

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона “О федеральном бюджете на 2005 год”*

1. Общие положения

1.1. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона “О федеральном бюджете на 2005 год” (далее - Заключение) подготовлено в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом “О Счетной палате Российской Федерации” и иными актами законодательства Российской Федерации.

При подготовке Заключения Счетная палата Российской Федерации (далее - Счетная палата) учитывала необходимость реализации положений, содержащихся в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (далее - Послание Президента Российской Федерации) и в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации “О бюджетной политике на 2005 год” (далее - Бюджетное послание).

Счетной палатой в Заключении использованы результаты осуществленных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Проанализирована работа Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, главных распорядителей средств федерального бюджета, иных участников бюджетного процесса по составлению проекта федерального закона “О федеральном бюджете на 2005 год” (далее - законопроект) и проектов федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов на 2005 год, проверено наличие и оценено состояние нормативной и методической базы, регулирующей порядок их формирования и расчетов параметров основных показателей.

1.2. Законопроект внесен Правительством Российской Федерации на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее - Государственная Дума) в срок, установленный статьей 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Перечень и содержание документов, представленных одновременно с законопроектом, в основном соответствуют указанной статье Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Перечень и содержание материалов по ряду федеральных целевых программ и программ развития регионов не соответствуют статье 197 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Программа приватизации государственных и муниципальных предприятий на 2005 год представлена без необходимых расчетов и обоснований.

2. Параметры прогноза исходных макроэкономических показателей для составления проекта федерального бюджета

Основные тезисы

В соответствии с оценкой, представленной Правительством Российской Федерации, номинальный объем ВВП, ожидаемый в 2004 году, превысит установленный в статье 1 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2004 год” показатель на 830 млрд. рублей, или на 5,4%, и составит 16130 млрд. рублей. Темп роста ВВП, ожидаемый в 2004 году,

* Утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 14 сентября 2004 года (протокол № 28 (398)).

составит 106,9% против 105,2%, индекс-дефлятор ВВП - 113,5% против 109,8%, прогнозируемых на 2004 год.

Прогноз объема и темпа роста ВВП, ожидаемых за 2004 год, в основном отражает складывающуюся динамику показателей социально-экономического развития. Вместе с тем повышение оценки темпов роста сельского хозяйства и розничной торговли в 2004 году при сохранении прогнозируемой динамики развития иных отраслей экономики может повлиять на повышение темпа роста **произведенного ВВП за 2004 год против 106,9%** по прогнозу социально-экономического развития на 2005 год. При этом требует дополнительного уточнения расчет элементов **использованного ВВП** в 2004 году в связи с недостаточно обоснованными оценками темпов роста и номинальных объемов экспорта и импорта.

В целом в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2005 год **при определении роста реального объема ВВП за 2005 год необходимо дополнительно рассмотреть факторы**, связанные с излишне оптимистичной оценкой роста конкурентоспособности российской экономики и занижением оценки роста импорта, а также **уточнить расчеты реального и номинального объема ВВП за 2004 год.**

Важным условием удержания роста инфляции в 2004 году в рамках целевого параметра будут являться результаты проведения Банком России денежно-кредитной политики по ограничению вклада монетарного фактора в рост инфляции при одновременном сдерживании роста реального курса рубля к доллару.

В целом представленный Правительством Российской Федерации прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2005 год и основные параметры прогноза до 2007 года **сохраняют инерционный характер и не в полной мере отражают требования Послания Президента Российской Федерации об удвоении объема ВВП за десять лет и снижении инфляции до уровня 3% в год.**

В прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2005 год **не нашли достаточного отражения меры активной государственной политики, сформулированные в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2008 года**, по повышению динамики и качества экономического роста, конкурентоспособности экономики Российской Федерации, преодолению бедности и обеспечению высокого уровня жизни большей части населения страны.

2.1. Стратегическими целями социально-экономической политики на 2005 год, определенными в Послании Президента Российской Федерации, являются обеспечение высокого уровня жизни населения и укрепление позиций России в мировом сообществе. В этой связи Президентом Российской Федерации поставлены задачи по удвоению объема валового внутреннего продукта за 10 лет, преодолению бедности и росту благосостояния людей.

Степень реализации указанных задач в прогнозе социально-экономического развития на 2005 год является объективным критерием эффективности экономической и социальной политики государства и качества государственной системы прогнозирования.

2.2. Макроэкономические условия разработки прогноза социально-экономического развития на 2005 год характеризуются сохранением тенденции экономического подъема в условиях беспрецедентно благоприятной конъюнктуры мировых рынков энергетических и сырьевых ресурсов.

Так, цены на нефть марки URALS в среднем за I полугодие 2004 года достигли **30,9 долларов США за баррель**, что значительно превышает уровень, прогнозируемый при формировании федерального бюджета на 2004 год (**22,0 долларов США за баррель**), а также фактический уровень прошлого года (**27,2 долларов США за баррель**).

За I полугодие текущего года существенно возросли цены на цветные металлы: на алюминий - на **19,4%**, на медь - на **66,4%**, на никель - на **61,5%**. Рост внешнеторгового оборота и значительный профицит платежного баланса обусловили увеличение на 11,9 млрд. долларов США золотовалютных резервов Банка России, которые на 27 августа 2004 года достигли **88,8 млрд. долларов США**.

В этих условиях темп роста ВВП за январь-июнь 2004 года составил **107,4%** (в I полугодии 2003 года - 107,7%). В целом исходя из результатов I полугодия темп роста ВВП в 2004 году оценивается на уровне **106,9%** (107,3% - в 2003 году), при индексе-дефляторе ВВП - **113,5%** (114,2%) и уровне инфляции - **10%** (12%).

По сравнению с исходными макроэкономическими показателями, использованными при разработке Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год", оценка темпа экономического роста в 2004 году на уровне **106,9%** выше темпа роста, прогнозируемого при утверждении федерального бюджета на 2004 год (**105,2%**), на **1,7 процентного пункта**, оценка индекса-дефлятора ВВП выше прогнозируемого показателя на **3,7 процентного пункта**, рост инфляции оценивается на уровне запланированного параметра (**10%**). В целом номинальный объем ВВП в 2004 году оценивается на уровне **16130 млрд. рублей**, что выше объема ВВП, определенного в Федеральном законе "О федеральном бюджете на 2004 год" (15300 млрд. рублей), на **830 млрд. рублей**, или на **5,4%**.

Вместе с тем, несмотря на высокую динамику основных макроэкономических показателей, анализ факторов, определяющих качество экономического роста, показывает, что в 2004 году не решены проблемы обеспечения устойчивых темпов экономического развития на качественно новом уровне за счет преодоления ограничений сложившейся в последние годы экспортно-сырьевой модели развития российской экономики и значительного повышения роли внутренних факторов экономического роста, связанных с усилением конкурентоспособности российской экономики и повышением уровня жизни населения.

2.3. Анализ динамики элементов использованного ВВП за 2004 год показывает, что в расчетах Минэкономразвития России **завышен темп роста экспорта товаров и услуг в части его оценки за II квартал 2004 года (114%)**. По расчетам Счетной палаты темп роста экспорта (по сравнению с соответствующим периодом 2003 года) по таким важнейшим товарам как нефть, нефтепродукты и газ природный, занимающих около 50% российского экспорта, составил во II квартале 2004 лишь **95,8%**, в то время как в I квартале 2004 года он составлял 110,4%, за аналогичные периоды 2003 года, соответственно, - 111,4% и 111,3%.

Следует также уточнить применяемые в прогнозных расчетах использованного ВВП показатели номинального объема экспорта и импорта товаров в соответствии с данными Банка России за II квартал 2004 года. Так, экспорт товаров, по данным Банка России, во II квартале 2004 года составил 41,3 млрд. долларов США против 40,5 млрд. долларов США, в соответствии с оценкой Минэкономразвития России, а объем импорта товаров, соответственно, составил 23,1 млрд. долларов США, против 23,0 млрд. долларов США, по оценке Минэкономразвития России.

При этом необходимо учитывать, что в докладе Минэкономразвития России "О текущей ситуации в экономике Российской Федерации в январе-июле 2004 года и оценках до конца года" оценка годового объема экспорта на 2004 год уточнена по сравнению с прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на 2005 год со 160,7 млрд. долларов США до 163,4 млрд. долларов США, или на 2,7 млрд. долларов США.

Недостаточно обоснованным представляется прогнозируемое во II полугодии 2004 года резкое снижение доли импорта в структуре источников покрытия при-

роста внутреннего спроса до 41,9%, в результате чего в целом по году доля импорта оценивается на уровне 53,2%. Вместе с тем доля импорта в структуре источников покрытия прироста внутреннего спроса в I квартале 2004 года составляла 63,9%. Это свидетельствует о сохранении низкой конкурентоспособности отечественного производства по качеству продукции.

Анализ динамики произведенного ВВП показывает, что в соответствии с данными, представленными Минэкономразвития России в докладе “О текущей ситуации в экономике Российской Федерации в январе-июле 2004 года и оценках до конца года”, повышена оценка темпов роста ряда отраслей экономики за год. Так, темп роста продукции сельского хозяйства оценивается в 102,1% против 100,7% по данным прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2005 год, оборота розничной торговли - 110,5% против 110,2%, соответственно. Повышение оценки темпов роста данных отраслей в 2004 году при сохранении прогнозируемой динамики развития иных отраслей экономики может повлиять на повышение темпа роста произведенного ВВП за 2004 год против 106,9% по прогнозу социально-экономического развития на 2005 год.

Исходя из вышеизложенного, в целях более точного определения темпа роста и объема ВВП за 2004 год на основе сбалансированных оценок ВВП, как со стороны производства, так и со стороны его использования, возможно уточнение основных макроэкономических показателей, влияющих на расчеты реального и номинального ВВП в 2004 году.

2.4. По оценке, представленной в прогнозе социально-экономического развития на 2005 год, индекс потребительских цен в 2004 году должен составить 110%. За январь-август 2004 года уровень инфляции на потребительском рынке составил 7,6% (8,3% за 8 месяцев 2003 года). Вместе с тем в январе-августе 2004 года опережающими уровень инфляции темпами росли цены на товары массового спроса: на хлеб и хлебобулочные изделия - на 14,3%; на сахарный песок - на 15,2%, на бензин автомобильный - на 19,5%. Тарифы на жилищно-коммунальные услуги были повышены в среднем на 21,4%, плата за проезд в пассажирском транспорте увеличена на 14,5%. **В связи с этим рост стоимости потребительской корзины, определяющей прожиточный минимум, может опережать уровень инфляции.**

В июле-августе текущего года ежемесячный темп роста инфляции стал превышать уровень соответствующего периода прошлого года и составил 100,9% и 100,4% против, соответственно, 100,7% и 99,6% в июле и августе 2003 года. Причинами ускорения роста инфляции в 2004 году являются эффект опережающего роста цен на продовольственные товары (7,2% за 8 месяцев 2004 года против 6,3% за 8 месяцев 2003 года), а также резкое удорожание во II полугодии 2004 года топливных ресурсов (бензина, дизельного топлива и мазута). Для достижения целевого параметра инфляции в оставшийся период 2004 года среднемесячный прирост цен не должен превышать 0,6%, при этом за последние три года их ежемесячный прирост в IV квартале составлял не менее 1%.

Важным условием удержания роста инфляции в рамках целевого параметра будут являться результаты проведения Банком России денежно-кредитной политики по ограничению вклада монетарного фактора в рост инфляции при одновременном сдерживании роста реального курса рубля к доллару.

Индекс-дефлятор ВВП в 2004 году в значительной мере будет зависеть от динамики цен на товары традиционного российского экспорта и стоимостных объемов экспорта и импорта, а также роста цен на продукцию сельского хозяйства, и его величина может отклоняться от прогнозной оценки (113,5%) в сторону превышения.

2.5. Прогноз основных макроэкономических показателей, взятых за основу при формировании законопроекта, рассчитан исходя из того, что внешние условия будут

определяться снижением мировых цен на нефть марки Urals до **28 долларов США за баррель** (31,2 долларов США за баррель по оценке 2004 года) и темпом роста мировой экономики - **104,4%** (104,6%). При этом внутренние условия будут характеризоваться уровнем инфляции **7,5-8,5%** (110% по оценке 2004 года), среднегодовым курсом доллара США - **30 рублей за 1 доллар США** (29,1 рублей за 1 доллар США), индексом реального эффективного обменного курса рубля - **103,2%** (106,9%).

В этих условиях ожидаемый объем ВВП в 2005 году прогнозируется на уровне **18720 млрд. рублей** при темпе роста ВВП **106,3%** и индексе-дефляторе ВВП **109,2%**.

Исходя из заложенных в расчет прогноза социально-экономического развития на 2005 год условий и сложившихся в 2004 году тенденций, в следующем году принципиально изменится соотношение важнейших факторов развития российской экономики. **Прогнозируемое снижение мировых цен на нефть в сочетании с замедлением динамики сырьевого экспорта приводит к исчерпанию потенциала экспортно-ориентированного роста экономики в 2005 году.** Это обуславливает необходимость существенного увеличения внутренних факторов роста ВВП для обеспечения прогнозируемой динамики экономического развития. В этой связи основным фактором, определяющим рост российской экономики в 2005 году, будет выступать повышение динамики и конкурентоспособности отечественного производства.

Учитывая масштабы необходимого повышения конкурентоспособности и долгосрочный характер нового соотношения факторов роста, обеспечение необходимого темпа экономического роста становится возможным лишь при условии проведения целенаправленной активной государственной политики.

2.5.1. В прогнозе социально-экономического развития на 2005 год, несмотря на сложившуюся в 2003-2004 годах тенденцию интенсивного экономического подъема, предусматривается замедление темпов роста экономики, что отражается в динамике основных макроэкономических показателей. Так, в 2005 году темп роста ВВП снижается со 106,9% (по оценке за 2004 год) до 106,3%, темпы роста промышленной продукции - со 107,1% до 105,5%, темп роста инвестиций - со 111,5% до 109,8%.

Анализ показывает, что прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2005 год, взятый за основу при расчете проекта федерального бюджета на 2005 год, продолжает **сохранять инерционный характер и не в полной мере отражает требования Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.** Анализ реализации Послания Президента Российской Федерации представлен в приложении № 1 к Заключению (приложения в Бюллетене не публикуются).

Так, в прогнозе социально-экономического развития на 2005 год, как и в предыдущие годы, ставится задача по созданию условий, обеспечивающих интенсивный рост экономики только в долгосрочной перспективе. При этом прогнозируются снижение темпов роста экономики в 2005 году до 106,3% и в 2006 году - до 106,1%, в связи с возможным падением мировых цен на нефть и замедлением темпов роста физических объемов экспорта, и последующее повышение темпа роста ВВП в 2007 году до 106,5%.

Прогнозируемая динамика экономического развития на 2005 год и до 2007 года значительно осложняет выполнение поставленной Президентом Российской Федерации стратегической задачи по удвоению ВВП за десятилетний период. Исходя из прогнозируемых темпов экономического развития на 2005-2007 годы, для того чтобы поставленная задача была достигнута к 2012 году, ежегодный темп роста ВВП начиная с 2008 года должен составлять **107,7%**, а к 2010 году - **109,7%**. Для удвоения ВВП на душу населения к 2010 году с учетом прогнозируемых на 2005-2007 годы темпа роста ВВП и численности постоянного населения и пролонгации тенденции по снижению числен-

ности населения на 2008-2010 годы темп роста ВВП в среднем за год должен составлять **111,7%**.

Прогнозируемые темпы прироста инфляции в 2005-2007 годах предусматривают плавное ее снижение до уровня 5,5-6,5% к 2007 году. Вместе с тем Посланием Президента Российской Федерации поставлена задача последовательного снижения инфляции до уровня 3% в год.

Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2005 год и до 2007 года не содержит принципиально новых подходов, обеспечивающих повышение количественных и качественных характеристик экономического развития страны. В нем не предусматривается применение программно-целевых методов управления экономикой, а также реализация стратегических инициатив в форме проектов и программ с концентрацией финансовых и организационных ресурсов государства и частного бизнеса на направлениях, обеспечивающих конкурентные преимущества российской экономики и дающих максимальный системный эффект ускорения динамики и повышения качества экономического роста.

Указанные подходы не в полной мере отвечают определенным в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2008 года приоритетам государственной экономической политики по ускорению темпов экономического роста до уровня целевых параметров (7-8% в год) за счет реализации стратегических проектов на ключевых направлениях развития.

2.5.2. Анализ прогнозируемой структуры элементов использования ВВП в 2005 году показывает, что доля внутреннего спроса в структуре использования ВВП увеличивается на 2,7 процентного пункта по сравнению с оценкой 2004 года и составит 93,2%, доля чистого экспорта товаров и услуг снизится с 9,5% в 2004 году до 6,8% в 2005 году.

2.5.2.1. Важным фактором, определяющим динамику ВВП в 2005 году, остается высокий рост валовых накоплений (10,7%). Темп роста инвестиций в основной капитал планируется сохранить на уровне 109,8%, при увеличении их доли в ВВП до 17,9% против 16,9% в 2004 году.

Однако на качественный состав осуществляемых в 2005 году инвестиций по-прежнему значительное влияние будет оказывать необходимость поддержания работоспособности существующего производственного аппарата путем замены изношенной техники и оборудования. Указанные тенденции являются следствием недопустимо высокой степени износа основных фондов основного вида деятельности крупных и средних коммерческих организаций всех отраслей экономики, которая, согласно данным статистики, на начало 2003 года составила 49,1%, из них машин и оборудования - 57,1%. Средний возраст машин и оборудования в промышленности увеличился и составил 21 год.

Вместе с тем инвестиции в новейший технологический капитал, как правило, имеют преимущественно интегрированный характер и предусматривают модернизацию целостных технологических цепочек, что может быть обеспечено только на основе масштабных и долгосрочных финансовых вложений в рамках стратегических инвестиционных проектов.

Важным условием повышения качества инвестиций в 2005 году является возможность привлечения долгосрочного капитала. В прогнозе социально-экономического развития на 2005 год предусматривается, что доля привлеченных средств в источниках финансирования инвестиций в основной капитал в 2005 году должна будет увеличиться до 56,8% по сравнению с 54,8%, по оценке, в 2004 году. При этом доля бюджетных средств снизится в 2005 году до 17,1% по сравнению с 17,4% в 2004 году.

Основным источником расширения инвестиций в 2005 году предусматривается увеличение привлечения заемного капитала. **Однако данная тенденция представляется не-**

достаточно обоснованной. Так, на внутреннем кредитном рынке в 2005 году можно ожидать роста процентных ставок, связанного с повышением номинального обменного курса рубля. Одновременно ожидается возрастание цены привлечения заемных ресурсов из-за рубежа вследствие увеличения процентных ставок на мировых денежных рынках.

2.5.2.2. Основным элементом внутреннего спроса, определяющим рост ВВП в 2005 году, являются расходы на конечное потребление домашних хозяйств, темп роста которых в 2005 году оценивается на уровне 109,3% (111% в 2004 году) при повышении доли в ВВП до 51,4% против 50,1% в 2004 году. Роль данного фактора в ускорении динамики экономического развития в 2005 году в значительной мере обусловливается сложившейся структурой и дифференциацией доходов населения.

Так, в I полугодии 2004 года доля населения с высшими и высокими доходами (40% от численности населения) в общем объеме доходов населения повысилась по сравнению с I полугодием 2003 года на 0,3 процентного пункта и составила 69,3%. Дифференциация населения по уровню доходов (соотношение 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения) в I полугодии 2004 года составила **15 раз** против **14,6 раз** в I полугодии 2003 года.

Вместе с тем низкий уровень доходов основной массы населения и формирование групп с застойной бедностью является одним из препятствий, не позволяющим обеспечить возможность широкомасштабных рыночных преобразований в жилищно-коммунальном хозяйстве, здравоохранении и образовании, реализация которых предусматривается в качестве важных мер по ускорению роста ВВП в среднесрочной перспективе. В условиях сохранения низкого уровня доходов населения невозможно обеспечить достаточный уровень финансирования, необходимый не только для текущего поддержания деятельности социальной сферы на рыночных условиях, но и для коренной модернизации ее технической базы в целях повышения качества предоставляемых услуг.

2.5.3. В 2005 году прогнозируется значительное замедление темпа роста импорта до **110,1% (119,4%, по оценке, в 2004 году)**. В результате предусматривается, что в 2005 году доля импорта в структуре источников покрытия прироста внутреннего спроса резко снизится и составит 30,8% при 66,6% в I полугодии 2004 года и 53,2% за 2004 год.

В целом динамика импорта определяется ростом конкурентоспособности отечественной продукции по группам товаров, структурой потребительских предпочтений в зависимости от уровня и динамики доходов населения в разрезе децильных групп (группировка населения по уровню доходов), а также структурой и качеством инвестиционного спроса. **В прогнозе социально-экономического развития на 2005 год расчеты по данным вопросам не проводились в связи с отсутствием соответствующих статистических данных.**

Исходя из изложенного, а также учитывая сохраняющуюся в 2004 году структуру доходной базы формирования потребительского спроса и качество инвестиционного спроса, тенденция столь резкого замедления динамики импорта в прогнозе социально-экономического развития на 2005 год представляется недостаточно обоснованной.

2.6. В целом в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2005 год при определении роста реального объема ВВП за 2005 год необходимо **дополнительно рассмотреть факторы**, связанные с излишне оптимистичной оценкой роста конкурентоспособности российской экономики и занижением оценки роста импорта, а также **уточнить расчеты реального и номинального объема ВВП за 2004 год с учетом высказанных замечаний.**

В целом **достижение и превышение установленных в прогнозе социально-экономического развития на 2005 год темпов роста ВВП, а также поддержание прогнозируемых целевых параметров инфляции в значительной мере будут опре-**

деляться эффективностью государственной экономической политики, направленной на преодоление технологического отставания и рост конкурентоспособности отечественного производства, снижение инфраструктурных ограничений экономического роста, повышение уровня жизни населения и сохранение макроэкономической и финансовой стабильности.

2.7. В связи с вышеизложенным **решение проблемы повышения качества и надежности прогноза основных макроэкономических показателей требует разработки принципиально новых программно-целевых подходов прогнозирования**, учитывающих проектируемые результаты реализации экономической политики государства по достижению стратегических целей и задач, поставленных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

На этой основе необходимо принципиальное изменение действующей законодательной базы прогнозирования, уточнение нормативно-методической базы, качественное изменение подходов к сбору статистической информации, существенное улучшение качества всей системы прогнозирования социально-экономического развития, как на федеральном, так и на региональном уровне.

3. Общая характеристика проекта федерального закона “О федеральном бюджете на 2005 год”

3.1. Структурные особенности и основные характеристики проекта федерального закона “О федеральном бюджете на 2005 год”

Основные тезисы

Законопроект сформирован исходя из оптимистического варианта прогноза социально-экономического развития Российской Федерации в 2005 году. Доходы проекта федерального бюджета на 2005 год предусмотрены в сумме **3326,0 млрд. рублей**, расходы проекта федерального бюджета - **3047,9 млрд. рублей**, профицит проекта федерального бюджета - **278,1 млрд. рублей**.

Принципиальной особенностью проекта федерального бюджета на 2005 год является его формирование **на основе новой бюджетной классификации** в условиях проведения масштабных реформ бюджетной системы и государственного управления, радикальной перестройки системы межбюджетных отношений, изменения формы предоставления социальных льгот, изменения налогового законодательства.

Принципом формирования доходов проекта федерального бюджета на 2005 год является дальнейшее сокращение объема финансовых ресурсов, перераспределяемых через бюджетную систему.

При снижении доли общих расходов проекта федерального бюджета на 2005 год к ВВП до 16,3% по сравнению с утвержденным уровнем 2004 года (17,4%) **доля непроцентных расходов** (без учета единого социального налога) в ВВП повышается до 13,5% по сравнению с утвержденным уровнем в 2004 году 12,6%.

В 2005 году предусматривается **существенное увеличение расходов федерального бюджета на национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность. Небольшое увеличение финансирования** в 2005 году проектируется по межбюджетным трансфертам субъектам Российской Федерации, а также расходам на национальную экономику.

По оценке Счетной палаты, изменения бюджетного и налогового законодательства в части межбюджетных отношений могут привести к потерям консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в объеме 69 млрд. рублей, что на

14,8 млрд. рублей превышает оценку выпадающих доходов Правительства Российской Федерации (**54,2 млрд. рублей**).

Предусматриваемое использование средств Стабилизационного фонда Российской Федерации в 2005 году определяется необходимостью решения текущих проблем, что снижает стратегическую ценность и эффективность его применения как инструмента бюджетной политики. **Отсутствует долгосрочная концепция использования средств Стабилизационного фонда Российской Федерации при их накоплении сверх установленного законодательством предела.**

3.1.1. Масштаб поставленных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации задач по обеспечению качественного подъема экономики и роста благосостояния населения требует принципиально новых подходов к мобилизации ресурсов государства и эффективности их использования путем концентрации на важнейших направлениях социально-экономического развития и перехода к среднесрочному бюджетному планированию.

Принципиальной особенностью проекта федерального бюджета на 2005 год является его формирование в условиях проведения **масштабных реформ бюджетной системы и государственного управления, радикальной перестройки системы межбюджетных отношений** на основе разграничения расходных обязательств и доходных источников между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, **отмены не обеспеченных источниками финансирования расходных обязательств, изменения формы предоставления социальных льгот** путем перевода натуральных льгот в денежную форму, необходимости создания условий для **внедрения методов бюджетного планирования, ориентированных на результат, и продолжения изменения налогового законодательства**, направленного на снижение налоговой нагрузки на экономику.

3.1.2. Проект федерального бюджета на 2005 год рассчитан исходя из оптимистического прогноза социально-экономического развития Российской Федерации в 2005 году, в соответствии с которым объем ВВП должен составить **18720,0 млрд. рублей** при темпе роста **106,3%**, индексе-дефляторе **109,2%**, целевом уровне инфляции **7,5-8,5%** и среднегодовом курсе доллара США **30 рублей за 1 доллар США**.

Доходы проекта федерального бюджета на 2005 год сформированы в сумме **3326,0 млрд. рублей**, расходы проекта федерального бюджета - **3047,9 млрд. рублей**, профицит проекта федерального бюджета - **278,1 млрд. рублей**.

Проект федерального бюджета на 2005 год сформирован в соответствии с принципиально новой бюджетной классификацией, представленной в проекте федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О бюджетной классификации Российской Федерации". Предусмотренное в бюджетной классификации изменение классификации доходов и расходов бюджетов Российской Федерации **требует своевременного принятия соответствующих законодательных актов и решения организационных и методических вопросов**, регламентирующих порядок перехода на новую бюджетную классификацию с 1 января 2005 года, а также существенных временных и финансовых затрат на организацию бюджетного учета в новых условиях и перевода программного обеспечения территориальных органов администраторов бюджетных средств (в первую очередь налоговых органов) и распорядителей бюджетных средств на новую бюджетную классификацию.

3.1.3. Принципом формирования доходов проекта федерального бюджета на 2005 год является дальнейшее сокращение объема финансовых ресурсов, перераспределяемых через федеральный бюджет.

Доля доходов проекта федерального бюджета в ВВП в 2005 году сокращается до 17,8% по сравнению с ожидаемым в 2004 году уровнем (20,4% ВВП), при этом объем доходов проекта федерального бюджета в 2005 году в реальном выражении (здесь и далее - с учетом индекса-дефлятора ВВП - 109,2%) составит 111% законодательно утвержденного уровня и 92,6% ожидаемого уровня 2004 года.

Доходы проекта федерального бюджета на 2005 год без учета перечислений по единому социальному налогу (далее - ЕСН) предусматриваются в объеме **3059,5 млрд. рублей** и составят 16,3% к ВВП, что ниже ожидаемой оценки в 2004 году (17,6%). Номинальный рост доходов федерального бюджета без учета ЕСН в 2005 году к ожидаемому исполнению 2004 года составит 7,9%, при этом в реальном выражении они сохраняются на уровне 98,8%.

В целом уровень проектируемых доходов федерального бюджета в 2005 году обусловливается **прогнозируемым падением мировых цен на нефть** с 31,2 долларов США за баррель в 2004 году до 28 долларов США за баррель в 2005 году, **перераспределением доходных источников** между уровнями бюджетной системы Российской Федерации в пользу федерального бюджета, **а также проведением налоговой реформы**, направленной на снижение налоговой нагрузки на экономику.

Поддерживая меры, направленные на сокращение налогового бремени в целях стимулирования экономического роста, Счетная палата в то же время полагает, что **перераспределение доходов бюджетной системы Российской Федерации в пользу негосударственного сектора экономики должно сопровождаться эффективными мерами государственной политики, стимулирующими направление доходов, остающихся в распоряжении налогоплательщиков из-за снижения налоговой нагрузки, не на расширение спроса на потребительский импорт и увеличение оттока капитала за рубеж, а на увеличение инвестиций, обеспечивающих повышение эффективности функционирования производственной и социальной инфраструктуры.**

3.1.3.1. В структуре доходов федерального бюджета в 2005 году доля налоговых доходов занимает 67,1%, включая ЕСН (8%), что ниже утвержденного показателя на 2004 год - 91,5% (при ЕСН - 16%), а неналоговые доходы составляют 32,9% по сравнению с 8,5% в 2004 году.

Налоговые доходы проекта федерального бюджета на 2005 год, включая ЕСН, предусматриваются в объеме **2232,7 млрд. рублей**, что по сравнению с оценкой их ожидаемого поступления в 2004 году составит 101,3%, при этом доля налоговых доходов в ВВП снижается с 13,7% по ожидаемому исполнению 2004 года до 11,9% в 2005 году.

При формировании **налоговых доходов** проекта федерального бюджета на 2005 год **учтены принятые изменения налогового законодательства** в части снижения максимальной ставки ЕСН с 35,6% до 26%, увеличения федеральной ставки налога на прибыль на 1,5 процентного пункта, применения нулевой ставки налога на добавленную стоимость в отношении реализации нефти (включая стабильный газовый конденсат) и природного газа на территорию государств - участников СНГ, увеличения ставки налога на добычу полезных ископаемых (далее - НДПИ) на нефть с 347 рублей за тонну до 419 рублей за тонну, на газ - со 107 рублей за тыс. куб. метров до 135 рублей за тыс. куб. метров и других изменений, а также **принятые изменения бюджетного законодательства** в части централизации в федеральном бюджете 95% НДПИ на нефть и газовый конденсат и в полном объеме водного налога, децентрализации поступлений единого сельскохозяйственного налога.

В 2005 году существенно меняется состав доходов, формирующих налоговые доходы федерального бюджета, из которого исключаются налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции, а также лицензионные и регистрационные

сборы. В 2005 году сократится доля налога на добавленную стоимость на товары, работы и услуги, реализуемые на территории Российской Федерации (далее - НДС), до 31,9% (32,5% по ожидаемому исполнению в 2004 году), доля НДС составит 20,8% (17,8%) и налога на прибыль организаций - 11,6% (8,4%).

Динамика основных налоговых доходов в 2005 году характеризуется ростом налога на прибыль организаций на 39,6% по сравнению с поступлениями, ожидаемыми в 2004 году, что объясняется в первую очередь увеличением федеральной ставки налога на 1,5 процентного пункта. НДС проектируется со снижением на 0,3% по сравнению с ожидаемым исполнением в 2004 году. В результате увеличения ставки НДС на нефть и природный газ, а также его централизации в федеральном бюджете при планируемом снижении цены на нефть марки Urals в 2005 году прирост поступлений НДС в 2005 году ожидается на уровне 18,4%, акцизов по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации, - на 10,6%.

