

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год»

**Утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
8 сентября 2006 года (протокол № 29К (496))**

1. Общие положения

1.1. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 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 2007 год» (далее - Бюджетное послание).

При подготовке Заключения использованы результаты 35 проверок и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных в 53 субъектах бюджетного планирования, главных распорядителях средств федерального бюджета и иных участниках бюджетного процесса. По результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий составлено 75 актов (заключений).

Проанализирована работа Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, иных субъектов бюджетного планирования и главных распорядителей средств федерального бюджета по составлению прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2007 год, параметров прогноза на период до 2009 года и показателей проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» (далее - законопроект), проектов федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов на 2007 год, проверено наличие и оценено состояние нормативной и методической базы, регулирующей порядок их формирования и расчетов 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.

Вместе с тем план развития государственного и муниципального секторов экономики на 2007 год не содержит информации и показателей, установленных статьей 178 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Перечень и содержание материалов по ряду федеральных целевых программ не соответствуют статье 197 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Программа приватизации государственных и муниципальных предприятий на 2007 год представлена без необходимых расчетов и обоснований.

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

Основные выводы раздела

Макроэкономические условия разработки прогноза социально-экономического развития на 2007 год характеризуются замедлением роста экономики в условиях исключительно благоприятной конъюнктуры мировых рынков для основных товаров российского экспорта, постепенным снижением уровня инфляции, продолжением укрепления национальной валюты и ростом золотовалютных резервов страны.

Параметры объемов ожидаемого в 2006 году и прогнозируемого на 2007 год ВВП требуют дополнительного обоснования. По расчетам Счетной палаты, в счете производства ВВП завышен объем налогов на продукты (2006 год - на 638,1 млрд. рублей, 2007 год - на 152,6 млрд. рублей), что может потребовать корректировки объема ВВП в сторону снижения. В условиях сохранения прогнозируемого на 2006-2007 годы значения цены на нефть марки «Юралс» (65 долларов США за баррель и 61 доллар США за баррель соответственно) и темпов роста ВВП в 2007 году (106 %) это может привести к **повышению индекса-дефлятора ВВП на 2 процентных пункта**, в результате индекса-дефлятор ВВП за 2007 год составит **110,2 % вместо 108,2 %** в соответствии с прогнозом.

В 2007 году повышение среднегодовой цены на нефть марки «Юралс» на 1 доллар США за баррель при экспорте нефти в объеме 264 млн. тонн в соответствии с материалами прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2007 год, по расчетам Счетной палаты, приведет к увеличению номинального объема ВВП на 51 млрд. рублей, росту индекса-дефлятора ВВП на 0,15 процентного пункта.

Проведенный Счетной палатой на основе многофакторных моделей расчет с учетом мультипликативного эффекта показал, что увеличение мировой цены на нефть марки «Юралс» на 1 доллар США за баррель в условиях значительного роста цены на нефть приведет к дополнительному увеличению номинального объема ВВП на 78,9 млрд. рублей, повышению реального объема ВВП на 0,02 процентного пункта, индекса-дефлятора ВВП - на 0,27 процентного пункта.

Анализ элементов использования ВВП показывает, что в его структуре **значительно возрастает удельный вес изменения запасов материальных оборотных средств** (с 2,7 % в 2005 году до 3,2 % в 2006 году и 4,1 % в 2007 году) и **резко увеличивается их вклад в прирост ВВП** (до 18,3 % в 2007 году против 10,4 % в 2006 году и 7,2 % в 2005 году).

По оценке Счетной палаты, в оставшийся период 2006 года сохраняются инфляционные риски, в зависимости от степени реализации которых **инфляция по итогам 2006 года может превысить уровень представленной годовой оценки - 9 %**. Данные Росстата свидетельствуют **об опережающем росте инфляции для группы населения с наименьшими среднедушевыми денежными доходами по сравнению с группой населения с наибольшими доходами** в 2001-2004 годах. Расчеты Счетной палаты **свидетельствуют** о сохранении этой тенденции в 2005 году - I полугодии 2006 года.

Прирост потребительских цен в 2007 году прогнозируется на уровне 6,5 - 8 %. Расчеты Счетной палаты показывают, что на уровень инфляции в 2007 году (8 %) будет оказывать повышающее влияние ряд факторов.

Анализ динамики показателей прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2007 год показывает, что прогнозируемые на период 2007-2009 годов темпы роста ВВП и уровня инфляции не позволяют решить **поставленную в Послании Президента Российской Федерации задачу удвоения объема ВВП за десять лет и снижения инфляции до уровня 3 %**.

Прогноз социально-экономического развития на 2007 год и на период до 2009 года учитывает реализацию комплекса мер по повышению темпов экономического роста.

Вместе с тем оценки эффекта от реализации указанного комплекса мер не вполне обоснованны. Недостаточно четко сформированы конкретные механизмы реализации некоторых мер. **Не утверждено большинство отраслевых стратегий развития.**

Анализ динамики макроэкономических показателей, сложившейся за последние годы, показывает их существенное отклонение от прогнозируемых значений. **В целом с 2000 года прослеживается четкая закономерность: фактические объемы ВВП, темпы роста ВВП и уровень инфляции практически ежегодно оказываются выше прогнозных показателей.**

Решение задачи повышения качества и надежности прогноза основных макроэкономических показателей, поставленной Президентом Российской Федерации в Бюджетном послании «О бюджетной политике в 2005 году», требует существенного улучшения качества всей системы прогнозирования, включая широкое внедрение программно-целевых методов.

2.1. Президентом Российской Федерации в посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации последних лет поставлена задача повышения уровня и качества жизни граждан на основе ускорения экономического роста, позитивных структурных изменений в экономике и социальной сфере, повышения конкурентоспособности страны.

В условиях перехода к модели среднесрочного бюджетного планирования и реализации принципов бюджетного планирования, ориентированного на результат, кардинально изменяется роль прогноза социально-экономического развития на среднесрочную перспективу. Он должен не только определять исходные условия для формирования проекта федерального бюджета и перспективного финансового плана, но также отражать результаты реализации поставленных целей и задач в среднесрочной перспективе, что является критерием эффективности проводимой социально-экономической политики государства и качества государственной системы прогнозирования.

2.2. Макроэкономические условия разработки прогноза социально-экономического развития на 2007 год **характеризуются замедлением роста экономики в условиях исключительно благоприятной ценовой конъюнктуры мировых рынков для основных товаров российского экспорта, постепенным снижением уровня инфляции, продолжением укрепления национальной валюты и ростом золотовалютных резервов.**

Цена на нефть марки «Юралс» в среднем за I полугодие 2006 года составила **61,3 доллара США за баррель** против 45,5 доллара США за баррель в I полугодии 2005 года и 50,6 доллара США за баррель в среднем за 2005 год. За I полугодие текущего года по сравнению с тем же периодом 2005 года существенно выросли мировые цены: на российский природный газ - в 1,5 раза, на алюминий - в 1,4 раза, на медь - в 1,8 раза, на никель - на 9,3 %. Рост экспорта товаров, связанный главным образом с ростом мировых цен на нефть, и значительный профицит платежного баланса обусловили увеличение с начала 2006 года на 77,6 млрд. долларов США золотовалютных резервов Банка России, которые на 1 сентября 2006 года достигли **259,9 млрд. долларов США.**

В этих условиях темп роста ВВП за I полугодие 2006 года, по оценке Минэкономразвития России, составил **106,3 %** (в I полугодии 2005 года - 105,4 %), индекс-дефлятор ВВП - 121,2 % (120,5 %).

По сравнению с исходными макроэкономическими показателями, принятыми при разработке Федерального закона от 26 декабря 2005 г. № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год», номинальный объем ВВП за 2006 год оценивается в размере **27220 млрд. рублей**, что на 2840 млрд. рублей, или на 11,6 %, выше предусмотренного законом (24380 млрд. рублей), темп роста ВВП составит **106,6 %**, что на **0,8 процентного пункта** больше темпа роста, прогнозируемого при утверждении федерального бюджета на 2006 год (**105,8 %**), оценка индекса-дефлятора ВВП - **118,2 %**, или выше

прогнозируемого показателя на **8,5 процентного пункта**, что во многом связано со значительным превышением мировых цен на основные товары российского экспорта над прогнозируемыми при формировании федерального бюджета на 2006 год.

Ожидаемые оценки цены на нефть марки «Юралс» и мировой цены на российский природный газ за 2006 год составляют **65 долларов США за баррель и 224,9 доллара США за тыс. куб. метров соответственно**, что на 62,5 % и на 37,8 % превышает уровень, установленный при формировании федерального бюджета на 2006 год (**40 долларов США за баррель и 163,2 доллара США за тыс. куб. метров**).

2.3. В целом экономический рост за последние два года даже в условиях исключительно благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры характеризуется замедлением: если в 2003 и 2004 годах темпы роста ВВП превышали 107 % (107,3 % и 107,2 % соответственно), то в 2005 году ВВП увеличился по сравнению с предыдущим годом на 6,4 %, а в 2006 году, по оценке, - на 6,6 %. Это подтверждает вывод об исчерпании возможностей сложившейся модели развития российской экономики по ускорению экономического роста.

2.4. Анализ динамики элементов использования ВВП за 2006 год свидетельствует о продолжении тенденции расширения внутреннего спроса по сравнению с внешним спросом, начавшейся в 2005 году, при одновременном снижении физических объемов экспорта товаров. В 2006 году по сравнению с предыдущим годом внутренний спрос в реальном выражении вырастет на 10,1 % (в 2005 году - на 9,2 %) при сдержанных темпах прироста физических объемов экспорта товаров и услуг - 5,3 % (6,3 %). Вместе с тем в условиях продолжающегося реального укрепления рубля значительная часть прироста внутреннего спроса (46,3 % в 2006 году) удовлетворяется за счет импорта товаров и услуг.

2.5. За I полугодие 2006 года индекс-дефлятор ВВП составил 121,2 %, что на 3 процентных пункта выше индекса-дефлятора ВВП, ожидаемого за 2006 год в целом, представленного в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2007 год (118,2 %). При этом за I полугодие 2006 года средняя цена на нефть марки «Юралс» составила 61,3 доллара США за баррель. Для достижения прогнозируемой цены на нефть марки «Юралс» на 2006 год (65 долларов США за баррель) цена на нефть во II полугодии 2006 года должна составить 68,6 доллара США за баррель, что на 23,8 % выше, чем во II полугодии 2005 года. Исходя из этого, оценка индекса-дефлятора ВВП на 2006 год может быть повышена.

2.6. В ходе проверки обоснованности исходных макроэкономических показателей для составления проекта федерального бюджета на 2007 год Счетной палатой было проведено сопоставление объема налогов на продукты, включаемого в состав ВВП при построении счета производства, и оценки ожидаемого исполнения консолидированного бюджета Российской Федерации по соответствующим видам налогов и неналоговых платежей (по материалам, представленным с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год»).

В соответствии с расчетами ВВП, представленными 18 августа 2006 года Минэкономразвития России в Счетную палату, налоги на продукты за 2006 год составят 4460,3 млрд. рублей, ожидаемая оценка исполнения консолидированного бюджета Российской Федерации по налогам и неналоговым платежам, включаемым в ВВП (по материалам, представленным с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год»), - 3822,2 млрд. рублей, расхождение составляет 638,1 млрд. рублей, или 16,7 % ожидаемого исполнения консолидированного бюджета Российской Федерации по этим видам налогов. Данное расхождение, по мнению Счетной палаты, нуждается в дополнительном обосновании и может потребовать корректировки ВВП в сторону снижения. Указанная корректировка может привести к снижению индекса-дефлятора ВВП.

В условиях наличия факторов, приводящих как к повышению, так и к снижению индекса-дефлятора ВВП, высока вероятность достижения прогнозного значения индекса-дефлятора ВВП на 2006 год (118,2 %).

Вызывает сомнение существенное снижение удельного веса инвестиций в ВВП до 15,9 % в 2006 году против 16,3 - 16,5 % в 2002-2005 годах, что свидетельствует о возможном завышении номинального объема ВВП. После корректировки данных о ВВП за 2006 год в сторону снижения на сумму выявленного завышения налогов на продукты удельный вес инвестиций в ВВП будет составлять 16,3 %, что соответствует динамике этого показателя в 2002-2005 годах.

2.7. Прогноз основных макроэкономических показателей, взятых за основу при формировании проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год», рассчитан исходя из следующих внешних условий: снижения мировых цен на нефть марки «Юралс» до **61 доллара США за баррель** (65 долларов США за баррель, по оценке, за 2006 год), стабилизации темпов прироста мировой экономики на уровне **4,9 % (5 %)**, а также существенного снижения годовых выплат по внешнему долгу до **9,9 млрд. долларов США (33,7 млрд. долларов США)**. Внутренние условия будут характеризоваться снижением уровня инфляции до **6,5 - 8 % (9 %, по оценке, в 2006 году)**, среднегодового курса доллара США к рублю до **26,5 рубля за доллар США (27,3 рубля за доллар США)**, индекса реального эффективного обменного курса рубля (декабрь к декабрю) до **104,8 % (107-109 %)**.

В этих условиях номинальный объем ВВП на 2007 год прогнозируется в размере **31220 млрд. рублей**, темп его роста составит **106 %**, индекс-дефлятор ВВП - **108,2 %**.

2.8. Проведенные Счетной палатой сопоставления данных о налогах на продукты, включенных в расчеты ВВП на 2007 год, и соответствующих налогов и неналоговых платежей по материалам прогноза консолидированного бюджета Российской Федерации в составе документов проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» показали, что в объем ВВП включены данные, на 152,6 млрд. рублей превышающие соответствующие налоги по консолидированному бюджету Российской Федерации. Выявленные Счетной палатой несоответствия в исчислении налогов на продукты могут потребовать корректировки номинального объема ВВП за 2007 год в сторону уменьшения. В условиях сохранения прогнозируемого на 2006-2007 годы значения цены на нефть марки «Юралс» (65 долларов США за баррель и 61 доллар США за баррель соответственно) и темпов роста ВВП в 2007 году (106 %) это может привести к **повышению индекса-дефлятора ВВП на 2 процентных пункта**, в результате индекс-дефлятор ВВП за 2007 год составит **110,2 % вместо 108,2 %** в соответствии с прогнозом.

Расчеты индекса-дефлятора ВВП, проведенные в Счетной палате на основе многофакторных моделей, подтверждают, что в условиях сохранения прогнозируемых показателей на 2007 год цены на нефть марки «Юралс», среднегодового обменного курса доллара США к рублю и уровня инфляции наиболее вероятная оценка индекса-дефлятора ВВП на 2007 год составляет 110,2 %.

2.9. В целях уточнения причины расхождений между объемом налогов на продукты и соответствующими им доходами от уплаты налогов и неналоговых платежей консолидированного бюджета Российской Федерации Счетной палатой был направлен дополнительный запрос в Минэкономразвития России о представлении расчетов налогов на продукты за 2006 год и на 2007 год.

Минэкономразвития России 29 августа 2006 года представило одновременно с указанными расчетами новый расчет произведенного ВВП, в котором при сохранении объема ВВП, темпов его роста и индекса-дефлятора ВВП в соответствии с материалами прогноза были за счет увеличения данных о валовой добавленной стоимости по от-

дельным видам экономической деятельности незначительно уменьшены расхождения по налогам на продукты (в 2006 году - с 638,1 млрд. рублей до 527,8 млрд. рублей, в 2007 году - с 152,6 млрд. рублей до 62,6 млрд. рублей). Таким образом, представленные расчеты произведенного ВВП требуют дополнительного обоснования.

2.10. В 2007 году повышение среднегодовой цены на нефть марки «Юралс» на 1 доллар США за баррель при экспорте нефти в объеме 264 млн. тонн в соответствии с материалами прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2007 год, по расчетам Счетной палаты, приведет к увеличению номинального объема ВВП на 51 млрд. рублей, росту индекса-дефлятора ВВП на 0,15 процентного пункта.

Проведенный Счетной палатой на основе многофакторных моделей расчет с учетом мультипликативного эффекта показал, что увеличение мировой цены на нефть марки «Юралс» на 1 доллар США за баррель в условиях значительного роста цены на нефть приведет к дополнительному увеличению номинального объема ВВП на 78,9 млрд. рублей, повышению реального объема ВВП на 0,02 процентного пункта, индекса-дефлятора ВВП - на 0,27 процентного пункта.

2.11. В материалах прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2007 год отмечается, что экономический рост становится все более ориентированным на внутренний рынок. Исходя из данных прогноза, в 2007 году все в большей мере источником покрытия прироста внутреннего спроса будет выступать внутреннее производство - 60,7 % (53,7 % в 2006 году), что связано со значительным замедлением динамики импорта товаров: в 2007 году по сравнению с 2006 годом физический объем импорта товаров и услуг вырастет на 15,7 % (на 18,6 % в 2006 году) при росте внутреннего производства на 7,7 % (на 7,3 %).

Однако анализ элементов использования ВВП, полученный Счетной палатой из Минэкономразвития России в рамках проверки обоснованности исходных макроэкономических показателей для составления проекта федерального бюджета на 2007 год, показывает, что в его структуре **значительно растет удельный вес изменения запасов материальных оборотных средств** (с 2,7 % в 2005 году до 3,2 % в 2006 году и 4,1 % в 2007 году) и резко увеличивается их вклад в прирост ВВП (до 18,3 % в 2007 году против 10,4 % в 2006 году и 7,2 % в 2005 году), что связано с высокими темпами их роста (118 % в 2005 году, 125 % в 2006 году и 135 % в 2007 году). Нуждается в дополнительном обосновании и излишне оптимистичный прогноз темпа роста производства машин и оборудования. По данным Росстата, за 2005 год производство машин и оборудования снизилось на 0,1 %, за январь - июль 2006 года по сравнению с январем - июлем 2005 года - на 7,9 %, за 2006 год оно оценивается Правительством Российской Федерации на уровне 2005 года, в соответствии с материалами прогноза на 2007 год темпы роста производства машин и оборудования составят 105 %.

Это свидетельствует об отсутствии улучшения качества экономического роста, наличии больших диспропорций в развитии секторов экономики.

Указанный вывод подтверждает и анализ данных счета производства, полученный Счетной палатой в рамках проверки обоснованности исходных макроэкономических показателей для составления проекта федерального бюджета на 2007 год, свидетельствующий о значительном замедлении темпа роста по налогам на продукты. В 2007 году по сравнению с 2006 годом налоги на продукты вырастут на 3,8 %, в то время как в 2006 году по сравнению с 2005 годом их прирост составит (по ожидаемой оценке) 6,1 %. При этом в 2007 году в реальном исчислении ожидается более высокий рост доходов от уплаты налогов на внешнюю торговлю, так как темпы роста экспорта нефти (по физическому объему) по сравнению с предыдущим годом будут выше, чем в предыдущем

году, и составят 103,5 % (264 млн. тонн/255 млн. тонн) против 101 % за 2006 год (255 млн. тонн/252,5 млн. тонн).

2.12. В соответствии с материалами прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2007 год **годовая прогнозная оценка уровня потребительских цен в 2006 году повышена с 7 - 8,5 %, зафиксированных в Федеральном законе от 26 декабря 2005 г. № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год», до 9 %.** Вместе с тем, по данным Росстата, индекс потребительских цен за январь - август 2006 года составил 107,1 % (108,3 % за соответствующий период 2005 года), и **хотя с марта темп их прироста существенно снизился, годовой уровень потребительских цен во многом будет зависеть от урожая сельскохозяйственных культур, роста цен на бензин и на вино-водочную продукцию.**

Для достижения ожидаемого уровня инфляции в размере 9 % ее прирост за сентябрь - декабрь 2006 года должен составить 1,8 % (или 0,44 % в среднем за месяц), за аналогичные периоды 2005 и 2004 годов - 2,4 % (0,6 %) и 3,8 % (0,94 %) соответственно. На повышение уровня инфляции в оставшийся период года может оказать влияние более быстрый, начиная с мая, прирост денежной массы (M2), которая за I полугодие 2006 года увеличилась на 1046,7 млрд. рублей, или на 17,3 % (за I полугодие 2005 года - на 564,1 млрд. рублей, или на 12,9 %).

За январь - август 2006 года при росте инфляции на 7,1 % **уровень базовой инфляции** составил 5,1 % (в январе - августе 2005 года - 8,3 % и 5,5 % соответственно), инфляционное давление в экономике было вызвано в значительной степени монетарными составляющими.

Основное влияние на общий рост потребительских цен в январе - августе 2006 года оказали высокая динамика цен на отдельные группы продовольственных товаров, прежде всего сезонный рост цен на плодоовощную продукцию (на 21,6 %), а также увеличение цен и тарифов на платные услуги населению (на 11,5 %).

При этом рост цен на социально значимые для низкодоходных групп населения виды продовольственных товаров был выше, чем в январе - августе 2005 года. Стоимость минимального набора продуктов питания с начала года увеличилась на 10,1 %, что на 3 процентных пункта выше уровня инфляции, и составила 1485,9 рублей в расчете на месяц. Быстрыми темпами увеличивались тарифы на услуги жилищно-коммунального хозяйства (на 16,7 %).

По оценке Счетной палаты, в оставшийся период 2006 года **сохраняются инфляционные риски, в зависимости от степени реализации которых инфляция по итогам 2006 года может превысить уровень представленной годовой оценки в 9 %.** Помимо уровня цен на сельскохозяйственную продукцию, связанного с урожаем текущего года, на общий уровень инфляции в 2006 году может оказать влияние дальнейший рост потребительских цен на автомобильный бензин, вызванный удорожанием сырой нефти и повышением цены производителями этого продукта, а также увеличением сезонного спроса на нефтепродукты. Кроме того, за I полугодие 2006 года по сравнению с I полугодием 2005 года существенно выросли цены производителей на дизельное топливо - на 23,2 % и мазут топочный - в 1,9 раза, что может повлиять на дальнейший рост тарифов на услуги жилищно-коммунального хозяйства.

2.13. В Бюджетном послании обращено внимание на недопустимость в дальнейшем фактического превышения прогнозируемых темпов роста инфляции, учтенных при формировании федерального бюджета.

Уровень инфляции в 2007 году (декабрь 2007 года к декабрю 2006 года) прогнозируется в размере 6,5 - 8 %. Расчеты Счетной палаты показывают, что на уровень инфляции в 2007 году (8 %) будет оказывать повышающее влияние ряд факторов.

В соответствии с материалами прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2007 год средний рост тарифов естественных монополий для всех категорий потребителей будет выше верхней границы целевого уровня инфляции на 2007 год (8 %): по электроэнергии - на 2 процентных пункта, по газу природному - на 7 процентных пунктов, а также выше ожидаемого их роста за 2006 год: по электроэнергии - на 2,5 процентного пункта, по газу природному - на 4 процентных пункта, по перевозке грузов - на 0,5 процентного пункта, что приведет к росту себестоимости продукции, более существенному, чем в 2006 году, и, как следствие, к возможному росту цен на товары отечественных производителей.

Принимая во внимание, что прогноз инфляции на 2007 год определен ниже ожидаемого ее уровня по итогам 2006 года, данная задача требует наряду с мерами денежно-кредитной политики принятия Правительством Российской Федерации дополнительных мер сдерживания инфляции. В частности, необходимо усилить работу по выявлению возможностей по сдерживанию роста тарифов на услуги естественных монополий, повысить эффективность механизма сдерживания роста тарифов на услуги жилищно-коммунального хозяйства; принять меры по развитию конкуренции на продовольственных рынках, проводить более гибкую политику в области квотирования и таможенно-тарифного регулирования импорта сельскохозяйственной продукции, исключая резкие скачки цен; решить вопрос о снижении ввозной таможенной пошлины на автомобильный бензин.

2.14. Анализ динамики основных показателей, характеризующих **уровень жизни населения**, показывает следующее. Исходя из материалов прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2007 год, темпы роста реальных располагаемых доходов населения, реальной заработной платы существенно опережают динамику ВВП и увеличатся за 2006 год по отношению к 2005 году на 12,5 % и на 12,6 % соответственно.

При этом степень дифференциации населения по доходам остается высокой и даже увеличивается: в I полугодии 2006 года коэффициент фондов (соотношение доходов 10 % наиболее и 10 % наименее обеспеченного населения) составил 14,9 раза против 14,5 раза в I полугодии 2005 года и 14,7 раза в целом за 2005 год. Численность населения с доходами ниже величины прожиточного минимума составит в 2006 году 22,5 млн. человек (15,8 % общей численности населения) по сравнению с 26,3 млн. человек (18,4 %) в 2005 году.

В то же время прожиточный минимум в среднем на душу населения в 2006 году по сравнению с 2005 годом вырастет на 11,4 %, что на 1,8 процентного пункта выше индекса потребительских цен в среднем за год, на основе которого осуществляется расчет реальных показателей роста жизненного уровня населения. Таким образом, показатели роста доходов населения будут не столь значительны, особенно для групп населения с низкими и средними денежными доходами.

Расчеты индекса потребительских цен, проведенные Счетной палатой по группам населения с разным уровнем доходов, свидетельствуют о том, что темп инфляции для групп населения с наименьшими среднедушевыми денежными доходами продолжает опережать темп инфляции для групп населения с наибольшими доходами. Согласно этим расчетам, за I полугодие 2006 года уровень инфляции для населения с наименьшими (первая группа) среднедушевыми денежными доходами на 2 - 2,5 процентного пункта опережал его рост для населения с наибольшими (десятая группа) среднедушевыми денежными доходами и был на 1,5 - 2 процентных пункта выше уровня инфляции, сложившегося за этот период. Данные Росстата об индексах потребительских цен для групп населения с различным уровнем среднедушевых денежных доходов за 2001-2004 годы свидетельствуют о постоянном опережающем росте инфляции для населения с наименьшими доходами по сравнению с населением с наивысшими доходами: в 2001 го-

ду - 2,4 процентного пункта, в 2002 году - 2,2 процентного пункта, в 2003 году - 2,5 процентного пункта, в 2004 году - 2,7 процентного пункта.

В 2007 году прогнозируемые темпы роста реальных располагаемых доходов населения к уровню 2006 года составят 110,2 %, реальной заработной платы - 111 % и продолжат опережать темпы роста ВВП, однако эти темпы ниже, чем ожидаемые темпы роста соответствующих показателей в 2006 году. При этом рост прожиточного минимума в среднем на душу населения будет по-прежнему опережать (на 1,6 процентного пункта) рост потребительских цен, прогнозируемый на 2007 год (в соответствии с прогнозом среднегодовой прирост потребительских цен составит 8,2 %). Численность населения с доходами ниже величины прожиточного минимума в 2007 году хотя и уменьшится, но останется значительной: 20,3 млн. человек (14,3 % общей численности населения) против 22,5 млн. человек (15,8 %) в 2006 году.

2.15. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2007 год предполагает значительные изменения в соотношении факторов экономического роста - ослабление фактора нефтяных цен (с 1,5 процентного пункта ВВП в 2005 году до 0,7 процентного пункта ВВП в 2009 году) и увеличение вклада инвестиционного (с 2,5 процентного пункта ВВП до 3,1) и инновационного (с 0,6 процентного пункта ВВП до 0,9) компонентов развития. Эти изменения базируются на **реализации комплекса мер по повышению темпов экономического роста**. Вместе с тем оценки эффекта от реализации указанного комплекса мер недостаточно обоснованны.

Большинство мер указанного комплекса предусмотрено Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 38-р. Однако **недостаточно четко сформированы конкретные механизмы реализации некоторых мер. Не утверждено большинство отраслевых стратегий развития.**

Анализ основных параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2007 год и на период до 2009 года показывает, что Правительством Российской Федерации **прогнозируется замедление темпов экономического роста** со 106,6 % в 2006 году до 106 % в 2007 году, 105,8 % в 2008 году и 105,9 % в 2009 году, что не позволяет решить задачу удвоения ВВП к 2010 году, поставленную в Послании Президента Российской Федерации. По расчетам Счетной палаты, для решения указанной задачи в 2006-2010 годах темпы роста ВВП в среднем за год должны составлять 108,2 %.

Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2007-2009 годы не предусматривает преодоления фундаментальных ограничений сложившейся экспортно-сырьевой модели экономического развития. Ожидаемое замедление темпов роста нефтегазового и сырьевого секторов не компенсируется достаточным расширением обрабатывающих производств, в первую очередь высокотехнологичного наукоемкого сектора.

Прогнозируемые на 2006-2009 годы темпы роста продукции промышленности (**119,4 %**), в том числе по обрабатывающим производствам (124,6 %), меньше, чем по ВВП (126,6 %), при этом темп роста физического объема импорта товаров и услуг за этот период составит **175,2 %**.

Прогнозируется постепенное снижение целевого параметра инфляции (декабрь к декабрю) с 6,5 - 8 % в 2007 году до 4 - 5,5 % в 2009 году, однако это не решает задачи снижения уровня инфляции до целевого уровня в 3 %, поставленную Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации в 2004 году.

2.16. Анализ динамики макроэкономических показателей, сложившейся за последние годы, показывает их существенное отклонение от прогнозируемых значений. В целом с 2000 года прослеживается четкая закономерность: фактические объемы ВВП,

темпы роста ВВП и уровень инфляции практически ежегодно оказываются выше прогнозных показателей.

В Бюджетном послании «О бюджетной политике в 2005 году» Президентом Российской Федерации поставлена задача повышения качества и надежности прогноза основных макроэкономических показателей, что требует существенного улучшения качества всей системы прогнозирования, включая широкое внедрение программно-целевых методов.

Сопоставление материалов прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2007 год с материалами прогнозов за предыдущие годы показало, что **количество аналитических таблиц, раскрывающих структуру и динамику производства ВВП и его использования, существенно сократилось, и это снизило прозрачность прогноза социально-экономического развития.**

Как уже отмечала Счетная палата, необходимо принципиальное изменение действующей нормативной, правовой и методологической базы прогнозирования, а также уточнение нормативно-методической базы по подготовке прогнозов социально-экономического развития на федеральном и региональном уровнях.

3. Общая характеристика проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год»

3.1. Основные характеристики и структурные особенности проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год»

Основные выводы подраздела

Формирование проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» впервые осуществлено в формате утвержденной Правительством Российской Федерации «скользящей трехлетки» модели среднесрочного бюджетного планирования, позволяющей реализовать перспективные цели и задачи, предусматривая соответствующие финансовые ресурсы.

Вместе с тем Сводный доклад Правительства Российской Федерации о результатах и основных направлениях деятельности на 2007-2009 годы не подготовлен. При формировании перспективного финансового плана на 2007-2009 годы не обеспечена стабильность в планировании соответствующих финансовых показателей, заложенных в перспективном финансовом плане на 2006-2008 годы.

Доходы проекта федерального бюджета на 2007 год предусмотрены в сумме 6965,32 млрд. рублей, что на 806,3 млрд. рублей, или на 13,1 %, больше ожидаемой оценки 2006 года.

Расходы проекта федерального бюджета на 2007 год предусмотрены в сумме 5463,48 млрд. рублей, что на 1074,9 млрд. рублей, или на 24,5 %, больше ожидаемого исполнения в 2006 году.

Профицит проекта федерального бюджета на 2007 год предусмотрен в сумме **1501,84 млрд. рублей**, что на 268,62 млрд. рублей, или на 15,2 %, ниже ожидаемого исполнения в 2006 году.

В 2007 году проектируется значительный рост объема средств Стабилизационного фонда Российской Федерации (далее - Стабилизационный фонд), который на 1 января 2008 года составит 4238,59 млрд. рублей, или 60,8 % объема доходов в 2007 году и 13,6 % ВВП.

В 2007 году поступления средств в Стабилизационный фонд предусмотрены в сумме 1690,7 млрд. рублей, что на **188,85 млрд. рублей больше суммы профицита федерального бюджета.**

Сбалансированность параметров проекта федерального бюджета в 2007 году обеспечивается за счет свободных остатков средств федерального бюджета по состоянию на 1 января 2007 года в размере 136 млрд. рублей, а также за счет совокупного сальдо по

источникам финансирования дефицита федерального бюджета в сумме 52,9 млрд. рублей. Таким образом, для обеспечения сбалансированности федерального бюджета в 2007 году предусматривается использовать превышение привлечения средств над погашением долга в источниках финансирования дефицита федерального бюджета. Это требует внесения изменений в статью 92 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Наибольшее увеличение поступления доходов федерального бюджета на 2007 год по сравнению с ожидаемой оценкой 2006 года предусматривается по налогу на добавленную стоимость (далее - НДС) на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации, на 43,9 % и по налогу на прибыль организаций на 28,6 %.

В проекте федерального бюджета на 2007 год предусматривается **существенное** (более чем в 10 раз) **сокращение процентных платежей по кредитам, полученным Российской Федерацией от правительств иностранных государств**, по сравнению с соответствующими показателями на 2006 год в результате досрочного погашения Российской Федерацией задолженности перед странами - членами Парижского клуба кредиторов.

Характерной особенностью проекта федерального бюджета на 2007 год является существенное увеличение непроцентных расходов. В 2007 году предусмотрено увеличение расходов на **1110,4 млрд. рублей**, или на **26,5 %**, по сравнению с ожидаемым исполнением в 2006 году. В реальном выражении непроцентные расходы по сравнению с предыдущим отчетным годом увеличатся на 16,9 %, что на 10,9 процентного пункта выше темпов роста ВВП (6 %). **В 2007 году наблюдается более значительное превышение темпов прироста непроцентных расходов в реальном выражении над темпами прироста экономики по сравнению с 2003-2006 годами.**

В 2007 году наибольший прирост непроцентных расходов (в относительных показателях) по сравнению с 2006 годом предусматривается по разделам «Общегосударственные вопросы» - на **50,9 %**, «Национальная экономика» - на **46,1 %**.

Более чем на 30 % предусматривается прирост расходов федерального бюджета по разделам «Образование» и «Здравоохранение и спорт». **Более чем на 20 %** планируется прирост расходов федерального бюджета по другим разделам, за исключением раздела «Социальная политика», по которому расходы увеличиваются на 2,8 %.

Наличие значительных остатков средств федерального бюджета на счетах по учету средств федерального бюджета, практика неравномерного расходования средств федерального бюджета **могут привести в 2007 году к неполному и неэффективному использованию средств федерального бюджета, дальнейшему росту остатков средств федерального бюджета на счетах по учету средств федерального бюджета.**

В пояснительной записке к законопроекту расходы федерального бюджета на 2007 год впервые представлены в разрезе ведомственной структуры расходов федерального бюджета. Вместе с тем **представленный ведомственный разрез расходов федерального бюджета на 2007 год не содержит отчетных и планируемых индикаторов результативности, разделения расходов на действующие и принимаемые обязательства, данных о реестре расходных обязательств субъектов бюджетного планирования.**

Проектом федерального бюджета на 2007 год предусматривается увеличение расходов на реализацию приоритетных **национальных проектов на 114,9 млрд. рублей, или в 2 раза больше, чем предусмотрено в 2006 году.** В 2007 году предусматривается выделение средств на реализацию положений Послания Президента Российской Федерации, направленных на **улучшение демографической ситуации в Российской Федерации**, в сумме **32,3 млрд. рублей.**

К особенностям расходной части проекта федерального бюджета на 2007 год по сравнению с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2006 год» следует отнести включение **новых целевых статей и видов расходов**, направленных на финан-

сирование ФЦП «Жилище» на 2002-2010 годы (второй этап); на строительство и модернизацию территориальных и муниципальных автомобильных дорог и другие. 26 новых видов субсидий и субвенций передается бюджетам субъектов Российской Федерации, предусмотрены также новые виды расходов, передаваемые бюджетам государственных внебюджетных фондов.

Важным приоритетом расходов проекта федерального бюджета на 2007 год является **повышение заработной платы** работникам, оплачиваемым по единой тарифной сетке (далее - ЕТС), увеличение оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих и денежного довольствия военнослужащим и приравненным к ним лицам, индексация должностных окладов судей. Расходы на оплату труда с начислениями по сравнению с соответствующим показателем 2006 года увеличены **на 230,9 млрд. рублей, или на 27,2 %**.

Особенностью законопроекта является значительное увеличение расходов на **федеральные целевые программы** по сравнению с 2006 годом на 159,1 млрд. рублей, или на 42,4 %, и на **Федеральную адресную инвестиционную программу** на 177,7 млрд. рублей, или 53,8 %. Наибольшие объемы финансирования ФЦП в 2007 году направлены на решение таких приоритетных задач, как «Развитие инфраструктуры», «Наука, инновации и передовые технологии» и «Безопасность жизнедеятельности и сохранение окружающей среды».

Формирование межбюджетных отношений в 2007 году будет происходить в условиях завершения разграничения полномочий между бюджетами различных уровней и начала реализации Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006-2008 годах.

В 2007 году предусматривается значительное увеличение по сравнению с 2006 годом расходов на межбюджетные трансферты (без учета трансфертов внебюджетным фондам) на 247,9 млрд. рублей, или на 46,8 %, которые составят 777,2 млрд. рублей. На увеличение расходов на межбюджетные трансферты в 2007 году существенное влияние окажет двукратный рост объемов субвенций из Федерального фонда компенсаций.

Доля доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации (без учета межбюджетных трансфертов) в доходах консолидированного бюджета Российской Федерации в 2007 году составит 33,8 %, что на 0,3 процентного пункта больше расчетного показателя на 2006 год. Без учета межбюджетных трансфертов доля расходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации составит в 2007 году 38,9 %, или на 0,8 процентного пункта меньше расчетного показателя на 2006 год.

В 2007 году усилится зависимость бюджетов субъектов Российской Федерации от финансовой помощи и иных ассигнований из федерального бюджета. Доля межбюджетных трансфертов в доходах консолидированного бюджета Российской Федерации составит 17,9 % и увеличится по сравнению с 2006 годом на 1,7 процентного пункта.

Законопроектом предусмотрено направить в качестве дополнительного финансирования неиспользованные по состоянию на 1 января 2007 года остатки средств федерального бюджета на счетах Федерального казначейства по 19 главным распорядителям средств федерального бюджета без установления объемов указанных средств.

В целях обеспечения прозрачности федерального бюджета Счетная палата полагает необходимым установить объемы остатков на счетах по учету средств федерального бюджета, предусматриваемых на дополнительное финансирование расходов федерального бюджета в разрезе функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации и ведомственной структуры расходов федерального бюджета.

Особенностью долговой политики в 2007 году является уменьшение абсолютного и относительного (в процентах к ВВП) размера государственного внешнего долга, замещение государственных внешних заимствований внутренними.

Вместе с тем объем государственного долга **увеличится в 2007 году** на 6,3 % по сравнению с ожидаемым исполнением в 2006 году и составит **2596,3 млрд. рублей, или 8,3 % ВВП**. В 2007 году впервые объем **государственного внутреннего долга превысит государственный внешний долг**.

3.1.1. В Бюджетном послании впервые поставлена цель, характерная для всех развитых стран, - создание новой модели социального развития государства в увязке с эффективностью бюджетных расходов, ориентированных на конечный результат, при соблюдении жестких бюджетных ограничений и сохранении сбалансированности бюджетов.

Подготовлен и принят к сведению на заседании Правительства Российской Федерации 5 июня 2006 года **Сводный доклад Правительства Российской Федерации о результатах и основных направлениях деятельности на 2006-2008 годы**, что позволило улучшить координацию деятельности органов исполнительной власти по разработке параметров среднесрочного бюджетного планирования.

Вместе с тем не подготовлен Сводный доклад Правительства Российской Федерации о результатах и основных направлениях деятельности на 2007-2009 годы. В проекте федерального бюджета на 2007 год не удалось обеспечить четкую увязку планируемых бюджетных ассигнований с результатами их использования в соответствии со стратегическими решениями, принимаемыми Президентом Российской Федерации, и тактическими задачами Правительства Российской Федерации.

Перспективным финансовым планом Российской Федерации на 2007-2009 годы, одобренным на заседании Правительства Российской Федерации 17 августа 2006 года, были скорректированы в основном в сторону увеличения все основные характеристики федерального бюджета в перспективном финансовом плане на 2006-2008 годы, который впервые был утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2006 г. № 399-р.

Так, в перспективном финансовом плане на 2007-2009 годы в 2007 году доходы федерального бюджета на 19,5 % больше соответствующего показателя финансового плана на 2006-2008 годы, в 2008 году - на 4,8 %. Увеличение расходов федерального бюджета составило от 7 до 12 %. На 2007 год запланировано увеличение профицита в 1,6 раза, на 2008 год профицит предусмотрен практически на том же уровне.

Таким образом, при формировании перспективного финансового плана на 2007-2009 годы не обеспечена стабильность в планировании соответствующих финансовых показателей, заложенных в перспективном финансовом плане на 2006-2008 годы. Перспективный финансовый план на 2007-2009 годы не представлен одновременно с законопроектом, что не соответствует пункту 39 постановления Правительства Российской Федерации от 6 марта 2005 г. № 188 «Об утверждении Положения о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год».

Необходимо отметить, что в перспективном финансовом плане Российской Федерации на 2007-2009 годы не в полной мере учитываются риски и последствия невыполнения запланированных показателей, а для оценки качества среднесрочного бюджетного планирования требуется разработка специальных инструментов и процедур. Наличие определенных недостатков, характерных для перспективного финансового плана Российской Федерации на 2007-2009 годы, в значительной степени снижает практическую значимость этого документа, приводит к нестабильности планирования показателей федерального бюджета

на среднесрочную перспективу, которые в дальнейшем предусматривается утверждать законодательно, а также затрудняет оценку их результативности.

Формирование проекта федерального бюджета на 2007 год впервые осуществлено в формате утвержденной Правительством Российской Федерации «скользящей трехлетней» модели среднесрочного бюджетного планирования, позволяющей реализовать перспективные цели и задачи, предусматривая соответствующие финансовые ресурсы.

Особенностью формирования проекта федерального бюджета на 2007 год является необходимость учета ключевых факторов современного экономического развития: сохранения высоких темпов экономического роста в долгосрочной перспективе, ослабления их зависимости от мировой конъюнктуры на сырьевые товары российского экспорта, преодоления инфраструктурных ограничений в развитии экономики и осуществления инвестиций в развитие человеческого капитала с целью адаптации граждан к новым условиям глобальной экономики.

3.1.2. В соответствии с перспективным финансовым планом Российской Федерации на 2007-2009 годы в целом **доходы бюджетной системы** Российской Федерации в 2007 году составят **11713,87 млрд. рублей**, и их доля в ВВП (**37,5 %**) практически не изменится по сравнению с ожидаемой оценкой 2006 года (**37,4 %**). В 2008 году доходы бюджетной системы Российской Федерации предусматривается снизить до **34,1 % ВВП**, в 2009 году - до **33,3 % ВВП**.

Доля доходов бюджетной системы в ВВП за период с 2006 по 2009 год снижается на 4,1 процентного пункта, при этом доля федерального бюджета - на 3,3 процентного пункта, а доля консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и территориальных государственных внебюджетных фондов - на 0,7 процентного пункта. Существенное снижение доходов федерального бюджета во многом объясняется ожидаемым снижением цены на нефть с 65 долларов США за баррель в 2006 году до 48 долларов США за баррель в 2009 году. Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации находятся в гораздо меньшей зависимости от мировых цен на энергоносители, поэтому прогнозируемое снижение цены на нефть к 2009 году незначительно отразится на формировании указанных доходов.

Согласно Основным направлениям бюджетной и налоговой политики на 2007 год, на период с 2006 по 2009 год прогнозируется существенное снижение доли доходов от вывозных таможенных пошлин - с 31,4 % до 20 % в общем объеме доходов федерального бюджета, налога на добычу полезных ископаемых (далее - НДПИ) - с 18,3 % до 10,8 %, что обусловливается ожидаемым снижением мировой цены на нефть марки «Юралс» с 65 до 48 долларов США за баррель, изменением налогового законодательства по НДПИ для нефтяных месторождений, уменьшением темпов роста объемов добычи нефти. Одновременно прогнозируется значительное увеличение доли НДС - с 24,9 % до 40,5 %, что представляется весьма сложной задачей. Для достижения указанного уровня темпы прироста поступлений НДС должны составлять около **25 %** в год.

3.1.3. **Доходы проекта федерального бюджета на 2007 год** предусмотрены в сумме 6965,32 млрд. рублей, что на 1919,2 млрд. рублей, или на 38 %, больше законодательно утвержденных доходов на 2006 год и на 806,3 млрд. рублей, или на 13,1 %, ожидаемой оценки 2006 года.

В 2007 году доля доходов федерального бюджета в общих доходах бюджетной системы Российской Федерации (59,5 %) и ВВП (22,3 %) несколько снижается по сравнению с ожидаемой оценкой 2006 года (60,5 % и 22,6 % соответственно).

3.1.3.1. **Налоговые доходы** проекта федерального бюджета увеличатся на 663 млрд. рублей, или на 18,5 %, по сравнению с ожидаемой оценкой 2006 года и составят

4242,96 млрд. рублей, или 60,9 % общего объема доходов федерального бюджета и 13,6 % ВВП, что несколько выше ожидаемой оценки 2006 года (58,1 % и 13,2 % соответственно).

Наибольшее увеличение поступления доходов федерального бюджета на 2007 год по сравнению с ожидаемой оценкой 2006 года предусматривается по НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации, - на 420,6 млрд. рублей, или на 43,9 %, и по налогу на прибыль организаций - на 129 млрд. рублей, или на 28,6 %.

Основную долю налоговых доходов федерального бюджета на 2007 год по-прежнему будут составлять доходы от уплаты НДС - 48,8 % (42,9 % в 2006 году), НДСП - 24,5 % (31,5 %), налога на прибыль организаций - 13,7 % (12,6 %), акцизов - 3 % (3 %).

3.1.3.2. Неналоговые доходы проекта федерального бюджета увеличатся на 143,2 млрд. рублей, или лишь на 5,6 %, по сравнению с ожидаемой оценкой 2006 года и составят 2722,35 млрд. рублей, или 39,1 % общего объема доходов федерального бюджета и 8,7 % ВВП, что значительно ниже ожидаемой оценки 2006 года (41,9 % и 9,5 % соответственно).

Доходы от уплаты таможенных пошлин, составляющие основную долю в общей сумме неналоговых доходов (87,9 %), увеличатся на 132,6 млрд. рублей, или на 5,9 %, по сравнению с ожидаемой оценкой 2006 года и составят 2394,2 млрд. рублей. Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства (4,4 % общей суммы неналоговых доходов) увеличатся на 25,6 млрд. рублей, или на 27,6 %, по сравнению с ожидаемой оценкой 2006 года.

Одновременно запланировано снижение поступления неналоговых доходов от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности (3,7 % неналоговых доходов), на 13,5 млрд. рублей, или на 11,9 %, что обусловлено уменьшением доходов от перечисления части прибыли Центрального банка Российской Федерации на 6,5 млрд. рублей, или на 16 %, платежей от государственных и муниципальных унитарных предприятий - на 8,2 млрд. рублей, или на 34,8 %, доходов от деятельности совместного предприятия «Вьетсовпетро» - на 7,8 млрд. рублей, или на 38 %.

3.1.4. В соответствии с перспективным финансовым планом Российской Федерации на 2007-2009 годы **расходы бюджетной системы** в 2007 году составят **10163,53 млрд. рублей**, и их доля в ВВП (**32,55 %**) увеличится на 2 процентных пункта по сравнению с ожидаемым исполнением в 2006 году (30,56 % ВВП по ожидаемому исполнению 2006 года). В 2008 году расходы бюджетной системы предусматривается снизить до 31,4 % ВВП, в 2009 году - до 31,07 % ВВП.

Расходы бюджетной системы Российской Федерации в 2007 году предусмотрено увеличить на 1844,79 млрд. рублей, или на 22,2 %, по сравнению с ожидаемым исполнением в 2006 году.

Доля расходов федерального бюджета в ВВП за период с 2006 по 2009 год увеличится на 1 процентный пункт и составит 17,1 %.

3.1.5. Расходы проекта федерального бюджета на 2007 год предусмотрены в сумме 5463,48 млрд. рублей, что больше на 1193,4 млрд. рублей, или на 27,9 %, законодательно утвержденных расходов и на 1074,9 млрд. рублей, или на 24,5 %, ожидаемого исполнения в 2006 году.

В 2007 году доля расходов федерального бюджета в общих расходах бюджетной системы Российской Федерации (53,8 %) и ВВП (17,5 %) повышается по сравнению с ожидаемым исполнением в 2006 году (52,8 % и 16,1 % соответственно).

3.1.5.1. В 2007 году **процентные расходы федерального бюджета** сократятся на 35,53 млрд. рублей, или на 18,5 %, по сравнению с ожидаемым исполнением в 2006 году и составят 156,85 млрд. рублей.

Предусматривается дальнейшее сокращение доли процентных расходов в общих расходах федерального бюджета - с 4,4 % в 2006 году до 2,9 % в 2007 году и в объеме ВВП - с 0,7 % до 0,5 %.

Законопроектом предусматривается **существенное сокращение** (более чем в 10 раз) **процентных платежей по кредитам, полученным Российской Федерацией от правительств иностранных государств** (4,4 млрд. рублей), по сравнению с соответствующими показателями на 2006 год (49,3 млрд. рублей) в результате досрочного погашения Российской Федерацией задолженности перед странами - членами Парижского клуба кредиторов.

3.1.5.2. Характерной особенностью проекта федерального бюджета на 2007 год является существенное увеличение непроцентных расходов.

