

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год»^{*} (сводная часть)

1. Общие положения

1.1. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 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 2006 год» (далее - Бюджетное послание).

При подготовке Заключения использованы результаты осуществленных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Проанализирована работа Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, главных распорядителей средств федерального бюджета, иных участников бюджетного процесса по составлению проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год» (далее - законопроект), проектов федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов на 2006 год и прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2006 год, проверено наличие и оценено состояние нормативной и методической базы, регулирующей порядок их формирования и расчетов параметров основных показателей.

1.2. Законопроект внесен Правительством Российской Федерации на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 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 2006 год не содержит информации и показателей, установленных статьей 178 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

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

Программа приватизации государственных и муниципальных предприятий на 2006 год представлена без необходимых расчетов и обоснований.

^{*} Утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 9 сентября 2005 года (протокол № 31 (448)).

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

Основные выводы раздела

Макроэкономические условия формирования прогноза социально-экономического развития на 2006 год характеризуются замедлением темпов роста экономики и высоким уровнем инфляции в условиях беспрецедентно благоприятной конъюнктуры мировых рынков энергетических и сырьевых ресурсов.

По оценке Счетной палаты, темп роста ВВП в 2005 году может быть скорректирован в сторону снижения против **105,9 %**, по оценке Правительства Российской Федерации. Основные риски связаны с возможной переоценкой темпа роста физического объема экспорта нефти - 115,1 % за II полугодие 2005 года по сравнению с его I полугодием. Возможно также уточнение оценки объема импорта за 2005 год.

По оценке Счетной палаты, **верхний предел прогнозируемого на 2005 год уровня инфляции в размере 11 % может быть превышен.**

Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2006 год не направлен на реализацию **требований Послания Президента Российской Федерации об удвоении объема ВВП за 9 лет и снижении инфляции до уровня 3 процентов.**

Формирование прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2006 год осуществляется **при отсутствии общей стратегии социально-экономического развития российской экономики, обеспечивающей решение указанных задач, поставленных Президентом Российской Федерации.**

Необходимо уточнение расчетов темпа роста и номинального объема ВВП за 2006 год в связи с дополнительным рассмотрением факторов, связанных с занижением представленной оценки значения импорта товаров и излишне оптимистичной оценкой динамики инвестиций в основной капитал в 2006 году, а также возможного повышения прогнозных оценок индекса-дефлятора ВВП в 2005 и 2006 годах.

В условиях прогнозируемых параметров вероятность достижения в 2006 году прогнозируемых темпов роста ВВП в 105,8 %, по оценке Счетной палаты, недостаточно высока, при этом существуют высокие риски превышения целевого уровня инфляции 8,5 процента.

Достижение и превышение прогнозируемых темпов роста ВВП, а также достижение прогнозируемых целевых параметров инфляции **в значительной мере будут определяться эффективностью государственной экономической политики**, направленной на рост конкурентоспособности отечественного производства, развитие рыночных институтов, де бюрократизацию экономики, повышение уровня жизни населения и сохранение макроэкономической и финансовой стабильности.

Задача повышения качества и надежности прогноза основных макроэкономических параметров, сформулированная в Бюджетном послании, в необходимой степени не реализована.

2.1. Стратегическими целями социально-экономического развития страны, определенными в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации последних лет, являются обеспечение высокого уровня и качества жизни населения, повышение конкурентоспособности России и укрепление ее позиций в мировом сообществе. Президентом Российской Федерации поставлена задача обеспечить переход к экономической политике, основанной на стратегии развития и ускорения экономического роста, преодолении бедности и росте благосостояния людей.

В 2006 году Правительством Российской Федерации должен осуществляться **переход к модели среднесрочного бюджетного планирования**, позволяющей ставить перспективные цели и задачи. **В этих условиях принципиально изменяется роль прогноза социально-экономического развития на среднесрочную перспективу.** Он должен не только определять исходные условия для формирования проекта федерального бюджета на очередной финансовый год, но также отражать уровень реализации поставленных целей и задач в среднесрочной перспективе, что является критерием эффективности осуществляемой экономической и социальной политики государства и качества государственной системы прогнозирования.

2.2. Макроэкономические условия разработки прогноза социально-экономического развития на 2006 год характеризуются замедлением темпов роста экономики и высоким уровнем инфляции в условиях беспрецедентно благоприятной конъюнктуры мировых рынков энергетических и сырьевых ресурсов.

Цена на нефть марки «Юралс» в среднем за январь-июль 2005 года составила **46,8 долл. США за баррель (в июле 2005 года - 54,8 долл. США за баррель)**, что значительно превышает уровень, прогнозируемый при формировании федерального бюджета на 2005 год (**28,0 долл. США за баррель**), а также фактическую оценку прошлого года (**34,4 долл. США за баррель**). За январь-июнь текущего года существенно выросли цены на цветные металлы: на алюминий - на **10,8 %**, на медь - на **20,8 %**, на никель - на **17,1 %**. Рост внешнеторгового оборота и значительный профицит платежного баланса обусловили увеличение на 25,9 млрд. долл. США золотовалютных резервов Банка России, которые на 2 сентября 2005 года достигли **150,4 млрд. долл. США**.

В этих условиях темп роста ВВП за январь-июнь 2005 года составил **105,7 %** (в I полугодии 2004 года - 107,6 %). В целом, исходя из результатов I полугодия, темп роста ВВП в 2005 году оценивается на уровне **105,9 %** (в 2004 году - 107,2 %), индекс-дефлятор ВВП - **118,2 %** (118 %) и темп роста инфляции - **110-111 % (111,7 процента)**.

По сравнению с исходными макроэкономическими показателями, принятыми при разработке Федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год», номинальный объем ВВП в 2005 году оценивается на уровне **21000 млрд. рублей**, что на 2280 млрд. рублей, или на 12,2 %, выше установленного Законом объема (18720 млрд. рублей), темп роста ВВП в 2005 году - на уровне **105,9 %**, что на **0,4 процентного пункта** ниже темпа роста, прогнозируемого при утверждении федерального бюджета на 2005 год (**106,3 %**), оценка индекса-дефлятора ВВП (**118,2 %**) выше прогнозируемого показателя на **9 процентных пунктов**, оценка темпа роста инфляции по верхней границе на **2,5 процентного пункта** превышает соответствующую границу уровня годового целевого показателя, зафиксированного в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2005 год» (**8,5 процента**).

Анализ факторов, определяющих качество экономического роста и динамику инфляции в 2005 году, показывает, что, несмотря на чрезвычайно высокий уровень мировых цен на энергоресурсы, сложившаяся модель развития российской экономики исчерпала имеющиеся возможности, как по обеспечению экономического подъема, так и по сдерживанию инфляции.

2.3. Анализ динамики элементов использования ВВП за 2005 год показывает, что она существенно отличается от тенденций предыдущих лет и отражает принципиальную смену факторов экономического роста. В отличие от 2004 года, когда определяющим фактором роста ВВП являлся опережающий темп роста экспорта товаров и услуг (**112,3 %**) по сравнению с темпом роста внутреннего спроса (**109,9 %**) и темпом роста ВВП (**107,2 %**), в 2005 году в условиях улучшения внешнеэкономиче-

ской конъюнктуры темп роста внешнего спроса замедляется до **106,4 %**, что ниже темпа роста внутреннего спроса (**108,6 %**) и несколько выше темпа роста ВВП (**105,9 процента**).

2.4. Важной причиной складывающейся ситуации является значительное снижение темпа роста физического объема экспорта нефти, который в I полугодии 2005 года увеличился к соответствующему периоду 2004 года лишь на 0,7 % и по представленной оценке в целом за год составит 104,3 % верхней границы ожидаемой оценки за 2005 год, тогда как за предыдущие 5 лет его рост колебался от 11,7 до 18,6 процента.

Исходя из представленной оценки ожидаемых итогов за 2005 год и фактических данных за I полугодие 2005 года представляется **недостаточно обоснованной** предусматриваемая оценка темпа роста физического объема экспорта нефти во II полугодии 2005 года - **115,1 % к I полугодю 2005 года**.

2.5. Ведущим фактором экономического роста в 2005 году остается расширение внутреннего спроса. Вместе с тем, по представленной оценке, темп роста внутреннего спроса снижается с 109,9 % в 2004 году до 108,6 % в 2005 году.