3.1.3.2. Неналоговые доходы проекта федерального бюджета на 2005 год предусмотрены в объеме **1093,4 млрд. рублей**, что на 3,9% выше ожидаемого поступления в текущем году в сопоставимом виде. Доля неналоговых доходов в общем объеме доходов проекта федерального бюджета увеличится в 2005 году до 32,9% по сравнению с 8,5%, утвержденными в 2004 году. Указанное увеличение обусловлено включением в состав неналоговых доходов таможенных пошлин, в результате чего доля поступлений от внешнеэкономической деятельности в структуре неналоговых доходов в 2005 году проектируется в размере 84,1%.

3.1.3.3. В условиях существенного снижения ставки налога и изменения шкалы регрессии в 2005 году **поступления ЕСН** в федеральный бюджет предусматриваются в размере **266,5 млрд. рублей**, или 1,4% ВВП, что существенно ниже их уровня согласно ожидаемому исполнению в 2004 году (455,0 млрд. рублей, или 2,8% ВВП). Доля поступлений ЕСН в общей сумме доходов федерального бюджета в 2005 году также снижается до 8% по сравнению с 13,8% по ожидаемому исполнению федерального бюджета в 2004 году.

3.1.4. Расходы проекта федерального бюджета на 2005 год предусматриваются в объеме **3047,9 млрд. рублей**, или **16,3% ВВП**, что ниже утвержденного уровня 2004 года (17,4%) и ожидаемого уровня в 2004 году (16,8%). По отношению к объему расходов, утвержденному в 2004 году, расходы в 2005 году возрастут в номинальном выражении на **14,6%**, в реальном выражении - на **5%**. По отношению к ожидаемой оценке текущего года расходы федерального бюджета увеличатся в номинальном выражении на **12,8%**, в реальном выражении - на **3,3%**.

3.1.4.1. В структуре расходов проекта федерального бюджета на 2005 год доля процентных расходов составит 8,3% (в утвержденном федеральном бюджете на 2004 год - 10,8%), непроцентных расходов - 91,7% (89,2%), в том числе непроцентных расходов без учета ЕСН - 82,9% (72,7%).

В законопроекте предусматривается существенное сокращение процентных расходов проекта федерального бюджета на 2005 год, которые проектируются в объеме **254,2 млрд. рублей**, что ниже по сравнению с законодательно утвержденным уровнем 2004 года на **33,4 млрд. рублей**, или на 11,6 процентного пункта. Исходя из принятой государственной долговой политики по замещению государственных внешних заимствований государственными внутренними заимствованиями, в 2005 году предусмотрены увеличение расходов федерального бюджета на обслуживание государственного внутреннего долга до уровня **68,2 млрд. рублей**, что выше законодательно утвержденного показателя 2004 года (64,4 млрд. рублей), и снижение расходов на обслуживание государственного внешнего долга, которые составят **185,9 млрд. рублей** (223,2 млрд. рублей).

3.1.4.2. В условиях перехода к новой модели управления экономикой на основе программно-целевых методов бюджетного планирования уровень непроцентных расходов в целом должен определяться в зависимости от поставленных целей, задач и методов их достижения, а также мер по оптимизации расходов на их реализацию.

Непроцентные расходы проекта федерального бюджета на 2005 год (без учета ЕСН) предусматриваются в сумме 2527,3 млрд. рублей, что выше утвержденного уровня 2004 года на 30,7% и ожидаемого на 27,6% в номинальном выражении. Доля непроцентных расходов (без учета ЕСН) в ВВП повышается до 13,5% по сравнению с утвержденным уровнем 2004 года - 12,6% и ожидаемым - 12,3%.

Важными условиями, определяющими динамику и структуру непроцентных расходов в 2005 году, являются **разграничение расходных полномочий** между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, **изменение формы предоставления социальных льгот** путем перевода натуральных льгот в денежную форму и перечисление средств федерального бюджета на **финансирование дефицита Пенсионного фонда Российской Федерации.**

Анализ динамики и структуры непроцентных расходов (без учета ЕСН) в разрезе разделов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации в сопоставимых условиях показывает, что в законопроекте предусматривается **существенное увеличение расходов федерального бюджета на национальную оборону** - на 27,9% (17,1% в реальном выражении), их доля в ВВП повышается с 2,7% в 2004 году до 2,83% в 2005 году, а также по разделу **национальная безопасность и правоохранительная деятельность** - на 26% (на 15,4%) при увеличении их доли в ВВП, соответственно, с 2,07% в 2004 году до 2,13% в 2005 году. Расходы на **культуру, кинематографию, средства массовой информации** предусматриваются в 2005 году с ростом на 17,3% (7,5% в реальном выражении), их доля в ВВП сохраняется на уровне 0,21%. **Небольшое увеличение финансирования** в 2005 году проектируется по **межбюджетным трансфертам субъектам Российской Федерации** - на 12,2% (2,7% в реальном выражении) при снижении их доли в ВВП с 2,47% в 2004 году до 2,27% в 2005 году, а также по **расходам на национальную экономику** - на 9,6% (на 0,3% в реальном выражении) при снижении их доли в ВВП, соответственно, с 1,4% до 1,25%.

В законопроекте существенно сокращаются расходы на жилищно-коммунальное хозяйство на 24,4% (30,8%) при сокращении их доли в ВВП, соответственно, с 0,06% до 0,04%. **Расходы федерального бюджета на образование снижаются** в 2005 году на 1,3% (9,6%) при сокращении их доли в ВВП с 1,02% в 2004 году до 0,83%. **Расходы на охрану окружающей среды уменьшаются** в 2005 году на 8,4% (16,1%), их доля в ВВП снижается, соответственно, с 0,03% до 0,02%. Расходы федерального бюджета на **социальную политику** в 2005 году предусматриваются с номинальным ростом на 6,4%, однако **в реальном выражении они сокращаются на 2,6%**, их доля в ВВП снижается, соответственно, с 1,06% до 0,92%.

Проектируемое в 2005 году снижение объемов расходов федерального бюджета в связи с передачей расходных обязательств между уровнями бюджетной системы **не обеспечено принятием соответствующих постановлений Правительства Российской Федерации** по определению перечня объектов здравоохранения и культуры, финансирование которых остается на федеральном уровне.

Не определен порядок передачи собственности на указанные объекты, **не определены меры по поддержанию функционирования** передаваемых объектов социальной сферы на переходный период до решения вопроса об источниках их финансирования в 2005 году, **не разработаны меры по обеспечению продолжения обучения учащихся и**

студентов в образовательных учреждениях в случае отсутствия необходимого финансирования при передаче их на иной уровень бюджетной системы.

3.1.5. В законопроекте предусматривается **снижение доли расходов на прямую поддержку национальной экономики до 7,7% в 2005 году по сравнению с 8% в 2004 году.** Расходы федерального бюджета **на сельское хозяйство** по сравнению с утвержденным уровнем 2004 года **снижаются на 12,5%** в номинальном выражении и на **18,1%** в реальном выражении при сокращении их доли в ВВП с 0,19% в 2004 году до 0,13% в 2005 году.

Предусматриваемые в проекте федерального бюджета на 2005 год расходы на **государственные капитальные вложения**, по расчетам Счетной палаты, определены в объеме **183,9 млрд. рублей**, что в реальном выражении и в сопоставимых условиях выше уровня 2004 года на 19,6%. Объем финансирования Федеральной адресной инвестиционной программы на 2005 год составит **178,1 млрд. рублей**, что на 18,9% выше уровня 2004 года. В законопроекте предусмотрено **финансирование 54 федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов** в объеме 257,8 млрд. рублей, что, соответственно, выше уровня 2004 года на 26,4%.

Вместе с тем анализ утвержденных федеральных целевых программ показывает, что ряд из них **не направлен на осуществление стратегических инвестиционных, научно-технических и структурных проектов** межотраслевого характера, обеспечивающих расширение спроса на инновационную продукцию, решающих задачи по обеспечению конкурентных преимуществ российской экономики и дающих максимальный системный эффект по ускорению динамики и повышению качества экономического роста. При этом подавляющее большинство предусмотренных в проекте федерального бюджета федеральных целевых программ **не содержит количественно измеримых целей и индикаторов результативности, что затрудняет их использование как инструмента программно-целевого управления бюджетными расходами в соответствии с принципами бюджетного планирования, ориентированного на результат.**

3.1.6. Важным шагом для создания условий по **переходу к бюджетированию, ориентированному на результат в среднесрочной перспективе**, является проведенная Правительством Российской Федерации работа по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2005 год и до 2007 года как базы для формирования бюджетных проектировок, расширения программно-целевых методов бюджетного планирования и усиления целевой направленности федеральных целевых программ.

Вместе с тем непосредственно в проекте федерального бюджета на 2005 год результаты указанной работы реализованы весьма незначительно. В этих целях требуется завершить работу по формированию системы целей и показателей результатов деятельности субъектов бюджетного планирования, показателей результативности бюджетных расходов на выполнение соответствующих государственных функций, разработать методы их распределения по программно-целевому принципу. Необходимо завершить оптимизацию бюджетной сети на основе результатов проведения административной реформы, а также обеспечить полную инвентаризацию действующих расходных обязательств в части обоснованности их действующими правовыми нормами или методами расчета. Согласно Методическим материалам по формированию проектировок основных расходов федерального бюджета на 2005 год определение бюджета действующих обязательств на 2005 год проводилось без учета их инвентаризации.

3.1.7. Особенностью проекта федерального бюджета на 2005 год по разделу **“Межбюджетные трансферты”** является их **формирование в условиях радикального преобразования федеративных отношений и местного самоуправления, изменения**

формы предоставления социальных льгот путем перевода натуральных льгот в денежную форму, повышения роли и ответственности субъектов Российской Федерации в обеспечении развития социальной сферы и экономического потенциала регионов.

В связи с принятыми изменениями налогового и бюджетного законодательства в 2005 году предусматривается следующее перераспределение доходных источников между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации: увеличение на 1,5 процентного пункта ставки налога на прибыль организаций, зачисляемого в федеральный бюджет; централизация 95% НДС на нефть и газовый конденсат; отмена платы за пользование водными объектами, зачисляемой в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и введение водного налога, зачисляемого в федеральный бюджет; децентрализация единого сельскохозяйственного налога и отмена налога на рекламу.

По оценке Счетной палаты, изменения бюджетного и налогового законодательства в части межбюджетных отношений могут привести к потерям консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в объеме 69,0 млрд. рублей, что на 14,8 млрд. рублей превышает оценку выпадающих доходов Правительства Российской Федерации (54,2 млрд. рублей), в результате учета дополнительных выпадающих доходов по налогу на рекламу в размере 8,5 млрд. рублей и уточнения размера выпадающих доходов по НДС на нефть и газовый конденсат в размере 6,3 млрд. рублей.

В прогнозе консолидированного бюджета Российской Федерации на 2005 год доля доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (без учета средств финансовой помощи) в доходах консолидированного бюджета Российской Федерации без ЕСН в 2005 году составляет **41,3%** по сравнению с **43,9%** по прогнозу в 2004 году и **42,3%** согласно утвержденным законам о консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации в 2004 году. В 2005 году прогнозируется **увеличение доли расходов региональных бюджетов** в расходах консолидированного бюджета Российской Федерации без ЕСН (без учета средств финансовой помощи) до **43,6%** против **41,1%** по прогнозу в 2004 году и **44,9%** по утвержденным законам в 2004 году.

Доля доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (с учетом передачи средств финансовой помощи) в доходах консолидированного бюджета Российской Федерации без ЕСН в 2005 году прогнозируется на уровне **47,7%** по сравнению с **52,1%** по прогнозу в 2004 году и **51%** согласно утвержденным законам о консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации в 2004 году. При этом **доля расходов региональных бюджетов** в расходах консолидированного бюджета Российской Федерации без ЕСН в 2005 году (с учетом передачи средств финансовой помощи) составит **50,4%** против **50,1%** по прогнозу в 2004 году и **53,5%** по утвержденным законам в 2004 году.

В прогнозе консолидированного бюджета Российской Федерации на 2005 год предусматривается равенство доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации с учетом финансовой помощи из федерального бюджета и прогнозируемых расходов при профиците федерального бюджета в объеме **278,1 млрд. рублей.**

Накопленная субъектами Российской Федерации значительная кредиторская задолженность, рост долговых обязательств могут создать напряженность в обеспечении сбалансированности региональных бюджетов и в целом бюджетной системы Российской Федерации в условиях кардинальной реформы межбюджетных отношений в 2005 году.

Одним из инструментов обеспечения сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации выступают межбюджетные трансферты

из федерального бюджета. Расходы проекта федерального бюджета на 2005 год по разделу “Межбюджетные трансферты” предусматриваются в объеме **938,9 млрд. рублей**, или 30,8% всех расходов федерального бюджета. При этом расходы на межбюджетные трансферты, направляемые в 2005 году бюджетам субъектов Российской Федерации, предусматриваются в объеме **424,7 млрд. рублей**, что на **12,2%** выше утвержденного уровня 2004 года (на 2,7% в реальном выражении).

Важной мерой в проекте федерального бюджета на 2005 год является финансовая поддержка регионов из Фонда софинансирования социальных расходов, а также за счет дотаций на обеспечение сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в объеме 38 млрд. рублей. В условиях существенного увеличения расходных обязательств субъектов Российской Федерации в социальной сфере указанная мера направлена на проведение скоординированной социальной политики в условиях ограниченности средств региональных бюджетов.

3.1.8. В составе разделов “Межбюджетные трансферты” и “Социальная политика” проекта федерального бюджета на 2005 год предусмотрены **расходы на предоставление социальных льгот путем перевода натуральных льгот в денежную форму** в объеме **173,0 млрд. рублей**. Эти меры направлены на повышение прозрачности и адресности социальной поддержки малообеспеченных слоев населения и увеличение уровня их реальных доходов. Вместе с тем в проекте федерального бюджета на 2005 год **не предусмотрены дополнительные расходы на создание и функционирование организационных механизмов, информационных баз данных, а также проведение иных мероприятий в целях реализации определенных законодательством мер по монетизации социальных льгот.**

Принципиально важным для полной реализации мер по замене льгот денежной компенсацией является уточнение регистра граждан, которые имеют право на льготы. Учитывая отсутствие исчерпывающей информации о количестве льготников, предусматриваемая в проекте федерального бюджета на 2005 года сумма в размере 173,0 млрд. рублей возможно потребует уточнения.

3.1.9. Профицит проекта федерального бюджета на 2005 год определен в объеме **278,1 млрд. рублей**, или 1,5% к ВВП, что выше утвержденного в 2004 году параметра - 83,4 млрд. рублей (0,5% к ВВП), однако существенно ниже ожидаемого в 2004 году уровня - 587,4 млрд. рублей (3,6% к ВВП).

Несмотря на пик платежей по государственному внешнему долгу в 2005 году по сравнению с текущим годом, важной особенностью законопроекта является существенное снижение относительной величины расходов федерального бюджета на погашение и обслуживание совокупного государственного долга к доходам федерального бюджета. В 2005 году в целом расходы федерального бюджета на обслуживание и погашение государственного долга проектируются на уровне **720585,1 млн. рублей**, что составит **23,6%** доходов федерального бюджета (без учета ЕСН), по сравнению с утвержденным в 2004 году объемом **686284,0 млн. рублей**, или **29,8%**.

В 2005 году ожидается рост платежей по погашению и обслуживанию государственных внешних долговых обязательств, объем которых составит 17,7 млрд. долларов США, или 530,3 млрд. рублей, по сравнению с утвержденным объемом платежей по внешнему долгу в 2004 году на уровне **16,1 млрд. долларов США**, или 503,6 млрд. рублей. При этом расходы федерального бюджета на погашение государственного внешнего долга в 2005 году предусматриваются на уровне **344,4 млрд. рублей**, что выше объема погашения по внешнему долгу в 2004 году (280,4 млрд. рублей).

Исходя из этого в проекте федерального бюджета на 2005 год источники финансирования дефицита федерального бюджета предусмотрены в следующем объеме: источники

внешнего финансирования дефицита федерального бюджета - **минус 310613,5 млн. рублей**; источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета с учетом изменения остатков на счетах по учету средств федерального бюджета составят **32501,7 млн. рублей**. Формирование источников финансирования дефицита федерального бюджета на 2005 год отражает направленность долговой и бюджетной политики на исполнение долговых обязательств Российской Федерации по погашению государственного внешнего долга в объеме **344433,2 млн. рублей** и государственного внутреннего долга - **122001,5 млн. рублей**.

Средства для погашения долговых обязательств в 2005 году предусмотрены за счет привлечения государственных внутренних заимствований в объеме **210861,1 млн. рублей**, поступлений от продажи имущества - **48740 млн. рублей**, доходов от операций с драгоценными камнями и драгоценными металлами - **5020 млн. рублей**, а также за счет использования средств Стабилизационного фонда - **167993,9 млн. рублей** и привлечения средств федерального бюджета на счетах, накопленных в 2004 году, в объеме **35 млрд. рублей**.

3.1.10. Принципиальной особенностью проекта федерального бюджета на 2005 год является использование средств Стабилизационного фонда.

В проекте федерального бюджета на 2005 год предусмотрено увеличение объема средств Стабилизационного фонда в течение года на **387781,8 млн. рублей**, из которых **74670 млн. рублей** должно быть направлено на покрытие дефицита Пенсионного фонда Российской Федерации в 2005 году, **167993,9 млн. рублей** - на погашение государственного внешнего долга. В целом объем Стабилизационного фонда с учетом предусмотренных из него перечислений должен увеличиться в 2005 году на **145117,9 млн. рублей** и составить на конец 2005 года **719532,5 млн. рублей**.

Счетная палата отмечает, что в настоящее время отсутствует долгосрочная концепция использования средств Стабилизационного фонда при их накоплении сверх установленного предельного уровня в **500 млрд. рублей**. Не осуществляется размещение средств Стабилизационного фонда, при этом текущие потери от инфляции за 7 месяцев 2004 года, по оценке Счетной палаты, уже составляют около **9,1 млрд. рублей**. При формировании проекта федерального бюджета на 2005 год использование средств Стабилизационного фонда, накопленных сверх предела, определяется необходимостью решения текущих проблем, что снижает стратегическую ценность и эффективность его применения как инструмента бюджетной политики.

3.2. Анализ реализации основных задач, поставленных в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации “О бюджетной политике в 2005 году”

Основные тезисы

При формировании проекта федерального бюджета на 2005 год приняты меры, направленные на реализацию ряда задач, поставленных в Бюджетном послании:

- реализован ряд мер по расширению применения программно-целевого планирования бюджетных расходов, реформированию бюджетной классификации и бюджетного учета;
- приняты федеральные законы о внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Налоговый кодекс Российской Федерации в части совершенствования межбюджетных отношений.

Вместе с тем при подготовке законопроекта не обеспечено в полной мере выполнение отдельных положений Бюджетного послания:

- не завершена работа по переходу от управления бюджетными затратами к управлению бюджетными результатами, формированию бюджета исходя из целей и планируемых результатов государственной политики;

- цели и конечные результаты многих федеральных целевых программ не сформулированы в виде четких критериев и показателей социально-экономической эффективности, федеральные целевые программы не в полной мере сосредоточены на реализации крупномасштабных инвестиционных, научно-технических и структурных проектов;

- не приняты изменения налогового законодательства, касающиеся налога на наследство и дарение, местного налога на недвижимость, земельного налога, налога на добавленную стоимость, совершенствования налогообложения добычи сырьевых ресурсов;

- практика применения действующего налогового законодательства свидетельствует об отсутствии ясности и однозначности при применении ряда его норм и не позволяет в отдельных случаях четко разграничить правомерную практику налоговой оптимизации и случаи криминального уклонения от уплаты налогов;

- законодательно не закреплены объемы государственных гарантий в сфере здравоохранения;

- не разработаны законодательные акты, обеспечивающие приватизацию государственных учреждений, порядок их преобразования в иные некоммерческие организации.

3.2.1. Основными задачами бюджетной и налоговой политики, сформулированными в Бюджетном послании, являются: эффективное решение важнейших социально-экономических проблем, обеспечение общей макроэкономической сбалансированности, обеспечение гарантированного исполнения заложенных в бюджет обязательств, последовательное сокращение расходов на обслуживание государственного долга, формирование бюджета, исходя из целей и планируемых результатов государственной политики, переход к эффективной налоговой системе.

В соответствии с пунктом 3 статьи 172 Бюджетного кодекса Российской Федерации составление бюджета основывается на Бюджетном послании.

При формировании федерального бюджета на 2005 года приняты меры, направленные на реализацию ряда задач, поставленных в Бюджетном послании.

Одобрена Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах, реализован ряд мер по расширению применения программно-целевого планирования бюджетных расходов, реформированию бюджетной классификации и бюджетного учета.

Снижена эффективная ставка ЕСН, скорректирован механизм применения регрессии, принята глава Налогового кодекса Российской Федерации “Водный налог”.

В 2005 году предусматривается приоритетное финансирование расходов федерального бюджета, связанных с обеспечением национальной обороны, национальной безопасности и правоохранительной деятельности. Принят Федеральный закон от 20 августа 2004 года № 117-ФЗ “О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих”.

Предусмотрено снижение расходов федерального бюджета, направляемых на обслуживание государственного долга, с 1,9% к ВВП в 2004 году до 1,4% в 2005 году.

Приняты изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Налоговый кодекс Российской Федерации, закрепляющие на долгосрочной основе распределение налоговых доходов и расходных обязательств между уровнями бюджетной системы, а также механизмы формирования и распределения межбюджетных трансфертов из бюджетов других уровней.

Вместе с тем при подготовке законопроекта не обеспечено в полной мере выполнение отдельных положений Бюджетного послания.

3.2.2. Бюджетным посланием ставилась задача **необходимости перенесения акцентов бюджетного процесса с управления затратами на управление результатами**, осуществления формирования бюджета исходя из целей и планируемых результатов государственной политики.

Анализ подготовленных субъектами бюджетного планирования докладов о результатах и основных направлениях своей деятельности в 2005 году показывает, что структура расходов субъектов бюджетного планирования в разрезе целей не отражает в ряде случаев национальные приоритеты и не имеет четкой связи с целями государственной политики.

Требуются уточнение системы целей развития страны и формирование системы сводных показателей, отражающих уровень их достижения на планируемый период. **Необходимо предусмотреть доведение целей и показателей до субъектов бюджетного планирования до начала составления прогноза и проекта федерального бюджета** на очередной финансовый год и среднесрочную перспективу. Система целей и сводных показателей развития страны должна быть построена таким образом, чтобы на ее основе могли формироваться конкретные цели и тактические задачи каждого субъекта бюджетного планирования с соответствующим набором показателей социально-экономической эффективности, отражаемых в бюджетных целевых программах.

При формировании федерального бюджета на 2005 год **не реализована в полной мере поставленная в Бюджетном послании задача распределения бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами** (федеральными целевыми программами и ведомственными целевыми программами) в зависимости от планируемого уровня достижения поставленных перед ними целей. Анализ подготовленных субъектами бюджетного планирования докладов о результатах и основных направлениях своей деятельности в 2005 году показал, что сметные расходы администраторов бюджетных средств в ряде случаев не преобразованы в ведомственные целевые программы с четкими критериями и индикаторами результативности. Отсутствует порядок разработки, утверждения и реализации бюджетных целевых программ, финансируемых из федерального бюджета.

Цели и конечные результаты многих федеральных целевых программ, предусматриваемых к финансированию из федерального бюджета в 2005 году, **не сформулированы в виде четких критериев и количественно измеримых показателей** не только социальной, но и экономической эффективности, не содержат системы оценки их достижения. Федеральные целевые программы не в полной мере сосредоточены на реализации крупномасштабных инвестиционных, научно-технических и структурных проектов. Процедура и методология разработки и реализации федеральных целевых бюджетных программ не в полной мере соответствуют принципам программно-целевого метода планирования.

3.2.3. Практика применения действующего налогового законодательства свидетельствует об **отсутствии ясности и однозначности ряда его норм и не позволяет в отдельных случаях четко разграничить правомерную практику налоговой оптимизации и случаи криминального уклонения от уплаты налогов**. Значительная часть многочисленных споров между налогоплательщиками и налоговыми органами разрешается в судебном порядке. Требуют уточнения положения статей 20 и 40 Налогового кодекса Российской Федерации, касающиеся методов определения рыночных цен и тарифов, перечня лиц, признаваемых взаимозависимыми для целей налогообложения, оснований и порядка проведения налогового контроля за правильностью применения цен при исчислении налогов.

Бюджетным посланием ставились задачи **принятия в 2004 году глав Налогового кодекса Российской Федерации, касающихся налога на наследование и дарение, мест-**

ного налога на недвижимость, земельного налога, и совершенствования порядка взимания НДС.

На момент представления в Государственную Думу законопроекта не внесены изменения в налоговое законодательство, регламентирующее исчисление НДС в части исключения из налоговой базы авансовых платежей, своевременного возмещения НДС при экспорте и осуществлении капитальных вложений.

Не в полной мере выполнена задача, поставленная в Бюджетном послании, по установлению системы платежей за пользование лесными ресурсами, способствующей их рациональному использованию, размеров платежей, адекватных реальной стоимости этих ресурсов. Существующая нормативная правовая база не обеспечивает регулирование платежей за пользование лесным фондом, отсутствует эффективная система установления ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, учета и контроля за поступлением платежей. Ставки платы за древесину, отпускаемую на корню, составляют менее 4% стоимости круглых лесоматериалов.

Не приняты меры по решению проблемы налогообложения добычи сырьевых ресурсов в целях экономически обоснованного изъятия в бюджет доходов сырьевых компаний. Действующий механизм налогообложения углеводородного сырья не предусматривает дополнительного изъятия природной ренты, которая образуется при добыче полезных ископаемых в виде сверхприбыли и не зависит от деятельности недропользователей. Для изъятия сверхприбыли целесообразно ввести налог на дополнительный доход от добычи углеводородов, который напрямую был бы связан с экономическими показателями деятельности по добыче углеводородов на каждом из лицензионных участков при одновременном снижении ставки НДС.

3.2.4. В настоящее время законодательно не закреплены объемы государственных гарантий в сфере здравоохранения, как это предусмотрено Бюджетным посланием. Не разработаны стандарты медицинских услуг, законодательно не определены количественные и качественные показатели бесплатной медицинской помощи, предоставляемой населению.

Не создана законодательная база приватизации государственных (муниципальных) учреждений либо их преобразования в иные некоммерческие организации. Не разработаны проекты федеральных законов об установлении порядка, условий и критериев преобразования государственных и муниципальных учреждений, не внесены изменения в Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ “О приватизации государственного и муниципального имущества” и другие законодательные акты, обеспечивающие приватизацию государственных учреждений наряду с унитарными предприятиями и иным имуществом. Не разработаны законодательные акты о специализированных государственных и муниципальных некоммерческих организациях.

3.2.5. В Бюджетном послании ставилась задача повышения предсказуемости формирования Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации в сочетании с упрощением методики распределения средств этого фонда.

Несмотря на ряд положительных изменений в формировании методики распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на 2005 год, она насыщена множеством расчетов и показателей, различными поправочными коэффициентами, что не способствует существенному упрощению и повышению прозрачности методики.

В Бюджетном послании подчеркивалось, что **регионы не должны пострадать в результате проводимых преобразований в сфере межбюджетных отношений.** Вместе с тем, по данным прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на

2005 год, дифференциация между субъектами Российской Федерации по ряду социально-экономических показателей увеличится.

Так, объем валового регионального продукта (с учетом уровня покупательной способности) на душу населения в Ставропольском крае в 2005 году прогнозируется в 2,6 раза меньше, чем в Липецкой области, в то время как в 2003 году (фактические данные) разрыв между этими же субъектами Российской Федерации составлял 2,3 раза. По объему инвестиций в основной капитал на душу населения разрыв между Волгоградской и Ленинградской областями в 2005 году составит 5,3 раза (в 2003 году - 4 раза). По обороту розничной торговли на душу населения разрыв между Самарской и Псковской областями возрастет с 1,5 раза в 2003 году до 1,9 раза в 2005 году. Удельный вес населения с доходами ниже прожиточного минимума в Тверской области в 2005 году будет в 2,8 раза больше, чем в Свердловской области (в 2003 году - в 1,7 раза). Уровень регистрируемой безработицы (по отношению к экономически активному населению) в Ульяновской области прогнозируется в 5,8 раза выше (в 2003 году - в 2,8 раза), чем в Липецкой области.

3.2.6. Более подробный анализ реализации задач, определенных Бюджетным посланием, при формировании проекта федерального бюджета на 2005 год приведен в приложении № 2 к Заключению.

3.3. Анализ соответствия законопроекта Бюджетному кодексу Российской Федерации и иным актам законодательства Российской Федерации

Основные тезисы

Анализ законопроекта позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на принятые меры по пересмотру федерального законодательства, регулирующего бюджетное финансирование определенных обязательств федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, приведению его в соответствие с принятыми федеральными законами о принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в Российской Федерации, законопроект **сформирован не в полном соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и иными актами законодательства Российской Федерации.**

Нормами 11 статей законопроекта предполагается увеличение поступлений и расходов федерального бюджета сверх сумм, установленных законопроектом, при этом не определены суммы данных поступлений и расходов, что нарушает принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов. Ряд статей законопроекта расширяет полномочия Правительства Российской Федерации в ходе исполнения бюджета по сравнению с правами, предоставленными Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Из 117 статей законопроекта 30 статей (26% общего количества статей) частично или полностью не соответствуют Бюджетному кодексу Российской Федерации. При формировании проекта федерального бюджета нарушены требования 32 статей Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Законопроект содержит 23 статьи, нормы которых полностью или частично применялись в соответствии с федеральными законами о федеральном бюджете на 2001, 2002, 2003 и 2004 годы.

В законопроекте не зафиксированы параметры исходных для составления проекта федерального бюджета на очередной финансовый год макроэкономических показателей: объем и темп роста валового внутреннего продукта, уровень инфляции (темп роста цен) (декабрь очередного финансового года к декабрю текущего года).

Правительством Российской Федерации законопроект внесен в Государственную Думу без представления необходимого протокола имеющихся разногласий между Счетной палатой и Правительством Российской Федерации по поводу расходов на обеспечение содержания Счетной палаты, что не соответствует статье 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

По мнению Счетной палаты, при рассмотрении законопроекта в Государственной Думе целесообразно привести законопроект в соответствие с Бюджетным кодексом Российской Федерации и иными актами законодательства Российской Федерации.

3.3.1. В 2004 году Правительством Российской Федерации, Министерством финансов Российской Федерации и иными федеральными органами исполнительной власти проведена работа по пересмотру федерального законодательства, регулирующего бюджетное финансирование определенных обязательств федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, приведению его в соответствие с федеральными законами от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.

В результате этой работы принят Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.

Данным Федеральным законом отменены нормы законодательных актов Российской Федерации, не обеспеченные источниками финансирования и ежегодно приостанавливаемые федеральным законом о федеральном бюджете в соответствии с пунктом 4 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации, устранено значительное количество несоответствий между законодательными актами Российской Федерации и федеральными законами о федеральном бюджете.

Федеральным законом от 20 августа 2004 года № 120-ФЗ “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений” закреплены в Бюджетном кодексе Российской Федерации нормативы распределения налогов и сборов, а также части неналоговых доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, расходные обязательства между уровнями бюджетной системы, установлены механизмы формирования и распределения межбюджетных трансфертов из бюджетов других уровней.