В 2007 году предусмотрено увеличение непроцентных расходов федерального бюджета на 1235 млрд. рублей, или на 30,3 %, по сравнению с законодательно утвержденными расходами и на **1110,4 млрд. рублей, или на 26,5 %**, по сравнению с ожидаемым исполнением в 2006 году.

В реальном выражении (с учетом индекса-дефлятора ВВП) непроцентные расходы по сравнению с предыдущим отчетным годом увеличатся на 16,9 %, что на 10,9 процентного пункта выше темпов роста ВВП (6 %). В 2003 году прирост непроцентных расходов по сравнению с предыдущим годом составил 2,8 % (темпы прироста ВВП - 7,3 %), в 2004 году непроцентные расходы снизились на 2,4 % (7,2 %), в 2005 году увеличились на 10,8 % (6,4 %), в 2006 году прирост непроцентных расходов, по оценке, составит 7,4 % (темпы прироста ВВП - 6,6 %). Таким образом, **в 2007 году ожидается более высокое превышение темпов прироста непроцентных расходов в реальном выражении над темпами прироста экономики по сравнению с 2005-2006 годами.**

Доля непроцентных расходов в общих расходах федерального бюджета повышается с 95,62 % в 2006 году до 97,13 % в 2007 году и в ВВП с 15,4 % до 17 %. Доля процентных расходов в объеме ВВП в 2007 году превысит соответствующие отчетные показатели за 1997-2005 годы.

В 2007 году наибольший прирост непроцентных расходов (в относительных показателях) по сравнению с законодательно утвержденными расходами на 2006 год предусматривается по разделам «Общегосударственные вопросы» - на **50,9 %**, или на 224,1 млрд. рублей, «Национальная экономика» - на **46,1 %**, или на 156,5 млрд. рублей.

Более чем на 30 % предусматривается прирост расходов федерального бюджета по разделам «Образование» (на 38,1 %, или на 76,9 млрд. рублей), «Здравоохранение и спорт» (на 38,3 %, или на 57,1 млрд. рублей).

Более чем на 20 % планируется прирост расходов федерального бюджета по разделам «Межбюджетные трансферты» (на 28,6 %, или на 410,1 млрд. рублей), «Национальная оборона» (на 23,3 %, или на 155,1 млрд. рублей), «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (на 22,7 %, или на 123,2 млрд. рублей), «Культура, кинематография и средства массовой информации» (на 27 %, или на 13,9 млрд. рублей), «Жилищно-коммунальное хозяйство» (на 28,2 %, или на 11 млрд. рублей), «Охрана окружающей среды» (на 23,9 %, или на 1,51 млрд. рублей).

Существенно ниже среднего уровня запланировано увеличение расходов федерального бюджета по разделу «Социальная политика» - на 5,7 млрд. рублей, или на 2,8 %.

Структура непроцентных расходов в 2007 году по сравнению с 2006 годом претерпела некоторые изменения. Уменьшилась доля расходов «силового блока» в общей структуре непроцентных расходов - на 1,7 процентного пункта и составила 28 %, «социального блока» - на 0,6 процентного пункта (14,4 %), «межбюджетных трансфертов» - на 0,5 процентного пункта (34,7 %), а доля расходов на «общегосударственные вопро-

сы» увеличилась на 1,7 процентного пункта (12,5 %), «национальной экономики и инфраструктуры» - на 1 процентный пункт (10,4 % соответственно).

Структура непроцентных расходов в процентном отношении в объеме ВВП в 2007 году по сравнению с 2006 годом изменилась следующим образом. Уменьшилась доля расходов «силового блока» в общей структуре непроцентных расходов - на 0,19 процентного пункта и составила 4,8 %, «социального блока» - на 0,05 процентного пункта (2,4 %). При этом увеличилась доля расходов на «общегосударственные вопросы» на 0,32 процентного пункта (2,1 %), «национальную экономику и инфраструктуру» - на 0,2 процентного пункта (1,8 %), «межбюджетные трансферты» - на 0,03 процентного пункта (5,9 %).

3.1.5.3. Сравнительный анализ динамики непроцентных расходов и остатков средств федерального бюджета на счетах по учету средств федерального бюджета за ряд лет показал, что увеличение непроцентных расходов приводит к росту остатков средств федерального бюджета на счетах по учету средств федерального бюджета. В 2004 году темп прироста остатков средств федерального бюджета на счетах по учету средств федерального бюджета превысил темп прироста непроцентных расходов федерального бюджета на 34,3 процентного пункта.

В 2006 году, по расчетам Счетной палаты, с учетом ожидаемого исполнения федерального бюджета темп прироста непроцентных расходов составит 27 %, а темп прироста остатков средств федерального бюджета на счетах по учету средств федерального бюджета - 66,1 %, которые без учета средств Стабилизационного фонда составят около 0,9 трлн. рублей.

Наличие значительных остатков средств федерального бюджета на счетах по учету средств федерального бюджета, практика неравномерного расходования средств федерального бюджета **могут привести в 2007 году к неполному и неэффективному использованию средств федерального бюджета, дальнейшему росту остатков средств федерального бюджета на счетах по учету средств федерального бюджета.**

3.1.5.4. Характерной особенностью расходной части федерального бюджета является увеличение расходов на реализацию приоритетных **национальных проектов** - на **114,9 млрд. рублей**, или в 2 раза по сравнению с 2006 годом, в том числе: по приоритетным национальным проектам «Образование» - на 26,9 млрд. рублей, или в 2,2 раза, «Здоровье» - на 49,8 млрд. рублей, или на 86,1 %, «Развитие АПК» - на 9,2 млрд. рублей, или на 65,1 %, «Доступное и комфортное жилье - гражданам России» - на 28,9 млрд. рублей, или в 2,3 раза.

В 2007 году предусматриваются средства на реализацию положений Послания Президента Российской Федерации, направленных на **улучшение демографической ситуации в Российской Федерации**, в сумме **32,3 млрд. рублей** (без учета материнского капитала), которые распределены по разделам «Социальная политика» - в сумме 3,5 млрд. рублей и «Межбюджетные трансферты» - в сумме 28,8 млрд. рублей.

Основные направления по улучшению демографической ситуации связаны с увеличением размера пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет; с проведением диспансеризации детей, находящихся в домах ребенка, детских домах, школах-интернатах системы здравоохранения, образования, учреждениях системы исполнения наказаний, а также с увеличением стоимости родового сертификата в период беременности и другими мерами.

Первые выплаты сумм базового материнского капитала, предоставленных на детей, родившихся после 1 января 2007 года, предполагается осуществить, начиная с 2010 года.

3.1.5.5. К особенностям расходной части проекта федерального бюджета на 2007 год по сравнению с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2006 год» следует отнести включение **новых целевых статей и видов расходов**, направленных на фи-

нансирование ФЦП «Жилище» на 2002-2010 годы (второй этап), в том числе на модернизацию объектов коммунальной инфраструктуры, строительство общежитий для учреждений высшего профессионального образования, профессионального училища и техникума, на обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой.

Кроме того, к новым относятся расходы, направляемые на строительство и модернизацию территориальных и муниципальных автомобильных дорог, включая дороги в поселениях, на обеспечение граждан квалифицированной юридической помощью, оснащение общеобразовательных учреждений учебным оборудованием.

В 2007 году 26 новых видов субсидий и субвенций передается бюджетам субъектов Российской Федерации, предусмотрены также новые виды расходов, передаваемые бюджетам государственных внебюджетных фондов.

3.1.5.6. Анализ экономической структуры увеличения расходов федерального бюджета на 2007 год в сумме 825,1 млрд. рублей по сравнению с 2006 годом, представленной в пояснительной записке к законопроекту (69,1 % общего увеличения расходов федерального бюджета), показывает, что основная доля увеличения расходов федерального бюджета на 2007 год приходится на безвозмездные и безвозвратные перечисления бюджетам, национальным и международным организациям, правительствам иностранных государств (31,3 %), на оплату труда и начисления на оплату труда (19,3 %) и на приобретение услуг (12,3 %).

Общая сумма безвозмездных и безвозвратных перечислений бюджетам увеличивается на 373,7 млрд. рублей, или на 26 %, при этом перечисления другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации увеличиваются на 247,9 млрд. рублей, или на 46,8 %, и составляют 66,3 % общего объема увеличения по этой статье, расходы на приобретение услуг - на 147,2 млрд. рублей, или на 23,9 %.

Счетная палата отмечает, что не распределены средства федерального бюджета по статьям экономической структуры расходов (поступление нефинансовых и финансовых активов, выбытие финансовых активов) в сумме 1468,2 млрд. рублей (26,9 % общей суммы расходов). Структура экономической классификации представлена только по укрупненным статьям экономической классификации, что не позволяет провести более детальный анализ.

3.1.5.7. Приоритетом расходов проекта федерального бюджета на 2007 год является повышение заработной платы в бюджетной сфере. В соответствии с экономической структурой расходов федерального бюджета на 2007 год расходы на оплату труда с начислениями увеличены по сравнению с соответствующим показателем 2006 года **на 230,9 млрд. рублей, или на 27,2 %.**

Значительная часть прироста расходов проекта федерального бюджета на 2007 год предусматривается на увеличение заработной платы работникам, оплачиваемым по ЕТС (с 1 сентября - в 1,15 раза); увеличение оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих и денежного довольствия военнослужащим и приравненным к ним лицам (с 1 января - в 1,1 раза, с 1 декабря - в 1,15 раза); индексацию должностных окладов судей (с 1 января - на 7,5 %).

3.1.5.8. В пояснительной записке к законопроекту впервые расходы федерального бюджета на 2007 год представлены в разрезе ведомственной структуры расходов федерального бюджета. Вместе с тем представленный ведомственный разрез расходов федерального бюджета на 2007 год не содержит отчетных и планируемых индикаторов результативности, разделения расходов на действующие и принимаемые обязательства, данных о реестре расходных обязательств субъектов бюджетного планирования.

Анализ ведомственной структуры расходов федерального бюджета на 2007 год показывает, что по сравнению с законодательно утвержденными показателями федерального бюджета на 2006 год количество главных распорядителей, распорядителей и

получателей средств федерального бюджета увеличилось на 1 единицу и составило 111 субъектов ведомственной структуры расходов.

Более чем в 2 раза увеличены расходы по 8 получателям средств федерального бюджета (7,2 % их общего числа), из них по Министерству регионального развития Российской Федерации - в 5,9 раза, Министерству промышленности и энергетики Российской Федерации - в 2,5 раза.

Более чем на 50 % увеличены расходы по 19 получателям средств федерального бюджета (17,1 %), из них по Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации - на 77,6 %, Министерству экономического развития и торговли Российской Федерации - на 73,7 %, Министерству юстиции Российской Федерации - на 50,1 %.

Более чем на 20 % увеличены расходы по 44 получателям средств федерального бюджета (39,6 %), более чем на 10 % - по 25 (22,5 %). Уменьшены расходы по 5 получателям средств федерального бюджета (4,5 %), из них по Министерству образования и науки Российской Федерации - на 20,1 %, Федеральной службе государственной статистики - на 23,6 %, Министерству транспорта Российской Федерации - на 25,7 %.

3.1.5.9. Особенностью проекта федерального бюджета на 2007 год является значительное увеличение расходов на **федеральные целевые программы** по сравнению с 2006 годом - на 159,1 млрд. рублей, или на 42,4 %, и на **Федеральную адресную инвестиционную программу** - на 177,7 млрд. рублей, или на 53,8 %. В соответствии с пояснительной запиской к законопроекту в 2007 году по сравнению с 2006 годом предусмотрено увеличение расходов на пополнение Инвестиционного фонда - на 40,9 млрд. рублей, или на 37 %, который составит 110,6 млрд. рублей.

В 2007 году предусматривается использование механизмов Инвестиционного фонда, венчурных фондов, особых экономических зон, концессионных соглашений, технопарков в целях расширения государственно-частного партнерства.

Наибольшие объемы финансирования ФЦП в 2007 году (в сумме 455,8 млрд. рублей, или 85,3 % общей суммы расходов на программы) направлены на решение таких приоритетных задач, как «Развитие инфраструктуры» (55,4 %), «Наука, инновации и передовые технологии» (17,8 %) и «Безопасность жизнедеятельности и сохранение окружающей среды» (12,1 %).

В законопроект по сравнению с 2006 годом включено 10 новых федеральных целевых программ (20,8 % общего количества) по развитию ядерного оружейного комплекса Российской Федерации, по исследованиям и разработке приоритетных направлений развития научно-технологического комплекса, развитию оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации, государственной статистики России, уголовно-исполнительной системы и судебной системы России, социально-экономическому развитию Курильских островов, развитию г. Сочи как горноклиматического курорта и другие.

В общих расходах Федеральной адресной инвестиционной программы увеличивается доля расходов на непрограммную часть, что не соответствует основным направлениям реформирования бюджетного процесса, предусматривающим расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования.

В проекте федерального бюджета на 2007 год предусмотрены значительные **расходы инвестиционного характера**, направляемые на финансирование федеральных целевых программ (454,3 млрд. рублей), непрограммной части расходов на государственные капитальные вложения (181,3 млрд. рублей), малого бизнеса (3,5 млрд. рублей) и Инвестиционного фонда (110,6 млрд. рублей, включая 10 млрд. рублей, предусмотренные на увеличение уставного капитала открытого акционерного общества «Российская венчурная компания»), в общей сумме **749,7 млрд. рублей**. По сравнению с утвержденными соответствующими показателями на 2006 год расходы инвестиционного ха-

рактора увеличены на **199,5 млрд. рублей**, или на 36,3 %. Их доля в ВВП увеличится с 2,26 % в 2006 году до 2,4 % в 2007 году.

3.1.6. Формирование межбюджетных отношений в 2007 году будет происходить в условиях завершения разграничения полномочий между бюджетами различных уровней и начала реализации Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006-2008 годах, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006 г. № 467-р.

В 2007 году в рамках указанной Концепции предусматривается решить задачи по созданию предпосылок к улучшению сбалансированности региональных бюджетов, использованию в механизмах распределения межбюджетных трансфертов стимулов для увеличения субъектами Российской Федерации собственной доходной базы, повышению качества управления региональными финансами, а также объективности системы финансовой поддержки регионов.

В 2007 году по сравнению с 2006 годом предусматривается значительное увеличение расходов на межбюджетные трансферты - на 247,9 млрд. рублей, или на 46,8 %, которые составят 777,2 млрд. рублей. На указанное увеличение в 2007 году существенное влияние окажет двукратный рост объемов субвенций из Федерального фонда компенсаций.

Доля доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации (без учета межбюджетных трансфертов) в доходах консолидированного бюджета Российской Федерации в 2007 году составит 33,8 %, что на 0,3 процентного пункта больше расчетного показателя на 2006 год. Доля расходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации (без учета межбюджетных трансфертов) в соответствующих расходах составит 38,9 %, что на 0,8 процентного пункта меньше расчетного показателя на 2006 год.

В 2007 году усилится зависимость бюджетов субъектов Российской Федерации от финансовой помощи из федерального бюджета. Доля межбюджетных трансфертов в доходах консолидированного бюджета Российской Федерации составит 17,9 % и увеличится по сравнению с 2006 годом на 1,7 процентного пункта.

Счетная палата отмечает, что повышению прозрачности федерального бюджета будет способствовать увеличение количества представленных приложений к законопроекту по распределению межбюджетных трансфертов в разрезе субъектов Российской Федерации с 18 в 2006 году до 25 в 2007 году. Правительством Российской Федерации впервые представлены 15 методик распределения субвенций из Федерального фонда компенсаций между субъектами Российской Федерации на осуществление переданных на региональный уровень федеральных полномочий.

3.1.7. Профицит проекта федерального бюджета на 2007 год предусмотрен в сумме **1501,84 млрд. рублей**, что на 775,82 млрд. рублей, или в 1,9 раза, больше соответствующего законодательно утвержденного показателя на 2006 год, но на 268,62 млрд. рублей, или на 15,2 %, меньше ожидаемого исполнения в 2006 году.

В 2007 году профицит составит 4,8 % ВВП, что на 1,6 процентного пункта больше соответствующего утвержденного показателя в 2006 году (3,2 %), но меньше ожидаемого исполнения в текущем году на 1,7 процентного пункта (6,5 %). В среднесрочной перспективе прогнозируется уменьшение объема профицита федерального бюджета до 903,89 млрд. рублей, или 2,5 % ВВП, в 2008 году и 864,74 млрд. рублей, или 2,2 % ВВП, в 2009 году.

В 2007 году поступления средств в Стабилизационный фонд, порядок формирования которого регулируется главой 13.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусмотрены в расчетах к бюджету в сумме 1690,7 млрд. рублей, что на 188,85 млрд. рублей больше суммы профицита федерального бюджета.

В соответствии со статьей 78 законопроекта и пояснительной запиской к нему сбалансированность проектировок параметров федерального бюджета в 2007 году обеспечивается за счет свободных остатков средств федерального бюджета по состоянию на 1 января 2007 года в размере 136 млрд. рублей и совокупного сальдо по источникам финансирования дефицита федерального бюджета в 2007 году в сумме 52,9 млрд. рублей.

Таким образом, **в отличие от прошлых лет для обеспечения сбалансированности федерального бюджета в 2007 году предусматривается использовать превышение привлечения средств над погашением долга в источниках финансирования дефицита федерального бюджета. Это требует внесения изменений в статью 92 Бюджетного кодекса Российской Федерации**, которой установлено, что в случае принятия бюджета на очередной финансовый год без дефицита соответствующим законом (решением) о бюджете может быть предусмотрено привлечение средств из источников финансирования дефицита бюджета для финансирования расходов бюджета в пределах расходов на погашение долга.

В 2007 году и среднесрочной перспективе проектируется значительный рост объема средств Стабилизационного фонда, который на 1 января 2008 года составит 4238,59 млрд. рублей, или 60,8 % объема доходов федерального бюджета в 2007 году и 13,5 % ВВП, на 1 января 2009 года - 5548,13 млрд. рублей, или 80,3 % доходов федерального бюджета и 15,9 % ВВП, на 1 января 2010 года - 6604,61 млрд. рублей, или 88,5 % указанных доходов и 17,1 % ВВП.

При этом статьей 2 законопроекта не определен объем средств Стабилизационного фонда, которые могут быть использованы в 2007 году на осуществление выплат, сокращающих долговые обязательства Российской Федерации, что не соответствует требованиям статьи 96.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

3.1.8. Счетная палата отмечает, что в последние годы наблюдается тенденция значительного увеличения федеральными законами о федеральном бюджете количества главных распорядителей средств федерального бюджета, по которым неиспользованные остатки средств федерального бюджета направляются в качестве дополнительного финансирования расходов на следующий финансовый год без установления конкретных объемов средств федерального бюджета, что свидетельствует о снижении прозрачности расходов федерального бюджета.

В 2003 году предусматривалось направление указанных остатков средств федерального бюджета по 2 главным распорядителям средств, распорядителям средств и получателям средств федерального бюджета, в 2004 году - по 5, в 2005 году - по 3, в 2006 году - по 13 соответственно.

Статьей 78 законопроекта предусмотрено направить в качестве дополнительного финансирования неиспользованные остатки средств федерального бюджета по состоянию на 1 января 2007 года на счетах Федерального казначейства уже по 19 главным распорядителям средств федерального бюджета без установления объемов указанных средств.

Счетной палатой проведен расчет по 13 главным распорядителям средств федерального бюджета, по которым законопроектом предусматривается направление остатков средств федерального бюджета по разделам и подразделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации. Проведенный расчет показывает, что объем данных остатков по указанным главным распорядителям средств федерального бюджета может составить к концу 2006 года более 50 млрд. рублей.

В целях обеспечения прозрачности федерального бюджета Счетная палата предлагает необходимым установить объемы остатков на счетах по учету средств федерального бюджета, предусматриваемых на дополнительное финансирование расходов федерального бюджета в соответствии со статьей 78 законопроекта, в

разреze функциональной классификации расходов федерального бюджета (раздел, подраздел, целевая статья, вид расходов) и ведомственной классификации расходов федерального бюджета.

3.1.9. Особенностью долговой политики в 2007 году является уменьшение абсолютного и относительного (в процентах к ВВП) размера государственного внешнего долга, замещение государственных внешних заимствований внутренними.

Объем государственного долга **увеличится в 2007 году** на 6,3 % по сравнению с ожидаемым исполнением в 2006 году и составит **2596,3 млрд. рублей, или 8,3 % ВВП.** В 2007 году объем **государственного внутреннего долга впервые превысит государственный внешний долг.** Удельный вес внутреннего долга в общем объеме государственного долга к концу 2007 года составит **52,5 %.**

В среднесрочной перспективе государственный долг увеличится до **2926,76 млрд. рублей, или на 7,6 % объема ВВП,** к концу 2009 года. При этом государственный внешний долг сократится более чем на 16,7 %, а государственный внутренний долг увеличится на 65 %.

В 2007 году предусматривается включение в Программу государственных внешних заимствований Российской Федерации двух новых займов международных финансовых организаций: «Развитие системы государственной статистики - 2» (10 млн. долларов США) и «Развитие инфраструктуры рынка микрофинансирования в Российской Федерации» (50 млн. долларов США), которые определены как проекты, имеющие общегосударственное значение. Вместе с тем не представлено необходимых и достаточных обоснований для включения указанных проектов в Программу государственных внешних заимствований Российской Федерации.

Долговая политика в целом обеспечивает уменьшение зависимости от внешних факторов по показателям долговой нагрузки на федеральный бюджет и в соответствии с международными критериями характеризуется безопасным уровнем по большинству показателей.

3.2. Анализ реализации основных задач, поставленных в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике на 2007 год»

Основные выводы подраздела

В соответствии со статьями 170 и 172 Бюджетного кодекса Российской Федерации составление бюджета основывается на Бюджетном послании.

Правительством Российской Федерации приняты меры, направленные на реализацию задач, поставленных в Бюджетном послании.

Одобен проект перспективного финансового плана Российской Федерации на 2007-2009 годы, внесены изменения в налоговое законодательство, направленные на стимулирование позитивных структурных изменений в экономике, последовательное снижение совокупной налоговой нагрузки, качественное улучшение налогового администрирования.

В 2007 году предусмотрено повышение заработной платы работников бюджетной сферы, оплачиваемых по ЕТС, денежного содержания военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов, федеральных государственных гражданских служащих; увеличены расходы на реализацию приоритетных национальных проектов.

При подготовке проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» не обеспечена реализация отдельных положений Бюджетного послания.

Не внесены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса.

Правительством Российской Федерации не сформирован Сводный доклад о результатах и основных направлениях деятельности на 2007-2009 годы.

Не внесены изменения в законодательство, предусматривающие снижение выкупной цены земельных участков под объектами, находящимися в частной собственности.

В проекте федерального бюджета не идентифицировано по отдельным кодам бюджетной классификации 10,9 % расходов на реализацию приоритетных национальных проектов. Не решена в полной мере задача по переходу на преимущественно одноканальное финансирование медицинских учреждений, основанное на стандартизации медицинской помощи с ориентацией на конечный результат.

Не приняты законодательные акты Российской Федерации, направленные на расширение самостоятельности организаций социально-культурной сферы и переход от сметного к нормативно-подушевому финансированию оказания государственных и муниципальных услуг.

3.2.1. Основными задачами бюджетной и налоговой политики, сформулированными в Бюджетном послании, являются: обеспечение улучшения качества жизни населения, реализация приоритетных национальных проектов, создание условий для обеспечения позитивных структурных изменений в экономике и социальной сфере, решение проблем макроэкономической сбалансированности, повышение эффективности и прозрачности управления общественными финансами, повышение качества бюджетного планирования, последовательное снижение темпов инфляции, снижение общей налоговой нагрузки на экономику, повышение эффективности налогового администрирования.

В соответствии со статьями 170 и 172 Бюджетного кодекса Российской Федерации составление бюджета основывается на Бюджетном послании.

При формировании проекта федерального бюджета на 2007 год принимались **меры, направленные на реализацию задач, поставленных в Бюджетном послании.**

Правительством Российской Федерации одобрен проект перспективного финансового плана Российской Федерации на 2007-2009 годы.

Внесены изменения в **налоговое законодательство** по НДС, налогу на прибыль, на доходы физических лиц, по индексации и порядку уплаты акцизов, по совершенствованию налогового администрирования.

Приняты нормативные правовые акты, предусмотренные Планом мероприятий по реализации Федерального закона **«О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».**

В целях выполнения ранее принятых решений в проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» предусмотрено **повышение заработной платы** работников бюджетной сферы, оплачиваемых по ЕТС, а также денежного содержания военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов, федеральных государственных гражданских служащих.

Увеличены расходы на реализацию **приоритетных национальных проектов** «Образование», «Здоровье», «Развитие АПК» и «Доступное и комфортное жилье - гражданам России», предусмотрены расходы на улучшение демографической ситуации в стране.

Правительством Российской Федерации утверждена Государственная программа «Создание в Российской Федерации **технопарков в сфере высоких технологий**», создано открытое акционерное общество **«Российская венчурная компания».**

При подготовке проекта закона **не обеспечено в полной мере выполнение отдельных положений Бюджетного послания.**

3.2.2. В Бюджетном послании обращено внимание на необходимость обеспечения в 2007 году и в среднесрочной перспективе прироста **непроцентных расходов федерального бюджета, адекватных темпам роста экономики.**

Однако в проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» непроцентные расходы федерального бюджета в реальном выражении увеличиваются на

16,9 % по сравнению с ожидаемым исполнением в 2006 году, а темпы роста ВВП предусматриваются на уровне 6 %.

3.2.3. В Бюджетном послании указано, что в процессе реализации бюджетной политики Правительство Российской Федерации должно принять меры **по повышению результативности бюджетных расходов**. При этом Президент Российской Федерации отметил, что **механизмы по контролю за использованием бюджетных средств** должны быть введены не только на федеральном, **но и на региональном уровне**.

Однако Сводный доклад о результатах и основных направлениях деятельности **на 2007-2009 годы** Правительством Российской Федерации не сформирован. Анализ Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности **на 2006-2008 годы** показал, что в докладах субъектов бюджетного планирования мероприятия по повышению результативности бюджетных расходов и качества управления бюджетными средствами пока еще носят формальный характер, не выработаны четкие критерии оценки эффективности бюджетных расходов на реализацию поставленных целей, бюджетные целевые программы находятся в стадии формирования и развития. Принцип бюджетирования, ориентированного на результат, еще недостаточно последовательно и полно применяется в субъектах Российской Федерации.

В Бюджетном послании отмечено, что неоправданно затянулась подготовка **комплексных изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации** в части регулирования бюджетного процесса.

Однако Сводным планом мероприятий по реализации основных положений Послания Президента Российской Федерации, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 июня 2006 г. № 838-р, внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации намечено на сентябрь 2006 года, что объективно сдерживает внедрение модели среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат.

3.2.4. В Бюджетном послании ставилась задача завершить разработку и принятие нормативных правовых актов, **устанавливающих основы и процедуры массовой оценки недвижимости в целях обеспечения введения единого местного налога на недвижимость взамен существующих ныне земельного и имущественного налогов с 2009 года**. Для введения единого местного налога на недвижимость в указанный срок необходимо ускорить принятие проекта федерального закона «О государственном кадастре недвижимости», внесенного Правительством Российской Федерации в Государственную Думу.

В Бюджетном послании ставилась задача **реформировать систему взимания акцизов в направлении стимулирования потребления более качественных товаров**.

Однако в Государственную Думу проект федерального закона, предусматривающий изменения в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части дифференциации акцизов на нефтепродукты в зависимости от их качественных характеристик с целью стимулирования производства более высококачественного топлива, не внесен.

Не принято законодательное решение об освобождении от налогообложения **дивидендов, получаемых российскими юридическими лицами от инвестиций в дочерние общества**, с целью стимулирования размещения холдинговых компаний в Российской Федерации.

3.2.5. Не утверждены Правительством Российской Федерации **типовые концессионные соглашения** в отношении отдельных объектов, указанных в части 1 статьи 4 Федерального закона «О концессионных соглашениях».

В Бюджетном послании отмечена необходимость **ликвидации перекрестного субсидирования в сфере электроснабжения и железнодорожных перевозок** и поручено определиться с **объемами, механизмами и сроками бюджетной поддержки проводимой ликвидации перекрестного субсидирования** в указанных секторах экономики.

В проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» предусмотрены средства на компенсацию потерь в доходах, возникающих в результате государственного регулирования тарифов на перевозку пассажиров дальнего следования (в плацкартных и общих вагонах), и субсидии субъектам Российской Федерации на ликвидацию межтерриториального перекрестного субсидирования в электроэнергетике. В связи с этим Правительству Российской Федерации необходимо в возможно более короткий срок разработать и утвердить соответствующий порядок предоставления средств на указанные цели.

3.2.6. В Бюджетном послании поставлена задача упрощения процедуры приватизации унитарных предприятий.

Вместе с тем не внесены изменения в федеральные законы «О приватизации государственного и муниципального имущества», «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», «Об акционерных обществах», предусматривающие совершенствование способов приватизации государственного и муниципального имущества, упрощение создания открытых акционерных обществ при приватизации, совершенствование процедуры продажи посредством публичного предложения.

Вопрос о **снижении выкупной цены земельных участков под объектами, находящимися в частной собственности**, в соответствии с Бюджетным посланием должен быть урегулирован в кратчайшие сроки.

Однако не внесены изменения в законодательство, предусматривающие снижение выкупной цены земельных участков под объектами, находящимися в частной собственности.

3.2.7. В Бюджетном послании обращено внимание на необходимость обеспечить большую прозрачность расходования бюджетных средств и особо отразить указанные средства в бюджетной классификации.

В проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» 10,9 % расходов на реализацию приоритетных национальных проектов не идентифицированы по отдельным кодам бюджетной классификации.

До настоящего времени не приняты законодательные акты Российской Федерации, направленные на **расширение самостоятельности организаций социально-культурной сферы и переход от сметного к нормативно-подушевому финансированию оказания государственных и муниципальных услуг.**

Правительству Российской Федерации пока не удалось в полной мере решить задачу по **завершению формирования системы финансирования стационарных медицинских учреждений, основанной на стандартизации медицинской помощи с ориентацией на конечный результат.** Эта система предусматривает поэтапный переход на преимущественно одноканальное финансирование, при котором действующая бюджетно-страховая система финансирования здравоохранения должна быть преобразована в систему финансирования, основанную на страховом принципе.

3.2.8. В Бюджетном послании поставлена задача предусмотреть в 2007 году дополнительные субсидии регионам в размере не менее 35 млрд. рублей на строительство и модернизацию автомобильных дорог, включая и дороги в поселениях, в том числе на обеспечение автомобильными дорогами новых микрорайонов массовой малоэтажной и многоквартирной застройки. При этом соответствующие средства должны распределяться между регионами **с учетом численности населения и бюджетной обеспеченности.**

Указанные средства предусмотрены в проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год», однако порядок распределения субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на указанные цели не определен.

3.2.9. Необходимо ускорить решение задач, поставленных в Бюджетном послании, по определению четких критериев оценки эффективности бюджетных расходов на реализацию поставленных Правительством Российской Федерации и субъектами бюд-

жетного планирования целей, разработке механизма усовершенствования налогового контроля за применением трансфертного ценообразования в целях минимизации налогообложения, препятствующего нормальному рыночному ценообразованию, обеспечению уплаты всех налогов и таможенных платежей исключительно в российской валюте, прекращению практики учета и перечисления таможенных платежей через промежуточные счета таможенных органов, обеспечению их уплаты напрямую в федеральный бюджет, созданию необходимой законодательной базы, обеспечивающей качественное улучшение системы поддержки материнства и детства в целях существенного повышения рождаемости.

Более подробный анализ реализации определенных в Бюджетном послании задач при формировании проекта федерального бюджета на 2007 год приведен в Приложении № 1 к Заключению (приложения в Бюллетене не публикуются).

3.3. Анализ соответствия законопроекта Бюджетному кодексу Российской Федерации и иным актам законодательства Российской Федерации **Основные выводы подраздела**

Законопроект в целом сформирован в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и иными актами законодательства Российской Федерации.

Вместе с тем отдельные статьи законопроекта не в полной мере соответствуют Бюджетному кодексу Российской Федерации.

Статьями законопроекта предполагается увеличение поступлений и расходов федерального бюджета сверх установленных сумм, 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 132 статей законопроекта 36 (27 % общего количества) частично или полностью не соответствуют Бюджетному кодексу Российской Федерации.

При формировании проекта федерального бюджета не соблюдены требования 30 статей Бюджетного кодекса Российской Федерации.

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

Необходимо привести законопроект в соответствие с Бюджетным кодексом Российской Федерации и иными актами законодательства Российской Федерации.

3.3.1. Законопроект в целом сформирован в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и иными актами законодательства Российской Федерации.

Подробный анализ соответствия законопроекта Бюджетному кодексу Российской Федерации и иным актам законодательства Российской Федерации приведен в Приложении № 2 к Заключению.

Вместе с тем отдельные статьи законопроекта не в полной мере соответствуют Бюджетному кодексу Российской Федерации.

Положения **20 статей** законопроекта не соответствуют **статье 32 Бюджетного кодекса Российской Федерации**, установившей 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.

Статьи 6, 9, 13, 14, 15, 16, 23, 24, 25, 26, 27, 32, 36, 66, 70, 77 законопроекта предполагают увеличение поступлений в федеральный бюджет сверх сумм, установленных

статьей 34 законопроекта, при этом объемы поступлений в соответствии с этими статьями законопроектом не определены. По расчетам Счетной палаты, дополнительные поступления в 2007 году по указанным статьям могут составить около 25 млрд. рублей, или 0,4 % доходной части федерального бюджета на 2007 год.

Статьи 15, 27, 28, 32, 33, 70, 77, 78, 116 законопроекта предусматривают увеличение расходной части федерального бюджета сверх сумм, предусмотренных приложениями 8, 10, 11, 12 к законопроекту, при этом суммы данных расходов не определены. По расчетам Счетной палаты, увеличение расходов федерального бюджета на 2007 год в соответствии с указанными статьями законопроекта может составить около 65 млрд. рублей, или 1,2 % расходной части федерального бюджета на 2007 год.

Так, **статьей 32** законопроекта предусмотрено, что Правительство Российской Федерации вправе в 2007 году сверх сумм, установленных законом о бюджете, направлять на финансовое обеспечение социально значимых мероприятий и объектов, предусмотренных условиями Всероссийской государственной лотереи, средства в размере суммы превышения фактически поступивших целевых отчислений от Всероссийской государственной лотереи над предусмотренными приложением 7 к законопроекту целевыми отчислениями от Всероссийской государственной лотереи.

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 позволяет 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 2007 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, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации.

8 статей (15, 27, 28, 33, 70, 77, 78, 116) 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.

3.3.2. Статья 5 законопроекта и приложение 1 к нему закрепляют источники доходов федерального бюджета за «администраторами доходов федерального бюджета». В статье 20 Бюджетного кодекса Российской Федерации используется термин «администраторы поступлений в бюджеты всех уровней бюджетной системы». Часть 3 статьи 2 Федерального закона «О бюджетной классификации Российской Федерации» закрепляет основные источники доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации за «администраторами поступлений в бюджеты Российской Федерации».

Кроме того, Счетная палата отмечает следующее. В соответствии со статьей 20 Бюджетного кодекса Российской Федерации администраторами поступлений в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации являются органы государственной власти, органы местного самоуправления, органы управления государственными внебюджетными фондами, Центральный банк Российской Федерации, а также бюд-

жетные учреждения, созданные органами государственной власти и органами местного самоуправления, осуществляющими в установленном порядке контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона «О бюджетной классификации Российской Федерации» под администраторами поступлений в бюджеты Российской Федерации понимаются органы государственной власти Российской Федерации, органы управления государственных внебюджетных фондов, Центральный банк Российской Федерации, осуществляющие в установленном порядке контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним.

В статье 5 законопроекта устанавливается закрепление источников доходов федерального бюджета за администраторами доходов федерального бюджета - органами государственной власти, иными администраторами доходов федерального бюджета, являющимися в соответствии с указанным законопроектом главными распорядителями средств федерального бюджета, а также Центральным банком Российской Федерации, осуществляющими контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним.

Счетная палата полагает необходимым применение во всех актах бюджетного законодательства единого понятия администраторов поступлений в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

Статья 5 законопроекта предусматривает, что Правительство Российской Федерации вправе в случае изменения функций органов государственной власти уточнять закрепленные за ними источники доходов федерального бюджета. Аналогичная норма также установлена статьей 2 Федерального закона «О бюджетной классификации Российской Федерации». Счетная палата полагает, что уточнение закрепления источников доходов бюджетов Российской Федерации необходимо осуществлять путем внесения изменений в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» и федеральный закон о федеральном бюджете.

3.3.3. Статьей 26 законопроекта устанавливаются нормативы распределения в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации доходов от уплаты разовых и регулярных платежей при пользовании недрами на территории Российской Федерации.

Счетная палата полагает, что установление конкретных нормативов должно регулироваться не федеральным законом о федеральном бюджете, а Бюджетным кодексом Российской Федерации. В связи с этим для установления нормативов распределения в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации доходов необходимо внесение соответствующих изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации. В соответствии с пунктом 2 статьи 53 Бюджетного кодекса Российской Федерации федеральные органы законодательной власти могут устанавливать новые виды неналоговых доходов, отменять или изменять действующие после представления федеральными органами исполнительной власти своего заключения и только путем внесения изменений в указанный Кодекс.

3.3.4. Статья 38 законопроекта, предусматривающая внесение изменений в ведомственную, функциональную и экономическую структуры расходов федерального бюджета **сверх пределов, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации**, по предусмотренным данной статьей основаниям, не соответствует требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Практика применения аналогичной по содержанию статьи на протяжении ряда лет показывает, что такая норма позволяет превышать пределы перемещения бюджетных ассигнований между главными распорядителями, разделами, подразделами и статьями функциональной и экономической классификаций расходов бюджетов Российской Федерации, установленные **статьями 166 и 234 Бюджетного кодекса Российской Федерации**.

Кроме того, в **статье 38** законопроекта не определено, кому предоставлено право внесения изменений в ведомственную, функциональную и экономическую структуры расходов федерального бюджета.

Счетная палата отмечает, что в соответствии с требованиями **статьи 212 Бюджетного кодекса Российской Федерации** Правительство Российской Федерации разрабатывает и представляет в Государственную Думу проекты федеральных законов о внесении изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете по всем вопросам, являющимся предметом правового регулирования федерального закона о федеральном бюджете, в том числе в части, изменяющей основные характеристики федерального бюджета и распределение регулирующих доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, а также распределение расходов федерального бюджета по разделам функциональной и ведомственной классификаций расходов бюджетов Российской Федерации.

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. Согласно **статье 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации** федеральный закон о федеральном бюджете принимается в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Пункт 16 части 1 статьи 38 законопроекта предусматривает внесение изменений в ведомственную, функциональную и экономическую структуры расходов федерального бюджета по решениям Правительства Российской Федерации о распределении бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда. Счетная палата полагает необходимым отметить следующее. Положение об Инвестиционном фонде Российской Федерации утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2005 г. № 694. Вместе с тем Счетная палата полагает целесообразным определить понятие Инвестиционного фонда, порядок его образования и использования в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

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

Статья 101 законопроекта предусматривает право Правительства Российской Федерации принимать решения о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации по обязательствам страхования военных рисков, рисков угона и других подобных рисков ответственности авиаперевозчиков перед третьими лицами, для поддержки экспорта промышленной продукции, по заимствованиям, осуществляемым для обеспечения земельных участков инженерной инфраструктурой и модернизации коммунальной инфраструктуры в целях жилищного строительства, по заимствованиям открытого акционерного общества «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» без проверки финансового состояния получателя государственной гарантии Российской Федерации. 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 ми-

нимальных 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.

Приложением 53 «Программа государственных внутренних заимствований Российской Федерации на 2007 год» к законопроекту установлен общий объем предоставления государственных гарантий по обязательствам страхования военных рисков, рисков угона и других подобных рисков ответственности авиаперевозчиков перед третьими лицами, что также не соответствует статье 116 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Статья 113 законопроекта, предусматривающая, что в 2007 году субвенции и субсидии выделяются организациям любой организационно-правовой формы в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации, не согласуется со **статьей 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации**, в соответствии с которой предоставление субсидий и субвенций из федерального бюджета допускается в случаях, предусмотренных федеральными и региональными целевыми программами и федеральными законами.

3.3.6. Предусмотренные **статьей 65** законопроекта меры ответственности за использование не по целевому назначению бюджетных кредитов, предоставленных российским юридическим лицам, в виде наложения штрафа в размере двойной ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации не соответствуют статье 289 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которой размер штрафа определяется в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Кроме того, статья 289 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусматривает применение и иных мер за нецелевое использование бюджетных средств.

В **приложении 51** к законопроекту «Размер долга иностранных государств по кредитам, предоставленным Правительством бывшего СССР и Правительством Российской Федерации» не указаны заемщики коммерческих кредитов, что не отвечает требованиям **статьи 124 Бюджетного кодекса Российской Федерации**.

Статья 120 законопроекта предоставляет право Федеральному казначейству и его территориальным органам при установлении факта незакрытия в учреждениях Центрального банка Российской Федерации и кредитных организациях счетов в валюте Российской Федерации по учету средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов главных распорядителей (распорядителей) и получателей средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов направлять в учреждения Центрального банка Российской Федерации и кредитные организации представления о необходимости приостановления операций на указанных счетах. Это **не соответствует статье 284 Бюджетного кодекса Российской Федерации**, которая предоставляет право Федеральному казначейству и его территориальным органам приостанавливать операции по лицевым счетам, открытым в органах Федерального казначейства главным распорядителям, распорядителям и получателям средств федерального бюджета, и счетам, открытым получателям средств федерального бюджета в кредитных организациях.

3.3.7. Законопроект не содержит норм определения соотношения 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.

В соответствии со **статьей 183 Бюджетного кодекса Российской Федерации** объем и темп роста валового внутреннего продукта, уровень инфляции (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.

Из 132 статей законопроекта 36 (27 % общего количества) частично или полностью не соответствуют Бюджетному кодексу Российской Федерации. При формировании проекта федерального бюджета не соблюдены требования 30 статей Бюджетного кодекса Российской Федерации.

3.3.8. Статьи законопроекта (3, 11, 12, 13, 38, 65, 67, 85, 96, 110, 113, 119, 120), регламентируя порядок перераспределения неиспользованных кредитов, предоставляемых Российской Федерацией, выплаты трансфертов населению, устанавливая нормативы распределения средств в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, предусматривая меры ответственности за нарушение бюджетного законодательства, содержат нормы, отличные от норм Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Ряд статей (22, 29, 30, 39, 40, 69, 71, 74, 75, 86, 87, 98, 99, 100, 108, 109, 115) законопроекта содержит положения, которые не относятся к сфере ведения федерального закона о федеральном бюджете (об установлении численности судей, запрете принятия решений об увеличении численности федеральных государственных служащих, определении функций юридических лиц как агентов Правительства Российской Федерации, праве территориальных органов Федеральной налоговой службы обращаться в суды с исками о взыскании задолженности по налогам и сборам).

Счетная палата отмечает, что отдельные из указанных выше норм полностью или частично содержались в федеральных законах о федеральном бюджете на 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 и 2006 годы.

Счетная палата предлагает привести указанные статьи законопроекта в соответствие с Бюджетным кодексом Российской Федерации, иными актами законодательства Российской Федерации или внести необходимые изменения и дополнения в Бюджетный кодекс Российской Федерации и соответствующие акты Российской Федерации.

3.3.9. В материалах к законопроекту не содержится перечень законодательных актов, действие которых отменяется или приостанавливается в 2007 году в связи с тем, что бюджетом не предусмотрены средства на их реализацию.

Статьей 129 законопроекта предусматривается приостановление с 1 января по 31 декабря 2007 года положений отдельных законодательных и нормативных правовых актов Российской Федерации.

Счетная палата отмечает, что приостановление действия положений отдельных законодательных актов Российской Федерации осуществляется на протяжении ряда лет, начиная с 2000 года.

Так, положения статьи 6 Федерального закона от 31 мая 1999 г. № 104-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Магаданской области» в части льгот по уплате акцизов и НДС на подакцизные товары, ввозимые из других стран на территорию особой экономической зоны, последовательно приостанавливались, начиная с 1 января 2000 года.

Пунктом 1 статьи 129 законопроекта предусмотрены к приостановлению на 2007 год положения статей 223, 224, 249 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части формирования лимитов бюджетных обязательств на период, не превышающий трех месяцев, расчета объема бюджетных ассигнований на квартал, срока доведения лимитов бюджетных обязательств федерального бюджета, статьи 260 Бюджетного кодекса Российской Федерации, регламентирующей порядок использования дополнительных доходов федерального бюджета. Указанные нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации были приостановлены федеральными законами «О федеральном бюджете на 2005 год», «О федеральном бюджете на 2006 год».

Счетная палата отмечает, что, приостанавливая действие отдельных норм 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 только 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 г. № 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 иных прав и обязательств и не может изменять положения других федеральных законов, не связанных с расходами Российской Федерации.

Счетная палата полагает целесообразным рассмотреть вопрос о внесении соответствующих изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации.

3.3.10. 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.

При рассмотрении разрабатываемого в настоящее время проекта федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации» целесообразно учесть замечания и предложения Счетной палаты по законопроекту. Это касается закрепления в Бюджетном кодексе Российской Федерации на долгосрочной основе нормативов распределения в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации неналоговых доходов, уточнения отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, которые на протяжении ряда лет дополнялись, изменялись или приостанавливались федеральными законами о федеральном бюджете.

3.3.11. Правительством Российской Федерации одновременно с законопроектом внесен на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации»», как это предусмотрено статьей 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Законопроект вносит уточнения в структуру классификации доходов бюджетов, перечень целевых статей, видов расходов функциональной классификации расходов, структуру классификации источников внутреннего и внешнего финансирования дефицитов бюджетов.

Счетная палата отмечает, что в проекте федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» в функциональной классификации расходов не детализированы наиболее ресурсоемкие направления военных расходов: на техническое оснащение Вооруженных Сил Российской Федерации, оплату коммунальных и транспортных услуг, услуг электросвязи, на обязательное государственное страхование военнослужащих, эксплуатацию и текущий ремонт вооружения и военной техники.

Предложения аудиторов Счетной палаты о внесении изменений и дополнений в проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» приведены в Приложении № 3 к Заключению.

Счетная палата полагает целесообразным установить в Бюджетном кодексе Российской Федерации норму, в соответствии с которой проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год составляется на основании действующей

щего Федерального закона «О бюджетной классификации Российской Федерации».

3.3.12. 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.**

3.3.13. Счетная палата отмечает, что рассмотрение проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» 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 % предусмотренных к разработке нормативных правовых актов, за 2002 год - 17 %, за 2003 год - 7 %, за 2004 год - 14 %, за 2005 год - 2 % соответственно. За I полугодие 2006 года не принято 30 % предусмотренных к разработке нормативных правовых актов, определяющих порядок реализации текстовых статей Федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год».

По мнению Счетной палаты, необходимо установить в Бюджетном кодексе Российской Федерации норму, обязывающую Правительство Российской Федерации принимать необходимые для реализации федерального закона о федеральном бюджете нормативные правовые акты не позднее чем через 15 дней со дня его вступления в силу.

4. Доходы проекта федерального бюджета

Основные выводы раздела

Анализ материалов, представленных с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год», свидетельствует об имеющихся **рисках непоступления в бюджет в полном объеме запланированных доходов от уплаты НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации.**

Счетной палатой установлены расхождения между показателями, содержащимися в прогнозе социально-экономического развития, и показателями, используемыми в расчетах поступлений в федеральный бюджет акцизов по подакцизным товарам, производимым на территории Российской Федерации и ввозимым на территорию Российской Федерации, в части объема подакцизной продукции по табачной продукции, автомобилям, вину и пиву. Требуют уточнения средние розничные цены табачной продукции, используемые в расчетах поступлений акцизов.

В прогнозируемых на 2007 год доходах федерального бюджета **не учтены дополнительные поступления в счет погашения задолженности по акцизам на автомобильный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации (в части погашения задолженности прошлых лет, образовавшейся до 1 января 2003 года), которая по состоянию на 1 августа 2006 года составила 2,4 млрд. рублей.**

Потенциальным резервом увеличения доходов федерального бюджета в 2007 году могли бы стать дополнительные доходы, полученные в результате активизации работы по сокращению совокупной задолженности по федеральным налогам и сборам и таможенным платежам, санкциям и пеням в бюджетную систему Российской Федерации, которая на 1 июля 2006 года составила **1468,8 млрд. рублей, или 4,7 % ВВП.**

Исходя из ожидаемого исполнения федерального бюджета 2006 года и учитывая вступление в силу распоряжения Правительства Российской Федерации, определяющего основные положения по вопросам дивидендной политики государства, дополнительные поступления дивидендов по акциям и доходов от прочих форм участия в капитале, на-

ходящихся в собственности Российской Федерации, могут составить **2 млрд. рублей**. Дополнительным резервом увеличения поступления доходов в федеральный бюджет остается **взыскание задолженности по арендной плате за предыдущие годы**.