Исходя из прогнозируемой динамики роста объемов продовольственных и непродовольственных товаров представляется недостаточно обоснованной оценка снижения темпов роста оборота розничной торговли в 2005 году. По расчетам Счетной палаты, исходя из прогнозной динамики объемов продаж продовольственных (110,2 %) и непродовольственных товаров (113,7 %) оценка темпов роста оборота розничной торговли в 2005 году может быть уточнена в сторону повышения с 111,2 % до 112,1 процента.

2.6. Существенным фактором, замедляющим динамику экономического развития в 2005 году, остается расширение импорта. Согласно представленным оценкам в 2005 году сохраняется опережающий темп роста импорта товаров и услуг - **116,7 %** по сравнению с темпом роста внутреннего спроса (108,6 %) и темпом роста ВВП (105,9 процента).

Учитывая прогнозируемое в 2005 году укрепление реального эффективного курса рубля на 9-10 % (4,7 % - в 2004 году) и сохраняющуюся низкую технологическую конкурентоспособность российской экономики, представляется **недостаточно обоснованным** прогнозируемое в целом по 2005 году резкое снижение доли импорта в структуре источников покрытия прироста внутреннего спроса с **63,4 % в 2004 году до 50 % в 2005 году**.

По расчетам Счетной палаты, **возможна корректировка оценки объема импорта товаров за 2005 год в сторону повышения в связи с возможным уточнением оценки объема розничного товарооборота в 2005 году**.

2.7. С учетом изложенного, по расчетам Счетной палаты, оценка темпов роста ВВП в 2005 году может быть скорректирована в сторону снижения против 105,9 %, по оценке, представленной в прогнозе социально-экономического развития на 2006 год.

2.8. Анализ представленных материалов показывает, что годовая прогнозная оценка уровня потребительских цен в 2005 году повышена с 7,5-8,5 % до 10-11 %. Вместе с тем, по данным Росстата, индекс потребительских цен за январь-август 2005 года составляет уже 108,3 % (107,6 % - за соответствующий период 2004 года) и практически достигает уровня годового целевого показателя, зафиксированного в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2005 год».

Для выхода инфляции на уточненный верхний уровень ее прирост за сентябрь-декабрь должен составить 2,5 % (или 0,6 % в среднем за месяц), что существенно ниже ее прироста за аналогичные периоды 2003 и 2004 годов - 3,4 % (0,8 %) и 3,8 % (0,9 %), соответственно.

Это свидетельствует о том, что в условиях сложившейся структуры российской экономики **меры по снижению уровня инфляции главным образом путем сдерживания денежного спроса не позволяют обеспечить устанавливаемые целевые параметры индекса потребительских цен.**

Так, за январь-август 2005 года уровень базовой инфляции снизился до 5,5 % (5,8 % - за соответствующий период 2004 года) и инфляционное давление в экономике было вызвано прежде всего немонетарными составляющими. Согласно представленным прогнозным оценкам в целом за 2005 год прирост **тарифов на услуги жилищно-коммунального хозяйства** не должен превысить 31 %. Вместе с тем за январь-август 2005 года **прирост тарифов на услуги ЖКХ** уже составил 30,8 % (21,4 % - за январь-август 2004 года), что обусловлено как ростом на 20,8 % федерального стандарта предельного уровня стоимости услуг ЖКХ на 1 кв. метр общей площади, так и повышением уровня платности услуг ЖКХ при переходе к их 100 % оплате за счет населения.

Рост потребительских цен на отдельные группы продовольствия в январе-августе 2005 года составил: на мясо и птицу - на 16,4 % (за январь-август 2004 года - на 9,9 %), на плодоовощную продукцию - на 20,2 % (на 8,3 %). При этом стоимость минимального набора продуктов питания в среднем по России увеличилась за 8 месяцев 2005 года на 10,3 % и опережает текущий уровень инфляции.

По мнению Счетной палаты, **сохраняются высокие инфляционные риски во II полугодии 2005 года.** На общий уровень инфляции в 2005 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. Кроме того, за январь-июль 2005 года существенно выросли цены на дизельное топливо на 50,9 %, мазут топочный - на 23,4 %, что может повлиять на дальнейший рост тарифов на услуги ЖКХ.

Повышающее влияние на уровень инфляции к концу года могут оказать принятые решения о повышении с 1 августа 2005 года размера базовой и страховой части трудовой пенсии в 1,06 раза и дополнительном повышении размера страховой части пенсии в 1,048 раза, а также увеличение с 1 сентября с. г. тарифных ставок (окладов) Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы в 1,11 раза.

Существенный инфляционный потенциал в 2005 году несет в себе **возможный дополнительный рост расходов федерального бюджета** до конца года, влияние которого на общий рост инфляции во многом будет зависеть от структуры указанных расходов.

По оценке Счетной палаты, в 2005 году существуют значительные инфляционные риски, в зависимости от степени реализации которых инфляция по итогам 2005 года может превысить верхний уровень представленной годовой оценки - **11 процентов.**

За I полугодие 2005 года индекс-дефлятор ВВП составил 120,2 %, что на 2 процентных пункта выше индекса-дефлятора ВВП в целом за 2005 год, представленного в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2006 год (118,2 %). При этом за I полугодие 2005 года средняя цена на нефть марки «Юралс» составила 45,4 долл. США за баррель. Для достижения прогнозируемой цены на нефть марки «Юралс» на 2005 год (48 долл. США за баррель) цена на нефть во II полугодии 2005 года должна составить 50,6 долл. США за баррель. **Учитывая данные факторы, прогнозная оценка индекса-дефлятора на 2005 год (118,2 %) может быть повышена.**

2.9. Прогноз основных макроэкономических показателей, взятых за основу при формировании проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год», рассчитан исходя из того, что внешние условия будут определяться снижением мировых цен на нефть марки «Юралс» до **40 долл. США за баррель** (48 долл. США за баррель, по оценке за 2005 год), повышением темпов прироста мировой экономики до **4,4 %** (4,3 %), а также существенным снижением годовых выплат по внешнему долгу до **13,9 млрд. долл. США** (34,5 млрд. долл. США). При этом внутренние условия будут характеризоваться уровнем инфляции **7-8,5 %** (10-11 %, по оценке в 2005 году), среднегодовым курсом доллара США к рублю - **28,6 рубля за доллар США** (28,3 рублей за доллар США), индексом реального эффективного обменного курса рубля - **104,2 %** (109-110 процентов).

В этих условиях прогнозируемый объем ВВП в 2006 году составит **24380 млрд. рублей** при темпе роста **105,8 %** и индексе-дефляторе **109,7 процента**.

2.10. При формировании прогноза социально-экономического развития на 2006 год учитывалось, что основным внутренним фактором, формирующим динамику развития страны в сложившихся условиях, должна выступать активная экономическая политика Правительства Российской Федерации, направленная на улучшение инвестиционного климата, увеличение уровня инвестиционных расходов федерального бюджета, усиление инновационной компоненты экономического роста, повышение уровня жизни населения и реформирование социальной сферы.

Вместе с тем в прогнозе социально-экономического развития на 2006 год не в полной мере учтена возможность влияния на ускорение динамики экономического роста мер по повышению качества государственного управления экономикой.

Анализ основных параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2006 год показывает, что Правительством Российской Федерации прогнозируется снижение темпов экономического роста с 107,2 % в 2004 году до 105,8 % в 2006 году, 105,9 % в 2007 году и 106 % в 2008 году.

В целом за 2005-2008 годы темп роста ВВП составит 125,8 %, что не позволяет решить задачу удвоения ВВП, поставленную Президентом Российской Федерации.

Исходя из прогнозируемых темпов экономического развития на 2006-2008 годы, для того чтобы поставленная задача была достигнута к 2012 году, ежегодный темп роста ВВП начиная с 2009 года должен составлять **108,5 %**, а к 2010 году - **112,1 процента**.

Анализ прогнозируемой динамики основных макроэкономических показателей в среднесрочной перспективе показывает, что прогнозы темпа роста продукции промышленности за 2005-2008 годы составляет лишь **120,2 %**, темпа роста продукции сельского хозяйства - **105,6 %**, темпа роста объема платных услуг населению - **125,5 %**, при этом физический рост импорта товаров и услуг за этот период составит **166,6 процента**.

Уровень инфляции за 2005-2008 годы исходя из среднегодового их значения составит 40,2 %. При этом прогнозируется постепенное снижение целевого параметра инфляции с 7-8,5 % в 2006 году до 4-5,5 % в 2008 году, что не решает задачу снижения уровня инфляции до целевого уровня в 3 %, поставленную Президентом Российской Федерации.