На необходимость решения вопросов финансирования “необеспеченных мандатов”, устранения имеющихся противоречий между законодательными актами Российской Федерации и федеральными законами о федеральном бюджете, практики приостановления федеральным законом о федеральном бюджете норм законодательства Российской Федерации, не относящихся к сфере его ведения, установления на долгосрочной основе распределения доходов и расходных обязательств между уровнями бюджетной системы Счетная палата неоднократно обращала внимание в своих заключениях.

Несмотря на принятые меры, анализ законопроекта позволяет сделать вывод о том, что законопроект **сформирован не в полном соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и иными актами законодательства Российской Федерации, в применении норм действующего бюджетного и иного законодательства Российской Федерации.**

Федерации имеется ряд противоречий и несоответствий. Подробный анализ соответствия законопроекта Бюджетному кодексу Российской Федерации и иным актам законодательства Российской Федерации приведен в приложении № 3 к Заключению, предложения аудиторов Счетной палаты о внесении изменений и дополнений в текстовые статьи законопроекта приведены в приложении № 4 к Заключению.

3.3.2. В расчетах доходов проекта федерального бюджета на 2005 год **учтены изменения налогового законодательства в части государственной пошлины, которые по состоянию на 26 августа 2003 года не введены в действие.** Проект федерального закона “О внесении изменений в часть первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации” в части главы 26 “Государственная пошлина” принят Государственной Думой только во втором чтении. Это противоречит статьям 53 и 180 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которым составление проекта бюджета осуществляется на основе налогового законодательства, действующего на момент составления проекта бюджета.

Статьями 15, 20, 24, 25, 31, 54, 57, 63, 65, 72 и 105 законопроекта предполагается увеличение поступлений в федеральный бюджет сверх сумм, установленных законопроектом, в том числе приложением № 6 к законопроекту, при этом не определены суммы данных поступлений, **что является нарушением статьи 32 Бюджетного кодекса Российской Федерации, устанавливающей принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов,** означающий, что все доходы и расходы бюджетов, иные обязательные поступления, определенные налоговым и бюджетным законодательством Российской Федерации, подлежат отражению в бюджетах в обязательном порядке и в полном объеме, а также статьи 42 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой доходы бюджетных учреждений, полученные от предпринимательской и иной деятельности, приносящей доход, в полном объеме отражаются в доходах соответствующего бюджета.

В законопроекте содержатся три статьи (25, 54 и 72), предусматривающие увеличение расходной части федерального бюджета сверх сумм, предусмотренных законом о бюджете, в том числе приложениями № 7 и № 9 к законопроекту, при этом суммы данных расходов не определены.

Статьей 72 законопроекта предусматривается, что остатки средств федерального бюджета на 1 января 2005 года на счетах Федерального казначейства, образовавшиеся в связи с неполным использованием доведенных объемов финансирования, направляются ряду министерств и субъектов Российской Федерации в качестве дополнительного источника финансирования. Статьей 54 законопроекта предусмотрено, что в 2005 году средства отчислений операторов связи общего пользования в резерв универсального обслуживания, поступающие в доходы федерального бюджета, направляются сверх сумм, установленных законопроектом на цели, предусмотренные законодательством Российской Федерации в области связи.

В законопроект, как и в предыдущие годы, включена статья 25, предусматривающая использование доходов от разрешенных видов деятельности в качестве дополнительного источника бюджетного финансирования содержания соответствующих министерств, ведомств и организаций. Данные расходы лишь отражаются в отчете Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета и не включаются в общую сумму расходов, ведомственную структуру расходов федерального бюджета, распределение расходов федерального бюджета по разделам и подразделам функциональной классификации

расходов бюджетов Российской Федерации и не учитываются в изменениях и дополнениях сводной бюджетной росписи в течение финансового года.

За 2001 год расходы, произведенные за счет доходов от разрешенных видов деятельности, составили 4,2 млрд. рублей, за 2002 год - 4,9 млрд. рублей, за 2003 год - 6,4 млрд. рублей.

Отсутствие законодательно установленных объемов дополнительных поступлений и расходов федерального бюджета в законопроекте в соответствии с текстовыми статьями свидетельствует о недостаточной прозрачности бюджета и бюджетных процедур и не позволит осуществить комплексный анализ исполнения данных поступлений и расходов федерального бюджета, которые будут произведены и отражены в отчете Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета за 2005 год, по сравнению с законодательно установленными параметрами при подготовке соответствующего заключения Счетной палаты.

Счетная палата полагает необходимым установить в законопроекте объемы неучтенных поступлений и расходов федерального бюджета, а также обеспечить законодательное распределение дополнительных расходов федерального бюджета по ведомственной структуре расходов бюджетов Российской Федерации и по разделам и подразделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации.

Статьи 25, 54 и 110 законопроекта не соответствуют статье 35 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которой доходы бюджета и поступления из источников его финансирования не могут быть увязаны с определенными расходами бюджета, за исключением доходов целевых бюджетных фондов, средств иностранных кредитов, а также в случае централизации средств из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации.

3.3.3. Статья 33 законопроекта устанавливает, что в ходе исполнения Федерального закона "О федеральном бюджете на 2005 год" изменения в ведомственную, функциональную и экономическую структуры расходов федерального бюджета по установленным данной статьей основаниям вносятся по представлению главных распорядителей средств федерального бюджета сверх пределов, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Норма о предоставлении права Правительству Российской Федерации в ходе исполнения федерального бюджета вносить по представлению главных распорядителей средств федерального бюджета изменения в ведомственную, функциональную и экономическую структуры расходов федерального бюджета применялась в соответствии с федеральными законами о федеральном бюджете на 2001, 2002, 2003 и 2004 годы.

Практика применения положений, определенных этой статьей, на протяжении указанных лет показывает, что в течение финансового года не вносятся изменения в ведомственную структуру расходов федерального бюджета и в распределение расходов федерального бюджета по разделам и подразделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации, которые являются приложениями к закону о бюджете.

Правительство Российской Федерации определяет порядок реализации данной статьи в ежегодных постановлениях, предусматривающих меры по реализации федерального закона о федеральном бюджете. При этом по установленным данной статьей основаниям предусматривается внесение изменений в сводную бюджетную роспись Минфином России.

В результате внесения изменений в сводную бюджетную роспись по установленным данной статьей основаниям перемещения бюджетных ассигнований между главными распорядителями, разделами, подразделами и статьями функциональной и экономической

классификаций расходов бюджетов Российской Федерации превышают пределы, установленные статьями 166 и 234 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Право Правительства Российской Федерации в ходе исполнения федерального бюджета вносить изменения в классификацию доходов бюджетов Российской Федерации, функциональную классификацию расходов бюджетов Российской Федерации и экономическую классификацию расходов бюджетов Российской Федерации установлено и Федеральным законом от 15 августа 1996 года № 115-ФЗ “О бюджетной классификации Российской Федерации” (с изменениями и дополнениями).

Статья 33 законопроекта о внесении изменений в ведомственную, функциональную и экономическую структуры расходов федерального бюджета сформулирована принципиально новым образом и предусматривает возможность внесения таких изменений **сверх пределов, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации. Счетная палата отмечает, что данная норма законопроекта не предусмотрена Бюджетным кодексом Российской Федерации.** В соответствии со статьей 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации федеральный закон о федеральном бюджете принимается в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Кроме того, в статье 33 законопроекта по сравнению с ранее принятыми федеральными законами о федеральном бюджете не определено, кому предоставлено право внесения изменений в ведомственную, функциональную и экономическую структуры расходов федерального бюджета.

По мнению Счетной палаты, порядок внесения изменений в ведомственную, функциональную и экономическую структуры расходов федерального бюджета, сводную бюджетную роспись и основания для внесения данных изменений должны регулироваться не федеральным законом о федеральном бюджете, а Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Ряд статей законопроекта **расширяет полномочия Правительства Российской Федерации** в ходе исполнения бюджета по сравнению с правами, предоставленными Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Статья 93 законопроекта предусматривает право Правительства Российской Федерации предоставлять государственные гарантии по обязательствам страхования военных рисков, рисков угона и других подобных рисков ответственности авиаперевозчиков перед третьими лицами и в других случаях без проверки финансового состояния получателя. Приложением № 28 к законопроекту установлен общий объем предоставления государственных гарантий по страхованию военных рисков, рисков угона и других подобных рисков ответственности авиаперевозчиков перед третьими лицами без выделения получателей указанных гарантий. Это не согласуется со статьей 116 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год утверждаются государственные гарантии Российской Федерации, выдаваемые отдельному субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию или юридическому лицу на сумму, превышающую 1000000 минимальных размеров оплаты труда, а Министерство финансов Российской Федерации либо иной уполномоченный Правительством Российской Федерации орган исполнительной власти обязан провести проверку финансового состояния получателя государственной гарантии Российской Федерации в случае ее предоставления.

В соответствии со статьей 104 законопроекта в 2005 году субвенции и субсидии выделяются организациям любой организационно-правовой формы, за исключением федеральных учреждений, в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации, что расширяет сферу применения статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации, разрешающей предоставление субсидий и субвенций из федерального

бюджета только в случаях, предусмотренных федеральными и региональными программами и федеральными законами.

3.3.4. Предусмотренные статьей 55 законопроекта меры ответственности за использование не по целевому назначению бюджетных кредитов, выданных российским юридическим лицам, а также статьей 59 законопроекта процедуры за нарушение сроков возврата и (или) использование не по целевому назначению средств федерального бюджета, предоставленных на возвратной основе бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам, не согласуются с положениями статей 289 и 290 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В соответствии со статьей 183 Бюджетного кодекса Российской Федерации объем и темп роста валового внутреннего продукта, уровень инфляции (температура роста цен) (декабрь очередного финансового года к декабрю текущего года) являются исходными для составления проекта федерального бюджета на очередной финансовый год. Счетная палата полагает целесообразным зафиксировать в законопроекте параметры указанных макроэкономических показателей.

Счетная палата неоднократно указывала на отсутствие в законе о бюджете нормы, определяющей соотношение между величиной прожиточного минимума и минимальным размером пенсии по старости, минимальными размерами стипендий, пособий и других обязательных социальных выплат, как этого требует пункт 6 статьи 181 Бюджетного кодекса Российской Федерации. При этом на протяжении ряда лет федеральным законом о федеральном бюджете устанавливалось только соотношение между минимальным размером оплаты труда и среднегодовой величиной прожиточного минимума трудоспособного населения. Законопроект не содержит норм об определении какого-либо из указанных соотношений.

Из 117 статей законопроекта 30 статей (26% общего количества статей) частично или полностью не соответствуют Бюджетному кодексу Российской Федерации. При формировании проекта федерального бюджета нарушены требования 32 статей Бюджетного кодекса Российской Федерации.

3.3.5. Законопроект по-прежнему содержит 23 статьи, нормы которых полностью или частично применялись в соответствии с федеральными законами о федеральном бюджете на 2001, 2002, 2003 и 2004 годы.

Так, отдельные статьи законопроекта (4, 13, 14, 15, 33, 55, 59, 61, 76, 102 и 104) дополняют или изменяют нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации, регламентируя порядок перераспределения неиспользованных кредитов, предоставляемых Российской Федерацией, зачисления в федеральный бюджет сумм денежных взысканий (штрафов), выплаты трансфертов населению, предусматривая меры ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Ряд статей (19, 27, 34, 35, 58, 97, и 103) законопроекта содержит положения, которые не относятся к сфере ведения федерального закона о федеральном бюджете (об установлении численности судей, о запрете принятия решений об увеличении численности федеральных государственных служащих, о порядке компенсации по вкладам в Сберегательном банке Российской Федерации).

Не в полной мере учтены замечания Счетной палаты об отказе от практики приостановления федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год норм законодательства Российской Федерации. Пунктом 1 статьи 26 законопроекта предусмотрено приостановление действия норм Таможенного кодекса Российской Федерации, статьей 115 норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”. Приостанавливая действие указанных законодательных

актов, законопроект не учитывает требования пункта 4 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации, который позволяет отменять или приостанавливать действие законодательных актов на очередной финансовый год лишь в связи с тем, что бюджетом не предусмотрены средства на их реализацию.

Указанные замечания Счетной палаты подтверждаются постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 года № 9-П, которым установлено, что федеральный закон о федеральном бюджете как законодательный акт особого рода создает надлежащие финансовые условия для реализации норм, закрепленных в иных федеральных законах, предусматривает финансовые обязательства государства, не порождает и не отменяет прав и обязательств и поэтому не может изменять положения других федеральных законов.

Счетная палата предлагает исключить указанные статьи из законопроекта и применять нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации, иных актов законодательства Российской Федерации или исключить статьи из законопроекта и одновременно внести соответствующие изменения и дополнения в Бюджетный кодекс Российской Федерации и соответствующие акты законодательства Российской Федерации.

3.3.6. По мнению Счетной палаты, при рассмотрении законопроекта в Государственной Думе целесообразно привести статьи представленного законопроекта в соответствие с Бюджетным кодексом Российской Федерации и иными актами законодательства Российской Федерации. Текстовые статьи проекта федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий год должны отражать лишь особенности функционирования и исполнения федерального бюджета на очередной финансовый год.

3.3.7. Законопроектом, а также проектом федерального закона “О внесении изменений в Федеральный закон “О бюджетной классификации Российской Федерации” предусмотрено финансирование деятельности Счетной палаты по подразделу 0106 “Обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов надзора” раздела 0100 “Общегосударственные вопросы” функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации.

По подразделу 0106 “Обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов надзора” основную долю расходов (98,8%) составляют расходы на финансирование деятельности 8 федеральных органов исполнительной власти.

В соответствии со статьями 1 и 30 Федерального закона “О Счетной палате Российской Федерации” установлено, что Счетная палата является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, средства на содержание которой предусматриваются в федеральном бюджете отдельной строкой.

В целях приведения указанных законопроектов в соответствие с Федеральным законом “О Счетной палате Российской Федерации” Счетная палата полагает необходимым предусмотреть исключение Счетной палаты из подраздела 0106 “Обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов надзора” раздела 0100 “Общегосударственные вопросы” функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации с одновременным введением в этот раздел нового подраздела “Функционирование государственных органов внешнего финансового контроля”.

Это будет также способствовать обеспечению финансирования отдельной строкой в бюджетах субъектов Российской Федерации функционирования контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации.

Кроме того, Правительством Российской Федерации законопроект внесен в Государственную Думу без представления необходимого протокола имеющихся разногласий

между Счетной палатой и Правительством Российской Федерации, что не соответствует статье 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

3.3.8. Для реализации Федерального закона “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” потребуется разработка около 200 нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, затрагивающих вопросы социального развития, образования, здравоохранения, культуры, недропользования, обороны и правоохранительной деятельности, функционирования отраслей экономики. Это позволит реализовать установленные этим Федеральным законом полномочия Правительства Российской Федерации в части установления отдельных норм (порядков, размеров) для отдельных категорий населения, военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел и других категорий граждан. Принимая во внимание, что указанный Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2005 года, необходимо ускорить подготовку и издание нормативных правовых актов, подлежащих разработке в соответствии с данным Федеральным законом.

3.3.9. В соответствии со статьей 2 Федерального закона “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” Правительством Российской Федерации не позднее 1 июля 2004 года должны были быть установлены порядок и сроки безвозмездной передачи федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности с одного уровня бюджетной системы Российской Федерации на другой, а также перечни федеральных государственных музеев, федеральных государственных учреждений культуры и искусства, федеральных специализированных медицинских учреждений в связи с разграничением полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. По состоянию на 1 сентября 2004 года соответствующие нормативные правовые акты Правительством Российской Федерации не приняты.

При этом доходы проекта федерального бюджета на 2005 год сформированы с учетом передачи на региональный и местный уровни доходов в объеме, необходимом для содержания федеральных учреждений образования, здравоохранения и культуры, передаваемых в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

3.3.10. Счетная палата отмечает, что рассмотрение законопроекта осуществляется, как и в предыдущие годы, в условиях отсутствия норм, регламентирующих порядок принятия и вступления в силу нормативных правовых актов, необходимых для его реализации.

Анализ сложившейся практики подготовки и принятия нормативных правовых актов, определяющих порядок реализации текстовых статей федерального закона о федеральном бюджете, показывает, что за 2001 год не подготовлено 13%, за 2002 год - 17%, за 2003 год - 7% нормативных правовых актов, предусмотренных к разработке. За I полугодие 2004 года не принят 71% нормативных правовых актов, определяющих порядок реализации текстовых статей Федерального закона “О федеральном бюджете на 2004 год” и предусмотренных к разработке в указанном периоде.

По мнению Счетной палаты, необходимо установить в Бюджетном кодексе Российской Федерации норму, обязывающую Правительство Российской Федерации принимать необ-

ходимые для реализации федерального закона о федеральном бюджете нормативные правовые акты не позднее чем через 15 дней со дня его вступления в силу.

3.3.11. Правительством Российской Федерации одновременно с законопроектом внесен на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О бюджетной классификации Российской Федерации”, как это предусмотрено статьей 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Законопроект предусматривает изменение классификации доходов бюджетов Российской Федерации; значительное сокращение (с 30 до 11) разделов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации, отражающих направление финансовых ресурсов на выполнение основных функций государства; приведение структуры экономической классификации расходов в соответствии с экономическим содержанием операций в секторе государственного управления; изменение классификации источников финансирования дефицита бюджетов Российской Федерации.

Предложения аудиторов Счетной палаты о внесении изменений и дополнений в проект федерального закона “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О бюджетной классификации Российской Федерации” приведены в приложении № 5 к Заключению.

Счетная палата полагает целесообразным предложить установить в Бюджетном кодексе Российской Федерации норму, в соответствии с которой проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год составляется на основании действующего Федерального закона “О бюджетной классификации Российской Федерации”.

Счетная палата полагает, что **проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год должен формироваться исключительно на основе действующих законодательных актов Российской Федерации, уточнение которых возможно в установленном законом порядке до начала процедуры рассмотрения законопроекта о бюджете в Государственной Думе.**

4. Доходы проекта федерального бюджета

Основные тезисы

Важным принципом формирования доходов проекта федерального бюджета на 2005 год является дальнейшее сокращение объема финансовых ресурсов, перераспределяемых через бюджетную систему.

Доля доходов проекта федерального бюджета в ВВП в 2005 году сокращается до 17,8% по сравнению с ожидаемым в 2004 году уровнем (20,4% ВВП), при этом объем доходов проекта федерального бюджета в 2005 году составит 121,3% законодательно утвержденного уровня 2004 года и 101,1% ожидаемого уровня.

Требуют уточнения размер налога на прибыль и сумма начисленного НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации, в связи с имеющимися расхождениями в оценке влияния на их налоговую базу введения порядка взимания НДС по принципу “страна назначения” при экспорте нефти и природного газа на территории государств - участников СНГ в материалах, представленных с законопроектом.

Показатель возмещения НДС, уплаченного поставщикам товаров (работ, услуг), используемых при осуществлении операций, облагаемых по налоговой ставке 0 процентов, исключен из бюджетной классификации Российской Федерации и федерального бюджета, что приведет к ослаблению контроля за возмещением сумм налога.

Представляется целесообразным вернуться к рассмотрению вопроса о введении НДС-счетов и найти конструктивное решение, учитывающее интересы и налогоплательщиков, и государства.

Законопроектом не предусматриваются поступления в федеральный бюджет в счет погашения задолженности по отмененным налогам и сборам.

Целесообразно дополнительно рассмотреть имеющиеся резервы увеличения доходов федерального бюджета за счет:

- налога на прибыль организаций, зачисляемого в федеральный бюджет, на 0,46 млрд. рублей;
- сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов на 1,1 млрд. рублей;
- вывозных таможенных пошлин на нефть и на нефтепродукты на 7,0 млрд. рублей;
- дивидендов по акциям и доходов от прочих форм участия в капитале, находящихся в собственности Российской Федерации, на 13,5 млрд. рублей;
- доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, на 0,8 млрд. рублей;
- доходов от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей федеральных государственных унитарных предприятий, на 1,0 млрд. рублей;
- аккумулирования в федеральном бюджете 1,0 млрд. рублей в результате реализации процедур банкротства;
- доходов от деятельности совместного предприятия “Вьетсовпетро” в сумме 628,8 млн. рублей;
- доходов от проведения аукционов по продаже долей в общем объеме квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов, вновь разрешаемых к использованию в промышленных целях, а также во вновь осваиваемых районах промысла в размере 91,6 млн. рублей.

Потенциальными резервами увеличения доходов бюджета являются меры по совершенствованию налогового администрирования, в том числе за счет взыскания существующей налоговой задолженности, таможенного администрирования в части взыскания задолженности по таможенным платежам.

4.1. В законопроекте поступления налога на прибыль организаций, включая налог на прибыль организаций с доходов, полученных в виде процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам, предусмотрены в размере **259,0 млрд. рублей**, что выше законодательно утвержденной на 2004 год суммы на 94,4 млрд. рублей, или на 57,4%, а также ожидаемого поступления в 2004 году на 73,4 млрд. рублей, или на 39,6%.

Анализ показателей приложения № 2 к пояснительной записке к законопроекту свидетельствует, что при расчете налогооблагаемой прибыли не учтено влияние на налоговую базу введения порядка взимания налога на добавленную стоимость по принципу “страна назначения” при экспорте нефти и природного газа на территории государств - участников СНГ, что, по оценке Минэкономразвития России, увеличит размер прибыли на 7,1 млрд. рублей.

По оценке Счетной палаты, увеличение размера прибыли на 7,1 млрд. рублей позволит увеличить размер налога на прибыль на 1,7 млрд. рублей, в том числе в федеральный бюджет - на 0,46 млрд. рублей.

4.2. Поступления ЕСН в доход федерального бюджета в 2005 году предусмотрены в размере **266,5 млрд. рублей** и снижаются по сравнению с законодательно утвержденным показателем на 2004 год на 171,7 млрд. рублей, или на 39,2%, а по сравнению с ожидаемым поступлением в 2004 году - на 188,5 млрд. рублей, или на 41,4%.

Сокращение поступлений прогнозируется в результате снижения с 2005 года максимальной ставки ЕСН с 35,6% до 26% и ставки единого социального налога, зачисляемого в федеральный бюджет, - с 14,0% до 6%.

В представленных материалах к законопроекту отсутствуют обоснования и расчеты по поступлению ЕСН, что не позволяет оценить обоснованность величины поступлений ЕСН, предусмотренной в законопроекте.

Снижение в 2005 году эффективной ставки ЕСН ведет к сокращению объема его поступлений в федеральный бюджет. При потребности в средствах на выплату базовой части трудовой пенсии в 2005 году в сумме **341,17 млрд. рублей** поступления данного налога не обеспечивают в полном объеме финансирование расходов на указанные цели и требуют привлечения средств Стабилизационного фонда Российской Федерации в сумме 74,67 млрд. рублей.

Следует также учитывать, что в 2005 году дефицит бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, связанный с финансированием страховой части трудовых пенсий, составит **82,9 млрд. рублей**. На его покрытие предусматривается направить значительную часть финансового резерва бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации. В последующий период указанные возможности по обеспечению указанных выплат будут снижаться, что, соответственно, потребует для покрытия дефицита бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации привлечения дополнительных средств федерального бюджета в 2006 году в сумме **144,6 млрд. рублей**, в 2007 году - **192,3 млрд. рублей**.

4.3. Поступления НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации, в 2005 году планируются в размере **713,2 млрд. рублей**, что выше уровня поступлений, утвержденных Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2004 год”, на 3,8 млрд. рублей, или на 0,5%. По сравнению с ожидаемым поступлением в 2004 году доходы по этому налогу прогнозируются со снижением на 2,1 млрд. рублей, или на 0,3%.

Расчет суммы налога, представленный одновременно с законопроектом, содержит показатели, являющиеся производными, по которым первичные расчеты не приводятся. В расчете выделяются только суммы налога, исчисленные по налогооблагаемым объектам, и суммы налоговых вычетов.

В пояснительной записке к проекту федерального бюджета на 2005 год указано, что в связи с введением с 1 января 2005 года порядка взимания НДС по принципу “страна назначения” по нефти и природному газу, которые экспортируются на территорию государств - участников СНГ, произойдет снижение налоговой базы по НДС на 0,45% ВВП. Исходя из прогноза объема ВВП на 2005 год в размере 18720 млрд. рублей, снижение налоговой базы составит 84 млрд. рублей, сумма НДС (по ставке 18%) с учетом расчетного уровня собираемости может быть определена в размере 14,7 млрд. рублей. Однако в приложении № 2 к пояснительной записке к законопроекту потери федерального бюджета по НДС от указанных налоговых новаций определены в размере 45,4 млрд. рублей. В этой связи требует уточнения сумма налога, начисленная по налогооблагаемым объектам и определенная в расчете поступлений в федеральный бюджет НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации, на 2005 год.

По отношению к начисленной сумме НДС на товары, производимые на территории Российской Федерации, **увеличиваются суммы вычетов (возмещения) по внутренним операциям**, которые в расчете поступлений НДС на 2005 год прогнозируются в размере 6110,7 млрд. рублей, или 85,1% начисленной суммы налога. В 2002 году сумма налоговых вычетов составила 2941,8 млрд. рублей, или 78,7% на-

численной суммы налога, в 2003 году - 3986,1 млрд. рублей (81,5%), в январе-июне 2004 года - 2303,7 млрд. рублей (83,6%).

Намечен существенный **рост сумм возмещения налога на добавленную стоимость, уплаченного поставщикам товаров (работ, услуг), используемых при осуществлении операций, облагаемых по налоговой ставке 0 процентов**. Объем возмещения прогнозируется в сумме 351,8 млрд. рублей против 258,0 млрд. рублей, утвержденных Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2004 год”. В материалах, представленных с законопроектом, расчет этой суммы не приводится, что не позволяет оценить ее обоснованность. По данным Федеральной налоговой службы, возмещение налога за I полугодие 2004 года составило 143,9 млрд. рублей.

В пояснительной записке к законопроекту указывается, что возмещение НДС, уплаченного поставщикам материальных ресурсов, использованных при производстве экспортной продукции, составит 343,8 млрд. рублей (97,7% общей суммы возмещения).

Динамика возмещения НДС, уплаченного поставщикам материальных ресурсов, использованных при производстве экспортной продукции, значительно опережает динамику объема экспорта. Возмещение НДС организациям-экспортерам в 2005 году прогнозируется с ростом в 3,53 раза относительно показателя 2000 года, при этом объем экспорта (в долларовом эквиваленте) за указанный период увеличивается в 1,55 раза, что свидетельствует о масштабности незаконного изъятия из бюджета сумм НДС.

Проектом федерального закона “О внесении изменений в Федеральный закон “О бюджетной классификации Российской Федерации” предусмотрено исключение из бюджетной классификации показателя возмещения налога на добавленную стоимость, уплаченного поставщикам товаров (работ, услуг), используемых при осуществлении операций, облагаемых по налоговой ставке 0 процентов. Сумма возмещения в законопроекте не предусматривается. Прогнозируемая сумма возмещения налога указывается только в пояснительной записке к проекту федерального бюджета и в расчете поступления НДС в бюджет. **Исключение показателя возмещения НДС из бюджетной классификации Российской Федерации и федерального бюджета приведет к ослаблению контроля за возмещением сумм налога.**

Следует отметить, что данные отчетов Правительства Российской Федерации и Федеральной налоговой службы о возмещении сумм налога существенно расходятся. Несоответствие между данными налоговой и бюджетной отчетности искажает реальную картину с возмещением налога. В этой связи требует обоснования содержание проектируемого на 2005 год показателя возмещения НДС, уплаченного поставщикам товаров (работ, услуг), используемых при осуществлении операций, облагаемых по налоговой ставке 0 процентов.

В качестве меры по совершенствованию администрирования НДС, пресечения незаконного возмещения (зачета) налога Счетная палата неоднократно вносила предложение установить порядок, в соответствии с которым уплата налога оформляется отдельными платежными поручениями и суммы налога зачисляются на специальный счет (НДС-счет), открытый в обслуживающем налогоплательщика банке. В 2004 году указанные счета введены не были, в материалах к законопроекту не указывается на их введение и в 2005 году.

В этой связи **Счетная палата считает необходимым вернуться к рассмотрению вопроса о введении НДС-счетов** и найти конструктивное решение, учитывающее интересы, как налогоплательщиков, так и государства.

Следует также сохранить в бюджетной классификации Российской Федерации показатель возмещения НДС по налоговой ставке 0 процентов.

4.4. Поступления акцизов на этиловый спирт из всех видов сырья в доход федерального бюджета в 2005 году прогнозируются в размере **4,9 млрд. рублей**, что выше за-

конодательно утвержденного показателя на 2004 год на 0,4 млрд. рублей, или на 10%, а по сравнению с ожидаемым поступлением в 2004 году - на 0,5 млрд. рублей, или на 10,2%.

В расчете поступлений в федеральный бюджет акцизов на этиловый спирт из всех видов сырья и спиртосодержащую продукцию на 2005 год расчетный уровень собираемости по акцизу на этиловый спирт из всех видов сырья, кроме пищевого, принят в размере 60%. Резервом повышения доходов федерального бюджета в 2005 году могут стать дополнительные доходы, полученные в результате взыскания в полном объеме начисленной суммы налога.

4.5. Поступления акцизов на табачную продукцию, производимую на территории Российской Федерации, в 2005 году прогнозируются в размере **28,4 млрд. рублей** (т. е. с ростом на 4,5 млрд. рублей), или на 18,7% выше показателя, утвержденного на 2004 год. По сравнению с ожидаемым поступлением налога в 2004 году доходы прогнозируются с ростом на 5,2 млрд. рублей, или на 22,2%.

Специфическая ставка акциза на табачные изделия индексируется в 1,08 раза по сигаретам с фильтром и в 1,22 раза по сигаретам без фильтра и папиросам, кроме специфической ставки акциза увеличена и адвалорная ставка акциза - с 5% до 8%. Введено ограничение по минимальному значению ставки налога от отпускной цены. В расчете поступлений в федеральный бюджет акцизов на табачную продукцию на 2005 год используются показатели средней отпускной цены на сигареты с фильтром в размере 5,41 рубля за 20 штук (пачку) и на сигареты без фильтра и папиросы в размере 1,44 рубля за 20 штук (пачку). В расчете доходов федерального бюджета на 2004 год средняя отпускная цена на сигареты с фильтром проектировалась на уровне 6,80 рубля за 20 штук (пачку) и на сигареты без фильтра и папиросы - 1,75 рубля за 20 штук (пачку).

Как показали проведенные Счетной палатой проверки, введение в ставки акцизов на табачные изделия адвалорной составляющей, определяемой от отпускной цены, позволяет недобросовестным налогоплательщикам уменьшать отпускную цену с использованием трансфертного ценообразования в целях снижения налоговой нагрузки. Это приводит к снижению поступлений в бюджет акцизов на табачные изделия и налога на прибыль организаций.

В связи с этим **налоговым органам необходимо усилить контроль за уплатой акцизов на табачные изделия**, принять меры по недопущению уменьшения налоговой базы указанного налога путем манипулирования ценами для исчисления налоговых платежей, **проверять в соответствии со статьей 40 Налогового кодекса Российской Федерации правильность цен при реализации табачных изделий.**

4.6. Поступления в федеральный бюджет НДС по товарам, ввозимым на территорию Российской Федерации, на 2005 год планируются в размере **407,5 млрд. рублей**, что на 128,6 млрд. рублей, или на 46,1% больше законодательно утвержденного показателя на 2004 год. По сравнению с ожидаемым поступлением в 2004 году прогнозируется рост указанного налога на 94,6 млрд. рублей, или на 30,2%.

Прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации объем импорта в 2005 году предусматривается в размере 104,7 млрд. долларов США, в том числе из стран дальнего зарубежья - 83,8 млрд. долларов США. На основании пояснительной записки к законопроекту НДС по товарам, ввозимым на территорию Российской Федерации, в 2005 году исчислен исходя из облагаемого объема импорта в размере 81,7 млрд. долларов США, или 78% всего объема импорта; облагаемого объема импорта из стран дальнего зарубежья в размере 62,8 млрд. долларов США, или 74,9% всего объема импорта из стран дальнего зарубежья. **В представленных материалах по разнице между объемом импорта и облагаемым объемом импорта в сумме 23 млрд. долларов США не представлены расчеты по ввозимым товарам, не подлежащим налогообложению.**

4.7. Поступления в федеральный бюджет налога на добычу полезных ископаемых на 2005 год предусмотрены в размере **464,9 млрд. рублей**, что больше законодательно утвержденной на 2004 год суммы на 197,0 млрд. рублей, или на 73,5%, а по сравнению с ожидаемым поступлением в 2004 году - на 72,3 млрд. рублей, или на 18,4%. В законопроекте учтены изменения налогового законодательства в части налогообложения добычи полезных ископаемых.

В материалах к законопроекту не приводится обоснование величины облагаемого объема добычи в стоимостном выражении добытого полезного ископаемого по видам полезных ископаемых, не являющихся углеводородным сырьем. В связи с тем, что указанный показатель является налоговой базой, оценить обоснованность расчета поступлений в федеральный бюджет налога на добычу полезных ископаемых на 2005 год не представляется возможным.

Действующее налоговое законодательство не решает проблему налогообложения добычи сырьевых ресурсов в целях экономически обоснованного изъятия в бюджет доходов сырьевых компаний. Предусмотренное в 2005 году увеличение ставок налога на добычу полезных ископаемых для всех организаций, занятых добычей нефти и природного газа, не направлено на дополнительное изъятие природной ренты, которая при добыче полезных ископаемых образуется в виде сверхприбыли и не зависит от деятельности недропользователей.

Для изъятия в бюджет дифференцированной природной ренты целесообразно ввести налог на дополнительный доход, который напрямую был бы связан с экономическими показателями деятельности по добыче углеводородов на каждом из лицензионных участках при одновременном снижении ставки НДС.

4.8. Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов в 2005 году прогнозируются на уровне ожидаемого поступления налога в 2004 году в размере **5,7 млрд. рублей**, что ниже законодательно утвержденного показателя на 1,0 млрд. рублей, или на 14,8%.

По оценке Счетной палаты, сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов может быть увеличен на 1,1 млрд. рублей с учетом 100% собираемости налога и прогнозного объема общедопустимых уловов на 2005 год.

4.9. Проектом федерального закона “О внесении изменений в Федеральный закон “О бюджетной классификации Российской Федерации” предусматривается выделение группы доходов от погашения задолженности по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам. **Законопроектом не предусматривается поступлений по указанной группе доходов, несмотря на то, что по ряду налогов, отменяемых с 1 января 2005 года, должны поступать переходящие платежи по результатам работы за 2004 год и осуществляться поступления в счет погашения задолженности, а по налогам, сборам и иным платежам, отмененным ранее, - в счет погашения задолженности.**

4.10. В материалах к законопроекту представлены расчеты не по всем видам проектируемых налоговых доходов федерального бюджета. Показатели, используемые в расчетах (налоговая база, налоговые вычеты, средние расчетные ставки, уровень собираемости), приведены без соответствующего обоснования. При этом поступление налоговых доходов федерального бюджета на 2005 год определяется с учетом коэффициента собираемости налогов, не предусмотренного ни в налоговом, ни в бюджетном законодательстве и не имеющего утвержденной методики расчета.

В целях обеспечения обоснованности расчетов доходов федерального бюджета в части налоговых доходов необходимо разработать и утвердить методические указания по расчету соответствующих показателей доходов бюджетов Российской Федерации, предусматри-

вающие алгоритмы расчета налоговой базы, налоговых вычетов, средних ставок налогов, уровня собираемости налоговых доходов, а также принимаемых в расчете прогнозных оценок мировых и внутренних цен.

4.11. Поступления вывозных таможенных пошлин в доход федерального бюджета в 2005 году предусматриваются в размере **618,2 млрд. рублей**, что на 266,3 млрд. рублей, или на 75,7%, выше показателей, утвержденных федеральным законом на 2004 год. По сравнению с ожидаемым поступлением в 2004 году прогнозируется снижение поступлений вывозной таможенной пошлины на 20,2 млрд. рублей, или на 3,2%. Указанное снижение вызвано в первую очередь уменьшением прогнозируемой средней цены на нефть марки Urals с 31,2 долларов США за баррель в 2004 году до 28 долларов США за баррель в 2005 году.

Представляются недостаточно обоснованными величины ставок вывозных таможенных пошлин на нефть и нефтепродукты, используемые в расчете поступлений вывозных таможенных пошлин на 2005 год. В соответствии с законодательно установленным порядком расчета ставки таможенной пошлины на сырую нефть и сроком введения ее в действие (с первого числа второго календарного месяца, следующего за окончанием периода мониторинга, который составляет 2 месяца) величина таможенной пошлины на январь-март 2005 года будет установлена исходя из цены нефти, сложившейся в сентябре-декабре 2004 года.

По данным Минэкономразвития России, средняя цена на нефть в III квартале 2004 года прогнозируется в размере 33,5 долларов США за баррель, (в июле она составила 35,4 долларов США за баррель), в IV квартале 2004 года - 29,7 долларов США за баррель.

При условии равномерности формирования цены на нефть в рамках прогнозируемых показателей III и IV кварталов 2004 года можно ожидать, что ставка вывозной таможенной пошлины на нефть, рассчитанная исходя из средней прогнозируемой цены на нефть в сентябре 32,5 долларов США за баррель и октябре - 29,7 долларов США за баррель, составит в декабре 2004 года и январе 2005 года 58,04 долларов США за тонну и, исходя из цены ноября и декабря 29,7 долларов США за баррель, составит в феврале-марте 2005 года 51,5 долларов США за тонну.

За апрель-декабрь 2005 года ставка вывозной таможенной пошлины определяется исходя из средней цены на нефть на 2005 год, предусмотренной в прогнозе социально-экономического развития на 2005 год в размере 28 долларов США за баррель. Согласно данным Минэкономразвития России, она составит: в I квартале 2005 года - 28,6 долларов США за баррель, во II квартале - 27,3 долларов США за баррель, в III квартале - 27,2 долларов США за баррель, в IV квартале - 28,9 долларов США за баррель.

Таким образом, по расчету Счетной палаты, средняя ставка вывозной таможенной пошлины на 2005 год составит 45,26 долларов США за тонну нефти (по данным Правительства Российской Федерации - 44,38 долларов США).

Расчетные доходы федерального бюджета на 2005 год по вывозной таможенной пошлине на нефть могут быть увеличены на 6,2 млрд. рублей. Учитывая существующую корреляцию между ставками вывозной таможенной пошлины на нефть и на нефтепродукты, увеличение доходов за счет вывозных таможенных пошлин на нефтепродукты может составить до 0,8 млрд. рублей.

В расчете поступлений в федеральный бюджет средств от вывозных таможенных пошлин на 2005 год приведен расчет проектируемых поступлений от вывозных таможенных пошлин на кокс, нефть, природный газ и нефтепродукты (группа 27 Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности), но не содержатся расчеты поступлений по другим вывозным таможенным пошлинам, проектируемых в целом в размере 447,0 млн. долларов США.

В пояснительной записке к законопроекту указывается, что объем поступлений от вывозных таможенных пошлин определен исходя из снижения ставок вывозных таможенных пошлин на все товары, за исключением топливно-энергетической группы, в среднем на 32% по сравнению с заложенными в бюджете на 2004 год. В записке об основных направлениях бюджетной и налоговой политики на 2005 год, представленной одновременно с законопроектом, в числе факторов, оказывающих влияние на формирование бюджета в среднесрочной перспективе, приводится снижение ставок вывозных таможенных пошлин на все товары (кроме нефти, нефтепродуктов и природного газа) на 20%. Необходимо уточнить размер снижения ставок вывозных таможенных пошлин и, соответственно, уточнить расчетную величину вывозных таможенных пошлин на 2005 год.

В связи со складывающейся благоприятной конъюнктурой на мировых рынках черных и цветных металлов представляется возможным отказаться от практики ежегодного снижения экспортных пошлин на указанные товары.

Контрольные и экспертно-аналитические мероприятия, проводимые Счетной палатой, показывают, что имеются существенные резервы увеличения доходов федерального бюджета от внешнеэкономической деятельности за счет повышения уровня администрирования этих доходов.

Значительные суммы не поступают в доход федерального бюджета в результате предоставления в соответствии с законодательством Российской Федерации или международными договорами льгот по уплате таможенных платежей. Требуется комплексное рассмотрение вопроса об обоснованности предоставления льгот по уплате таможенных платежей, эффективности использования и влияния льгот на развитие регионов и отраслей экономики, в интересах которых они были предоставлены, а также о компенсации выпадающих доходов федерального бюджета.

4.12. Поступления таможенных сборов в доход федерального бюджета в 2005 году прогнозируются в размере **30,5 млрд. рублей**, что ниже законодательно утвержденного показателя на 2004 год на 6,6 млрд. рублей, или на 17,8%. По сравнению с ожидаемым поступлением в 2004 году прогнозируется рост на 1,9 млрд. рублей, или на 6,8%.

В Таможенном кодексе Российской Федерации, вступившем в силу с 1 января 2004 года, отсутствует определение понятия “таможенные сборы” и не регламентируется порядок их исчисления и уплаты. При этом статьей 438 указанного Кодекса признается утратившим силу Таможенный кодекс Российской Федерации от 18 июня 1993 года № 5221-1 в части таможенных сборов, ставок за таможенное оформление товаров, порядка определения таможенных сборов за таможенное сопровождение товаров, сроков уплаты таможенных платежей. Статьей 27 Федерального закона от 23 декабря 2003 года № 186-ФЗ “О федеральном бюджете на 2004 год” приостановлено действие статьи 438 Таможенного кодекса Российской Федерации в части признания утратившими силу положений ранее действовавшего Таможенного кодекса Российской Федерации о таможенных сборах.

Статьей 26 законопроекта предусматривается приостановление статьи 438 Таможенного кодекса Российской Федерации в части таможенных сборов.

Проектом федерального закона “О внесении изменений в Таможенный кодекс Российской Федерации”, принятым Государственной Думой в первом чтении в августе 2004 года, предусматривается дополнить Таможенный кодекс Российской Федерации главой 33.1 “Таможенные сборы”. При этом по сравнению с предыдущим порядком список таможенных сборов предполагается расширить таможенными сборами за хранение, полномочия по установлению ставок таможенных сборов за таможенное оформление передать Правительству Российской Федерации, а также установить величину таможенных сборов за осуществление таможенного сопровождения.

Величина таможенных сборов в законопроекте определена исходя из ставок таможенных сборов, установленных Таможенным кодексом Российской Федерации от 18 июня 1993 года № 5221-1.

Вместе с тем в случае принятия проекта федерального закона, устанавливающего главу 33.1 “Таможенные сборы” Таможенного кодекса Российской Федерации, порядок исчисления и уплаты таможенных сборов, ставки таможенных сборов с 1 января 2005 года будут регулироваться указанной главой, а не нормами действующей редакции Таможенного кодекса Российской Федерации, что повлияет на поступление доходов от уплаты таможенных сборов в федеральный бюджет в 2005 году.

4.13. Резервом поступлений дополнительных доходов федерального бюджета в 2005 году является активизация работы **по сокращению совокупной задолженности по налоговым платежам, налоговым санкциям и пеням** в бюджетную систему Российской Федерации, которая на 1 августа 2004 года составила по налогам и сборам, контролируемым Федеральной налоговой службой (без ЕСН и платежей в государственные внебюджетные фонды), **1196,6 млрд. рублей**, увеличившись по сравнению с указанной задолженностью на 1 января 2004 года на 106,6 млрд. рублей. Задолженность участников внешнеэкономической деятельности по уплате таможенных платежей, пеней и штрафов составила по состоянию на 1 июля 2004 года **53,4 млрд. рублей**.

4.14. Предусмотренные в законопроекте поступления в доход федерального бюджета **дивидендов по акциям и доходов от прочих форм участия в капитале, находящихся в собственности Российской Федерации**, прогнозируются в 2005 году в размере **15,0 млрд. рублей**, что на 2,5 млрд. рублей больше утвержденного показателя на 2004 год и ожидаемого исполнения в 2004 году.

Анализ материалов Федерального агентства по управлению федеральным имуществом, характеризующих размер перечисленных дивидендов в суммарной чистой прибыли акционерных обществ с пакетами акций, находящихся в федеральной собственности, за 2003 год свидетельствует об имеющихся резервах дивидендных выплат акционерными обществами с долей участия Российской Федерации более 25%.

В случае установления уполномоченными федеральными органами исполнительной власти представителям государства в органах управления указанных обществ директив о перечислении дивидендов в доле не менее 15% чистой прибыли по итогам 2004 года и обеспечении последними принятия соответствующих решений общими собраниями акционеров **дополнительные поступления дивидендов в 2005 году могут составить не менее 12 млрд. рублей**.

При формировании законопроекта не учитывался размер имеющейся дивидендной задолженности прошлых лет. По оценке Счетной палаты, основанной на данных отчетности Федерального агентства по управлению федеральным имуществом, при погашении в 2005 году 50% указанной задолженности дополнительные поступления в федеральный бюджет могли бы составить **0,5 млрд. рублей**.

С учетом высоких мировых цен на углеводородное сырье и нефтепродукты в 2004 году можно ожидать увеличения прибыли акционерных обществ, осуществляющих экспортные поставки энергоносителей, и, следовательно, прогнозировать увеличение поступлений дивидендов по акциям указанных компаний, находящихся в собственности Российской Федерации, до **1 млрд. рублей**.

В целом, по оценке Счетной палаты, поступления дивидендов по акциям и доходам от прочих форм участия в капитале, находящихся в собственности Российской Федерации, в 2005 году могут составить до 28,5 млрд. рублей.

4.15. Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, в 2005 году прогнозируются в размере 13,2 млрд. рублей,

что на 4,5 млрд. рублей, или на 51,7%, больше показателя, утвержденного Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2004 год”.

По оценке Счетной палаты, в 2005 году в результате преобразования в открытые акционерные общества около тысячи федеральных государственных унитарных предприятий (далее - ФГУП) **потери федерального бюджета** в части доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, могут составить **0,2-0,55 млрд. рублей.**

Дополнительным резервом неналоговых доходов федерального бюджета на 2005 год могут стать поступления от **взыскания задолженности по арендной плате** за предыдущие годы в размере **0,7-0,8 млрд. рублей.**

Источником роста арендных платежей в 2005 году является обеспечение перехода от практики индексации ставок арендной платы к установлению арендной платы в соответствии с ее рыночной величиной, указанной оценщиком при определении рыночной стоимости объекта, передаваемого в аренду. По материалам проверок Счетной палаты, переход к определению ставок арендной платы за пользование федеральным имуществом, расположенным на территории г. Москвы, в соответствии с его рыночной величиной привел к повышению ставок арендной платы в 2003 году более чем на 60%.

По оценке Счетной палаты, доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, в 2005 году могут составить до 14,0 млрд. рублей, или на 0,8 млрд. рублей больше предусмотренных в федеральном бюджете.

4.16. Доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей ФГУП, в 2005 году прогнозируются в размере **3,5 млрд. рублей,** что на 0,3 млрд. рублей, или на 9,4%, больше показателей, утвержденных Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2004 год”.

По результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты, принимая в качестве базового показателя ожидаемую сумму чистой прибыли ФГУП по результатам деятельности за 2004 год на уровне 35 млрд. рублей, при доведении до всех ФГУП задания по перечислению не менее 10% чистой прибыли и организации действенного контроля за его исполнением в федеральный бюджет в 2005 году может поступить как минимум **3,5 млрд. рублей.**

Резервом поступления доходов в федеральный бюджет является взыскание задолженности по перечислению части прибыли ФГУП перед федеральным бюджетом. В случае надлежащего администрирования по ее взысканию в 2005 году **дополнительные поступления составят порядка 1 млрд. рублей.**

В целом, по оценке Счетной палаты, поступления в федеральный бюджет прибыли ФГУП, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в 2005 году могут составить 4,5 млрд. рублей.

4.17. Доходы от деятельности совместного предприятия “Вьетсовпетро” в 2005 году прогнозируются в размере 12,6 млрд. рублей, что на 1,7 млрд. рублей, или на 12,1% меньше показателя, утвержденного в 2004 году. Расчет указанных доходов осуществляется в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2001 года № 114 “Об использовании средств, поступающих от деятельности в Социалистической Республике Вьетнам совместного предприятия “Вьетсовпетро”, которое предусматривает зачисление 95% поступлений российской доли прибыли в доходы федерального бюджета, что не согласуется со статьей 32 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Законопроектом (приложение № 2) предусмотрено, что доходы от деятельности СП “Вьетсовпетро” зачисляются в федеральный бюджет в объеме 100%.

Счетная палата полагает необходимым **отражать в полном объеме доходы от деятельности совместного предприятия “Вьетсовпетро” в составе доходов федерального бюджета, в связи с чем указанные доходы федерального бюджета следует увеличить на 628,8 млн. рублей.**

4.18. В законопроекте не предусмотрены поступления доходов от проведения аукционов по продаже долей в общем объеме квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов, вновь разрешаемых к использованию в промышленных целях, а также во вновь осваиваемых районах промысла. Счетная палата полагает целесообразным предусмотреть поступление указанных доходов в законопроекте в размере **91,6 млн. рублей** в соответствии с расчетом по утвержденным ставкам сбора.

4.19. В материалах, представленных с законопроектом, не содержится информации о проектируемых поступлениях в бюджет денежных средств от реализации процедур банкротства. Анализ данных о денежных обязательствах и обязательных платежах акционерных обществ с долей участия Российской Федерации и ФГУП, определенных Арбитражным Судом Российской Федерации, позволяет сделать вывод **о возможности аккумулирования в федеральном бюджете более 1,0 млрд. рублей в результате реализации процедур банкротства.** В целях обеспечения прозрачности бюджетного учета предлагается в проекте федерального закона “О внесении изменений в Федеральный закон “О бюджетной классификации Российской Федерации” в составе доходов выделить группу “Поступления от реализации процедуры банкротства”, в том числе “Поступления от реализации процедуры банкротства в отношении ОАО” и “Поступления от реализации процедуры банкротства в отношении ФГУП”.

4.20. Поступления **пробирной платы (пробирного сбора)** в 2005 году прогнозируются в размере 96,0 млн. рублей и отражаются в составе государственной пошлины за совершение действий при осуществлении федерального пробирного надзора. Анализ результатов исполнения заданий по пробирному сбору показывает, что за 2003 год поступления по пробирному сбору составили 210,9 млн. рублей, или в 2,2 раза выше прогнозируемых на 2005 год. Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2004 год” поступления от пробирного сбора установлены в размере 91,0 млн. рублей, кассовое исполнение по состоянию на 1 июля 2004 года составило 117,8 млн. рублей. Обоснования по снижению поступлений пробирной платы (пробирного сбора) в 2005 году не представлены.

4.21. Поступления **платежей за пользование лесным фондом в части минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню,** в 2005 году прогнозируются в размере **4,4 млрд. рублей,** что выше законодательно утвержденного показателя на 2004 год на 0,4 млрд. рублей, или на 8,8%.

В настоящее время отсутствует эффективная система установления ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, учета и контроля за поступлением платежей в бюджет. Ставки платы за древесину, отпускаемую на корню, составляют менее 4% от стоимости круглых лесоматериалов.

Для повышения доходности федерального бюджета и рационального использования лесных ресурсов представляется целесообразным в законопроекте **повысить индексацию минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, с тем чтобы их размер составил до 120 рублей за один кубический метр.** Указанная мера позволит увеличить доходы от платежей за пользование лесным фондом в части минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, на 2005 год до 13,8 млрд. рублей против 4,4 млрд. рублей, определенных в законопроекте.

4.22. Законопроект не содержит сведений о доходах от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

В соответствии с отчетами Правительства Российской Федерации объем поступлений от предпринимательской деятельности увеличился с 85,2 млрд. рублей в 2001 году до 120,5 млрд. рублей в 2002 году и 158,3 млрд. рублей в 2003 году, или на 85,8% больше, чем в 2001 году. **Счетная палата полагает, что доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности следует отражать в доходах федерального бюджета, установив порядок их отражения в Бюджетном кодексе Российской Федерации.**

5. Ðàñðîäàò ïðîáåäà òàããðàäåéèíàé àðæåòà

Основные тезисы

Основной задачей бюджетной политики в области расходов, поставленной в Бюджетном послании, является повышение эффективности управления бюджетными ресурсами, обеспечение их целевой направленности в соответствии с установленными на 2005 год приоритетами социально-экономической политики.

В целях дальнейшей реализации реформы бюджетного процесса в Российской Федерации и расширения программно-целевых методов бюджетного планирования **требуется принципиальное изменение действующего законодательства, в том числе Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также разработка развернутой нормативной и методической базы, регламентирующей механизмы и этапы внедрения в практику бюджетного планирования методов бюджетирования, ориентированного на результат.**

Приоритетами расходной бюджетной политики в 2005 году являются расходы **на финансирование национальной обороны, правоохранительной деятельности и обеспечение безопасности государства**, на которые приходится около 36,7% общего объема непроцентных расходов проекта федерального бюджета (без учета ЕСН).

В расходах проекта федерального бюджета на международные отношения и международное сотрудничество в 2005 году не учтены возможности их сокращения за счет включения суммы неиспользованных остатков средств на счетах российских загранпредставительств в иностранных банках по итогам отчетного года, а также увеличения возврата просроченной задолженности российских организаций и предприятий по связанным кредитам правительств иностранных государств, банков и фирм.

В законопроекте **не в полной мере отражены требования, установленные Основами политики Российской Федерации в области развития науки и технологий** на период до 2010 года и дальнейшую перспективу.

В 2005 году проектируется сокращение **на 12,1%** расходов федерального бюджета **на геологическое изучение недр в сопоставимой структуре, что может негативно сказаться** на приросте разведанных запасов полезных ископаемых, от уровня добычи которых зависят перспективы развития добывающих отраслей промышленности.

Предусмотренное в законопроекте резкое сокращение расходов на поддержку сельского хозяйства (на 18,1% в реальном выражении) **может подорвать развитие агропромышленного комплекса в качестве конкурентоспособного сектора экономики, а также может негативно отразиться на продовольственной безопасности страны.**

В законопроекте не в полной мере обеспечено выполнение задачи, поставленной в Послании Президента Российской Федерации, по повышению доступности и качества медицинской помощи для широких слоев населения. Анализ законопроекта позволяет сделать вывод о недостаточности предусмотренных на здравоохранение средств федерального бюджета. Так, на финансирование предоставления высокотехнологичной (дорогостоящей) медицинской помощи в проекте федерального бюджета на 2005 год предусматривается выделить только 6626,1 млн. рублей, или 38,3% имеющейся по-

требности. Недостаточное финансирование предусмотрено также в отношении расходов на питание в подведомственных учреждениях здравоохранения.

5.1. Основной задачей бюджетной политики в области расходов, поставленной в Бюджетном послании, является повышение эффективности управления бюджетными ресурсами, обеспечение их целевой направленности в соответствии с установленными на 2005 год приоритетами социально-экономической политики.

5.2. Решение задачи повышения эффективности государства в значительной степени определяется предусмотренным на 2005 год уровнем финансирования расходов проекта федерального бюджета по разделу “Общегосударственные вопросы”.

В законопроекте расходы по данному разделу предусмотрены в сумме **488608,0 млн. рублей**, что на 6,5% выше утвержденного объема на 2004 год в номинальном выражении (на 2,5% ниже в реальном выражении). Доля указанных расходов в ВВП в 2005 году снизится до 2,6% против 3% в 2004 году, доля в общем объеме расходов - до 16% против 17,2% в 2004 году.

В структуре раздела расходы на обслуживание государственного и муниципального долга составят 52,0%, на обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов надзора - 16,3%, на судебную систему - 7,5%, на фундаментальные исследования - 6,2%.

5.2.1. Расходы на финансирование судебной системы определены в размере **36769,0 млн. рублей** и по сравнению с утвержденным показателем на 2004 год увеличатся на 17,5% в номинальном выражении и на 7,5% в реальном выражении.

Расходы по принимаемым обязательствам по подразделу “Судебная система” (**5169,2 млн. рублей**) рассчитаны исходя из необходимости индексации заработной платы и материальных затрат на прогнозируемый уровень инфляции и учета отдельных, наиболее значимых решений, принятых Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации. В их число входит увеличение расходов на реализацию Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в части оплаты проезда судей - **99,0 млн. рублей**; на повышение денежного содержания федеральных государственных служащих аппаратов судов и Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, включая его управления (отделы) в субъектах Российской Федерации, - на **1808,8 млн. рублей**; на проектируемое увеличение с 2005 года должностных окладов судей в 1,2 раза в соответствии с Федеральной целевой программой “Развитие судебной системы России на 2002-2006 годы” - **2392,0 млн. рублей**; а также на увеличение оплаты труда привлекаемых лиц (присяжные и народные заседатели) в соответствии с Федеральной целевой программой “Развитие судебной системы России на 2002-2006 годы” - **234,9 млн. рублей**.

5.2.2. Финансирование деятельности государства по обеспечению руководства вопросами международных отношений и оказанию связанных с ними услуг предусмотрено в законопроекте по разделу “Международные отношения и международное сотрудничество” в объеме “минус” 3679,2 млн. рублей. При этом прямые расходы федерального бюджета на указанные цели в 2005 году планируются в объеме **51713,5 млн. рублей**, возвратные платежи - в объеме **55392,7 млн. рублей**.

В проекте федерального бюджета в расходах на международные отношения и международное сотрудничество в 2005 году не учтен в полной мере ряд показателей. Счетная палата считает целесообразным отразить доходы заграничных представительств от разрешенных видов деятельности в доходной части проекта федерального бюджета на 2005 год, а расходы - в ведомственной и функциональной классификации расходов федерального бюджета.

В законопроекте не учтены значительные суммы неиспользованных остатков средств на счетах российских заграничных представительств в иностранных банках по итогам отчетного года, которые по состоянию на 1 января 2003 года и на 1 января 2004 года составляли, соответственно, **1,8 и 2,2 млрд. рублей**.

При формировании законопроекта не учитывалась возможность увеличения возврата просроченной задолженности российских организаций и предприятий по связанным кредитам правительств иностранных государств, банков и фирм, которая по состоянию на 1 января 2004 года составила **102217,9 млн. рублей**, что на 5690,7 млн. рублей больше аналогичного показателя по состоянию на 1 января 2003 года. В законопроекте поступление средств в погашение основного долга по кредитам, полученным от правительств иностранных государств, банков и фирм и предоставленным внутри страны, предусмотрено в 2005 году в сумме **2,3 млрд. рублей**, что ниже аналогичного показателя 2004 года (**2,8 млрд. рублей**).

5.2.3. Важным требованием повышения эффективности бюджетных расходов в сфере науки является обеспечение финансирования приоритетных направлений фундаментальных научных исследований, существенное повышение ответственности субъектов бюджетного планирования, главных распорядителей средств федерального бюджета за использование ассигнований, выделяемых на проведение прикладных исследований.

В проекте федерального бюджета на 2005 год **расходы на финансирование науки** предусмотрены в размере **156054,5 млн. рублей**. При этом объем расходов на фундаментальные и прикладные научные исследования гражданского назначения не выделен, что является недостатком законопроекта. Расчеты, сделанные на основе материалов к законопроекту, определяют объем финансирования гражданской науки в размере 54566,5 млн. рублей, что на 1433,5 млн. рублей (2,6%) меньше показателя, установленного Протоколом совместного заседания Совета Безопасности Российской Федерации, Президиума Государственного Совета Российской Федерации и Совета при Президенте Российской Федерации по науке и высоким технологиям, утвержденным Президентом Российской Федерации 30 марта 2002 года (Пр-575). Таким образом, отсутствие в законопроекте четкого определения объема указанных расходов не позволяет осуществлять должный контроль за выполнением решения Президента Российской Федерации.

Согласно информации Минфина России данные расходы составляют 56000 млн. рублей, что соответствует указанному выше решению. В этом случае расходы на гражданскую науку возрастают на 9,8 млрд. рублей, или на 21,2% к утвержденному уровню 2004 года, при общем росте расходов федерального бюджета на 14,6%. Из общего объема расходов на гражданскую науку на фундаментальные исследования предусматривается выделить 29199,7 млн. рублей, что на 24,5% больше уровня 2004 года, на прикладные научные исследования - 26800,3 млн. рублей (соответственно, на 17,8%).

Доля расходов на фундаментальные исследования гражданского назначения возрастает с 50,8% в 2004 году до 52,1% в 2005 году. Указанный подход свидетельствует об определенном приоритете финансировании гражданской науки.

Необходимо отметить, что определенное Президентом Российской Федерации решение о минимальной доле расходов на гражданскую науку в расходах федерального бюджета

(2,35%) не выполнено, и в 2005 году она предусматривается на уровне 1,84%, что равнозначно недофинансированию гражданской науки на 15626,0 млн. рублей.

Расходы проекта федерального бюджета на 2005 год по подразделу **“Фундаментальные научные исследования”** составляют **30111,0 млн. рублей**, в том числе фундаментальные научные исследования гражданского назначения - 29199,7 млн. рублей (97%) и специального назначения - 911,3 млн. рублей (3%).

Следует отметить, что при подготовке проекта федерального бюджета на 2005 год только 71% расходов по финансированию науки гражданского назначения (39,8 млрд. рублей) был сформирован под руководством Министерства образования и науки Российской Федерации (далее - Минобрнауки России). Это в значительной степени лишает возможности проведения скоординированной государственной политики в сфере науки и научно-технической деятельности, разработка и реализация которой возложена на Минобрнауки России в соответствии с Федеральным законом от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ “О науке и государственной научно-технической политике” и постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2004 года № 280 “Об утверждении Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации”.

В законопроекте не в полной мере обеспечены требования, установленные Основами политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу, утвержденными Президентом Российской Федерации 30 марта 2002 года (Пр-576). На затраты на приобретение современного научного оборудования научных организаций и высших учебных заведений и содержание уникальных стендов и установок научных организаций в проекте федерального бюджета на 2005 год выделяется 2,8% величины расходов на гражданскую науку (или 1593,0 млн. рублей) против предусмотренного уровня в 5%. В законопроекте не установлены задания по расходам на развитие кадрового потенциала научно-технической сферы и предоставление грантов молодым ученым, в то время как они должны быть определены на уровне 3% расходов на гражданскую науку.

5.3. Приоритетами расходной бюджетной политики в 2005 году являются расходы на финансирование национальной обороны, безопасности и правоохранительной деятельности и обеспечение безопасности государства, на которые приходится **36,7%** общего объема непроцентных расходов проекта федерального бюджета (без учета ЕСН). Указанный подход отвечает требованиям Послания Президента Российской Федерации.

5.3.1. Расходы по разделу “Национальная оборона” составят **529133,4 млн. рублей**, или 2,8% ВВП (в 2004 году - 2,7%). В номинальном выражении расходы на национальную оборону возрастут на 27,9% (в реальном выражении - на 17,1%). Основной объем - 384043,7 млн. рублей, или 72,6%, - приходится на подраздел 0201 “Вооруженные Силы Российской Федерации”.