Учитывая динамику доходов федерального бюджета от уплаты **разовых платежей за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии (бонусы), при пользовании недрами на территории Российской Федерации по месторождениям и участкам недр** за 2005 год и I полугодие 2006 года, дополнительные поступления в федеральный бюджет в 2007 году могут составить не менее **13 млрд. рублей**.

При составлении проекта федерального бюджета на 2007 год **не обеспечена необходимая прозрачность формирования доходов федерального бюджета**, представленные материалы и документы к законопроекту **не имеют необходимой степени детализации**.

4.1. В законопроекте доходы от уплаты **налога на прибыль организаций**, включая налог на прибыль организаций с доходов, полученных в виде процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам, предусмотрены в размере **580,4 млрд. рублей**, что выше законодательно утвержденной на 2006 год суммы на 235,6 млрд. рублей, или на 68,3 %, а также ожидаемой оценки 2006 года на 129 млрд. рублей, или на 28,6 %.

Доходы от уплаты налога на прибыль определены с учетом следующих изменений налогового законодательства, вступающих в силу с 1 января 2007 года: уменьшение налогоплательщиками в полном размере налоговой базы по налогу на прибыль организаций на сумму убытков, полученных ими в предшествующие годы, уменьшение срока отнесения на расходы затрат на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (в том числе не давшие положительного результата) с двух лет до одного года. По оценке Правительства Российской Федерации, указанные налоговые новации приведут к выпадению доходов федерального бюджета в размере 13,8 млрд. рублей.

В расчет суммы налога на прибыль организаций в федеральный бюджет включены доходы, облагаемые по ставкам, отличающимся от общеустановленной, с расчетной суммой налога, начисленной на эти доходы, в размере 46,8 млрд. рублей, или 46,2 млрд. рублей с учетом уровня собираемости, принятого при расчете налога. По данным отчетности Федеральной налоговой службы, в январе - июле 2006 года таких платежей поступило на сумму 28,1 млрд. рублей при 27,8 млрд. рублей, принятых при расчете поступлений налога на прибыль организаций в 2006 году (с учетом прогнозируемого уровня собираемости). В 2005 году поступления налога на доходы, облагаемые по ставкам, отличающимся от общеустановленной, составили 41,3 млрд. рублей, что в 1,3 раза превысило сумму налога, учтенную при расчете федерального бюджета на 2005 год.

Исходя из среднемесячных фактических поступлений в 2006 году налога на прибыль организаций в отношении доходов, облагаемых по ставкам, отличающимся от общеустановленной, и прогнозируемых темпов роста прибыли прибыльных организаций, в 2007 году поступления по налогу на прибыль по указанным доходам могут быть увеличены на сумму порядка 8 млрд. рублей.

С учетом увеличения суммы налога на прибыль по доходам, облагаемым по ставкам, отличающимся от общеустановленной, необходимо в расчете поступлений в федеральный бюджет налога на прибыль организаций увеличить суммы, исключаемые из прибыли в соответствии с законодательством, что приведет к уменьшению прибыли, в отношении которой применяется ставка налога в размере 6,5 %. Однако увеличение суммы налога на прибыль, рассчитываемой по более высоким ставкам (среднерасчетное значение ставки 11,76 %), приведет к повышению поступлений в бюджет в более низких объемах.

В материалах, представленных с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год», указывается, что в расчете налога на прибыль организаций, под-

лежащего уплате в федеральный бюджет, учтены дополнительные поступления по годовому перерасчету, недоимке, платежам, начисленным по результатам контрольной работы налоговых органов в размере 28,9 млрд. рублей, а также за счет мер по налоговому администрированию в размере 90 млрд. рублей. В связи с этим целесообразно дополнительно представить обоснования по указанным суммам. С методологической точки зрения целесообразно применять показатель уровня собираемости к суммам налога, начисленного по перерасчетам за прошедший год, так как это текущие налоговые обязательства.

4.2. Поступления единого социального налога (далее - ЕСН), зачисляемого в доход федерального бюджета, в 2007 году предусмотрены в размере **368,8 млрд. рублей**, что выше законодательно утвержденной на 2006 год суммы на 66,7 млрд. рублей, или на 22,1 %, а также ожидаемой оценки 2006 года на 58,4 млрд. рублей, или на 18,8 %.

В представленных материалах к проекту федерального бюджета на 2007 год отсутствуют расчеты по поступлению ЕСН, что не позволяет оценить обоснованность величины поступлений ЕСН, предусмотренной в законопроекте.

4.3. Поступления доходов от уплаты НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации, в 2007 году предусмотрены в размере **1378,7 млрд. рублей**, что выше законодательно утвержденной на 2006 год суммы на 255 млрд. рублей, или на 22,7 %, а также ожидаемой оценки на 2006 год на 420,6 млрд. рублей, или на 43,9 %.

С 2007 года вводится заявительный порядок возмещения НДС, уплаченного поставщикам товаров (работ, услуг), используемых при осуществлении операций, облагаемых по налоговой ставке 0 процентов.

Возмещение налога, уплаченного поставщикам товаров (работ, услуг), использованных при осуществлении операций, облагаемых по налоговой ставке 0 процентов, в расчете налога на 2007 год принято в размере 745,7 млрд. рублей, в том числе возмещение налога, уплаченного поставщикам материальных ресурсов, использованных при производстве экспортной продукции, - в размере 730,6 млрд. рублей. В связи с тем, что фактическое возмещение налога, уплаченного поставщикам товаров (работ, услуг), использованных при осуществлении операций, облагаемых по налоговой ставке 0 процентов, в I полугодии 2006 года составило 367,4 млрд. рублей и на 1 июля имелись заявления налогоплательщиков на возмещение налога на сумму 177,1 млрд. рублей, по которым налоговыми органами не было принято решений о возмещении или отказе, и 33,3 млрд. рублей составлял остаток к возмещению по признанным к возмещению суммам, указанные проектировки требуют уточнения.

В материалах к законопроекту «О федеральном бюджете на 2007 год» учтены дополнительные поступления налога в связи с проведением мероприятий по укреплению платежной дисциплины в размере 80,4 млрд. рублей, однако расчетов по формированию указанных доходов не приводится.

Таким образом, анализ материалов, представленных с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год», свидетельствует об имеющихся рисках исполнения федерального бюджета по доходам от уплаты НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации.

4.4. Поступления акцизов на табачную продукцию, производимую на территории Российской Федерации, в 2007 году предусмотрены в размере **48,8 млрд. рублей**, что выше законодательно утвержденной на 2006 год суммы на 15,1 млрд. рублей, или на 44,6 %, а также ожидаемой оценки 2006 года на 13,2 млрд. рублей, или на 37,1 %.

Предусмотренные изменения налогового законодательства в части акцизов на табачные изделия направлены на усовершенствование существующей системы комбинированных ставок акциза по сигаретам путем исчисления адвалорной составляющей та-

ких ставок от розничной цены сигарет в торговой сети. Также предусматривается увеличение твердых ставок акциза на сигареты с фильтром - на 28,2 %, на сигареты без фильтра и папиросы - на 28,6 % по сравнению с уровнем 2006 года.

Счетная палата отмечает, что в показателях прогноза социально-экономического развития на 2007 год не приводится объем реализации (отгрузки) на экспорт по видам подакцизной табачной продукции: сигаретам с фильтром, сигаретам без фильтра и папиросам. Объем реализации табачной продукции на экспорт содержится только в сводном показателе в отношении всех групп товаров и прогнозируется на 2007 год в количестве 12,3 млрд. штук. В расчете поступлений в федеральный бюджет акцизов на табачную продукцию на 2007 год используется показатель облагаемого объема реализации. Согласно пояснительной записке к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» общий объем реализации подакцизной продукции корректируется на объем экспорта сигарет с фильтром в размере 13 млрд. штук. Таким образом, имеющееся в расчетах расхождение в количестве 0,7 млрд. штук требует дополнительного обоснования.

Изменения налогового законодательства, вступающие в силу с 2007 года, предполагают исчисление адвалорной составляющей суммы акциза на табачную продукцию исходя из максимальной розничной цены. В материалах, представленных с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год», указывается, что для расчета поступлений акциза используются цены по группам табачных изделий, определенные на основе фактически сложившихся цен на 2005 год по данным ассоциации производителей табачной продукции «Табакпром» с учетом индексации в меру роста инфляции, ожидаемой в 2006 году и прогнозируемой на 2007 год (для сигарет без фильтра, папирос - 197 рублей за тысячу штук). Исходя из данных Росстата, в апреле 2006 года средние потребительские цены на сигареты без фильтра составили 197 рублей за тысячу штук. Таким образом, средняя розничная цена на сигареты без фильтра на 2007 год проектируется на уровне показателя апреля 2006 года, что также требует дополнительного обоснования.

Перенос исчисления и уплаты адвалорной составляющей акцизов в розничную сеть направлен на увеличение доходов от уплаты акцизов, однако при реализации подобного подхода могут возникнуть проблемы налогового администрирования розничной реализации табачной продукции.

4.5. Доходы федерального бюджета от уплаты акциза на бензин, производимый на территории Российской Федерации, на 2007 год предусмотрены в размере 38,3 млрд. рублей, что выше законодательно утвержденной на 2006 год суммы на 2,4 млрд. рублей, или на 6,6 %, а также ожидаемой оценки 2006 года на 2 млрд. рублей, или на 5,6 %.

Счетная палата не раз предлагала отказаться от действующей «зачетной системы» акцизов (за исключением прямогонного бензина) и вернуться к порядку уплаты таких акцизов предприятиями-производителями. Федеральным законом от 26 июля 2006 г. № 134-ФЗ «О внесении изменений в главу 22 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» с 2007 года изменен действующий порядок применения акцизов в отношении нефтепродуктов (за исключением прямогонного бензина): налогоплательщиками признаны лица, осуществляющие производство и реализацию нефтепродуктов. Возврат к действовавшему ранее порядку исчисления и уплаты акцизов на нефтепродукты призван повысить эффективность налогового администрирования в отношении указанных платежей. Однако собираемость акцизов на все нефтепродукты при расчете их поступлений принята на уровне 96 %, в то время как, по данным Федеральной налоговой службы, в 2005 году фактически сложившийся уровень собираемости по автомобильному бензину составил 97 %, моторным маслам для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей - 96,2 %.

Поступление в федеральный бюджет акциза на прямогонный бензин, производимый

на территории Российской Федерации, в расчете поступлений акцизов на бензин в 2007 году предусмотрено в сумме 1,8 млрд. рублей исходя из прогнозируемого облагаемого акцизом объема реализации прямогонного бензина в количестве 1,78 млн. тонн, что соответствует налогооблагаемому объему реализации, ожидаемому в 2006 году. Вместе с тем в январе - июне 2006 года в федеральный бюджет поступило акциза на прямогонный бензин на сумму 1720,2 млн. рублей, что при действующей ставке акциза может быть уплачено исходя из облагаемого объема реализации порядка 1,6 млн. тонн. При сохранении такого уровня платежей во II полугодии т. г. в целом в 2006 году облагаемый объем реализации прямогонного бензина можно оценить в размере порядка 3,2 млн. тонн, а поступление акциза на прямогонный бензин в федеральный бюджет - на сумму 3,4 млрд. рублей.

Исходя из этого, следовало бы уточнить расчет поступлений в федеральный бюджет в 2007 году акциза на прямогонный бензин.

4.5.1. В соответствии с Федеральным законом «О бюджетной классификации Российской Федерации» в состав доходов от уплаты акцизов по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации, включаются **поступления по акцизам на автомобильный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации (в части погашения задолженности прошлых лет, образовавшейся до 1 января 2003 года)**, которые в соответствии с приложением № 3 к законопроекту в полном объеме зачисляются в федеральный бюджет.

Однако, как и при проектировании доходов федерального бюджета на 2006 год, так и в расчетах по налогам на 2007 год, **дополнительные поступления в счет погашения имеющейся задолженности по указанным доходам не предусмотрены.** При этом данные Федеральной налоговой службы свидетельствуют, что по состоянию на 1 августа 2006 года указанная задолженность составляет **2,4 млрд. рублей.**

4.6. Поступления в федеральный бюджет НДС на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации, на 2007 год предусмотрены в размере **693,1 млрд. рублей,** что выше законодательно утвержденной на 2006 год суммы на 182,4 млрд. рублей, или на 35,7 %, а также ожидаемой оценки 2006 года на 116,7 млрд. рублей, или на 20,2 %.

По прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации в 2007 году импорт товаров составит 194,8 млрд. долларов США, в том числе в страны дальнего зарубежья - 167,2 млрд. долларов США. В расчете НДС на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации, на 2007 год объем импорта составляет 152,8 млрд. долларов США, в том числе в страны дальнего зарубежья - 128,8 млрд. долларов США. Таким образом, в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2007 год и в расчетах поступлений в доход бюджета налога на добавленную стоимость на 2007 год объемы импорта расходятся на сумму 42 млрд. долларов США, что требует дополнительного обоснования.

4.7. В законопроекте поступления акцизов по подакцизным товарам (продукции), ввозимым на территорию Российской Федерации, предусмотрены в размере **20,4 млрд. рублей,** что ниже законодательно утвержденной на 2006 год суммы на 1,3 млрд. рублей, или на 6 %, и больше ожидаемой оценки 2006 года на 3,7 млрд. рублей, или на 22,4 %.

В расчете поступлений в федеральный бюджет в 2007 году акцизов по подакцизным товарам (продукции), ввозимым на территорию Российской Федерации, розничная цена на сигареты с фильтром проектируется в размере 8,49 рубля за 20 штук (пачку). Однако в июле 2006 года, по данным Росстата, средняя потребительская цена за пачку импортных сигарет с фильтром составляла 25 рублей 46 копеек. Таким образом, уточнение стоимости импортируемой табачной продукции до 25 рублей 46 копеек позволит **увеличить сумму акциза, подлежащего уплате в федеральный бюджет, на 269 млн. рублей.**

В расчете поступлений в федеральный бюджет акцизов на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации, на 2007 год объем автомобилей с мощностью двигателя свыше 67,5 кВт (90 л. с.) и до 112,5 кВт (150 л. с.) включительно составляет 493,63 тыс. штук, автомобилей и мотоциклов с мощностью двигателя свыше 112,5 кВт (150 л. с.) - 135,47 тыс. штук. В показателях прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2007 год импорт автомобилей мощностью двигателя свыше 67,5 кВт (90 л. с.) и до 112,5 кВт (150 л. с.) включительно планируется в размере 250 тыс. штук, а импорт автомобилей свыше 112,5 кВт (150 л. с.) не планируется.

Кроме того, имеются расхождения в показателях прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2007 год в части показателей импорта подакцизной продукции и показателей, используемых в расчете акцизов по винам шампанским и винам игристым, пиву.

При расчете акциза на ввозимый автомобильный бензин применена только ставка акциза на бензин с октановым числом до «80» включительно в размере 2657 рублей за тонну и не применена ставка акциза на бензин с иными октановыми числами, которая установлена в размере 3629 рублей за тонну. Такой же подход использован при расчете акциза на пиво, ввозимое на территорию Российской Федерации: применена ставка акциза, установленная для пива с нормативным (стандартизированным) содержанием объемной доли этилового спирта свыше 0,5 % и до 8,6 % включительно (2 рубля 7 копеек за литр), и не применена ставка, установленная для пива с более высоким нормативным (стандартизированным) содержанием объемной доли этилового спирта (7 рублей 45 копеек за литр).

Счетная палата отмечает, что наличие указанных расхождений по объемам импортируемых товаров, облагаемых акцизами, требует дополнительного обоснования.

4.8. Поступления в федеральный бюджет **налога на добычу полезных ископаемых** на 2007 год предусмотрены в размере **1037,7 млрд. рублей**, что больше законодательно утвержденной на 2006 год суммы на 306,2 млрд. рублей, или на 41,9 %, а по сравнению с ожидаемой оценкой 2006 года меньше на 89,9 млрд. рублей, или на 8 %.

В 2007 году планируются следующие изменения налогового законодательства: введение нулевой налоговой ставки по налогу на добычу полезных ископаемых для новых нефтяных месторождений на участках недр, расположенных полностью или частично в границах Республики Саха (Якутия), Иркутской области, Красноярского края, для сверхвязкой нефти; введение понижающего коэффициента к ставке налога при добыче нефти на месторождениях, выработанных более чем на 80 %.

В расчете поступлений в федеральный бюджет налога на добычу полезных ископаемых на 2007 год выпадающие доходы федерального бюджета от установления нулевой ставки оценены в размере 2,5 млрд. рублей, от применения льгот по месторождениям с выработанностью свыше 80 % - 25,7 млрд. рублей, однако дополнительных расчетов, обосновывающих указанные показатели, не приводится.

Дифференциация налога только по таким критериям хотя и является определенной оптимизацией налогообложения добычи нефти, однако полностью проблему не решает, поскольку не учитывает многие другие условия разработки месторождений и добычи нефти, качество сырья. В дальнейшем совершенствовании нуждается также система налогообложения других видов полезных ископаемых, в частности каменного угля, руд черных металлов, газового конденсата.

Как и в предыдущие годы, 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.

4.9. Поступления в доход федерального бюджета **водного налога** на 2007 год проектируются на уровне ожидаемых поступлений в 2006 году в размере **13,8 млрд. рублей**, что на 0,1 млрд. рублей, или на 0,6 %, больше показателей, утвержденных на 2006 год.

В 2007 году вводится в действие новая редакция Водного кодекса Российской Федерации, где установлено, что платность водопользования будет реализована введением платы за пользование водными объектами путем заключения в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации договоров водопользования, которыми будет устанавливаться указанная плата.

Федеральным законом от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» предусмотрен механизм, направленный на постепенное прекращение действующих в настоящее время правоотношений в сфере водопользования. Соответственно с 2007 года может начать снижаться количество плательщиков водного налога и, следовательно, сократится объем доходов от уплаты водного налога. Вместо доходов от уплаты водного налога должна поступать плата за пользование водными объектами. Однако проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» поступления платы за пользование водными объектами не предусмотрены.

4.10. Поступления в федеральный бюджет **государственной пошлины и сборов** на 2007 год проектируются в размере **26,3 млрд. рублей**, что выше законодательно утвержденной на 2006 год суммы на 3,3 млрд. рублей, или на 14,1 %, а также ожидаемой оценки 2006 года на 1,3 млрд. рублей, или на 5,3 %.

В материалах, представленных с законопроектом, не приводится расчет поступлений государственной пошлины в федеральный бюджет в 2007 году.

4.10.1. Поступления в федеральный бюджет **государственной пошлины за совершение действий уполномоченными государственными учреждениями при осуществлении федерального пробирного надзора** на 2007 год предусмотрены в размере **360 млн. рублей**, что выше законодательно утвержденной на 2006 год суммы и ожидаемого исполнения 2006 года на 50 млн. рублей, или на 16,1 %.

Налоговым кодексом Российской Федерации установлены предельные ставки государственной пошлины за совершение действий уполномоченными государственными учреждениями при осуществлении федерального пробирного надзора. Фактические действующие ставки устанавливаются Правительством Российской Федерации, и они значительно ниже предельных норм, установленных Налоговым кодексом Российской Федерации.

За период с 1999 года увеличение ставок государственной пошлины за совершение действий уполномоченными государственными учреждениями при осуществлении федерального пробирного надзора было проведено только в 2005 году, и основанием для этого стало изменение порядка учета НДС и включение его в тариф.

С учетом того, что Минфином России подготавливается проект постановления Правительства Российской Федерации для введения новых, более высоких ставок пошлины, предусмотренные в законопроекте размеры государственной пошлины за совершение действий при осуществлении федерального пробирного надзора целесообразно уточнить с учетом предлагаемых новых ставок.

4.11. Проектом федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» предусматривается сохранение группы доходов от погашения **задолженности по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам**, однако в федеральном бюджете на 2007 год поступлений по указанной группе доходов не планируется, несмотря на то что доходы от уплаты отмененных налогов и сборов в 2005 году составили 9,8 млрд. рублей, а за 7 месяцев 2006 года - 5,8 млрд. рублей. Следует отметить, что прогнозом консолидированного

бюджета Российской Федерации на 2007 год доходы от уплаты отмененных налогов и сборов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации предусмотрены в размере 1 млрд. рублей.

4.12. Поступления вывозных таможенных пошлин в доход федерального бюджета в 2007 году предусматриваются в размере **1998,8 млрд. рублей**, что выше законодательно утвержденной на 2006 год суммы на 701,6 млрд. рублей, или на 54,1 %, а также ожидаемой оценки 2006 года на 62,9 млрд. рублей, или на 3,2 %.

4.12.1. Поступления в федеральный бюджет доходов от уплаты вывозных таможенных пошлин на нефть сырую в 2007 году проектируются в размере **1266,1 млрд. рублей**, что на 446,3 млрд. рублей, или на 54,4 %, больше показателей, утвержденных на 2006 год, а также выше ожидаемой оценки 2006 года на 40,5 млрд. рублей, или на 3,3 %.

Расчет среднегодовой ставки вывозной таможенной пошлины на 2007 год в соответствии с действующим законодательством производится исходя из ежемесячных прогнозируемых цен на нефть в IV квартале 2006 года и на 2007 год. Отсутствие месячной динамики прогнозируемых цен на нефть в указанных периодах может привести к расхождениям в оценке величины среднегодовой ставки вывозной таможенной пошлины на нефть сырую, которая в материалах к законопроекту определена в объеме 213,07 доллара США за тонну. На основании квартальной динамики цен на нефть марки «Юралс», прогнозируемых Минэкономразвития России на 2006 и 2007 годы, среднегодовая ставка вывозной таможенной пошлины может быть определена в размере 213,54 доллара США за тонну. Наличие расхождений в оценке ставки таможенной пошлины в 0,5 доллара США за тонну приводит к увеличению суммы вывозной таможенной пошлины на 3 млрд. рублей.

Учитывая, что ставки вывозной таможенной пошлины на нефть и ставки налога на добычу полезных ископаемых по нефти зависят от месячной динамики мировых цен на нефть и курса рубля по отношению к доллару, а также то, что при колебаниях ставок в течение года сумма начисленного платежа зависит соответственно от объема экспорта или добычи нефти, целесообразно по указанным доходам расчет поступлений в федеральный бюджет на очередной финансовый год производить исходя не из среднегодовых показателей, а в разрезе каждого месяца с получением итоговых сумм доходов за год путем сложения расчетных показателей. Особую актуальность это приобретает в связи с существующим порядком формирования доходов Стабилизационного фонда за счет дополнительных доходов федерального бюджета, образуемых расчетным путем за счет превышения фактической цены на нефть над базовой ценой.

4.12.2. В материалах, представленных с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год», приведен расчет проектируемых поступлений от вывозных таможенных пошлин на кокс, нефть, природный газ и нефтепродукты (группа 27 Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности), но **не представлены расчеты сумм вывозных таможенных пошлин по другим группам товаров**, проектируемым в целом в размере 1390,9 млн. долларов США.

4.13. Как и в предыдущие годы, представленные расчеты доходов федерального бюджета на 2007 год содержат только укрупненные показатели проектируемых доходов и в них не приводится ряд необходимых показателей, использованных для этих расчетов. В ряде случаев показатели, используемые в расчетах, сгруппированы таким образом, что невозможно сравнить их с показателями, используемыми Федеральной налоговой службой в налоговой отчетности. Отсутствие подробных расчетов проектируемых доходов федерального бюджета затрудняет анализ этих расчетов, оценку их обоснованности. По ряду налогов не приведены расчеты их ожидаемого поступления в 2007 году.

Счетная палата отмечает, что в материалах и документах, представленных к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год», приведены расчеты по

доходам, которые составляют 89,4 % в общей сумме доходов, или 6228,5 млрд. рублей. **Не представлены расчеты по доходам федерального бюджета, которые составляют 10,6 %, или 736,8 млрд. рублей.**

В целях обеспечения обоснованности расчетов доходов федерального бюджета необходимо, как неоднократно отмечала Счетная палата, разработать и утвердить подробные методические указания по расчету соответствующих показателей доходов бюджетов Российской Федерации, предусматривающие алгоритмы расчета налоговой базы, налоговых вычетов, средних ставок налогов, уровня собираемости налоговых доходов.

4.14. Потенциальным резервом увеличения доходов федерального бюджета в 2007 году могли бы стать дополнительные доходы, полученные в результате активизации работы по **сокращению совокупной задолженности по таможенным и налоговым платежам, санкциям и пеням** в бюджетную систему Российской Федерации, которая на 1 июля 2006 года по федеральным налогам и сборам, таможенным платежам составила **1468,8 млрд. рублей**, или 4,7 % ВВП в 2007 году. Согласно данным Федеральной налоговой службы, доля недоимки в общей сумме задолженности по федеральным налогам, санкциям и пеням по ним, администрируемым Федеральной налоговой службой, составляет 18,6 %, или 258,5 млрд. рублей. Сумма реструктурированной задолженности (включая задолженность по пеням и налоговым санкциям) составляет 53,9 млрд. рублей, или 3,9 % всей задолженности. Сумма отсроченных (рассроченных) платежей, пеней и штрафных санкций в общей сумме задолженности составляет только 0,1 млрд. рублей. Задолженность, утвержденная арбитражным судом, составляет 237,5 млрд. рублей, задолженность, взыскиваемая судебными приставами по постановлениям о возбуждении исполнительного производства, - 223,6 млрд. рублей, или 17,1 % и 16,1 % соответственно. Приостановленные ко взысканию платежи составляют 158,2 млрд. рублей, или 11,4 % совокупной задолженности.

4.15. Потенциальным резервом увеличения доходов федерального бюджета можно рассматривать упорядочение нормы о предоставлении **налоговых и иных льгот** по налогам и неналоговым платежам, что потребует внесения соответствующих изменений в действующее законодательство.

По мнению Счетной палаты, понятие налоговых льгот, данное Налоговым кодексом Российской Федерации, как предоставляемых отдельным категориям налогоплательщиков преимуществ по сравнению с другими налогоплательщиками или плательщиками сборов, включая возможность не уплачивать налог или сбор либо уплачивать его в меньшем размере, недостаточно четко определено.

Возможность неоднозначного трактования понятия налоговых льгот применительно к конкретным налогам приводит к различным количественным оценкам выпадающих доходов и не позволяет однозначно определить их величину. Так, согласно оценке потерь доходов федерального бюджета от льгот, предоставляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах и таможенным законодательством Российской Федерации, сумма налоговых льгот, предоставляемых в соответствии с федеральным налоговым законодательством, в 2007 году составит 105,7 млрд. рублей; льготы, предоставляемые в соответствии с таможенным законодательством, прогнозируются в размере 91,9 млрд. рублей. Вместе с тем пояснения к расчетам по каждому из прогнозируемых налогов в пояснительной записке к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» содержат иные данные о суммах выпадающих доходов в результате предоставления налоговых льгот. Так, при формировании налоговой базы по НДС не учитывается ряд операций, освобождаемых от налогообложения, к которым относятся осуществление банками банковских операций, оказание услуг по страхованию и другие, что приведет,

по оценке, представленной в материалах к законопроекту, к снижению поступлений налога в 2007 году в размере 1512,5 млрд. рублей.

Счетная палата отмечает, что необходимо вести полный учет выпадающих доходов бюджетной системы от предоставляемых налоговых и таможенных льгот, что позволит систематизировать основания их применения, повысить прозрачность формирования доходов и, возможно, отказаться от неэффективных льгот.

4.16. В законопроекте предусматриваются поступления в федеральный бюджет **дивидендов по акциям и доходов от прочих форм участия в капитале, находящихся в собственности Российской Федерации**, в размере **24,08 млрд. рублей**, что выше законодательно утвержденной на 2006 год суммы на 3,58 млрд. рублей, или на 17,5 %, а также ожидаемой оценки 2006 года на 1,08 млрд. рублей, или на 4,7 %.

Проверкой Счетной палаты установлено, что в Росимуществе отсутствует утвержденная методика прогноза дивидендных поступлений при подготовке проекта федерального бюджета на очередной финансовый год.

На увеличение планируемого объема дивидендных поступлений в 2007 году будет оказывать влияние реализация мер, направленных на повышение эффективности управления федеральной собственностью, предусмотренных распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2006 г. № 774-р «О формировании позиции акционера Российской Федерации в акционерных обществах, акции которых находятся в федеральной собственности».

Кроме того, на повышение размеров дивидендных поступлений окажут влияние складывающиеся в 2006 году благоприятные условия на рынках энергоресурсов, приводящие к увеличению прибыли предприятий топливно-энергетического комплекса, сохраняющаяся тенденция к увеличению доли акционерных обществ, перечисливших в федеральный бюджет дивиденды от общего количества акционерных обществ с долей Российской Федерации (21,9 % в 2005 году по сравнению с 6,5 % в 2004 году).

Резервом доходов федерального бюджета является взыскание задолженности по дивидендным платежам. Так, по итогам 2005 года 6,5 % общего числа акционерных обществ с долей Российской Федерации имеют задолженность перед федеральным бюджетом по перечислению дивидендов. При погашении даже части такой задолженности дополнительные поступления могли бы составить не менее 0,6 млрд. рублей.

Таким образом, с учетом имеющихся резервов представляется целесообразным увеличить планируемую сумму поступлений дивидендов по акциям **на 2 млрд. рублей**.

4.17. Законопроект предусматривает **поступление средств от предприятий и организаций в уплату процентов и гарантий по кредитам, полученным Российской Федерацией от правительств иностранных государств**, в сумме 378,2 млн. рублей, что ниже законодательно утвержденной на 2006 год суммы на 78,3 млн. рублей, или на 17,2 %, а также ожидаемой оценки 2006 года на 382,2 млн. рублей, или на 50,3 %.

Сумма указанных поступлений рассчитана исходя из установленных графиков возврата должниками процентов по бюджетным кредитам, предоставленным предприятиям и организациям внутри страны за счет средств, полученных от правительств иностранных государств, банков и фирм, а также прогноза поступлений от предприятий, по которым прошла реструктуризация задолженности в соответствии с федеральными законами о федеральном бюджете на 2001-2004 годы.

В расчет включены предприятия с оформленными долговыми обязательствами, которые не имеют просроченной задолженности перед федеральным бюджетом по состоянию на 1 января 2006 года в сумме 1 млн. долларов США, а также поступления средств от предприятий, по которым прошла реструктуризация задолженности на общую сумму 13,3 млн. долларов США.

Снижение в 2005-2007 годах объема поступлений от предприятий по кредитам, предоставленным внутри страны и полученным Российской Федерацией от правительств иностранных государств, банков и фирм, обусловлено в первую очередь уменьшением объема оставшегося основного долга предприятий и организаций, реально рассчитывающихся по задолженности перед федеральным бюджетом за полученные иностранные кредитные ресурсы.

Следует отметить, что при формировании показателей законопроекта по объему рассматриваемых доходов **не учтены поступления средств** в сумме 3,3 млн. долларов США (88 млн. рублей), **предусмотренные графиками платежей по соглашениям о реструктуризации задолженности, оформленным в 2005 году.**

4.18. В законопроекте предусматриваются поступления в федеральный бюджет **доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности**, в размере **17,6 млрд. рублей**, что выше законодательно утвержденной на 2006 год суммы на 0,9 млрд. рублей, или на 5,4 %, и ниже ожидаемой оценки 2006 года на 0,4 млрд. рублей, или на 2,2 %.

4.18.1. Проектируемая **величина арендной платы и поступлений от продажи права на заключение договоров аренды земли, находящейся в федеральной собственности**, в 2007 году составит **4 млрд. рублей**, что выше законодательно утвержденной на 2006 год суммы на 2 млрд. рублей, или в 2 раза, а также ожидаемого исполнения на 1,5 млрд. рублей, или в 1,6 раза.

Рост доходов федерального бюджета от аренды земли напрямую зависит от процесса регистрации права собственности Российской Федерации на земельные участки, а также от процесса переоформления права постоянного (бессрочного) пользования на право аренды, который планируется завершить до конца 2009 года.

Дополнительным источником поступления средств в федеральный бюджет являются доходы от взыскания задолженности по арендной плате за землю. По состоянию на 1 января 2006 года общая сумма задолженности по договорам аренды федеральных земельных участков (с учетом штрафов и пеней) составляет 144,2 млн. рублей (8,2 % суммы поступлений в 2005 году).

4.18.2. **Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений и в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий**, в 2007 году проектируются в размере **13,6 млрд. рублей**, что ниже законодательно утвержденной на 2006 год суммы на 1,1 млрд. рублей, или на 7,5 %, и ниже ожидаемой оценки 2006 года на 1,9 млрд. рублей, или на 12,3 %.

В 2006-2009 годах планируется сокращение объема федерального недвижимого имущества за счет преобразования ФГУП в открытые акционерные общества и передачи значительной части ФГУП и федеральных учреждений в иную публичную собственность (в целом как юридических лиц, так и отдельных объектов их имущества).

До настоящего времени остается нерешенным вопрос о **порядке перечисления арендной платы при сдаче в аренду недвижимого имущества**, закрепленного за ФГУП на праве хозяйственного ведения. Правовая неурегулированность вопроса поступления арендных платежей за предоставление в аренду имущества, находящегося в хозяйственном ведении ФГУП, с одной стороны, приводит к снижению доходов федерального бюджета, с другой стороны, создаются предпосылки коррупционности.

Следует отметить, что ежегодно дополнительным источником поступления доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в федеральной собственности, являются доходы от взыскания задолженности по арендной плате, которые вообще не учитываются в составе прогнозируемых доходов, поскольку их взимание нередко связано с

судебными процедурами и финансовым состоянием должников. На 1 января 2006 года сумма задолженности по арендным платежам составляла 1,98 млрд. рублей, или 13,6 % суммы полученной арендной платы в 2005 году.

4.19. В 2007 году поступления в федеральный бюджет **платежей от государственных и муниципальных унитарных предприятий** предусмотрены в размере **15,42 млрд. рублей**, что выше законодательно утвержденной на 2006 год суммы на 1,57 млрд. рублей, или 11,4 %, и ниже ожидаемой оценки 2006 года на 8,24 млрд. рублей, или на 34,8 %.

Указанные доходы формируются за счет доходов от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей ФГУП, в размере 2,6 млрд. рублей, что составит 16,9 % общей суммы (ожидаемое их поступление в 2006 году - 3 млрд. рублей, или 12,7 %), и доходов от деятельности совместного предприятия «Вьетсовпетро» в размере 12,82 млрд. рублей.

4.19.1. Прогнозируемое в 2007 году снижение поступлений доходов от перечисления части прибыли ФГУП, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, напрямую связано с **намечаемым в указанном году существенным сокращением их количества.**

Дополнительным резервом увеличения доходов федерального бюджета является взыскание задолженности по перечислению части прибыли ФГУП в федеральный бюджет. За 2005 год 12 % общего числа ФГУП имеют задолженность перед федеральным бюджетом по перечислению части прибыли. Размер задолженности составил 359,5 млн. рублей, или 15 % суммы чистой прибыли ФГУП, перечисленной в федеральный бюджет в 2005 году.

4.19.2. Доходы федерального бюджета от деятельности совместного предприятия «Вьетсовпетро» в 2007 году предусмотрены в размере **12,82 млрд. рублей**, что выше законодательно установленной суммы на 1,46 млрд. рублей, или на 12,9 %, а по сравнению с ожидаемой оценкой 2006 года снижаются на 7,85 млрд. рублей, или на 38 %.

Снижение доходов федерального бюджета от деятельности совместного предприятия «Вьетсовпетро» в 2007 году по сравнению с ожидаемым исполнением 2006 года обусловлено прогнозируемым снижением цен на нефть на мировых рынках энергоносителей, планируемым уменьшением объема добычи нефти в 2007 году и соответственно уменьшением прибыли, приходящейся на долю российского участника в совместном предприятии «Вьетсовпетро».

4.20. Платежи за пользование лесным фондом и лесами иных категорий в части минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, в 2007 году предусмотрены в размере **5,6 млрд. рублей**, что выше законодательно установленной на 2006 год суммы и ожидаемого исполнения на 0,8 млрд. рублей, или на 17,3 %.

В целях повышения доходов от уплаты указанных платежей представляется целесообразным в статье 20 проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» увеличить коэффициент, применяемый к действовавшему в 2001 году минимальным ставкам платы за древесину, отпускаемую на корню, с 1,8 до 2,6.

4.21. Доходы, полученные от применения рыночного механизма оборота долей, определяемых федеральными органами исполнительной власти, в общем объеме квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов, в прогнозе бюджета на 2007 год, как и в бюджете 2006 года, **не предусмотрены.**

В связи с невыполнением Минсельхозом России требований статьи 32 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» в части разработки Порядка изъятия долей в общем объеме квот добычи (вылова) водных биоресурсов для осуществления промышленного рыболовства освободившиеся доли не перераспределяются за новыми пользователями, что влечет за

собой потери доходов федерального бюджета и нерациональное использование водных биологических ресурсов.

Актуальность утверждения данного Порядка обусловлена тем, что ежегодное освоение объемов допустимых уловов водных биоресурсов составляет около 70 %. Перераспределение квот на вылов невостребованных объектов водных биоресурсов рыбодобывающим организациям, способным обеспечить их эффективное использование, является существенным резервом увеличения доходов федерального бюджета на 2007 год.

Кроме того, одним из дополнительных источников пополнения доходной части федерального бюджета могут быть средства от реализации квот на вылов водных биоресурсов после их использования в научно-исследовательских и контрольных целях, поступающие в настоящее время на счета научных организаций Росрыболовства и используемые ими в качестве источника дополнительного финансирования. По заключенным в 2005 году договорам на реализацию водных биоресурсов после их использования в научно-исследовательских целях на счета научных организаций поступило 1,7 млрд. рублей.

Начиная с 2007 года, целесообразно предусмотреть обязательность зачисления средств от реализации водных биоресурсов, выловленных в процессе морских исследований, в доход федерального бюджета с увеличением централизованного бюджетного финансирования рыбохозяйственной науки. Только за счет этих средств доходная часть федерального бюджета может быть увеличена не менее чем на 1,7 млрд. рублей.

4.22. В законопроекте **разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии (бонусы), при пользовании недрами на территории Российской Федерации по месторождениям и участкам недр (кроме участков недр, содержащих месторождения природных алмазов, общераспространенных полезных ископаемых, или участков недр местного значения) определены в объеме 27 млрд. рублей, что выше законодательно утвержденной на 2006 год суммы на 7 млрд. рублей, или на 34,2 %.**

Методика по определению стартовых платежей по оценке участков, выставляемых на аукцион, не утверждена. Доходы от уплаты разовых платежей за пользование недрами в 2005 году составили 44,9 млрд. рублей, или 170 % установленного задания. По состоянию на 1 августа 2006 года поступления составили 27,2 млрд. рублей, или 135,4 % установленного задания.

Учитывая динамику доходов от уплаты разовых платежей за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии (бонусы), при пользовании недрами на территории Российской Федерации по месторождениям и участкам недр (кроме участков недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участков недр местного значения), поступления в федеральный бюджет в 2007 году указанных платежей могут быть **увеличены на 13 млрд. рублей и составить 40 млрд. рублей.**

4.23. Анализ материалов проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» свидетельствует, что доходы от использования федерального имущества, расположенного за пределами территории Российской Федерации, на 2007 год не планируются, так как в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2001 г. № 672 «Об утверждении Порядка распределения доходов от использования федерального недвижимого имущества, расположенного за пределами Российской Федерации» указанные доходы отражаются в сметах доходов и расходов ФГУП «Госзагрансобственность» и направляются на содержание данного имущества, расположенного за пределами территории Российской Федерации. Аналогичным образом не планируются доходы федерального бюджета от аукционной продажи квот на отдельные виды товаров, ввозимых на территорию Особой экономической зоны в

Калининградской области, так как в 2005 году истек срок действия постановления Правительства Российской Федерации от 14 июля 2000 г. № 526 «Об установлении на 2000-2005 годы количественных ограничений на отдельные виды товаров, ввозимых из других стран в таможенном режиме свободной таможенной зоны, действующем на территории Особой экономической зоны в Калининградской области». В связи с изложенным представляется целесообразным исключить из приложения № 2 нормативы отчисления в федеральный бюджет указанных видов неналоговых доходов, а также других видов доходов, которые по ряду причин не будут зачисляться в федеральный бюджет.

4.24. Анализ приложения № 1 и приложения № 7 к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» свидетельствует, что законопроект закрепляет виды доходов за администраторами, однако не устанавливает за каждым администратором объем доходов, которые должны быть зачислены в доход федерального бюджета.

Анализ доходов, закрепленных за администраторами, позволяет сделать вывод, что наибольшую долю доходов федерального бюджета администрируют Федеральная налоговая служба и Федеральная таможенная служба (50,6 % и 44,2 % соответственно). Доля доходов, закрепленных за всеми администраторами доходов, и доходов, администрируемых двумя и более администраторами, то есть не распределенных по каждому из администраторов доходов, составляет 1,0 %.

Закрепление одного и того же кода бюджетной классификации и соответственно дохода за двумя и более администраторами без разделения размера дохода по каждому администратору не способствует обеспечению прозрачности доходной части федерального бюджета.

4.25. Законопроект не содержит сведения о доходах от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, которые предусмотрены Федеральным законом «О бюджетной классификации Российской Федерации». Согласно отчету Правительства Российской Федерации объем поступлений от указанной деятельности в 2004 году составил **194,9 млрд. рублей, в 2005 году - 297 млрд. рублей.**

Счетная палата полагает, что **доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности целесообразно отражать в доходах федерального бюджета.**

5. Расходы проекта федерального бюджета

Основные выводы раздела

Формирование проекта федерального бюджета на 2007 год осуществлялось в условиях **отсутствия современных методик бюджетирования, ориентированных на результат**, что не позволяет произвести точную оценку обоснованности объемов ассигнований по отдельным направлениям использования бюджетных средств, **не утверждены в установленном порядке ведомственные целевые программы (ВЦП)**, направленные на оптимизацию действующих расходных обязательств и их привязку к поставленным целям и задачам, а также к конкретным измеримым результатам.

Сложившийся **уровень детализации расходов, направляемых на национальную оборону**, не позволяет должным образом оценить адресную направленность значительных бюджетных средств и делает практически ненаблюдаемыми показатели ресурсоемкости по стратегическим целям и тактическим задачам Минобороны России, динамику их изменения и уровень финансирования.

Требуют дополнительного рассмотрения вопросы погашения сложившейся в Минобороны России в 2006 году **кредиторской задолженности**, расходов на закупку нефтепродуктов, оплату топливно-энергетических ресурсов и на инвестиции в 2007 году.

Требуется **унифицировать расходы силовых структур**, осуществляемые по разделам «Образование», «Культура, кинематография и средства массовой информации» и

«Здравоохранение» в части оплаты коммунальных услуг, горюче-смазочных материалов, услуг связи и транспорта, закупок продовольствия и вещевого имущества.

Не учтены **значительные суммы неиспользованных остатков средств на счетах российских загранпредставительств** в иностранных банках по итогам отчетного года, **суммы просроченной задолженности иностранных государств**, по которым предполагается погашение в соответствии с графиками платежей по текущей и реструктуризированной задолженности.

Не учтено **поступление средств в погашение основного долга** по кредитам, полученным от правительств иностранных государств, банков и фирм и предоставленным внутри страны, и реструктурированных в 2005 году в сумме 7 млн. долларов США.

Несмотря на существенные расходы федерального бюджета, выделяемые на реструктуризацию угольной отрасли в 2004-2006 годах (в 2007 году - 6981,9 млн. рублей), **поставленная задача по формированию конкурентного угольного рынка** в целях создания условий для самофинансирования предприятий угольной промышленности фактически **не достигнута**, не завершены работы по ликвидации убыточных предприятий (угольных шахт и разрезов), не решены в полном объеме социальные проблемы.

Формирование расходов в 2007 году на здравоохранение и спорт по-прежнему осуществлялось на основе базовых показателей прошлых лет, в расчетах **не учитывались нормативы финансовых затрат на единицу предоставляемых государственных медицинских услуг**. Ведомственные целевые программы до настоящего времени не утверждены, доля затрат на их реализацию в общих расходах раздела «Здравоохранение и спорт» уменьшается с 6,4 % в 2006 году до 5,3 % в 2007 году.

Отсутствие в законопроекте информации об объемах расходов федерального бюджета, направляемых **на гражданскую науку**, важность которых определена Президентом Российской Федерации, не позволяет осуществлять государственный финансовый контроль за эффективным и результативным использованием указанных средств.

В условиях существенных региональных различий в развитии территориальной сети автомобильных дорог и в целях создания единого экономического и социального пространства страны требуется обеспечить **обоснованность расчетов по объемам финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации на государственную поддержку дорожного хозяйства** с учетом бюджетной обеспеченности.

5.1. В законопроекте на 2007 год расходы **по разделу «Общегосударственные вопросы»** предусмотрены в сумме **821349,5 млн. рублей**, что на 182463,9 млн. рублей, или на 28,6 %, выше законодательно утвержденного объема на 2006 год. Доля указанных расходов в общем объеме расходов составит 15,03 % (в 2006 году - 14,96 %), в ВВП - 2,63 % (в 2006 году - 2,62 %).

В структуре раздела расходы, связанные с руководством и управлением вопросами экономического планирования, с централизованными закупками, со снабжением и рядом других общегосударственных вопросов, составят 24,9 %, расходы на обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов надзора - 23 %, расходы на обслуживание государственного и муниципального долга - 19,1 %, на судебную систему - 9,5 %, на государственный материальный резерв - 7,9 %, на фундаментальные исследования - 5,9 %.

Программная часть расходов по разделу «Общегосударственные вопросы» (ФЦП) предусматривается законопроектом в объеме **10431,1 млн. рублей**, что в 2 раза выше уровня 2006 года, и составит 1,3 % общего объема расходов по разделу, непрограммная часть Федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП) планируется в объеме **25114,4 млн. рублей**, что выше уровня 2006 года в 2,6 раза, доля в общем объеме расходов по разделу составит 3,1 %.

5.1.1. В законопроекте на 2007 год расходы по подразделу «Судебная система» предусмотрены в сумме **78374,7 млн. рублей**, что на 18512,9 млн. рублей, или на 30,9 %, выше законодательно утвержденного объема на 2006 год. Доля указанных расходов в общем объеме расходов составит 1,43 % (в 2006 году - 1,4 %), в ВВП - 0,25 % (в 2006 году - 0,25 %).

Общий объем расходов федерального бюджета на обеспечение деятельности органов судебной системы в 2007 году составит 86193,1 млн. рублей (на 30,4 % больше соответствующего показателя федерального бюджета на 2006 год).

Расходы федерального бюджета предусмотрены с учетом запланированного увеличения численности мировых судей на 961 единицу и работников аппаратов арбитражных судов, судов общей юрисдикции и военных судей на 3170 единиц, индексации должностных окладов судей с 1 июля 2006 года на 32 % и с 1 января 2007 года на 7,5 % и принятых решений по увеличению в 2007 году денежного довольствия военнослужащих и приравненных к ним лиц, денежного содержания федеральных государственных гражданских служащих и индексации оплаты труда работников, оплачиваемых по ЕТС. Достигнутая к 2006 году численность судейского корпуса России вполне сопоставима с аналогичными показателями в странах Центральной Европы - один судья на 4,9 тыс. человек населения (из расчета штатной численности судей общей юрисдикции и мировых судей). При этом фактическая укомплектованность штатов судей на 1 января 2006 года составляла 87 %.

Для финансирования начинающейся с 2007 года ФЦП «Развитие судебной системы России» на 2007-2011 годы проектом федерального бюджета на 2007 год предусмотрены ассигнования по данному подразделу в объеме 5137,8 млн. рублей, из которых 4098,6 млн. рублей (80 %) предназначено на строительство, реконструкцию и приобретение зданий судов в целях обеспечения для всех участников процессов равных условий для осуществления правосудия.

Расходы проекта федерального бюджета на 2007 год, предусмотренные на финансирование судебной системы, в основном способствуют реализации стратегических целей деятельности органов судебной власти, сформулированных Президентом Российской Федерации: повышению доступности правосудия и авторитету судебной власти в обществе, обеспечению самостоятельности судов и независимости судей.

5.1.2. В законопроекте на 2007 год расходы по подразделу «Обеспечение проведения выборов и референдумов» предусмотрены в сумме **12517,5 млн. рублей**, что на 9613 млн. рублей, или в 4,3 раза, выше законодательно утвержденного объема на 2006 год. Доля указанных расходов в общем объеме расходов составит 0,23 % (в 2006 году - 0,07 %), доля в ВВП - 0,04 % (в 2006 году - 0,01 %). Значительное увеличение ассигнований по подразделу связано с расходами на проведение выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации.

5.1.3. Финансирование деятельности государства по обеспечению функций в сфере международных отношений и оказанию связанных с ними услуг предусмотрено в законопроекте по подразделу «**Международные отношения и международное сотрудничество**» в сумме **38957,7 млн. рублей**, представленной сальдовой величиной, включающей в себя прямые расходы федерального бюджета и возвратные платежи заемщиков в счет погашения основного долга по ранее предоставленным кредитам.

Получателями средств федерального бюджета по рассматриваемому подразделу являются 43 субъекта бюджетного планирования. Наибольшая доля расходов приходится на МИД России (15064,7 млн. рублей), Минфин России (13402,4 млн. рублей - сальдовая величина), Минэкономразвития России (2305,3 млн. рублей). Из общего объема расходов МИД России 8132,8 млн. рублей (54 %) направляется на содержание зарубежного аппарата.