Формирование прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2006 год осуществляется при отсутствии общей стратегии социально-экономического развития российской экономики, обеспечивающей решение указанных задач, поставленных Президентом Российской Федерации.

До настоящего времени не принята программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2005-2008 годы), обеспечивающая диверсификацию производства и повышение конкурентоспособности экономики. Только в стадии разработки находятся большинство отраслевых стратегий развития.

Следует учитывать, что отсутствие государственной стратегии социально-экономического развития на перспективу не позволит в условиях вступления в ближайшие годы России в ВТО в необходимой мере повлиять на предстоящее определение места российской экономики в системе международного разделения труда и обеспечить повышение ее конкурентоспособности.

2.11. В 2006 году темп прироста внутреннего спроса предусматривается на уровне 2005 года - 8,6 %. Темп роста реальных располагаемых доходов населения в 2006 году составит 108,9 %, что значительно ниже их динамики в 2004 году (109,4 процента).

По расчетам Счетной палаты, **требуют уточнения объем и динамика оборота розничной торговли на 2006 год в сторону повышения**, так как темп его роста не согласуется с прогнозируемыми темпами роста объемов продаж продовольственных и непродовольственных товаров. При прогнозируемом росте розничного товарооборота на **9 %** увеличение объема продаж продовольственных товаров предусматривается на **10 %**, а непродовольственных товаров - на **11,4 процента**.

Для достижения сбалансированной оценки уточнение прогнозируемого объема розничного товарооборота, в свою очередь, может потребовать **повышения прогнозной оценки объема импорта товаров в 2006 году**.

2.12. В 2006 году прогнозируется дальнейшее замедление темпа роста импорта до **113,4 %** (116,7 %, по оценке, в 2005 году). Вместе с тем в представленных материалах в целом за период 2005-2008 годов темпы роста физического объема импорта составят 166,6 %, внутреннего спроса - 137,3 % и внутреннего производства - 128,5 процента.

В этой связи, а также с учетом повышения оценки импорта товаров в 2006 году, представляется недостаточно обоснованной предусматриваемая в прогнозе тенденция резкого снижения доли импорта в структуре источников покрытия прироста внутреннего спроса с 63,4 % в 2004 году до 38,9 % в 2006 году и до 32,8 % в 2008 году.

В целом в среднесрочной перспективе динамика импорта будет определяться уровнем конкурентоспособности отечественного производства в условиях возможной экспансии импортных товаров вследствие открытия внутренних рынков при вступлении России в ВТО.

2.13. Анализ материалов, полученных в результате проверки, проведенной Счетной палатой в Минэкономразвития России, показывает, что ведущим фактором, определяющим динамику ВВП в 2006 году, становится ускорение прироста валовых накоплений с 9 % в 2005 году до 12,2 % в 2006 году. Прогнозируемый темп роста инвестиций в основной капитал увеличивается в 2006 году до 111,1 % (109,8 % - в 2005 году).

В 2006 году принципиально меняется экономическая политика в отношении роли государственных инвестиций в усилении инвестиционной направленности экономического развития. В 2006 году предусматривается существенное увеличение расходов федерального бюджета на государственные капитальные вложения (**на 26,4 %** в реальном выражении).

В расчет прогнозной оценки объема инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования в 2006 году включены расходы федерального бюджета из вновь создаваемого Инвестиционного фонда в размере **69,7 млрд. рублей**. Учитывая, что в настоящее время механизм его использования не утвержден, не внесены необхо-

димые изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, не проведен отбор инвестиционных проектов, средства Инвестиционного фонда в 2006 году могут быть не использованы в полном объеме.

С учетом изложенного оценка темпа роста инвестиций в основной капитал в 2006 году может быть скорректирована в сторону понижения против прогнозируемого значения 111,1 процента.

По мнению Счетной палаты, основной проблемой усиления влияния государственных инвестиций на ускорение экономического развития является **повышение не только уровня инвестиционных расходов бюджета, но и эффективности их использования в целях повышения конкурентоспособности российской экономики и уровня ее технологического развития.**

В настоящее время переход развитых стран мира к **новой модели экономического развития, построенной на базе создания национальных инновационных систем** и закрепления специализации отдельных стран на мировых рынках высокотехнологичной продукции, обуславливает нарастание качественного разрыва между экономическим потенциалом ведущих стран и России, находящейся в стадии «догоняющего развития».

В этих условиях одним из факторов ускорения экономического развития российской экономики и роста ее конкурентоспособности становится выбор приоритетов и направлений использования государственных инвестиций. При этом государственные инвестиции должны быть использованы главным образом **на создание новой модели развития российской экономики, обеспечивающей модернизацию и диверсификацию отраслей экономики на инновационной основе.**

2.14. Президентом Российской Федерации в Бюджетном послании обращено внимание на недопустимость в дальнейшем фактического превышения прогнозируемых темпов роста инфляции, учтенных при формировании федерального бюджета. Прирост потребительских цен в 2006 году прогнозируется на уровне 7-8,5 % с последующим постепенным их снижением в 2007 году до 6-7,5 % и в 2008 году - до 4-5,5 процента.

Анализ, проведенный в Счетной палате на основе многофакторных моделей, показывает, что высока вероятность превышения прогнозного уровня инфляции (8,5 %) в 2006 году.

При этом необходимо учесть, что Правительством Российской Федерации на 2006 год и среднесрочную перспективу ставится задача по ликвидации перекрестного субсидирования, что может привести к более значительному росту потребительских цен, чем это предусмотрено прогнозом, так как цены (тарифы) на продукцию (услуги) естественных монополий для населения будут расти более высокими темпами, чем для предприятий. В частности, для городского населения прогнозируется рост розничных тарифов на электроэнергию ежегодно в среднем по России в 2006 году на 15-25 % (при росте среднеотпускного тарифа для всех категорий потребителей на 7,5 %), а оптовых цен на газ, отпускаемый для населения, - на 11,9 % (на 11 процентов).

Все более важным условием удержания роста инфляции в рамках целевого параметра становится усиление роли Банка России.

Учитывая, что прогноз инфляции на 2006 год определен на уровне значительно ниже ожидаемой инфляции по итогам 2005 года, данная задача требует, наряду с продолжением проведения денежно-кредитной политики по сдерживанию роста инфляции, принятия дополнительных мер по сдерживанию инфляции.

По мнению Счетной палаты, **устойчивое снижение уровня инфляции в среднесрочной перспективе не может быть обеспечено без решения задач по ограниче-**

нию высокой степени монополизма на локальных рынках и в сфере услуг ЖКХ, обеспечению прозрачности и контроля за ценами (тарифами) на товары и услуги естественных монополий, расширению предложения товаров и услуг и формированию рыночной структуры производственных затрат.

Индекс-дефлятор ВВП в 2006 году в значительной мере будет зависеть от динамики цен на товары традиционного российского экспорта и стоимостных объемов экспорта и импорта, а также роста цен на продукцию сельского хозяйства, и его величина может отклоняться от прогнозной оценки (109,7 %) в сторону превышения.

2.15. В целом, по оценке Счетной палаты, необходимо уточнение расчета прогнозируемых темпов роста и номинального объема ВВП за 2006 год в связи с дополнительным рассмотрением факторов, связанных с занижением представленной прогнозной оценки значения импорта товаров и завышением оценки роста инвестиций в основной капитал в 2006 году, а также возможным повышением прогнозной оценки индекса-дефлятора ВВП в 2006 году. **В условиях прогнозируемых параметров, по оценке Счетной палаты, вероятность достижения в 2006 году прогнозируемого темпа роста ВВП в размере 105,8 % недостаточно высока.**

Достижение и превышение прогнозируемого темпа роста ВВП в 2006 году, а также достижение целевого параметра инфляции в значительной мере будут определяться эффективностью государственной экономической политики, направленной на рост конкурентоспособности отечественного производства, развитие рыночных институтов и де бюрократизацию экономики, повышение уровня жизни населения и сохранение макроэкономической и финансовой стабильности.

2.16. Анализ прогнозных значений исходных макроэкономических показателей для формирования проектов федерального бюджета за 2004-2005 годы показывает, что они существенно отклоняются от их фактических значений. Так, прогноз объема ВВП был превышен по итогам 2004 года на 9,5 % и по оценке за 2005 год - на 12,2 %. Прогнозируемые темпы роста ВВП в 2004 году на 2 процентных пункта ниже достигнутого фактического показателя, по оценке 2005 года - на 0,4 процентного пункта выше ожидаемого. Занижение прогнозируемого верхнего уровня инфляции по отношению к фактическим данным по индексу потребительских цен в 2004 году составило 1,7 процентного пункта, по оценке 2005 года - 2,5 процентного пункта.

