i>	19,0	18,8	18,4	18,1
<i>из федерального бюджета</i>	16,0	5,5	6,2	6,2
доходы без учета межбюджетных трансфертов	484,5	580,2	641,9	704,5
расходы	602,7	623,0	658,4	711,6
дефицит/профицит	-83,2	-18,6	8,1	17,2

В рассматриваемый период в результате снижения доходов и одновременного роста расходов в связи с неблагоприятной экономической ситуацией также возрастает риск увеличения дефицита бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации в части обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности в связи с материнством.

Принимая во внимание исчерпание остатков в качестве внутреннего источника финансирования дефицита Фонда, вопрос оптимизации расходов по названному виду страхования требует реализации мер по совершенствованию расходов по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством с 2016 года, к числу которых могут быть отнесены:

постепенное повышение требований к страховому стажу для определения размера пособия по временной нетрудоспособности;

осуществление выплаты пособия по временной нетрудоспособности за счет средств Фонда социального страхования Российской Федерации с учетом введения «периода ожидания», то есть, невыплаты пособия в течении первых дней (первого дня) нетрудоспособности.

Кроме того, с учетом реализации Федерального закона от 6 апреля 2015 г. № 68-ФЗ «О приостановлении действия положений отдельных законодательных актов Российской Федерации в части порядка индексации окладов денежного содержания государственных гражданских служащих, военнослужащих и приравненных к ним лиц, должностных окладов судей, выплат, пособий и компенсаций и признании утратившим силу Федерального закона «О приостановлении действия части 11 статьи 50 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» расходы на выплату работающим гражданам пособий при рождении ребенка, единовременных пособий женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, сформированы с учетом осуществления с 1 февраля 2016 года доиндексации их размеров на коэффициент разницы между фактическим индексом роста потребительских цен за 2015 год и установленным в 2015 году в соответствии с Федеральным законом № 384-ФЗ.

В 2017 - 2018 годы индексацию пособий при рождении ребенка, единовременных пособий женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, предполагается осуществить на 4,5% в 2017 году и 4,0% в 2018 году.

В части обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний расходы на осуществление ежемесячных и единовременных страховых выплат определены с учетом индексации в 2016 - 2018 годах с 1 января на прогнозируемый уровень инфляции соответствующего года.

Размер единовременной страховой выплаты лицам, имеющим право на получение страховых выплат в случае смерти застрахованного в результате страховых случаев, в рамках системы обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний учтен

в соответствии с законодательством Российской Федерации в размере 1 млн рублей.

Финансовое обеспечение предупредительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний работников и санаторно-курортное лечение работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными производственными факторами, производится в размере 20% от общего объема страховых взносов на обязательное социальное страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, начисленных страхователем за предшествующий календарный год, за вычетом расходов на выплату страхового обеспечения.

6. Основные подходы к формированию межбюджетных отношений и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации

Бюджетная политика в сфере межбюджетных отношений в 2016 - 2018 годах будет сосредоточена на решении следующих задач:

обеспечение сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;

сохранение высокой роли выравнивающей составляющей межбюджетных трансфертов;

повышение эффективности предоставления целевых межбюджетных трансфертов;

продолжение консолидации межбюджетных субсидий, предоставляемых из федерального бюджета в рамках государственных программ, а также их распределение приложениями к федеральному бюджету.

Прогнозируемые основные параметры консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (таблица 6.1.).

Таблица 6.1.

**Прогноз основных параметров консолидированных бюджетов
субъектов Российской Федерации в 2015 - 2017 годах**

млрд рублей

показатель	2015 год	2016 год	Темпы роста, %	2017 год	Темпы роста, %	2018 год	Темпы роста, %
1	2	3	4	5	6	7	8
доходы, всего	9 133,7	9 783,5	107,1	10 669,3	109,1	11 359,4	106,5
<i>в том числе:</i>							
<i>налоговые и неналоговые доходы</i>	7 686,3	8 428,3	109,7	9 142,2	108,5	9 984,4	109,2
<i>межбюджетные трансферты</i>	1 447,4	1 355,2	93,6	1 527,1	112,7	1 374,9	90,0
расходы, всего	9 804,8	10 425,1	106,3	11 217,7	107,6	11 733,8	104,6
дефицит	-671,1	-641,6	95,6	-548,4	85,5	-374,4	68,3