В рамках разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы Российской Федерации в 2005 году на федеральный уровень переданы расходные обязательства по целевой статье “Обеспечение деятельности военных комиссариатов”. В проекте федерального бюджета на 2005 год объем расходов по данной статье составляет 7342,5 млн. рублей, с увеличением против 2004 года на 6717,7 млн. рублей.

Предусмотрено целевое финансирование основных мероприятий государственной программы вооружений на 2001-2010 годы, реформы комплектования армии, связанной с замещением призыва на военную службу системой комплектования по контракту, формирования с 2005 года первоначальных накоплений для жилищного обеспечения военнослужащих по накопительно-ипотечной системе, перевода в денежную форму ряда льгот военнослужащим и некоторых других целевых расходов.

В 2005 году сохраняется позитивная тенденция повышения ключевых параметров качественных характеристик Вооруженных Сил Российской Федерации по уровню ресурсообеспеченности, устранению сложившихся диспропорций в оборонных расходах. Выделенные объемы ассигнований позволят в 2005 году достигнуть установленного решением Совета Безопасности Российской Федерации соотношения расходов на оснащение Вооруженных Сил и на текущее их содержание.

Вместе с тем проект федерального бюджета на 2005 год в части расходов на национальную оборону не полностью ориентирован на решение задач, поставленных в Послании Президента Российской Федерации, - модернизация армии, реформа социальных гарантий военнослужащим.

В рамках проекта федерального бюджета не в полной мере достигнуты утвержденные Советом Безопасности Российской Федерации на 2005 год параметры уровня расходов на обеспечение национальной обороны по отношению к ВВП. По ряду позиций задания Государственной программы вооружения на 2005 год в полном объеме выполнены не будут ввиду сложившегося недофинансирования некоторых программных мероприятий в предыдущие годы.

Несмотря на значительное увеличение общего объема финансирования Вооруженных Сил Российской Федерации в 2005 году, отдельные расходы на боевую подготовку и материально-техническое обеспечение войск (сил) предусмотрены исключительно на уровне объемов 2004 года, а по ряду направлений отмечается снижение финансирования. Это затруднит дальнейшее наращивание качественных характеристик Вооруженных Сил Российской Федерации и интенсивности мероприятий боевой подготовки войск (сил). Определение объемов расходов на тыловое, техническое и другие виды обеспечения войск (сил) по-прежнему осуществляется от достигнутого, без четкой ориентированности на конечный результат. Это свидетельствует об инерционности подходов к бюджетному планированию с позиции управления затратами.

В законопроекте не предусмотрены средства для проведения индексации денежного довольствия военнослужащих войскового звена с учетом уровня инфляции.

В условиях реализации новых подходов к формированию бюджетов в 2005 году в целом сохранена преемственность в уровне открытости расходов на текущее содержание и модернизацию Вооруженных Сил Российской Федерации. В то же время отмечается существенное снижение уровня их прозрачности на функциональном уровне. Объем расходов Вооруженных Сил Российской Федерации, не распределяемых в проекте федерального бюджета по конкретным направлениям деятельности войск, составляет около **70,0 млрд. рублей** (13% ассигнований по данному разделу). **Это не способствует должным образом реализации задачи усиления гражданского контроля за эффективностью идущих в армии преобразований.**

Представляется совершенно нелогичным исключение в 2005 году из числа самостоятельных объектов функциональной классификации таких общественно и социально значимых расходов Вооруженных Сил Российской Федерации, как транспортные, квартирно-эксплуатационные, расходы на оплату услуг электросвязи, обязательное государственное страхование военнослужащих и некоторые другие. При этом общий объем только коммунальных и транспортных расходов составит в 2005 году около **45 млрд. рублей**, что сопоставимо с совокупными планируемыми бюджетными ассигнованиями по разделам 05 "Жилищно-коммунальное хозяйство" и 08 "Культура, кинематография, средства массовой информации и спорт".

До настоящего времени не разработана программа формирования служебного жилья как основной формы обеспечения военнослужащих жилыми помещениями на период военной службы. Предусмотренные в законопроекте объемы ассигнований только на **25%**

удовлетворяют потребность в расходах на строительство и приобретение жилья для военнослужащих. Кроме того, не выделены необходимые средства для передачи Минобороны России объектов жилищно-коммунального хозяйства и социально-культурной сферы (это более чем 9,6 тыс. жилых домов) в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность. Это снижает возможности реализации поставленной Президентом Российской Федерации задачи по наведению порядка в сфере государственной собственности и оптимизации имущественного комплекса, необходимого для выполнения соответствующих государственных функций.

5.3.2. Объем расходов по разделу **“Национальная безопасность и правоохранительная деятельность”** в 2005 году составит 398421,5 млн. рублей (2,1% ВВП). По сравнению с 2004 годом данные расходы возрастут на 26% в номинальном выражении и на 15,4% в реальном выражении. Их доля в объеме непроцентных расходов составит 15,8% (в 2004 году - 16,4%). В структуре раздела удельный вес расходов на финансирование органов внутренних дел составит 30,1%, органов безопасности - 15,5%, системы исполнения наказаний - 14,1%, органов пограничной службы - 8%.

В законопроекте в рамках разграничения полномочий между уровнями бюджетной системы Российской Федерации к расходам федерального бюджета отнесены расходы на выплату пособий по оплате стоимости путевок детям школьного возраста сотрудников органов внутренних дел в организации отдыха и оздоровления детей, введение дифференцированных, в зависимости от состава сотрудников и места прохождения службы, ежемесячных надбавок за сложность и напряженность и специальный режим несения службы, обслуживание сотрудников органов внутренних дел в муниципальных медицинских учреждениях, пересылку почты военнослужащих срочной службы. В результате за счет указанных факторов расходы федерального бюджета по подразделам “Органы внутренних дел” и “Внутренние войска” в 2005 году возрастут, соответственно, на 9223,8 и 1098,7 млн. рублей.

В 2005 году будут приняты на федеральный уровень ранее осуществлявшиеся субъектами Российской Федерации расходы на государственную регистрацию сделок с недвижимым имуществом в сумме **6955,7 млн. рублей**.

Рост расходов федерального бюджета по данному разделу связан также с выполнением заданий, установленных на 2005 год в Государственной программе вооружений, решением ряда целевых задач, по которым имеются соответствующие поручения Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Предлагаемые параметры расходов на национальную безопасность и правоохранительную деятельность в 2005 году полностью обеспечивают выплату денежного довольствия и заработной платы гражданскому персоналу. Вместе с тем не предусмотрено улучшение материального положения военнослужащих и сотрудников органов МВД России (кроме центральных аппаратов). Не предусмотрена индексация денежного довольствия с учетом прогнозного уровня инфляции, при этом повышение на 20% заработной платы работников, оплачиваемых по ЕТС, перенесено на 1 января 2006 года. Не в полной мере учтена необходимость дополнительных компенсаций сотрудникам, несущим службу по усиленному варианту. С учетом недофинансирования в предыдущие годы Государственной программы вооружений на 2001-2010 годы по МВД выделяемые на эти цели средства из федерального бюджета в 2005 году следует увеличить на 5400,0 млн. рублей.

В законопроекте не предусмотрено достаточно средств на выполнение решений Президента Российской Федерации о развертывании и обустройстве внутренних войск МВД России на территории Северо-Кавказского региона, для завершения строительства объектов ФСКН России в Республике Ингушетия и Республике Удмуртия в сумме 59,0 млн. рублей, а также бюджетные ассигнования МЧС России в сумме 1000,0 млн. рублей, необ-

ходимых для погашения не исполненных судебных исков по обеспечению жильем участников ликвидации последствий радиационных аварий и катастроф.

5.4. Реализация поставленной в Послании Президента Российской Федерации задачи по созданию условий для экономического роста должна быть обеспечена в 2005 году уровнем финансирования, предусмотренным в проекте федерального бюджета по разделу **“Национальная экономика”**.

Расходы федерального бюджета на финансирование указанных целей по разделу **“Национальная экономика”** проектируются в 2005 году в объеме **233928,1 млрд. рублей**, что на 9,6% выше уровня 2004 года в номинальном выражении (на 0,3% - в реальном выражении). Наибольший удельный вес в данном разделе занимают расходы на финансирование государственных капитальных вложений в части федеральных целевых программ, развития малого предпринимательства, поддержки гражданского авиастроения и других мероприятий - 36,8%, финансирования транспорта - 16,5%, прикладных научных исследований в области национальной экономики - 13,8%, сельского хозяйства и рыболовства - 10,3%.

5.4.1. По подразделу “Топливо и энергетика” средства федерального бюджета предусмотрены в объеме **5101,6 млн. рублей**, что ниже утвержденного на 2004 год объема на 1451,9 млн. рублей, или в номинальном выражении на 22,2% (в реальном выражении - на 28,7%). Это связано с уменьшением объема расходов по данному подразделу на 2036,6 млн. рублей, направляемых на реализацию программ местного развития, которые в федеральном бюджете на 2005 год будут финансироваться по подразделу 1101 **“Финансовая помощь бюджетам других уровней”**.

Финансовые средства в рамках данного подраздела предполагается направить на выполнение обязательств государства по программе реструктуризации угольной промышленности и на субсидирование процентных ставок по привлеченным кредитам организациям топливно-энергетического комплекса. Выделение бюджетных ресурсов на эти цели должно способствовать созданию конкурентоспособных организаций по добыче (переработке) угля, социальной защите высвобождаемых работников ликвидируемых шахт и разрезов, привлечению инвестиций в угольную отрасль за счет субсидирования части затрат на оплату процентов по полученным кредитам.

5.4.2. Расходы федерального бюджета на 2005 год по подразделу “Исследование и использование космического пространства” предусматриваются в сумме **3829,9 млн. рублей**, в том числе расходы на государственную поддержку космической деятельности в интересах федеральных нужд - 1691,1 млн. рублей и на закупки специальной космической техники, организацию запусков и управление полетами космических аппаратов - 2138,8 млн. рублей. Бюджетные назначения, устанавливаемые Федеральному космическому агентству на 2005 год, практически соответствуют годовым заданиям, предусмотренным Федеральной космической программой России на 2001-2005 годы и федеральной целевой программой **“Глобальная навигационная система”**.

Вместе с тем в связи с недостаточным финансированием в 2001-2004 годах (около 70% по отношению к объемам, предусмотренным программой) работы по созданию системы ГЛОНАСС осуществляются с отставанием от заданий, предусмотренных программой, которая завершается в 2005 году.

5.4.3. Вопросы развития минерально-сырьевой базы имеют особое значение для национальных интересов и экономической безопасности страны. От уровня добычи и прироста разведанных запасов полезных ископаемых зависят перспективы развития добывающих отраслей промышленности, определяющих в настоящее время экспортный потенциал страны и динамику экономического роста.

Расходы федерального бюджета по подразделу **“Воспроизводство минерально-сырьевой базы”** в 2005 году составят **11170,5 млн. рублей**. Увеличение ассигнований на 5500,0 млн. рублей по сравнению с 2004 годом связано с передачей в 2005 году на федеральный уровень полномочий субъектов Российской Федерации по финансовому обеспечению мероприятий по воспроизводству минерально-сырьевой базы. **Однако в сопоставимой структуре 2004 года средства на геологическое изучение недр сократятся в 2005 году на 12,1% в номинальном выражении.**

В условиях отставания уровня воспроизводства минерально-сырьевых ресурсов от уровня их добычи Счетная палата полагает нецелесообразным сокращение в бюджете на 2005 год средств на мероприятия, связанные с геологическим изучением недр.

5.4.4. В законопроекте предусмотрено существенное снижение в 2005 году расходов федерального бюджета по подразделу **“Сельское хозяйство и рыболовство”**. Объем финансирования сельского хозяйства и рыболовства в 2005 году проектируется в объеме **24134,1 млн. рублей**, что в сопоставимых условиях на 3460,0 млн. рублей, или на 12,5% в номинальном выражении (на 18,1% в реальном выражении) ниже их утвержденного уровня в 2004 году.

Уменьшение расходов по данному подразделу учитывает планируемую в 2005 году передачу обязательств по финансированию мероприятий в сельском хозяйстве на уровень консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в объеме 2000,0 млн. рублей.

Вместе с тем предусмотренное в законопроекте резкое сокращение расходов на поддержку сельского хозяйства может подорвать развитие агропромышленного комплекса в качестве конкурентоспособного сектора экономики, а также может негативно отразиться на продовольственной безопасности страны.

5.4.5. Расходы по подразделу **“Водные ресурсы”** проектируются в размере **4220 млн. рублей**, или с ростом по сравнению с утвержденным показателем на 2004 год более чем в 3 раза, за счет передачи на федеральный уровень обязательств по финансированию работ по капитальному ремонту, текущему содержанию и эксплуатации гидротехнических сооружений и водохозяйственных мероприятий, ранее осуществляемых субъектами Российской Федерации, за счет водного налога в объеме 2590 млн. рублей.

В законопроекте предусматривается увеличение расходов федерального бюджета по подразделу **“Лесное хозяйство”** до **10304,9 млн. рублей**, что выше утвержденного уровня 2004 года на 28,9%. Это обусловлено передачей на федеральный уровень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по финансовому обеспечению работ по воспроизводству лесов в объеме 1901,3 млн. рублей.

Проверки Счетной палаты показали, что реструктуризация бюджетных учреждений, подведомственных органам исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в агропромышленном и природоохранном комплексе, в должной мере не проведена, не приняты меры по обеспечению эффективного использования государственной собственности, недостаточен контроль за внебюджетной деятельностью подведомственных учреждений и принимаемыми ими обязательствами.

5.4.6. В соответствии с Посланием Президента Российской Федерации поставлена задача по развитию транспортной инфраструктуры в целях использования значительного транзитного потенциала России в качестве ее конкурентного преимущества.

В законопроекте общий объем проектируемых ассигнований по подразделу **“Транспорт”** предусматривается в сумме **38558,4 млн. рублей**, что в номинальном выражении в 8,9 раза выше утвержденного уровня расходов в 2004 году (без учета рас-

ходов на финансирование отрасли связи). Столь существенное увеличение расходов по данному разделу связано в основном с включением в него расходов, учитывавшихся ранее по другим разделам функциональной классификации расходов.

В законопроекте финансирование мероприятий по государственной поддержке железнодорожного и автомобильного транспорта предусмотрено на уровне 2004 года, по воздушному и водному транспорту проектируется увеличение расходов по сравнению с уровнем 2004 года, соответственно, на 38,4 и 36,6%.

В 2005 году объемы финансирования на государственную поддержку воздушного транспорта по статье “Воздушный транспорт” предусмотрены в сумме 1431,9 млн. рублей. На уровне 2004 года сохранены субсидии убыточным аэропортам, расположенным в районах Крайнего Севера, где авиация является единственным видом транспорта, - 94,6 млн. рублей, а также компенсация части затрат воздушного транспорта на уплату процентов по кредитам, полученным ими в российских кредитных организациях для финансирования расходов, связанных с приобретением воздушных судов, - 10,1 млн. рублей. Основное увеличение расходов федерального бюджета на государственную поддержку воздушного транспорта в 2005 году связано с ростом финансирования на возмещение российским авиакомпаниям части затрат на уплату лизинговых платежей до 500,0 млн. рублей против 200,0 млн. рублей в 2004 году.

Расходы проекта федерального бюджета на дорожное хозяйство в 2005 году предусмотрены в объеме **90151,7 млн. рублей**. Планируемые к выделению финансовые средства превысят бюджетные назначения 2004 года на 8,8% в номинальном выражении, но в реальном выражении снизятся на 0,4%.

В законопроекте расходы на дорожное хозяйство распределены по двум разделам функциональной бюджетной классификации: “Национальная экономика” - в сумме **56059,5 млн. рублей** (24% общих расходов по разделу) и “Межбюджетные трансферты” - **29000,0 млн. рублей** (3,1%). Кроме того, строительство участков кольцевой автомобильной дороги вокруг г. Санкт-Петербурга и автодороги Чита - Хабаровск проектом федерального бюджета на 2005 год планируется осуществлять за счет займа ЕБРР в объеме до 149,3 млн. долларов США.

Доля расходов по финансированию дорожного хозяйства, предусмотренных в 2005 году, в объеме расходов федерального бюджета составит 3%, или сократится по данному показателю на 0,1 процентного пункта по сравнению с 2004 годом.

В законопроекте предусматривается снижение расходов на финансирование работ по содержанию, ремонту и капитальному ремонту федеральных автомобильных дорог с 28,2 млрд. рублей в 2004 году до 23,7 млрд. рублей в 2005 году, что вызовет увеличение общих затрат на их восстановление в последующие финансовые периоды, а также не позволит обеспечить безопасность движения по ним автотранспортных средств в планируемый период.

5.5. Расходы проекта федерального бюджета по разделу “**Жилищно-коммунальное хозяйство**” составят в 2005 году **6793,8 млн. рублей**, что ниже уровня 2004 года в номинальном выражении на 24,4% и в реальном выражении - на 30,8%. Около 40% бюджетных проектировок по данному разделу составят расходы по федеральной целевой программе “Жилище” на 2002-2010 годы и другим программам, связанным с вопросами реформирования жилищно-коммунальной сферы.

5.6. В соответствии с законопроектом объем средств по разделу “**Охрана окружающей среды**” предусмотрен в сумме **4618,4 млн. рублей**, или с уменьшением на 8,4% в номинальном выражении и на 16,1% - в реальном выражении. При этом учитывается передача на федеральный уровень расходных обязательств по содержанию природных парков, что составит 100 млн. рублей.

В проекте федерального бюджета основную часть расходов на охрану окружающей среды в сумме **3523,2 млн. рублей**, или 76%, предусматривается направить на финансирование гидрометеорологического обеспечения и контроля в области гидрометеорологии, выполнения работ по предоставлению информации о возникновении опасных стихийных гидрометеорологических явлений и других мероприятий.

5.7. Одной из важных задач, поставленных в Послании Президента Российской Федерации, является развитие отечественного образования.

Предусмотренные в законопроекте расходы федерального бюджета по разделу **“Образование”** в сумме **154456,6 млн. рублей** в номинальном выражении на 1,3% ниже утвержденного уровня 2004 года (в реальном выражении - на 9,6%). Доля указанных расходов в объеме непроцентных расходов федерального бюджета (без ЕСН) уменьшится на 2,0 процентного пункта и составит 6,1%.

Бюджет принимаемых обязательств в области образования предусматривает в 2005 году расходы на повышение с 1 января 2005 года заработной платы работников образования в **1,2 раза**; на повышение размера средств, направляемых на социальную поддержку нуждающихся студентов, введение которого предусмотрено с 1 сентября 2004 года (в расчете на 8 месяцев), - **1600 млн. рублей**; на государственную поддержку студентов - **2600 млн. рублей**; на индексацию материальных затрат на уровне прогнозируемой инфляции; на приобретение спортивного инвентаря для общеобразовательных школ Российской Федерации - **400 млн. рублей**.

Уменьшение в целом расходов федерального бюджета на образование в законопроекте связано с передачей в ведение субъектов Российской Федерации расходных обязательств по обеспечению дошкольного, общего образования, начального и среднего профессионального образования в объеме **24800 млн. рублей**.

5.8. Расходы федерального бюджета по разделу “Культура, кинематография, средства массовой информации” на 2005 год предусматриваются в законопроекте в размере **38534,6 млн. рублей**, что в номинальном выражении выше утвержденного уровня 2004 года на 17,3% (в реальном выражении - на 7,5%). В структуре непроцентных расходов (без ЕСН) доля данного раздела составит 1,5% (в 2004 году - 1,7%).

Анализ динамики расходов проекта федерального бюджета в 2005 году по отдельным отраслям показывает рост расходов по сравнению с 2004 годом на культуру и кинематографию (в номинальном выражении - 133,9%, в реальном выражении - 122,6%) и расходы на средства массовой информации в номинальном выражении увеличиваются (108%), и снижаются в реальном выражении (98,9%), в том числе на периодическую печать и издательство (в номинальном выражении - 75,1%, в реальном выражении - 68,8%).

5.9. В законопроекте не в полной мере обеспечено выполнение задачи, поставленной в Послании Президента Российской Федерации, по повышению доступности и качества медицинской помощи для широких слоев населения. В законопроекте расходы федерального бюджета по разделу **“Здравоохранение и спорт”** определены в сумме **82543 млн. рублей**, что составляет 109,3% соответствующих расходов федерального бюджета на 2004 год. В рамках разграничения полномочий между уровнями бюджетной системы Российской Федерации на федеральный бюджет приняты расходы по финансированию мероприятий санитарно-эпидемиологического контроля в сумме 356,7 млн. рублей. При этом доля расходов федерального бюджета на здравоохранение сокращается как по отношению к ВВП - с 0,49% в 2004 году до 0,44% в 2005 году, так и по отношению к общим расходам федерального бюджета - с 2,8% до 2,7%, соответственно.

Анализ законопроекта позволяет сделать **вывод о недостаточности предусмотренных на здравоохранение средств федерального бюджета**. Так, на финансирование предоставления высокотехнологичной (дорогостоящей) медицинской помощи в проекте феде-

рального бюджета на 2005 год предусматривается выделить только 6626,1 млн. рублей, или 38,3% имеющейся потребности.

Недостаточное финансирование предусмотрено в отношении расходов на питание в подведомственных учреждениях здравоохранения. Проверки Счетной палаты показывают, что средние расходы на питание в подведомственных учреждениях здравоохранения составляли в 2003 году 43,5 рубля на 1 койко-день при средней норме - 75 рублей. Для соблюдения указанной нормы в проекте федерального бюджета на 2005 год необходимо предусмотреть дополнительное финансирование в сумме 562 млн. рублей.

5.10. Важными задачами в области социальной политики, определенными в Послании Президента Российской Федерации, являются обеспечение роста благосостояния граждан, социальная поддержка малообеспеченных слоев населения, увеличение продолжительности жизни, дальнейшее увеличение занятости.

Расходы проекта федерального бюджета на 2005 год по разделу **“Социальная политика”** проектируются в размере **172014,9 млн. рублей**, что составляет 0,92% ВВП. По сравнению с утвержденными показателями на 2004 год расходы по данному разделу возрастут в номинальном выражении на 6,4%, однако в реальном выражении сократятся на 2,6%. Их доля в непроцентных расходах федерального бюджета (без ЕСН) снизится на 1,6 процентного пункта, до уровня 6,8%.

Основной объем расходов по данному разделу в 2005 году планируется направить **на выплату пенсий, пособий и компенсаций военнослужащим и членам их семей, лицам, приравненным к ним, а также на пожизненное содержание судей** в размере **119122,8 млн. рублей** (69,3% расходов по разделу).

Расходы проекта федерального бюджета **на социальное обслуживание населения** проектируются в 2005 году на уровне **6902,1 млн. рублей**, из них на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, включая изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий, - 4654,0 млн. рублей. **Формирование бюджетных ассигнований на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации в 2005 году осуществляется в условиях недостаточно сформированной нормативной правовой базы и статистических данных, не обеспечивающих достоверность определения реальной потребности в бюджетных ассигнованиях.**

Расходы проекта федерального бюджета **на социальное обеспечение населения** предусматриваются в сумме **39127,9 млн. рублей** (22,7% объема раздела) и включают средства на социальную поддержку безработных граждан (19963,4 млн. рублей, или 11,6%), субсидии гражданам для строительства (приобретения) жилья в рамках ФЦП “Жилище” (9962,1 млн. рублей, или 5,8%), средства на обеспечение мер социальной поддержки граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных испытаний, а также на выплату компенсаций в возмещение вреда инвалидам вследствие радиационных аварий (6742,4 млн. рублей, или 3,9%).

Бюджетные ассигнования на осуществление государственной политики содействия занятости населения увеличены в 2005 году на 10,8% по сравнению с 2004 годом. При этом расходы на мероприятия по активной политике занятости (содействие трудоустройству граждан, профессиональной ориентации, подготовке и переподготовке) составят лишь 9,2% от общей суммы финансирования на государственную политику занятости. По мнению Счетной палаты, необходимость создания условий для эффективной занятости населения и обеспечения баланса спроса и предложения на рынке труда требует формирования целевой программы, ориентированной на решение проблем развития и рационального использования трудового потенциала общества.

Расходы проекта федерального бюджета на оплату социального пакета в части проезда на пригородном железнодорожном транспорте льготных категорий граждан в рамках

реализации реформы по предоставлению социальных льгот путем перевода натуральных льгот в денежную форму проектируются в 2005 году в сумме **5888,9** млн. рублей.

5.11. Одним из приоритетных направлений бюджетной политики, предусмотренных в Послании Президента Российской Федерации, является переход к программно-целевым методам бюджетного планирования, ориентированным на результат, а также внедрение элементов долговременного финансового планирования. В этих целях при формировании проекта федерального бюджета на 2005 год была проведена работа по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2005-2007 годы.

Анализ подготовленных субъектами бюджетного планирования докладов показал наличие существенных трудностей в ходе реализации среднесрочного программно-целевого бюджетного планирования. К их числу относятся проблемы встраивания стратегических целей деятельности субъектов бюджетного планирования в национальные цели и разграничение их между министерствами. В результате структура бюджетного финансирования в разрезе целей и задач в докладах многих субъектов бюджетного планирования может быть охарактеризована как инерционная, не отражающая национальные приоритеты и не определяющая связь проектируемых бюджетных расходов с целями государственной социально-экономической политики.

Не до конца решены проблемы распределения бюджетных средств по бюджетным программам, что связано с недостаточным законодательным, нормативным и методическим обеспечением программно-целевого бюджетного планирования, как в целом, так и на уровне конкретных программных мероприятий, составляющих их элементов и механизмов реализации.

В целях дальнейшей реализации реформы бюджетного процесса в Российской Федерации и расширения программно-целевых методов бюджетного планирования требуются принципиальное изменение действующего законодательства, в том числе Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также разработка развернутой нормативной и методической базы, регламентирующей механизмы и этапы внедрения в практику бюджетного планирования методов бюджетирования, ориентированного на результат.

6. Программная часть проекта федерального бюджета

Основные тезисы

Законопроектом предусмотрено финансирование **54** федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов, включающих **84** подпрограммы (в 2004 году - **53** программы и **96** подпрограмм, в объеме 257,8 млрд. рублей, что, по расчетам Счетной палаты, на 26,4% выше уровня 2004 года (в реальном выражении и условиях 2005 года).

В законопроект включено 7 федеральных целевых программ на общую сумму 11530,8 млн. рублей, не утвержденных постановлениями Правительства Российской Федерации.

Расходы федерального бюджета на **государственные капитальные вложения** предусмотрены законопроектом в объеме 183,9 млрд. рублей, что, по расчетам Счетной палаты, в номинальном выражении выше уровня 2004 года на 33,4%, в реальном выражении - на 19,6% (в условиях 2005 года).

По сравнению с Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2004 год" в капитальные вложения по Федеральной адресной инвестиционной программе на 2005 год включены расходы капитального характера на дорожное хозяйство, национальную оборону, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства, сельско-

хозяйственное производство, ранее финансировавшиеся по соответствующим разделам функциональной классификации федерального бюджета.

Рост капитальных вложений в 2005 году по сравнению с 2004 годом в сопоставимых условиях и в реальном выражении связан в основном с увеличением капитальных вложений на дорожное хозяйство и по соответствующим разделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации.

В связи с новым порядком формирования расходов на государственные капитальные вложения в 2005 году доля непрограммной части в общей сумме расходов на Федеральную адресную инвестиционную программу увеличивается по сравнению с 2004 годом на 10,4 процентного пункта. **Основными направлениями реформирования бюджетного процесса предусмотрено расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования.**

По оценке Счетной палаты, только в 18 программах, предусмотренных к финансированию за счет средств федерального бюджета, содержатся показатели, позволяющие дать оценку экономической эффективности реализации программ.

6.1. В представленном законопроекте не в полной мере обеспечено выполнение поставленных в Бюджетном послании задач ориентации федеральных целевых программ на решение крупных и требующих длительных сроков реализации инвестиционных, научно-технических и структурных проектов межотраслевого характера с четко сформулированными и количественно измеримыми индикаторами результативности.

Анализ федеральных целевых программ, предусмотренных к финансированию в 2005 году, показал, что во многих из них цели и задачи сформулированы неконкретно, в подавляющем большинстве программ отсутствуют показатели их экономической и социальной эффективности.

Законопроектом предусмотрено финансирование **54** федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов, включающих **84** подпрограммы (в 2004 году - **53** программы и **96** подпрограмм), в объеме 257,8 млрд. рублей, что, по расчетам Счетной палаты, на 26,4%, выше уровня 2004 года (в реальном выражении и условиях 2005 года). Удельный вес расходов на федеральные целевые программы и федеральные программы развития регионов в общих расходах проекта федерального бюджета на 2005 год составит 9,3% против 8,4% в 2004 году.

В законопроект включено 7 федеральных целевых программ на общую сумму 11530,8 млн. рублей, не утвержденных постановлениями Правительства Российской Федерации, что не соответствует порядку разработки и реализации федеральных целевых программ, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 594 “О реализации Федерального закона “О поставках продукции для федеральных государственных нужд””.

Как и в предшествующие годы, в нарушение пункта 3 статьи 197 Бюджетного кодекса Российской Федерации ни по одной федеральной целевой программе, впервые предлагаемой для утверждения и финансирования за счет средств федерального бюджета, не указаны технико-экономическое обоснование необходимости утверждения проекта указанной программы и целесообразности ее финансирования за счет средств федерального бюджета, а также расписание объемов финансирования на последующие финансовые годы.

В предлагаемом законопроекте предусмотрено прекращение реализации 9 программ, не финансировавшихся в последние годы, осуществлено не в соответствии с пунктом 4 статьи 197 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

6.2. Расходы федерального бюджета на **государственные капитальные вложения** предусмотрены законопроектом в объеме 183,9 млрд. рублей, что, по расчетам Счетной

палаты, в номинальном выражении выше уровня 2004 года на 33,4%, в реальном выражении - на 19,6% (в сопоставимых условиях 2005 года).

По сравнению с Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2004 год” в капитальные вложения по Федеральной адресной инвестиционной программе (далее - ФАИП) на 2005 год включены расходы капитального характера на дорожное хозяйство, национальную оборону, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства, сельскохозяйственное производство, ранее финансировавшиеся по соответствующим разделам функциональной классификации федерального бюджета. Рост капитальных вложений в 2005 году по сравнению с 2004 годом в сопоставимых условиях и в реальном выражении связан в основном с увеличением капитальных вложений на дорожное хозяйство.

Удельный вес расходов на государственные капитальные вложения составляет 6,6% общего объема расходов проекта федерального бюджета на 2005 год, что на 0,1 процентного пункта выше уровня 2004 года (в сопоставимых условиях). В законопроекте расходы на ФАИП по сравнению с 2004 годом, по расчетам Счетной палаты, увеличены в номинальном выражении на 32,5%, в реальном выражении - на 18,9% (в сопоставимых условиях).

Из 953 строек, предусмотренных к вводу в 2004 году (в 2003 году - 867 строек), в I полугодии введено в эксплуатацию на полную мощность 7 строек (0,7%) и 7 строек - частично. Фактически в 2004 году на каждой второй стройке, предусмотренной инвестиционной программой, в I полугодии строительство не велось. По состоянию на 1 июля 2004 года техническую готовность от 51% до 99,9% имеют 574 стройки (20,9% общего количества), а полностью профинансировано 227 строек, или 23,8% предусмотренных к вводу.

В результате в I полугодии 2004 года по сравнению с аналогичным периодом 2003 года ввод в действие общеобразовательных учреждений снизился на 49,3%, средних специальных учебных заведений - на 51,8%, домов-интернатов для престарелых и инвалидов (взрослых и детей) - на 44,6%, амбулаторно-поликлинических учреждений - на 35,7%. Не осуществлялся в текущем году ввод домов ребенка, школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В незначительных объемах ведется строительство объектов по охране материнства и детства.