В целом за 2004 год отклонение прогнозных значений от их фактического уровня более чем на 10 % имело место по 14 основным макроэкономическим показателям, в 2005 году указанное отклонение ожидается по 19 показателям.

В Бюджетном послании поставлена задача повышения качества и надежности прогноза параметров основных макроэкономических показателей. Это требует существенного улучшения качества всей системы прогнозирования социально-экономического развития, в том числе в условиях перехода от Общероссийского классификатора отраслей народного хозяйства к Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности.

Необходима разработка новых программно-целевых подходов прогнозирования, учитывающих проектируемые результаты реализации экономической политики государства по достижению стратегических целей и задач, поставленных в посланиях Президента Российской Федерации.

На этой основе необходимо принципиальное изменение действующей законодательной базы прогнозирования, а также уточнение нормативно-методической базы по подготовке прогнозов социально-экономического развития на федеральном и на региональном уровне.

3. Общая характеристика проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год»

3.1. Структурные особенности и основные характеристики проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год»

Основные выводы подраздела

Проект федерального бюджета на 2006 год **сформирован на основе разработанного и одобренного Правительством Российской Федерации перспективного финансового плана Российской Федерации на 2006-2008 годы.**

Не завершена работа по подготовке Сводного доклада Правительства Российской Федерации о результатах и основных направлениях деятельности на 2006-2008 годы, что не позволило **обеспечить необходимый уровень качества среднесрочного бюджетного планирования.**

Проект федерального бюджета на 2006 год сформирован по расходам в сумме **4270,1 млрд. рублей**, по доходам - в сумме **5046,1 млрд. рублей** с профицитом в размере **776,0 млрд. рублей.**

Доходы проекта федерального бюджета на 2006 год по сравнению с законодательно утвержденным объемом на 2005 год предусмотрено увеличить на 1448,5 млрд. рублей, или на 40,3 %, по сравнению с ожидаемым исполнением - на 75,4 млрд. рублей. Их **доля в ВВП составит 20,7 %**, что ниже уровня ожидаемого в 2005 году (23,7 % ВВП), но выше законодательно установленного на этот год (19,2 % ВВП).

Доходы проекта федерального бюджета в 2006 году в значительной мере будут сформированы за счет налоговых доходов, доля которых составит 62,8 процента.

Расходы проекта федерального бюджета на 2006 год по сравнению с их ожидаемым исполнением в 2005 году предполагается увеличить на 773,1 млрд. рублей, или на 22,1 % в номинальном выражении и на 11,3 % в реальном выражении.

Характерной особенностью является рост **непроцентных расходов федерального бюджета по сравнению с ожидаемым уровнем на 24,4 %** в номинальном выражении и на **13,4 %** - в реальном выражении, что **значительно опережает прогнозируемые темпы экономического роста.**

Наибольшую долю в непроцентных расходах федерального бюджета без учета ЕСН в 2006 году будут занимать расходы на социальную сферу - 32,3 % (32,3 % - в 2005 году). Доля непроцентных расходов федерального бюджета на **обеспечение внутренней и внешней безопасности государства в 2006 году составит 32,1 % (34,4 %), межбюджетные трансферты - 29,9 % (31,3 %), государственную поддержку отдельных секторов и отраслей экономики - 8,99 % (8,79 процента).**

Важной особенностью законопроекта является **существенное увеличение расходов федерального бюджета на государственные капитальные вложения (318,3 млрд. рублей), на финансирование федеральных целевых программ (365,3 млрд. рублей), а также образование в составе федерального бюджета Инвестиционного фонда в объеме 69,7 млрд. рублей.** Однако доля расходов ФЦП и ФАИП, прямо или косвенно связанных со сферой инноваций, незначительна.

Значительное увеличение расходов федерального бюджета в 2006 году **требует существенного повышения эффективности и прозрачности использования бюджетных средств, их концентрации на направлениях, не оказывающих существенного влияния на ускорение инфляционных процессов.**

В законопроекте предусматривается формирование **Стабилизационного фонда Российской Федерации** (далее - Стабилизационный фонд) в объеме до **2242,3 млрд. рублей** на конец 2006 года, что составит **44,4 %** от доходов федерального бюджета в

2006 году. До настоящего времени управление средствами Стабилизационного фонда, предусмотренное статьей 96.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации - путем их размещения в долговые обязательства иностранных государств, не осуществляется, **что влечет высокий риск инфляционного обесценения в случае резкого роста инфляции и кризисного снижения цен на нефть.**

3.1.1. Поставленная в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации задача по переходу к стратегии развития в целях обеспечения качественного подъема экономики и роста благосостояния населения требует принципиально новых подходов к мобилизации ресурсов государства и выбору приоритетов использования бюджетных средств, усиления роли и качества среднесрочного бюджетного планирования и значительного повышения эффективности бюджетных расходов.

Формирование проекта федерального бюджета на 2006 год осуществлялось с учетом необходимости перехода к модели **среднесрочного бюджетного планирования, позволяющей ставить перспективные цели и задачи, предусматривая для их реализации соответствующие финансовые ресурсы.** Законопроект сформирован на основе разработанного и одобренного Правительством Российской Федерации перспективного финансового плана Российской Федерации на 2006-2008 годы.

Особенностью формирования проекта федерального бюджета на 2006 год является необходимость реализации активной государственной политики развития **на основе расширения государственного спроса в качестве основного катализатора экономического роста и сохранения общей макроэкономической сбалансированности.**

При формировании проекта федерального бюджета на 2006 год предусмотрены меры по снижению налогового бремени в целях активизации инвестиционного климата, увеличению уровня государственных инвестиций, усилению социальной направленности расходов бюджета и проведению активной политики роста доходов населения, а также снижению долговой нагрузки на экономику, что направлено на решение задач, поставленных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

Вместе с тем не завершена работа по подготовке Сводного доклада Правительства Российской Федерации о результатах и основных направлениях деятельности на 2006-2008 годы, **что не позволило обеспечить при формировании проекта федерального бюджета на 2006 год необходимое качество среднесрочного бюджетного планирования и реализацию принципов бюджетного планирования, ориентированного на результат.**

3.1.2. Проект федерального бюджета на 2006 год сформирован исходя из прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2006 год, в соответствии с которым объем ВВП должен составить **24380 млрд. рублей**, темп роста ВВП - 105,8 %, индекс-дефлятор ВВП - 109,7 %, целевой уровень инфляции - **7-8,5 %** при среднегодовом курсе доллара США к рублю в размере **28,6 рубля за доллар США** и мировой цене на нефть марки «Юралс» - **40 долл. США за баррель.**

3.1.3. Доходы проекта федерального бюджета на 2006 год предусмотрены в сумме **5046,1 млрд. рублей**, расходы проекта федерального бюджета - **4270,1 млрд. рублей**, профицит проекта федерального бюджета - **776 млрд. рублей.**

3.1.4. Важной особенностью формирования проекта федерального бюджета на 2006 год и перспективного финансового плана Российской Федерации на 2006-2008 годы является продолжение сокращения объема финансовых ресурсов, перераспределяемых через бюджетную систему Российской Федерации.

В соответствии с перспективным финансовым планом Российской Федерации на 2006-2008 годы в целом доходы бюджетной системы Российской Федерации в 2006 году составят **8676,7 млрд. рублей** и их доля в ВВП снизится с **39 %** по ожидаемому исполнению в 2005 году до **35,6 %** в 2006 году. В 2008 году доходы бюджетной системы Российской Федерации предусматривается снизить до **32,8 % ВВП**.

3.1.4.1. В законопроекте предусматривается рост доходов федерального бюджета в 2006 году на 1448,5 млрд. рублей, или на 40,3 % в номинальном выражении по сравнению с законодательно установленным уровнем 2005 года. По сравнению с ожидаемым уровнем 2005 года доходы федерального бюджета в 2006 году возрастут только на 75,4 млрд. рублей, или на 1,5 % в номинальном выражении. Их доля в общих доходах бюджетной системы Российской Федерации в 2006 году составит **58,2 процента**.

Доля доходов проекта федерального бюджета в ВВП в 2006 году сокращается до 20,7 % по сравнению с ожидаемым в 2005 году уровнем (23,7 % ВВП), но будет выше по сравнению с законодательно установленным на 2005 год уровнем (19,2 % ВВП).