В 2016 - 2018 годах прогнозируется снижение темпа роста доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации с 107,1% в 2016 году по сравнению с 2015 годом до 106,5% в 2018 году по сравнению с 2017 годом и снижение ежегодного роста бюджетных расходов с 106,3% в 2016 году по сравнению с 2015 годом до 104,6% в 2018 году по сравнению с 2017 годом.

Прирост налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2016 - 2018 годах составит в среднем 9% в год.

Доля межбюджетных трансфертов в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составит в 2016 году 13,9% (или 1 355,2 млрд рублей, со снижением к уровню 2015 года на 92,2 млрд рублей), в 2017 году - 14,3% (или 1 527,1 млрд рублей, с увеличением к уровню 2016 года на 171,9 млрд рублей), в 2018 году - 12,1% (или 1 374,9 млрд рублей, со снижением к уровню 2016 года на 152,2 млрд рублей).

Оценка объема расходных обязательств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации производилась с учетом исполнения за 2014 год, оценки исполнения в 2015 году, уточненного прогноза макроэкономических показателей социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 - 2018 годы и следующих факторов:

повышения оплаты труда отдельным категориям работников бюджетной сферы в соответствии с указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597, от 1 июня 2012 г. № 761 и от 28 декабря 2012 г. № 1688 и принятыми региональными планами мероприятий («дорожными картами») по развитию отраслей социальной сферы с учетом корректировки на уточненный статистический показатель, учитывающий оплату труда наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц;

завершения в 2017 году в субъектах Российской Федерации мероприятий по ликвидации аварийного жилья, признанного таковым по состоянию на 1 января 2012 года;

ежегодной индексации социально значимых расходов;

сохранения в 2016 году взносов на ОМС неработающего населения и прочих расходов на уровне 2015 года;

индексации размера тарифа страхового взноса на ОМС неработающего населения в 2017 и 2018 годах исходя из уровня инфляции;

снижения в 2018 году по сравнению с уровнем 2017 года предоставления целевых межбюджетных трансфертов, в том числе субсидий на финансирование дорожной деятельности и иных межбюджетных трансфертов на реализацию мероприятий региональных программ в сфере дорожного хозяйства.

В 2016 году прогнозируется дефицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в объеме 641,6 млрд рублей со снижением к 2018 году до уровня 374,4 млрд рублей.

Источниками финансирования дефицита бюджетов субъектов Российской Федерации на 2016 – 2018 годы будут являться в том числе бюджетные кредиты, предоставляемые из федерального бюджета, объем которых составит в 2016 году – 130,0 млрд рублей, в 2017 - 2018 годах по 200,0 млрд рублей ежегодно.

Структура межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации приведена в таблице 6.2.

**Межбюджетные трансферты из федерального бюджета
бюджетам субъектов Российской Федерации**

млрд рублей

Наименование	2015 год		2016 год		2017 год			2018 год	
	Закон 93-ФЗ	Закон 384-ФЗ	Проект	Темпы роста, %	Закон 384-ФЗ	Проект	Темпы роста, %	Проект	Темпы роста, %
1	2	3	4	5=4/2*100	6	7	8=7/4*100	9	10=9/7*100
Межбюджетные трансферты, всего	1 447,4	1 456,3	1 355,2	93,6	1 630,8	1 527,1	112,7	1 374,9	90,0
в том числе:									
дотации, из них:	596,1	657,4	594,7	99,8	689,6	626,9	105,4	626,9	100,0
в % к МБТ (всего)	41,2	45,1	43,9		42,3	41,0		45,6	
– дотации на выравнивание	487,8	487,8	487,8	100,0	487,8	487,8	100,0	487,8	100,0
– дотации на сбалансированность	97,4	157,7	96,0	98,6	189,9	128,2	133,5	128,2	100,0
субсидии	370,2	305,4	288,7	78,0	359,5	344,5	119,3	326,1	94,7
в % к МБТ (всего)	25,6	21,0	21,3		22,0	22,6		23,7	
субвенции	308,7	321,8	303,9	98,5	325,2	307,6	101,2	311,5	101,3
в % к МБТ (всего)	21,3	22,1	22,4		20,0	20,2		22,7	
иные межбюджетные трансферты	172,4	171,7	167,9	97,4	256,5	248,1	147,8	110,4	44,5
в % к МБТ (всего)	11,9	11,8	12,4		15,7	16,2		8,0	