Завершение строительства атомного ледокола “50 лет Победы” перенесено на 2005 год. Зарамагские ГЭС в Северной Осетии строятся с 1975 года при нормативном сроке строительства 12 лет. По Минздраву России срок ввода 74 объектов ФАИП (78,7% предусмотренных к вводу в 2003 году) перенесен на 2004 год.

Расходы федерального бюджета **на программную часть ФАИП в 2005 году** определены в сумме 122,5 млрд. рублей, или 68,8% общего объема средств на ее реализацию. По сравнению с 2004 годом, по расчетам Счетной палаты, предусматривается увеличение объема расходов программной части ФАИП в номинальном выражении на 15,1%, в реальном выражении - на 3,2%.

В связи с новым порядком формирования расходов на государственные капитальные вложения в 2005 году доля непрограммной части в общей сумме расходов на ФАИП увеличивается по сравнению с 2004 годом на 10,4 процентного пункта. Основными направлениями реформирования бюджетного процесса предусмотрено расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования.

Ограниченность объемов государственных инвестиций и значительное число строек и объектов (2003 год - 2632 объекта, 2004 год - 2747 объектов, 2005 год - 2200 объектов) не позволяют сконцентрировать средства федерального бюджета на выполнении важнейших задач социально-экономического развития страны, в том числе на решении в необходи-

мых объемах жилищной проблемы. Не в полном объеме решается задача финансирования в первоочередном порядке переходящих объектов с высокой степенью готовности, а также пусковых объектов. Общее количество объектов незавершенного строительства составляет более 6000 единиц.

В Бюджетном послании отмечено, что при формировании федерального бюджета перечень обязательств по инвестиционным проектам и другим программам, продолжительность которых превышает финансовый год, каждый раз подвергается изменениям.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 714 “Об утверждении Положения о формировании перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд и их финансировании за счет средств федерального бюджета” определено, что включение в перечень строек и объектов, в отношении которых разработка и утверждение градостроительной, предпроектной и проектной документации предусмотрены законодательством Российской Федерации, не допускается без разработки и утверждения указанной документации (пункт 10).

Однако, как и в предыдущие годы, в статье 96 законопроекта Правительству Российской Федерации предоставлено право перераспределять ассигнования, выделенные на ФАИП, в случае отсутствия на 1 апреля текущего года проектно-сметной документации по включенным в перечень стройкам и объектам.

6.3. Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249 “О мерах по повышению результативности бюджетных расходов”, утвердившим Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, предусматривалось преобразовать часть **федеральных целевых программ** и сметных расходов субъектов бюджетного планирования в ведомственные целевые программы.

Анализ докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования показывает, что в 2005 году непрограммная деятельность Минобрнауки России составит более 80% всех расходов, Минсельхоза России - более 50%, Минкультуры России - более 30%.

В представленном докладе Минобрнауки России значителен, что реализация поставленных перед Министерством целей и задач осуществляется в том числе за счет реализации бюджетных целевых программ (федеральных и отраслевых). Однако в перечне программ, предусмотренных к реализации в 2005 году, ведомственные целевые программы не отражены, то есть, по оценке Счетной палаты, работа по переходу от сметного финансирования к программно-целевому методу Министерством пока не начата.

В докладе Минпромэнерго России не отражено преобразование сметных расходов в ведомственные целевые программы, что тормозит работу по переходу от сметного метода финансирования к финансированию по конечному результату.

Из доклада Федеральной службы государственной статистики следует, что доля ее непрограммной деятельности возрастет с 61,6% в 2005 году до 87,8% в 2007 году, что не соответствует основным направлениям реформирования бюджетного процесса, предусматривающего расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования.

В ряде случаев преобразование части федеральных целевых программ и сметных расходов в ведомственные целевые программы носит формальный характер, отсутствуют показатели результативности программ. Расходы по ведомственной программе Минкультуры России “Наполнение теле- и радиозифера программным продуктом и доведение его до телезрителей и радиослушателей”, составляющие около 70% всех расходов на цели создания потенциала для будущего развития, представлены без показателей социально-экономической результативности.

Предусматриваемый на 2005 год объем финансирования федеральных целевых программ в целом составляет 88,3% объемов в паспортах программ, утвержденных постановлениями Правительства Российской Федерации на 2005 год. По 23 программам предусматриваемый объем финансирования ниже утвержденного паспортами программ, а по 15 программам - выше.

Финансирование Президентской программы развития социально-экономической и культурной базы возрождения российских немцев на 1997-2006 годы и программы “Ядерная и радиационная безопасность России”, предусмотренное в законопроекте, составляет, соответственно, лишь 15,4% и 18,2% объема финансирования в паспортах программ, по программам “Развитие единой образовательной информационной среды” и “Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья” - 31,6% и 43,3%, соответственно.

При общем увеличении в 2005 году объема финансирования федеральных целевых программ на 26,4% (в реальном выражении в условиях 2005 года) по целому ряду программ объем финансирования сократился. По программе “Профилактика и лечение артериальной гипертонии в Российской Федерации” объем финансирования, предусмотренного на 2005 год, составляет 74,6% объема, утвержденного Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2004 год”, по программам “Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года” и “Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2010 года” - 80,2% и 83,9%, соответственно.

В целом структура финансирования ФЦП по видам финансирования претерпела положительные изменения, удельный вес расходов на капитальные вложения по отношению к прочим расходам значительно возрос - с 17,3% в 2004 году до 49,8% в 2005 году. Однако, как и в предыдущие годы, в прочие расходы включены расходы на строительство и реконструкцию.

Паспортом программы “Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан до 2006 года” на строительство в 2005 году объектов программы предусматривается выделение государственных капитальных вложений в сумме 4790,9 млн. рублей и прочих расходов - в сумме 4771,1 млн. рублей. Однако законопроектом капитальные вложения из федерального бюджета не предусмотрены, а ассигнования на прочие нужды увеличены более чем на 30%.

По программе “Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 года” превышение ассигнований на прочие нужды за счет средств федерального бюджета на 2005 год по сравнению с расходами на прочие нужды, предусмотренными паспортом программы, составляет 48%.

Из общего количества программ, предлагаемых к финансированию за счет средств федерального бюджета, 47 программ, или 87%, включено в перечень в старой редакции. По оценке Счетной палаты, только в 18 программах, предусмотренных к финансированию за счет средств федерального бюджета, содержатся показатели, позволяющие дать оценку экономической эффективности реализации программ.

В программе “Развитие судебной системы России” (с изменениями от 6 февраля 2004 года) оценка эффективности реализации программы практически повторяет цели и мероприятия программы. Неконкретно сформулированы цели и не содержится индикаторов оценки их достижения в программах “Интеграция науки и высшего образования России” и “Международный термоядерный реактор ИТЭР”.

В 2003 году ни по одной из федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов не обеспечена реализация всех запланированных программами мероприятий. Неравномерное финансирование и недостаточный контроль за эффективным

расходом средств затягивают сроки достижения целей программ, а в ряде случаев приводят к полному их срыву и омертвлению вложенных средств.

6.4. Процедура и методология разработки и реализации федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов не вполне соответствуют современным требованиям программно-целевого метода планирования.

Существенным недостатком многих федеральных целевых программ является отсутствие четко определенных целей и ожидаемых результатов, показателей социально-экономической эффективности. Использование в бюджетном процессе ведомственных целевых программ пока не принесло ожидаемых результатов. Отсутствуют порядок, методика разработки и реализации ведомственных целевых программ. Кроме того, Федеральная адресная инвестиционная программа и федеральные целевые программы не в полной мере сосредоточены на реализации крупномасштабных инвестиционных, научно-технических и структурных проектов.

7. Межбюджетные трансферты

7.1. Взаимоотношения федерального бюджета с бюджетами других уровней бюджетной системы

Основные тезисы

Формирование межбюджетных отношений в 2005 году осуществляется в условиях завершающего этапа реализации реформы межбюджетных отношений на основе разграничения расходных обязательств и доходных источников между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, изменения формы предоставления социальных льгот, повышения роли и ответственности субъектов Российской Федерации в обеспечении развития социальной сферы и экономического потенциала регионов.

В 2005 году изменения бюджетного и налогового законодательства в части межбюджетных отношений, по оценке Счетной палаты, могут привести к **дополнительным, не учтенным Правительством Российской Федерации, выпадающим доходам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации** за счет налога на рекламу в размере **8,5 млрд. рублей** и налога на добычу полезных ископаемых по нефти и газовому конденсату в размере **6,3 млрд. рублей**.

Перераспределение расходных обязательств между уровнями бюджетной системы характеризуется рядом нерешенных проблем в части уточнения регистров граждан, которые имеют право на льготы в целом по Российской Федерации и в разрезе регионов, необходимости принятия соответствующего регионального законодательства, утверждения перечня объектов культуры и здравоохранения федерального уровня и решения вопросов передачи прав собственности на передаваемые объекты.

Сложившееся финансовое положение субъектов Российской Федерации может создать напряженность в обеспечении сбалансированности региональных бюджетов и в целом бюджетной системы Российской Федерации в условиях кардинальной реформы межбюджетных отношений.

Предложенный в законопроекте порядок формирования межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в 2005 году **не предусматривает исчерпывающих мер по созданию условий для снижения различий и повышения качества социально-экономического развития регионов, а также обеспечения сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации в условиях реализации реформы федеративных отношений.** Правительством Российской Федерации не утверждены и не представлены одновременно с законопроектом нормативные документы, регламентирующие порядок распределения средств финансовой помощи регионам.

Необходимо повысить эффективность федеральной финансовой помощи как инструмента регулирования межбюджетных отношений при формировании проекта федерального бюджета на 2005 год. В этих целях требуется разработать и утвердить прозрачные методики, содержащие порядок и критерии предоставления межбюджетных трансфертов, усилив их направленность на сокращение различий социально-экономического развития регионов, дальнейшее повышение их экономического потенциала и проведение эффективной социальной политики, исполнение делегируемых регионам федеральных мандатов и обеспечение сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации.

7.1.1. Формирование межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в проекте федерального бюджета на 2005 год осуществляется в условиях завершающего этапа реализации реформы межбюджетных отношений Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, изменения формы предоставления социальных льгот, повышения роли и ответственности субъектов Российской Федерации в обеспечении развития социальной сферы и экономического потенциала регионов.

Основной целью формирования расходов проекта федерального бюджета по разделу “Межбюджетные трансферты” является создание условий для сокращения различий социально-экономического развития регионов, дальнейшего повышения их экономического потенциала и проведения эффективной социальной политики, исполнения делегируемых регионам федеральных мандатов и обеспечение сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации в ходе реализации кардинальной реформы федеративных отношений.

7.1.2. Межбюджетные отношения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в проекте федерального бюджета на 2005 год сформированы в соответствии с федеральными законами от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, с учетом изменений, внесенных в Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации в части межбюджетных отношений, а также Федерального закона “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.

7.1.3. Принятые изменения налогового, бюджетного и таможенного законодательства в 2005 году, по оценке, представленной в материалах к законопроекту, приведут к снижению доходной базы консолидированного бюджета Российской Федерации на 210,3 млрд. рублей.

Выпадающие доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, по представленной Правительством Российской Федерации оценке, составят **124,8 млрд. рублей**, при этом дополнительные доходы региональных бюджетов составят **70,6 млрд. рублей**. В целом в 2005 году доходная база консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации уменьшится на **54,2 млрд. рублей**.

7.1.3.1. В 2005 году федеральная ставка налога на прибыль организаций повышается на 1,5 процентного пункта до 6,5% при соответствующем снижении ставки

налога, подлежащего зачислению в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, с 19% до 17,5%. По представленной оценке, суммарные потери консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в связи со снижением ставки налога на прибыль составят **46,4 млрд. рублей**. Однако выпадающие доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации могут быть ниже вследствие их компенсации за счет отмены предоставленных ранее региональных льгот по налогу на прибыль.

7.1.3.2. В 2005 году в рамках реализации положений Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года предусматривается дальнейшая централизация налога на добычу нефти и газового конденсата (далее - НДСП). В 2004 году средняя доля отчислений НДСП по нефти и газовому конденсату в федеральный бюджет составит 82,7%. В 2005 году бюджетным законодательством доля отчислений НДСП по нефти и газовому конденсату в федеральный бюджет устанавливается в размере 95%.

По оценке Правительства Российской Федерации, выпадающие доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по НДСП в результате изменения бюджетного законодательства составят **44,8 млрд. рублей**, в результате изменения налогового законодательства дополнительные доходы по указанному налогу составят **1,9 млрд. рублей**. Вместе с тем, по оценке Счетной палаты, выпадающие доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в результате изменения налогового и бюджетного законодательства в целом составят **49,1 млрд. рублей**.

7.1.3.3. В 2005 году планируются введение в действие главы Налогового кодекса Российской Федерации, регулирующей уплату **водного налога**, и отмена платы за пользование водными объектами. Совокупное снижение налоговых поступлений консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2005 году в связи с зачислением 100% водного налога в доходы федерального бюджета, включая переходящие платежи, и изменением налогового законодательства оценивается Правительством Российской Федерации в размере **11,9 млрд. рублей**.

7.1.3.4. В материалах к законопроекту не представлены расчеты выпадающих доходов региональных бюджетов в результате отмены **налога на рекламу**. Вместе с тем, по оценке Счетной палаты, выпадающие доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2005 году могут составить **8,5 млрд. рублей**. Одновременно в Налоговом кодексе Российской Федерации предусмотрено расширение с начала 2005 года перечня видов деятельности, в отношении которых может применяться система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход (далее - ЕНВД), с включением в него распространения и размещения наружной рекламы.

В этой связи система налогообложения в виде ЕНВД может рассматриваться как дополнительный источник обеспечения доходной базы консолидированных бюджетов для тех регионов, которые не ввели его на своих территориях или не расширили перечень видов деятельности, в отношении которых применяется указанный налог. По оценке Правительства Российской Федерации, представленной в материалах к законопроекту, дополнительные доходы субъектов Российской Федерации в результате введения новых видов деятельности, облагаемых налогом, могут составить **1,5 млрд. рублей**.

В 2005 году также предусматривается повышение показателей базовой доходности по видам предпринимательской деятельности, в отношении которых может применяться система налогообложения в виде ЕНВД, в среднем в 1,5 раза, что, по представленной оценке, может составить **14,9 млрд. рублей**.

7.1.3.5. С 2005 года предусмотрена передача на уровень консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации федеральной доли **единого сельскохозяйственного**

налога (далее - ЕСХН), что, по представленной оценке, может составить до **0,4 млрд. рублей** дополнительных доходов регионов.

В 2005 году, по представленной оценке, предусматриваются дополнительные доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации от поступлений государственной пошлины в сумме 15,3 млрд. рублей, однако глава “Государственная пошлина” Налогового кодекса Российской Федерации еще не принята.

В связи с изменением в 2004 году порядка исчисления налоговой базы **налога на имущество** организаций законодательно была повышена предельная ставка налога - до 2,2%. Однако часть субъектов Российской Федерации предоставляет льготы по указанному налогу, отмена которых может служить одним из источников мобилизации дополнительных налоговых доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации.

7.1.3.6. В целом, по оценке Счетной палаты, изменения бюджетного и налогового законодательства в части межбюджетных отношений **могут привести к потерям консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в объеме 69,0 млрд. рублей против 54,2 млрд. рублей, представленных в материалах к законопроекту.**

7.1.4. При формировании проекта федерального бюджета на 2005 год учтено **перераспределение расходных обязательств между уровнями бюджетной системы Российской Федерации** в соответствии с Федеральным законом “Об общих принципах организации представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и изменениями в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части межбюджетных отношений:

- **увеличение расходных обязательств субъектов Российской Федерации** в результате **передачи на региональный уровень** расходных обязательств по предоставлению профессионально-технического образования, дошкольного и общего образования; по обеспечению пожарной безопасности; а также в связи с отменой установленных федеральным законодательством части федеральных мандатов (льгот для ветеранов труда, тружеников тыла, граждан, пострадавших во время репрессий, обязательств по финансированию детских пособий) и передачей полномочий по установлению соответствующих льгот и пособий субъектам Российской Федерации;

- **уменьшение расходных обязательств субъектов Российской Федерации** в результате **передачи на федеральный уровень** обязательств по финансированию лесоохранных и лесовосстановительных, водоохранных мероприятий, ремонту и содержанию гидротехнических сооружений, обеспечению мероприятий по воспроизводству минерально-сырьевой базы, выплате субсидий сельхозтоваропроизводителям; по финансированию высшего образования, переподготовке кадров и повышению квалификации, санитарно-эпидемиологическому надзору, регистрации актов гражданского состояния; полномочий по проведению призывной кампании; а также по финансированию льгот (пособий) для инвалидов, ветеранов (кроме ветеранов труда и тружеников тыла) и Героев СССР и России.

7.1.4.1. Формирование проекта федерального бюджета и консолидированных бюджетов Российской Федерации на 2005 год в части перераспределения расходных обязательств между уровнями бюджетной системы характеризуется рядом нерешенных проблем.

При передаче расходных бюджетных обязательств в части предоставления денежной компенсации льготникам и финансирования иных льгот требуют уточнения регистры граждан, которые имеют право на льготы в целом по Российской Федерации и в разрезе регионов.

Необходимо до 1 декабря 2004 года принять законы субъектов Российской Федерации о реформировании системы льгот в отношении ветеранов труда, тружеников тыла и

пострадавших от политических репрессий, а также пособий семьям, имеющим детей. При этом уровень компенсаций и льгот указанным категориям населения в соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ не может быть снижен, что обуславливает необходимость выделения соответствующих объемов средств в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации.

В условиях передачи в 2005 году расходных обязательств в социальной сфере между уровнями бюджетной системы отсутствует достоверная база для расчета бюджетных расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с тем, что не определены окончательные перечни объектов культуры и здравоохранения, финансирование которых будет осуществляться из региональных бюджетов, а также не установлен порядок передачи прав собственности на указанные объекты.

7.1.4.2. Изменения налогового законодательства в части ЕСН обуславливают возможность снижения расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2005 году в части начисления на фонд заработной платы работников бюджетной сферы территориальных органов власти.

7.1.5. В прогнозе консолидированного бюджета Российской Федерации на 2005 год предусматривается равенство доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации с учетом финансовой помощи из федерального бюджета и прогнозируемых расходов при профиците федерального бюджета в объеме **278,1 млрд. рублей**.

При этом просроченная кредиторская задолженность субъектов Российской Федерации составила в июне 2004 года 122,5 млрд. рублей, в том числе на оплату труда с начислениями - 32,4 млрд. рублей и трансферты населению - 12,2 млрд. рублей. За последние годы увеличились долговые обязательства регионов с 217,7 млрд. рублей на 1 января 2003 года до 278,7 млрд. рублей на 1 января 2004 года. По состоянию на 1 июля 2004 года согласно данным Федеральной службы государственной статистики об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, исполнены с дефицитом в сумме 13,6 млрд. рублей бюджеты 28 субъектов Российской Федерации.

Сложившееся финансовое положение субъектов Российской Федерации может создать напряженность в обеспечении сбалансированности региональных бюджетов и в целом бюджетной системы Российской Федерации в условиях кардинальной реформы межбюджетных отношений в 2005 году.

7.1.6. Важную роль в обеспечении сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях реформы межбюджетных отношений в 2005 году играют межбюджетные трансферты из федерального бюджета.

Расходы проекта федерального бюджета на 2005 год по разделу **“Межбюджетные трансферты”** предусматриваются в объеме **938,9 млрд. рублей**, или 30,8% всех расходов бюджета. При этом расходы на **межбюджетные трансферты, направляемые в 2005 году консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации**, предусматриваются в объеме **424,7 млрд. рублей**, что на **12,2%** выше утвержденного уровня 2004 года в номинальном выражении и на **2,7%** - в реальном выражении.

7.1.7. В законопроекте предусмотрено оказание финансовой помощи субъектам Российской Федерации из федеральных фондов, предусмотренных Программой развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года: Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (**189875,7 млн. рублей**), Федерального фонда компенсаций (**33108,6 млн. рублей**), Федерального фонда регионального развития (**64608,2 млн. рублей**), Федерального фонда реформирования региональных и муниципальных финансов (**600,0 млн. рублей**) и Федерального фонда софинансирования социальных расходов (**7997,7 млн. рублей**).

7.1.7.1. В 2005 году расходы федерального бюджета по подразделу “**Финансовая помощь бюджетам других уровней**” предусматриваются в сумме **269977,3 млн. рублей**, что меньше на 1,4% утвержденного показателя 2004 года (273776,1 млн. рублей).

7.1.7.1.1. Основным направлением оказания финансовой помощи бюджетам других уровней в 2005 году остаются средства **Федерального фонда финансовой поддержки регионов (далее - ФФПР)**, предусмотренные в объеме **189875,7 млн. рублей**, что на 8% выше утвержденного объема в 2004 году. Указанные средства в полном объеме предусматриваются на дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности без выделения из общего объема финансовой помощи средств на обеспечение завоза продукции в районы Крайнего Севера, приравненные к ним местности, а также на компенсацию тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области.

Анализ проекта Методики распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на 2005 год показывает, что предусмотренное в 2005 году изменение расчетов распределения средств финансовой помощи в целом направлено на повышение эффективности выравнивания бюджетной обеспеченности путем стимулирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации к развитию собственной налоговой базы. Вместе с тем остается проблема недостаточной прозрачности и неоправданной сложности расчетов, а также необходимости включения в методику показателей и индикаторов, позволяющих измерить степень сокращения различий в бюджетной обеспеченности регионов.

7.1.7.1.2. Важной мерой, позволяющей обеспечить проведение скоординированной социальной политики в условиях ограниченности средств региональных бюджетов, является предусмотренная в проекте федерального бюджета на 2005 год финансовая поддержка регионов из **Фонда софинансирования социальных расходов** в объеме **7997,7 млн. рублей**, что в 2,4 раза выше уровня 2004 года.

В составе Фонда софинансирования социальных расходов предусмотрены субсидии на предоставление мер социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, в сумме **1697,7 млн. рублей** и субсидии на частичное возмещение расходов бюджетов по предоставлению гражданам субсидий по оплате жилья и коммунальных услуг в сумме **6300,0 млн. рублей**. Остается актуальной проблема **имеющейся в субъектах Российской Федерации просроченной кредиторской задолженности** по предоставлению населению субсидий по оплате жилья и коммунальных услуг, которая на 1 января 2004 года составила **3994,9 млн. рублей**.

7.1.7.1.3. В качестве дополнительного резерва финансовой помощи регионам в проекте федерального бюджета на 2005 год определены **дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации** в сумме **30000 млн. рублей** при 20159,3 млн. рублей, предусмотренных на эти цели в 2004 году. **В законопроекте не содержится указаний на порядок выделения дотаций в течение года и критерии их распределения в разрезе регионов.**

В 2005 году в отличие от предыдущих лет законопроектом предусматривается предоставление субъектам Российской Федерации бюджетных кредитов на срок, не выходящий за пределы 2005 года, на покрытие временных кассовых разрывов и расходов, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий.

7.1.7.1.4. Законопроектом по подразделу “Финансовая помощь бюджетам других уровней” предусмотрены **расходы на международное сотрудничество** в сумме **4304,2 млн. рублей**. Указанные средства предусматривается направить в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации на реализацию проектов, финансируемых с участием международных финансовых организаций и правительств иностранных государств.

В составе подраздела “Финансовая помощь бюджетам других уровней” предусмотрены расходы на финансирование **3 федеральных целевых программ и 3 подпрограмм в сумме 11282,1 млн. рублей**, в том числе на реализацию мероприятий федеральных целевых программ “Социально-экономическое развитие Татарстана до 2006 года” в сумме **6484,2 млн. рублей** и “Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан до 2006 года” - **4755,1 млн. рублей**.

В связи с централизацией в 2005 году средств водного налога впервые в федеральном бюджете предусмотрены средства, направляемые субъектам Российской Федерации на капитальный ремонт гидротехнических сооружений в сумме **670,0 млн. рублей**. Законопроектом также предусмотрено предоставление субсидий в 2005 году на финансирование мероприятий по реструктуризации угольной промышленности в части реализации программ местного развития и обеспечения занятости для шахтерских городов и поселков в сумме **2036,6 млн. рублей**.

7.1.7.1.5. В законопроекте вместо Фонда реформирования региональных финансов предусмотрен **Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов** в объеме **600,0 млн. рублей**, что в 2 раза ниже уровня 2004 года. При этом образование в составе межбюджетных трансфертов федерального бюджета Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов **не предусмотрено действующим Бюджетным кодексом Российской Федерации**.

7.1.7.1.6. Законопроектом предусмотрено сохранение на уровне 2004 года (с учетом уровня инфляции) дотаций на возмещение убытков от содержания объектов жилищно-коммунального хозяйства и социально-культурной сферы, переданных в ведение органов местного самоуправления в сумме **5400,0 млн. рублей**. В то же время **в расчете указанных дотаций** остается нерешенной проблема **учета роста тарифов, степени износа объектов жилищно-коммунального хозяйства, а также ежегодного количества объектов, передаваемых органам местного самоуправления**.

7.1.7.2. Подраздел 02 “Фонд компенсаций” предусмотрен в законопроекте в объеме **33108,6 млн. рублей**, что составит 62,3% от утвержденного объема фонда в 2004 году. Особенностью законопроекта является то, что Федеральный фонд компенсаций включает средства, необходимые для финансового обеспечения федеральных расходных обязательств, делегируемых для исполнения на уровень субъектов Российской Федерации.

В материалах к законопроекту не представлена методика распределения субвенций из Фонда компенсаций.

В составе Фонда компенсаций предусмотрены субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию полномочий по финансированию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по оплате жилищно-коммунальных услуг, предусмотренных Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ “О социальной защите инвалидов в Российской Федерации”, статьями 14, 15, 16, 18, 21 Федерального закона от 12 января 1995 года № 5-ФЗ “О ветеранах”, федеральными законами от 26 ноября 1998 года № 175-ФЗ “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении “Маяк” и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча” и от 10 января 2002 года № 2-ФЗ “О социальных гарантиях граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне” в сумме **26670,0 млн. рублей**, и бюджетам ЗАТО в сумме **472,8 млн. рублей**, что составляет 82% объема Фонда компенсаций.

При расчете субвенции по оплате жилья и коммунальных услуг **не принято во внимание наличие в субъектах Российской Федерации просроченной кредиторской задолженности на указанные цели**. Так, просроченная кредиторская задолженность по предоставлению льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг и других

льгот для инвалидов и граждан, подвергшихся радиационному воздействию Чернобыльской АЭС, на 1 января 2004 года, по данным Минфина России, составила **4719,0 млн. рублей**, что на 17,9% больше, чем объем просроченной кредиторской задолженности на 1 января 2003 года.

В законопроекте впервые в Фонде компенсаций предусмотрены субвенции на выполнение федеральных полномочий по государственной регистрации актов гражданского состояния в сумме **2500,0 млн. рублей**.

Субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию Закона Российской Федерации от 9 июня 1993 года № 5142-1 “О донорстве крови и ее компонентов” проектируются в сумме **3465,8 млн. рублей**, что в связи с переводом льгот в денежную форму в 3,1 раза больше показателя, предусмотренного на 2004 год на эти цели.

7.1.7.3. В законопроекте **Фонд регионального развития** (далее - ФРР) предусматривается в сумме **64608,2 млн. рублей**, что в 2,6 раза больше по сравнению с утвержденным объемом ФРР в 2004 году. Столь существенное увеличение объема ФРР в 2005 году объясняется тем, что в нем учтены все инвестиционные расходы, передаваемые из федерального бюджета субъектам Российской Федерации и учитываемые в 2004 году по разделу “Дорожное хозяйство” и другим разделам.

Целью образования и использования ФРР является снижение различий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, в том числе путем улучшения обеспеченности транспортной, инженерной и социальной инфраструктурой.

В ФРР на 2005 год предусматриваются расходы на финансирование 24 федеральных целевых программ в сумме **51531,3 млн. рублей** и непрограммных мероприятий в сумме **13076,9 млн. рублей**. Наибольшие объемы финансирования из ФРР предусматриваются на такие федеральные целевые программы общего характера, как “Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)” - **29000 млн. рублей**, “Жилище” на 2002-2010 годы - **4057,4 млн. рублей**, “Социальное развитие села до 2010 года” - **2137,9 млн. рублей**, “Энергоэффективная экономика” на 2002-2005 годы и на перспективу до 2010 года - **2182,1 млн. рублей**.

При этом предусматривается выделение существенного объема финансирования на поддержку конкретных территорий в рамках федеральных целевых программ, таких как “Социально-экономическое развитие Татарстана до 2006 года” - **3400 млн. рублей**; “Юг России” - **2041,0 млн. рублей**; “Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан до 2006 года” - **1475,8 млн. рублей**; “Программа развития Калининградской области на период до 2010 года” - **1048,8 млн. рублей**.

На финансирование федеральной целевой программы “Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 годы и до 2015 года)”, включающей более 45 дотационных регионов и предназначенной для обеспечения финансирования развития инфраструктуры этих регионов, проектируется 2104,0 млн. рублей, или 3,3% от объема ФРР. Это свидетельствует об отсутствии системного подхода к проблеме выравнивания социально-экономического положения регионов, решение которой являлось обоснованием необходимости создания ФРР в составе расходов федерального бюджета.

Счетная палата полагает целесообразным установить единый порядок формирования и использования средств Фонда регионального развития, отвечающий целям его создания.

7.1.8. Анализ законопроекта показал, что в нем не представлен ряд приложений по распределению межбюджетных трансфертов в разрезе регионов на сумму 333,1 млрд. рублей, или 90,6% общего объема средств финансовой помощи субъектам Российской Федерации. Отсутствие указанных приложений в составе представленного законопро-

екта, а также утвержденных Правительством Российской Федерации методик по данному вопросу не позволяет в полной мере оценить обоснованность проекта федерального бюджета на 2005 год в части финансовой помощи регионам и сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации.

В целом предложенный в законопроекте порядок формирования межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в 2005 году **не предусматривает исчерпывающих мер по созданию условий для снижения различий и повышения качества социально-экономического развития регионов, а также обеспечения сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации в условиях реализации реформы федеративных отношений.** Правительством Российской Федерации не утверждены и не представлены одновременно с законопроектом нормативные документы, регламентирующие порядок распределения средств финансовой помощи регионам.

Необходимо повысить эффективность федеральной финансовой помощи как инструмента регулирования межбюджетных отношений при формировании проекта федерального бюджета на 2005 год. В этих целях требуется разработать и утвердить прозрачные методики, содержащие порядок и критерии предоставления межбюджетных трансфертов, усилив их направленность на создание условий по сокращению различий социально-экономического развития регионов, дальнейшему повышению их экономического потенциала и проведению эффективной социальной политики, исполнению делегируемых регионам федеральных мандатов и обеспечению сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации.

7.2. Взаимоотношения федерального бюджета с бюджетами государственных внебюджетных фондов

Основные тезисы

Реализация взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами государственных внебюджетных фондов в 2005 году включает комплекс мер, определенных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации и направленных на **повышение уровня социальной защиты граждан, повышение уровня их реальных доходов, обеспечение доступности медицинского обслуживания.**

В 2005 году впервые предусмотрено выделение бюджетных средств Фонду социального страхования Российской Федерации на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по санаторно-курортному лечению, включая проезд к месту лечения и обратно, Федеральному фонду обязательного медицинского страхования Российской Федерации - на выплату субсидий на обязательное медицинское страхование неработающего населения (детей) и на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по обеспечению лекарственными средствами.