В целом уровень проектируемых доходов федерального бюджета в 2006 году обусловливается снижением налоговой нагрузки при реализации инвестиционного пакета налоговых новаций, прогнозируемым замедлением темпов роста добычи и экспорта нефти, а также прогнозируемым падением мировых цен на нефть.

3.1.4.2. Доходы проекта федерального бюджета в 2006 году в значительной мере будут сформированы за счет налоговых доходов, доля которых составит **62,8 %**, что выше ожидаемого исполнения 2005 года (61,5 %) и ниже показателей, утвержденных на 2005 год (67,2 %). Доля **неналоговых доходов** предусматривается в размере **37,2 %** всех доходов федерального бюджета в 2006 году против 36,9 % объема ожидаемых поступлений в 2005 году и 30,6 % по сравнению с законодательно установленными на 2005 год значениями. Доля **безвозмездных поступлений** в федеральный бюджет от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2006 году не планируется, при этом в структуре ожидаемого исполнения в 2005 году она составит 1,6 % и в структуре доходов, утвержденных на 2005 год, - 2,3 процента.

Налоговые доходы проекта федерального бюджета на 2006 год предусматриваются в объеме **3167,8 млрд. рублей**, что по сравнению с оценкой их ожидаемого поступления в 2005 году составит 103,7 % и 131,1 % - по сравнению с законодательно утвержденными показателями. При этом доля налоговых доходов в ВВП снижается с 14,5 %, по ожидаемому исполнению 2005 года, до 13 % ВВП в 2006 году и увеличивается по сравнению с показателем, утвержденным на 2005 год (12,9 % ВВП).

При формировании **налоговых доходов** проекта федерального бюджета на 2006 год учтены **принятые изменения налогового законодательства**.

Анализ **изменения структуры налоговых доходов** в 2006 году показывает, что в результате планируемого снижения цены на нефть марки «Юралс» в 2006 году по сравнению с 2005 годом доля **налога на добычу полезных ископаемых** в 2006 году снижается до 23,1 % по сравнению с 26,6 %, по оценке их ожидаемого поступления в 2005 году. При этом по сравнению с законодательно утвержденным в 2005 году показателем (19,2 %) планируется увеличение доли указанного налога на 3,9 процентного пункта. В законопроекте предусматривается увеличение доли **налога на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации**, с 35,1 %, по ожидаемому исполнению в 2005 году, до 35,5 % в 2006 году. При этом по сравнению с законодательно утвержденными показателями (36,2 %) доля указанного налога в 2006 году будет ниже на 0,7 процентного пункта. Доля **налога на добавленную стоимость на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации**, увеличивается в 2006 году до 16,1 % по сравнению с ожидаемым поступлением на-

лога в 2005 году (14 %) и снижается по сравнению с законодательно установленным показателем в текущем году (16,9 %). Доля **поступлений ЕСН** в 2006 году планируется в размере 9,5 % и возрастает по сравнению с ожидаемым поступлением в 2005 году (8,7 %) на 0,8 процентного пункта, однако по сравнению с показателями, утвержденными на 2005 год (11 %), планируется снижение доли налога на 1,5 процентного пункта.

3.1.4.3. Неналоговые доходы проекта федерального бюджета на 2006 год предусмотрены в объеме **1878,3 млрд. рублей**, что на 2,4 % выше оценки их ожидаемого поступления в 2005 году (без учета безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы) и на 70,8 % выше законодательно утвержденного на текущий год уровня.

Доля **неналоговых доходов в ВВП** в 2006 году уменьшится до 7,7 % по сравнению с оценкой их ожидаемого поступления в 2005 году (8,7 %) и возрастет по сравнению с законодательно установленными показателями (5,9 процента).

Доля **таможенных пошлин и сборов** в доходах проекта федерального бюджета на 2006 год сократится до 32,2 % против 32,4 % по ожидаемому исполнению 2005 года и увеличится по сравнению с законодательно утвержденными значениями (24,1 процента).

Доля **ввозных таможенных пошлин** в составе неналоговых доходов проекта федерального бюджета на 2006 год увеличится до 16,5 % против 14,5 % по ожидаемому исполнению 2005 года и сократится по сравнению с законодательно утвержденными значениями (22,7 %). Доля **вывозных таможенных пошлин** в составе неналоговых доходов проекта федерального бюджета в 2006 году уменьшится до 69,1 % против 72,2 % по ожидаемому исполнению в 2005 году и увеличится по сравнению с законодательно установленными показателями (56,2 процента).

3.1.4.4. В 2006 году **поступления ЕСН в федеральный бюджет** предусматриваются в размере **302,1 млрд. рублей**, или 1,2 % ВВП, что ниже ожидаемого поступления в 2005 году (1,3 %) и показателя, установленного на текущий год (1,4 %). Доля поступлений ЕСН в общей сумме доходов федерального бюджета в 2006 году увеличивается до 6 % по сравнению с 5,4 % по ожидаемому исполнению в 2005 году и снижается по сравнению с законодательно установленными на текущий год показателями (7,4 процента).

3.1.5. Принципиальной особенностью формирования проекта федерального бюджета на 2006 год и перспективного финансового плана Российской Федерации на 2006-2008 годы в части расходов является **существенное увеличение расходов бюджетной системы Российской Федерации в 2006 году.**

В соответствии с перспективным финансовым планом Российской Федерации все расходы бюджетной системы Российской Федерации составят **7855,9 млрд. рублей**, или **32,2 % ВВП** (31,6 % ВВП по ожидаемому исполнению 2005 года).

В 2006 году расходы бюджетной системы Российской Федерации вырастут по сравнению с 2005 годом на **18,2 %** в номинальном выражении и на **7,8 %** - в реальном выражении. В 2007-2008 годах расходы бюджетной системы Российской Федерации прогнозируются на уровне 31 % ВВП.

3.1.5.1. Расходы федерального бюджета на 2006 год предусматриваются в сумме **4270,1 млрд. рублей**. Рост расходов проекта федерального бюджета в 2006 году по сравнению с законодательно утвержденным уровнем (в соответствии с Федеральным законом от 23 декабря 2004 года № 173-ФЗ) в номинальном выражении составит **140,1 %**, в реальном выражении - **127,7 %**. По сравнению с расходами, утвержденными в соответствии с Федеральным законом от 23 декабря 2004 года № 173-ФЗ (с изменениями), расходы федерального бюджета увеличатся в 2006 году на **873,8 млрд. рублей** (на **25,7 %** в номинальном выражении и на **14,6 %** в реальном выражении). По сравнению с ожидаемым исполнением расходов в 2005 году, расходы федерального бюджета в 2006 году увеличатся на **773,1 млрд. рублей**, или на **22,1 %** в номинальном выражении

и на 11,3 % в реальном. В 2006 году доля расходов федерального бюджета в общих расходах бюджетной системы Российской Федерации составит **54,4 процента**.

При этом доля расходов федерального бюджета в ВВП в 2006 году сокращается до 17,5 % по сравнению с законодательно утвержденным в 2005 году уровнем (18,1 % ВВП), но несколько превысит их ожидаемый в 2005 году уровень (16,7 % ВВП).

При формировании проекта федерального бюджета на 2006 год учтены внесенные в Государственную Думу одновременно с законопроектом **изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части повышения базовой цены отсечения на нефть марки «Юралс» с 20 до 27 долл. США за баррель**, позволяющие снизить отчисления в Стабилизационный фонд Российской Федерации и, соответственно, увеличить расходы федерального бюджета на **324,1 млрд. рублей**.

3.1.5.2. В структуре расходов федерального бюджета на 2006 год проектируется уменьшение доли процентных расходов до **4,7 %** по сравнению с уровнем, утвержденным в федеральном бюджете на 2005 год (7,2 %), и увеличение доли непроцентных расходов до **95,3 %** (92,8 %), в том числе непроцентных расходов без учета ЕСН - до **88,2 %** (85 % - в 2005 году).

3.1.5.3. В законопроекте предусматривается сокращение процентных расходов федерального бюджета на 2006 год, которые проектируются в объеме **202,5 млрд. рублей**, что ниже по сравнению с законодательно утвержденным уровнем 2005 года на **41,7 млрд. рублей**, или на **17,1 %** в номинальном выражении и на **24,4 %** в реальном выражении. По сравнению с ожидаемой оценкой текущего года процентные расходы на 2006 год сократятся в номинальном выражении на 11,3 процентного пункта, в реальном выражении - на 19,2 процентного пункта.