В проекте федерального бюджета на 2007 год в расходах на международные отношения и международное сотрудничество не учтен в полной мере ряд показателей. Счетная палата считает целесообразным отразить доходы заграничных представительств от разрешенных видов деятельности, а также неиспользованные остатки средств на счетах российских заграничных учреждений в иностранных банках (на 1 января 2006 года - 145,5 млн. долларов США (эквивалент 4187,1 млн. рублей) в доходной части проекта федерального бюджета на 2007 год, а расходы - в ведомственной структуре расходов федерального бюджета и функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации.

Расходы на **взносы в международные организации** предусмотрены в сумме 9703,2 млн. рублей, что на 8,3 % выше утвержденного объема на 2006 год.

Расходы для **оценки недвижимости**, признания прав и регулирования отношений по государственной и муниципальной собственности предусмотрены в сумме 20,6 млн. рублей, что в 2,9 раза выше утвержденного объема на 2006 год.

Просроченная задолженность российских организаций и предприятий по связанным кредитам правительств иностранных государств, банков и фирм по состоянию на 1 января 2006 года составила 63,7 млрд. рублей и по сравнению с аналогичной задолженностью по состоянию на 1 января 2005 года уменьшилась на 38 млрд. рублей. В законопроекте поступление средств в погашение основного долга по кредитам, полученным от правительств иностранных государств, банков и фирм и предоставленным внутри страны и реструктурированным в 2005 году в сумме 7 млн. долларов США, не учтено.

Долевой взнос в бюджет Союзного государства предусматривается в размере 2400 млн. рублей, что на 640 млн. рублей, или на 36,4 %, больше утвержденного объема на 2006 год.

Расходы на реализацию государственной политики в отношении соотечественников за рубежом предусматриваются в сумме 343 млн. рублей.

5.2. Финансирование национальной обороны, национальной безопасности и правоохранительной деятельности является одним из приоритетов бюджетной политики государства. В соответствии с законопроектом в 2007 году данные расходы предусмотрены в сумме **1485983,9 млн. рублей**, что на 278322,7 млн. рублей, или на 23 %, выше законодательно утвержденного объема на 2006 год. Доля указанных расходов в общем объеме расходов составит 27,2 % (в 2006 году - 28,28 %), в ВВП - 4,76 % (в 2006 году - 4,95 %).

При этом следует отметить отставание в 2007 году темпов роста данных расходов на 23 % от среднего показателя увеличения объема всей расходной части проекта федерального бюджета на 27,9 %.

5.2.1. В законопроекте на 2007 год расходы по разделу **«Национальная оборона»** предусмотрены в сумме **821171,9 млн. рублей**, что на 155145,3 млн. рублей, или 23,3 %, выше утвержденного объема на 2006 год. Доля указанных расходов в общем объеме расходов составит 15,03 % (в 2006 году - 15,6 %), в ВВП - 2,63 % (в 2006 году - 2,73 %).

Анализ планируемых на 2007 год и ближайшую перспективу расходов на национальную оборону свидетельствует о ряде позитивных изменений в их структуре. Соотношение расходов Минобороны России на текущее содержание Вооруженных Сил Российской Федерации и их оснащение вооружением и военной техникой составит в 2007 году **55,8 : 44,2**, а в 2009 году - **52,1 : 47,9** (в 2006 году - **60 : 40**). Указанные тенденции соответствуют положениям Послания Президента Российской Федерации и решениям Совета Безопасности Российской Федерации о поэтапном изменении структуры военного бюджета и об увеличении доли средств, вкладываемых в качество Вооруженных Сил Российской Федерации.

Программная часть расходов по разделу «Национальная оборона» (ФЦП) предусматривается законопроектом в объеме **80873,3 млн. рублей**, что на 74,4 % выше уровня 2006 года, и составит **9,8 %** общего объема расходов по разделу, непрограммная

часть в ФАИП планируется в объеме **18705,3 млн. рублей**, что выше уровня 2006 года на **8,3 %**, ее доля в общем объеме расходов по разделу составит **2,3 %**. Отмечается значительный рост расходов Минобороны России инвестиционного характера на строительство специальных и военных объектов.

По мнению Счетной палаты, в проекте федерального бюджета на 2007 год не удалось в полной мере решить вопросы обеспечения прозрачности, результативности и достаточности бюджетных ассигнований по отдельным направлениям расходов, направляемых на национальную оборону. В Минобороны России практически отсутствуют утвержденные в установленном порядке ведомственные целевые программы (на 2007 год представлена только одна программа), направленные на оптимизацию действующих расходных обязательств и обеспечение их привязки к задачам и конкретным измеримым результатам.

Учитывая значительный рост объемов ассигнований по разделу «Национальная оборона» и расширение направлений расходования бюджетных средств, а также в целях активизации работы по совершенствованию системы военного планирования на основе программно-целевого подхода, по мнению Счетной палаты, следовало бы, начиная с бюджета на 2008 год, существенно повысить уровень расходов Минобороны России, осуществляемых в рамках федеральных и ведомственных целевых программ, ориентированных на достижение стратегических целей и ключевых тактических задач, с последовательным **внедрением прогрессивных технологий проектного управления ресурсами**.

Сложившийся уровень детализации расходов, направляемых на национальную оборону, не позволяет должным образом оценить адресную направленность значительных бюджетных средств и делает практически ненаблюдаемыми показатели ресурсоемкости по стратегическим целям и тактическим задачам Минобороны России, динамику их изменения и уровень финансирования. Отдельные рекомендации и предложения палат Федерального Собрания Российской Федерации и Счетной палаты по детализации в функциональной бюджетной классификации наиболее ресурсоемких направлений расходов - на техническое оснащение Вооруженных Сил Российской Федерации, оплату коммунальных и транспортных услуг, услуг электросвязи, обязательное государственное страхование военнослужащих, эксплуатацию и текущий ремонт вооружения и военной техники - не реализованы.

В структуре раздела «Национальная оборона» не предусмотрены отдельной позицией (и не распределены) расходы на модернизацию Вооруженных Сил Российской Федерации и других войск. Кроме того, по мнению Счетной палаты, требует дополнительного урегулирования вопрос об унификации (единообразии) расходов силовых структур, осуществляемых по разделам 07 «Образование», 08 «Культура, кинематография и средства массовой информации» и 09 «Здравоохранение» (в части оплаты коммунальных услуг, горюче-смазочных материалов, услуг связи и транспорта, закупок продовольствия и вещевого имущества). Отсутствие единых подходов к группировке данных расходов затрудняет оценку полной стоимости реализации данных общественно значимых функций государства, анализ динамики и сопоставимость, а также нарушает единство бюджетной классификации Российской Федерации.

При существенном росте в 2007 году по сравнению с 2006 годом расходов Минобороны России на техническое оснащение Вооруженных Сил Российской Федерации изменение методики приведения стоимостных годовых показателей проекта Государственной программы вооружения на 2007-2015 годы, сформированной в ценах 2006 года, к условиям планируемого года создает реальные риски недофинансирования отдельных программных заданий. Результаты проведенных Счетной палатой проверок показывают, что рост цен на продукцию оборонного назначения зачастую превышает применяющиеся индексы-дефляторы.

Планируемое сокращение объемов инвестиций на обеспечение жильем военнослужащих (с 19604,8 млн. рублей в 2006 году до 11449,6 млн. рублей в 2007 году) не способствует планомерной реализации положений Послания Президента Российской Федерации по решению вопроса обеспечения военнослужащих к 2010 году жильем, а к 2012 году - служебным жильем. Кроме того, в этих условиях становится проблематичным решение задач по обеспечению жильем военнослужащих воинских частей Минобороны России, выводимых с космодрома Байконур. В проекте федерального бюджета на 2007 год предусмотрено финансирование расходов на формирование накопительных взносов в рамках накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих (5,5 млрд. рублей), а также направление на данные цели неиспользованных остатков этих средств по состоянию на 1 января 2007 года. В то же время указанные средства по-прежнему не вовлечены в инвестиционную деятельность, что может негативным образом отразиться на покупательной способности участников накопительно-ипотечной системы вследствие инфляции и существенного роста цен на жилье. Кроме того, размер накопительного взноса на одного военнослужащего в сумме 44,3 тыс. рублей, предусмотренный статьей 88 проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год», является недостаточным для более широкого участия военнослужащих в эксперименте по ипотечному кредитованию. В целях повышения результативности использования бюджетных средств, направляемых на формирование накопительных взносов для жилищного обеспечения военнослужащих, по мнению Счетной палаты, Правительству Российской Федерации целесообразно рассмотреть вопрос об увеличении размера накопительного взноса на одного военнослужащего в пределах выделяемых на указанные цели средств.

Анализ показывает, что предложенные Правительством Российской Федерации меры по повышению денежного довольствия военнослужащим, по оценкам Счетной палаты, не позволят в полной мере выполнить указание Президента Российской Федерации - выйти в 2008 году на повышение денежного довольствия не менее чем в 1,5 раза в реальном выражении (с опережением данного роста как минимум в полтора раза по сравнению с ростом цен на потребительские товары). Увеличение может составить только 1,4 раза. Сохраняется сложившаяся диспропорция в оплате воинского труда в центральном аппарате и в войсках.

По мнению Счетной палаты, в ходе рассмотрения проекта федерального бюджета на 2007 год в палатах Федерального Собрания Российской Федерации следовало бы обратить внимание на вопросы обоснованности объемов расходов Минобороны России на закупку горюче-смазочных материалов, вещевого имущества, оплату транспортных услуг, а также устанавливаемых на 2007 год размеров стоимости общеевойскового продовольственного пайка в сутки - 67,48 рубля (по экспертной оценке, стоимость пайка составит 68,8 рубля) и выплаты денежной компенсации взамен продовольственного пайка военнослужащим и приравненным к ним лицам в размере 20 рублей в сутки (данный размер компенсации остается неизменным с 2000 года).

5.2.2. В законопроекте на 2007 год расходы по разделу «**Национальная безопасность и правоохранительная деятельность**» предусмотрены в сумме **664812 млн. рублей**, что на 123177,4 млн. рублей, или на 22,7 %, выше законодательно утвержденного объема на 2006 год. Доля указанных расходов в общем объеме расходов составит 12,17 % (в 2006 году - 12,68 %), в ВВП - 2,13 % (в 2006 году - 2,22 %).

По данному разделу расходы по ФЦП предусматриваются законопроектом в объеме **26525,7 млн. рублей**, что на 54,9 % выше уровня 2006 года, и составят 4 % общего объема расходов по разделу (из них инвестиции - 19319,3 млн. рублей), непрограммная часть ФАИП планируется в объеме **21781,3 млн. рублей**, что выше уровня 2006 года на 56,8 %, ее доля в общем объеме расходов по разделу составит 3,3 %.

Изменение структуры расходов раздела в 2007 году по сравнению с 2006 годом, а именно приоритетный рост расходов на миграционную политику, органы юстиции и пограничную службу свидетельствует об учете в проекте федерального бюджета положений Послания Президента Российской Федерации.

В проекте федерального бюджета на 2007 год для реализации отдельных мероприятий в интересах органов безопасности и правопорядка, по которым на момент его формирования не была принята нормативная правовая база, по Минфину России по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» зарезервированы средства в сумме 14058 млн. рублей.

5.2.3. Расходы по подразделу «Органы прокуратуры», связанные с выработкой и реализацией государственной политики и нормативно-правовым регулированием в органах прокуратуры, составят **32091,2 млн. рублей**, что на 4835 млн. рублей, или на 17,7 %, выше законодательно утвержденного объема на 2006 год. Доля указанных расходов в общем объеме расходов составит 0,59 % (в 2006 году - 0,64 %), в ВВП - 0,1 % (в 2006 году - 0,11 %).

Увеличение расходов по Генеральной прокуратуре Российской Федерации в основном связано с индексацией в 2007 году окладов денежного содержания прокурорских работников на 7,5 %, а также ростом расходов по оплате труда адвокатов, участвующих в качестве защитников в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора или суда, в связи с изменением в 2007 году минимального размера оплаты труда с 1100 рублей до 1400 рублей.

5.2.4. Расходы по подразделу «Органы внутренних дел» в 2007 году предусматриваются в объеме **188689,6 млн. рублей**, что на 22875,1 млн. рублей, или на 13,8 %, выше законодательно утвержденного объема на 2006 год. Доля указанных расходов в общем объеме расходов составит 3,45 % (в 2006 году - 3,88 %), в ВВП - 0,6 % (в 2006 году - 0,68 %).

5.2.5. Расходы по подразделу «Внутренние войска» в 2007 году предусматриваются в объеме **44585,4 млн. рублей**, что на 8758,4 млн. рублей, или на 24,4 %, выше законодательно утвержденного объема на 2006 год. Доля указанных расходов в общем объеме расходов составит 0,82 % (в 2006 году - 0,84 %), в ВВП - 0,14 % (в 2006 году - 0,15 %).

На обеспечение финансирования контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона и полного перевода военнослужащих внутренних войск на контрактную основу предусмотрено дополнительно 5512,6 млн. рублей. В проекте федерального бюджета на 2007 год не в полном объеме реализованы некоторые предложения МВД России, касающиеся, например, оплаты предъявленных исполнительных листов по решениям судебных органов по выплате сотрудникам и военнослужащим МВД России денежного вознаграждения за участие в боевых действиях на территории Северо-Кавказского региона и ликвидации последствий осетино-ингушского конфликта (14200 млн. рублей); денежных средств на выплату стимулирующих надбавок к оплате труда бюджетников, оплачиваемых по ЕТС (1261 млн. рублей); увеличения нормы выплаты суточных сотрудникам, задействованным в контртеррористических мероприятиях на территории Северо-Кавказского региона (757,9 млн. рублей); обеспечения мероприятий по поэтапной ежегодной 5-процентной замене должностей правоохранительной службы должностями государственной гражданской службы (285,6 млн. рублей).

5.2.6. В законопроекте на 2007 год расходы по подразделу «Органы юстиции» предусматриваются в сумме **39649,2 млн. рублей**, что на 11400,1 млн. рублей, или на 40,4 %, выше законодательно утвержденного объема на 2006 год. Доля указанных расходов в общем объеме расходов составит 0,73 % (в 2006 году - 0,66 %), в ВВП - 0,13 % (в 2006 году - 0,12 %).

Рост расходов федерального бюджета по данному подразделу связан в основном с введением 700 единиц дополнительной штатной численности работников судебно-экспертных учреждений (405,5 млн. рублей), переводом на бюджетное финансирование ГУ «Федеральное агентство по правовой защите результатов интеллектуальной деятельности военного, специального и двойного назначения» (129,5 млн. рублей), увеличением на 1500 единиц численности работников Росрегистрации (346,3 млн. рублей), увеличением штатной численности территориальных органов ФССП России на 8500 единиц (без персонала по охране и обслуживанию зданий) и соответственно увеличением фонда оплаты труда на 9413,8 млн. рублей.

Анализ доклада Министерства юстиции Российской Федерации показывает, что в системе показателей, характеризующих достижение целей указанного министерства, отсутствуют качественные показатели. Цель 2 в докладе сформулирована как «Улучшение качества исполнения судебных решений, актов иных органов и приговоров», вместе с тем в задаче 2.1 «Повышение качества исполнительного производства и обеспечения судопроизводства» в качестве показателя выбран следующий: «Общее количество исполнительных производств, находящихся на исполнении судебного пристава-исполнителя».

5.2.7. Расходы федерального бюджета по подразделу «**Система исполнения наказаний**» предусматриваются в объеме **91327,7 млн. рублей**, что на 13681,6 млн. рублей, или на 17,6 %, выше законодательно утвержденного объема на 2006 год. Доля указанных расходов в общем объеме расходов составит 1,67 % (в 2006 году - 1,82 %), в ВВП - 0,29 % (в 2006 году - 0,32 %).

5.2.8. Расходы федерального бюджета по подразделу «**Органы безопасности**» проиндексированы по сравнению с 2006 годом на 22,8 %, по подразделу «**Органы пограничной службы**» - на 21,8 %.

В проекте федерального бюджета на 2007 год по органам пограничной службы предусмотрено в приоритетном порядке направление средств на решение задач по обустройству и охране Государственной границы Российской Федерации, а также осуществление мер по обеспечению перехода на комплектование подразделений военнослужащими по контракту, в том числе досрочного, предусмотренных Планом строительства и развития органов ФСБ России на 2006-2010 годы, утвержденным Президентом Российской Федерации.

5.2.9. В законопроекте на 2007 год расходы по подразделу «**Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, гражданская оборона**» предусматриваются в размере **40249,4 млн. рублей**, что на 10602,8 млн. рублей, или на 35,8 %, выше законодательно утвержденного объема на 2006 год. Доля указанных расходов в общем объеме расходов составит 0,74 % (в 2006 году - 0,69 %), в ВВП - 0,13 % (в 2006 году - 0,12 %).

Расходы по подразделу «**Обеспечение противопожарной безопасности**» предусмотрены в сумме **16531,3 млн. рублей**, что на 250,4 млн. рублей, или на 1,5 %, выше законодательно утвержденного объема на 2006 год. Доля указанных расходов в общем объеме расходов составит 0,3 % (в 2006 году - 0,38 %), в ВВП - 0,05 % (в 2006 году - 0,07 %).

Нерешенными остаются вопросы обеспечения необходимыми объемами государственных капитальных вложений обустройства вновь создаваемых территориальных органов МЧС России, создания служебного жилого фонда в рамках введения в действие накопительной системы и обеспечения жильем военнослужащих, уволенных с военной службы в связи реорганизацией войск гражданской обороны, финансового обеспечения реализации постановления Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 г. № 256, предусматривающего увеличение оплаты труда гражданскому персоналу, содержащемуся на основании ЕТС.

Расходы по подразделу «**Миграционная политика**» предусмотрены в объеме **15485,6 млн. рублей**, что превышает расходы 2006 года в 2,4 раза.

В 2007 году планируется увеличение численности сотрудников ФМС России на 11625 единиц, в связи с чем расходы федерального бюджета на выплату денежного довольствия и заработной платы увеличены до 2736,7 млн. рублей.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» ФМС России является координатором Государственной программы по добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (2006-2012 годы). Для реализации мероприятий указанной Программы на 2007 год зарезервировано по Минфину России 4600 млн. рублей.

5.2.10. Законопроектом расходы по подразделу «**Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности**» предусматриваются в сумме **4700,1 млн. рублей**, что на 1127 млн. рублей, или на 31,5 %, выше законодательно утвержденного объема на 2006 год. Доля указанных расходов в общем объеме расходов составит 0,09 % (в 2006 году - 0,08 %), в ВВП - 0,02 % (в 2006 году - 0,01 %).

5.2.11. Законопроектом расходы по подразделу «**Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности**» предусматриваются в сумме **11192 млн. рублей**, что на 8498,9 млн. рублей, или в 4,2 раза, выше законодательно утвержденного объема на 2006 год. Доля указанных расходов в общем объеме расходов составит 0,2 % (в 2006 году - 0,06 %), в ВВП - 0,04 % (в 2006 году - 0,01 %). Значительная часть ассигнований по подразделу в сумме 5486,4 млн. рублей предусматривается на обеспечение функционирования органов в сфере национальной безопасности и правоохранительной деятельности. Расходы в сумме 2878,6 млн. рублей зарезервированы по Минфину России на проведение в ФТС России, ФСИН России, ГФС России, МВД России и МЧС России мероприятий по замене с 1 января 2007 года должностей правоохранительной службы должностями государственной гражданской службы.

Законопроектом расходы на **Государственную фельдъегерскую службу Российской Федерации** предусмотрены в сумме 1758,4 млн. рублей, что выше уровня 2006 года на 11,8 % и обеспечивает выполнение указанной службой установленных задач.

5.3. Законопроектом на 2007 год расходы по разделу «**Национальная экономика**» предусмотрены в сумме **495877,3 млн. рублей**, что на 156543,3 млн. рублей, или на 46,1 %, выше законодательно утвержденного объема на 2006 год. Доля указанных расходов в общем объеме расходов составит 9,08 % (в 2006 году - 7,95 %), в ВВП - 1,59 % (в 2006 году - 1,39 %).

Программная часть расходов по данному разделу (ФЦП) предусматривается законопроектом в объеме **251423,8 млн. рублей**, что на 48,3 % выше уровня 2006 года и составит 50,7 % общего объема расходов по разделу, непрограммная часть ФАИП планируется в размере **28515,3 млн. рублей**, что выше уровня 2006 года на 77,7 %, доля в общем объеме расходов по разделу составит 5,8 %.

Анализ доклада Мининформсвязи России о результатах и основных направлениях деятельности на 2007-2009 годы показывает, что в нем по сравнению с докладом на 2006-2008 годы изменены 9 показателей из 48, характеризующих реализацию 3 целей министерства.

5.3.1. Законопроектом на 2007 год расходы по подразделу «**Топливо и энергетика**» предусмотрены в объеме **12076,3 млн. рублей**, что на 4542,8 млн. рублей, или на 60,3 %, выше законодательно утвержденного объема на 2006 год. Доля указанных

расходов в общем объеме расходов составит 0,22 % (в 2006 году - 0,18 %), в ВВП - 0,04 % (в 2006 году - 0,03 %).

В проекте федерального бюджета на 2007 год расходы, направляемые Минпромэнерго России, планируются в объеме 53502,2 млн. рублей, что выше уровня 2006 года в 2,5 раза. Рост расходов обусловлен в основном выделением средств на увеличение доли Российской Федерации в уставных капиталах системообразующих организаций электроэнергетики (30000 млн. рублей).

Расходы Росэнерго предусматриваются в сумме 13452,7 млн. рублей, что выше уровня 2006 года на 11 %, в том числе на реструктуризацию угольной отрасли - 6981,9 млн. рублей, что выше уровня 2006 года на 6,8 %. Результаты контрольных мероприятий Счетной палаты, проведенных в 2004-2006 годах, показали, что задача по формированию конкурентного угольного рынка в целях создания условий для самофинансирования предприятий угольной промышленности фактически не выполнена, не завершены работы по ликвидации убыточных предприятий (угольных шахт и разрезов), не решены в полном объеме социальные проблемы.

Анализ доклада о результатах и об основных направлениях деятельности Минпромэнерго России на 2007-2009 годы показывает, что из предусмотренных 13 тактических задач ведомственные целевые программы обеспечивают решение только шести. На их реализацию в 2007 году предполагается направить 48,3 млрд. рублей, или 58,6 % общих расходов министерства. Не разработаны программы для решения тактических задач в области содействия образованию и развитию эффективных экономических субъектов в промышленности и энергетике, проведения структурных преобразований на рынках электроэнергетики, угля и газа, обеспечения разработки и производства новых видов вооружения и военной техники, повышения эффективности государственного управления предприятиями оборонно-промышленного комплекса. Кроме того, не предусмотрены средства на реализацию задач по энерго- и ресурсосбережению в промышленности, стимулированию опережающего воспроизводства ресурсно-сырьевой базы.

5.3.2. Законопроектом на 2007 год расходы по подразделу «**Исследование и использование космического пространства**» предусматриваются в сумме **8953,7 млн. рублей**, что на 2800,3 млн. рублей, или на 45,5 %, выше законодательно утвержденного объема на 2006 год. Доля указанных расходов в общем объеме расходов составит 0,16 % (в 2006 году - 0,14 %), в ВВП - 0,03 % (в 2006 году - 0,03 %).

Следует отметить, что 8906 млн. рублей, или 99,5 % объема расходов указанного подраздела, предусмотрено направить на реализацию федеральных целевых программ «Федеральная космическая программа России на 2006-2015 годы» (5935 млн. рублей), «Глобальная навигационная система» (2957 млн. рублей), «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2005-2009 годы» (14 млн. рублей).

5.3.3. Законопроектом на 2007 год расходы по подразделу «**Воспроизводство минерально-сырьевой базы**» планируются в сумме **20651,6 млн. рублей**, что на 3568,1 млн. рублей, или на 20,9 %, выше законодательно утвержденного объема на 2006 год. Доля указанных расходов в общем объеме расходов составит 0,38 % (в 2006 году - 0,4 %), в ВВП - 0,07 % (в 2006 году - 0,07 %).

Расходы федерального бюджета по указанному подразделу в полном объеме направлены в Роснедра на создание условий для воспроизводства природных ресурсов и получения комплексной геологической информации о структуре недр, содержащихся в них полезных ископаемых, об экологическом состоянии и возможностях безопасного использования геологической среды. Увеличение расходов предусматривается в целях

финансирования мероприятий по параметрическому бурению в Восточной Сибири и Республике Саха (Якутия), воспроизводству урана, инвентаризации фонда скважин.

5.3.4. Законопроектом на 2007 год расходы по подразделу «Сельское хозяйство и рыболовство» предусматриваются в сумме **21227 млн. рублей**, что на 2066,8 млн. рублей, или на 10,8 %, выше законодательно утвержденного объема на 2006 год. Доля указанных расходов в общем объеме расходов составит 0,39 % (в 2006 году - 0,45 %), в ВВП - 0,07 % (в 2006 году - 0,08 %).

Расходы проекта федерального бюджета на 2007 год на проведение противоэпизоотических мероприятий по предотвращению карантинных и особо опасных болезней животных предусмотрены в объеме 2632,9 млн. рублей, что выше фактически профинансированных расходов 2005 года в 3 раза, из них 54,8 % (1442 млн. рублей) предусмотрены на проведение противоэпизоотических мероприятий по предотвращению распространения гриппа птиц. На реализацию мероприятий по обеспечению требований Соглашения по применению санитарных и фитосанитарных мер между странами - членами Всемирной торговой организации (при вступлении Российской Федерации в ВТО) предусмотрено 914 млн. рублей.

Кроме того, в рамках данного подраздела планируется осуществление мероприятий по субсидированию процентных ставок по привлеченным кредитам в российских кредитных организациях, по обеспечению деятельности подведомственных учреждений, по организации мероприятий на проведение закупочных интервенций продовольственного зерна, по решению вопросов регулирования продовольственного рынка и государственных семенных фондов, а также других мероприятий в области сельскохозяйственного производства.

С учетом средств, передаваемых в рамках межбюджетных отношений бюджетам субъектов Российской Федерации (27617,9 млн. рублей), расходы федерального бюджета на 2007 год, направляемые в сельское хозяйство, предусмотрены в сумме 48844,9 млн. рублей, что на 9142,9 млн. рублей, или на 23 %, выше уровня 2006 года. В основном увеличение объемов бюджетных ассигнований связано с реализацией в 2007 году вновь принятых расходных обязательств в рамках приоритетного национального проекта «Развитие АПК».

Анализ доклада Министерства сельского хозяйства Российской Федерации показывает, что отдельные показатели цели 1 «Создание условий для повышения конкурентоспособности отечественной продукции агропромышленного комплекса и рыболовства на внутреннем и внешнем рынках, обеспечения населения страны качественными продовольственными товарами» не увязаны между собой, а увеличение показателя «Количество сельскохозяйственных потребительских кооперативов» на 2007 год в 2 раза по сравнению с аналогичным показателем 2006 года недостаточно обоснованно.

5.3.5. Законопроектом на 2007 год расходы по подразделу «Водные ресурсы» предусмотрены в сумме **14100,5 млн. рублей**, что на 5935,7 млн. рублей, или на 72,7 %, выше законодательно утвержденного объема на 2006 год. Доля указанных расходов в общем объеме расходов составит 0,26 % (в 2006 году - 0,19 %), в ВВП - 0,05 % (в 2006 году - 0,03 %).

Основное увеличение ассигнований предусмотрено на непрограммные инвестиции в основные фонды, которые составят 10421,2 млн. рублей, из них 1569,2 млн. рублей, или 15 % от предусмотренных инвестиций в целом, направляются в Росводресурсы и 8852 млн. рублей, или 85 %, - в Росстрой.

В 2007 году за счет средств, предусмотренных в проекте федерального бюджета, планируется повысить защищенность природной среды и уровень безопасности жизнедеятельности человека от негативных природных явлений и антропогенного воздействия. Реализация планируемых мероприятий позволит к концу 2009 года повысить надежность

более 350 потенциально опасных гидротехнических сооружений и снизить риск возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера, связанного с их авариями.

С учетом средств, передаваемых в рамках межбюджетных отношений бюджетам субъектов Российской Федерации (6198 млн. рублей), в целом расходы федерального бюджета на 2007 год, связанные с сохранением водных ресурсов страны, должны составить 20298,5 млн. рублей.

5.3.6. Законопроектом на 2007 год расходы по подразделу «**Лесное хозяйство**» предусматриваются в сумме **7716,4 млн. рублей**, что на 4137,9 млн. рублей, или на 34,9 %, ниже законодательно утвержденного объема на 2006 год. Доля указанных расходов в общем объеме расходов составит 0,14 % (в 2006 году - 0,28 %), в ВВП - 0,02 % (в 2006 году - 0,05 %). Снижение уровня расходов в 2007 году связано с тем, что расходы переданы из подраздела «Лесное хозяйство» в подраздел «Фонды компенсации» раздела «Межбюджетные трансферты».

Бюджетные ассигнования по указанному подразделу планируется направить на обеспечение воспроизводства лесов и повышение эффективности использования лесных ресурсов.

С учетом средств, распределяемых по региональным фондам компенсации, образуемым в составе бюджетов субъектов Российской Федерации для последующего распределения между бюджетами муниципальных образований на осуществление полномочий по тушению лесных пожаров в лесном фонде на территории субъекта Российской Федерации, в сумме 689,4 млн. рублей и средств для реализации полномочий по осуществлению прав пользования и распоряжения лесами, их охране, защите и воспроизводству в сумме 6399,7 млн. рублей **расходы на использование и охрану лесных ресурсов в 2007 году составят 14805 млн. рублей.**

5.3.7. Законопроектом на 2007 год расходы по подразделу «**Транспорт**» предусматриваются в сумме **184165,9 млн. рублей**, что на 59937,5 млн. рублей, или на 48,2 %, выше законодательно утвержденного объема на 2006 год. Доля указанных расходов в общем объеме расходов составит 3,37 % (в 2006 году - 2,91 %), в ВВП - 0,59 % (в 2006 году - 0,51 %). В структуре расходов по указанному подразделу 62,2 % предусматривается на финансирование дорожного хозяйства (с учетом займов ЕБРР), 11,3 % - воздушного транспорта, 8,8 % - водного (морского и речного) транспорта, 7 % - железнодорожного транспорта.

Из общего объема расходов по подразделу «Транспорт» 149843,4 млн. рублей, или 81,4 %, предусматривается использовать с применением программно-целевых методов (по целевой статье расходов «Федеральные целевые программы» функциональной классификации расходов бюджетов субъектов Российской Федерации), что на 42523,3 млн. рублей, или на 39,6 %, выше уровня 2006 года. При этом расходы федерального бюджета, направляемые на финансирование программных мероприятий ФЦП «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)», составят 141733,4 млн. рублей, что выше уровня 2006 года на 35661,4 млн. рублей, или на 33,6 %.

Кроме того, предусматривается увеличение финансирования государственной поддержки транспорта в связи с новыми расходными обязательствами: на субсидирование аэропортовой деятельности передаваемых объектов транспортного комплекса Республики Саха (Якутия) в федеральную собственность (аэропорты Якутск, Тикси, ГУП «Дирекция аэропортов Республики Саха (Якутия) и др.) в сумме 618,6 млн. рублей, на ликвидацию перекрестного субсидирования пассажирских перевозок на железнодорожном транспорте дальнего следования в сумме 10900 млн. рублей.

Анализ подготовленного Министерством транспорта Российской Федерации доклада о результатах и об основных направлениях деятельности на 2007-2009 годы показал, что четко определены и сформулированы стратегические цели, а также тактические задачи,

раскрывающие способы их достижения. Однако из предусмотренных 26 тактических задач ведомственные целевые программы (14) обеспечивают решение только 11.

На финансирование **дорожного хозяйства** предусмотрены средства проекта федерального бюджета на 2007 год в размере **189113 млн. рублей** (с учетом внешних заимствований), что выше уровня 2006 года на 51,1 %. Доля расходов, предусмотренных на финансирование дорожного хозяйства, в 2007 году с учетом внешних заимствований составит 3,46 % общей суммы расходов федерального бюджета, или 0,61 % в ВВП (в 2006 году - 0,51 %).

Часть расходов, предусмотренных на финансирование автомобильных дорог общего пользования в 2007 году, запланирована с применением программно-целевых методов, в частности, на подпрограмму «Автомобильные дороги» ФЦП «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)» направляются средства в сумме 150502 млн. рублей, что выше уровня 2006 года на 25,7 %. Новые виды расходов - субсидии на строительство и модернизацию территориальных и муниципальных автомобильных дорог (включая дороги в поселениях), в том числе на обеспечение автомобильными дорогами новых микрорайонов массовой малоэтажной и многоквартирной застройки, предусмотрены бюджетам субъектов Российской Федерации в сумме 35000 млн. рублей.

Кроме того, строительство участков кольцевой автомобильной дороги вокруг г. Санкт-Петербурга и автодороги Чита - Хабаровск в 2007 году планируется осуществлять с привлечением займа ЕБРР в сумме 1615,6 млн. рублей, что ниже уровня 2006 года в 2,2 раза. Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации на строительство и модернизацию территориальной сети автомобильных дорог, включая муниципальные дороги, составят 74400 млн. рублей, что выше уровня 2006 года более чем в 2 раза.

Следует отметить, что в условиях существенных региональных различий развития территориальной сети автомобильных дорог, а также в целях повышения эффективности инвестиционной поддержки регионов по развитию дорожной сети, создания единого экономического и социального пространства необходимо обеспечить **обоснованность расчетов по объемам финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации** на государственную поддержку дорожного хозяйства на основе единых стандартов и нормативов, методологических принципов отбора субъектов Российской Федерации для оказания инвестиционной поддержки с учетом их финансовых возможностей.

5.4. Законопроектом на 2007 год расходы по разделу «**Жилищно-коммунальное хозяйство**» предусмотрены в сумме **49851,1 млн. рублей**, что на 10968 млн. рублей, или на 28,2 %, выше законодательно утвержденного объема на 2006 год. Доля указанных расходов в общем объеме расходов составит 0,91 % (в 2006 году - 0,91 %), в ВВП - 0,16 % (в 2006 году - 0,16 %).

Программная часть расходов по данному разделу (ФЦП) предусматривается законопроектом в объеме **12035,6 млн. рублей**, что на 34 % выше уровня 2006 года и составит 24,1 % общего объема расходов по разделу. Непрограммная часть ФАИП по разделу планируется в размере **33181,4 млн. рублей**, что выше уровня 2006 года на 55,4 %, ее доля в общем объеме расходов по разделу составит 66,6 %.

При этом расходы на государственные капитальные вложения по разделу в целом увеличены по сравнению с аналогичными показателями 2006 года более чем в 1,3 раза, по подразделу «Жилищное хозяйство» - в 1,4 раза.

5.5. Законопроектом на 2007 год расходы по разделу «**Охрана окружающей среды**» предусматриваются в сумме **7846,5 млн. рублей**, что на 1512,3 млн. рублей, или на 23,9 %, выше законодательно утвержденного объема на 2006 год. Доля указанных расходов в общем объеме расходов составит 0,14 % (в 2006 году - 0,15 %), в ВВП - 0,03 % (в 2006 году - 0,03 %).

Программная часть расходов по данному разделу (ФЦП) предусматривается законопроектом в объеме **191,2 млн. рублей**, что на 2,7 % выше уровня 2006 года, и составит 2,4 % общего объема расходов по разделу, непрограммная часть в ФАИП планируется в размере **164,3 млн. рублей**, что выше уровня 2006 года на 89,1 %, ее доля в общем объеме расходов по разделу составит 2,1 %.

Законопроектом на 2007 год расходы по подразделу **«Охрана растительных и животных видов и среды их обитания»** предусматриваются в сумме **1954,7 млн. рублей**, что на 520 млн. рублей, или на 36,2 %, выше законодательно утвержденного объема на 2006 год. Доля указанных расходов в общем объеме расходов составит 0,04 % (в 2006 году - 0,03 %), в ВВП - 0,01 % (в 2006 году - 0,01 %). Данные расходы направляются на организацию и содержание государственных природных заповедников, национальных парков, центров лабораторного анализа и мониторинга окружающей среды.

Расходы по подразделу **«Прикладные научные исследования в области охраны окружающей среды»** предусмотрены на выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по государственным контрактам в сумме **213,1 млн. рублей**, что на 16,3 % больше объема средств, предусмотренных федеральным бюджетом на 2006 год.

Расходы по подразделу **«Другие вопросы в области охраны окружающей среды»** предусмотрены в сумме **5678,8 млн. рублей**, что на 20,4 % превышает соответствующий показатель 2006 года.

Бюджетные средства планируется направить на финансирование гидрометеорологического обеспечения и контроля в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, выполнение работ по предоставлению информации о возникновении опасных стихийных гидрометеорологических явлений, а также на проведение высокоширотных арктических экспедиций **«Северный полюс»**.

5.6. Законопроектом на 2007 год расходы по разделу **«Образование»** предусматриваются в сумме **278468,4 млн. рублей**, что на 76879,7 млн. рублей, или на 38,1 %, выше законодательно утвержденного объема на 2006 год. Доля указанных расходов в общем объеме расходов составит 5,1 % (в 2006 году - 4,72 %), в ВВП - 0,89 % (в 2006 году - 0,83 %). Из общего объема расходов по данному разделу 253910,2 млн. рублей, или 91,2 %, предусматриваются на финансирование профессионального образования (начального, среднего, высшего), а также на переподготовку специалистов и повышение квалификации.

Программная часть расходов по данному разделу (ФЦП) предусматривается законопроектом в объеме **11147,7 млн. рублей**, что на 15,7 % выше уровня 2006 года, и составит 4 % общего объема расходов по разделу, непрограммная часть в ФАИП планируется в размере **9742,4 млн. рублей**, что выше уровня 2006 года в 2,5 раза, ее доля в общем объеме расходов по разделу составит 3,5 %.

Анализ доклада Министерства образования и науки Российской Федерации показывает, что выбранная система показателей задачи 1.1 **«Разработка и содействие реализации моделей системы образования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, способствующих достижению равенства доступа населения к качественным образовательным услугам»** сложна для оценки результативности, отсутствуют показатели, оценивающие качество образования.

В 2007 году Минобрнауки России предусматривается финансирование следующих ВЦП: **«Выполнение государственного задания на подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием»**, **«Обеспечение социальной поддержки учащихся и студентов»** и **«Организационно-воспитательная работа с молодежью»** на сумму **68437,4 млн. рублей**, что выше уровня 2006 года на 0,4 %.

5.7. Законопроектом на 2007 год расходы по разделу **«Культура, кинематография, средства массовой информации»** предусмотрены в сумме **65109,7 млн. рублей**, что на

13861,6 млн. рублей, или на 27 %, выше утвержденного объема на 2006 год в номинальном выражении (на 17,4 % - в реальном выражении). Доля указанных расходов в общем объеме расходов составит 1,19 % (в 2006 году - 1,20 %), в ВВП - 0,21 % (в 2006 году - 0,21 %).

Программная часть расходов по данному разделу предусматривается законопроектом в объеме **12028,1 млн. рублей**, что на 1 % ниже уровня 2006 года, и составит 18,5 % общего объема расходов по разделу, непрограммная часть в ФАИП планируется в размере **2550,7 млн. рублей**, что выше уровня 2006 года на 94,1 %, ее доля в общем объеме расходов по разделу составит 3,9 %.

Согласно проекту ведомственной структуры расходов федерального бюджета на 2007 год по разделу «Культура, кинематография и средства массовой информации» определены 25 главных распорядителей средств федерального бюджета. По сравнению с текущим периодом в планируемом периоде из числа главных распорядителей исключен Минфин России и включено Минэкономразвития России. В общем объеме расходов проекта федерального бюджета на 2007 год по разделу «Культура, кинематография и средства массовой информации» доля Минкультуры России как субъекта бюджетного планирования составляет 94,6 %.

5.8. Законопроектом на 2007 год расходы по разделу «**Здравоохранение и спорт**» предусмотрены в сумме **206151,7 млн. рублей**, что на 57053,1 млн. рублей, или на 38,3 %, выше законодательно утвержденного объема на 2006 год. Доля указанных расходов в общем объеме расходов составит 3,77 % (в 2006 году - 3,49 %), в ВВП - 0,66 % (в 2006 году - 0,61 %).

Анализ проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» показывает, что при формировании расходов на здравоохранение и спорт по-прежнему учитывались базовые показатели прошлых лет, а не потребности отрасли и нормативы финансовых затрат на единицу предоставляемых государственных медицинских услуг.

Минздравсоцразвития России как субъектом бюджетного планирования на 2007 год предусмотрена реализация 13 ВЦП (в 2006 году - 12), которые до настоящего времени не утверждены. Доля затрат на их реализацию в общих расходах по разделу «Здравоохранение и спорт» уменьшается с 6,4 % в 2006 году до 5,3 % в 2007 году.

В условиях отсутствия нормативов финансовых затрат сделать вывод об обоснованности предусматриваемых на реализацию ВЦП расходов федерального бюджета не представляется возможным.

Программная часть расходов по данному разделу (ФЦП) предусматривается законопроектом в объеме **10547 млн. рублей**, что на 63,2 % выше уровня 2006 года, и составит 5,1 % общего объема расходов по разделу, непрограммная часть ФАИП планируется в размере **12958,4 млн. рублей** (без учета расходов по непрограммной части ФАИП на строительство центров медицинских технологий, реализуемых в рамках приоритетного национального проекта «Здоровье» в сумме 19400 млн. рублей), что ниже уровня 2006 года на 32,8 %, ее доля в общем объеме расходов по разделу составит 6,3 %.

5.9. Законопроектом на 2007 год расходы по разделу «**Социальная политика**» предусмотрены в сумме **210945,6 млн. рублей**, что на 5692,3 млн. рублей, или на 2,8 %, выше законодательно утвержденного объема на 2006 год, но на 5 % меньше в реальном выражении. Доля указанных расходов в общем объеме расходов составит 3,86 % (в 2006 году - 4,81 %), в ВВП - 0,68 % (в 2006 году - 0,84 %).

Программная часть расходов по данному разделу (ФЦП) предусматривается законопроектом в объеме **26190,1 млн. рублей**, что на 45 % выше уровня 2006 года, и составит 12,4 % общего объема расходов по разделу.

Структура распределения бюджетных ассигнований по подразделам раздела «Социальная политика» в 2007 году в основном будет аналогична соответствующей струк-

туре в 2006 году, за исключением подразделов «Социальное обеспечение населения» и «Другие вопросы в области социальной политики». Сокращение доли ассигнований по подразделу «Социальное обеспечение населения» в общих расходах на социальную политику с 24,9 % в 2006 году до 19,1 % в 2007 году связано с передачей полномочий Российской Федерации по социальной поддержке безработных граждан, включая полномочия по выплате пособий по безработице и средств на переселение безработных граждан в сельскую местность, субъектам Российской Федерации.

5.9.1. Законопроектом на 2007 год расходы по подразделу «Пенсионное обеспечение» предусмотрены в сумме **165286 млн. рублей**, что на 19855,5 млн. рублей, или на 13,7 %, выше законодательно утвержденного объема на 2006 год. Доля указанных расходов в общем объеме расходов составит 3,03 % (в 2006 году - 3,41 %), в ВВП - 0,53 % (в 2006 году - 0,6 %). Данные расходы предусматривается направить на финансирование пенсий лицам, проходившим государственную военную и правоохранительную службу, в сумме 146869,9 млн. рублей (в 2006 году - 128869,2 млн. рублей), на пожизненное содержание судей - 6906,5 млн. рублей (в 2006 году - 5533,6 млн. рублей), на выплату пенсий и пособий сотрудникам ядерно-оружейного комплекса - 1650 млн. рублей (в 2006 году - 1316,7 млн. рублей).

5.9.2. Законопроектом на 2007 год расходы по подразделу «Социальное обслуживание населения» предусмотрены в сумме **3601 млн. рублей**, что на 498,4 млн. рублей, или на 16,1 %, выше законодательно утвержденного объема на 2006 год. Доля указанных расходов в общем объеме расходов составит 0,07 % (в 2006 году - 0,07 %), в ВВП - 0,01 % (в 2006 году - 0,01 %).

Расходы в сумме 3242,4 млн. рублей, запланированные в 2007 году по подразделу «Социальное обслуживание населения», предусматривается направить на обеспечение деятельности медико-социальных экспертных комиссий, в сумме 211,9 млн. рублей - домов-интернатов для престарелых и инвалидов, в сумме 52,9 млн. рублей - учреждений по обучению инвалидов, 93,8 млн. рублей - стационаров сложного протезирования.

5.9.3. Законопроектом на 2007 год расходы по подразделу «Социальное обеспечение населения» предусмотрены в сумме **40348,2 млн. рублей**, что на **10753 млн. рублей**, или на **21 %**, меньше законодательно утвержденного объема на 2006 год. Доля указанных расходов в общем объеме расходов составит **0,74 %** (в 2006 году - 1,2 %), в ВВП - **0,13 %** (в 2006 году - 0,21 %).

5.10. Законопроектом на 2007 год расходы на финансирование науки предусмотрены в размере **246165,4 млн. рублей**, что на 58749,8 млн. рублей, или на 31,3 %, выше законодательно утвержденного объема на 2006 год. Доля указанных расходов в общем объеме расходов составит 4,51 % (в 2006 году - 4,39 %), в ВВП - 0,79 % (в 2006 году - 0,77 %).

Объем расходов на фундаментальные и прикладные научные исследования гражданского назначения в законопроекте не выделен. **Расчеты, сделанные на основе материалов к законопроекту, определяют объем финансирования гражданской науки в размере 93413,5 млн. рублей, что на 4413,5 млн. рублей, или на 8,5 %, больше объема расходов (89000 млн. рублей), установленного Протоколом совместного заседания Совета Безопасности Российской Федерации, президиума Государственного Совета Российской Федерации и Совета при Президенте Российской Федерации по науке и высоким технологиям и утвержденного поручением Президента Российской Федерации от 30 марта 2002 г. № Пр-575.**

Отсутствие в проекте федерального бюджета на 2007 год информации об объемах расходов, направляемых на гражданскую науку, важность которых определена Президентом Российской Федерации, не позволяет осуществлять государственный финансовый контроль за эффективным и результативным использованием указанных средств.

Расходы на фундаментальные научные исследования гражданского назначения предусматриваются в сумме **47662,2 млн. рублей**, что составляет 51 % общего объема расходов на гражданскую науку. Проектировками предусматривается преимущественное финансирование прикладных научных исследований - **45751,3 млн. рублей** с ростом на 44,7 % по сравнению с уровнем 2006 года при росте на 29,5 % расходов на фундаментальные исследования и на 36,5 % на гражданскую науку в целом. Это противоречит требованиям статьи 11 Федерального закона от 23 августа 2006 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» в части обеспечения приоритетного развития фундаментальных научных исследований.

5.11. Анализ докладов о результатах и об основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2007-2009 годы показал, что нет взаимосвязи между стратегическими целями государства и целями министерств, в отдельных докладах не указываются причины расхождения плановых и фактических (ожидаемых) значений показателей, отдельные показатели не характеризуют степень достижения цели, поставленной в докладе, или характеризуют достижение только части поставленной цели. В некоторых случаях в докладах отсутствует обоснование целевого значения показателей, характеристики и порядок расчета показателей.

6. Приоритетные национальные проекты

Основные выводы раздела

В проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» расходы на реализацию приоритетных национальных проектов предусмотрены в объеме 230,9 млрд. рублей, что на 114,9 млрд. рублей, или почти в 2 раза, больше, чем предусмотрено в 2006 году.

Из общего объема расходов федерального бюджета, предусмотренного на реализацию приоритетных национальных проектов в 2007 году, расходы в сумме 25,1 млрд. рублей, или 10,9 %, **не идентифицированы по отдельным кодам бюджетной классификации.**

Не определены индикаторы результатов, которые будут достигнуты в ходе реализации национальных проектов в 2007 году. Основные целевые ориентиры сформулированы лишь по проекту «Здоровье».

Для внедрения современных образовательных технологий в учебный процесс требуются дополнительные ассигнования для капитального ремонта значительного числа муниципальных школ, а также оказание финансовой помощи из федерального бюджета для развития образовательных учреждений в сельской местности.

Достижение запланированных результатов использования бюджетных средств, направленных на развитие высокотехнологичных видов медицинской помощи, может быть связано с рисками недостатка высококвалифицированных кадров медицинских работников и соответственно низкой эффективностью расходования бюджетных средств.

Достижение в 2007 году цели по формированию рынка доступного жилья может быть связано с рисками повышения стоимости жилья из-за образования на строительном рынке дефицита строительных материалов и конструкций, нехватки мощностей электро- и теплоснабжения, усложнения процедуры землеотвода под жилищное строительство в связи с внесением изменений в жилищное законодательство.

В целях своевременного и результативного использования средств федерального бюджета, направляемых на реализацию проекта «Развитие АПК», необходимо разработать порядок и условия предоставления субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку племенного животноводства, северного оленеводства и табунного коневодства; ускорить формирование инфраструктуры банковских и страховых организаций для проведения финансовых операций в сельском хозяйстве.

Правительству Российской Федерации и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации следует заблаговременно приступить к подготовке нормативных правовых актов, необходимых для реализации приоритетных национальных проектов в 2007 году, в целях их принятия до начала финансового года.