Требует дополнительного обоснования и подтверждения соответствующими расчетами выделение бюджетных средств в сумме 9569,5 млн. рублей Фонду социального страхования Российской Федерации на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по санаторно-курортному лечению, включая проезд к месту лечения и обратно. Отсутствуют нормативные правовые акты о возложении на Фонд социального страхования Российской Федерации функции по обеспечению мер социальной поддержки отдельных категорий граждан, имеющих право на льготы на санаторно-курортное лечение. Не утверждены также нормативные правовые акты, возлагающие на Федеральный фонд обязательного медицинского страхования функции по реализации мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по обеспечению лекарственными средствами.

Финансирование дефицита бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации на выплату базовой части трудовой пенсии в объеме **74670,0 млн. рублей** предусмотрено обеспечить за счет использования средств Стабилизационного фонда.

В проекте федерального бюджета на 2005 год **не предусмотрены дополнительные расходы на создание и функционирование организационных механизмов, информационных баз данных, а также проведение иных мероприятий в целях реализации определенных законодательством мер по монетизации льгот населения.**

В нарушение статьи 8 Федерального закона от 8 апреля 2002 года № 35-ФЗ “Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2000 год” до настоящего времени Правительством Российской Федерации не установлен порядок реструктуризации задолженности федерального бюджета перед Пенсионным фондом Российской Федерации.

7.2.1. Реализация взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами государственных внебюджетных фондов в 2005 году включает комплекс мер, определенных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации и направленных на повышение уровня социальной защиты граждан, увеличение уровня их реальных доходов, обеспечение доступности медицинского обслуживания.

Общая сумма финансирования расходов федерального бюджета на **“Трансферты внебюджетным фондам”** предусматривается в 2005 году в сумме 571,2 млрд. рублей, или 60,9% от объема расходов, предусмотренных по разделу “Межбюджетные трансферты”. Из общей суммы трансфертов внебюджетным фондам средства, передаваемые в 2005 году из федерального бюджета Фонду социального страхования Российской Федерации, составят 9723,1 млн. рублей (17,0%), средства, передаваемые Пенсионному фонду Российской Федерации, - 507668,2 млн. рублей (88,9%) и Федеральному фонду обязательного медицинского страхования - 53791,7 млн. рублей (9,4%).

7.2.1.1. В 2005 году впервые предусмотрено выделение бюджетных средств Фонду социального страхования Российской Федерации на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по санаторно-курортному лечению, включая проезд к месту лечения и обратно, в размере 9569,5 млн. рублей, на выплату пособий гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных испытаний, в сумме 153,6 млн. рублей; Федеральному фонду обязательного медицинского страхования на выплату субсидий на обязательное медицинское страхование неработающего населения (детей) в размере 3000,0 млн. рублей и на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по обеспечению лекарственными средствами в размере 50791, млн. рублей.

В законопроекте также предусмотрено перечисление средств Пенсионному фонду Российской Федерации на финансирование мер социальной поддержки и ежемесячные денежные выплаты Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации и полным кавалерам ордена Славы, Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы в сумме 760,9 млн. рублей, на базовую часть трудовой пенсии в размере 341170,0 млн. рублей, ежемесячные денежные выплаты ветеранам, инвалидам, гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных испытаний, в сумме 99160,8 млн. рублей и другие расходы.

Вместе с тем формирование расходов проекта федерального бюджета на 2005 год в части трансфертов внебюджетным фондам не основано на расчетах, обосновывающих указанную выше сумму затрат, а также принятых нормативных правовых актах о возложении на Фонд социального страхования Российской Федерации функции по

обеспечению мер социальной поддержки отдельных категорий граждан, имеющих право на льготы на санаторно-курортное лечение. Не утверждены также нормативные правовые акты, возлагающие на Федеральный фонд обязательного медицинского страхования функции по реализации мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по обеспечению лекарственными средствами.

В проекте федерального бюджета на 2005 год **не предусмотрены дополнительные расходы на создание и функционирование организационных механизмов, информационных баз данных, а также проведение иных мероприятий в целях реализации определенных законодательством мер по монетизации льгот населения.**

7.2.1.2. В связи со снижением ставки ЕСН с 1 января 2005 года и возможностью возникновения в 2005 году текущего дефицита бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации **при формировании проекта федерального бюджета на 2005 год учтена необходимость обеспечения безусловного выполнения обязательств государства по выплате пенсий.**

В законопроекте доходы в части поступления ЕСН, зачисляемого в федеральный бюджет, определены в сумме 266500 млн. рублей. При этом потребность Пенсионного фонда Российской Федерации на выплату базовой части трудовой пенсии в 2005 году определена в сумме 341170,0 млн. рублей.

В этой связи финансирование дефицита бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации на выплату базовой части трудовой пенсии в объеме **74670,0 млн. рублей** предусмотрено обеспечить за счет использования средств Стабилизационного фонда.

7.2.1.3. Согласно статье 72 законопроекта остатки средств федерального бюджета на 1 января 2005 года на счетах Федерального казначейства, образовавшиеся в результате превышения в 2004 году суммы поступлений в федеральный бюджет над объемом финансирования расходов федерального бюджета по ЕСН, направляемому в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации на выплату базовой части трудовой пенсии, направляются на финансирование указанных расходов в 2005 году.

В то же время в действующем законодательстве не определен порядок перечисления в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации остатка средств на 1 января очередного года, образовавшегося в результате указанного выше превышения.

Контрольными мероприятиями Счетной палаты в Минфине России и его структурных подразделениях в рамках проверки исполнения Федеральных законов “О федеральном бюджете на 2002 год”, “О федеральном бюджете на 2003 год” по доходам федерального бюджета в части ЕСН установлено, что в 2002 и 2003 годах разница между фактическим поступлением средств ЕСН в федеральный бюджет и перечисленными Пенсионному фонду Российской Федерации суммами указанного налога для выплаты базовой части трудовой пенсии на 1 января 2003 года и 1 января 2004 года составила, соответственно, 7,9 и 4,2 млрд. рублей.

По мнению Счетной палаты, в законопроект целесообразно включить положения, устанавливающие конкретные сроки перечисления данных остатков в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации в случае их образования.

7.2.1.4. В нарушение статьи 8 Федерального закона от 8 апреля 2002 года № 35-ФЗ “Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2000 год” до настоящего времени Правительством Российской Федерации не установлен порядок реструктуризации задолженности федерального бюджета перед Пенсионным фондом Российской Федерации.

Величина задолженности федерального бюджета перед Пенсионным фондом Российской Федерации по возмещению расходов на выплату пенсий и пособий, доставку и пере-

ссылку всех видов пенсий должна составить на начало 2005 года (по данным Пенсионного фонда Российской Федерации на 1 августа 2004 года) 16223,1 млн. рублей.

Законопроектом предусмотрено погашение задолженности перед Пенсионным фондом Российской Федерации за 2003 год по расходам на выплату пенсий и пособий, выплата которых осуществляется за счет средств федерального бюджета в соответствии с законодательством Российской Федерации, в сумме 2289,3 млн. рублей, а также погашение части задолженности, установленной статьями 6 и 7 Федерального закона “Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2000 год”, подлежащей реструктуризации и погашению начиная с 2003 года, в сумме 500,0 млн. рублей. В результате предусмотренных мер по сокращению задолженности федерального бюджета перед Пенсионным фондом Российской Федерации, указанная задолженность федерального бюджета на начало 2006 года составит, по предварительной оценке, 13433,9 млн. рублей.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным обратить внимание Правительства Российской Федерации на необходимость определения порядка реструктуризации задолженности федерального бюджета бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации. Это позволит усовершенствовать механизм планирования доходной и расходной частей бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации и расходной части федерального бюджета в будущем.

8. Источники финансирования дефицита федерального бюджета, государственный долг, государственные заимствования, расходы на обслуживание и погашение государственных долговых обязательств

Основные тезисы

В соответствии с одобренными Правительством Российской Федерации основными направлениями политики в сфере **государственного долга на среднесрочную перспективу** **долговая политика в 2005 году должна быть направлена на снижение совокупного государственного долга Российской Федерации и замещение государственных внешних заимствований внутренними в целях оптимизации расходов на его обслуживание.**

Величина совокупного государственного долга Российской Федерации на 1 января 2006 года исходя из прогнозируемого среднегодового курса долларов США проектируется на уровне **4202,8 млрд. рублей**, что соответствует его величине на начало 2005 года (4210,1 млрд. рублей). При этом доля государственного долга Российской Федерации в ВВП снижается до 22,2% на 1 января 2006 года по сравнению с 26,1% на 1 января 2005 года.

В 2005 году ожидается рост платежей по погашению и обслуживанию государственных внешних долговых обязательств, объем которых достигнет **17,7 млрд. долларов США, или 530,3 млрд. рублей**, по сравнению с утвержденным объемом платежей по внешнему долгу в 2004 году на уровне **16,1 млрд. долларов США, или 503,6 млрд. рублей**.

В законопроекте расчет платежей по государственному внешнему долгу в 2005 году осуществлен на основе среднегодового курса евро к доллару США - **1,36 доллара за евро**, что не соответствует среднегодовому курсу евро к доллару США, предусмотренному в прогнозе социально-экономического развития на 2005 год, - **1,18 доллара за евро**.

По расчетам Счетной палаты **представляется завышенным на 2,2 млрд. рублей** предусмотренный в материалах к законопроекту уровень расходов на обслуживание государственного внешнего долга в части еврооблигационных займов.

Требуют уточнения объемы проектируемых в 2005 году процентных платежей федерального бюджета по облигациям внутреннего валютного займа и облигациям государственного валютного займа.

При формировании **проекта Программы государственных внешних заимствований на 2005 год** недостаточно учтены подходы, связанные с необходимостью оценки экономической и бюджетной эффективности использования привлекаемых займов.

В целом долговая политика в 2005 году обеспечивает уменьшение зависимости федерального бюджета от внешних факторов по показателям долговой нагрузки на федеральный бюджет в 2005 году и характеризуется безопасным уровнем по большинству показателей и индикаторов.

Принципиальной особенностью проекта федерального бюджета на 2005 год является использование средств **Стабилизационного фонда**, объем которого на начало 2005 года прогнозируются на уровне **574414,6 млн. рублей**. В настоящее время отсутствует долгосрочная концепция управления и использования **Стабилизационного фонда** как инструмента бюджетной политики.

8.1. В соответствии с одобренными Правительством Российской Федерации основными направлениями политики в сфере государственного долга на среднесрочную перспективу долговая политика в 2005 году должна быть направлена на снижение совокупного государственного долга Российской Федерации и замещение государственных внешних заимствований внутренними в целях оптимизации расходов на его обслуживание.

В законопроекте величина совокупного государственного долга Российской Федерации на 1 января 2006 года исходя из прогнозируемого среднегодового курса доллара США проектируется на уровне **4202,8 млрд. рублей**, что соответствует его величине на начало 2005 года (4210,1 млрд. рублей). При этом доля государственного долга Российской Федерации в ВВП на 1 января 2006 года снижается до **22,2%** по сравнению с **26,1%** на 1 января 2005 года. В законопроекте не предусмотрено утверждение верхнего предела государственного долга Российской Федерации на 1 января 2006 года, что не соответствует пункту 4 статьи 181 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

8.2. Предельный объем государственного внутреннего долга Российской Федерации по состоянию на 1 января 2006 года установлен в законопроекте в размере **995,8 млрд. рублей** (5,3% ВВП), что на 18,1% выше его ожидаемого уровня на 1 января 2005 года (843,2 млрд. рублей, или 5,2% к ВВП). Доля рыночных инструментов в объеме государственного внутреннего долга Российской Федерации на 1 января 2006 года должна составить 95,8%, или на 0,7% больше, чем в ожидаемом объеме государственного внутреннего долга Российской Федерации на 1 января 2005 года.

8.3. Предельный объем государственного внешнего долга по состоянию на 1 января 2006 года предусматривается в законопроекте в размере **106,9 млрд. долларов США, или 77,9 млрд. евро** (17,1% к ВВП), что составит 92,4% ожидаемого объема государственного внешнего долга Российской Федерации на 1 января 2005 года (115,7 млрд. долларов США, или 20,9% к ВВП). В структуре государственного внешнего долга по-прежнему будут преобладать нерыночные долговые обязательства, что обусловлено спецификой формирования внешнего долга России. Более 46% внешних обязательств будет приходиться на соглашения по долгу со странами - членами Парижского клуба и другими странами - официальными кредиторами. В 2005 году предполагается урегулировать остаток коммерческой задолженности в объеме 0,3 млрд. долларов США, обменяв ее на рыночные инструменты на условиях, сопоставимых с условиями урегули-

рования задолженности бывшего СССР перед иностранными коммерческими банками и финансовыми институтами, объединенными в Лондонский клуб.

Тем не менее, это не снижает актуальности проблемы дальнейшей оптимизации структуры государственного внешнего долга путем обмена нерыночных видов долговых обязательств на государственные ценные бумаги, что позволит осуществлять эффективное управление государственным внешним долгом в условиях сложившейся высокой стоимости обслуживания государственного внешнего долга и наличия пиков платежей.

В сложившейся практике в состав долговых обязательств Российской Федерации в иностранной валюте входят неурегулированные долговые обязательства Российской Федерации, что создает определенные проблемы в управлении, оценке состояния долга, его учете, определении обоснованности расходов на его обслуживание. В этой связи представляется целесообразным предложить Правительству Российской Федерации ввести обособленный учет неурегулированных долговых обязательств, исключив их из общей суммы государственного внешнего долга, а также представлять в Государственную Думу отчет о состоянии неурегулированной части государственного долга Российской Федерации в составе ежегодного отчета об исполнении федерального бюджета.

8.4. В законопроекте предусматривается рост платежей по погашению и обслуживанию государственных внешних долговых обязательств, объем которых достигнет 17,7 млрд. долларов США, или 530,3 млрд. рублей, по сравнению с утвержденным объемом платежей по внешнему долгу в 2004 году на уровне 16,1 млрд. долларов США, или 503,6 млрд. рублей. При этом расходы федерального бюджета на погашение государственного внешнего долга в 2005 году предусматриваются на уровне 344,4 млрд. рублей, что существенно выше объема погашения по внешнему долгу в 2004 году (280,4 млрд. рублей).

Расчет платежей по государственному внешнему долгу в 2005 году **учитывает прогнозируемые валютные и процентные риски.** Вместе с тем используемый при расчетах платежей по государственному внешнему долгу среднегодовой курс евро к доллару США составляет 1,36, что не соответствует среднегодовому курсу евро к доллару США, предусмотренному в прогнозе социально-экономического развития на 2005 год на уровне 1,18 доллара США за евро.

Расходы федерального бюджета на погашение и обслуживание государственного внутреннего долга планируются в объеме **190,2 млрд. рублей**, что составляет **26,4%** всех платежей федерального бюджета по государственному долгу в 2005 году.

8.5. Процентные расходы проекта федерального бюджета на 2005 год составляют 35,3% общей суммы платежей по государственному долгу и определены в сумме **254,2 млрд. рублей**, что составляет 88,4% законодательно утвержденного на 2004 год уровня процентных платежей. Доля процентных платежей по государственному долгу в расходах федерального бюджета (без учета ЕСН) снижается с 12,9% к утвержденным расходам (11,9% к ожидаемой их оценке) в 2004 году до 9,1% в 2005 году.

8.5.1. Расходы федерального бюджета на обслуживание государственного внутреннего долга в 2005 году проектируются в объеме 68,2 млрд. рублей, что на 3,8 млрд. рублей выше соответствующих расходов, законодательно утвержденных в 2004 году (64,4 млрд. рублей). Расходы на обслуживание государственного внутреннего долга в 2005 году составят 26,8% процентных расходов федерального бюджета. Увеличение в 2005 году расходов на обслуживание государственного внутреннего долга обусловлено предусмотренным расширением объемов государственных внутренних заимствований в целях рефинансирования не только внутреннего, но и внешнего государственного долга.

Расчеты Счетной палаты подтверждают проектируемые расходы на обслуживание государственного внутреннего долга, оформленного в государственные ценные бумаги.

8.5.2. В законопроекте **расходы федерального бюджета на обслуживание государственного внешнего долга в 2005 году** предусмотрены в объеме **185914,2 млн. рублей (6,2 млрд. долларов США)**, или 73,2% общего объема процентных платежей, что на 0,9 млрд. долларов США ниже, чем в 2004 году.

Основные объемы процентных платежей федерального бюджета в 2005 году предусматриваются на платежи по государственным ценным бумагам Российской Федерации - 89342,6 млн. рублей (**2978,1 млн. долларов США**) и на процентные платежи по кредитам, полученным Российской Федерацией от правительств иностранных государств, - 82104,9 млн. рублей (**2736,8 млн. долларов США**).

Представляется завышенным на 2,2 млрд. рублей предусмотренный в материалах к законопроекту уровень расходов на обслуживание еврооблигационных займов. По расчетам Счетной палаты, расходы федерального бюджета на обслуживание еврооблигаций в 2005 году могут составить не более **80,6 млрд. рублей**, в том числе по облигациям, выпущенным до 2004 года, - 74,5 млрд. рублей. Законопроектом на эти цели предусмотрено **82,8 млрд. рублей**.

Исходя из прилагаемого к законопроекту перечня международных договоров Российской Федерации, недостаточно обоснованы расходы на обслуживание кредитов Международного валютного фонда (далее - МВФ), предусмотренные в объеме 109,3 млн. долларов США, или 69,2 млн. СДР. Указанная сумма на 11,3 млн. СДР превышает объем получения средств по обслуживанию кредитов, прогнозируемый МВФ на 2005 год. При этом МВФ планирует ставку процентов по обслуживанию на уровне 2,5% против 3,13%, принятых в расчетах проекта федерального бюджета на 2005 год.

Требуют уточнения объемы проектируемых в 2005 году процентных платежей федерального бюджета по облигациям внутреннего валютного займа и облигациям государственного валютного займа. Предусмотренные в законопроекте процентные расходы включают перечисления купонных выплат по ценным бумагам, находящимся на счетах Минфина России. По оценке Счетной палаты, расходы на обслуживание указанных ценных бумаг за вычетом облигаций, находящихся в портфеле Минфина России, составят **194,5 млн. долларов США (5835 млн. рублей)**, что на **24,7 млн. долларов США**, или на **741 млн. рублей**, меньше сумм, предусмотренных проектом федерального бюджета на 2005 год.

8.6. В законопроекте не предусмотрено утверждение источников финансирования дефицита федерального бюджета по основным видам привлеченных средств, что не соответствует пункту 1 статьи 93 Бюджетного кодекса Российской Федерации. В расчетах к законопроекту источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета с учетом изменения остатков на счетах по учету средств федерального бюджета проектируются в объеме **32501,7 млн. рублей**, источники внешнего финансирования дефицита федерального бюджета - в объеме минус **310613,5 млн. рублей**.

Основной целью формирования источников финансирования дефицита федерального бюджета на 2005 год является безусловное исполнение долговых обязательств Российской Федерации по погашению государственного внешнего долга в объеме **344433,2 млн. рублей** и погашению государственного внутреннего долга - **122001,5 млн. рублей**.

Средства для погашения долговых обязательств в 2005 году предусмотрены за счет привлечения государственных внутренних заимствований в сумме **210861,1 млн. рублей**, поступлений от продажи имущества - **48740 млн. рублей**, доходов от операций с драгоценными камнями и драгоценными металлами - **5020 млн. рублей**, а также использования

средств Стабилизационного фонда - **167993,9 млн. рублей** и привлечения средств федерального бюджета на счетах, накопленных в 2004 году, в объеме **35 млрд. рублей**.

8.7. Расходы на погашение государственного внешнего долга в проекте федерального бюджета на 2005 год предусмотрены в объеме **344433,2 млн. рублей (11,48 млрд. долларов США)**, что на 64 млрд. рублей больше суммы погашения основного долга, утвержденной в 2004 году. Основную сумму платежей предусматривается направить на погашение основного долга по кредитам от правительств иностранных государств (129,8 млрд. рублей, или 4,3 млрд. долларов США), по кредитам международных финансовых организаций (65,3 млрд. рублей, или 2,2 млрд. долларов США), на погашение двух выпусков еврооблигационных займов (111,4 млрд. рублей, или 3,7 млрд. долларов США) и кредита, предоставленного Внешэкономбанком за счет средств Банка России (36,5 млрд. рублей или 1,2 млрд. долларов США).

В соответствии со статьей 89 законопроекта в 2005 году предполагается урегулировать остаток коммерческой задолженности в объеме 0,3 млрд. долларов США, обменяв на рыночные инструменты на условиях, сопоставимых с условиями урегулирования задолженности бывшего СССР перед иностранными коммерческими банками и финансовыми институтами, объединенными в Лондонский клуб. **Указанное погашение государственного внешнего долга не отражено в источниках внешнего финансирования дефицита федерального бюджета в 2005 году.**

8.8. В соответствии с проектом Программы государственных внешних заимствований Российской Федерации в 2005 году предусматриваются отказ от привлечения новых финансовых займов и продолжение привлечения целевых иностранных заимствований в общей сумме **1127,3 млн. долларов США (33819,7 млн. рублей)**, что в 3 раза ниже общей суммы внешних заимствований, планируемых в 2004 году.

При этом в целях ускорения реализации проектов в 2005 году предусматривается существенное увеличение объемов использования кредитов от международных финансовых организаций (**952,42 млн. долларов США**) по сравнению с оценкой 2004 года (346 млн. долларов США).

Привлечение целевых иностранных заимствований от правительств иностранных государств, банков и фирм проектируется в 2005 году в сумме до 174,9 млн. долларов США, что на 91 млн. долларов США меньше уровня 2004 года.

В целом проект Программы государственных внешних заимствований Российской Федерации на 2005 год в части целевых иностранных заимствований соответствует основным направлениям политики в сфере государственного долга на 2003-2005 годы, а также учитывает ряд ранее высказанных замечаний и предложений Счетной палаты.

Вместе с тем анализ проекта Программы государственных внешних заимствований Российской Федерации на 2005 год показывает, что при ее формировании практически не изменились подходы, связанные с необходимостью оценки экономической и бюджетной эффективности использования привлекаемых займов. **Не принят новый порядок работы с проектами, финансируемыми с привлечением займов международных финансовых организаций.** До настоящего времени не подписано соглашение с МБРР по предоставлению займа “Повышение инвестиционной привлекательности г. Казани”, включенного в проект программы государственных внешних заимствований с суммой использования в 2005 году - 20,0 млн. долларов США. Целесообразно уменьшить объем указанных заимствований в 2005 году до 10 млн. долларов США.

В 2005 году предусмотрено использование средств займа по проекту “Завершение строительства комплекса защитных сооружений г. Санкт-Петербурга от наводнений” за счет займа ЕБРР, а также банков Нордик и ЕИБ и других инвесторов в сумме 161,4 млн. долларов США. При этом на июль 2004 года использование средств из общей суммы займа

418 млн. долларов США составило всего 5,9 млн. долларов США. В связи с неудовлетворительными темпами расходования средств полагаем целесообразным ограничить использование средств займа в 2005 году на уровне 100,0 млн. долларов США.

8.9. Привлечение средств за счет внутренних источников финансирования дефицита федерального бюджета в 2005 году составит 264,6 млрд. рублей. В соответствии с проектом Программы государственных внутренних заимствований Российской Федерации на 2005 год основную сумму средств в объеме **210,9 млрд. рублей** предусматривается привлечь за счет размещения государственных ценных бумаг. Поступления от продажи имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, проектируются в законопроекте на уровне **48740 млн. рублей** и государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней - **5 млрд. рублей.**

Согласно Программе приватизации федерального имущества на 2005 год предусматривается приватизация пакетов акций **510** акционерных обществ на общую сумму **42740 млн. рублей.** Около 40% прогнозируемых поступлений от приватизации в 2005 году предусматривается обеспечить за счет продажи находящихся в федеральной собственности пакетов акций ОАО “Магнитогорский металлургический комбинат” и ОАО “Новороссийский морской торговый порт”, **которая будет проводиться в 2004 году.**

Поступления от продажи земель в федеральный бюджет в 2005 году проектируются на уровне **6 млрд. рублей.** Вместе с тем по продажам земельных участков, находящихся в федеральной собственности и в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю, а также прав на заключение договоров их аренды, имеются резервы роста поступления доходов в федеральный бюджет на перспективу, в том числе связанные с ценой выкупа земельных участков и количеством продаваемых земельных участков после разграничения государственной собственности на землю. По результатам анализа указанных источников потенциал дохода в федеральный бюджет от продажи земли в 2005 году может быть **увеличен на 0,5 млрд. рублей.**

8.10. В целом долговая политика в 2005 году обеспечивает уменьшение зависимости федерального бюджета от внешних факторов по показателям долговой нагрузки на федеральный бюджет в 2005 году и характеризуется безопасным уровнем по большинству показателей и индикаторов. Доля совокупного государственного долга к ВВП снизится с **31,7%** на конец 2003 года до **22,2%** на конец 2005 года, доля государственного внешнего долга в общем объеме государственного долга снизится, соответственно, с **84%** до **77%**, доля государственного внешнего долга к объему экспортной выручки снизится с **78,8%** до **63%**, коэффициент обслуживания долга (отношение платежей по внешнему долгу к экспортной выручке) составит **9,4%**, **что соответствует международным критериям безопасности долговой нагрузки.**

Вместе с тем при проведении политики сокращения государственного внешнего долга в последние годы наблюдается тенденция существенного увеличения внешней задолженности коммерческих структур. Интенсивное привлечение средств банками и корпорациями привело к тому, что совокупный внешний долг страны на 1 апреля 2004 года, по данным Банка России, достиг 186,9 млрд. долларов США. Сохранение тенденции увеличения внешней задолженности коммерческих структур, несмотря на снижение государственного внешнего долга, может стать угрозой экономической безопасности государства. Россия в настоящее время находится в группе стран с резко выраженным доминированием долгового финансирования, что **требует разработки и реализации мер по решению проблемы замещения долгового финансирования прямыми инвестициями в целях не только снижения риска долгового кризиса в корпоративном секторе экономики, но и сохранения макроэкономической и финансовой стабильности в целом.**

8.11. Принципиальной особенностью проекта федерального бюджета на 2005 год является использование средств Стабилизационного фонда, объем которого на начало 2005 года прогнозируются на уровне 574414,6 млн. рублей.

В расчетах к законопроекту поступления в Стабилизационный фонд в течение 2005 года определены в объеме **387781,8 млн. рублей**. По оценке Счетной палаты, в связи с необходимостью уточнения цены на нефть в IV квартале 2004 года **представляется недостаточно обоснованной величина ставки вывозной таможенной пошлины на нефть**, используемой в расчете поступлений в Стабилизационный фонд в 2005 году. Уточнение ставки экспортной таможенной пошлины на нефть с 44,43 долларов США (используемой в расчетах) до 45,26 долларов США может **увеличить расчетные доходы федерального бюджета на 2005 год и отчисления в Стабилизационный фонд на 1,9 млрд. рублей**.

В законопроекте предусмотрено, что средства Стабилизационного фонда будут использоваться в объеме **74670 млн. рублей** на покрытие дефицита Пенсионного фонда Российской Федерации в 2005 году и в объеме **167993,9 млн. рублей** - на погашение государственного внешнего долга. В целом объем Стабилизационного фонда с учетом предусмотренных из него перечислений должен увеличиться в течение года на **145117,9 млн. рублей** и составить на конец 2005 года **719532,5 млн. рублей**.

Счетная палата отмечает, что в настоящее время отсутствует долгосрочная концепция управления средствами Стабилизационного фонда и их использования при накоплении сверх установленного предельного уровня в **500 млрд. рублей**. Так, по состоянию на 1 августа 2004 года размещение средств Стабилизационного фонда не осуществлялось. Не утверждены нормативные документы, регламентирующие управление средствами Стабилизационного фонда, в связи с чем возникает проблема инфляционного обесценивания накопленных ресурсов. Потери средств Стабилизационного фонда от инфляции за 7 месяцев 2004 года, по оценке Счетной палаты, составили около 9,1 млрд. рублей. Не решает эту проблему и возможность размещения средств фонда в ценные бумаги эмитентов с наивысшим уровнем надежности под 1-2% годовых. По оценке Счетной палаты, при размещении указанных средств в ценные бумаги Правительства США средства Стабилизационного фонда могли бы прирасти за 7 месяцев не более чем на 1 млрд. рублей.

Использование средств Стабилизационного фонда при формировании проекта федерального бюджета на 2005 год определяется необходимостью решения текущих проблем, что снижает стратегическую ценность и эффективность его применения.

По мнению Счетной палаты, **необходимо разработать и законодательно утвердить концепцию Стабилизационного фонда, в которой должны быть утверждены цели и порядок использования Стабилизационного фонда как инструмента бюджетной политики, направленной на повышение качества и динамики экономического развития страны.**

9. Выводы и предложения

9.1. Законопроект внесен Правительством Российской Федерации на рассмотрение Государственной Думы в срок, установленный статьей 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Перечень и содержание документов, представленных в составе материалов к законопроекту, в основном соответствуют указанной статье Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В представленном законопроекте учтены отдельные предложения, сформулированные в соответствующих заключениях, предписаниях, представлениях и информационных письмах Счетной палаты, направленные на совершенствование бюджетного законодательства и межбюджетных отношений, повышение качества бюджетного планирования, увеличение неналоговых доходов, в том числе за счет поступлений от повышения эффективности управления государственными активами, обоснованности расходов на финанси-

рование национальной обороны и правоохранительной деятельности, а также формирования программы государственных внешних заимствований.

9.2. Законопроект сформирован исходя из оптимистического прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2005 год, в соответствии с которым номинальный объем ВВП составит **18720 млрд. рублей** при темпах роста ВВП **106,3%**, индексе-дефляторе ВВП **109,2%** и индексе потребительских цен **107,5-108,5%**.

В целом прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2005 год, взятый за основу при расчете проекта федерального бюджета на 2005 год, продолжает **сохранять инерционный характер и не в полной мере отражает требования Послания Президента Российской Федерации и положения Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2008 года.**

Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2005 год не содержит принципиально новых подходов, обеспечивающих повышение количественных и качественных характеристик экономического развития страны, не предусматривает программно-целевых подходов к управлению экономикой.

Прогнозируемая динамика экономического развития на 2005 год и до 2007 года значительно осложняет выполнение поставленной Президентом Российской Федерации стратегической задачи по удвоению ВВП за десятилетний период и снижению инфляции до уровня 3% в год.

Повышение оценки темпов роста сельского хозяйства и розничного товарооборота в 2004 году при сохранении прогнозируемой динамики развития иных отраслей экономики может повлиять на повышение оценки темпа роста произведенного ВВП за 2004 год против **106,9%** по прогнозу социально-экономического развития на 2005 год. При этом **необходимо дополнительное уточнение расчета элементов использованного ВВП в 2004 году** в связи с недостаточно обоснованными оценками темпов роста и номинальных объемов экспорта и импорта.

В целом в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2005 год **при определении роста реального объема ВВП за 2005 год необходимо дополнительно рассмотреть факторы, связанные с излишне оптимистичной оценкой роста конкурентоспособности российской экономики и занижением оценки роста импорта, а также уточнить расчеты реального и номинального объема ВВП за 2004 год** на основе сбалансированных оценок, как со стороны производства, так и со стороны его использования.