3.1.5.4. Непроцентные расходы проекта федерального бюджета на 2006 год предусматриваются в сумме **4067,6 млрд. рублей** (или **16,7 % ВВП**). Характерной особенностью законопроекта является рост **непроцентных расходов федерального бюджета по сравнению** с показателями утвержденного федерального бюджета на 2005 год в номинальном выражении на **29 %**, в реальном выражении - на **17,6 %**. Темп роста непроцентных расходов в 2006 году по сравнению с ожидаемым уровнем 2005 года **составит 124,4 %** в номинальном выражении и **113,4 %** - в реальном выражении, **что значительно опережает прогнозируемые темпы экономического роста в 2006 году (105,8 %) и не соответствует Бюджетному посланию**.

По мнению Счетной палаты, **столь значительное увеличение расходов федерального бюджета в 2006 году требует существенного повышения прозрачности и эффективности использования бюджетных средств, обеспечения их направленности на достижение поставленных целей и задач и концентрации на направлениях, не оказывающих существенного влияния на ускорение развития инфляционных процессов**.

Непроцентные расходы проекта федерального бюджета на 2006 год (без учета ЕСН) планируются в размере **3765,5 млрд. рублей**, что больше по сравнению с показателями утвержденного федерального бюджета на 2005 год в номинальном выражении на **30,5 %**, в реальном выражении - на **19 %**, и больше по сравнению с ожидаемым исполнением за 2005 год, соответственно, на **25,4 %** и **14,3 %**. Доля непроцентных расходов проекта федерального бюджета (без учета ЕСН) на 2006 год в ВВП составит **15,4 %**, что соответствует утвержденному на 2005 год показателю и больше на 1,1 процентного пункта их уровня по ожидаемой оценке на текущий год.

Анализ показывает, что в 2006 году рост непроцентных расходов федерального бюджета по сравнению с утвержденными показателями расходов на 2005 год предусматривается по большинству разделов и подразделов функциональной классификации расходов федерального бюджета. **Значительное увеличение расходов федерально-**

го бюджета в 2006 году предусматривается на финансирование жилищно-коммунального хозяйства в номинальном выражении на **213,2 %** (в реальном выражении на **185,5 %**), здравоохранение и спорт - на **66 %** (на 51,3 %), охрану окружающей среды - на **32,5 %** (на 20,8 %), общегосударственные вопросы - на **31,7 %** (на 20 процентов).

Расходы федерального бюджета на национальную экономику увеличиваются в 2006 году на **33,6 %** (на 21,7 %), при этом расходы на транспорт повышаются на **217 %** (на 189 %), на водные ресурсы - на **90,8 %** (на 73,9 %), на топливо и энергетику - на **49,8 %** (на 36,6 %), на лесное хозяйство - на **12 %** (на 2,1 %). Расходы на сельское хозяйство и рыболовство в 2006 году предусматриваются со снижением по сравнению с законодательно установленным уровнем 2005 года на **23,3 %** (на 30,1 %) в связи с перераспределением части расходов из указанного раздела в раздел «Межбюджетные трансферты».

Расходы на национальную оборону увеличиваются в 2006 году в номинальном выражении на **21,4 %** (на 10,7 %), расходы на национальную безопасность и правоохранительную деятельность - на **22,1 %** (на 11,3 %). Расходы на социальную политику увеличиваются в 2006 году на **18,1 %** (на 7,6 %), межбюджетные трансферты - на **22 %** (на 11,2 процента).

В результате в структуре непроцентных расходов федерального бюджета (без учета ЕСН) в 2006 году доля расходов федерального бюджета на обеспечение внутренней и внешней безопасности государства в 2006 году составит **32,1 %** (34,4 % - в 2005 году), доля трансфертов внебюджетным фондам - **16,1 %** (15,9 % - в 2005 году), доля межбюджетных трансфертов бюджетам других уровней (без учета трансфертов внебюджетным фондам) - **13,8 %** (15,4 % - в 2005 году), доля расходов на государственную поддержку отдельных секторов и отраслей экономики - **8,99 %** (8,79 % - в 2005 году).

3.1.5.5. Наибольшую долю в непроцентных расходах федерального бюджета без учета ЕСН в 2006 году будут занимать расходы на социальную сферу, включая трансферты внебюджетным фондам, - 32,3 % (32,3 % - в 2005 году).

В Послании Президента Российской Федерации поставлена задача в течение 3 лет добиться повышения доходов работников бюджетной сферы и военнослужащих в реальном выражении не менее чем в 1,5 раза. В этой связи при формировании законопроекта планируется проведение активной политики роста доходов населения путем повышения заработной платы работников бюджетной сферы, денежного довольствия военнослужащих и приравненных к ним лиц, денежного содержания государственных служащих, судей и прокуроров и денежных выплат льготным категориям граждан.

Вместе с тем расчеты Счетной палаты, произведенные на основе предложений Правительства Российской Федерации по индексации денежного довольствия военнослужащих и приравненных к ним лиц, показывают, что в отношении данных категорий лиц в 2005-2007 годах решение задачи, поставленной Президентом Российской Федерации, не будет обеспечено. Реальная оплата труда указанной категории служащих увеличится за этот период не на 50 %, а только на **27,1 %**, и будет на 5,9 процентного пункта ниже, чем прогнозируемое на 2005-2007 годы повышение реальной заработной платы по стране в целом (**33 процента**).

Решение задачи повышения заработной платы работников бюджетной сферы в значительной мере будет определяться возможностями выделения в необходимом объеме средств на эти цели из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, что потребует значительного увеличения их расходных обязательств и может повлиять на сбалансированность консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

При этом, согласно данным Росстата за I полугодие 2005 года о распределении населения по величине среднедушевых денежных доходов, 64,8 % населения (92,7 млн. человек) получали в месяц денежных доходов менее 7 тысяч рублей, из них 22,4 % (32 млн. человек) - менее 3 тысяч рублей при прожиточном минимуме в среднем на душу населения в размере 2814 рублей в месяц в 2005 году, а 25 млн. человек получали доходы меньше прожиточного минимума. Дифференциация доходов населения между группами с наивысшими доходами и наименьшими доходами в I полугодии 2005 года составляет 14,5 раз.

В целом при сложившемся низком уровне доходов значительной части населения задача кардинального роста благосостояния и сокращения групп трудоспособного населения с застойной бедностью должна быть решена как путем существенного повышения социальных трансфертов населению и оплаты труда работников бюджетной сферы за счет средств федерального бюджета, так и на основе **расширения отечественного производства и увеличения числа конкурентоспособных отраслей, предприятия которых будут способны обеспечить существенный рост оплаты труда и повышение производительности труда.**

3.1.6. Важной особенностью формирования проекта федерального бюджета на 2006 год является существенное увеличение расходов федерального бюджета на государственные капитальные вложения и финансирование федеральных целевых программ, а также образование в составе федерального бюджета Инвестиционного фонда.

Общий объем расходов федерального бюджета на капитальные вложения в 2006 году предусматривается в объеме **318,3 млрд. рублей**, что на 89 млрд. рублей, или на **38,8 %** в номинальном выражении и на **26,4 %** в реальном выражении, больше законодательно утвержденного уровня 2005 года. Новацией формирования проекта федерального бюджета на 2006 и последующие годы является **создание в его составе инвестиционного фонда** в объеме **69,7 млрд. рублей.**

Расходы федерального бюджета на федеральные целевые программы в 2006 году составят **365,3 млрд. рублей**, что на 65,2 млрд. рублей, или на **21,7 %** в номинальном выражении и на **11 %** в реальном выражении, выше уровня 2005 года.

По мнению Счетной палаты, основной проблемой усиления влияния расходов федерального бюджета на ускорение экономического развития является повышение не только уровня инвестиционных расходов бюджета, но и главным образом эффективности их использования. Вместе с тем до настоящего времени не завершена работа по формированию перечня федеральных целевых программ на основе анализа результатов их выполнения, а также по подготовке новых программ на основе жестких требований к постановке целей, задач, показателей результативности программ и механизмам их реализации.