Оказание финансовой поддержки со стороны федерального бюджета в финансировании первоочередных расходов регионов будет продолжено путем предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, которые сохраняют ведущую роль в системе межбюджетного регулирования. Являясь ключевой формой межбюджетных трансфертов, общий объем указанных дотаций не должен подлежать уменьшению даже в случае необходимости пересмотра отдельных расходных статей федерального бюджета.

В 2016 году методика распределения дотаций будет еще в большей степени ориентирована на стимулирование экономического развития, в том числе на поддержку малого и среднего предпринимательства. В частности, в целях стимулирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации к расширению практики применения налогоплательщиками специальных налоговых режимов из оценки налогового потенциала будут исключены налоги, взимаемые в связи с применением специальных налоговых режимов.

В 2017 и 2018 годах распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации будет осуществлено с учетом формирования резерва в объеме 15% и 20% соответственно.

Предполагается снижение объема дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы по сравнению с бюджетными ассигнованиями, предусмотренными Федеральным законом № 384-ФЗ на 2016 - 2017 годы.

Предполагается предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации в рамках 21 государственной программы.

Важным аспектом политики межбюджетных отношений на среднесрочную перспективу является повышение эффективности и результативности предоставления субсидий. Это должно быть обеспечено за счет:

1) укрупнения субсидий с расширением направлений их использования. Следует предоставить больше прав регионам по определению приоритетов социально-экономического развития в рамках софинансируемых отраслей;

2) распределения консолидированных субсидий (за исключением конкурсных) приложениями к федеральному закону о федеральном бюджете;

3) усиления ответственности федеральных органов исполнительной власти за несвоевременное распределение и доведение средств до получателей, предусматривающие:

персональную ответственность должностных лиц федеральных органов исполнительной власти за несвоевременное распределение средств субсидий между субъектами Российской Федерации, а при наличии существенного ущерба государственным и общественным интересам введение мер процессуального характера;

перераспределение средств субсидий между субъектами Российской Федерации на иные цели в случае отсутствия распределения субсидий по состоянию на 1 мая текущего года и 15 августа заключенных соглашений с субъектами Российской Федерации;

4) применения механизма перечисления целевых межбюджетных трансфертов под фактическую потребность, что позволит практически полностью исключить наличие неиспользованного остатка целевых средств в бюджетах субъектов Российской Федерации, обеспечит повышение эффективности и прозрачности расходов региональных бюджетов, источником финансового обеспечения которых являются целевые межбюджетные трансферты;

5) ужесточения мер в отношении субъектов Российской Федерации за недостижение установленных значений показателей результативности использования субсидий, а также за невыполнение в установленный срок графика выполнения мероприятий по проектированию и (или) строительству (реконструкции) или приобретению объектов капитального строительства.

Результаты ежегодного мониторинга предоставления субсидий должны в обязательном порядке учитываться при составлении проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

В целях обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации необходимо проработать вопрос о снижении требований при предоставлении субсидий по предельному уровню финансирования со стороны бюджетов субъектов Российской Федерации до 5%, а также введения при необходимости повышающих коэффициентов в методику распределения субсидий в отношении регионов, опережающее развитие которых является государственным приоритетом, например, субъектов Российской Федерации Дальневосточного федерального округа.

Повышению эффективности расходования средств должно способствовать изменение подходов к принятию решений по остаткам межбюджетных субсидий.