6.1. В проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» предусматривается существенное увеличение расходов на реализацию **приоритетных национальных проектов**, инициированных Президентом Российской Федерации, расходы на которые составят 230,9 млрд. рублей, что на **114,9 млрд. рублей**, или почти в 2 раза, больше, чем предусмотрено в 2006 году (115,98 млрд. рублей).

Анализ показывает, что из общего объема расходов федерального бюджета, предусмотренных на реализацию приоритетных национальных проектов в 2007 году, расходы в сумме 25,1 млрд. рублей, или 10,9 %, **не идентифицированы по отдельным кодам бюджетной классификации**. В ряде случаев по коду вида расходов федерального бюджета кроме средств, направляемых на финансирование национальных проектов, предусмотрены средства на иные цели. Так, по проекту «Образование» идентифицировано 48,9 млрд. рублей, или 99,9 %; по проекту «Развитие АПК» - 19,4 млрд. рублей, или 82,9 %; по проекту «Здоровье» - 90,2 млрд. рублей, или 83,7 %; а по проекту «Доступное и комфортное жилье - гражданам России» не идентифицированы по отдельным кодам бюджетной классификации 3,5 млрд. рублей, или 6,9 %.

В целях достижения прозрачности формирования и исполнения расходов федерального бюджета, направляемых на финансирование приоритетных национальных проектов, обеспечения надлежащего контроля за их реализацией Счетная палата полагает целесообразным ввести отдельные признаки по кодам видов расходов в случае, когда выделить объемы финансирования национальных проектов из общей суммы расходов федерального бюджета по данным кодам не представляется возможным.

6.2. На реализацию приоритетного национального проекта «Образование» (далее - проект «Образование») в 2007 году предусмотрено направить 48,9 млрд. рублей, из которых новые виды расходов на государственную поддержку субъектов Российской Федерации, внедряющих комплексные меры модернизации образования, составляют 3,5 млрд. рублей и 0,3 млрд. рублей составляют расходы на государственную поддержку подготовки рабочих кадров и специалистов для высокотехнологичных производств.

По проекту «Образование» в 2007 году предусматривается увеличение расходов по сравнению с законодательно утвержденными аналогичными показателями федерального бюджета на 2006 год на 26,9 млрд. рублей, или в 2,2 раза.

Анализ структуры расходов федерального бюджета, направляемых в 2007 году на реализацию проекта «Образование», показывает, что 24 % расходов запланировано на выплаты вознаграждений за классное руководство в общеобразовательных учреждениях, 8,2 % - на внедрение современных образовательных технологий, 0,6 % - на государственную поддержку подготовки рабочих кадров и специалистов для высокотехнологичных производств, 6,7 % - на приобретение учебного оборудования и транспорта для муниципальных школ, 1 % - на государственную поддержку талантливой молодежи и методическое обеспечение и информационную поддержку. Предусмотренную структуру расходов, направляемых на реализацию проекта «Образование», можно признать оптимальной. Однако, как показывают контрольные мероприятия Счетной палаты, для внедрения современных образовательных технологий в учебный процесс требуются дополнительные ассигнования для капитального ремонта значительного числа муниципальных школ, а также оказание финансовой помощи из федерального бюджета для развития образовательных учреждений в сельской местности.

6.3. На реализацию приоритетного национального проекта «**Здоровье**» (далее - проект «Здоровье») предусмотрено направить 107,7 млрд. рублей, из которых новые виды расходов на денежные выплаты врачам и медицинским сестрам, оказывающим первичную медико-санитарную помощь в федеральных учреждениях здравоохранения ведомственного подчинения, выполняющих государственное задание по оказанию дополнительной медицинской помощи при условии размещения в этих медицинских учреждениях муниципального заказа, составляют 272,9 млн. рублей.

По проекту «Здоровье» в 2007 году предусматривается увеличение расходов по сравнению с законодательно утвержденными аналогичными показателями федерального бюджета на 2006 год на 49,8 млрд. рублей, или на 86,1 %.

Структура расходов федерального бюджета на 2007 год, направляемых на реализацию проекта «Здоровье», показывает, что 30 % средств предусматривается на различные денежные выплаты медицинскому персоналу, 34,2 % средств направляется на развитие высокотехнологичных видов медицинской помощи и строительство новых федеральных медицинских центров для тиражирования высоких медицинских технологий, 31,3 % - на различные мероприятия, связанные с медицинской диагностикой и профилактикой здоровья населения. Следует отметить, что достижение запланированных результатов использования бюджетных средств, направленных на развитие высокотехнологичных видов медицинской помощи, может быть связано с рисками недостатка высококвалифицированных кадров медицинских работников и соответственно низкой эффективностью расходования бюджетных средств.

6.4. На реализацию приоритетного национального проекта «**Развитие АПК**» (далее - проект «Развитие АПК») в 2007 году предусмотрено направить 23,4 млрд. рублей, из которых новые виды расходов на субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку северного оленеводства и табунного коневодства составляют 250 млн. рублей, субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку племенного животноводства - в сумме 1,3 млрд. рублей, субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным на срок до пяти лет в российских кредитных организациях на приобретение племенного скота, техники и оборудования для животноводческих комплексов, - в сумме 2,5 млрд. рублей, а также средства на мероприятия по воспроизводству водных биологических ресурсов - в сумме 228,4 млн. рублей.

По проекту «Развитие АПК» в 2007 году предусматривается увеличение расходов по сравнению с предусмотренными показателями на 2006 год на 9,2 млрд. рублей, или на 65,1 %.

Характерной особенностью расходов федерального бюджета, направляемых в 2007 году на развитие сельского хозяйства в рамках проекта «Развитие АПК» (23,4 млрд. рублей), является то, что 81,2 % расходов реализуются на территориях субъектов Российской Федерации в виде субсидий, направляемых нижестоящим бюджетам на поддержку животноводства и малых форм хозяйствования в АПК, а также на обеспечение жильем молодых семей и молодых специалистов, проживающих и работающих на селе, 17,1 % - на взнос в уставный капитал ОАО «Росагролизинг», 0,6 % - на методическую и информационную поддержку. Необходимо отметить, что структура расходов, направляемых на проект «Развитие АПК», способствует созданию новых рабочих мест и снижению уровня бедности в сельском хозяйстве. Таким образом, данный проект решает важную социальную задачу - развитие социальной сферы на территориях с низкой бюджетной обеспеченностью, а также повышает продовольственную безопасность страны и конкурентоспособность отечественного сельского хозяйства.

Вместе с тем для эффективной реализации проекта «Развитие АПК» следует преодолеть существенные недостатки. В частности, завершить реструктуризацию задолженности сельхозтоваропроизводителей в первую очередь перед налоговыми органами, что позволит расширить привлечение кредитных ресурсов в сельское хозяйство; упростить процедуру отбора проектов строительства, реконструкции и модернизации животноводческих комплексов (ферм) путем делегирования этих полномочий субъектам Российской Федерации на основании соответствующих соглашений; завершить земельную реформу; ускорить формирование инфраструктуры банковских и страховых организаций для проведения финансовых операций в сельском хозяйстве; создать единый государственный реестр фермерских хозяйств и решить вопрос о правовом статусе фермера.

Счетная палата полагает, что Правительству Российской Федерации целесообразно рассмотреть вопрос о введении нового вида расходов «Субсидии нижестоящим бюджетам на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на реализацию мероприятий по приоритетному национальному проекту «Развитие АПК» в бюджетную классификацию Российской Федерации.

6.5. На реализацию приоритетного национального проекта «**Доступное и комфортное жилье - гражданам России**» (далее - проект «Доступное и комфортное жилье - гражданам России») в 2007 году предусмотрено направить без учета предоставления гарантий 50,8 млрд. рублей, что выше уровня 2006 года на 28,9 млрд. рублей, или в 2,3 раза, а также предоставить государственные гарантии Российской Федерации по заимствованиям ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» и другие государственные гарантии в сумме 33,5 млрд. рублей.

Структурной особенностью расходов федерального бюджета, направляемых в 2007 году на реализацию проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России», является то, что часть расходов (6,9 %) направляется на субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на обеспечение автомобильными дорогами новых микрорайонов массовой малоэтажной и многоквартирной застройки, 47,4 % расходов составляют ассигнования, направляемые на выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством, 11,9 % расходов направляются на модернизацию объектов коммунальной инфраструктуры.

Следует отметить, что структура расходов, направляемых на реализацию данного проекта, недостаточно оптимальна, в частности, не выделены средства федерального бюджета на приведение существующего жилищного фонда и действующей коммунальной инфраструктуры в соответствие со стандартами качества жилья. Мониторинг реализации данного национального проекта, проводимый Счетной палатой, свидетельствует, что во многих субъектах Российской Федерации отсутствует развитая строительная база домостроения, уровень газификации и электроснабжения недостаточен для подключения новых жилых домов, а субсидии федерального бюджета и средства бюджетов субъектов Российской Федерации, выделяемые для обеспечения нуждающихся граждан жильем, не покрывают потребности. Кроме того, процесс ветшания существующего жилого фонда продолжает опережать ввод новых жилых площадей. Результаты контрольных мероприятий показывают, что для дотационных регионов участие в проекте «Доступное и комфортное жилье - гражданам России» или разработка собственных региональных программ по обеспечению жильем населения являются практически недоступными из-за низкой бюджетной обеспеченности отдельных субъектов.

Поэтому достижение цели в 2007 году по формированию рынка доступного жилья может быть связано с рисками повышения стоимости жилья из-за образования на строительном рынке дефицита строительных материалов и конструкций, нехватки

мощностей электро- и теплоснабжения, усложнения процедуры землеотвода под жилищное строительство в связи с внесением изменений в жилищное законодательство.

6.6. В расходах проекта федерального бюджета на 2007 год предусматриваются средства на реализацию положений, сформулированных в Послании Президента Российской Федерации, **по улучшению демографической ситуации в Российской Федерации** в объеме **32,3 млрд. рублей** (без учета материнского капитала), которые распределены по разделам «Социальная политика» в сумме 3,5 млрд. рублей и «Межбюджетные трансферты» в сумме 28,8 млрд. рублей.

Основные направления демографической политики на среднесрочную перспективу связаны с увеличением размера пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет на первого ребенка до 1,5 тыс. рублей, на второго и последующих - до 3 тыс. рублей; предоставлением базового материнского капитала при рождении второго ребенка в сумме 250 тыс. рублей; проведением диспансеризации детей, находящихся в домах ребенка, детских домах, школах-интернатах системы здравоохранения, образования, а также учреждениях системы исполнения наказаний; увеличением стоимости родового сертификата в период беременности до 3 тыс. рублей, в период родов - до 7 тыс. рублей; стимулированием передачи детей, лишившихся попечения родителей, на воспитание в семью в виде единовременного пособия в сумме 8 тыс. рублей; увеличением размеров выплат на содержание ребенка в семье опекуна и приемной семье до уровня не менее 4 тыс. рублей и заработной платы приемному родителю до 2,5 тыс. рублей ежемесячно.

Первые выплаты сумм базового материнского капитала, предоставленных на детей, родившихся после 1 января 2007 года, предполагается осуществить, начиная с 2010 года.

6.7. В течение 2006 года Правительством Российской Федерации несвоевременно принимались нормативные правовые акты по реализации приоритетных национальных проектов. По состоянию на 1 августа 2006 года из 37 нормативных правовых актов, предусмотренных к разработке планом подготовки первоочередных актов по реализации национальных проектов, решения по которым необходимо принять в 2005 году, а также в январе - июле 2006 года, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2005 г. № 1926-р (с изменениями от 27 февраля 2006 г.), не принято 5 нормативных правовых актов, или 13,5 % предусмотренных к разработке. Задержка в принятии нормативных правовых актов и проведении конкурсных процедур приводит к несвоевременному финансированию приоритетных национальных проектов.

Анализ исполнения расходов федерального бюджета за январь - июль 2006 года, направленных на реализацию приоритетных национальных проектов, показывает, что по проекту «Здоровье» исполнено 17,4 млрд. рублей, или 30 % годовых бюджетных назначений (57,9 млрд. рублей); по проекту «Доступное и комфортное жилье - гражданам России» - 8,8 млрд. рублей, или 40,1 % годового объема (21,9 млрд. рублей); по проекту «Образование» - 10,1 млрд. рублей, или 45,9 % годовых бюджетных назначений (21,98 млрд. рублей); по проекту «Развитие АПК» - 8 млрд. рублей, или 56,3 % годовых бюджетных назначений (14,2 млрд. рублей).

6.8. В материалах, представленных к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год», не определены индикаторы результатов, которые будут достигнуты в ходе реализации национальных проектов в 2007 году. Основные целевые ориентиры сформулированы лишь по проекту «Здоровье».

Следует отметить, что реализация приоритетных национальных проектов в 2007 году потребует расширения нормативной правовой базы, необходимой для осуществления мероприятий, предусмотренных проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год». Правительству Российской Федерации для реализации проекта «Развитие АПК» необходимо разработать порядок и условия предоставления субсидий бюджетам субъектов

Российской Федерации на поддержку племенного животноводства, а также на поддержку северного оленеводства и табунного коневодства. Для реализации проекта «Образование» необходимо разработать и принять нормативные правовые акты, регулирующие порядок предоставления субсидий на государственную поддержку субъектов Российской Федерации, внедряющих комплексные меры модернизации образования, и по подготовке рабочих кадров и специалистов для высокотехнологичных производств.

Счетная палата полагает необходимым Правительству Российской Федерации и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации заблаговременно приступить к подготовке нормативных правовых актов, необходимых для реализации приоритетных национальных проектов в 2007 году, с целью их принятия до начала финансового года, чтобы не повторилась ситуация, связанная с несвоевременным принятием нормативных правовых актов по реализации приоритетных национальных проектов в 2006 году.

Обширные территории со сложными климатическими условиями, наличие в составе Российской Федерации различных по уровню бюджетной обеспеченности регионов, увеличение миграционных потоков в Россию ставят новые стратегические задачи перед органами государственной власти по территориальному размещению приоритетных национальных проектов с учетом развития будущего производственного потенциала страны. Целесообразно дальнейшее развитие приоритетных национальных проектов увязать с решением задачи сокращения количества депрессивных регионов и рационального размещения трудовых ресурсов по территории Российской Федерации.

7. Федеральные целевые программы и Федеральная адресная инвестиционная программа

Основные выводы раздела

В проекте федерального бюджета на 2007 год предусмотрено финансирование **48** федеральных целевых программ, включающих **38** подпрограмм (в 2006 году - **51** программа и **55** подпрограмм), в объеме 534,3 млрд. рублей, что выше уровня 2006 года на 159,1 млрд. рублей, или на 42,4 %. В среднем на одну программу (подпрограмму) предусматривается 6,2 млрд. рублей, что в 1,7 раза выше, чем в 2006 году. **Доля расходов на федеральные целевые программы в общих расходах проекта федерального бюджета на 2007 год составит 9,8 % против 8,8 % в 2006 году.**

Анализ ассигнований из федерального бюджета по разделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации показал, что при общем увеличении доли программной части в общих расходах федерального бюджета **по отдельным разделам законопроекта доля программной части в общих расходах раздела по сравнению с аналогичным показателем 2006 года сокращается.** Так, по разделу «Культура, кинематография и средства массовой информации» доля программной части снижается с 23,7 % до 18,5 %, по разделу «Межбюджетные трансферты» - с 5,7 % до 5 %, по разделу «Образование» - с 4,8 % до 4 %.

В законопроект включено **12 федеральных целевых программ** (25 % общего количества) на общую сумму 72081,9 млн. рублей (13,5 % общей суммы бюджетных ассигнований на федеральные целевые программы), **не утвержденных в установленном порядке постановлениями Правительства Российской Федерации.** В 2005 году было включено 7 таких программ, или 13 % общего количества программ, в 2006 году - 11 программ, или 22 % общего количества программ.

В перечень федеральных целевых программ, предлагаемых к финансированию за счет средств федерального бюджета в 2007 году, включены 3 программы **со сроком завершения их реализации в 2007 году.** При этом, по расчетам Счетной палаты, на программу «Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими службу по кон-

тракту, ряда соединений и воинских частей» на 2004-2007 годы объем выделяемых средств федерального бюджета в ценах 2003 года за весь период реализации программы с учетом предусмотренных законопроектом на 2007 год **составит менее 80 % средств (с учетом индексов-дефляторов), предусмотренных паспортом программы.**

Расходы федерального бюджета на **Федеральную адресную инвестиционную программу** на 2007 год предусмотрены законопроектом в объеме 508,4 млрд. рублей, что выше уровня 2006 года на 177,7 млрд. рублей, или на 53,8 %. Доля расходов на ФАИП в общих расходах федерального бюджета увеличивается с 7,7 % в 2006 году до 9,3 % в 2007 году.

В общих расходах Федеральной адресной инвестиционной программы доля расходов на программную часть уменьшилась с 63,6 % в 2006 году до 62,3 % в 2007 году, а **на непрограммную часть увеличилась на 1,3 процентного пункта** - с 36,4 % в 2006 году до 37,7 % в 2007 году. Указанная тенденция не соответствует основным направлениям реформирования бюджетного процесса, предусматривающим расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования.

Исходя из структуры расходов, предусмотренных на федеральные целевые программы в 2007 году, их **инновационная направленность представляется недостаточной** и составляет 17,8 % расходов на ФЦП. Доля расходов на капитальные вложения, направляемых на науку, инновации и передовые технологии, в общем объеме финансирования государственных капитальных вложений, предусмотренных на ФЦП, составляет 8,9 %.

7.1. Федеральные целевые программы и Федеральная адресная инвестиционная программа являются одним из важнейших инструментов реализации целей и приоритетных направлений социально-экономического развития в рамках системы бюджетного планирования и призваны способствовать достижению высоких темпов экономического роста, позитивным структурным изменениям в экономике и повышению ее конкурентоспособности, улучшению качества жизни граждан.

Формирование перечня федеральных целевых программ, подлежащих финансированию из федерального бюджета в 2007 году, происходило в условиях продолжающегося реформирования нормативной базы федеральных целевых программ в части совершенствования методологии их формирования, корректировки действующих программ с уточнением целей, задач, источников и объемов финансирования, а также перечня строек и объектов.

Однако ряд федеральных целевых программ, финансирование которых предусматривается в 2007 году, не в полной мере отвечает современным требованиям программно-целевых методов бюджетного планирования, обеспечивающим прямую связь распределения бюджетных ресурсов с ожидаемыми результатами их использования. По некоторым программам остались не до конца урегулированными состав программных мероприятий и целевых индикаторов их эффективности. Проводимые в ряде программ оценки предполагаемых результатов не имеют достаточных обоснований, мероприятия программ детально не расшифровываются, что не позволяет подтвердить обоснованность объемов запрашиваемых ресурсов.

В проекте федерального закона на 2007 год предусмотрено финансирование **48** федеральных целевых программ, включающих **38** подпрограмм (в 2006 году - **51** программа и **55** подпрограмм), в объеме 534,3 млрд. рублей, что выше уровня 2006 года на 159,1 млрд. рублей, или на 42,4 %. В среднем на одну программу (подпрограмму) в 2007 году предусматривается 6,2 млрд. рублей, или в 1,7 раза выше аналогичного показателя 2006 года (3,6 млрд. рублей), что соответствует большей концентрации государственных финансовых ресурсов на приоритетных направлениях социально-экономического развития.

Из 48 федеральных целевых программ, подлежащих финансированию из федерального бюджета на 2007 год, 38 программ - переходящие с 2006 года, из которых 3 программы завершаются в 2007 году в связи со сроками окончания их реализации, 10 программ - новые (по сравнению с 2006 годом).

В законопроект включено **12 федеральных целевых программ** (25 % общего количества) на общую сумму 72081,9 млн. рублей (13,5 % общей суммы финансирования федеральных целевых программ), **не утвержденных в установленном порядке постановлениями Правительства Российской Федерации**. Это не соответствует порядку разработки и реализации федеральных целевых программ, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (в редакции постановления от 25 декабря 2004 г. № 842). В 2005 году таких программ было 7 (13 % общего количества), в 2006 году - 11 (22 % общего количества).

На момент внесения проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» по 6 программам (из 12 отмеченных выше) на общую сумму 31558,3 млн. рублей **не утверждены проекты концепций**: по программам «Национально-технологическая база», «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями на 2007-2011 годы», «Дети России», «Развитие оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации на 2007-2010 годы и на период до 2015 года», «Развитие ядерного оружейного комплекса Российской Федерации на 2007-2010 годы и на период до 2015 года» и «Развитие государственной статистики России в 2007-2011 годах».

В законопроекте предусмотрены ассигнования на общую сумму 6040,5 млн. рублей на программы «Дети России» и «Развитие государственной статистики России в 2007-2011 годах», где основаниями для включения в перечень явились **протоколы заседания Правительства Российской Федерации**, и ассигнования на сумму 13946,9 млн. рублей по программе «Развитие оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации на 2007-2010 годы и на период до 2015 года», где основанием для включения в перечень явился **протокол заседания Совета Безопасности Российской Федерации**.

По 4 программам (из 12 отмеченных выше) на общую сумму 56539,6 млн. рублей, включенным в перечень федеральных целевых программ, подлежащим финансированию из федерального бюджета на 2007 год, **утверждена только концепция** программ, в том числе по программам «Развитие уголовно-исполнительной системы России (2007-2016 годы)», «Развитие атомного энергопромышленного комплекса России на 2007-2010 годы и на перспективу до 2015 года».

Содержание шести программ, утвержденных соответствующими постановлениями Правительства Российской Федерации, **не соответствует постановлению Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2004 г. № 842** «О внесении изменений в порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация». В них отсутствуют развернутые формулировки целей и задач с указанием целевых индикаторов и показателей, в том числе в программе «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2010 года», Программе развития Калининградской области на период до 2010 года.

В программе «Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики (2002 год и последующие годы)» законопроектom предусмотрены ассигнования на государственные капитальные вложения в сумме 11853,1 млн. рублей, хотя в действующей редакции **задачи программы на 2007 год не определены**.

Как и в предыдущие годы, 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 ука-

занной программы и целесообразности ее финансирования за счет средств федерального бюджета, а также расписание объемов финансирования на последующие годы, что является нарушением пункта 3 статьи 197 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

7.2. Доля расходов на федеральные целевые программы в общих расходах проекта федерального бюджета на 2007 год составит 9,8 % против 8,8 % в 2006 году.

Наиболее значительные объемы финансирования федеральных целевых программ в 2007 году (в сумме 455,8 млрд. рублей, или 85,3 % общей суммы расходов на программы) направлены на решение таких приоритетных задач, как «Развитие инфраструктуры» (55,4 %), «Наука, инновации и передовые технологии» (17,8 %) и «Безопасность жизнедеятельности и сохранение окружающей среды» (12,1 %).

По программе «Модернизация транспортной системы России» предусмотрено финансирование в объеме 181,8 млрд. рублей, что на 37,8 млрд. рублей, или на 27 %, выше уровня 2006 года и составляет 34 % общей суммы расходов на программы.

Вместе с тем исходя из анализа структуры расходов, предусмотренных на федеральные целевые программы в 2007 году, и прежде всего доли расходов на науку, инновации и передовые технологии, **инновационная направленность программ представляется недостаточной.**

Доля расходов на науку, инновации и передовые технологии в общей сумме расходов на реализацию федеральных целевых программ составит 17,8 %. Доля расходов на государственные капитальные вложения, направляемых на науку, инновации и передовые технологии, в общем объеме финансирования государственных капитальных вложений, предусмотренных на ФЦП, составит 8,9 %.

Из общей суммы расходов на науку, инновации и передовые технологии на Федеральную космическую программу России на 2006-2015 годы и программу «Развитие атомного энергопромышленного комплекса России на 2007-2010 годы и на перспективу до 2015 года» предусмотрено 25,7 % и 18,9 % соответственно.

Объем **расходов на государственные капитальные вложения** в общей сумме расходов на федеральные целевые программы в 2007 году достигнет 318,6 млрд. рублей, или 59,6 % общих расходов на ФЦП, что выше уровня 2006 года на 3,5 процентного пункта (56,1 %). Объем **расходов на НИОКР** составит 62,1 млрд. рублей, или 11,6 %, что выше уровня 2006 года на 1,6 процентного пункта. Объем **расходов на прочие нужды** составит 153,6 млрд. рублей, их доля в общих расходах на ФЦП уменьшится с 33,9 % в 2006 году до 28,8 % в 2007 году, при этом в расходы на прочие нужды включена часть расходов на строительство и реконструкцию.

Так, по программе «Реструктуризация запасов ракет, боеприпасов и взрывчатых материалов, приведение системы их хранения и эксплуатации во взрывобезопасное состояние на 2005-2010 годы» в 2007 году предусматривается строительство подъездных автодорог и железнодорожных путей, подстанций и резервных источников, капитальный ремонт и строительство объектов, при этом средства федерального бюджета, направленные на прочие нужды, составят 35,3 % общего объема финансирования по данной программе.

При общем увеличении в 2007 году объема финансирования федеральных целевых программ по сравнению с 2006 годом на 42,4 % законопроектом предусмотрено **сокращение объемов финансирования по отдельным программам**, в том числе по программе «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года» - на 10,1 %, по Программе государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления - на 7,4 %.

Анализ ассигнований из федерального бюджета по разделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации показал, что при увеличении в

целом доли программной части в общих расходах федерального бюджета **по отдельным разделам законопроекта доля программной части в общих расходах раздела по сравнению с аналогичным показателем 2006 года сокращается.** Так, по разделу «Культура, кинематография и средства массовой информации» доля программной части снижается с 23,7 % до 18,5 %, по разделу «Межбюджетные трансферты» - с 5,7 % до 5 %, по разделу «Образование» - с 4,8 % до 4 %.

В законопроект включены 3 федеральные целевые программы **со сроком завершения их реализации в 2007 году.** При этом, по расчетам Счетной палаты, на программу «Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими службу по контракту, ряда соединений и воинских частей» на 2004-2007 годы объем выделяемых средств федерального бюджета в ценах 2003 года за весь период реализации программы с учетом предусмотренных законопроектом на 2007 год **составит менее 80 % средств (с учетом индексов-дефляторов), предусмотренных паспортом программы.** Это может привести к невыполнению программных мероприятий.

В предлагаемом законопроекте объемы финансирования трех программ, финансовое обеспечение которых предусмотрено осуществлять за счет средств федерального бюджета в 2007 году, ниже объемов, утвержденных паспортами программ.

Так, паспортом программы «Электронная Россия» объем средств федерального бюджета на 2007 год в ценах 2002 года утвержден в сумме 3298,9 млн. рублей. В предлагаемом законопроекте объем ассигнований по указанной программе предусматривается в объеме 2800 млн. рублей, что на 498,9 млн. рублей, или на 15,1 %, ниже утвержденного объема даже в номинальном выражении. В реальном выражении предусматриваемый объем ассигнований составляет 57,7 % к объему финансирования, утвержденному паспортом программы.

Аналогично по программам «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)» и «Мировой океан» предусмотренный на 2007 год объем финансирования в реальном выражении составляет 59,1 % и 84 % соответственно от объемов утвержденных паспортами программ.

Мероприятия федеральных целевых программ, предусмотренные к завершению в 2006 году, реализованы не в полном объеме. Так, по программе «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)» нормативная правовая база, обеспечивающая создание государственного учета в единой автоматизированной системе объектов недвижимости всех видов, не сформирована. Технический учет и инвентаризация объектов недвижимости, а также нанесение их на цифровую картографическую основу еще не началось.

На 8 федеральных целевых программ по блоку **«Региональный паритет»** на 2007 год предусмотрены расходы в сумме 44267 млн. рублей, что на 12,85 млрд. рублей, или на 40,9 %, выше уровня 2006 года. Из указанной суммы 27800,4 млн. рублей, или 62,8 %, предусмотрено на реализацию двух федеральных целевых программ - «Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики» и «Развитие города Сочи как горноклиматического курорта», на реализацию 6 остальных федеральных целевых программ предусмотрено 16466,6 млн. рублей, или 37,2 %.

7.3. Законопроектом предусмотрены расходы федерального бюджета на **Федеральную адресную инвестиционную программу** по 10 разделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации в объеме 508,4 млрд. рублей, что выше уровня 2006 года на 177,7 млрд. рублей, или на 53,8 %.

Доля расходов на ФАИП предусматривается в размере 9,3 % общего объема расходов проекта федерального бюджета на 2007 год, что на 1,6 процентного пункта выше уровня 2006 года (7,7 %).

В разрезе разделов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации наибольший объем инвестиций в ФАИП предусмотрен в законопроекте по разделам «Национальная экономика» (32,3 % общего объема ФАИП), «Межбюджетные трансферты» (23,3 %) и «Национальная оборона» (12,8 %).

Продолжается практика **несоблюдения предусмотренных сроков ввода объектов в эксплуатацию.**

Из 1003 строек, запланированных к вводу в 2006 году (в 2005 году - 1470 строек), в I полугодии введено в эксплуатацию на полную мощность только 14 строек, или 1,4 % (в I полугодии 2005 года - 22 стройки, или 1,5 %), и 8 строек частично (в I полугодии 2005 года - 27 строек). Фактически в 2006 году на половине строек, предусмотренных инвестиционной программой, в I полугодии строительство не велось. По состоянию на 1 июля 2006 года техническую готовность от 51 % до 99,9 % имели 689 строек (31,3 % общего количества). Полностью профинансировано 135 строек, или 6,2 % общего количества строек (в 2006 году - 236 строек, или 7,4 %).

В результате в I полугодии 2006 года профинансировано 39,8 млрд. рублей государственных инвестиций (27,9 % годового лимита), из них стройки социального комплекса - в сумме 15,1 млрд. рублей (29 %), специального комплекса - в сумме 1,9 млрд. рублей (29,8 %), агропромышленного комплекса - в сумме 927,2 млн. рублей (30,4 %). Финансирование объектов строительного комплекса не осуществлялось.

В I полугодии 2006 года ввод в действие больничных учреждений снизился по сравнению с соответствующим периодом 2005 года на 49 %, учреждений культуры клубного типа - на 45 %, газовых сетей - на 18 %, ввод в действие домов ребенка не осуществлялся.

Строительство Зарамагских ГЭС в Северной Осетии ведется более 30 лет при нормативном сроке строительства 12 лет, защитных сооружений от наводнений в г. Санкт-Петербурге - более 20 лет, наземного астрономического комплекса Саянской обсерватории Института солнечно-земной физики Сибирского отделения РАН - более 14 лет. Завершение строительства атомного ледокола «50 лет Победы» переносится с 1995 года.

Расходы федерального бюджета **на программную часть ФАИП в 2007 году** предусмотрены в сумме 316,6 млрд. рублей, что выше уровня 2006 года на 106,3 млрд. рублей, или на 50,5 %. При этом доля программной части в общих расходах ФАИП снижается с 63,6 % в 2006 году до 62,3 % в 2007 году.

Доля расходов **на непрограммную часть** в общих расходах **Федеральной адресной инвестиционной программы** увеличивается в 2007 году по сравнению с 2006 годом **на 1,3 процентного пункта** - с 36,4 % в 2006 году до 37,7 % в 2007 году, что указывает на недостаточную работу главных распорядителей средств федерального бюджета (заказчиков программ) по **расширению сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования.**

Пунктом 14 Положения о формировании перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд и их финансировании за счет федерального бюджета, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 г. № 714 (с изменениями), определено, что стройки и объекты, находящиеся в государственной собственности субъектов Российской Федерации и в муниципальной собственности, а также стройки и объекты, находящиеся в собственности негосударственных коммерческих организаций, в отношении которых разработка и утверждение документов территориального планирования и планировки территорий, предпроектной и проектной документации предусмотрены законодательством Российской Федерации,

могут быть включены в проект перечня только при наличии утвержденной указанной документации. Как и в 2006 году, на момент внесения законопроекта в Государственную Думу **проект перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд на 2007 год, финансируемых за счет государственных капитальных вложений, предусмотренных на реализацию Федеральной адресной инвестиционной программы, не представлен**, что не позволяет провести анализ объемов предполагаемого финансирования и обоснованности включения строек и объектов в указанный проект перечня.

Однако, как и в предыдущие годы, статьей 105 законопроекта Правительству Российской Федерации предоставлено право перераспределять объемы ассигнований по стройкам и объектам, включенным в проект перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд на 2007 год, в случае отсутствия на 1 апреля 2007 года утвержденной в установленном порядке проектно-сметной документации по стройкам и объектам.

В целях повышения прозрачности расходов федерального бюджета на государственные капитальные вложения целесообразно внести соответствующие изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации и предусматривать в проекте федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год стройки и объекты для федеральных государственных нужд, запланированные к финансированию за счет государственных капитальных вложений с присвоением кода каждому объекту.

В целях повышения эффективности использования средств федерального бюджета, выделенных на реализацию федеральных целевых программ и Федеральной адресной инвестиционной программы, необходимо активизировать работу по увязке бюджетных ассигнований с конкретными количественно измеримыми результатами их использования, прекратить реализацию неэффективных или должным образом не проработанных программ, разработать и утвердить показатели и индикаторы оценки деятельности государственных заказчиков с целью повышения их ответственности за конечный результат.

8. Межбюджетные трансферты

8.1. Взаимоотношения федерального бюджета с бюджетами других уровней бюджетной системы

Основные выводы подраздела

Формирование межбюджетных отношений в 2007 году осуществляется **в условиях завершения в основном разграничения бюджетных полномочий между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации, формирования собственных бюджетов вновь образованных муниципальных образований в рамках реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и начала реализации Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006-2008 годах.**

Одним из наиболее важных факторов, определяющих увеличение расходных обязательств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2007 году, станет **необходимость дополнительной поддержки бюджетов муниципальных образований в связи со вступлением в силу с 1 января 2006 года Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.**

Расходы на межбюджетные трансферты консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации в 2007 году увеличиваются по сравнению с утвержденным объемом указанных расходов на 2006 год **на 46,8 %.**

На увеличение расходов на межбюджетные трансферты консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации в 2007 году существенное влияние оказывает двукратный рост объемов субвенций из Федерального фонда компенсаций.

Доля доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации (без учета межбюджетных трансфертов) в доходах консолидированного бюджета Российской Федерации в 2007 году составит 33,8 %, что соответствует этому показателю за 2005 год и на 0,3 процентного пункта больше показателя, рассчитанного исходя из утвержденных доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации на 2006 год. Без учета межбюджетных трансфертов доля расходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации составит в 2007 году 38,9 %, или на 0,8 процентного пункта меньше расчетного показателя на 2006 год.

Доля расходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации (с учетом межбюджетных трансфертов) в доходах консолидированного бюджета Российской Федерации в 2007 году составит 47,6 %, что на 1,1 процентного пункта больше данного показателя на 2006 год и на 0,4 процентного пункта меньше указанной доли за 2005 год.

Доля межбюджетных трансфертов в доходах консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации в 2007 году составит 17,9 % и увеличится по сравнению с 2006 годом на 1,7 процентного пункта.

По консолидированному бюджету субъектов Российской Федерации на 2007 год прогнозируется профицит бюджета в объеме 78,1 млрд. рублей (0,25 % ВВП).

Образование в составе федерального бюджета Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов Бюджетным кодексом Российской Федерации не предусмотрено.

Субсидии из федерального бюджета на мероприятия по проведению оздоровительной кампании детей выделяются в течение последних трех лет, включая 2007 год, без учета инфляции и индексаций социальных расходов. Отсутствуют государственные стандарты услуг, предоставляемых детям в оздоровительных учреждениях и учреждениях отдыха, а также разработанные критерии оценки их эффективности.

Объемы расходов федерального бюджета на 2007 год по отдельным межбюджетным трансфертам консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации определены с учетом инфляции ниже проектируемого ее уровня.

Объем межбюджетных трансфертов консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации, не распределенный по регионам согласно приложениям к законопроекту, составил порядка 139,9 млрд. рублей, или 18 % их общего объема. Общая сумма нераспределенных средств по указанным трансфертам в разрезе субъектов Российской Федерации, включая зарезервированные средства, составляет 200,6 млрд. рублей (25,8 %).

Анализ социально-экономических показателей в текущем году показывает, что неравномерность в развитии субъектов Российской Федерации продолжает сохраняться, а проводимая политика межбюджетных отношений не обеспечивает в должной степени снижения дифференциации и выравнивания в их развитии, не в полной мере направлена на достижение конкретных целей по созданию условий для устойчивого и эффективного социально-экономического развития регионов.

В целях усиления влияния политики межбюджетных отношений на социально-экономическое развитие регионов и снижение дифференциации в их развитии необходимо в большей степени повысить роль межбюджетных трансфертов, имеющих долгосрочный характер и направляемых на формирование структурных сдвигов в экономике регионов и повышение их налогового потенциала.

8.1.1. Формирование межбюджетных отношений в 2007 году осуществляется в условиях, когда в основном завершено разграничение полномочий между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации. В ходе прово-

димой реформы межбюджетных отношений расширен круг собственных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и делегированных им полномочий с предоставлением субвенций и субсидий из федерального бюджета.

Законодательно установленные разграничения расходных обязательств и доходных источников направлены на улучшение сбалансированности региональных бюджетов и повышение прозрачности и объективности системы финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006-2008 годах, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006 г. № 467-р, предусматривает дальнейшее совершенствование межбюджетных отношений, направленных на создание условий укрепления финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации, стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации, а также стимулов для улучшения качества управления государственными и муниципальными финансами.

В 2007 году в рамках указанной Концепции предусматривается решение задач по совершенствованию финансовых взаимоотношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с целью обеспечения финансовыми средствами выполнения расходных обязательств регионов в полном объеме, использованию в механизмах распределения межбюджетных трансфертов стимулов для увеличения субъектами Российской Федерации собственной доходной базы и повышению качества управления региональными финансами и совершенствования порядка предоставления инвестиционной поддержки регионов.

8.1.2. При формировании проекта федерального бюджета на 2007 год учтено распределение расходных обязательств между уровнями бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с федеральными законами:

от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований»;

от 4 июля 2003 г. № 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 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ);

от 22 августа 2004 г. № 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»;

от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (далее - Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ).

Передача дополнительных федеральных расходных полномочий в соответствии с Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ на уровень субъектов

Российской Федерации возможно потребует от регионов также дополнительных расходов на администрирование, связанных с исполнением этих полномочий.

На формирование расходных обязательств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации будет оказывать влияние планируемая на 2007 год индексация установленного минимального уровня заработной платы.

8.1.3. В 2007 году продолжится формирование собственных бюджетов вновь образованных муниципальных образований в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

Реализация реформы местного самоуправления в 2007 году также повлечет за собой рост расходных обязательств субъектов Российской Федерации в связи с необходимостью финансирования создания новой, двухуровневой системы управления, перераспределением доходных источников и расходных полномочий между региональным, районным и поселенческим уровнями, а также необходимостью увеличения расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на осуществление полномочий по выравниванию бюджетной обеспеченности местных бюджетов.

Тем более, как показывают экспертные оценки, у большинства субъектов Российской Федерации собственные доходы местных бюджетов (без межбюджетных трансфертов) могут обеспечить не более 50 % их расходных обязательств.

Потребуется дополнительные средства и от Российской Федерации на оказание финансовой и методологической поддержки субъектов Российской Федерации.

8.1.4. В ходе реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ возникают проблемы, связанные с противоречиями в действующем федеральном законодательстве.

Так, согласно статьям 15 и 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ к вопросам местного значения поселения, муниципального района и городского округа относятся установление, изменение и отмена местных сборов. Вместе с тем в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 2004 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов Российской Федерации о налогах и сборах)» местные сборы отменены.

Статьей 53 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ определено, что органы местного самоуправления ведут реестры расходных обязательств в порядке, установленном решением представительного органа муниципального образования, а в соответствии со статьей 87 Бюджетного кодекса Российской Федерации реестр расходных обязательств муниципального образования ведется в порядке, установленном местной администрацией.

Не находят окончательного решения вопросы, связанные с реализацией ряда полномочий, переданных на муниципальный уровень (по обеспечению пожарной безопасности, по осуществлению первичного воинского учета в населенных пунктах, на территориях которых отсутствуют военные комиссариаты). Основными проблемами являются нечеткость в определении полномочий и недостаток средств в бюджетах муниципальных образований на их осуществление, что не позволяет эффективно и в полном объеме выполнять возложенные на муниципальные образования функции.

Муниципальные образования также вынуждены осуществлять отдельные функции, не входящие в число переданных им полномочий, в частности по оформлению паспортов, гражданства и другим вопросам, связанным с работой паспортно-визовых служб. Указанные полномочия муниципальные образования вынуждены осуществлять при недостатке финансовых средств и отсутствии квалифицированных кадров.

8.1.5. В прогнозе консолидированного бюджета Российской Федерации на 2007 год доходы консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации с учетом ассигнований, направляемых из федерального бюджета (далее - **межбюджетные трансферты**), предусматриваются в объеме **4335,5 млрд. рублей** и по сравнению с утвержденными доходами на текущий финансовый год увеличатся на 42,8 %. Объем доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации в следующем финансовом году составит 13,9 % ВВП, что выше на 1,4 процентного пункта этого показателя 2006 года, рассчитанного исходя из утвержденных доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации, и прогнозируемого объема ВВП.

Без учета межбюджетных трансфертов доходы консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации в 2007 году проектируются на уровне **3558,3 млрд. рублей**, что на 39,8 % больше, чем в 2006 году, и составят 11,4 % ВВП, или на 1 процентный пункт выше этого показателя текущего финансового года. В общем объеме доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации доходы, сформированные за счет собственных доходных источников, составят в 2007 году 82,1 % против 83,8 % в 2006 году и 85,8 % в 2005 году.

Увеличение доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации обусловлено, главным образом, ростом налоговых поступлений (налога на прибыль организаций, налога на доходы физических лиц, налога на имущество организаций). В целом объем налоговых поступлений в консолидированный бюджет субъектов Российской Федерации увеличится в 2007 году на 49,8 % по сравнению с 2006 годом, а их доля в общем объеме поступлений доходов за счет собственных источников - до 92,4 % против 86,3 % в 2006 году.

Однако следует отметить, что в соответствии с прогнозом консолидированного бюджета Российской Федерации на 2007 год поступления от региональных и местных налогов составят всего 13,8 % общих налоговых поступлений бюджета (в 2005 году - 13,2 %), а остальная часть налоговых поступлений формируется за счет перераспределения доходов от федеральных налогов.

Расходы консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации в 2007 году вырастут в номинальном выражении на **28,2 %** по сравнению с законодательно утвержденными расходами бюджетов регионов на 2006 год, а без учета передачи межбюджетных трансфертов - соответственно на **23 %**. На 2007 год указанные расходы проектируются в сумме **4257,4 млрд. рублей**, что составит 13,6 % ВВП (на уровне 2006 года), а без учета межбюджетных трансфертов - в сумме 3480,2 млрд. рублей, что составит 11,1 % ВВП, или на 0,5 процентного пункта ниже уровня 2006 года.

В целом по консолидированному бюджету субъектов Российской Федерации на 2007 год прогнозируется **профицит бюджета** в объеме **78,1 млрд. рублей** (0,25 % ВВП). В 2005 году консолидированный бюджет субъектов Российской Федерации прогнозировался с дефицитом в сумме 175,5 млрд. рублей, а по итогам года бюджет был исполнен с профицитом в сумме 57,2 млрд. рублей. На 2006 год по указанному бюджету планируется дефицит в объеме 284,2 млрд. рублей, в то же время, как показывают отчетные данные Федерального казначейства за I полугодие 2006 года, консолидированный бюджет субъектов Российской Федерации исполнен с профицитом в сумме 244,9 млрд. рублей. Таким образом, **прогнозируемый на 2007 год профицит по консолидированному бюджету субъектов Российской Федерации требует дополнительного обоснования и представления соответствующих расчетов.**

8.1.6. В 2007 году вступают в силу или предусматриваются к вступлению в силу изменения налогового и бюджетного законодательства, оказывающие влияние на фор-

мирование налоговой базы и доходных источников федерального бюджета и консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации.

Изменения налогового и бюджетного законодательства, по оценке Правительства Российской Федерации, представленной в материалах к законопроекту, приведут в 2007 году к снижению доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации на 23,8 млрд. рублей, или 0,5 % прогнозируемого объема доходов указанного бюджета. На снижение объема поступлений доходов в бюджетную систему Российской Федерации оказали влияние в основном следующие изменения налогового и бюджетного законодательства.

8.1.6.1. Установление понижающего коэффициента к ставке НДС по нефти для ее месторождений, находящихся на завершающей стадии разработки (с выработанностью свыше 80 %), и введение нулевой налоговой ставки по налогу для новых нефтяных месторождений приведут к снижению поступления НДС в консолидированный бюджет субъектов Российской Федерации на общую сумму **1,5 млрд. рублей.**

В этих условиях увеличивается налоговая база по налогу на прибыль. Введение нулевой налоговой ставки по НДС для новых нефтяных месторождений может привести к увеличению налога на прибыль, зачисляемого в консолидированный бюджет субъектов Российской Федерации, на **0,4 млрд. рублей.**

Оценка дополнительных поступлений налога на прибыль в связи с установлением понижающего коэффициента к ставке НДС для месторождений нефти, находящихся на завершающей стадии разработки, Правительством Российской Федерации не представлена. По предварительному расчету Счетной палаты, дополнительные поступления налога на прибыль по нефтедобывающим предприятиям, эксплуатирующим месторождения нефти, находящиеся на завершающей стадии разработок, в консолидированный бюджет Российской Федерации могли бы составить в 2007 году порядка 4 млрд. рублей.

8.1.6.2. В результате ежегодной индексации специфических ставок акцизов (с учетом уровня инфляции) на подакцизные товары дополнительные доходы консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации составят **9 млрд. рублей.**

8.1.6.3. В Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 144-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части создания благоприятных условий налогообложения для налогоплательщиков, осуществляющих деятельность в области информационных технологий, а также внесения других изменений, направленных на повышение эффективности налоговой системы» предусмотрены нормы, реализация которых в 2007 году приведет:

по налогу на прибыль организаций в связи с разрешением относить расходы на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (в том числе не давшие положительных результатов) в течение одного года (а не двух лет, как в настоящее время) к уменьшению доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации на общую сумму в размере **1,9 млрд. рублей;**

по налогу на доходы физических лиц из-за увеличения социальных налоговых вычетов на обучение в общеобразовательных учреждениях и лечение в медицинских учреждениях Российской Федерации до 50 тыс. рублей вместо действующего предельного уровня в размере 38 тыс. рублей по каждому из указанных вычетов к уменьшению доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации на сумму около **1,4 млрд. рублей.**

8.1.6.4. Федеральным законом от 6 июня 2005 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах» снято ограничение по размеру суммы полученного в предыдущем налоговом периоде убытка, уменьшающего

налоговую базу текущего налогового периода **по налогу на прибыль организаций, что приведет в 2007 году** к сокращению доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации на сумму **35,2 млрд. рублей.**

8.1.6.5. По налогу на имущество организаций включение в состав объектов налогообложения объектов имущества, незавершенных строительством, права собственности на которые не зарегистрированы, должно привести к увеличению поступлений доходов в консолидированный бюджет субъектов Российской Федерации в сумме **3,7 млрд. рублей.**

8.1.6.6. Проектом федерального закона «О внесении изменений в статьи 50 и 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации и признании утратившей силу статьи 3 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений», внесенным одновременно с законопроектом, предусматривается в 2007 году **налог на добычу природных алмазов в полном объеме зачислять в бюджеты субъектов Российской Федерации** (ранее 60 % налога на добычу полезных ископаемых в виде природных алмазов уплачивалось в бюджеты субъектов Российской Федерации, а 40 % - в федеральный бюджет). Указанное изменение бюджетного законодательства приведет к увеличению поступлений доходов в консолидированный бюджет субъектов Российской Федерации на сумму **2,1 млрд. рублей.**

Кроме того, с 2007 года изменяется порядок исчисления и уплаты акцизов на автомобильный бензин и ГСМ в результате переноса налогообложения на их производителей, что потребовало внесения соответствующих уточнений в нормативы перераспределения доходов от уплаты указанных акцизов между консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации.

8.1.6.7. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации постановлением от 26 апреля 2006 г. № 120-СФ «О предложениях Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по формированию концепции федерального бюджета на 2007 год» рекомендовал Правительству Российской Федерации разработать проект федерального закона о зачислении налога на доходы физических лиц по месту жительства, а также предусмотреть зачисление в бюджеты субъектов Российской Федерации акцизов на автомобильный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей по нормативу 100 %. Однако указанные рекомендации при подготовке в законопроекте не учтены.

8.1.7. Доля доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации (с учетом межбюджетных трансфертов) в доходах консолидированного бюджета Российской Федерации **в 2007 году** составит **41,2 %**, что больше на 1,2 процентного пункта указанной доли, рассчитанной исходя из утвержденных доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации на 2006 год, и на 3 процентных пункта больше этого показателя за 2005 год.

Без учета межбюджетных трансфертов доля доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации в доходах консолидированного бюджета Российской Федерации в 2006-2007 годах стабилизировалась. На 2007 год указанная доля составит 33,8 %, что соответствует этому показателю за 2005 год и на 0,3 процентного пункта больше показателя, рассчитанного исходя из утвержденных доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации на 2006 год.