В целом создание инвестиционного фонда на долгосрочную перспективу, предусматривающего новые возможности для активизации инвестиционной деятельности на основе партнерства государства и бизнеса, представляется весьма своевременным. Однако **механизм использования инвестиционного фонда до настоящего времени не определен и не утвержден**, не внесены также необходимые изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, **что не позволит в полном объеме эффективно использовать инвестиционные ресурсы, предусмотренные на его создание в федеральном бюджете на 2006 год.**

Кроме того, анализ структуры расходов федерального бюджета на 2006 год показывает, что доля средств, предусматриваемых на поддержку **инноваций и формирование национальной инновационной системы, весьма незначительна.**

В общем объеме финансирования программной части Федеральной адресной инвестиционной программы доля расходов, направляемых на капитальные вложения по 10 программам блока «Новая экономика», прямо или косвенно связанных со сферой инноваций, составляет всего **5,8 %**, что вряд ли можно считать приоритетным финансированием.

3.1.7. В проекте федерального бюджета на 2006 год формирование расходов на **межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации** осуществляется в условиях продолжения радикальных преобразований межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, реализации реформы местного самоуправления, изменения формы предоставления социальных льгот путем перевода натуральных льгот в денежную форму, повышения роли и ответственности субъектов Российской Федерации в обеспечении развития социальной сферы и экономического потенциала регионов.

При формировании проекта федерального бюджета на 2006 год расходы на **межбюджетные трансферты** предусматриваются в **объеме 1427,1 млн. рублей**, что выше утвержденного показателя в 2005 году в номинальном выражении на 22 % и на 11,2 % - в реальном выражении. В структуре межбюджетных трансфертов **доля межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации** в 2006 году составит **36,5 %** (38,1 % - в 2005 году).

Структурной особенностью **формирования расходов на межбюджетные трансферты без учета трансфертов внебюджетным фондам** в 2006 году является то, что в них предусмотрены расходы **в общей сумме 24,7 млрд. рублей**, которые в 2005 году планировались по разделам «Общегосударственные вопросы», «Национальная экономика», «Социальная политика», «Образование» и «Здравоохранение и спорт» функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации. Без учета указанных средств расходы на межбюджетные трансферты консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации в 2006 году составят **495,8 млрд. рублей** и увеличатся по сравнению с утвержденным объемом на 2005 год **в номинальном выражении лишь на 11,3 %** и **на 1,4 %** - в реальном выражении.

Согласно прогнозу консолидированного бюджета Российской Федерации доля доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (с учетом передаваемой из федерального бюджета финансовой помощи) в доходах консолидированного бюджета Российской Федерации в 2005 году **снижается до 41,2 %** по сравнению с **45 %** в 2005 году. Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации без учета безвозмездных перечислений от других уровней власти в 2006 году по сравнению с утвержденным уровнем 2005 года увеличатся в номинальном выражении на **10,9 %** (на 1,1 % в реальном выражении), указанные расходы с учетом безвозмездных перечислений - на **16,7 %** (на 6,4 процента).

При этом существенное влияние на сбалансированность консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации окажет увеличение расходных обязательств субъектов Российской Федерации в связи с принятыми на федеральном уровне решениями по индексации установленного минимального размера заработной платы и объема социальных выплат федеральным категориям льготников, а также возможное дополнительное перераспределение полномочий с федерального уровня на уровень субъектов Российской Федерации.

Одним из наиболее важных факторов, определяющих увеличение расходных обязательств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2006 году, станет необходимость дополнительной поддержки бюджетов муниципальных образований в связи со вступлением в силу с 1 января 2006 года Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

При этом необходимым условием реализации регионами реформы местного самоуправления в 2006 году будет являться также своевременность решения на федеральном уровне проблем по созданию системы кадастра объектов недвижимого имущества, системы статистической и налоговой отчетности на уровне всех видов муниципальных образований, а также обеспечение профессиональной подготовки кадров.

3.1.7.1. В структуре межбюджетных трансфертов увеличится доля **трансфертов внебюджетным фондам с 61,9 % в 2005 году до 63,5 % в 2006 году.**

При формировании проекта федерального бюджета на 2006 год предусмотрены трансферты **Пенсионному фонду Российской Федерации** (далее - ПФР) в сумме **873,5 млрд. рублей**, что на 217,4 млрд. рублей, или на 33,1 % в номинальном выражении и на 21,4 % в реальном выражении, больше законодательно утвержденного показателя в 2005 году (656,1 млрд. рублей). В законопроекте учтены расходы на покрытие дефицита бюджета ПФР в объеме **74491230,0 тыс. рублей** в целях обеспечения его сбалансированности. При этом в представленных с законопроектом материалах отсутствует расчет указанной суммы дефицита, а также информация о том, на какие цели будут расходоваться указанные средства.

В целом доля трансфертов федерального бюджета в общих доходах ПФР в течение 2003-2006 годов увеличивается с 49,6 % до 54,3 %. Это свидетельствует о существенной зависимости доходной части ПФР от поступлений из федерального бюджета. В сложившихся условиях Счетная палата обращает внимание на необходимость решения вопросов по обеспечению устойчивости и автономности функционирования финансовой системы обязательного пенсионного страхования, **реализации в полном объеме в пенсионной системе основных принципов обязательного социального страхования.**

3.1.8. Профицит проекта федерального бюджета на 2006 год определен в объеме **776 млрд. рублей**, или 3,2 % ВВП, что выше утвержденного в 2005 году параметра - 201,4 млрд. рублей (1 % ВВП), однако существенно ниже ожидаемого в 2005 году уровня - 1473,7 млрд. рублей (7 % ВВП). В 2007 году профицит федерального бюджета предусматривается в объеме 431,1 млрд. рублей (1,5 % ВВП), в 2008 году - 470,1 млрд. рублей (1,5 % ВВП).

Начиная с 2000 года федеральный бюджет формируется с профицитом, за исключением 2001 года, когда был сформирован бездефицитный бюджет. При этом Бюджетный кодекс Российской Федерации содержит общие принципы бюджетного законодательства, ориентированные на дефицитную модель федерального бюджета. Глава 12 «Профицит бюджета и порядок его использования» была исключена из Бюджетного кодекса Российской Федерации Федеральным законом от 5 августа 2000 года № 116-ФЗ и его современная редакция содержит только понятие профицита бюджета. В этой связи Счетная палата считает целесообразным подготовить проект федерального закона о внесении дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, касающихся определения порядка образования профицита федерального бюджета при формировании законопроекта о федеральном бюджете, а также его использования при исполнении федерального бюджета в случае превышения фактических объемов профицита по сравнению с законодательно установленным уровнем.

3.1.9. В целом источниками поступления средств в федеральный бюджет в 2006 году являются доходы федерального бюджета в сумме **5046,1 млрд. рублей**, привлечение средств от размещения государственных и муниципальных ценных бумаг для финансирования дефицита федерального бюджета - **238,2 млрд. рублей**, поступление средств от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, - **39 млрд. рублей**, поступление средств от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней - **15,7 млрд. рублей**, поступление средств по кредитам от

международных финансовых организаций, правительств иностранных государств, иностранных коммерческих банков и фирм, прочего внешнего финансирования - **31,8 млрд. рублей**, привлечение средств из остатков средств федерального бюджета в Стабилизационный фонд - **106,5 млрд. рублей**, привлечение средств из остатков средств федерального бюджета за счет безвозмездных перечислений от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2005 году - **81,5 млрд. рублей**. В целом объеме средств, поступающих в федеральный бюджет в 2006 году, составит **5558,8 млрд. рублей**.

Направлениями выплат из федерального бюджета в 2006 году являются расходы федерального бюджета в сумме **4270,1 млрд. рублей**, выплаты на погашение государственного и муниципального внутреннего долга - **109,1 млрд. рублей**, выплаты на погашение государственного внешнего долга - **244,5 млрд. рублей** (включая 40,9 млрд. рублей из Стабилизационного фонда), затраты на приобретение государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней - **10,7 млрд. рублей**, исполнение государственных гарантий - **1,3 млрд. рублей**, перечисление дополнительных доходов федерального бюджета в 2006 году в Стабилизационный фонд - **816,6 млрд. рублей**, перечисление остатков средств федерального бюджета в Стабилизационный фонд - **106,5 млрд. рублей**. В целом объем выплат за счет средств федерального бюджета в 2006 году составит **5558,8 млрд. рублей**.

3.1.10. Важной чертой законопроекта является **существенное снижение в 2006 году долговой нагрузки на федеральный бюджет в части платежей по погашению и обслуживанию государственного долга**. В 2006 году в целом расходы федерального бюджета на обслуживание и погашение государственного долга проектируются на уровне **557,4 млрд. рублей**, что на **22,8 %** ниже законодательно установленного уровня указанных расходов на 2005 год и на **53,3 %** ниже ожидаемого исполнения платежей по погашению и обслуживанию государственного долга в 2005 году.