Учитывая исчерпание потенциала экспортно-ориентированного роста и масштабы необходимого повышения конкурентоспособности отечественного производства, **необходимым условием обеспечения высоких и устойчивых темпов экономического развития в 2005 году и в перспективе становится проведение активной государственной политики, направленной на преодоление технологического отставания и рост конкурентоспособности отечественного производства, снижение инфраструктурных ограничений экономического роста, повышение уровня жизни населения и сохранение макроэкономической и финансовой стабильности.**

9.3. Основные параметры проекта федерального бюджета на 2005 год предусмотрены по доходам проекта федерального бюджета в сумме **3326,0 млрд. рублей**, или 17,8% к ВВП, по расходам проекта федерального бюджета - **3047,9 млрд. рублей**, или 16,3% к ВВП, и профициту проекта федерального бюджета - **278,1 млрд. рублей**, или 1,5% к ВВП.

Принципиальной особенностью проекта федерального бюджета на 2005 год является его формирование **на основе новой бюджетной классификации** в условиях проведения масштабных реформ бюджетной системы и государственного управления, радикальной перестройки системы межбюджетных отношений, изменения формы пре-

доставления социальных льгот, продолжения изменения налогового законодательства.

9.4. При формировании федерального бюджета на 2005 год приняты меры, направленные на реализацию ряда задач, поставленных в Бюджетном послании. Так, реализован ряд мер по расширению применения программно-целевого планирования бюджетных расходов, реформированию бюджетной классификации и бюджетного учета. Приняты федеральные законы о внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Налоговый кодекс Российской Федерации, касающиеся совершенствования межбюджетных отношений.

Вместе с тем при подготовке законопроекта не обеспечено в полной мере выполнение отдельных положений Бюджетного послания.

Не завершена работа по переходу к формированию федерального бюджета исходя из целей и планируемых результатов государственной политики, от управления бюджетными затратами к управлению бюджетными результатами. Цели и конечные результаты многих федеральных целевых программ не сформулированы в виде четких критериев и показателей социально-экономической эффективности, федеральные целевые программы не сосредоточены на реализации крупномасштабных инвестиционных, научно-технических и структурных проектов.

Не приняты изменения налогового законодательства, касающиеся налога на наследование и дарение, местного налога на недвижимость, земельного налога, налога на добавленную стоимость, совершенствования налогообложения добычи сырьевых ресурсов, налогового администрирования.

Законодательно не закреплены объемы государственных гарантий в сфере здравоохранения. Не разработаны законодательные акты, обеспечивающие приватизацию государственных организаций, порядок их преобразования в иные некоммерческие организации в целях оптимизации бюджетной сети.

9.5. Несмотря на принятые меры по пересмотру федерального законодательства, регламентирующего бюджетное финансирование определенных обязательств федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, и приведению его в соответствие с принятыми федеральными законами о принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в Российской Федерации, анализ законопроекта позволяет сделать вывод о том, что он сформирован не в полном соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и иными актами законодательства Российской Федерации.

Нормами 11 статей законопроекта предполагается увеличение поступлений и расходов федерального бюджета сверх сумм, установленных законопроектом, при этом не определены суммы данных поступлений и расходов, что нарушает принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов.

3 статьи законопроекта не соответствуют статье 35 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которой доходы бюджета и поступления из источников его финансирования не могут быть увязаны с определенными расходами бюджета.

Отсутствие законодательно установленных объемов дополнительных поступлений и расходов федерального бюджета в законопроекте в соответствии с текстовыми статьями свидетельствует о недостаточной прозрачности бюджета и бюджетных процедур и не позволит осуществить комплексный анализ исполнения данных поступлений и расходов федерального бюджета.

Счетная палата полагает необходимым установить в законопроекте объемы неучтенных поступлений и расходов федерального бюджета, а также обеспечить законодательное распределение дополнительных расходов федерального бюджета по ведомственной структуре

расходов бюджетов Российской Федерации и по разделам и подразделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации.

В законопроекте не зафиксированы макроэкономические показатели, которые в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации являются исходными для составления проекта федерального закона на 2005 год: объем ВВП, темп его роста и уровень инфляции.

Законопроект не содержит норм по утверждению соотношений между величиной прожиточного минимума и минимальным размером пенсии по старости, минимальными размерами стипендий, пособий и других обязательных социальных выплат.

Всего из 117 статей законопроекта 30 статей (26% от общего количества статей) частично или полностью не соответствуют Бюджетному кодексу Российской Федерации. При формировании проекта федерального бюджета нарушены требования 31 статьи Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Законопроект содержит порядка 23 статей, нормы которых полностью или частично применялись в соответствии с федеральными законами о федеральном бюджете на 2001, 2002, 2003, 2004 годы. Указанные статьи дополняют или изменяют нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации, содержат положения, которые не относятся к сфере ведения федерального закона о федеральном бюджете.

Законопроект приостанавливает нормы Таможенного кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”, не учитывая положений постановления Конституционного Суда Российской Федерации о том, что федеральный закон о федеральном бюджете не может изменять положения других федеральных законов, а также требования Бюджетного кодекса Российской Федерации, который позволяет отменять или приостанавливать действие законодательных актов на очередной финансовый год в связи с тем, что бюджетом не предусмотрены средства на их реализацию.

Законопроект не согласуется с положениями Федерального закона “О Счетной палате Российской Федерации”, в соответствии с которыми Счетная палата является постоянно действующим органом государственного финансового контроля и средства на ее содержание выделяются в федеральном бюджете отдельной строкой, поскольку предусматривает финансирование деятельности Счетной палаты по подразделу 0106 “Обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов надзора” раздела 0100 “Общегосударственные вопросы” функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации, в котором основную долю расходов (98,8%) составляют расходы, направляемые на финансирование деятельности восьми федеральных органов исполнительной власти.

По мнению Счетной палаты, при рассмотрении законопроекта в Государственной Думе целесообразно привести законопроект в соответствие с Бюджетным кодексом Российской Федерации и иными актами законодательства Российской Федерации.

9.6. Важным принципом формирования доходов проекта федерального бюджета на 2005 год является дальнейшее сокращение объема финансовых ресурсов, перераспределяемых через бюджетную систему.

Доля доходов проекта федерального бюджета в ВВП в 2005 году сокращается до 17,8% по сравнению с ожидаемым в 2004 году уровнем (20,4% ВВП), при этом объем доходов проекта федерального бюджета в 2005 году составит 121,3% от законодательно утвержденного уровня 2004 года и 101,1% от ожидаемого уровня.

Поддерживая меры, направленные на сокращение налогового бремени в целях стимулирования экономического роста, Счетная палата в то же время полагает, что **перераспределение доходов бюджетной системы Российской Федерации в пользу негосудар-**

ственного сектора экономики должно сопровождаться эффективными мерами государственной политики, стимулирующими направление доходов, остающихся в распоряжении налогоплательщиков из-за снижения налоговой нагрузки, не на расширение спроса на потребительский импорт и увеличение оттока капитала за рубеж, а на увеличение инвестиций, обеспечивающих повышение эффективности функционирования производственной и социальной инфраструктуры.

9.7. Счетная палата обращает внимание на имеющиеся резервы увеличения доходов федерального бюджета в 2005 году за счет:

- **налога на прибыль организаций**, зачисляемого в федеральный бюджет, на **0,46 млрд. рублей** вследствие увеличения налогооблагаемой прибыли в результате введения порядка взимания НДС по принципу “страна назначения” при экспорте нефти и природного газа на территории государств - участников СНГ;

- **сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов на 1,1 млрд. рублей** с учетом 100% собираемости налога и прогнозного объема общедопустимых уловов на 2005 год;

- **вывозных таможенных пошлин на нефть и на нефтепродукты на 7,0 млрд. рублей** в результате уточнения средней ставки вывозной таможенной пошлины на нефть;

- **дивидендов по акциям и доходов от прочих форм участия в капитале**, находящихся в собственности Российской Федерации, на **13,5 млрд. рублей** в результате уточнения доли начисления дивидендов по итогам 2004 года и взыскания дивидендной задолженности;

- **доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, на 0,8 млрд. рублей** в результате взыскания задолженности по арендной плате;

- **доходов от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, федеральных государственных унитарных предприятий на 1,0 млрд. рублей** в результате взыскания задолженности по перечислению части прибыли ФГУП перед федеральным бюджетом;

- **аккумуляции в федеральном бюджете 1,0 млрд. рублей** в результате реализации процедур банкротства;

- **учета в полном объеме доходов от деятельности совместного предприятия “Вьетсовпетро” в составе доходов федерального бюджета - на 628,8 млн. рублей;**

- **доходов от проведения аукционов по продаже долей в общем объеме квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов**, вновь разрешаемых к использованию в промышленных целях, а также во вновь осваиваемых районах промысла в размере **91,6 млн. рублей**.

По мнению Счетной палаты, в целях установления системы платежей за пользование лесными ресурсами, способствующей их рациональному использованию, **представляется целесообразным проиндексировать минимальные ставки платы за древесину, отпускаемую на корню, с тем, чтобы их значение составило до 120 рублей за один кубический метр.** Указанная мера позволит **увеличить прогнозируемые на 2005 год доходы от платежей за пользование лесным фондом в части минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, до 13,8 млрд. рублей, или на 9,4 млрд. рублей.**

Потенциальными резервами увеличения доходов бюджета являются меры по совершенствованию налогового администрирования, в том числе за счет взыскания существующей налоговой задолженности, таможенного администрирования в части взыскания задолженности по таможенным платежам.

В законопроекте отсутствует показатель **возмещения налога на добавленную стоимость**, уплаченного поставщикам товаров (работ, услуг), используемых при осуществлении операций, облагаемых по налоговой ставке 0 процентов. Одновременно он исключен из

проекта федерального закона “О внесении изменений в Федеральный закон “О бюджетной классификации Российской Федерации”. Указанные новации приведут к **ослаблению контроля за возмещением сумм налога.**

В условиях опережающего роста объемов возмещения НДС по экспорту и внутренним операциям по сравнению с динамикой экспорта и сумм начисленного налога по внутренним операциям представляется целесообразным **вернуться к рассмотрению вопроса о введении НДС-счетов** и найти конструктивное решение, учитывающее интересы налогоплательщиков и государства.

Представляется целесообразным в целях **изъятия в бюджет дифференцированной природной ренты ввести налог на дополнительный доход**, который был бы жестко связан с экономическими показателями деятельности по добыче углеводородов на каждом из лицензионных участков при одновременном снижении ставки НДС.

Необходимо также усилить контроль за уплатой акциза на табачные изделия, принять меры по недопущению занижения налоговой базы, контролировать правильность применения отпускной цены при реализации табачных изделий.

9.8. Важной задачей бюджетной политики в области расходов, поставленной в Бюджетном послании Президента Российской Федерации на 2005 год, является повышение эффективности управления бюджетными ресурсами, обеспечение их целевой направленности в соответствии с установленными на 2005 год приоритетами социально-экономической политики.

В законопроекте предусмотрено снижение доли общих расходов проекта федерального бюджета на 2005 год к ВВП до **16,3%** по сравнению с утвержденным уровнем 2004 года (17,4%). В значительной степени это обусловлено **существенным сокращением процентных расходов проекта федерального бюджета**, которые проектируются на 2005 год в объеме **254,2 млрд. рублей**, что ниже по сравнению с законодательно утвержденным уровнем 2004 года на **33,4 млрд. рублей**, или на 11,6 процентного пункта.

В условиях перехода к новой модели управления экономикой на основе программно-целевых методов бюджетного планирования уровень непроцентных расходов в целом должен определяться в зависимости от поставленных целей, задач и методов их достижения, а также мер по оптимизации расходов на их реализацию.

Непроцентные расходы проекта федерального бюджета на 2005 год (без учета ЕСН) предусматриваются в сумме **2527,3 млрд. рублей**, что выше утвержденного уровня 2004 года на **30,7%** и ожидаемого - на **27,6%**. Доля непроцентных расходов (без учета ЕСН) в ВВП повышается до 13,5% по сравнению с утвержденным уровнем в 2004 году 12,6% и ожидаемым - 12,3%.

Важными условиями, определяющими динамику и структуру непроцентных расходов в 2005 году, являются **разграничение расходных полномочий** между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, **изменение формы предоставления социальных льгот** путем перевода натуральных льгот в денежную форму и перечисление средств федерального бюджета на **финансирование дефицита Пенсионного фонда Российской Федерации.**

Анализ динамики и структуры непроцентных расходов (без учета ЕСН) в разрезе разделов функциональной классификации расходов показывает, что в законопроекте предусматривается **существенное увеличение расходов федерального бюджета на национальную оборону** - на **27,9%** (17,1% в реальном выражении), их доля в ВВП повышается с 2,7% в 2004 году до 2,83% в 2005 году, а также по разделу **национальная безопасность и правоохранительная деятельность** - на **26%** (на 15,4%) при увеличении их доли в ВВП с 2,07% в 2004 году до 2,13% в 2005 году.

Расходы на культуру, кинематографию, средства массовой информации предусматриваются в 2005 году с ростом на **17,3%** (7,5% в реальном выражении), их доля

в ВВП сохраняется на уровне 0,21%. **Небольшое увеличение финансирования** в 2005 году проектируется по **межбюджетным трансфертам субъектам Российской Федерации** - на 12,2% (2,7% в реальном выражении) при снижении их доли в ВВП с 2,47% в 2004 году до 2,27% в 2005 году, а также по **расходам на национальную экономику** - на 9,6% (на 0,3% в реальном выражении) при снижении их доли в ВВП, соответственно, с 1,4% до 1,25%.

В законопроекте **существенно сокращаются** расходы на **жилищно-коммунальное хозяйство** - на 24,4% (30,8%), при сокращении их доли в ВВП, соответственно, с 0,06% до 0,04%. **Расходы федерального бюджета на образование снижаются** в 2005 году на **1,3%** (9,6%) при сокращении их доли в ВВП с 1,02% в 2004 году до 0,83%. **Расходы на охрану окружающей среды уменьшаются** в 2005 году на 8,4% (16,1%), их доля в ВВП снижается с 0,03% до 0,02%. Расходы федерального бюджета на **социальную политику** в 2005 году предусматриваются с номинальным ростом на 6,4%, однако в реальном выражении сокращаются на 2,6%, их доля в ВВП снижается, соответственно, с 1,06% до 0,92%. Расходы федерального бюджета на **сельское хозяйство** по сравнению с утвержденным уровнем 2004 года **снижаются на 12,5%** в номинальном выражении и на 18,1% в реальном выражении, при сокращении их доли в ВВП с 0,19% в 2004 году до 0,13% в 2005 году.

Проектируемое в 2005 году снижение объемов финансирования федерального бюджета в связи с передачей расходных обязательств между уровнями бюджетной системы **не обеспечено принятием соответствующих постановлений Правительства Российской Федерации** по определению перечня объектов здравоохранения и культуры, финансирование которых остается за федеральным бюджетом.

Не определен порядок передачи собственности на указанные объекты, **не определены меры по поддержанию функционирования** передаваемых объектов социальной сферы на переходный период до решения вопроса об источниках их финансирования в 2005 году, **не разработаны меры по обеспечению продолжения обучения учащихся и студентов** в образовательных учреждениях в случае отсутствия необходимого финансирования при передаче их на иной уровень бюджетной системы.

9.9. Расходы федерального бюджета на **государственные капитальные вложения** предусмотрены законопроектом в объеме **183,9 млрд. рублей**, что, по расчетам Счетной палаты, в номинальном выражении выше уровня 2004 года на 33,4%, в реальном выражении - на 19,6% (в сопоставимых условиях 2005 года).

По сравнению с Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2004 год" в капитальные вложения по Федеральной адресной инвестиционной программе на 2005 год включены расходы капитального характера на дорожное хозяйство, национальную оборону, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства, сельскохозяйственное производство, ранее финансировавшиеся по соответствующим разделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации. Рост капитальных вложений в 2005 году по сравнению с 2004 годом в сопоставимых условиях и в реальном выражении связан в основном с увеличением капитальных вложений на дорожное хозяйство и по другим разделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации.

Расходы на Федеральную адресную инвестиционную программу в 2005 году составят **178155,8 млн. рублей** и по сравнению с 2004 годом, по расчетам Счетной палаты, будут увеличены в номинальном выражении на 32,5%, в реальном выражении - на 18,9% (в сопоставимых условиях).

В связи с новым порядком формирования расходов на государственные капитальные вложения в 2005 году доля непрограммной части в общей сумме расходов на Федеральную адресную инвестиционную программу увеличивается по сравнению с 2004 годом на 10,4 процентного пункта. Основными направлениями реформирования бюджетного

процесса предусмотрено расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования.

Законопроектом предусмотрено финансирование **54** федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов, включающих **84** подпрограммы (в 2004 году - **53** программы и **96** подпрограмм), в объеме 257,8 млрд. рублей, что, по расчетам Счетной палаты, на 26,4% выше уровня 2004 года (в реальном выражении и условиях 2005 года). В законопроект включено 7 федеральных целевых программ на общую сумму 11530,8 млн. рублей, не утвержденных постановлениями Правительства Российской Федерации.

Анализ утвержденных федеральных целевых программ показывает, что ряд из них **не направлен на осуществление стратегических инвестиционных, научно-технических и структурных проектов** межотраслевого характера, обеспечивающих расширение спроса на инновационную продукцию, решающих задачи по обеспечению конкурентных преимуществ российской экономики и дающих максимальный системный эффект по ускорению динамики и повышению качества экономического роста. При этом подавляющее большинство предусмотренных в проекте федерального бюджета федеральных целевых программ **не содержит количественно измеримых целей и индикаторов результативности, что затрудняет их использование как инструмента программно-целевого управления бюджетными расходами в соответствии с принципами бюджетного планирования, ориентированного на результат.**

9.10. Важным шагом для создания условий по **переходу к бюджетированию, ориентированному на результат, в среднесрочной перспективе** является проведенная Правительством Российской Федерации работа по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2005 год и до 2007 года, как базы для формирования бюджетных проектировок, расширения программно-целевых методов бюджетного планирования и усиления целевой направленности бюджетных программ.

Вместе с тем непосредственно в проекте федерального бюджета на 2005 год результаты указанной работы реализованы весьма незначительно. Анализ подготовленных субъектами бюджетного планирования докладов показал наличие существенных трудностей в ходе реализации среднесрочного программно-целевого бюджетного планирования. К их числу относятся проблемы встраивания стратегических целей деятельности субъектов бюджетного планирования в национальные цели и разграничения их между министерствами. В результате структура бюджетных расходов в разрезе целей и задач в докладах многих субъектов бюджетного планирования может быть охарактеризована как инерционная, не отражающая национальные приоритеты и не определяющая связь проектируемых бюджетных расходов с целями государственной социально-экономической политики.

Не до конца решены проблемы распределения бюджетных средств по бюджетным программам, что связано с недостаточным законодательным, нормативным и методическим обеспечением программно-целевого бюджетного планирования, как в целом, так и на уровне конкретных программных мероприятий, составляющих их элементов и механизмов реализации.

По мнению Счетной палаты, дальнейшая реализация реформы бюджетного процесса в Российской Федерации и расширение программно-целевых методов бюджетного планирования требуют принципиального изменения действующего законодательства, в том числе Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также разработки развернутой нормативной и методической базы, регламентирующей механизмы и этапы внедрения в практику бюджетного планирования методов бюджетирования, ориентированного на результат.

Для этого необходимо определить систему целей и показателей результатов деятельности субъектов бюджетного планирования, показателей результативности бюджетных

расходов на выполнение соответствующих государственных функций, разработать методы их распределения по программно-целевому принципу. Необходимо завершить оптимизацию бюджетной сети на основе результатов проведения административной реформы, а также обеспечить полную инвентаризацию действующих расходных обязательств.

9.11. Особенностью проекта федерального бюджета на 2005 год по разделу “Межбюджетные трансферты” является его формирование в **условиях радикальных преобразований межбюджетных отношений** в результате перераспределения доходных источников и расходных обязательств между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, **изменения формы предоставления социальных льгот** путем перевода натуральных льгот в денежную форму, **повышения роли и ответственности субъектов Российской Федерации** в обеспечении развития социальной сферы и экономического потенциала регионов.

Выпадающие доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с изменением налогового и бюджетного законодательства, по представленной Правительством Российской Федерации оценке, составят **124,8 млрд. рублей**, при этом дополнительные доходы региональных бюджетов составят **70,6 млрд. рублей**. В целом в 2005 году доходная база консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации уменьшится на **54,2 млрд. рублей**.

По оценке Счетной палаты, **перераспределение доходных источников** между уровнями бюджетной системы Российской Федерации в результате изменения налогового и бюджетного законодательства может привести к **потерям консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации** в объеме **69,0 млрд. рублей** против **54,2 млрд. рублей**, представленных в материалах к законопроекту.

Перераспределение расходных обязательств между уровнями бюджетной системы Российской Федерации характеризуется рядом нерешенных проблем.

При передаче расходных бюджетных обязательств в части предоставления денежной компенсации льготникам и финансирования иных льгот требуют уточнения регистры граждан, которые имеют право на льготы, в целом по Российской Федерации и в разрезе регионов.

Необходимо до начала 2005 года принять законы субъектов Российской Федерации о реформировании системы льгот в отношении ветеранов труда, тружеников тыла и пострадавших от политических репрессий, а также пособий семьям, имеющим детей. При этом уровень компенсаций и льгот указанным категориям населения в соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ не может быть снижен, что обуславливает необходимость выделения соответствующих объемов средств в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации.

В прогнозе консолидированного бюджета Российской Федерации на 2005 год предусматривается равенство доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации при профиците федерального бюджета в объеме **278,1 млрд. рублей**.

При этом просроченная кредиторская задолженность субъектов Российской Федерации на 1 июля 2004 года составила 122,5 млрд. рублей, в том числе на оплату труда с начислениями - 32,4 млрд. рублей и трансферты населению - 12,2 млрд. рублей. За последние годы увеличились долговые обязательства регионов с 217,7 млрд. рублей на 1 января 2003 года до 278,7 млрд. рублей на 1 января 2004 года.

Сложившееся финансовое положение субъектов Российской Федерации может создать напряженность в обеспечении сбалансированности региональных бюджетов и в целом бюджетной системы Российской Федерации в условиях кардинальной реформы межбюджетных отношений в 2005 году.

В составе законопроекта не представлен ряд приложений по распределению межбюджетных трансфертов в разрезе регионов на сумму 333,1 млрд. рублей, или 90,6% общего объема средств финансовой помощи субъектам Российской Федерации. Отсутствие указанных приложений в составе представленного законопроекта, а также утвержденных Правительством Российской Федерации методик по распределению межбюджетных трансфертов не позволяет в полной мере оценить обоснованность проекта федерального бюджета на 2005 год в части финансовой помощи регионам и сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации.

Предложенный в законопроекте порядок формирования межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в 2005 году не предусматривает исчерпывающих мер по созданию условий для снижения различий и повышения качества социально-экономического развития регионов и обеспечения сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации в условиях реализации реформы федеративных отношений.

По мнению Счетной палаты, необходимо повысить эффективность федеральной финансовой помощи как инструмента регулирования межбюджетных отношений при формировании проекта федерального бюджета на 2005 год. В этих целях требуется разработать и утвердить прозрачные методики, содержащие порядок и критерии предоставления межбюджетных трансфертов, усилив их направленность на создание условий по сокращению различий социально-экономического развития регионов, дальнейшему повышению их экономического потенциала и проведению эффективной социальной политики, исполнению делегируемых регионам федеральных мандатов и обеспечению сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации.

9.12. Реализация взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами государственных внебюджетных фондов в 2005 году включает комплекс мер, определенных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации и направленных на повышение уровня социальной защиты населения, повышение уровня их реальных доходов, обеспечение доступности медицинского обслуживания.

В 2005 году впервые предусмотрено выделение бюджетных средств Фонду социального страхования Российской Федерации на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по санаторно-курортному лечению, включая проезд к месту лечения и обратно, Федеральному фонду обязательного медицинского страхования - на выплату субсидий на обязательное медицинское страхование неработающего населения (детей) и на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по обеспечению лекарственными средствами.

Вместе с тем формирование расходов проекта федерального бюджета на 2005 год в части трансфертов внебюджетным фондам не основано на расчетах, обосновывающих указанную выше сумму затрат, а также принятых нормативных правовых актах о возложении на Фонд социального страхования Российской Федерации функции обеспечения мер социальной поддержки отдельных категорий граждан, имеющих право на льготы на санаторно-курортное лечение. Не утверждены также нормативные правовые акты, возлагающие на Федеральный фонд обязательного медицинского страхования функции по реализации мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по обеспечению лекарственными средствами.

Финансирование дефицита бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации на выплату базовой части трудовой пенсии в объеме **74670,0 млн. рублей** предусмотрено обеспечить за счет использования средств Стабилизационного фонда.

В проекте федерального бюджета на 2005 год не предусмотрены дополнительные расходы на создание и функционирование организационных механизмов, информа-

ционных баз данных, а также проведение иных мероприятий в целях реализации определенных законодательством мер по монетизации льгот населения.

Величина задолженности федерального бюджета перед Пенсионным фондом Российской Федерации по возмещению расходов на выплату пенсий и пособий, доставку и пересылку всех видов пенсий должна составить на начало 2005 года (по данным Пенсионного фонда Российской Федерации на 1 августа 2004 года) 16223,1 млн. рублей.

В нарушение статьи 8 Федерального закона от 8 апреля 2002 года № 35-ФЗ “Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2000 год” до настоящего времени Правительством Российской Федерации **не установлен порядок реструктуризации задолженности федерального бюджета перед Пенсионным фондом Российской Федерации.**

9.13. В соответствии с одобренными Правительством Российской Федерации основными направлениями политики в сфере государственного долга в законопроекте должны быть предусмотрены меры, направленные на снижение совокупного государственного долга Российской Федерации и замещение государственных внешних заимствований внутренними в целях оптимизации расходов на его обслуживание.

Расчеты показывают, что величина **совокупного государственного долга Российской Федерации** на 1 января 2006 года по сравнению с его уровнем на 1 января 2005 года не сокращается и составит **4202,8 млрд. рублей.** При этом доля совокупного государственного долга Российской Федерации в ВВП снижается до **22,2%** на 1 января 2006 года по сравнению с **26,1%** на 1 января 2005 года.

В сложившейся практике в состав долговых обязательств Российской Федерации в иностранной валюте входят неурегулированные долговые обязательства Российской Федерации, что создает определенные проблемы в управлении, оценке состояния долга, его учете, определении обоснованности расходов на его обслуживание. В этой связи представляется целесообразным предложить Правительству Российской Федерации ввести обособленный учет неурегулированных долговых обязательств, исключив их из общей суммы государственного внешнего долга, а также представлять в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации отчет о состоянии неурегулированной части государственного долга Российской Федерации в составе ежегодного отчета об исполнении федерального бюджета.

Несмотря на пик платежей по государственному внешнему долгу в 2005 году по сравнению с текущим годом, важной особенностью законопроекта является существенное снижение относительной величины расходов федерального бюджета на погашение и обслуживание совокупного государственного долга к доходам федерального бюджета. В 2005 году в целом расходы федерального бюджета на обслуживание и погашение государственного долга проектируются на уровне **720585,1 млн. рублей**, что составит 23,6% доходов федерального бюджета (без учета ЕСН), по сравнению с утвержденным в 2004 году объемом **686284,0 млн. рублей**, или **29,8%**.

В законопроекте предусматривается рост платежей по погашению и обслуживанию государственных внешних долговых обязательств, объем которых достигнет 17,7 млрд. долларов США, или 530,3 млрд. рублей, по сравнению с утвержденным объемом платежей по внешнему долгу в 2004 году на уровне 16,1 млрд. долларов США, или 503,6 млрд. рублей.

Расчет платежей по государственному внешнему долгу в 2005 году осуществлен на основе среднегодового курса евро к доллару США - **1,36 доллара США за евро**, что не соответствует среднегодовому курсу евро к доллару США, предусмотренному в прогнозе социально-экономического развития на 2005 год, - **1,18 доллара США за евро.**

По расчетам Счетной палаты, представляется завышенным на сумму **2,2 млрд. рублей** предусмотренный в материалах к законопроекту уровень расходов на обслуживание государственного внешнего долга в части еврооблигационных займов.

Исходя из перечня международных договоров к законопроекту, недостаточно обоснованы расходы на обслуживание кредитов Международного валютного фонда, предусмотренные в объеме 109,3 млн. долларов США, или 69,2 млн. СДР.

Требуют уточнения объемы проектируемых в 2005 году процентных платежей федерального бюджета по облигациям внутреннего валютного займа и облигациям государственного валютного займа. По оценке Счетной палаты, расходы на обслуживание указанных ценных бумаг за вычетом облигаций, находящихся в портфеле Минфина России, составят **194,5 млн. долларов США (5835 млн. рублей)**, что на **24,7 млн. долларов США**, или на **741 млн. рублей**, меньше сумм, предусмотренных проектом федерального бюджета на 2005 год.

В целом долговая политика в 2005 году обеспечивает уменьшение зависимости федерального бюджета от внешних факторов по показателям долговой нагрузки на федеральный бюджет в 2005 году и характеризуется безопасным уровнем по большинству показателей и индикаторов. Доля совокупного государственного долга к ВВП снизится с **31,7%** на конец 2003 года до **22,2%** на конец 2005 года, доля государственного внешнего долга к объему экспортной выручки снизится с **78,8%** до **63%**, коэффициент обслуживания долга (отношение платежей по внешнему долгу к экспортной выручке) составит **9,4%**, что соответствует международным критериям безопасности долговой нагрузки.

Вместе с тем при проведении политики сокращения государственного внешнего долга в последние годы наблюдается тенденция существенного увеличения внешней задолженности коммерческих структур. Интенсивное привлечение средств банками и корпорациями привело к тому, что совокупный внешний долг страны на 1 апреля 2004 года, по данным Банка России, достиг **186,9 млрд. долларов США**.

По мнению Счетной палаты, сохранение тенденции увеличения внешней задолженности коммерческих структур, несмотря на снижение государственного внешнего долга, может стать угрозой экономической безопасности государства. Россия в настоящее время находится в группе стран с резко выраженным доминированием долгового финансирования, что требует разработки и реализации мер по решению проблемы замещения долгового финансирования прямыми инвестициями в целях не только снижения риска долгового кризиса в корпоративном секторе экономики, но и сохранения макроэкономической и финансовой стабильности в целом.

9.14. Принципиальной особенностью проекта федерального бюджета на 2005 год является использование средств **Стабилизационного фонда**. В законопроекте предусмотрено увеличение объема средств Стабилизационного фонда в течение 2005 года на сумму **387781,8 млн. рублей**, из которых **74670 млн. рублей** должно быть направлено на покрытие дефицита Пенсионного фонда Российской Федерации в 2005 году, **167993,9 млн. рублей** - на погашение государственного внешнего долга. В целом объем Стабилизационного фонда с учетом предусмотренных из него перечислений должен увеличиться в 2005 году на **145117,9 млн. рублей** и составить на конец 2005 года **719532,5 млн. рублей**.

Счетная палата отмечает, что в настоящее время отсутствует долгосрочная концепция управления средствами Стабилизационного фонда и их использования при накоплении сверх установленного предельного уровня в 500 млрд. рублей.

Целесообразно законодательно утвердить концепцию Стабилизационного фонда, в которой были бы определены цели и порядок использования Стабилизационного фонда как инструмента бюджетной политики, направленной на повышение качества и динамики экономического развития страны.

9.15. Учитывая изложенное, Счетная палата полагает, что законопроект может быть принят Государственной Думой в первом чтении с учетом замечаний и предложений, содержащихся в настоящем Заключении.

**Председатель Счетной палаты
Российской Федерации**

С. В. СТЕПАШИН