Доля консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации в налоговых доходах консолидированного бюджета Российской Федерации (без ЕСН) **в 2007 году** составит **43,7 %** против 43,4 % на 2006 год и 43,8 % по итогам за 2005 год, то есть останется практически на уровне предыдущих двух лет, что во многом определяется относительной стабилизацией как налогового, так и бюджетного законодательства.

Доля расходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации (с учетом межбюджетных трансфертов) в расходах консолидированного бюджета Российской Федерации в 2007 году составит **47,6 %**, что больше расчетного показателя на 2006 год (46,5 %) на 1,1 процентного пункта и всего на 0,4 процентного пункта меньше указанной доли за 2005 год. Без учета межбюджетных трансфертов указанная доля консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации составит в 2007 году 38,9 %, или на 0,8 процентного пункта меньше расчетного показателя на 2006 год и на 3,4 процентного пункта меньше этого показателя за 2005 год.

8.1.8. Межбюджетные трансферты, направляемые в 2007 году консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации, предусматриваются в объеме **777,2 млрд. рублей**, что на 46,8 % больше законодательно утвержденных расходов федерального бюджета на указанные цели в 2006 году.

Из этой суммы **программные и непрограммные инвестиции в основные фонды** составят **113,3 млрд. рублей** против 83,8 млрд. рублей в 2006 году, или на 35,2 % больше. Вместе с тем с учетом выделяемых федеральным бюджетом дополнительных средств инвестиционного характера на строительство и модернизацию территориальных и муниципальных автомобильных дорог, включая дороги в поселениях, в том числе на обеспечение автомобильными дорогами новых микрорайонов массовой и многоквартирной застройки (35 млрд. рублей), и на создание технопарков в сфере высоких технологий (2 млрд. рублей) общий объем указанных инвестиций составит **150,3 млрд. рублей**, или на **79,4 % больше, чем в 2006 году**, а их доля в общем объеме межбюджетных трансфертов достигнет 19,3 %.

Уровень доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, формируемых за счет централизованных безвозмездных перечислений из федерального бюджета, начиная с 2000 года, существенно увеличивается. Если в 2000 году этот показатель составлял 9,4 %, то уже в 2005 году он достиг 12 %. В 2006 году доля межбюджетных трансфертов в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации может составить 16,2 %, а в 2007 году - **17,9 %**. Таким образом, прослеживается тенденция усиления зависимости бюджетов субъектов Российской Федерации от финансовой помощи и иных ассигнований, выделяемых из федерального бюджета.

8.1.9. В 2007 году существенно увеличилось количество представленных к первому чтению приложений к законопроекту по распределению межбюджетных трансфертов в разрезе субъектов Российской Федерации - с 18 в 2006 году до 25 в 2007 году. Не представлено 8 приложений по распределению межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации в части дотаций (субсидий, субвенций) на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов; для предоставления дотаций и субвенций закрытым административно-территориальным образованиям; на осуществление расходов на обеспечение равной доступности услуг общественного транспорта; на строительство и модернизацию автомобильных дорог общего пользования; Федерального фонда регионального развития; на цели равного с федеральной противопожарной службой повышения денежного довольствия сотрудникам и заработной платы работникам территориальных подразделений противопожарной службы; на цели равного с МВД России повышения денежного довольствия сотрудникам и заработной платы работникам территориальных подразделений милиции общественной безопасности; на реализацию подпрограммы «Автомобильные дороги» ФПЦ «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)».

Объем межбюджетных трансфертов, не распределенный по бюджетам субъектов Российской Федерации согласно приложениям к законопроекту, составляет 139,9 млрд. рублей, или 18 % их общего объема.

Общая сумма нераспределенных средств межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации, включая нераспределенный резерв, составляет

200,6 млрд. рублей (по подразделам «Финансовая помощь бюджетам других уровней» и «Фонды компенсаций»), или 25,8 % общей суммы межбюджетных трансфертов и 30,5 % суммы трансфертов по указанным выше подразделам.

8.1.10. В законопроекте финансирование основной части межбюджетных трансфертов в объеме **453949,3 млн. рублей** предусмотрено за счет пяти фондов: Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (далее - ФФПР) - **260418,3 млн. рублей**, Федерального фонда компенсаций - **153862,4 млн. рублей**, Федерального фонда софинансирования социальных расходов (далее - ФФССР) - **33461,3 млн. рублей**, Федерального фонда регионального развития (далее - ФФРР) - **4240 млн. рублей**, Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов (далее - ФРМФ) - **1967,3 млн. рублей**.

Формирование и распределение средств федерального бюджета через указанные фонды в основном формализовано, взаимосвязано и регламентировано нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

Доля указанных фондов в объеме межбюджетных трансфертов в 2007 году составит **58,4 %** против указанной доли в 2006 году **62,8 %**. Снижение указанной доли связано с увеличением межбюджетных трансфертов в виде дотаций и субсидий вне фондов.

8.1.11. В законопроекте расходы федерального бюджета по подразделу «Финансовая помощь бюджетам других уровней» предусматриваются в сумме **502844,8 млн. рублей**, что на **35,3 %** больше показателя утвержденного бюджета на 2006 год.

В структуре расходов подраздела основная доля средств межбюджетных трансфертов приходится на ФФРР - 51,8 % (в 2006 году - 61,4 %), на дотации бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов - 6,9 % (6,7 %), на ФФССР - 6,7 % (7 %) и на иные безвозмездные и безвозвратные перечисления - 10,4 % (5,2 %).

В 2007 году значительно увеличивается финансирование расходов федерального бюджета на сельскохозяйственное производство - до **27617,9 млн. рублей** против 17635 млн. рублей в 2006 году, или на 56,6 % больше. При этом в рамках реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК» объем предоставляемых субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на развитие животноводства, увеличен в 2007 году в 2,4 раза (**8327 млн. рублей** против 3450 млн. рублей в 2006 году) и объем аналогичных субсидий на развитие малых форм хозяйствования в АПК - в 1,6 раза (соответственно **4689,9 млн. рублей** и 2900 млн. рублей).

Кроме того, в соответствии с Бюджетным посланием в законопроекте предусмотрены дополнительные средства бюджетам субъектов Российской Федерации в виде субсидий:

на строительство и модернизацию территориальных и муниципальных автомобильных дорог, включая дороги в поселениях, в том числе на обеспечение автомобильными дорогами новых микрорайонов массовой и многоквартирной застройки, в объеме 35000 млн. рублей. Распределение субсидий между бюджетами субъектов Российской Федерации на указанные цели в сумме 31500 млн. рублей согласно законопроекту не представлено (распределение оставшейся суммы субсидий осуществляется Правительством Российской Федерации). На момент представления законопроекта порядок распределения субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации не определен, что не позволяет оценить обоснованность расчетов по объемам финансовой помощи регионам;

на ликвидацию межтерриториального перекрестного субсидирования в электроэнергетике в сумме 15000 млн. рублей. Субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на указанные цели согласно законопроекту предоставляются в порядке и на условиях, устанавливаемых Правительством Российской Федерации.

8.1.11.1. В законопроекте на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности предусматриваются средства **ФФПР** в объеме **260418,3 млн. рублей**, что на **14,1 %** больше законодательно утвержденного его уровня на 2006 год.

Общий объем финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации из указанного Фонда на 2007 год определен исходя из его объема, утвержденного Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2006 год» (с учетом уточнения уровня инфляции в 2005 году), и проектируемого в 2007 году уровня инфляции (8 %), а также **дополнительных средств в сумме 9069,5 млн. рублей**, рассчитанных исходя из размера сокращения в отдельных регионах дотаций из Фонда по сравнению с уровнем 2006 года. Данная особенность формирования дотаций из ФФПР соответствует требованию Бюджетного послания об изменении порядка расчета указанных дотаций, имея в виду не предусматривать их сокращение в случае достижения субъектом Российской Федерации более высоких относительно среднероссийского уровня показателей социально-экономического развития.

Вместе с тем Счетная палата отмечает, что, несмотря на существенные и постоянно увеличивающиеся объемы дотаций из ФФПР, количество субъектов Российской Федерации, получающих финансовую помощь через Фонд, не уменьшается. На 2007 год их количество составило 67 против 65 субъектов Российской Федерации в 2006 году.

Количество регионов, бюджетная обеспеченность (без учета межбюджетных трансфертов) которых составляет менее 50 % среднероссийской, за последние пять лет увеличилось с 25 до 32.

8.1.11.2. В законопроекте финансовая поддержка регионов из ФФССР предусматривается в объеме **33461,3 млн. рублей**, что на **27,8 %** больше законодательно утвержденного показателя 2006 года.

В состав Фонда дополнительно включены средства федерального бюджета на частичное возмещение расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на содержание ребенка в семье опекуна и приемной семье, а также выплату заработной платы приемному родителю в сумме **6174,4 млн. рублей** в рамках реализации положений, сформулированных в Послании Президента Российской Федерации и направленных на улучшение демографической ситуации в Российской Федерации.

Из общего объема средств ФФССР субсидии на частичное возмещение расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на выплату ежемесячного пособия на ребенка в 2007 году составят **4536,8 млн. рублей**, или на 6 % больше законодательно утвержденного уровня 2006 года, на осуществление мер социальной поддержки ветеранов труда и труженников тыла - **12056,8 млн. рублей** (на 2,4 %) и на обеспечение мер социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, - **2449,9 млн. рублей** (на 14,3 %). Указанные субсидии распределены между бюджетами субъектов Российской Федерации в соответствии с приложением 15 к законопроекту.

Снизилась кредиторская задолженность субъектов Российской Федерации по оплате государственных пособий гражданам, имеющим детей. По состоянию на 1 января 2006 года сумма задолженности составила 1164,6 млн. рублей и в целом за год снизилась на 1465,9 млн. рублей, или на 55,7 %.

Особенностью законопроекта является предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации общей суммой на частичную компенсацию расходов указанных бюджетов на осуществление мер социальной поддержки ветеранов труда и труженников тыла.

Кроме того, из средств ФФССР выделяются средства на частичное возмещение расходов бюджетов субъектов Российской Федерации по предоставлению гражданам адресных субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в сумме

8243,4 млн. рублей, или на 3,2 % больше законодательно предусмотренного показателя 2006 года, что, однако, ниже проектируемого уровня инфляции на 2007 год. Определение средств, направляемых на софинансирование жилищных субсидий малоимущим гражданам, произведено с учетом прогнозируемого на 2007 год объема субсидий, выплачиваемых из бюджетов субъектов Российской Федерации, и средней доли софинансирования этих расходов из федерального бюджета в размере 15 %.

8.1.11.3. В законопроекте **ФРРМФ** определен в сумме **1967,3 млн. рублей**, что на 39,3 % больше законодательно утвержденного уровня 2006 года.

Из указанного Фонда предполагается выделить субсидии **бюджетам субъектов Российской Федерации** в сумме **1531,2 млн. рублей** (темп роста к 2006 году составил 119,3 %) и **бюджетам муниципальных образований** - в сумме **436,1 млн. рублей** (339,6 %).

Рост средств Фонда связан с увеличением количества субъектов Российской Федерации и муниципальных образований - получателей субсидий, а также увеличением расчетного размера субсидий для муниципальных образований.

Образование в составе федерального бюджета ФРРМФ Бюджетным кодексом Российской Федерации не предусмотрено.

8.1.11.4. В 2007 году законопроектом предусмотрено предоставление средств федерального бюджета из **ФФРР** в сумме **4240 млн. рублей**, или на 58,3 % больше суммы, утвержденной в федеральном бюджете на 2006 год (2679,3 млн. рублей). Средства указанного Фонда предоставляются субъектам Российской Федерации, соблюдающим требования Бюджетного кодекса Российской Федерации. **Количество регионов, получающих средства Фонда, увеличивается в 2007 году до 69** против 55 в 2006 году.

Предусматривается в целях реализации Бюджетного послания осуществлять финансирование через ФФРР части объектов социальной и инженерной инфраструктуры, находящихся в государственной собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности, включенных до 2007 года в состав непрограммной части Федеральной адресной инвестиционной программы. Однако **объем необходимых средств для реализации данных мероприятий в законопроекте не определен.**

В законопроекте средства указанного Фонда не распределены. Уточненный порядок распределения субсидий не утвержден.

В целом роль ФФРР в системе межбюджетного регулирования остается незначительной в связи с тем, что средства Фонда составляют менее 1 % общей суммы межбюджетных трансфертов, предоставляемой региональным бюджетам по подразделу «Финансовая помощь бюджетам других уровней».

8.1.11.5. Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в 2007 году предусматриваются в сумме **34637,3 млн. рублей**, что на 38,8 % больше законодательно утвержденного объема на 2006 год.

Существенное увеличение в 2007 году дотаций на указанные цели на сумму 9674,4 млн. рублей связано с оказанием дополнительной финансовой помощи на обеспечение сбалансированности бюджетам Чукотского автономного округа и Омской области в связи с перерегистрацией крупного налогоплательщика в другом регионе Российской Федерации и уменьшением доходной части бюджетов этих регионов, а также дополнительной финансовой помощи бюджету Чеченской Республики, рассчитанной с учетом выполнения Республикой в полном объеме социальных обязательств. Общая сумма дотаций по указанным субъектам Российской Федерации составит **13476,6 млн. рублей**, или **38,9 %** общей суммы дотаций на поддержку сбалансированности региональных бюджетов.

По остальным субъектам Российской Федерации, как показывают расчеты, общий объем дотаций на поддержку сбалансированности региональных бюджетов

в 2007 году уменьшится на **10,2 %** и составит **21160,7 млн. рублей** (против 23555,4 млн. рублей в 2006 году). В условиях увеличения социальных расходов в региональных бюджетах объем выделяемых дотаций из федерального бюджета на обеспечение их сбалансированности может оказаться в 2007 году недостаточным.

В законопроекте не распределены указанные дотации между бюджетами субъектов Российской Федерации на сумму 29637,3 млн. рублей (согласно законопроекту распределение дотации в сумме 5000 млн. рублей утверждается и распределяется Правительством Российской Федерации).

Методика распределения данных средств федерального бюджета не определена, что не обеспечивает прозрачности формирования указанных средств.

8.1.11.6. В 2007 году законопроектом предусмотрены средства федерального бюджета, распределяемые бюджетам субъектов Российской Федерации в виде субвенций для предоставления дотаций бюджетам ЗАТО, а также субвенций на развитие их социальной и инженерной инфраструктуры и субвенций на переселение граждан из ЗАТО, в общем объеме **16787,3 млн. рублей**, или на 6 % больше по сравнению с утвержденным объемом финансовой помощи на указанные цели на 2006 год. Объем предоставляемых субвенций определен с учетом **роста индекса потребительских цен на 6 %, что не соответствует прогнозируемой на 2007 год инфляции 6,5 - 8 %.**

В законопроекте не распределены указанные средства между бюджетами субъектов Российской Федерации.

В структуре расходов предусмотрены субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации для предоставления дотаций бюджетам ЗАТО в сумме **9137,9 млн. рублей** (54,4 % общей суммы), субвенции на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов ЗАТО - **1060 млн. рублей** (6,3 %), субвенции на развитие социальной и инженерной инфраструктуры ЗАТО - **5436 млн. рублей** (32,4 %) и субвенции на переселение граждан из ЗАТО - **1153,4 млн. рублей** (6,9 %).

В законопроекте (как и в 2006 году) отдельно не выделены средства федерального бюджета на возмещение убытков от содержания объектов жилищно-коммунального хозяйства и социально-культурной сферы, переданных в ведение органов местного самоуправления, что объясняется завершением сроков передачи указанных объектов в Российской Федерации. Однако, как показывают проверки Счетной палаты в связи с реализацией Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ и приведением в соответствие установленных границ ЗАТО, такая передача указанных объектов происходила. В частности, в 2006 году ЗАТО Железногорск Красноярского края были переданы объекты жилищно-коммунальной сферы и коммунального бытового назначения ряда поселков. Сметы на проведение капитальных ремонтов по принятым объектам составили 228,9 млн. рублей.

Представляется целесообразным отдельно **выделять бюджетам регионов ассигнования на возмещение убытков от содержания объектов ЖКХ и социальной сферы, переданных в ведение органов местного самоуправления ЗАТО.**

8.1.11.7. Законопроектом предусматривается выделение дотаций на содержание объектов инфраструктуры г. **Байконур**, связанных с арендой космодрома Байконур, в сумме **936,1 млн. рублей** и субвенций на капитальные вложения и на отселение граждан в сумме **384,6 млн. рублей.**

Увеличение дотаций из федерального бюджета на содержание объектов инфраструктуры г. Байконур на 39,3 % вызвано передачей Минобороны России объектов комплекса г. Байконур. Субвенции на капитальные вложения и на отселение граждан проиндексированы с учетом роста потребительских цен на 6 %, **что ниже минимального прогнозируемого уровня инфляции на очередной финансовый год (6,5 %).**

8.1.11.8. Субвенции для финансирования из федерального бюджета дополнительных расходов **наукоградов** на 2007 год проектируются в объеме **1218,9 млн. рублей**, или на 47,7 % больше по сравнению с утвержденным показателем федерального бюджета на 2006 год. Увеличение бюджетных ассигнований на очередной финансовый год в основном связано с ростом общего количества наукоградов с 8 до 10 (г. Пушкино, Московская область, и г. Бийск, Алтайский край).

8.1.11.9. Объем субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации в 2007 году на **обеспечение равной доступности услуг общественного транспорта** на территории соответствующего субъекта Российской Федерации для отдельных категорий граждан, оказание мер социальной поддержки которых относится к ведению Российской Федерации, предусмотрен в сумме **4250,7 млн. рублей**, исходя из уровня расходов, сложившегося в 2006 году, увеличенного на 6 %, то есть ниже прогнозируемого уровня инфляции.

В законопроекте не распределены указанные субвенции между бюджетами субъектов Российской Федерации.

8.1.11.10. Законопроектом предусматривается выделение **субсидий на мероприятия по проведению оздоровительной кампании детей в 2007 году в объеме 1308,7 млн. рублей**. Указанные социально значимые расходы определены в той же сумме, что и на 2005-2006 годы, **то есть без учета прогнозируемого уровня инфляции и индексаций, предусмотренных для всех социальных расходов.**

Как показал анализ по результатам ранее проведенного Счетной палатой аналитического мероприятия, средств, выделяемых бюджетам субъектов Российской Федерации в виде субвенций для организации качественного отдыха всех категорий нуждающихся детей, недостаточно. Количество загородных стационарных детских оздоровительных лагерей только в 2005 году уменьшилось на 9,2 % по сравнению с предыдущим годом, сократилась и численность детей, отдохнувших в этих лагерях. Строительство новых детских оздоровительных лагерей в последние годы практически не велось, а материальная база многих действующих оздоровительных лагерей не обновлялась.

Отсутствуют государственный стандарт услуг, предоставляемых детям в учреждениях отдыха и оздоровления, а также единый реестр нуждающихся в оздоровлении детей; не разработаны критерии оценки эффективности организации отдыха и оздоровления детей; не ведется расчет потребностей в путевках с учетом статистических данных по всем категориям детей.

Не учтены также рекомендации Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации о выделении дополнительных средств бюджетам субъектов Российской Федерации в 2007 году на финансирование организации оздоровительной кампании детей (постановление от 26 апреля 2006 г. № 120-СФ).

8.1.11.11. В рамках реализации отдельных приоритетных национальных проектов законопроектом предусматриваются средства федерального бюджета в виде субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на обеспечение ежемесячного денежного вознаграждения за классное руководство в сумме **11680 млн. рублей**, на ежегодное поощрение 10 тысяч лучших учителей на общую сумму **1000 млн. рублей**, на внедрение в образовательных учреждениях инновационных образовательных программ в сумме **3000 млн. рублей**, на государственную поддержку внедрения комплексных мер модернизации образования в сумме **3500 млн. рублей**, а также на денежные выплаты медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, врачам, фельдшерам (акушеркам) и медицинским сестрам скорой медицинской помощи в сумме **11088,4 млн. рублей**.

8.1.12. В законопроекте расходы федерального бюджета по подразделу «Фонды компенсаций» предусматриваются в сумме **153862,4 млн. рублей**, что больше в 2,1 раза по сравнению с законодательно утвержденным показателем на 2006 год.

Рост объемов средств федерального бюджета, передаваемых в виде субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из Федерального фонда компенсаций, существенно опережает средний рост объемов по межбюджетным трансфертам.

8.1.12.1. Наибольший объем субвенций из Федерального фонда компенсаций предусмотрен бюджетам субъектов Российской Федерации **на покрытие расходных обязательств по оплате жилищно-коммунальных услуг** отдельным категориям граждан в соответствии с действующим законодательством в сумме **81712,6 млн. рублей**, или 53,1 % общей суммы субвенций из этого Фонда. Прирост субвенций в 2007 году на указанные цели по сравнению с объемом субвенций, предусмотренным в федеральном бюджете на 2006 год (58925,1 млн. рублей), составит 38,7 %.

8.1.12.2. На общий рост объема субвенций Федерального фонда компенсаций в 2007 году оказали влияние **передача с 2007 года федеральных полномочий субъектам Российской Федерации по реализации государственной политики занятости населения, включая расходы на администрирование этих полномочий, с объемом субвенций в сумме 33010,3 млн. рублей** (21,5 % общего объема субвенций из Фонда), а также выделяемые средства бюджетам субъектов Российской Федерации **на цели равного с МВД России повышения довольствия сотрудникам и заработной платы работникам территориальных подразделений милиции общественной безопасности, содержащихся за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации (8223,5 млн. рублей), и на цели равного с федеральной противопожарной службой повышения довольствия сотрудникам и заработной платы работникам территориальных подразделений, содержащихся за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации (6900 млн. рублей).**

Вместе с тем при расчете предельных объемов бюджетного финансирования на 2007 год на реализацию мер по социальной поддержке безработных минимальный и максимальный размеры пособия по безработице приняты на уровне 2005 года, что не соответствует положениям статьи 33 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», и без их индексации, что противоречит статье 183 Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусматривающей учет уровня инфляции.

В процессе исполнения федерального бюджета 2006 года сложился дефицит средств по выплате пособий по безработице в сумме 1126,3 млн. рублей (на 1 июля 2006 года), возникший в результате недостаточного выделения ассигнований, роста числа безработных и увеличения в структуре получателей пособий доли лиц, получающих пособия в максимальном размере. В связи с передачей полномочий по выплате пособий по безработице на уровень субъектов Российской Федерации целесообразно произвести выплату пособия по безработице в 2006 году в полном объеме с целью недопущения кредиторской задолженности по состоянию на 1 января 2007 года.

Кроме того, Правительством Российской Федерации не определен порядок передачи в 2007 году в субъекты Российской Федерации территориальных органов Роструда по вопросам занятости населения, а также федеральных государственных учреждений - центров занятости населения.

8.1.12.3. Одновременно с законопроектом представлены **15 методик (проектов методик)** распределения субвенций из Федерального фонда компенсаций. Правительством Российской Федерации на момент представления законопроекта утверждено 6 методик.

8.1.13. В законопроекте расходы федерального бюджета **по подразделу «Другие межбюджетные трансферты»** предусмотрены в сумме **120515,8 млн. рублей**, или на 43,8 % больше законодательно утвержденной суммы расходов по этому подразделу на 2006 год.

Из указанной суммы на ФЦП выделяется 81349,7 млн. рублей, что составляет 67,5 % общей суммы расходов по подразделу. Темпы роста расходов федерального бюджета по ФЦП составят 122,9 % к 2006 году.

Одновременно в 2007 году вырастут затраты федерального бюджета **на непрограммные инвестиции в основные фонды** (строительства объектов общегражданского назначения) до **37162,8 млн. рублей** (30,8 % общей суммы расходов по подразделу) против 17606,8 млн. рублей в 2006 году, или в 2,1 раза.

Значительная доля непрограммных расходов и их увеличение не способствуют повышению эффективности использования средств федерального бюджета.

8.1.14. Анализ социально-экономических показателей за I полугодие 2006 года показывает, что неравномерность в развитии регионов Российской Федерации продолжает сохраняться, а проводимая политика межбюджетных отношений не обеспечивает в должной степени снижения дифференциации и выравнивания в их социально-экономическом развитии.

Регионы со средним и высшим уровнем развития продолжают наращивать свой экономический потенциал более высокими темпами, чем регионы с уровнем развития ниже среднего, с низким и крайне низким уровнем развития.

Если разрыв в объеме инвестиций в основной капитал на душу населения в 2005 году между Нижегородской и Ивановской областями составлял 1,71 раза, то в I полугодии 2006 года этот разрыв увеличился до 2,13 раза. Аналогичное положение сложилось между Ростовской областью и Республикой Дагестан - указанный показатель соответственно увеличился с 1,46 до 2,24 раза, а также между Томской областью и Алтайским краем - соответственно с 2,9 до 3,35 раза.

Опережающий экономический рост регионов с высоким уровнем развития сказывается и на более высоких темпах роста показателей, определяющих жизненный уровень населения этих территорий.

Если разрыв в среднедушевых месячных доходах населения в 2005 году между Нижегородской и Ивановской областями составлял 1,78 раза, то в I полугодии 2006 года этот разрыв увеличился до 1,82 раза, между Ростовской областью и Республикой Дагестан - соответственно с 1,33 до 1,51 раза, а между Томской областью и Алтайским краем - с 1,75 до 1,95 раза.

Разрыв в темпах роста объема розничной торговли в расчете на душу населения по указанным регионам также не сокращается. В I полугодии 2006 года разрыв между Томской областью и Алтайским краем составил 1,54 раза против 1,4 раза в 2005 году, по Ростовской области и Республике Дагестан этот разрыв не изменился и сохранился на одном уровне - 1,31 раза.

Если количество безработных, которым назначено пособие по безработице, в июне 2006 года (по сравнению с июнем 2005 года) снизилось по Ивановской области всего на 8 %, то по Нижегородской области - на 16,7 %. По Республике Дагестан за этот период количество указанных безработных сохранилось на одном уровне (сокращение всего на 0,2 %), по Ростовской области их количество уменьшилось на 12,1 %. По Алтайскому краю количество безработных за указанный период выросло на 11,5 %, а по Томской области сократилось на 13,3 %.

Необходимо отметить, что Правительством Российской Федерации на 2007 год поставлена цель повышения заинтересованности субъектов Российской Федерации в обеспечении финансовой самостоятельности, эффективном использовании собственности и повышении эффективности управления государственными и муниципальными финансами. Однако расходы федерального бюджета, предусмотренные на межбюджетные трансферты, постоянно увеличиваются, что свидетельствует **об ограниченности в ближайшее время условий для укрепления финансовой самостоятельности** большинства бюджетов субъектов Российской Федерации.

В целом формирование межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в 2007 году не в полной мере направлено на достижение конкретных целей по созданию условий для устойчивого и эффективного социально-экономического развития регионов.

В целях усиления влияния политики межбюджетных отношений на социально-экономическое развитие регионов и снижение дифференциации в их развитии необходимо в большей степени повысить роль межбюджетных трансфертов, имеющих долгосрочный характер и направляемых на формирование структурных сдвигов в экономике регионов и повышение их налогового потенциала.

8.1.15. Анализ доклада Министерства регионального развития Российской Федерации о результатах и об основных направлениях деятельности на 2007-2009 годы показывает, что из 22 предусмотренных тактических задач ведомственные и федеральные целевые программы обеспечивают решение только десяти. На их реализацию в 2007 году предполагается направить 66,6 млрд. рублей, или 90 % объема средств, предусмотренных для решения всех тактических задач. Не разработаны программы для решения тактических задач в области создания стимулов и координации разработки стратегий (программ) социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, обеспечения выработки и реализации государственной политики в целях ускорения социально-экономического развития приграничных территорий Российской Федерации, содействия развитию федеративных отношений и государственного управления, совершенствования правового обеспечения и механизмов реализации государственной национальной политики, развития инициативы собственников жилья (демонополизация заказа услуг), развития бизнеса на основе государственно-частного партнерства, совершенствования тарифного регулирования организаций коммунального комплекса, повышения государственной бюджетной политики.

8.2. Взаимоотношения федерального бюджета с бюджетами государственных внебюджетных фондов

Основные выводы подраздела

Законопроектом предусмотрены объемы, передаваемые государственным внебюджетным фондам в общей сумме **1064,7 млрд. рублей**, в том числе Пенсионному фонду Российской Федерации - **1006 млрд. рублей**, Федеральному фонду обязательного медицинского страхования - **38,5 млрд. рублей**, Фонду социального страхования Российской Федерации - **20,2 млрд. рублей**. Общий темп роста расходов федерального бюджета на трансферты указанным фондам по сравнению с 2006 годом составит в номинальном выражении **118 %**.

Доля средств федерального бюджета в общих доходах Пенсионного фонда Российской Федерации в течение последних нескольких лет постоянно увеличивается - с **49,6 % в 2003 году до 53,2 % в 2007 году**. Наблюдается устойчивая тенденция роста расходов федерального бюджета на трансферты Пенсионному фонду Российской Федерации.

В законопроекте учтены расходы федерального бюджета на покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в объеме **88,2 млрд. рублей**, или на **13,8 млрд. рублей (на 18,5 %)** больше, чем в 2006 году. Обоснование выделяемого объема средств на покрытие дефицита Пенсионного фонда Российской Федерации одновременно с законопроектом не представлено.

Анализ текущего состояния пенсионной системы и на ближайшую перспективу показывает, что наблюдается углубление негативных тенденций в ее развитии, связанных с риском **возрождения модели государственного пенсионного обеспечения, основанной не на механизмах обязательного пенсионного страхования, а на постоянных трансфертах из федерального бюджета.**

Нормативными правовыми актами, регулирующими систему обязательного медицинского страхования, не предусмотрено финансирование территориальных программ обязательного медицинского страхования по отдельным категориям застрахованного населения, в том числе детей.

Потребность в бюджетных средствах на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации удовлетворяется не полностью.

Действующий механизм выделения трансфертов бюджетам Фонда социального страхования Российской Федерации на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по санаторно-курортному лечению, включая проезд к месту лечения и обратно, и Федерального фонда обязательного медицинского страхования на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по обеспечению лекарственными средствами не способствует обеспечению прозрачности при формировании проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год».

8.2.1. Законопроектом предусмотрены объемы трансфертов, передаваемых государственным внебюджетным фондам, в общей сумме **1064673,2 млн. рублей**, в том числе Пенсионному фонду Российской Федерации - **1005950,9 млн. рублей**, Федеральному фонду обязательного медицинского страхования - **38486,8 млн. рублей**, Фонду социального страхования Российской Федерации - **20235,5 млн. рублей**.

Расходы федерального бюджета на трансферты государственным внебюджетным фондам имеют устойчивую динамику роста (в номинальном выражении): в 2004 году - **119,8 %** (к предыдущему году), в 2005 году - **151 %**, в 2006 году - **118,9 %**. В 2007 году общий темп роста расходов федерального бюджета на трансферты указанным фондам по сравнению с 2006 годом составит **118 %**.

Вместе с тем **в расходах федерального бюджета на 2007 год удельный вес трансфертов государственным внебюджетным фондам уменьшится по сравнению с 2006 годом и составит 19,5 % против 21,1 %.**

8.2.2. Доля средств федерального бюджета в общих доходах Пенсионного фонда Российской Федерации (далее - ПФР) увеличится с **49,6 %** в 2003 году до **53,2 %** в 2007 году. Сложившаяся тенденция сохраняется и на ближайшую перспективу.

Таким образом, **наблюдается устойчивая тенденция роста расходов федерального бюджета на трансферты ПФР**, что свидетельствует о значительной и все возрастающей зависимости бюджета ПФР от поступлений средств из федерального бюджета и опасности возрождения модели государственного пенсионного обеспечения, основанной не на механизмах обязательного пенсионного страхования, а на постоянных трансфертах из федерального бюджета.

8.2.3. Существенное место в общих расходах ПФР занимают средства федерального бюджета, направляемые на выплату базовой части трудовой пенсии. Законопроектом на 2007 год перечисляемые средства федерального бюджета на выплату базовой части трудовой пенсии в ПФР составят сумму **559770,3 млн. рублей**, или на **15,2 % больше указанных средств, законодательно принятых на 2006 год.**

Проектировками параметров расходных обязательств федерального бюджета на 2007 год запланировано **увеличение среднего размера пенсии на 21,7 %**, что соответствует Посланию Президента Российской Федерации, в котором предусматривается повышение пенсий в 2007 году в общей сложности почти на **20 %**.

Кроме того, в общем объеме трансфертов ПФР предусмотрены средства на **реализацию решения Правительства Российской Федерации от 20 мая 2005 года о доведении к концу 2008 года размера социальной пенсии до прожиточного минимума пенсионеров**. При этом предусматривается ее адекватное повышение с 1 октября 2007 года на **13,2 %**.

8.2.4. Обеспечение **финансовой устойчивости** системы пенсионного страхования решается в условиях сокращения поступлений от ЕСН в доходную часть федерального бюджета, вызванного снижением его ставки с 1 января 2005 года, и уменьшения уровня обеспеченности выплаты базовой части трудовой пенсии за счет средств от уплаты ЕСН до 61,3 % в 2005 году (по данным контрольных мероприятий Счетной палаты) против 100,2 % в 2004 году (по данным Федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2004 год»).

В связи с этим, **начиная с 2005 года, поступления указанного налога не обеспечивают в полном объеме финансирование расходов ПФР на выплату базовой части трудовой пенсии**, что требует дополнительных средств федерального бюджета. Исходя из проектировок федерального бюджета на 2007 год для финансирования расходов по выплате базовой части трудовой пенсии ПФР в полном объеме, по оценке Счетной палаты, **потребуется привлечение дополнительных средств федерального бюджета в объеме порядка 191 млрд. рублей** (34,1 % необходимого объема финансирования). В 2005 году на указанные цели было дополнительно направлено 163,5 млрд. рублей (37,5 %), а в 2006 году планируется привлечь 183,9 млрд. рублей (37,8 %).

8.2.5. Анализ текущего состояния пенсионной системы и на ближайшую перспективу показывает, что наблюдается **углубление негативных тенденций в ее развитии, обусловленных риском потери финансовой устойчивости ПФР, в том числе в связи с существенным ростом дефицита бюджета Фонда**, а также из-за низкой доходности инвестиционных активов для размещения пенсионных накоплений и отсутствия надежных долгосрочных долговых финансовых инструментов.

Для обеспечения сбалансированности бюджета ПФР (по распределительной составляющей бюджета) в законопроекте учтены **расходы федерального бюджета на покрытие дефицита** бюджета этого Фонда в 2007 году в сумме **88245,9 млн. рублей**, что больше суммы, предусмотренной на покрытие дефицита бюджета ПФР в 2006 году (74491,2 млн. рублей), на 18,5 %.

В материалах, представленных одновременно с законопроектом, **отсутствуют расчет суммы дефицита**, а также информация о видах расходов Фонда, на осуществление которых у него недостаточно средств.

Следует отметить, что в соответствии со статьей 23 Бюджетного кодекса Российской Федерации орган управления ПФР является администратором источников внутреннего финансирования дефицита бюджета и имеет право осуществлять внутренние заимствования, заключать кредитные соглашения и договоры, предоставлять гарантии, осуществлять операции с активами, находящимися в государственной собственности. Однако возможность использования вышеуказанных источников в проекте бюджета ПФР на 2007 год не отражена.

8.2.6. На финансовую устойчивость бюджета ПФР **оказывает влияние рост задолженности** по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование. За 2005 год задолженность по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование увеличилась на 9263,2 млн. рублей (на 21 %) и составила на 1 января 2006 года 53289,3 млн. рублей. По состоянию на 1 июля 2006 года задолженность по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование достигла объема 57857,8 млн. рублей (увеличилась на 8,6 %), а с учетом задолженности по пеням и санкциям - 81942,3 млн. рублей, или 12 % суммы расходов на выплату страховой части трудовой пенсии, утвержденной Федеральным законом «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2006 год».

8.2.7. **Общий объем средств, передаваемых Федеральному фонду обязательного медицинского страхования из федерального бюджета, составит в 2007 году**

38486,8 млн. рублей, что на 37,4 % больше объема средств, предусмотренных федеральным бюджетом на 2006 год (без учета расходов на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по обеспечению лекарственными средствами).

8.2.7.1. Законопроектом предусматривается перечисление в 2007 году бюджету Федерального фонда обязательного медицинского страхования **в рамках реализации приоритетного национального проекта «Здоровье» средств в объеме 24793,6 млн. рублей**, в том числе на денежные выплаты участковым терапевтам, участковым педиатрам, врачам общей (семейной) практики, медицинским сестрам соответствующих врачей, подлежащих включению в Федеральный регистр медицинских работников, **в сумме 20793,6 млн. рублей** и на проведение дополнительной диспансеризации работающих граждан - **4000 млн. рублей**.

Расходы проекта федерального бюджета на 2007 год, направляемые на субсидии на реализацию мероприятий в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования, предусмотрены в сумме **6000 млн. рублей**.

8.2.7.2. Законопроектом предусмотрено перечислить Федеральному фонду обязательного медицинского страхования средства на обязательное медицинское страхование неработающего населения (детей) в сумме **3402,6 млн. рублей**.

Однако нормативными правовыми актами, регулирующими систему обязательного медицинского страхования, не предусмотрено финансирование территориальных программ обязательного медицинского страхования по отдельным категориям застрахованного населения, в том числе детей.

8.2.7.3. Дополнительно по сравнению с 2006 годом Федеральному фонду обязательного медицинского страхования из федерального бюджета выделяются средства на проведение **диспансеризации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в стационарных учреждениях**, в сумме **290,6 млн. рублей** и проведение **«пилотного» проекта в субъектах Российской Федерации, направленного на повышение качества услуг в сфере здравоохранения**, в сумме **4000 млн. рублей**.

8.2.8. Законопроектом предусмотрены средства для передачи **Фонду социального страхования Российской Федерации** (далее - ФСС) в сумме **20235,5 млн. рублей**.

8.2.8.1. В целях реализации **Послания Президента Российской Федерации в части демографической политики Российской Федерации в законопроекте по ФСС предусмотрены средства на выплату пособий по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет гражданам, не подлежащим обязательному социальному страхованию**, - **12928,2 млн. рублей** (63,9 % общей суммы трансферта Фонду), а также средства на выплату пособия по уходу за **ребенком гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий**, - **898,2 млн. рублей**.

8.2.8.2. По сравнению с 2006 годом объем выделяемых ассигнований на обеспечение **инвалидов техническими средствами реабилитации**, включая изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий, увеличен на 28,1 % и составит **6378,6 млн. рублей**.

В связи со значительным расширением Федерального перечня реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду (распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. № 2347-р), в общей сумме выделяемых ассигнований на указанные цели предусмотрены дополнительные средства в объеме 1100 млн. рублей. Без учета указанных дополнительных ассигнований запланированный объем передаваемых бюджетных средств составит 5278,6 млн. рублей, или на 6 % больше, чем в 2006 году, что ниже уровня проектируемой на 2007 год инфляции.

Вместе с тем, как показал анализ материалов контрольного мероприятия, проведенного Счетной палатой по вопросу обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации, включая изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий,

бюджету ФСС в 2006 году требуется **дополнительное выделение из федерального бюджета средств на указанные цели в сумме 2739,2 млн. рублей** (к предусмотренной сумме 4979,8 млн. рублей).

По расчетам ФСС, потребность в 2007 году в бюджетных ассигнованиях на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации составит 10186 млн. рублей. Необходимость более существенного увеличения бюджетных средств на оказание указанной социальной помощи связана с ростом количества инвалидов в стране и поступающих заявок от инвалидов на обеспечение их техническими средствами реабилитации (за I полугодие 2005 года - 679,4 тыс. заявок, за I полугодие 2006 года - 957,3 тыс. заявок). Из их общего количества по состоянию на 1 января 2006 года не реализовано 329 тыс. заявок на общую сумму 1712,5 млн. рублей.

8.2.9. В законопроекте не предусмотрено выделение трансфертов бюджету ФСС на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по санаторно-курортному лечению, включая проезд к месту лечения и обратно, и бюджету Федерального фонда обязательного медицинского страхования на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по обеспечению лекарственными средствами. Ассигнования федерального бюджета на указанные цели включены в состав расходов на ежемесячные денежные выплаты (ЕДВ) отдельным категориям граждан, учитываемые в бюджете ПФР.

При этом на основании учетных данных Федерального регистра лиц, сохранивших за собой после 1 октября 2006 года право на получение набора социальных услуг, предусматривается возможность за счет перераспределения средств ЕДВ направлять необходимые средства ФСС и Федеральному фонду обязательного медицинского страхования на реализацию указанных мер социальной поддержки отдельных граждан. Однако такой механизм определения объема средств на реализацию указанных выше мер социальной поддержки отдельных категорий граждан не способствует обеспечению прозрачности при формировании проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год».

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

Основные выводы раздела

В 2007 году политика в области государственного долга Российской Федерации направлена на снижение государственного долга в процентах к ВВП, уменьшение абсолютного и относительного (в процентах к ВВП) размера государственного внешнего долга, замещение государственных внешних заимствований внутренними, развитие рынка государственных ценных бумаг, использование инструментов долговой политики для осуществления дополнительной стерилизации излишней денежной массы в целях снижения инфляции.

Объем государственного долга Российской Федерации (в рублевом эквиваленте) к концу 2007 года составит **2596,3 млрд. рублей, или 8,3 % ВВП, и увеличится на 153,6 млрд. рублей** по сравнению с показателем, ожидаемым на конец 2006 года. В среднесрочной перспективе за счет роста внутреннего долга прогнозируется увеличение государственного долга до **2926,76 млрд. рублей, или 7,6 % ВВП, к концу 2009 года.**

Государственный внутренний долг превысит государственный внешний долг, удельный вес внутреннего долга в общем объеме государственного долга к концу 2007 года составит 52,5 %.

Счетная палата полагает возможным уточнить **расходы федерального бюджета по обслуживанию государственного внешнего долга за счет корректировки среднего уровня процентных ставок (LIBOR и EURIBOR), применяемых в расчетах при**

определении расходов на обслуживание кредитов международных финансовых организаций (МФО) и правительств иностранных государств, в проекте федерального бюджета на 2007 год.

В 2007 году процентные платежи по кредитам, полученным Российской Федерацией от правительств иностранных государств, сокращены по сравнению с 2006 годом более чем в 10 раз в связи с досрочным погашением задолженности Российской Федерации перед странами - членами Парижского клуба кредиторов.

В законопроекте не предусмотрено утверждение источников финансирования дефицита федерального бюджета по основным видам привлеченных средств. В соответствии с пунктом 1 статьи 93 Бюджетного кодекса Российской Федерации источники финансирования дефицита бюджета утверждаются в законе о бюджете на очередной финансовый год по основным видам привлеченных средств. **В 2007 году законодательно не утверждаются расходы на погашение государственного внешнего долга в объеме 177,47 млрд. рублей (без учета исполнения государственных гарантий в объеме 4,2 млрд. рублей), предусмотренные в расчетах источников финансирования дефицита федерального бюджета.**

Счетная палата отмечает, что в соответствии с пунктом 1 статьи 92 Бюджетного кодекса Российской Федерации в случае принятия бюджета на очередной финансовый год без дефицита привлечение средств из источников финансирования дефицита бюджета может быть предусмотрено в пределах расходов на погашение долга. **В 2007 году превышение привлечения средств над погашением государственного долга в источниках финансирования дефицита бюджета предусмотрено в объеме 52,86 млрд. рублей. Это требует внесения изменений в статью 92 Бюджетного кодекса Российской Федерации.**

Объем средств, предусмотренных на погашение основного долга по займам МФО, может быть уменьшен на 4 млн. долларов США, или на 106,1 млн. рублей, в связи с тем, что ассигнования, проектируемые на погашение долговых обязательств, определены без учета уменьшения объемов заимствований по ряду кредитов МФО в I полугодии 2006 года.

В законопроекте предусмотрено направить 11,2 млрд. рублей (422 млн. долларов США) на погашение неурегулированных **долговых обязательств** перед правительствами Мальты, ОАЭ, Республики Словении, Македонии, Сербии и Черногории, Боснии и Герцеговины. Наличие неурегулированных обязательств **снижает достоверность определения объема государственного внешнего долга, расходов на его погашение и обслуживание в части указанных долговых обязательств.**

По оценке Счетной палаты, прогнозируемый объем поступлений в федеральный бюджет в 2007 году от продажи акций акционерных обществ, равный 41 млрд. рублей, может быть не обеспечен, поскольку объекты, включенные в программу приватизации, не являются крупными акционерными обществами и имеют низкую инвестиционную привлекательность, а их общая стоимость недостаточна для обеспечения прогнозируемого объема поступлений.

Включение в Программу государственных внешних заимствований на 2007 год двух новых проектов «Развитие системы государственной статистики - 2» (10 млн. долларов США) и «Развитие инфраструктуры рынка микрофинансирования в Российской Федерации» (50 млн. долларов США) **требует дополнительного обоснования.**

В 2007 году увеличивается объем заимствований на внутреннем финансовом рынке, **внутренний долг, выраженный в ценных бумагах**, к концу 2007 года составит 1244,7 млрд. рублей и увеличится на 212,6 млрд. рублей по сравнению с показателем на начало 2007 года. При этом Программа государственных внутренних заимствований

Российской Федерации в части привлечения средств на рынке государственных ценных бумаг **не исполняется в полном объеме** (2004 год - 68 %, 2005 год - 79 %).

Совокупный внешний долг Российской Федерации на 1 апреля 2006 года составил (по данным Банка России) **274,7 млрд. долларов США** (27,6 % ВВП), в том числе внешний долг частного сектора составил **120,4 млрд. долларов США**, что превышает в 1,6 раза объем государственного внешнего долга, определенного Минфином России на ту же дату (**75,2 млрд. долларов США**).

По мнению Счетной палаты, необходимо ускорить разработку единой системы мониторинга внешних заимствований как органов государственного управления, так и организаций с высокой долей государственного участия в их капитале для проведения обоснованной оценки состояния долговой устойчивости Российской Федерации.

9.1. Государственный долг Российской Федерации

9.1.1. В 2007 году политика в области государственного долга Российской Федерации (далее - государственный долг) в соответствии с Основными направлениями политики в сфере государственных заимствований и управления государственным долгом Российской Федерации на 2007-2009 годы, одобренными Правительством Российской Федерации 20 апреля 2006 года (далее - долговая политика), направлена на снижение государственного долга в процентах к ВВП, уменьшение абсолютного и относительного (в процентах к ВВП) размера государственного внешнего долга, замещение государственных внешних заимствований внутренними, развитие рынка государственных ценных бумаг, использование инструментов долговой политики для осуществления дополнительной стерилизации излишней денежной массы в целях снижения инфляции.

Объем государственного долга (в рублевом эквиваленте) на 1 января 2008 года, исходя из прогнозируемого среднегодового курса доллара США, проектируется на уровне **2596,3 млрд. рублей** (или 8,3 % ВВП), что **больше на 153,6 млрд. рублей**, или на 6,3 %, по сравнению с ожидаемой оценкой 2006 года (на 1 января 2007 года - **2442,68 млрд. рублей**, или 8,97 % ВВП). В среднесрочной перспективе в соответствии с перспективным финансовым планом на 2007-2009 годы объем государственного долга в номинальном выражении увеличится за счет роста внутреннего долга и составит к концу 2008 года **2740,54 млрд. рублей**, или 7,9 % ВВП, к концу 2009 года - **2926,76 млрд. рублей**, или 7,6 % ВВП.

Объем государственного долга в процентах к ВВП снизится с 9 % на начало 2007 года (по ожидаемой оценке) до **8,3 %** к концу 2007 года, что отвечает основным направлениям долговой политики на 2007-2009 годы.

Особенностью федерального бюджета 2007 года в сфере государственного долга станет **превышение объема государственного внутреннего долга над объемом государственного внешнего долга**, при этом в соответствии с Основными направлениями долговой политики на 2007-2009 годы достижение превышения внутреннего долга над внешним планировалось на 2009 год. Удельный вес внутреннего долга в общем объеме государственного долга возрастет с **44,7 %** на начало 2007 года до **52,5 %** на конец 2007 года, что обусловлено досрочным погашением внешнего долга странам - членам Парижского клуба кредиторов (обязательства бывшего СССР), расширением внутренних и сокращением внешних заимствований.

9.2. Государственный внутренний долг Российской Федерации

9.2.1. Верхний предел государственного внутреннего долга Российской Федерации (далее - внутренний долг) по состоянию на 1 января 2008 года установлен в законопроекте в размере **1363,26 млрд. рублей**, или 4,37 % ВВП, что на **214,6 млрд. рублей**, или на 18,6 %, **выше** утвержденного Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2006 год» показателя на 1 января 2007 года (1148,7 млрд. рублей, или 4,2 % ВВП).

По сравнению с ожидаемой оценкой 2006 года объем внутреннего долга увеличится на 271,9 млрд. рублей, или на 24,9 %. Предельный объем государственного внутреннего долга не содержит разбивки долга по формам обеспечения обязательств. В соответствии со статьей 106 Бюджетного кодекса Российской Федерации предельные объемы государственного внутреннего долга на очередной финансовый год утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год с разбивкой долга по формам обеспечения обязательств.

Прогнозируется, что в среднесрочной перспективе объем внутреннего долга **увеличится в 1,65 раза** по сравнению с началом 2007 года и составит к концу 2009 года **1801,68 млрд. рублей**, или 4,6 % ВВП.