Предлагается закрепить положение о том, что главными администраторами доходов федерального бюджета от возврата межбюджетных субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации «текущего характера» может приниматься решение о наличии потребности в них только при условии,

что субсидии предоставлены в отчетном финансовом году, в то время как по остаткам субсидий прошлых лет в обязательном порядке принимается решение об отсутствии потребности в них.

Подтверждение потребности в остатках субсидий может быть осуществлено главными администраторами доходов федерального бюджета только при предоставлении субъектом Российской Федерации подтверждающих документов, являющихся основанием возникновения обязательства субъекта Российской Федерации по финансовому обеспечению мероприятий за счет средств субсидии (например, государственные и муниципальные контракты).

В рамках субсидий на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности («капитальные» субсидии) – решение о наличии потребности может приниматься по субсидиям, предоставленным как в отчетном финансовом году, так и (или) в году, предшествующем отчетному.

В 2016 году предполагается предоставление 20 субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации, в 2017 - 2018 годах - 19 субвенций, в связи с ограниченным характером действия субвенции на проведение Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года.

Ключевой задачей в сфере предоставления субвенций является обеспечение достаточности средств федерального бюджета, направляемых на исполнение «делегированных» полномочий. Это должно быть обеспечено в первую очередь законодательным закреплением того, что федеральные законы, в соответствии с которыми осуществляется передача полномочий для исполнения субъектам Российской Федерации, должны содержать порядок определения общего объема субвенций с учетом затрат на организацию осуществления переданных полномочий.

Кроме того, следует дополнить перечень документов и материалов, представляемых в Государственную Думу одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете, новым документом – перечнем

расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при выполнении полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) органам местного самоуправления, с оценкой объемов финансового обеспечения (затрат) на исполнение указанных расходных обязательств, по субъектам Российской Федерации, а также порядками (методиками) определения общих объемов субвенций на их исполнение и (или) оценкой поступлений, подлежащих зачислению в доходы бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с осуществлением указанных переданных полномочий.

В среднесрочной перспективе также следует минимизировать использование иных межбюджетных трансфертов в связи с невозможностью в достаточной мере оценить эффективность их предоставления. Для этого следует предусмотреть конкретные случаи, в которых возможно их предоставление. В иных случаях указанные трансферты следует предоставлять либо в форме отдельных субсидий, либо их объемы должны быть включены в объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Важной задачей является также приоритизация межбюджетных трансфертов с учетом сокращения в первую очередь тех из них, которые имеют незначительный объем, а также непосредственно не связаны с реализацией положений указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года и носят «грантовый» характер.

Одной из новаций в сфере межбюджетного регулирования в рамках подготовки новой редакции Бюджетного кодекса будет возможность предоставления «горизонтальных» субсидий. Данный механизм должен способствовать развитию межтерриториальной кооперации, а также повышению эффективности совместного решения поставленных задач.

Основной задачей по формированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях будет являться сохранение принципов и подходов, применяемых финансовыми органами субъектов Российской Федерации.

Федерации и муниципальных образований для выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, с учетом их совершенствования в связи с сохраняющейся существенной дифференциацией перечней вопросов местного значения и налогового потенциала между видами муниципальных образований.

В рамках новой редакции Бюджетного кодекса планируется предусмотреть возможность субъектов Российской Федерации снижать размеры критериев выравнивания финансовых возможностей и критериев выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований, а также размеры дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований в случае внесения федеральными законами изменений, приводящих к перераспределению полномочий и (или) доходов бюджетов между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями и (или) внесения законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставами муниципальных образований изменений, приводящих к перераспределению вопросов местного значения и (или) доходов бюджетов между муниципальным районом и сельским поселением, городским округом с внутригородским делением и внутригородским районом.

Необходимо уточнить условия формирования районных и окружных фондов выравнивания бюджетной обеспеченности поселений и внутригородских районов в связи с предоставлением возможности устанавливать 20% объем нераспределенных дотаций на плановый период, что приближает условия выравнивания на муниципальном уровне к установленным на региональном уровне.