Объем внутреннего долга, выраженный в ценных бумагах, на 1 января 2007 года составит **1032,1 млрд. рублей** (или 94,5 % объема внутреннего долга) и увеличится за 2007 год на 212,6 млрд. рублей, или на 20,59 %, и достигнет на начало 2008 года **1244,7 млрд. рублей**. Увеличение объемов государственного внутреннего долга при сохранении профицита федерального бюджета обусловлено содержащимся в Основных направлениях долговой политики положением о целесообразности сохранения присутствия государства на национальном финансовом рынке в качестве заемщика в целях поддержания способности государства осуществлять заимствования на приемлемых условиях при любой финансово-экономической и политической ситуации в мире, рефинансирования государственных внутренних и внешних долговых обязательств на финансирование расходов, поддержания пенсионной системы. В связи с этим в 2007 году увеличивается объем привлечения на внутреннем рынке за счет размещения государственных ценных бумаг по сравнению с 2006 годом на 55,4 млрд. рублей.

Проведенные Счетной палатой расчеты подтверждают объем и структуру внутреннего долга, выраженного в государственных ценных бумагах, на 1 января 2008 года. При этом Счетная палата отмечает, что Программа государственных внутренних заимствований Российской Федерации в части привлечения средств на рынке государственных ценных бумаг на протяжении ряда лет не исполняется в полном объеме (2004 год - 68 %, 2005 год - 79 %).

9.3. Государственный внешний долг Российской Федерации

9.3.1. Верхний предел государственного внешнего долга Российской Федерации (далее - внешний долг) по состоянию на 1 января 2008 года предусматривается в законопроекте в размере **46,7 млрд. долларов США, или 36,3 млрд. евро**, что на 32,5 млрд. долларов США (на 41 %), или на 28,1 млрд. евро (на 43,6 %), **меньше** утвержденного Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2006 год» показателя на 1 января 2007 года, соответствующего **79,2 млрд. долларов США, или 64,4 млрд. евро**. По сравнению с ожидаемой оценкой 2006 года (50,5 млрд. долларов США) внешний долг за 2007 год уменьшится на 3,8 млрд. долларов США, или на 7,5 %.

Предельный объем государственного внешнего долга не содержит разбивки долга по формам обеспечения обязательств. В соответствии со статьей 106 Бюджетного кодекса Российской Федерации предельные объемы государственного внешнего долга на очередной финансовый год утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год с разбивкой долга по формам обеспечения обязательств.

В рублевом эквиваленте внешний долг на 1 января 2008 года составит 1233,1 млрд. рублей, или 4 % ВВП.

В структуре внешнего долга в связи с досрочным погашением долга странам - членам Парижского клуба кредиторов доля рыночных инструментов увеличится по сравнению с 2006 годом на 22,35 процентного пункта и составит 70,2 %.

Планируется урегулировать часть коммерческой задолженности путем обмена данной задолженности на рыночные инструменты и сократить указанный вид задолженности до 0,4 млрд. долларов США на конец 2007 года.

9.4. Погашение и обслуживание государственного долга в 2007 году

9.4.1. На погашение и обслуживание государственного долга в 2007 году из федерального бюджета законопроектом предусмотрено выделение средств в объеме **470,9 млрд. рублей** (или 1,5 % ВВП), в том числе на погашение основного долга - **314,02 млрд. рублей**, на обслуживание - **156,85 млрд. рублей**. В 2007 году платежи по обслуживанию и погашению государственного долга будут **меньше на 82,4 млрд. рублей**, или на 14,8 %, по сравнению с объемом, предусмотренным на 2006 год (553,3 млрд. рублей). Удельный вес расходов на погашение и обслуживание государственного долга в расходах федерального бюджета в 2007 году составит 8,6 %, что на 4,5 процентного пункта ниже, чем в 2006 году (13,1 %).

9.4.2. Средства федерального бюджета на погашение основной суммы внутреннего долга и на его обслуживание планируются в объеме **209,25 млрд. рублей**, в том числе **132,35 млрд. рублей** на погашение основного долга по внутренним долговым обязательствам, на обслуживание государственного внутреннего долга предусмотрено **76,9 млрд. рублей**. Указанные расходы составят **44,4 %** расходов на погашение и обслуживание государственного долга в 2007 году.

9.4.3. Расходы на погашение и обслуживание государственных внешних долговых обязательств в законопроекте проектируются в объеме **261,7 млрд. рублей**, или **9,9 млрд. долларов США**, что **меньше на 115 млрд. рублей** (или на 30,5 %), чем было предусмотрено на 2006 год (376,7 млрд. рублей, или 13,7 млрд. долларов США), и **в 3,5 раза меньше** ожидаемой оценки 2006 года. Законопроектом на погашение внешнего долга предусматриваются средства в объеме 181,67 млрд. рублей, на обслуживание - 79,99 млрд. рублей. Указанные расходы составят **55,6 %** расходов на погашение и обслуживание государственного долга в 2007 году.

Расчет расходов федерального бюджета на погашение и обслуживание внешнего долга осуществлен с учетом среднегодового курса доллара и евро (в которых номинирован внешний долг), содержащегося в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2007 год.

9.4.4. Расходы на обслуживание государственного долга на 2007 год предусмотрены в сумме **156,8 млрд. рублей** (0,5 % ВВП), или 2,9 % расходов федерального бюджета, что на 41,6 млрд. рублей, или **на 20,9 %**, меньше показателя, утвержденного на 2006 год (198,4 млрд. рублей), и составят 33,3 % общей суммы расходов на обслуживание и погашение государственного долга. По сравнению с ожидаемой оценкой 2006 года (192,3 млрд. рублей) расходы на обслуживание государственного долга проектируются меньше на 35,5 млрд. рублей, или на 18,5 %. Номинальный объем процентных расходов в среднесрочной перспективе увеличится и прогнозируется на 2009 год в размере 180,7 млрд. рублей. При этом **удельный вес процентных расходов** в общих расходах федерального бюджета **незначительно снизится: с 2,87 % в 2007 году до 2,7 % в 2009 году**.

9.4.5. Расходы федерального бюджета на обслуживание внутреннего долга определены на 2007 год в объеме **76,86 млрд. рублей** (0,25 % ВВП), или 49 % процентных выплат по государственному долгу, что на 16,3 процентного пункта **больше**, чем предусмотрено на 2006 год (32,7 %). Основная доля расходов на обслуживание внутреннего долга в 2007 году (**99,9 %**, или 76,8 млрд. рублей) приходится на процентные платежи по государственным ценным бумагам. **Расчеты Счетной палаты подтверждают объем расходов на обслуживание внутреннего долга в 2007 году при условии ис-**

полнения запланированной на 2006-2007 годы программы внутренних заимствований и сохранения прогнозируемых процентных ставок.

9.4.6. В законопроекте **расходы федерального бюджета на обслуживание внешнего долга** в 2007 году предусмотрены в объеме **79,99 млрд. рублей**, или **3 млрд. долларов США** (51 % расходов на обслуживание государственного долга), что на **52,3 млрд. рублей**, или на 39,5 %, **меньше** по сравнению с утвержденным на 2006 год показателем (132,3 млрд. рублей).

Процентные платежи по кредитам, полученным Российской Федерацией от правительств иностранных государств, в результате досрочного погашения государственного долга странам - членам Парижского клуба кредиторов составят в 2007 году **4,4 млрд. рублей**, или 165,99 млн. долларов США, что на 44,9 млрд. рублей, или **более чем в 10 раз, меньше**, чем предусмотрено на 2006 год.

Процентные платежи по кредитам МФО в 2007 году определены в сумме **11,5 млрд. рублей** (435,3 млн. долларов США), что на **2,8 млрд. рублей больше**, чем в 2006 году (8,7 млрд. рублей). При этом в соответствии с Программой государственных внешних заимствований на 2007 год ожидается **сокращение объемов привлечения займов МФО. При сокращении объемов заимствования рост процентных расходов** связан с реализацией крупных инфраструктурных проектов с европейскими банками (ЕБРР, ЕИБ, Нордик), по кредитам которых процентные ставки выше, чем по кредитам МБРР. Расчет указанных процентных платежей осуществлен, по данным Минфина России, с учетом роста ставок по кредитам МФО на 1,5 % в год от фактического уровня I полугодия 2006 года. **По оценке Счетной палаты, фактический средний уровень** процентных ставок за I полугодие 2006 года составил по LIBOR - 5,12 %, по EURIBOR - 2,91 %. С учетом роста ставок на 1,5 % в год процентная ставка LIBOR к концу 2007 года должна составить **6,62 %**, а EURIBOR - **4,41 %** против применяемых Минфином России в расчетах среднегодовых ставок, равных по LIBOR - **7,05 %**, по EURIBOR - **4,71 %**, что **ниже уровня процентных ставок, применяемых в расчетах при определении расходов на обслуживание кредитов МФО и правительств иностранных государств в законопроекте по LIBOR - на 0,43 %, по EURIBOR - на 0,3 %**. Материалов, обосновывающих рост процентных ставок на 1,5 % в год от фактического уровня за I полугодие 2006 года, не представлено. Учитывая изложенное, **Счетная палата полагает возможным уточнить расходы федерального бюджета на обслуживание государственного внешнего долга за счет корректировки среднего уровня применяемых в расчетах процентных ставок.**

При этом, как ранее отмечала Счетная палата в Заключении на проект федерального закона о федеральном бюджете на 2006 год, целесообразно в рамках прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год **предусматривать прогноз среднегодового уровня процентных ставок** в долларах США и евро, применяемых для расчета расходов федерального бюджета по обслуживанию государственного внешнего долга. В представленном прогнозе **данное замечание не учтено.**

В 2007 году на выплату **процентов по государственным ценным бумагам Российской Федерации, выраженным в иностранной валюте**, предусматриваются средства в объеме **64,05 млрд. рублей**, или 2,4 млрд. долларов США, что составляет 80 % платежей по обслуживанию внешнего долга. Проверка Счетной палаты показала, что в расходы по обслуживанию ОВГВЗ включены расходы по выплате купонного дохода в размере 0,9 млн. долларов США, или 23,9 млн. рублей, по ОВГВЗ I, II и IV серий, срок погашения которых истек. Вместе с тем они могут быть востребованы кредиторами, так как не истек срок исковой давности.

Как показывает практика, требования кредиторов по данным ценным бумагам в течение длительного времени не предъявляются, в связи с чем средства, планируемые в

расходах, влияют на увеличение остатков средств федерального бюджета очередного финансового года. **По мнению Счетной палаты, необходимо урегулировать сложившуюся ситуацию.**

Счетная палата отмечает, что в процентных расходах в 2006-2007 годах предусматриваются средства на обслуживание «Еврооблигаций - 30», находящихся в портфеле Минфина России, в объеме 57,25 млн. рублей, или 2,17 млн. долларов США, которые в составе общих расходов на обслуживание еврооблигаций перечисляются JP Morgan Chase Bank (New York). Последний осуществляет выплату процентов по данным облигациям. Поскольку владельцем еврооблигаций в объеме 30,8 млн. долларов США является Минфин России, то 2,17 млн. долларов США возвращаются в качестве доходов по указанным ценным бумагам в федеральный бюджет. Однако в расчетах доходов федерального бюджета на очередной финансовый год указанная сумма не учитывается. По мнению Счетной палаты, доходы по еврооблигациям, находящимся в портфеле Минфина России, необходимо учитывать в доходах федерального бюджета на 2007 год либо внести необходимые изменения в условия договора о финансовом представительстве.

9.5. Источники финансирования дефицита федерального бюджета на 2007 год

9.5.1. Источники финансирования дефицита федерального бюджета на 2007 год в соответствии с расчетами источников финансирования дефицита федерального бюджета, представленными к законопроекту, сформированы в размере **плюс 52,9 млрд. рублей** (в 2006 году - минус 40,85 млрд. рублей), в том числе источники внешнего финансирования дефицита федерального бюджета - **минус 161,42 млрд. рублей**, источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета - **214,27 млрд. рублей** без учета изменения остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета.

Профицит проекта федерального бюджета на 2007 год определен в объеме 1501,84 млрд. рублей, или 4,8 % ВВП.

При этом в 2007 году поступления средств в Стабилизационный фонд запланированы в сумме **1690,7 млрд. рублей**, что на 188,9 млрд. рублей больше суммы профицита федерального бюджета.

Сбалансированность проектировок параметров федерального бюджета на 2007 год обеспечивается за счет свободных остатков средств федерального бюджета по состоянию на 1 января 2007 года в размере **136 млрд. рублей**, а также за счет совокупного сальдо по источникам финансирования дефицита федерального бюджета в объеме **52,9 млрд. рублей.**

Счетная палата отмечает, что в соответствии с пунктом 1 статьи 92 Бюджетного кодекса Российской Федерации в случае принятия бюджета на очередной финансовый год без дефицита привлечение средств из источников финансирования дефицита бюджета может быть предусмотрено в пределах расходов на погашение долга. Для обеспечения сбалансированности федерального бюджета в 2007 году предусматривается использовать превышение привлечения средств над погашением долга в источниках финансирования дефицита федерального бюджета в сумме 52,9 млрд. рублей. Это требует внесения изменений в статью 92 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Источники финансирования дефицита федерального бюджета в соответствии с проектом перспективного финансового плана на 2007-2009 годы определены в объеме **188,86 млрд. рублей**, такой же показатель отражен в Основных характеристиках проекта федерального бюджета на 2007 год. Данный показатель отличается от расчетного на сумму **136 млрд. рублей**, то есть на размер остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета по состоянию на 1 января 2006 года, направляемых на сбалансированность федерального бюджета в соответствии со статьей 78 законопроекта. Учитывая указанные несоответствия, Счетная палата полагает необходимым устранить их в материалах и документах к законопроекту.

Привлечение средств за счет источников финансирования дефицита федерального бюджета проектируется на 2007 год в объеме **378,25 млрд. рублей**, в том числе за счет источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета - **358 млрд. рублей**, за счет источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета - **20,25 млрд. рублей**.

Погашение основного долга за счет источников финансирования дефицита федерального бюджета составит **325,4 млрд. рублей**, в том числе за счет источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета - **143,7 млрд. рублей**, что на 33,3 млрд. рублей, или на 30 %, **больше**, чем было определено на 2006 год (110,4 млрд. рублей), за счет источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета **181,67 млрд. рублей**, что **меньше** на 62,8 млрд. рублей, или на 25,7 %, чем определено на 2006 год (244,47 млрд. рублей). Таким образом, в 2007 году предусмотрено сокращение привлечения внешних и увеличение внутренних источников для погашения основного долга, что соответствует основным направлениям долговой политики на 2007-2009 годы.

В законопроекте не предусмотрено утверждение источников финансирования дефицита федерального бюджета по основным видам привлеченных средств. **В соответствии с пунктом 1 статьи 93 Бюджетного кодекса Российской Федерации источники финансирования дефицита бюджета утверждаются в законе (решении) о бюджете на очередной финансовый год по основным видам привлеченных средств.**

Счетная палата ранее отмечала в заключении на проект федерального закона о федеральном бюджете на 2006 год, что целесообразно в законе о федеральном бюджете утверждать источники финансирования дефицита федерального бюджета как по основным видам привлеченных средств, так и по погашению основного долга. Поэтому целесообразно внести соответствующие изменения и дополнения в Бюджетный кодекс Российской Федерации. **В настоящее время законодательно не утверждаются расходы на погашение государственного внешнего долга в объеме 177,47 млрд. рублей (без учета исполнения государственных гарантий в объеме 4,2 млрд. рублей)**, предусмотренные в 2007 году в расчетах источников финансирования дефицита федерального бюджета.

9.5.2. Привлечение из источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета проектируется на 2007 год в объеме **358 млрд. рублей**, что на 75,8 млрд. рублей, или на 26,8 %, больше, чем предусмотрено на 2006 год (282,2 млрд. рублей), в том числе за счет операций с **государственными ценными бумагами - 293,6 млрд. рублей**, поступлений от продажи имущества и земельных участков, находящихся в государственной собственности, - **49 млрд. рублей**, поступлений от реализации государственных запасов драгоценных камней и драгоценных металлов - **15,4 млрд. рублей**.

9.5.2.1. В соответствии с проектом Программы государственных внутренних заимствований Российской Федерации на 2007 год (далее - Программа внутренних заимствований) 82,6 % средств, привлекаемых на внутреннем рынке, составит **привлечение за счет размещения государственных ценных бумаг** в объеме **293,6 млрд. рублей**, или на 55,4 млрд. рублей больше, чем в 2006 году (238,2 млрд. рублей), что соответствует основным направлениям долговой политики. Из общего объема привлеченных средств 97 % будут носить средне- и долгосрочный характер.

«Чистое» привлечение средств на рынке государственных ценных бумаг в 2007 году предусматривается в объеме **213,5 млрд. рублей**, что на 43,7 млрд. рублей, или на **25,8 %**, больше, чем предусмотрено на 2006 год (169,76 млрд. рублей). Таким образом, планируется дальнейшее расширение внутреннего рынка государственных ценных бумаг, что предусматривает увеличение масштабов и количества проводимых операций на рынке, числа участников, в том числе за счет нерезидентов. **Политика заимствований на внутреннем рынке в 2007 году и на среднесрочную перспективу ориенти-**

рована на развитие двух сегментов рынка государственных ценных бумаг, предназначенных для различных групп инвесторов, - ГКО-ОФЗ и ГСО (государственные сберегательные облигации). Для размещения пенсионных средств, которые в соответствии с действующим законодательством должны быть инвестированы в государственные ценные бумаги, планируется «чистое» привлечение средств на рынке ГСО в 2007 году в объеме **69,95 млрд. рублей** (привлечение - 79,95 млрд. рублей, погашение - 10 млрд. рублей).

В результате структура государственного внутреннего долга, выраженного в государственных ценных бумагах, претерпит изменения. Прогнозируется, что увеличится удельный вес долговых обязательств в форме ГСО в общем объеме долговых обязательств. По состоянию на 1 января 2007 года доля ГСО составит 5,1 %, или 56,5 млрд. рублей, на 1 января 2008 года - 9,3 %, или 126,5 млрд. рублей. Вместе с тем первое размещение ГСО на рынке ценных бумаг было осуществлено Сбербанком России 28 июля 2006 года в объеме лишь 5 млрд. рублей по закрытой подписке, потенциальными инвесторами являются Пенсионный фонд Российской Федерации, управляющие компании, осуществляющие доверительное управление средствами пенсионных накоплений, акционерные инвестиционные фонды. **Счетная палата отмечает, что Программа государственных внутренних заимствований в части привлечения средств на рынке государственных ценных бумаг не выполняется в полном объеме: за 2004 год - 68 %, 2005 год - 79 %.**

9.5.2.2. Поступления в федеральный бюджет от продажи акций акционерных обществ и земельных участков, находящихся в федеральной собственности, предусматриваются на 2007 год в объеме **49 млрд. рублей**, что больше на 10 млрд. рублей, или на 25,6 %, чем в 2006 году. **Поступления в федеральный бюджет от приватизации федерального имущества** в соответствии с Прогнозным планом (программой) приватизации федерального имущества на 2007 год и основными направлениями приватизации федерального имущества на 2007-2009 годы, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2006 г. № 1184-р, предусматриваются в 2007 году в объеме **41 млрд. рублей**. Планируется приватизировать 1519 объектов, в том числе: 368 ФГУП (24,2 % от общего числа приватизируемых объектов), акции 911 открытых акционерных обществ (60 %), 7 пакетов акций закрытых акционерных обществ (0,5 %), а также 233 объекта (15,3 %) иного федерального имущества.

В отраслевом разрезе наибольшее количество объектов (всех форм собственности) планируется приватизировать в агропромышленном комплексе - 19,5 %, на водном транспорте - 15,5 %, в непромышленной сфере - 11,8 %, оборонно-промышленном комплексе - 7,6 %.

Из числа крупных объектов федерального имущества планируется приватизировать находящиеся в федеральной собственности акции ОАО «Московский Метрострой», ОАО «ВО Станкоимпорт», ОАО «Аэропорт Салехард», ОАО «Международный аэропорт Уфа».

Счетная палата отмечает, что на протяжении ряда лет прогнозные планы приватизации по количеству объектов не исполнялись в полном объеме (в 2004 году - 34,9 %, в 2005 году - 34,8 %, в I квартале 2006 года - 25,5 %) и подвергались многократным корректировкам, что свидетельствует о низком качестве подготовки и исполнения программы приватизации.

По оценке Счетной палаты, прогнозируемый объем поступлений в федеральный бюджет в 2007 году от продажи акций акционерных обществ, равный **41 млрд. рублей**, может быть не обеспечен, поскольку объекты, включенные в программу приватизации, не являются крупными акционерными обществами, имеют низкую инвестиционную привлекательность, а их общая стоимость недостаточна для обеспечения прогнозируемого объема поступлений. **По мнению Счетной палаты, необходимо повысить уровень обоснованности подготовки прогнозного плана приватизации федерального имущества.**

Вместе с тем в соответствии с Бюджетным посланием получение единовременных доходов «не должно быть единственной целью приватизации государственного имущества, в первую очередь она должна способствовать структурным изменениям в соответствующих секторах экономики, позволяющим рассчитывать на получение позитивного экономического, социального и бюджетного эффекта». В связи с тем, что в процессе приватизации государственные имущественные активы преобразуются в финансовые, Счетная палата отмечает, что эффективность использования финансовых активов не должна быть ниже эффективности активов, существовавших ранее в форме федеральной собственности. В связи с этим необходимо осуществление мониторинга государственных активов с учетом показателей эффективности деятельности ФГУП и акционерных обществ с долей государственного участия в акционерном капитале.

Поступления в федеральный бюджет от продажи земельных участков, находящихся в федеральной собственности, прогнозируются на 2007 год в объеме 8 млрд. рублей, то есть на уровне ожидаемых поступлений от продажи земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, в 2006 году, и больше объема фактических поступлений 2005 года на 15,1 %. Планируемые показатели по поступлению средств в федеральный бюджет от продажи земли не выполняются в полном объеме на протяжении ряда лет (процент исполнения в 2004 году - 85,7 %, в 2005 году - 88,1 %, в I полугодии 2006 года - 39,7 %).

При этом планируемый показатель определен без учета изменений земельного законодательства, вступающих в силу в 2007 году, в соответствии с которыми Росимущество утратило функции по предоставлению в собственность земельных участков до разграничения государственной собственности на землю, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находящиеся до приватизации в федеральной собственности, средства от реализации которых и составляли основные поступления в федеральный бюджет от продажи земельных участков (в 2004 году - 99,6 %, в 2005 году - 91,1 %).

Кроме того, в соответствии с законопроектом в 2007 году в федеральный бюджет не предусматривается поступление части средств от продажи земельных участков, находящихся в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю, в отличие от Федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год». В 2007 году поступления обеспечиваются только от продажи земельных участков, находящихся в федеральной собственности. **Счетная палата полагает необходимым повысить обоснованность расчетов данного вида поступлений в федеральный бюджет.**

9.5.2.3. Поступления средств в федеральный бюджет от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней проектируется на 2007 год в объеме 15,37 млрд. рублей, или на 0,31 млрд. рублей меньше, чем предусмотрено на 2006 год (15,68 млрд. рублей). Динамика поступлений в федеральный бюджет от реализации ценностей Госфонда России свидетельствует о достаточно высоком уровне исполнения бюджетных назначений: в 2004 году - 95 %, 2005 году - 85,6 %.

Затраты на пополнение государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней определены на 2007 год в объеме 11,37 млрд. рублей, что на 0,69 млрд. рублей, или на 6,4 %, больше, чем предусмотрено на 2006 год. При этом наблюдается устойчивая тенденция ежегодного невыполнения проектируемого показателя по указанным расходам, в 2004 году исполнение составило 37,5 %, в 2005 году - 37,7 %. В результате проверки Счетной палаты выявлено, что в I полугодии 2006 года пополнение государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней практически не осуществлялось, в связи с тем что не были утверждены соответствующие распоряжения Правительства Российской Федерации. **По мнению Счетной палаты, отсутствуют экономически обоснованные расчеты расходования государственных запасов**

драгоценных металлов и драгоценных камней для финансирования дефицита федерального бюджета. В Российской Федерации не разработана и не утверждена государственная стратегия пополнения и расходования государственных запасов драгоценных металлов и камней, что отражается на качестве планирования объемов пополнения и расходования государственных запасов. Необходимо повысить обоснованность планируемых поступлений в федеральный бюджет от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней.

9.5.3. Привлечение из источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета за счет государственных внешних заимствований составит в 2007 году **20,3 млрд. рублей, или 763,6 млн. долларов США**, в том числе за счет привлечения кредитов МФО - **19,07 млрд. рублей, или 718,9 млн. долларов США** (в 2006 году - 27,45 млрд. рублей), и кредитов правительств иностранных государств - **1,19 млрд. рублей** (в 2006 году - 4,37 млрд. рублей), или **44,7 млн. долларов США**. В 2007 году и среднесрочной перспективе не предусмотрено привлечение государственных ценных бумаг, номинированных в иностранной валюте, новых финансовых займов и новых «связанных» кредитов под государственные гарантии.

9.5.3.1. Проектом Программы государственных внешних заимствований Российской Федерации на 2007 год (далее - Программа внешних заимствований) за счет займов МФО (МБРР, ЕБРР) предусмотрено финансирование под гарантии федерального бюджета двух новых проектов - «Развитие системы государственной статистики - 2» (10 млн. долларов США) и «Развитие инфраструктуры рынка микрофинансирования в Российской Федерации» (50 млн. долларов США), которые определены как проекты, имеющие общегосударственное значение. Предполагается софинансирование указанных проектов из средств федерального бюджета в размере не менее 90 %. **Счетная палата отмечает, что не представлено необходимых и достаточных обоснований целесообразности включения указанных проектов в Программу внешних заимствований.** Вместе с тем, начиная с 2000 года, в рамках программ внешних заимствований осуществлялось финансирование проекта «Проект развития системы государственной статистики», который имел те же цели, что и новый проект, и те же основные направления использования финансовых средств - «Консультационные услуги, оборудование, программное обеспечение, обучение». Кроме того, законопроектом предусматривается финансирование федеральной целевой программы «Развитие государственной статистики России в 2007-2011 годах» с общим объемом финансирования 820,3 млн. рублей, которая не утверждена Правительством Российской Федерации в установленном порядке.

Проект «Развитие инфраструктуры рынка микрофинансирования в Российской Федерации» имеет целью «расширение возможностей доступа к финансовым услугам микропредприятий и населения в сельскохозяйственных и удаленных от крупных финансовых центров городах». **По мнению Счетной палаты, проект, имеющий такую цель, должен реализовываться за счет средств либо субъектов Российской Федерации, либо кредитных организаций, оказывающих финансовые услуги микропредприятиям, поэтому включение указанного проекта в Программу внешних заимствований требует дополнительного обоснования.** Тем более что в соответствии с «Основными направлениями долговой политики на 2007-2009 годы» предусматривается расширение привлечения заимствований МБР без суверенных гарантий для финансирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также окупаемых коммерческих проектов.

Счетная палата отмечает, что расчетов предварительной оценки эффективности привлечения новых займов МФО с точки зрения сравнительных преимуществ иностранных заимствований по сравнению с другими источниками финансирования не представлено.

При этом в соответствии с материалом «Об итогах выполнения программ государственных внутренних и внешних заимствований Российской Федерации за 2005 год и проектах программ государственных внутренних и внешних заимствований Российской Федерации на 2007 год», рассмотренным на заседании Правительства Российской Федерации 13 июля 2006 года (далее - материал Правительства Российской Федерации), уровень реализации проектов за счет займов МФО остается низким: так, в 2004 году сумма фактического использования займов МФО составила 51,5 % прогнозного объема, в 2005 году - 41 %, по состоянию на 1 мая 2006 года - 8,4 %. Более медленными темпами, чем планировалось, осуществлялась реализация более 40 % проектов, в том числе: «Модернизация значимой системы Российской Федерации», «Модернизация информационной системы таможенных органов», «Развитие рынка капитала», «Профилактика, диагностика, лечение туберкулеза и СПИДа», «Пилотный проект социального реструктурирования районов Крайнего Севера». Причем 67 % указанных проектов включаются в программы внешних заимствований с 2000 года. **По мнению Счетной палаты, это свидетельствует об отсутствии должного контроля со стороны субъектов бюджетного планирования, главных распорядителей бюджетных средств за эффективностью использования займов и качеством реализации проектов.**

9.5.3.2. В 2007 году предусмотрено за счет кредитов правительств иностранных государств, банков и фирм (перечень 2 Программы государственных внешних заимствований) финансирование проектов в объеме 44,7 млн. долларов США, или в 3,4 раза меньше показателя, предусмотренного на 2006 год (152,9 млн. рублей).

Проект Программы государственных внешних заимствований (перечень 2) не содержит ряд проектов, реализация которых не была завершена, в том числе: завершение строительства и оснащения медицинским оборудованием НИИ детской онкологии и гематологии Онкологического научного центра РАМН, ремонтно-реставрационные работы и благоустройство зданий Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, строительство и реконструкция зданий Стоматологического центра для детей-инвалидов при ЦНИИ стоматологии. Реализация указанных проектов, согласно материалам Правительства Российской Федерации, либо не была начата или остановлена в связи с истечением срока действия кредитных соглашений, либо в связи с неэффективностью использования кредитов. Счетная палата отмечает, что указанные проекты включались в программы внешних заимствований с 2000 года, неоднократно пересматривались суммы займов по ним, федеральный бюджет в течение 6 лет осуществлял расходы по обслуживанию указанных займов, однако проекты в полном объеме не реализованы.

В материале Правительства Российской Федерации отмечено, что «проводимая в 2006-2007 годах долговая политика позволит завершить использование «связанных» кредитов в 2007 году, то есть на 2 года раньше срока, установленного «Основными направлениями долговой политики на 2007-2009 годы». **По мнению Счетной палаты, завершение использования «связанных» кредитов не означает, что они использованы эффективно, поскольку, в соответствии с вышеназванным материалом Правительства Российской Федерации, фактическое использование «связанных» кредитов за январь - май 2006 года составило 37 % прогнозного объема (в 2004 году - 76 %, 2005 году - 82 %), при этом суммы заимствований по кредитам неоднократно корректировались. Одной из существенных причин низкой эффективности реализации проектов за счет иностранных займов, нарушения сроков их реализации является то, что не установлена ответственность главных распорядителей бюджетных средств за невыполнение планов по использованию средств займов и неполучение конечного результата в ходе реализации проектов.**

В целом проект Программы государственных внешних заимствований на 2007 год соответствует Основным направлениям долговой политики на 2007-2009 годы. **Однако, по мнению Счетной палаты, процесс формирования Программы по-прежнему имеет недостатки, связанные с необходимостью предварительной оценки целесообразности привлечения новых займов с точки зрения преимуществ иностранных заимствований перед иными источниками финансирования, осуществления мониторинга реализации проектов, а также обеспечения ориентации на конечный результат расходов по каждому проекту, как это определено в Послании Президента Российской Федерации.**

Кроме того, Счетной палатой в ходе осуществления проверки выявлено, что формирование Программы государственных внешних заимствований Российской Федерации на 2007 год осуществлялось в отсутствие одобренной Правительством Российской Федерации Программы сотрудничества Российской Федерации с Международным банком реконструкции и развития и Европейским банком реконструкции и развития на 2006-2008 годы.

9.5.4. В 2007 году на погашение внутреннего долга предусмотрены средства в объеме 143,73 млрд. рублей, что выше на 33,3 млрд. рублей, или на 30 %, показателя, предусмотренного на 2006 год (110,4 млрд. рублей), в том числе по государственным ценным бумагам - 80,1 млрд. рублей, что больше на 11,7 млрд. рублей, или на 17,1 %, показателя, определенного на 2006 год (68,44 млрд. рублей), прочее погашение составит 52,2 млрд. рублей, в том числе: на компенсацию сбережений - 48 млрд. рублей (в 2006 году - 40 млрд. рублей); на исполнение прочих государственных долговых обязательств - 4,2 млрд. рублей, из них на исполнение государственных гарантий Российской Федерации - 3,6 млрд. рублей.

Расчеты, проведенные Счетной палатой, подтверждают определенные в законопроекте ассигнования на погашение основного долга по государственным ценным бумагам (ОФЗ и ГСО) в 2007 году в объеме 80,1 млрд. рублей.

В 2007 году для реализации низкорентабельных социально значимых проектов, которые не могут быть реализованы без участия государства, предусмотрено увеличение объемов исполнения государственных гарантий до **3,6 млрд. рублей, или в 2,8 раза больше** показателя, предусмотренного на 2006 год (1,3 млрд. рублей), что соответствует основным направлениям долговой политики по использованию инструмента государственных гарантий для ускорения темпов социально-экономического развития страны и поддержки российских производителей промышленной продукции, в том числе при реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России».

В 2007 году предполагается **предоставление государственных гарантий** на сумму **62,4 млрд. рублей** (на 0,4 млрд. рублей меньше, чем предусматривалось на 2006 год), в том числе: по заимствованиям ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» на сумму **16 млрд. рублей** (в 2006 году - 14 млрд. рублей); по заимствованиям, осуществляемым для обеспечения земельных участков инженерной инфраструктурой и модернизации коммунальной инфраструктуры в целях жилищного строительства, - **17,5 млрд. рублей** (в 2006 году - 12,5 млрд. рублей); по возврату кредита, привлекаемого ОАО «Ангстрем-Т» на реализацию проекта по созданию контрактного производства субмикронных полупроводниковых изделий, - **3,4 млрд. рублей**; по обязательствам страхования военных рисков, рисков угона и других подобных рисков ответственности авиаперевозчиков перед третьими лицами - **25,5 млрд. рублей** (на уровне 2006 года).

9.5.5. На погашение внешнего долга в 2007 году предусматриваются средства в объеме 181,67 млрд. рублей (6,8 млрд. долларов США), что на 62,8 млрд. рублей, или на 25,6 %, ниже показателя, предусмотренного на 2006 год (244,47 млрд. рублей), и на

635,36 млрд. рублей, или на 77,8 %, **меньше**, чем ожидается по исполнению федерального бюджета в 2006 году (817,03 млрд. рублей, что в 3,3 раза больше утвержденного показателя на 2006 год). Основную сумму выплат - **98,6 млрд. рублей**, или 54,3 %, предусматривается направить на погашение государственных ценных бумаг, номинированных в иностранной валюте (в 2006 году предусмотрено 80,89 млрд. рублей), по кредитам правительств иностранных государств, предоставленным Российской Федерации, - **51,9 млрд. рублей** (в 2006 году - 78,9 млрд. рублей), по кредитам МФО - **21,83 млрд. рублей** (в 2006 году - 21,78 млрд. рублей).

Счетная палата отмечает, что обосновывающие расчеты расходов на погашение основного долга по МФО в 2007 году в разрезе займов не представлены. **По расчетам Счетной палаты, сумма, предусмотренная на погашение основного долга по МФО (21,8 млрд. рублей, или 823,2 млн. долларов США), может быть уменьшена на 4 млн. долларов США, или на 106,1 млн. рублей**, в связи с тем, что ассигнования, предусмотренные на погашение основного долга по займам МФО, определены без учета уменьшения сумм заимствований по трем кредитам в I полугодии 2006 года.

Кроме того, предусмотрено направить 422 млн. долларов США (11,2 млрд. рублей) на погашение неурегулированных долговых обязательств (Мальта, ОАЭ, Республика Словения, Македония, Сербия и Черногория, Босния и Герцеговина по состоянию на 15 августа 2006 года). Как отмечала Счетная палата, **наличие в составе внешнего долга неурегулированных долговых обязательств снижает достоверность определения объема государственного внешнего долга и расходов на его обслуживание и погашение в части указанных долговых обязательств. Счетная палата считает целесообразным отражать в составе государственного внешнего долга отдельно долговые обязательства по урегулированным и неурегулированным долговым обязательствам Российской Федерации, а также предусмотреть отдельный порядок осуществления платежей по неурегулированным долговым обязательствам.**

В среднесрочной перспективе предусмотрено сокращение объемов средств, выделяемых ежегодно на погашение внешнего долга (на 50 % к 2009 году).

В проекте Программы государственных внешних заимствований на 2007 год (перечень 3) предусмотрено предоставление гарантий в иностранной валюте от некоммерческих рисков на сумму **90 млн. долларов США**, что на 6,85 млн. долларов США, или на 8,2 %, больше, чем предусмотрено на 2006 год (83,15 млн. долларов США) по проектам «Строительство глиноземного завода в Республике Коми» и нового проекта «Программа формирования технологического резерва мощностей по производству электрической энергии». В соответствии с решением Совместной рабочей группы Правительства Российской Федерации и Всемирного банка от 16 июня 2005 года, отказано в предоставлении гарантий по проекту «Наземный старт» ввиду отсутствия прогресса в подготовке гарантийной линии. Вместе с тем Счетная палата отмечает, что проект «Наземный старт» включался в программы внешних заимствований с 2004 года. В течение двух лет не был подготовлен необходимый пакет документов, в результате чего проект был исключен из Программы, что свидетельствует о недостаточном **уровне проработки проектов субъектами бюджетного планирования, главными распорядителями бюджетных средств и Минэкономразвития России на стадии их включения в Программу внешних заимствований.**

На возможное исполнение государственных гарантий для оказания поддержки экспорта промышленной продукции в 2007 году предусмотрено 4,2 млрд. рублей (158,3 млн. долларов США), что в 3,2 раза меньше показателя, определенного на 2006 год (498,8 млн. долларов США). В среднесрочной перспективе масштаб использования механизма государственных гарантий для оказания поддержки экспорта россий-

ской промышленной продукции увеличится и составит к 2009 году 16,3 млрд. рублей (прогнозируемый рост относительно 2007 года - 3,8 раза).

Вместе с тем, в соответствии с материалом Правительства Российской Федерации об итогах выполнения программ государственных внутренних и внешних заимствований в 2005-2006 годах, указанный механизм используется недостаточно эффективно.

Программой государственных внешних заимствований (перечень 4) на 2005 год было предусмотрено предоставление государственных гарантий на поддержку экспорта на сумму 600 млн. долларов США, фактически предоставлено четыре государственных гарантии на общую сумму 213,6 млн. долларов США, или 35 %, в 2006 году предусмотрено предоставление государственных гарантий на сумму 1 млрд. долларов США. По состоянию на 1 июня 2006 года государственных гарантии не выдавались. Причиной недостаточно эффективного использования механизма государственных гарантий является, в том числе, несвоевременное принятие порядка их предоставления; порядок, регламентирующий предоставление государственных гарантий в 2006 году, внесен в Правительство Российской Федерации 26 мая 2006 года, однако, до настоящего времени не утвержден.

По мнению Счетной палаты, для наиболее эффективного использования указанного способа поддержки российского экспорта необходимо внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусматривающие установление подробного порядка предоставления государственных гарантий. Ежегодное утверждение порядка предоставления государственных гарантий постановлением Правительства Российской Федерации в середине года ограничивает возможности эффективного использования указанного механизма поддержки.

9.6. Долговая политика в 2007 году

9.6.1. В целом долговая политика в 2007 году обеспечивает **уменьшение зависимости федерального бюджета от внешних факторов по показателям долговой нагрузки на федеральный бюджет и характеризуется безопасным уровнем** (в соответствии с международными критериями безопасности долговой нагрузки по большинству показателей). **Долговая устойчивость Российской Федерации** характеризуется: отношением объема государственного долга к ВВП, который составит к концу 2007 года **8,3 %** (ожидаемое исполнение 2006 года - 9 %, в 2005 году - 14,3 %), в среднесрочной перспективе данный показатель будет иметь тенденцию к снижению до 7,6 % к концу 2009 года (по международным стандартам показатель, равный 60 %, считается критическим); отношением объема внешнего долга Российской Федерации к ВВП, который к концу 2007 года прогнозируется на уровне **4 %** (ожидаемое исполнение 2006 года - 5 %, в 2005 году - 10,2 %), в среднесрочной перспективе значение показателя будет снижаться и составит **2,9 %** к концу 2009 года (43 % по международным стандартам является пороговым значением); отношением объема государственного внешнего долга к объему экспорта товаров и услуг, прогнозируемым на 2007 год на уровне **13,6 %** (ожидаемая оценка 2006 года - 15 %, в 2005 году - 29 %), пороговое значение - 190 %. При этом отношение совокупного внешнего долга, включающего задолженность частного сектора, к объему экспорта товаров и услуг составит по состоянию на 1 апреля 2006 года 80 %.

Коэффициент обслуживания государственного внешнего долга (отношение платежей по погашению и обслуживанию государственного внешнего долга к объему экспорта товаров и услуг) проектируется на 2007 год на уровне **3 %**, ожидаемая оценка 2006 года - **10 %**, в 2005 году - 14 % (пороговое значение - 23 %).

Отношение внешнего долга корпоративных структур, который на 1 января 2006 года составил около 187 млрд. долларов США, к объему экспорта и услуг составляет около 60 %, что по международным стандартам является пороговым значением.

Отношение объема государственного внешнего долга к объему доходов федерального бюджета составит 17,7 % (ожидаемая оценка 2006 года - 21,9 %), в среднесрочной перспективе значение показателя будет снижаться до 15 % в 2009 году. Отношение объема государственного долга к объему доходов федерального бюджета составит на конец 2007 года 37,2 %, ожидаемая оценка 2006 года - 39,7 % (пороговое значение - 215 %).

9.6.2. Совокупный внешний долг страны (включает внешний долг государственного сектора в расширенном определении и внешний долг частного сектора), по данным Банка России, за 2005 год **увеличился на 43,9 млрд. долларов США, или на 20,4 %, и составил на 1 января 2006 года 258,4 млрд. долларов США, или 33 % к ВВП за 2005 год.** По состоянию на 1 апреля 2006 года совокупный внешний долг страны увеличился на 16,3 млрд. долларов США по сравнению с 1 января 2006 года и составил **274,7 млрд. долларов США (27,6 % ВВП, прогнозируемого на 2006 год).** **Внешний долг государственного сектора в расширенном определении** (охватывает внешнюю задолженность органов государственного управления, органов денежно-кредитного регулирования, банков и нефинансовых предприятий, в которых органы государственного управления напрямую или опосредованно владеют 50 и более процентами участия в капитале) составил на 1 апреля 2006 года **154,4 млрд. долларов США (на 1 января 2006 года - 148,7 млрд. долларов США), внешний долг частного сектора составил 120,4 млрд. долларов США (на 1 января 2006 года - 109,8 млрд. долларов США), что в 1,6 раза превышает размер государственного внешнего долга, определенный на ту же дату Минфином России (75,2 млрд. долларов США).**

Удельный вес внешнего долга частного сектора в общем объеме государственного внешнего долга достиг показателя **43,8 %** (на 1 января 2006 года - 42,5 %).

Данная тенденция свидетельствует о высоких темпах наращивания внешнего долга частного сектора и государственного сектора в расширенном определении, что обусловлено наличием более благоприятных условий заимствования на внешнем рынке, чем на внутреннем. Сохранение тенденции делает более уязвимой экономическую ситуацию в стране при ухудшении внешних факторов.

Отношение объема совокупного внешнего долга Российской Федерации к объему ВВП по состоянию на 1 апреля 2006 года составляет **27,6 %**, отношение совокупного внешнего долга Российской Федерации к объему экспорта товаров и услуг составляет около 80 %. Кроме того, в связи с тем, что выплаты по внешним заимствованиям государственный и частный сектор осуществляют в иностранной валюте, рост объемов внешних долговых обязательств приведет к увеличению потребности в валютных средствах Банка России, что, в свою очередь, может отразиться на курсах валют.

Счетная палата ранее отмечала в своем заключении на проект федерального закона о федеральном бюджете на 2006 год необходимость создания единой системы мониторинга внешних заимствований (включая частный сектор) для проведения обоснованной оценки состояния долговой устойчивости Российской Федерации. **Однако необходимость создания такой системы сформулирована лишь как задача в «Основных направлениях долговой политики на 2007-2009 годы».**

По мнению Счетной палаты, необходимо ускорить разработку системы мониторинга внешних заимствований как органов государственного управления, так и организаций с высокой долей государственного участия в их капитале.

9.7. Законопроектом на реализацию Программы предоставления Российской Федерацией государственных кредитов иностранным государствам, их юридическим лицам предусмотрено до 22,7 млрд. рублей, или 857,07 млн. долларов США, что на 111,05 млн. долларов США, или на 14,8 %, больше, чем утверждено на 2006 год (746,02 млн. долларов США). Предоставление кредитов иностранным государствам яв-

ляется одной из форм осуществления поддержки экспорта российской промышленной продукции, поскольку кредиты предоставляются странам для закупки российской продукции и услуг, а также в целях осуществления военно-технического сотрудничества. Основными направлениями экономического сотрудничества, в рамках которых планируется предоставление государственных кредитов, являются: атомная энергетика - 59 % от общего объема предоставляемых кредитов в 2007 году; тепло- и гидроэнергетика - 6 %; прочие объекты, товары, услуги - 6 %; военно-техническое сотрудничество - 29 %.

При этом Счетная палата отмечает, что наименование «Программа предоставления государственных кредитов правительствам иностранных государств, их юридическим лицам на 2006 год» **не соответствует ее содержанию**, поскольку в ней указаны расходы федерального бюджета, а не объемы кредитов, предоставляемых иностранным государствам на 2007 год.

9.8. Счетная палата отмечает, что **размер долга иностранных государств по кредитам, предоставленным Правительством бывшего СССР и Правительством Российской Федерации** (приложение 51 к законопроекту), определен по состоянию на 1 января 2006 года в сумме **1985 млрд. рублей, или 68,97 млрд. долларов США**, и не соответствует размерам долга, учитываемого Внешэкономбанком. Так, на счетах учета задолженности иностранных государств перед Российской Федерацией во Внешэкономбанке учтены долги Египта в сумме 19564,4 млн. рублей (основной долг) и Польши - 39925,9 млн. рублей (начисленные проценты), а в приложении 51 к законопроекту указанные задолженности отсутствуют. Как показала проверка Счетной палаты во Внешэкономбанке, по состоянию на 2 августа 2006 года погашенная задолженность Анголы перед Российской Федерацией не списана и продолжает числиться в сумме 240,46 млн. долларов США.

В разделе 2.1 «Иностранные фирмы и организации» приложения 51 указана задолженность Нигерии по коммерческому кредиту в сумме 292,18 млн. марок ФРГ. Указанная задолженность была погашена Центральным банком Нигерии в 1992 году, что подтверждается результатами тематической проверки Счетной палаты.

В связи с указанным необходимо представить дополнительные материалы, обосновывающие задолженности иностранных государств перед Российской Федерацией и упорядочить их учет.

10. Стабилизационный фонд

Основные выводы раздела

Объем средств Стабилизационного фонда на 1 января 2007 года **увеличится в 1,7 раза** по сравнению с фактическим объемом на начало 2006 года **и составит 2547,9 млрд. рублей, или 9,36 % ВВП.**

Поступления средств в Стабилизационный фонд в 2007 году проектируется в объеме **1690,7 млрд. рублей, что составляет 24,2 % доходов федерального бюджета или 30,9 % расходов федерального бюджета в 2007 году и превышает профицит федерального бюджета на 188,9 млрд. рублей.**

По состоянию на 1 января 2008 года прогнозируется, что **объем Стабилизационного фонда составит 4238,6 млрд. рублей, или 60,8 % доходов федерального бюджета в 2007 году и 13,5 % ВВП.**

В проекте закона **не предусмотрено получение доходов от размещения средств Стабилизационного фонда**, которые должны зачисляться в Стабилизационный фонд в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (статья 96.2).

В расчете прогнозируемого объема Стабилизационного фонда на начало и конец 2007 года, представленного к законопроекту, **не запланированы прогнозные остатки средств федерального бюджета на 1 февраля 2007 года, подлежащие зачислению в**

Стабилизационный фонд в соответствии с пунктом 3 статьи 96.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Статья 2 законопроекта устанавливает, что Правительство Российской Федерации вправе направлять в 2007 году на осуществление выплат, сокращающих долговые обязательства Российской Федерации, средства Стабилизационного фонда. В законопроекте не определен объем указанных средств, что не соответствует статье 96.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В 2007 году продолжатся операции по конвертации средств Стабилизационного фонда в иностранные валюты в соответствии с утвержденной нормативной валютной структурой: 45 % конвертированных средств Стабилизационного фонда зачисляются на счет Федерального казначейства в долларах США, 45 % - в евро и 10 % - в английских фунтах стерлингов. По мнению Счетной палаты, курсовая политика должна учитываться при формировании фактической валютной структуры средств Стабилизационного фонда с целью минимизации потерь при изменении курса валют.

Представляется целесообразным разработать и принять концепцию по использованию и управлению средствами Стабилизационного фонда на долгосрочную перспективу, в которой необходимо определить порядок использования указанных средств не только для решения проблем текущей бюджетной политики, но и для повышения темпов и качества экономического роста в средне- и долгосрочной перспективе.