Расширятся бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в части установления единых нормативов отчислений в местные бюджеты от отдельных неналоговых доходов.

При подготовке новой редакции Бюджетного кодекса будет предусмотрено предоставление межбюджетных субсидий муниципальными образованиями

между собой без ограничений. На региональном уровне станет возможным предоставление единой субвенции местным бюджетам.

Наряду с этим будет проводиться работа по дальнейшей оптимизации расходов в сфере межбюджетных отношений. В рамках проведения указанной работы предлагается рассмотреть следующие подходы, которые приведут к сокращению расходов, как федерального бюджета, так и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

1. В целях обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в рассматриваемом периоде дополнительно к решению о пересмотре методики расчета целевых показателей предлагается совершенствование подходов к повышению заработной платы «указных» категорий работников бюджетной сферы:

использовать при расчете целевого ориентира уровня заработной платы работников бюджетной сферы вместо прогнозных данных на текущий год данные о фактически сложившемся в размере средней заработной платы по экономике, учитывающей наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц;

установить допустимое отклонение уровня средней заработной платы соответствующей категории работников бюджетной сферы от целевого ориентира по итогам года (не более 7% от размера заработной платы). Установление допустимого отклонения позволит сгладить возможные неточности прогнозирования целевого ориентира уровня заработной платы соответствующей категории работников бюджетной сферы.

2. Важным шагом, способствующим обеспечению сбалансированности региональных бюджетов, должно быть снятие ограничений, установленных федеральным законодательством по переходу на адресное предоставление мер социальной поддержки исходя из принципов нуждаемости.

3. В целях повышения эффективности реализации поставленной Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 600 задачи по ликвидации аварийного жилищного фонда целесообразно рассмотреть вопрос о

концентрации с 2016 года средств, направляемых на имущественный взнос Российской Федерации в государственную корпорацию – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, на приоритетном направлении - переселении граждан из аварийного жилищного фонда и пока отказаться от финансовой поддержки на модернизацию коммунальной инфраструктуры.

4. В целях повышения эффективности использования межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на компенсацию дополнительных расходов и потерь бюджетов закрытых административно-территориальных образований, связанных с режимом их безопасного функционирования, целесообразно осуществить меры по оптимизации количества муниципальных образований со статусом закрытых административно-территориальных образований.

5. В целях оптимизации поддержки наукоградов Российской Федерации предлагается рассмотреть отмену действия нормы об обязательной государственной поддержке развития наукоградов Российской Федерации, установленной статьей 8 Федерального закона от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации», в виде предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Кроме того, в рамках государственной программы «Развитие науки и технологий на 2013 - 2020 годы» предлагается осуществлять развитие научно-производственного комплекса наукоградов Российской Федерации за счет других форм и механизмов поддержки, в том числе создания и развития инновационных кластеров и технопарков на территории наукоградов в соответствии с целями и задачами, установленными государственной программой «Развитие науки и технологий на 2013 - 2020 годы».

6. В части установления новых подходов к рассмотрению предложений и инициатив, связанных с празднованием на федеральном уровне памятных дат субъектов Российской Федерации предлагается:

установить 100-летнюю кратность памятных дат субъектов Российской Федерации, празднование которых может осуществляться на федеральном уровне, и ограничение на количество памятных дат, подготовка и проведение празднования которых может осуществляться на федеральном уровне в рамках одного субъекта Российской Федерации (1 памятная дата в 10 лет);

установить, что средства федерального бюджета в целях софинансирования подготовки и проведения памятных дат субъектов Российской Федерации могут направляться только на мероприятия, непосредственно относящиеся к проведению празднования памятной даты субъекта Российской Федерации.

7. Основные параметры бюджетной системы Российской Федерации

Динамика основных параметров бюджетной системы Российской Федерации на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов характеризуется снижением доходов и расходов по отношению к ВВП при выходе на уровень дефицита менее 1,0% ВВП в 2018 году (таблица 7.1.).

Таблица 7.1.