Счетная палата полагает целесообразным внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусматривающие утверждение **объема Стабилизационного фонда на конец очередного финансового года.**

10.1. Средства Стабилизационного фонда на 1 января 2007 года (ожидаемая оценка 2006 года) составят **2547,9 млрд. рублей**, или 9,36 % к ВВП 2006 года, и **увеличатся на 1088,9 млрд. рублей**, или в **1,7 раза** по сравнению с фактическим объемом на начало 2006 года (**1459,0 млрд. рублей**, или 6,7 % ВВП). По сравнению с плановым показателем на начало 2007 года (**2099,21 млрд. рублей**), содержащимся в утвержденном Перспективном финансовом плане Российской Федерации, увеличение составит **448,7 млрд. рублей**, или 21,3 %. В соответствии с перспективным финансовым планом на 2007-2009 годы объем Стабилизационного фонда будет увеличиваться и составит к концу 2007 года **4238,59 млрд. рублей**, или 13,5 % ВВП, к концу 2008 года - **5548,13 млрд. рублей**, или 15,9 % ВВП, к концу 2009 года - **6604,61 млрд. рублей**, или 17,1 % ВВП.

В 2007 году в соответствии с **Бюджетным посланием** продолжится политика аккумуляции «конъюнктурных» доходов бюджета в Стабилизационном фонде, средства фонда сверх базового объема могут быть направлены исключительно на замещение источников внешнего финансирования дефицита бюджета и (или) досрочное погашение государственного внешнего долга.

10.2. Формирование Стабилизационного фонда в течение 2006 года в соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в пункт 2 статьи 96.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» осуществлялось по базовой цене на нефть, равной 27 долларов США за баррель.

В качестве исходных условий для расчета параметров доходной части бюджетной системы Российской Федерации и, соответственно, формирования Стабилизационного фонда на 2007 год принят средний уровень мировых цен на нефть марки «Юралс» в размере 61 доллара США за баррель.

Поступления средств в Стабилизационный фонд за 2006 год в соответствии с утвержденным Перспективным финансовым планом Российской Федерации на 2006-2008 годы проектировались в объеме **903,03 млрд. рублей**, по ожидаемой оценке 2006 года, данный показатель **превысит в 1,8 раза** запланированный уровень и составит **1703,5 млрд. руб-**

лей, или 27,6 % доходов федерального бюджета в 2006 году. Поступления средств в Стабилизационный фонд в 2007 году проектируются в объеме **1690,7 млрд. рублей, что составляет 24,2 % доходов федерального бюджета** в 2007 году и превышает профицит федерального бюджета на 188,9 млрд. рублей.

Расчеты **Счетной палаты**, проведенные исходя из представленных Минэкономразвития России среднеквартальных прогнозируемых на 2006-2007 годы цен на нефть марки «Юралс», курса рубля к доллару, объема экспорта и годового объема добычи нефти, в основном подтверждают объемы дополнительных доходов в сумме **1690,7 млрд. рублей**, подлежащих зачислению в Стабилизационный фонд в 2007 году.

10.3. Особенностью управления средствами Стабилизационного фонда является принятие нового порядка, который был утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2006 г. № 229 «О порядке управления средствами Стабилизационного фонда Российской Федерации». В соответствии с новым порядком управление средствами Стабилизационного фонда может осуществляться не только путем приобретения за счет его средств высоконадежных долговых обязательств иностранных государств, но и путем приобретения за счет средств фонда иностранной валюты в долларах США, евро и английских фунтах стерлингов, и размещения ее на открытых в Банке России банковских счетах. Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2006 г. № 229 и в соответствии с заключенным 11 июля 2006 года Федеральным казначейством и Банком России договором банковского счета по учету средств Стабилизационного фонда в иностранной валюте 24 июля 2006 года начали осуществляться операции по конвертации его средств. Банком России, согласно утвержденной нормативной валютной структуре, 45 % конвертированных средств Стабилизационного фонда зачисляются на счет Федерального казначейства в долларах США, 45 % - в евро и 10 % - в английских фунтах стерлингов. За период с 24 июля по 23 августа 2006 года в иностранную валюту были конвертированы средства Стабилизационного фонда на общую сумму 846,3 млрд. рублей.

В соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2006 год» 15 августа 2006 года средства Стабилизационного фонда на общую сумму 616,769 млрд. рублей были направлены на погашение остатка задолженности бывшего СССР перед странами - членами Парижского клуба кредиторов.

Остатки средств на счетах по учету средств Стабилизационного фонда по состоянию на 1 сентября 2006 года составили 771,349 млрд. рублей, 16,072 млрд. долларов США, 12,61 млрд. евро, 1,906 млрд. фунтов стерлингов.

По состоянию на **1 сентября 2006 года совокупный объем Стабилизационного фонда составил 1730 млрд. рублей, или 64,73 млрд. долларов США.**

За пользование средствами фонда Банк России должен начислять и ежегодно уплачивать в федеральный бюджет проценты в размере, эквивалентном доходностям портфелей, сформированных из высоколиквидных долговых обязательств иностранных государств, требования к которым утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2006 г. № 229.

Счетная палата отмечает, что в законопроекте не предусмотрено получение доходов от размещения средств Стабилизационного фонда, которые должны зачисляться в Стабилизационный фонд в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (статья 96.2).

Кроме того, Счетная палата отмечает, что курсовая политика должна учитываться при формировании фактической валютной структуры средств Стабилизационного фонда с целью минимизации потерь при изменении курса валют.

10.4. Объем средств Стабилизационного фонда на 1 января 2008 года увеличится до **4238,6 млрд. рублей**, что обеспечивается поступлением дополнительных доходов в 2007 году в объеме **1690,7 млрд. рублей**, при этом **прогнозные остатки средств федерального бюджета на 1 февраля 2007 года, подлежащих зачислению в Стабилизационный фонд в соответствии с пунктом 3 статьи 96.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в представленном расчете прогнозируемого объема Стабилизационного фонда не запланированы.**

В среднесрочной перспективе прогнозируется дальнейший рост объема Стабилизационного фонда до **6604,6 млрд. рублей** к концу 2009 года, что составит 88,5 % доходов федерального бюджета в 2009 году, или 17,1 % ВВП.

В Стабилизационном фонде не предусмотрено разделение между средствами, которые резервируются в нем с целью минимизации отрицательных последствий падения цен на нефть (резервная часть), и ресурсами, формируемыми сверх этого объема («фонд будущих поколений»), объем резервной части не установлен в процентном отношении к ВВП, как это было определено Бюджетным посланием.

При этом отчисления в Стабилизационный фонд планируются значительными, в 2007 году - **1690,69 млрд. рублей**, или 24,2 % доходов федерального бюджета, в 2008 году - **1309,5 млрд. рублей**, или 19 % доходов, в 2009 году - **1056,48 млрд. рублей**, или 14 % доходов.

Счетная палата отмечает, что объемы поступления средств в Стабилизационный фонд должны быть оптимальными с точки зрения недопустимости выведения из обращения денежной массы больше, чем необходимо для развития экономики.

По мнению Счетной палаты, целесообразно разработать и принять концепцию по управлению средствами Стабилизационного фонда на долгосрочную перспективу, в которой необходимо определить порядок использования указанных средств не только для решения проблем текущей бюджетной политики, но и для повышения темпов и качества экономического роста в средне- и долгосрочной перспективе.

10.5. Статья 2 законопроекта устанавливает, что Правительство Российской Федерации вправе направлять в 2007 году на осуществление выплат, сокращающих долговые обязательства Российской Федерации, средства Стабилизационного фонда. В законопроекте не определен объем указанных средств, что не соответствует статье 96.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Кроме того, Счетная палата полагает целесообразным внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусматривающие утверждение **объема Стабилизационного фонда на конец очередного финансового года.**

11. Выводы и предложения

11.1. Проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» 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.

11.2. По оценке, представленной в прогнозе социально-экономического развития на 2007 год, **номинальный объем ВВП составит в 2006 году 27220 млрд. рублей и превысит установленный Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2006 год» показатель на 2840 млрд. рублей**, или на 11,6 %. Темп роста ВВП, ожидаемый в 2006 году, составит **106,6 %** против 105,8 %, индекс-дефлятор ВВП - **118,2 %** против 109,7 %, прогнозовавшихся на 2006 год.

В целом экономический рост в последние два года даже в условиях исключительно благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры характеризуется замедлением: эс-

ли в 2003 и 2004 годах темпы роста ВВП превышали 107 %, то в 2005 году ВВП увеличился к предыдущему году на 6,4 %, а в 2006 году ожидается увеличение на 6,6 %. Это подтверждает вывод об исчерпании возможностей сложившейся модели развития российской экономики по ускорению экономического роста.

11.3. Проект федерального бюджета на 2007 год подготовлен, исходя из прогноза социально-экономического развития на 2007 год, в соответствии с которым объем ВВП должен составить **31220 млрд. рублей**, темп его роста - **106 %** и индекс-дефлятор ВВП - **108,2%**, целевой уровень инфляции - **6,5-8 %** при среднегодовом курсе доллара США к рублю - **26,5 рубля за доллар США** и цене на нефть марки «Юралс» - **61 доллар США за баррель**.

Параметры объемов ожидаемого в 2006 году и прогнозируемого на 2007 год ВВП требуют дополнительного обоснования. По расчетам Счетной палаты, в счете производства ВВП завышен объем налогов на продукты (2006 год - на 638,1 млрд. рублей, 2007 год - на 152,6 млрд. рублей), что может потребовать корректировки номинального объема ВВП в сторону снижения. В условиях сохранения прогнозируемого на 2006-2007 годы значения цены на нефть марки «Юралс» (65 долларов США за баррель и 61 доллар США за баррель соответственно) и темпа роста ВВП в 2007 году (106 %) это может привести к повышению индекса-дефлятора ВВП на 2 процентных пункта, в результате индекс-дефлятор ВВП за 2007 год составит 110,2 % вместо 108,2 % в соответствии с материалами прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2007 год.

В 2007 году повышение среднегодовой цены на нефть марки «Юралс» на 1 доллар США за баррель при экспорте нефти в объеме 264 млн. тонн в соответствии с материалами прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2007 год, по расчетам Счетной палаты, приведет к увеличению номинального объема ВВП на 51 млрд. рублей, росту индекса-дефлятора ВВП на 0,15 процентного пункта.

11.4. В соответствии с материалами прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2007 год **прогнозная оценка уровня потребительских цен в 2006 году повышена с 7 - 8,5 %, зафиксированных в Федеральном законе от 26 декабря 2005 г. № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год», до 9 %.**

По оценке Счетной палаты, в оставшийся период 2006 года **сохраняются инфляционные риски, в зависимости от степени реализации которых инфляция по итогам 2006 года может превысить уровень представленной годовой оценки - 9 %.** Помимо роста цен на сельскохозяйственную продукцию, связанного с урожаем текущего года, на общий уровень инфляции в 2006 году может оказать влияние дальнейший рост потребительских цен на автомобильный бензин, вызванный удорожанием сырой нефти и повышением цены производителей этого продукта, а также увеличением сезонного спроса на нефтепродукты.

Расчеты Счетной палаты показывают сохранение тенденции **опережающего роста инфляции для группы населения с наименьшими среднедушевыми денежными доходами по сравнению с группой населения с наибольшими доходами.** За I полугодие 2006 года уровень инфляции для населения с наименьшими (первая группа) среднедушевыми денежными доходами на 2 - 2,5 процентного пункта опережал его рост для населения с наибольшими (десятая группа) среднедушевыми денежными доходами и был на 1,5 - 2 процентных пункта выше уровня инфляции, сложившегося за этот период.

11.5. Уровень инфляции (потребительских цен) в 2007 году (декабрь 2007 года к декабрю 2006 года) прогнозируется в размере 6,5 - 8 %. Расчеты Счетной палаты показывают, что на уровень инфляции в 2007 году (8 %) будет оказывать повышающее влияние ряд факторов.

Решение задачи удержания инфляции на прогнозируемом уровне наряду с мерами денежно-кредитной политики требует сдерживания роста тарифов на услуги естественных монополий и жилищно-коммунального хозяйства, развития конкуренции, особенно на продовольственных рынках.

11.6. В условиях перехода к модели среднесрочного бюджетного планирования и реализации принципов бюджетного планирования, ориентированного на результат, принципиально изменяется роль прогноза социально-экономического развития на среднесрочную перспективу. Он должен не только определять исходные условия для формирования проекта федерального бюджета и перспективного финансового плана, но также отражать результаты реализации поставленных целей и задач в среднесрочной перспективе, что является критерием эффективности проводимой социально-экономической политики государства и качества государственной системы прогнозирования.

Анализ основных параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2007 год показывает, что Правительством Российской Федерации **прогнозируется замедление темпов экономического роста** с 106,6 % в 2006 году до 106 % в 2007 году, 105,8 % в 2008 году и 105,9 % в 2009 году, что не позволяет решить задачу удвоения ВВП к 2010 году, поставленную Президентом Российской Федерации.

Прогнозируется постепенное снижение целевого параметра инфляции (декабрь к декабрю) с 6,5 - 8 % в 2007 году до 4 - 5,5 % в 2009 году, однако это не решает задачу снижения уровня инфляции до целевого уровня в 3 %, поставленную Президентом Российской Федерации.

Анализ динамики макроэкономических показателей, сложившейся за последние годы, показывает их **существенное отклонение от прогнозируемых значений**. В целом с 2000 года прослеживается четкая закономерность: фактические объемы ВВП, темпы роста ВВП и уровни инфляции практически ежегодно оказываются выше прогнозных показателей.

Сопоставление материалов прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2007 год с материалами прогнозов за предыдущие годы показало, что **количество аналитических таблиц, раскрывающих структуру и динамику производства ВВП и его использования, существенно сократилось и это снизило прозрачность прогноза социально-экономического развития**.

Как уже отмечала Счетная палата, необходимо принципиальное изменение действующей нормативной, правовой и методологической базы прогнозирования, а также уточнение нормативно-методической базы по подготовке прогнозов социально-экономического развития на федеральном и региональном уровнях.

11.7. Проект федерального бюджета на 2007 год формировался с учетом необходимости **перехода к модели среднесрочного бюджетного планирования**, позволяющей ставить перспективные цели и задачи, предусматривая для их достижения и решения соответствующие финансовые ресурсы. Законопроект сформирован **на основе одобренного Правительством Российской Федерации перспективного финансового плана Российской Федерации на 2007-2009 годы**.

Вместе с тем не подготовлен Сводный доклад Правительства Российской Федерации о результатах и основных направлениях деятельности на 2007-2009 годы. В проекте федерального бюджета на 2007 год не удалось обеспечить четкую увязку планируемых бюджетных ассигнований с результатами их использования в соответствии со стратегическими решениями, принимаемыми Президентом Российской Федерации, и тактическими задачами Правительства Российской Федерации.

При формировании перспективного финансового плана на 2007-2009 годы не обеспечена стабильность в планировании соответствующих финансовых показателей, заложенных в перспективном финансовом плане на 2006-2008 годы.

11.8. Приняты меры по реализации задач, поставленных в Бюджетном послании. Внесены изменения в налоговое законодательство, направленные на стимулирование позитивных структурных изменений в экономике, последовательное снижение совокупной налоговой нагрузки, качественное улучшение налогового администрирования. Предусмотрено повышение заработной платы работников бюджетной сферы, оплачиваемых по единой тарифной сетке, денежного содержания военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов, федеральных государственных гражданских служащих.

При подготовке законопроекта не обеспечена реализация отдельных положений Бюджетного послания.

Не внесены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса, в федеральные законы, предусматривающие совершенствование способов приватизации государственного и муниципального имущества, упрощение создания открытых акционерных обществ при приватизации.

Не внесены изменения в законодательство, предусматривающие снижение выкупной цены земельных участков под объектами, находящимися в частной собственности.

В проекте федерального бюджета на 2007 год не идентифицировано по отдельным кодам бюджетной классификации 10,9 % расходов на реализацию приоритетных национальных проектов.

Не решена в полной мере задача по переходу на преимущественно одноканальное финансирование медицинских учреждений, основанное на стандартизации медицинской помощи с ориентацией на конечный результат.

Не приняты законодательные акты Российской Федерации, направленные на расширение самостоятельности организаций социально-культурной сферы и переход от сметного к нормативно-подушевому финансированию оказания государственных и муниципальных услуг.

Необходимо ускорить решение задач, поставленных в Бюджетном послании, по определению четких критериев оценки эффективности бюджетных расходов на реализацию целей, поставленных Правительством Российской Федерации и субъектами бюджетного планирования; созданию необходимой законодательной базы, обеспечивающей качественное улучшение системы поддержки материнства и детства; разработке механизма совершенствования налогового контроля за применением трансфертного ценообразования.

11.9. Основные параметры проекта федерального бюджета на 2007 год предусмотрены по доходам в сумме 6965,3 млрд. рублей, по расходам - 5463,5 млрд. рублей и профициту проекта федерального бюджета - 1501,8 млрд. рублей.

В 2007 году поступления средств в Стабилизационный фонд предусмотрены в сумме 1690,7 млрд. рублей, что на 188,85 млрд. рублей больше суммы профицита федерального бюджета.

Сбалансированность параметров проекта федерального бюджета на 2007 год обеспечивается за счет свободных остатков средств федерального бюджета по состоянию на 1 января 2007 года в размере 136 млрд. рублей, а также за счет совокупного сальдо по источникам финансирования дефицита федерального бюджета в 2007 году в сумме 52,9 млрд. рублей.

Таким образом, **в отличие от прошлых лет для обеспечения сбалансированности федерального бюджета предусматривается использовать превышение привлечения средств над погашением долга в источниках финансирования дефицита фе-**

дерального бюджета в размере 52,9 млрд. рублей. Это требует внесения изменений в статью 92 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

11.10. Доходы проекта федерального бюджета на 2007 год предусмотрено увеличить по сравнению с законодательно утвержденным объемом на 2006 год на 1919,2 млрд. рублей, или на 38 %, по сравнению с ожидаемым уровнем 2006 года - на 806,3 млрд. рублей (на 13,1 %). Их доля в ВВП составит в 2007 году 22,3 %, что несколько ниже уровня, ожидаемого в 2006 году (22,6 % ВВП), но выше законодательно установленного на 2006 год (20,7 % ВВП).

Доходы проекта федерального бюджета в 2007 году в значительной мере будут сформированы за счет **налоговых доходов**, доля которых составит в общем объеме его доходов **60,9 %**, что выше ожидаемого исполнения бюджета 2006 года (58,1 %) и ниже показателей, утвержденных на 2006 год (62,8 %). Доля **неналоговых доходов** предусматривается в размере **39,1 %** всех доходов проекта федерального бюджета в 2007 году по сравнению с 41,9 % по ожидаемому поступлению в 2006 году и законодательно установленным показателем на 2006 год (37,2 %).

Как и в предыдущие годы, **расчеты доходов проекта федерального бюджета на 2007 год представлены только по укрупненным показателям, не позволяющим установить их обоснованность.** В целях обеспечения обоснованности и прозрачности расчетов доходов федерального бюджета необходимо, как неоднократно отмечала Счетная палата, разработать и утвердить подробные методические указания, предусматривающие алгоритмы расчета налоговой базы, налоговых вычетов, средних ставок налогов, уровня собираемости налоговых доходов.

По оценке Счетной палаты, **имеются риски неполного поступления в бюджет в 2007 году запланированных доходов от уплаты НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации,** прежде всего за счет возможного увеличения возмещения налога, уплаченного поставщикам товаров (работ, услуг), используемых при осуществлении операций, облагаемых по нулевой ставке.

Требуют дополнительного обоснования расхождения между показателями, содержащимися в прогнозе социально-экономического развития, и показателями, используемыми в расчетах поступлений в федеральный бюджет акцизов по подакцизным товарам, производимым на территории Российской Федерации и ввозимым на территорию Российской Федерации в части объемов - по табачной продукции, автомобилям, вину, пиву.

Требуют обоснования дополнительные поступления по налогу на прибыль по годовому перерасчету, взысканию недоимки, платежам, начисленным по результатам контрольной работы налоговых органов, мер по налоговому администрированию, в размере **119 млрд. рублей**, поступления за счет мер по налоговому администрированию по НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации, в сумме **80,4 млрд. рублей** и по товарам, ввозимым на территорию Российской Федерации, в сумме **18,3 млрд. рублей.**

В прогнозируемых на 2007 год доходах федерального бюджета не учтены дополнительные поступления в счет погашения задолженности по акцизам на автомобильный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации (в части погашения задолженности прошлых лет, образовавшейся до 1 января 2003 года), которая по состоянию на 1 августа 2006 года составила 2,4 млрд. рублей.

Потенциальным резервом увеличения доходов федерального бюджета в 2007 году могли бы стать дополнительные доходы, полученные в результате **активизации работы по сокращению совокупной задолженности по федеральным налогам и сборам**

и таможенным платежам, санкциям и пеням в бюджетную систему Российской Федерации, которая на 1 июля 2006 года достигла 1468,8 млрд. рублей, или 4,7 % ВВП.

11.11. Расходы проекта федерального бюджета на 2007 год предусмотрены в сумме 5463,5 млрд. рублей, что на 1193,4 млрд. рублей, или на 27,9 %, больше законодательно утвержденных расходов и на 1074,9 млрд. рублей, или на 24,5 %, - ожидаемого исполнения в 2006 году.

В 2007 году доля расходов проекта федерального бюджета в общих расходах бюджетной системы Российской Федерации (53,8 %) и в ВВП (17,5 %) повышается по сравнению с ожидаемым исполнением в 2006 году (52,8 % и 16,1 % соответственно).

11.11.1. В 2007 году процентные расходы федерального бюджета сократятся на 35,53 млрд. рублей, или на 18,5 %, по сравнению с ожидаемым исполнением в 2006 году и составят 156,9 млрд. рублей.

Предусматривается дальнейшее сокращение доли процентных расходов в общих расходах федерального бюджета с 4,4 % в 2006 году до 2,9 % в 2007 году и в ВВП с 0,7 % до 0,5 %.

Проектом федерального бюджета на 2007 год предусматривается **существенное сокращение** (более чем в 10 раз) **процентных платежей по кредитам, полученным Российской Федерацией от правительств иностранных государств** (4,4 млрд. рублей), по сравнению с соответствующими показателями на 2006 год (49,3 млрд. рублей) в результате досрочного погашения Российской Федерацией задолженности перед странами - членами Парижского клуба кредиторов.

11.11.2. Характерной особенностью проекта федерального бюджета на 2007 год является существенное увеличение непроцентных расходов.

В 2007 году предусмотрено увеличение непроцентных расходов федерального бюджета на 1235 млрд. рублей, или на 30,3 %, по сравнению с законодательно утвержденными расходами и на **1110,4 млрд. рублей, или на 26,5 %**, по сравнению с ожидаемым исполнением в 2006 году.

В реальном выражении (с учетом индекса-дефлятора ВВП) непроцентные расходы по сравнению с 2006 годом увеличатся на 16,9 %, что на 10,9 процентного пункта выше темпа прироста ВВП (6 %). **В 2007 году наблюдается более высокое превышение темпов прироста непроцентных расходов в реальном выражении над темпами прироста экономики по сравнению с 2005-2006 годами.**

Доля непроцентных расходов в общих расходах федерального бюджета повышается с 95,6 %, по ожидаемой оценке в 2006 году, до 97,1 % в 2007 году и в ВВП с 15,4 % до 17 %. Доля непроцентных расходов в ВВП в 2007 году превысит соответствующие отчетные показатели за 1997-2005 годы.

В 2007 году наибольший прирост непроцентных расходов (в относительных показателях) по сравнению с законодательно утвержденными расходами на 2006 год предусматривается по разделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации «Общегосударственные вопросы» - на **50,9 %**, или на 224,1 млрд. рублей, «Национальная экономика» - на **46,1 %**, или на 156,5 млрд. рублей.

Более чем на 30 % предусматривается прирост расходов федерального бюджета по разделам «Образование» (на 38,1 %, или на 76,9 млрд. рублей), «Здравоохранение и спорт» (на 38,3 %, или на 57,1 млрд. рублей).

Более чем на 20 % планируется прирост расходов федерального бюджета по разделам «Межбюджетные трансферты» (на 28,6 %, или на 410,1 млрд. рублей), «Национальная оборона» (на 23,3 %, или на 155,1 млрд. рублей), «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (на 22,7 %, или на 123,2 млрд. рублей), «Культура, кинематография и средства массовой информации» (на 27 %, или на 13,9 млрд. руб-

лей), «Жилищно-коммунальное хозяйство» (на 28,2 %, или на 11 млрд. рублей), «Охрана окружающей среды» (на 23,9 %, или на 1,51 млрд. рублей).

Существенно ниже среднего уровня запланировано увеличение расходов федерального бюджета по разделу «Социальная политика» - на 2,8 %, или на 5,7 млрд. рублей.

Сравнительный анализ динамики непроцентных расходов и остатков средств федерального бюджета на счетах по учету средств федерального бюджета за ряд лет показал, что увеличение непроцентных расходов приводит к росту остатков средств федерального бюджета на счетах по учету средств федерального бюджета. В 2004 году темп прироста остатков средств федерального бюджета на счетах по учету средств федерального бюджета даже превысил темп прироста непроцентных расходов федерального бюджета на 34,3 процентного пункта.

В 2006 году, по расчетам Счетной палаты, с учетом ожидаемого исполнения федерального бюджета темп прироста непроцентных расходов составит 27 %, а темп прироста остатков средств федерального бюджета на счетах по учету средств федерального бюджета - 66,1 %, которые составят без учета средств Стабилизационного фонда около 0,9 трлн. рублей.

Наличие имеющихся значительных остатков средств федерального бюджета на счетах по учету средств федерального бюджета, практика неравномерного расходования средств федерального бюджета **могут привести в 2007 году к неполному и неэффективному использованию средств федерального бюджета, дальнейшему росту остатков этих средств на счетах по учету средств федерального бюджета.**

Счетная палата отмечает, что формирование проекта федерального бюджета на 2007 год осуществлялось в условиях **отсутствия современных методик бюджетирования, ориентированного на результат**, что не позволяет произвести точную оценку обоснованности объемов ассигнований по отдельным направлениям использования бюджетных средств. **Не утверждены в установленном порядке ведомственные целевые программы**, направленные на оптимизацию действующих расходных обязательств и их увязку с поставленными целями и задачами, а также с конкретными измеримыми результатами.

Сложившийся **уровень детализации расходов, направляемых на национальную оборону**, не позволяет должным образом оценить адресную направленность значительных бюджетных средств и делает практически ненаблюдаемыми показатели ресурсоемкости по стратегическим целям и тактическим задачам Минобороны России, динамику их изменения и уровень финансирования.

Формирование расходов в 2007 году на здравоохранение и спорт по-прежнему осуществлялось на основе базовых показателей прошлых лет, в расчетах **не учитывались нормативы финансовых затрат на единицу предоставляемых государственных медицинских услуг**. Ведомственные целевые программы до настоящего времени не утверждены, доля затрат на их реализацию в общих расходах раздела «Здравоохранение и спорт» уменьшается с 6,4 % в 2006 году до 5,3 % в 2007 году.

Отсутствие в законопроекте информации об объемах расходов федерального бюджета, направляемых **на гражданскую науку**, важность которых определена Президентом Российской Федерации, не позволяет осуществлять государственный финансовый контроль за эффективным и результативным использованием указанных средств.

Несмотря на существенные расходы федерального бюджета, выделяемые на реструктуризацию угольной отрасли в 2004-2006 годах (в 2007 году - 6981,9 млн. рублей), **поставленная задача по формированию конкурентного угольного рынка** с целью создания условий для самофинансирования предприятий угольной промышленности фактически **не достигнута**, не завершены работы по ликвидации убыточных предприятий (угольных шахт и разрезов), не решены в полном объеме социальные проблемы.

11.12. В законопроекте предусматривается существенное увеличение в 2007 году расходов на реализацию **приоритетных национальных проектов**, инициированных Президентом Российской Федерации, общий объем которых составит 230,9 млрд. рублей, что почти в 2 раза больше предусмотренного объема на 2006 год.

На реализацию приоритетного национального проекта «Образование» в 2007 году предусмотрено направить 48,9 млрд. рублей (на 26,9 млрд. рублей, или в 2,2 раза больше, чем предусмотрено в 2006 году); «Здоровье» - 107,7 млрд. рублей (на 49,8 млрд. рублей, или на 86,1 %); «Развитие АПК» - 23,4 млрд. рублей (на 9,2 млрд. рублей, или на 65,1 %); приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России» без учета предоставления гарантий - 50,8 млрд. рублей (на 28,9 млрд. рублей, или в 2,3 раза), а также предоставить гарантии Российской Федерации в сумме 33,5 млрд. рублей.

В целях достижения прозрачности формирования и исполнения расходов федерального бюджета, направляемых на финансирование приоритетных национальных проектов, обеспечения надлежащего контроля за их реализацией Счетная палата полагает целесообразным ввести отдельные признаки по кодам видов расходов в случае, когда выделить объемы финансирования национальных проектов из общей суммы расходов федерального бюджета по данным кодам не представляется возможным.

Счетная палата отмечает, что в течение 2006 года несвоевременно осуществлялось **принятие Правительством Российской Федерации нормативных правовых актов и проведение конкурсных процедур по реализации приоритетных национальных проектов, что приводит к несвоевременному финансированию указанных национальных проектов.**

Счетная палата полагает целесообразным предложить Правительству Российской Федерации и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации заблаговременно приступить к подготовке нормативных правовых актов, необходимых для реализации приоритетных национальных проектов в 2007 году, с целью их принятия до начала финансового года.

В материалах, представленных к законопроекту, **не определены индикаторы результатов**, которые будут достигнуты в ходе реализации приоритетных национальных проектов в 2007 году. Основные целевые ориентиры сформулированы лишь по проекту «Здоровье».

11.13. Характерной особенностью проекта федерального бюджета на 2007 год является значительное увеличение расходов на государственные капитальные вложения и на финансирование федеральных целевых программ.

В законопроекте предусмотрено финансирование **48** федеральных целевых программ, включающих **38** подпрограмм (в 2006 году - **51** программа и **55** подпрограмм), в объеме 534,3 млрд. рублей, что выше уровня 2006 года на 159,1 млрд. рублей, или на 42,4 %. В среднем на одну программу (подпрограмму) в 2007 году предусматривается 6,2 млрд. рублей, или в 1,7 раза больше аналогичного показателя 2006 года (3,6 млрд. рублей), что соответствует большей концентрации государственных финансовых ресурсов на приоритетных направлениях социально-экономического развития.

Вместе с тем ряд федеральных целевых программ не в полной мере отвечает современным требованиям программно-целевых методов бюджетного планирования, в них остался не до конца урегулированным состав программных мероприятий и целевых индикаторов их эффективности. Значительно возрастает количество ФЦП, предусмотренных к финансированию за счет средств федерального бюджета, но **не утвержденных в установленном порядке постановлениями Правительства Российской Федерации**: в 2005 году таких программ было **7** (13 % общего количества ФЦП), в 2006 году - **11** (22 %), в 2007 году - **12** (25 %).

Объемы финансирования трех программ («Электронная Россия», «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)» и «Мировой океан») ниже объемов, утвержденных паспортами программ на 2007 год.

Исходя из анализа структуры расходов, предусмотренных на федеральные целевые программы в 2007 году, **инновационная направленность программ представляется недостаточной**. Доля расходов на науку, инновации и передовые технологии в общей сумме расходов на реализацию федеральных целевых программ составит 17,8 %. Доля расходов на капитальные вложения, направляемые на науку, инновации и передовые технологии, в общем объеме финансирования государственных капитальных вложений, предусмотренных на ФЦП, составит 8,9 %.

Законопроектом предусмотрены расходы федерального бюджета на **Федеральную адресную инвестиционную программу на 2007 год** в объеме 508,4 млрд. рублей, что выше уровня 2006 года на 177,7 млрд. рублей, или на 53,8 %.

Доля расходов **на непрограммную часть** в общих расходах Федеральной адресной инвестиционной программы на 2007 год **увеличивается** по сравнению с 2006 годом **на 1,3 процентного пункта** - с 36,4 % в 2006 году до 37,7 % в 2007 году, что указывает на **недостаточную работу главных распорядителей средств федерального бюджета (заказчиков программ) по расширению сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования**.

Одновременно с законопроектом не представлен проект перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд на 2007 год, финансируемых за счет государственных капитальных вложений, предусмотренных на реализацию Федеральной адресной инвестиционной программы, что не позволяет провести анализ объемов предполагаемого финансирования и обоснованности включения строек и объектов в указанный проект перечня.

11.14. Формирование межбюджетных отношений в 2007 году будет осуществляться в условиях завершения в основном разграничения бюджетных полномочий между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации, формирования собственных бюджетов вновь образованных муниципальных образований в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Начнется практическая реализация Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006-2008 годах, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006 г. № 467-р.

Объем межбюджетных трансфертов, направляемых в 2007 году бюджетам субъектов Российской Федерации, предусматривается в сумме **777,2 млрд. рублей**, что на **46,8 %** больше соответствующих законодательно утвержденных расходов федерального бюджета в 2006 году.

Доля доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации (без учета межбюджетных трансфертов) в доходах консолидированного бюджета Российской Федерации в 2007 году составит 33,8 %, что на 0,3 процентного пункта больше показателя, рассчитанного исходя из утвержденных доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации на 2006 год. Без учета межбюджетных трансфертов доля расходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации составит в 2007 году 38,9 %, или на 0,8 процентного пункта меньше расчетного показателя на 2006 год.

В 2007 году усилится зависимость бюджетов субъектов Российской Федерации от финансовой помощи и иных ассигнований из федерального бюджета. Доля межбюд-

жетных трансфертов в доходах консолидированного бюджета Российской Федерации составит 17,9 % и увеличится по сравнению с 2006 годом на 1,7 процентного пункта.

Законопроектом предусматривается существенное увеличение расходов федерального бюджета на финансовое обеспечение полномочий Российской Федерации, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления. Объем передаваемых средств федерального бюджета на указанные цели через Федеральный фонд компенсаций увеличивается более чем в два раза.

Объем межбюджетных трансфертов, не распределенный по бюджетам субъектов Российской Федерации, согласно приложениям к законопроекту, составляет 139,9 млрд. рублей, или 18 % их общего объема. Общая сумма **нераспределенных средств межбюджетных трансфертов** бюджетам субъектов Российской Федерации, включая нераспределенный резерв, составляет **200,6 млрд. рублей (25,8 %)**.

Законопроектом предусматривается выделение субсидий на мероприятия по проведению оздоровительной кампании детей в 2007 году в объеме **1308,7 млн. рублей**. Указанные социально значимые расходы определены в той же сумме, что и на 2005-2006 годы, то есть без учета прогнозируемого уровня инфляции и индексаций, предусмотренных для всех социальных расходов. Анализ, проведенный Счетной палатой, показал, что **средств, выделяемых субъектам Российской Федерации в виде субвенций для организации качественного отдыха всех категорий нуждающихся детей, недостаточно**. Не учтены также рекомендации Совета Федерации о выделении дополнительных средств бюджетам субъектов Российской Федерации в 2007 году на финансирование организации оздоровительной кампании детей (постановление от 26 апреля 2006 г. № 120-СФ).

Объемы расходов федерального бюджета на 2007 год по отдельным межбюджетным трансфертам определены с учетом инфляции ниже проектируемого ее уровня (трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации для предоставления дотаций и субвенций ЗАТО, по предоставлению гражданам адресных субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, на обеспечение равной доступности услуг общественного транспорта на территории соответствующего субъекта и другие).

По консолидированному бюджету субъектов Российской Федерации на 2007 год прогнозируется профицит бюджета в объеме **78,1 млрд. рублей (0,25 % ВВП)**. Прогнозируемый на 2007 год объем **профицита по консолидированному бюджету субъектов Российской Федерации требует дополнительного обоснования и представления соответствующих расчетов**.

Анализ социально-экономических показателей в текущем году показывает, что неравномерность в развитии субъектов Российской Федерации продолжает сохраняться, а проводимая политика межбюджетных отношений **не обеспечивает в должной степени снижения дифференциации и выравнивания в их развитии, не в полной мере направлена на достижение конкретных целей по созданию условий для устойчивого и эффективного социально-экономического развития регионов**.

В целях усиления влияния политики межбюджетных отношений на социально-экономическое развитие регионов и снижение дифференциации в их развитии необходимо в большей степени повысить роль межбюджетных трансфертов, имеющих долгосрочный характер и направляемых на формирование структурных сдвигов в экономике регионов и повышение их налогового потенциала.

11.15. Законопроектом предусмотрены объемы трансфертов, передаваемых государственным внебюджетным фондам, в общей сумме 1064,7 млрд. рублей, в том числе ПФР - 1006 млрд. рублей, Федеральному фонду обязательного медицинского страхования - 38,5 млрд. рублей, Фонду социального страхования Российской Федерации - 20,2 млрд. рублей.

Расходы федерального бюджета на трансферты государственным внебюджетным фондам имеют устойчивую динамику роста: в 2004 году - 119,8 % (к предыдущему году), в 2005 году - 151 %, в 2006 году - 118,9 %. Темп роста расходов федерального бюджета на трансферты указанным фондам составит в 2007 году **118 %**.

Доля средств федерального бюджета в общих доходах ПФР увеличилась с 49,6 % в 2003 году до 53,2 % в 2007 году. Таким образом, наблюдается тенденция роста расходов федерального бюджета на трансферты ПФР, что свидетельствует о **возрастающей зависимости бюджета этого фонда от поступлений средств из федерального бюджета** и опасности возрождения модели государственного пенсионного обеспечения, основанной не на механизмах обязательного пенсионного страхования, а на постоянных трансфертах из федерального бюджета.

Для обеспечения сбалансированности бюджета ПФР (по распределительной составляющей бюджета) в законопроекте учтены расходы на покрытие дефицита его бюджета в 2007 году в объеме **88,2 млрд. рублей**, что на 18,5 % больше соответствующей суммы в 2006 году. Счетная палата отмечает, что в законопроекте **отсутствует обоснование объема средств на покрытие дефицита бюджета ПФР**.

По сравнению с 2006 годом объем выделяемых ассигнований федерального бюджета Фонду социального страхования Российской Федерации для обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации, включая изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий, увеличен на 28,1 % и составит **6,4 млрд. рублей**.

Вместе с тем **потребность в бюджетных средствах на указанные цели удовлетворяется не полностью**. По материалам контрольного мероприятия Счетной палаты, на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, включая изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий, бюджету ФСС в 2006 году требуется дополнительное выделение из федерального бюджета средств на указанные цели в сумме 2,7 млрд. рублей (к предусмотренной сумме 5 млрд. рублей).

11.16. В 2007 году политика в области государственного долга Российской Федерации будет направлена на снижение государственного долга в процентах к ВВП, уменьшение абсолютного и относительного (в процентах к ВВП) размера государственного внешнего долга, замещение государственных внешних заимствований внутренними, развитие рынка государственных ценных бумаг, использование инструментов долговой политики для осуществления дополнительной стерилизации излишней денежной массы в целях снижения инфляции.

Объем государственного долга Российской Федерации (в рублевом эквиваленте) к концу 2007 года составит **2596,3 млрд. рублей**, или **8,3 % ВВП**, и увеличится на **153,6 млрд. рублей** по сравнению с показателем, ожидаемым на конец 2006 года. В среднесрочной перспективе за счет роста внутреннего долга прогнозируется увеличение государственного долга до **2926,76 млрд. рублей**, или **7,6 % ВВП** к концу 2009 года.

Государственный внутренний долг впервые превысит государственный внешний долг, удельный вес внутреннего долга в общем объеме государственного долга к концу 2007 года составит **52,5 %**.

Счетная палата полагает возможным уточнить расходы федерального бюджета по обслуживанию государственного внешнего долга за счет корректировки среднего уровня процентных ставок (LIBOR и EURIBOR), применяемых в расчетах при распределении расходов на обслуживание кредитов МФО и правительств иностранных государств, в проекте федерального бюджета на 2007 год.

В законопроекте не предусмотрено утверждение источников финансирования дефицита федерального бюджета по основным видам привлеченных средств. В соответствии с пунктом 1 статьи 93 Бюджетного кодекса Российской Федерации источники

финансирования дефицита федерального бюджета утверждаются в законе (решении) о бюджете на очередной финансовый год по основным видам привлеченных средств. Счетная палата полагает, что в законе о федеральном бюджете целесообразно утверждать источники финансирования дефицита федерального бюджета как по основным видам привлеченных средств, так и по погашению основного долга, что потребует внесения соответствующих изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации. **В 2007 году законодательно не утверждаются расходы на погашение государственного внешнего долга в объеме 177,47 млрд. рублей** (без учета исполнения государственных гарантий в объеме 4,2 млрд. рублей), предусмотренные в расчетах источников финансирования дефицита федерального бюджета.

По мнению Счетной палаты, объем средств, предусмотренных на погашение основного долга по займам международных финансовых организаций, может быть **уменьшен на 4 млн. долларов США, или на 106,1 млн. рублей, в связи с тем, что ассигнования, проектируемые на погашение долговых обязательств, определены без учета уменьшения объемов заимствований по ряду кредитов МФО в I полугодии 2006 года.**

В законопроекте предусмотрено направить 11,2 млрд. рублей (422 млн. долларов США) на погашение неурегулированных долговых обязательств перед правительствами государств: Мальты, ОАЭ, Республики Словении, Македонии, Сербии и Черногории, Боснии и Герцеговины. Наличие неурегулированных обязательств **снижает достоверность определения объема государственного внешнего долга, расходов на его погашение и обслуживание в части указанных долговых обязательств.**

По оценке Счетной палаты, прогнозируемый объем поступлений в федеральный бюджет в 2007 году от продажи акций акционерных обществ, равный 41 млрд. рублей, может быть не обеспечен, поскольку объекты, включенные в программу приватизации, не являются крупными АО и имеют низкую инвестиционную привлекательность, а их общая стоимость недостаточна для обеспечения прогнозируемого объема поступлений.

Требуется дополнительное обоснование включения в Программу государственных внешних заимствований на 2007 год двух новых проектов - «Развитие системы государственной статистики - 2» (10 млн. долларов США) и «Развитие инфраструктуры рынка микрофинансирования в Российской Федерации» (50 млн. долларов США), основными направлениями использования финансовых средств которых являются «Консультационные услуги, оборудование, программное обеспечение, обучение».

В 2007 году увеличивается объем заимствований на внутреннем финансовом рынке, **внутренний долг, выраженный в ценных бумагах, к концу 2007 года составит 1244,7 млрд. рублей и увеличится на 212,6 млрд. рублей** по сравнению с показателем на начало 2007 года. При этом Программа государственных внутренних заимствований Российской Федерации в части привлечения средств на рынке государственных ценных бумаг **не исполняется в полном объеме** (2004 год - 68 %, 2005 год - 79 %).

Совокупный внешний долг Российской Федерации на 1 апреля 2006 года составил (по данным Банка России) 274,7 млрд. долларов США, или 27,6 % ВВП, в том числе внешний долг частного сектора - 120,4 млрд. долларов США, что превышает в 1,6 раза объем государственного внешнего долга, определенный Минфином России на ту же дату (75,2 млрд. долларов США).

По мнению Счетной палаты, необходимо ускорить разработку системы мониторинга внешних заимствований как органов государственного управления, так и организаций с высокой долей государственного участия в их капитале.

11.17. В 2007 году предусматривается увеличение объема средств Стабилизационного фонда с 2547,9 млрд. рублей на начало 2007 года до 4238,6 млрд. рублей на конец 2007 года, что составит 60,8 % доходов федерального бюджета в 2007 году.

В законопроекте не предусмотрены доходы от размещения средств Стабилизационного фонда, которые должны зачисляться в Стабилизационный фонд в соответствии со статьей 96.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В расчете прогнозируемого объема Стабилизационного фонда на начало и конец 2007 года, представленного к законопроекту, не запланированы прогнозные остатки средств федерального бюджета на 1 февраля 2007 года, подлежащие зачислению в Стабилизационный фонд в соответствии с пунктом 3 статьи 96.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В 2007 году продолжатся операции по конвертации средств Стабилизационного фонда в иностранные валюты в соответствии с утвержденной нормативной валютной структурой: 45 % конвертированных средств Стабилизационного фонда зачисляются на счет Федерального казначейства в долларах США, 45 % - в евро и 10 % - в английских фунтах стерлингов. Счетная палата полагает, что при формировании фактической валютной структуры средств Стабилизационного фонда должна учитываться курсовая политика с целью минимизации потерь при изменении курса валют.

Статья 2 законопроекта устанавливает, что Правительство Российской Федерации вправе направлять в 2007 году на осуществление выплат, сокращающих долговые обязательства Российской Федерации, средства Стабилизационного фонда. В законопроекте не определен объем указанных средств, что не соответствует статье 96.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

По мнению Счетной палаты, целесообразно разработать и принять концепцию по использованию и управлению средствами Стабилизационного фонда на долгосрочную перспективу, в которой необходимо определить порядок использования указанных средств не только для решения проблем текущей бюджетной политики, но и для повышения темпов и качества экономического роста в средне- и долгосрочной перспективе.

Счетная палата считает целесообразным внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусматривающие утверждение объема Стабилизационного фонда на конец очередного финансового года.

11.18. Счетная палата отмечает, что в последние годы наблюдается тенденция значительного увеличения федеральными законами о федеральном бюджете количества главных распорядителей средств федерального бюджета, по которым неиспользованные остатки средств федерального бюджета направляются в качестве дополнительного финансирования расходов на следующий финансовый год без установления конкретных объемов средств федерального бюджета, что свидетельствует о недостаточной прозрачности федерального бюджета.

В 2003 году предусматривалось направление указанных остатков средств федерального бюджета по 2 главным распорядителям, распорядителям и получателям средств федерального бюджета, в 2004 году - по 5, в 2005 году - по 3, в 2006 году - по 13 соответственно.

Статьей 78 законопроекта предусмотрено направить в качестве дополнительного финансирования неиспользованные остатки средств федерального бюджета по состоянию на 1 января 2007 года на счетах Федерального казначейства уже по 19 главным распорядителям средств федерального бюджета без установления конкретных объемов средств федерального бюджета.

Проведенный расчет показывает, что объем данных остатков только по 13 главным распорядителям средств федерального бюджета может составить к концу 2006 года более 50 млрд. рублей.

В целях обеспечения прозрачности федерального бюджета Счетная палата полагает необходимым установить объемы остатков на счетах по учету средств фе-

дерального бюджета, предусматриваемых на дополнительное финансирование расходов федерального бюджета в соответствии со статьей 78 законопроекта, в разрезе функциональной классификации расходов федерального бюджета (раздел, подраздел, целевая статья, вид расходов) и ведомственной классификации расходов федерального бюджета.

11.19. Законопроект сформирован не в полном соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и иными актами законодательства Российской Федерации.

Нормами 20 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. По расчетам Счетной палаты, по указанным статьям законопроекта дополнительные поступления в 2007 году могут составить около 25 млрд. рублей, или 0,4 % доходной части федерального бюджета, а увеличение расходов федерального бюджета - около 65 млрд. рублей, или 1,2 % расходной части федерального бюджета на 2007 год.

В законопроекте 8 статей 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.

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, целевым статьям и видам расходов 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 бюджета на 2007 год: объем и темп роста ВВП, уровень инфляции.

Всего из 132 статей законопроекта 36 статей (27 % общего количества) частично или полностью не соответствуют Бюджетному кодексу Российской Федерации. При формировании проекта федерального бюджета на 2007 год не соблюдены требования 30 статей Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Законопроект содержит статьи, нормы которых (отличные от норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, не относящиеся к сфере ведения федерального закона о федеральном бюджете) полностью или частично содержались в федеральных законах о федеральном бюджете на 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 и 2006 годы.

Счетная палата предлагает привести указанные статьи законопроекта в соответствие с Бюджетным кодексом Российской Федерации, иными актами законодательства Российской Федерации или внести соответствующие изменения и дополнения в Бюджетный кодекс Российской Федерации и другие акты законодательства Российской Федерации.

В материалах к законопроекту не содержится перечень законодательных актов, действие которых отменяется или приостанавливается в 2007 году в связи с тем, что бюджетом не предусмотрены средства на их реализацию. Законопроект приостанавливает действие ряда положений отдельных законодательных и других нормативных правовых актов Российской Федерации, не учитывая положений Постановления Конституционного Суда Российской Федерации о том, что федеральный закон о федеральном бюджете не может изменять положения других федеральных законов, не связанных с расходами Российской Федерации, а также требования Бюджетного кодекса Российской Федерации, который позволяет отменять или приостанавливать действие законодательных актов на очередной финансовый год только в связи с тем, что бюджетом не предусмотрены средства на их реализацию. При этом приостановление действия положений отдельных законодательных актов Российской Федерации осуществляется на протяжении ряда лет, начиная с 2000 года.

Необходимо ускорить разработку и принятие изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, касающихся регулирования бюджетного процесса и создающих правовую основу для новой системы организации бюджетного процесса. Считаю целесообразным учесть замечания и предложения Счетной палаты по законопроекту, касающиеся закрепления в Бюджетном кодексе Российской Федерации на долгосрочной основе нормативов распределения в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации неналоговых доходов, уточнения отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, которые на протяжении ряда лет дополнялись, изменялись или приостанавливались федеральными законами о федеральном бюджете.

11.20. Учитывая изложенное, Счетная палата полагает необходимым при рассмотрении Государственной Думой законопроекта в первом чтении учесть замечания и предложения, содержащиеся в настоящем Заключении.

**Председатель Счетной палаты
Российской Федерации**

С. В. СТЕПАШИН