Основные параметры бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

Показатели	<i>млрд рублей</i>							
	2015 год	%% ВВП	2016 год	%% ВВП	2017 год	%% ВВП	2018 год	%% ВВП
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Доходы, всего	25 711,6	35,3	28 298,2	34,3	30 726,2	33,7	33 293,9	33,4
<i>в том числе:</i>								
Федеральный бюджет	12 539,7	17,1	13 958,8	16,9	14 916,6	16,4	15 932,7	16,0
<i>в том числе доходы без учета межбюджетных трансфертов</i>	12 423,2	17,0	13 872,6	16,8	14 916,6	16,4	15 932,7	16,0
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	9 133,7	12,5	9 783,5	11,8	10 669,3	11,7	11 359,4	11,4
<i>в том числе доходы без учета межбюджетных трансфертов</i>	7 686,3	10,5	8 428,3	10,2	9 142,2	10,0	9 984,4	10,0
Бюджеты государственных внебюджетных фондов, всего	9 286,1	12,7	10 341,1	12,5	11 068,3	12,2	11 839,1	11,9

Показатели	2015 год	%% ВВП	2016 год	%% ВВП	2017 год	%% ВВП	2018 год	%% ВВП
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации	7 146,8	9,8	8 074,0	9,8	8 588,4	9,4	9 149,2	9,2
<i>в том числе доходы без учета межбюджетных трансфертов</i>	4 138,9	5,7	4 397,2	5,3	4 896,5	5,4	5 431,8	5,5
Бюджет Фонда социального страхования	519,5	0,7	604,4	0,7	666,5	0,7	728,8	0,7
<i>в том числе доходы без учета межбюджетных трансфертов</i>	484,5	0,7	580,1	0,7	641,9	0,7	704,5	0,7
Бюджеты фондов обязательного медицинского страхования	1 619,8	2,2	1 662,7	2,0	1 813,4	2,0	1 961,1	2,0
<i>в том числе доходы без учета межбюджетных трансфертов</i>	978,6	1,3	1 020,0	1,2	1 129,0	1,2	1 240,5	1,2
Расходы, всего	29 807,2	40,8	30 886,4	37,4	32 924,0	36,2	34 173,9	34,3
<i>в том числе:</i>								
Федеральный бюджет	15 215,0	20,8	15 865,0	19,2	16 650,5	18,3	16 598,6	16,7
<i>в том числе расходы без учета межбюджетных трансфертов</i>	10 723,7	14,7	10 806,7	13,1	11 401,4	12,5	11 502,5	11,6
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	9 804,8	13,4	10 425,1	12,6	11 217,7	12,3	11 733,8	11,8
<i>в том числе расходы без учета межбюджетных трансфертов</i>	9 183,6	12,6	9 803,2	11,9	10 557,3	11,6	11 040,5	11,1
Бюджеты государственных внебюджетных фондов, (с территориальными ФОМС), всего	10 016,3	13,8	10 362,9	12,6	10 965,4	12,1	11 630,9	11,7
Бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации	7 769,8	10,7	8 044,5	9,7	8 521,9	9,4	9 043,9	9,1
Бюджет Фонда социального страхования	602,7	0,8	623,0	0,8	658,4	0,7	711,6	0,7
Бюджеты фондов обязательного медицинского страхования	1 643,8	2,2	1 695,4	2,1	1 785,1	2,0	1 875,4	1,9
<i>в том числе</i>								
<i>Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (без учета межбюджетных трансфертов в ФСС и территориальные ФОМС)</i>	229,6	0,3	201,4	0,2	117,5	0,1	122,7	0,1
<i>Территориальные фонды обязательного медицинского страхования</i>	1 414,2	1,9	1 494,0	1,8	1 667,6	1,8	1 752,7	1,8

Показатели	2015 год	%% ВВП	2016 год	%% ВВП	2017 год	%% ВВП	2018 год	%% ВВП
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Дефицит (-)/Профицит (+), всего	-4 095,6	-5,5	-2 588,4	-3,0	-2 197,8	-2,4	-880,0	-0,9

В 2015 году ожидается исполнение консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов по доходам в сумме 25 711,6 млрд рублей, из которых 48,3% составят доходы федерального бюджета.

Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2015 году составят 29 807,2 млрд рублей, при этом на долю федерального бюджета приходится 51,0% общих расходов.

Таким образом, совокупный дефицит бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2015 году будет равен (-) 4 095,6 млрд рублей, или 5,5% к объему ВВП, что на 4,3 процентных пункта ВВП выше чем в 2014 году. По уровням бюджетной системы Российской Федерации результат исполнения бюджетов, входящих в состав консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов, составит:

дефицит федерального бюджета – (-) 2 675,3 млрд рублей;

дефицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – (-) 671,1 млрд рублей;

дефицит бюджетов государственных внебюджетных фондов – (-) 749,2 млрд рублей.

В предстоящем бюджетном цикле доля федерального бюджета в доходах бюджетной системы Российской Федерации (до предоставления межбюджетных трансфертов) сократится с 48,3% в 2015 году до 47,9% в 2018 году. Доля доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в общем объеме доходов бюджетной системы Российской Федерации (до предоставления межбюджетных трансфертов) возрастет с 29,8% в 2015 году до 30,0% в 2018 году. Также прогнозируется рост

доли доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации с 21,7% в 2015 году до 22,2% в 2018 году.

Доля расходов федерального бюджета в общем объеме расходов бюджетной системы Российской Федерации сократится с 35,9% в 2015 году до 33,7% в 2018 году.

Доля расходов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в общем объеме расходов бюджетной системы Российской Федерации возрастет с 33,7% в 2015 году до 34,0% в 2018 году. Также прогнозируется рост доли расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации с 30,8% до 32,3% в 2018 году.

Функциональная структура расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2015 - 2018 годах не претерпит существенных изменений (таблица 7.2.).

Таблица 7.2.

Расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по разделам классификации расходов бюджетов

Наименование	2015 год		2016 год		2017 год		2018 год		изменения в % к итогу 2018 г. к 2015 г.
	млрд. рублей	в % к итогу	млрд. рублей	в % к итогу	млрд. рублей	в % к итогу	млрд. рублей	в % к итогу	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Всего	29 807,2	100,0	30 886,4	100,0	32 924,0	100,0	34 173,9	100,0	0,0
Общегосударственные вопросы	1 642,5	5,5	1 729,3	5,6	1 887,9	5,7	1 682,7	4,9	-0,6▼
Национальная оборона	3 109,9	10,4	2 933,0	9,5	3 067,0	9,3	3 067,7	9,0	-1,4▼
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 169,3	7,3	2 194,8	7,1	2 095,5	6,4	1 910,4	5,6	-1,7▼
Национальная экономика	3 777,2	12,7	3 808,2	12,3	3 879,3	11,8	3 848,8	11,3	-1,4▼
Жилищно-коммунальное хозяйство	1 029,1	3,4	1 050,9	3,4	1 055,4	3,2	1 085,6	3,2	-0,3▼
Охрана окружающей среды	72,4	0,2	77,1	0,2	75,5	0,2	77,5	0,2	0,0
Образование	3 150,8	10,6	3 327,6	10,8	3 564,0	10,8	3 786,3	11,1	0,5▲
Культура, кинематография	432,9	1,5	480,0	1,6	524,7	1,6	589,2	1,7	0,3▲
Здравоохранение	2 745,8	9,2	2 852,7	9,2	3 186,8	9,7	3 351,2	9,8	0,6▲
Социальная политика	10 640,9	35,8	11 244,8	36,4	11 910,6	36,2	12 617,0	36,9	1,1▲
Физическая культура и спорт	239,5	0,8	273,9	0,9	287,7	0,9	269,2	0,8	0,0
Средства массовой информации	115,4	0,4	101,6	0,3	105,8	0,3	106,8	0,3	-0,1▼
Обслуживание государственного и муниципального долга	681,5	2,3	812,6	2,6	867,4	2,6	951,3	2,8	0,5▲
Условно утверждаемые расходы					416,3	1,3	829,9	2,4	

Доля расходов, направленных на социальную защиту граждан и оказание социально-значимых услуг (то есть социальную политику, образование, здравоохранение, культуру, физическую культуру и спорт), в рассмотренном периоде составит порядка 60% суммарных расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. При этом наибольший объем расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (более 1/3 от общего объема расходов) будет направляться на цели социальной политики.

Второе место по объему расходов занимает раздел «Национальная экономика», включающий, в том числе расходы на развитие инфраструктуры, поддержку экономического роста и диверсификацию структуры экономики.

Общее снижение объема доходов и расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по отношению к ВВП определяет тенденцию к снижению расходов по отношению к ВВП по всем разделам классификации расходов бюджетов, кроме охраны окружающей среды, культуры, физической культуры и спорта, обслуживания долга (таблица 7.3.).

Таблица 7.3.

Расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по разделам классификации расходов бюджетов

Наименование	% ВВП			
	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год
1	2	3	4	5
Всего	40,8	37,4	36,2	34,3
Общегосударственные вопросы	2,2	2,1	2,1	1,7
Национальная оборона	4,3	3,5	3,4	3,1
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	3,0	2,7	2,3	1,9
Национальная экономика	5,2	4,6	4,3	3,9
Жилищно-коммунальное хозяйство	1,4	1,3	1,2	1,1
Охрана окружающей среды	0,1	0,1	0,1	0,1
Образование	4,3	4,0	3,9	3,8
Культура, кинематография	0,6	0,6	0,6	0,6
Здравоохранение	3,8	3,4	3,5	3,4
Социальная политика	14,6	13,6	13,1	12,7
Физическая культура и спорт	0,3	0,3	0,3	0,3
Средства массовой информации	0,2	0,1	0,1	0,1
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,9	1,0	1,0	1,0
Условно утверждаемые расходы федерального бюджета	0,0	0,0	0,5	0,8

При этом необходимо учитывать, что условно утверждаемые расходы федерального бюджета (0,5 и 0,8% ВВП в 2017 и 2018 годах) в дальнейшем будут распределены по конкретным направлениям с учетом приоритетов государственной политики, что приведет к некоторому уточнению данных пропорций.

Тенденция сокращения расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в рассматриваемом периоде полностью соответствует требованию, установленному в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года: снизить долю расходов консолидированного бюджета до 35% ВВП, в первую очередь за счет приведения обязательств федерального бюджета в соответствие с экономической ситуацией.

Ожидается, что снижение доли государственных расходов в ВВП, в первую очередь сокращение неэффективных трат, способно привести к повышению темпов роста российской экономики в среднесрочной перспективе.

Сформированный на основе изложенных выше направлениях бюджетной политики проект федерального бюджета на 2016 - 2018 годы должен стать одним из базовых инструментов управления преобразованиями в стране, в том числе способствовать запуску структурных изменений в экономике, стимулированию темпов экономического роста, формированию условий для импортозамещения и активизации частных инвестиций.

Повышение уровня предъявляемых к сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации требований предполагает реализацию комплексного подхода к обеспечению устойчивости бюджетов, повышению гибкости бюджетных расходов и расширению границ бюджетного маневра.

Реализация представленных в Основных направлениях бюджетной политики мер по повышению эффективности бюджетных расходов будет опираться как на нахождение более тесных взаимосвязей между результативностью и объемами бюджетных ассигнований, так и на активное реформирование применяемых инструментов реализации бюджетной политики. Это, в свою очередь, предполагает «донастройку» государственных программ с их более четкой привязкой к целям государственной политики, усилением проектных принципов их построения, созданием новой системы их внешнего и внутреннего аудита. Кроме того, должны быть реализованы меры по повышению качества предоставления государственных услуг, процедур проведения государственных закупок, предварительного и последующего государственного финансового контроля.

Неотъемлемым условием эффективной реализации обозначенной бюджетной политики в предстоящем периоде является обеспечение широкого вовлечения граждан в процедуры обсуждения и принятия бюджетных решений, общественного контроля их эффективности и результативности.