Объем государственного долга Российской Федерации на конец 2006 года в рублевом выражении определен в размере **3415,8 млрд. рублей**, или 14 % ВВП, что на 2 процентных пункта меньше ожидаемого уровня 2005 года (16 % ВВП). В соответствии с перспективным финансовым планом на 2006-2008 годы **объем государственного долга предусматривается сократить до 12,2 % ВВП на конец 2007 года и 11 % ВВП - на конец 2008 года, что решает проблему снижения долговой нагрузки на экономику в среднесрочной перспективе**. Вместе с тем в рублевом выражении объем государственного долга Российской Федерации на конец 2006 года составит **3415,8 млрд. рублей** и возрастет на 78,3 млрд. рублей по сравнению с ожидаемым уровнем на конец 2005 года. На конец 2008 года государственный долг предусматривается в объеме **3433,2 млрд. рублей**, что на 17,4 млрд. рублей выше уровня 2006 года.

3.1.11. Принципиальной особенностью формирования **Стабилизационного фонда** в проекте федерального бюджета на 2006 год является предусмотренное проектом федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» увеличение базовой цены на нефть с 20 до 27 долл. США за баррель для расчета формирующих его доходов. В этих условиях в проекте федерального бюджета на 2006 год и перспективном финансовом плане на 2006-2008 годы предусматривается накопление средств Стабилизационного фонда с **739,4 млрд. рублей** на начало 2005 года до **2242,3 млрд. рублей** на конец 2006 года (**44,4 %** доходов федерального бюджета) и до **3070,4 млрд. рублей** на конец 2008 года (**53,1 процента**).

В 2006 году предусматривается использование средств Стабилизационного фонда на погашение государственного долга в объеме **40,9 млрд. рублей**. Это составляет 11,5 % от общей суммы погашения долговых обязательств в 2006 году, в 2007 году доля

участия средств фонда в погашении государственного долга предусматривается на уровне 16,29 %, в 2008 году привлечение средств Стабилизационного фонда для погашения внешнего долга не предусматривается. Данная тенденция свидетельствует о снижении роли Стабилизационного фонда в решении долговых проблем.

При этом направления использования средств Стабилизационного фонда, превышающих установленный Бюджетным кодексом Российской Федерации предел в **500 млрд. рублей**, на долгосрочную перспективу законодательно не определены. Направления и объемы использования средств Стабилизационного фонда устанавливаются только на текущий год в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете.

До настоящего времени управление средствами Стабилизационного фонда, предусмотренное статьей 96.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации - путем их размещения в долговые обязательства иностранных государств, не осуществляется, что влечет высокий риск инфляционного обесценения в случае резкого роста инфляции и кризисного снижения цен на нефть.

3.2. Анализ реализации основных задач, поставленных в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию

Основные выводы подраздела

В проекте федерального бюджета на 2006 год **темпы роста непроцентных расходов предусматриваются в реальном выражении выше темпов роста ВВП**, в перспективном финансовом плане на 2006-2008 годы не предусмотрено раздельное отражение действующих и вновь принимаемых расходных обязательств Российской Федерации.

Остаются нерешенными проблемы выполнения планов приватизации и реализации мелких пакетов акций, находящихся в федеральной собственности.

В проекте федерального бюджета на 2006 год **не приняты необходимые меры** по модернизации механизмов активной политики занятости населения, увеличению расходов на оказание государственной помощи по борьбе с беспризорностью и безнадзорностью, по увеличению размеров пенсий в объемах, превышающих уровень инфляции.

Необходимо ускорить решение задач, поставленных в Бюджетном послании, по совершенствованию администрирования налога на добавленную стоимость, введению в действие местного налога на недвижимость, по совершенствованию налогообложения дивидендов, по переработке системы платежей за негативное воздействие на окружающую среду, по внесению изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части упорядочения процедуры рассмотрения проекта федерального бюджета.

3.2.1. Основными задачами бюджетной политики, сформулированными в Бюджетном послании, являются обеспечение макроэкономической устойчивости, последовательного снижения уровня инфляции, сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации, совершенствование механизмов применения программно-целевых методов бюджетного планирования, повышение эффективности бюджетных расходов, завершение налоговой реформы.

В соответствии со статьями 170 и 172 Бюджетного кодекса Российской Федерации составление проекта бюджета на очередной финансовый год основывается на Бюджетном послании. В целях реализации задач, поставленных в Бюджетном послании, приняты следующие меры.

Правительством Российской Федерации утверждены Положение о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и Положение о Сводном докладе Правительства Российской Федерации о результатах и основных направлениях деятельности на 2006-2008 годы, внесены изменения в порядок разработки и реализации

федеральных целевых программ, принят порядок разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ.

Принят Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Внесены изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации, регламентирующие исчисление и уплату налога на прибыль организаций и налога на добавленную стоимость, направленные на стимулирование инвестиционной активности предприятий и организаций. В целях стимулирования развития малого бизнеса повышен максимальный размер дохода, позволяющий перейти на упрощенную систему налогообложения. Отменен налог на имущество, переходящее в порядке наследования и дарения.

Предусмотрена индексация размеров оплаты труда работников федеральных государственных органов, денежного довольствия военнослужащих и приравненных к ним лиц с 1 января 2006 года на 15 %, а также размера оплаты труда работников федеральных государственных учреждений, оплачиваемых по Единой тарифной сетке.

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

3.2.2. В Бюджетном послании отмечается, что **темпы роста непроцентных расходов не должны превышать темпы роста экономики.** В проекте федерального бюджета на 2006 год темпы роста непроцентных расходов предусматриваются в реальном выражении в размере **117,6 %** при темпах роста ВВП **105,8 процента.**

В перспективном финансовом плане Российской Федерации на 2006-2008 годы **не предусмотрено раздельное отражение действующих и вновь принимаемых расходных обязательств Российской Федерации.**

Распределение бюджетных ресурсов на 2006 год между субъектами бюджетного планирования не в полной мере осуществлено исходя из поставленных перед ними целей. Анализ проектов докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006-2008 годы показал, что отдельные их показатели не характеризуют степень достижения поставленной цели или характеризуют достижение только части поставленной цели и не охватывают все значимые для достижения цели или решения задачи аспекты. В некоторых случаях отсутствуют количественные значения предложенных показателей, как в отчетном, так и в плановом периодах, или только в плановом периоде, не всегда определены целевые значения показателей, как правило, отсутствует обоснование уровня целевого значения предложенных показателей.

В Бюджетном послании ставилась **задача повышения результативности бюджетных расходов**, прежде всего в части обеспечения доступности и качества услуг здравоохранения и образования, непосредственно влияющих на уровень жизни населения. Однако на момент представления в Государственную Думу проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год» не разработаны проекты федеральных законов о государственных гарантиях медицинской помощи, об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации, о внесении изменений в Федеральные законы «О науке и государственной научно-технической политике», «О высшем и послевузовском образовании», в Закон Российской Федерации «Об образовании».

В Бюджетном послании отмечается **необходимость модернизации механизмов активной политики занятости населения.** Однако в проекте федерального бюджета на 2006 год перечень мероприятий по проведению активной политики занятости и асигнования на указанные цели сохраняются на уровне 2005 года. Расходы федерального бюджета на проведение активной политики занятости населения предусматриваются

в размере 11 % общего объема затрат на государственную политику содействия занятости, на меры пассивной политики занятости населения (пособия по безработице) - в размере 89 процентов.

В Бюджетном послании поставлена задача государственной поддержки (в рамках федеральных программ), проводимых на региональном уровне мероприятий по оказанию государственной социальной помощи по борьбе с детской беспризорностью и безнадзорностью. Однако **расходы федерального бюджета на 2006 год на борьбу с беспризорностью, опеку и попечительство почти в 2 раза меньше объемов, предусмотренных паспортом соответствующей федеральной целевой программы.**

Не выполнена поставленная в Бюджетном послании задача **по увеличению размеров социальных и трудовых пенсий в объемах, опережающих рост потребительских цен.** Проектом федерального бюджета на 2006 год предусмотрена индексация размера базовой части трудовых пенсий с 1 апреля 2006 года на 3 %, с 1 августа 2006 года - на 4 % (на 7,1 % - за 2006 год), размера страховой части трудовых пенсий с 1 апреля 2006 года - на 6,3 %, которая не превышает прогнозируемый рост потребительских цен (7-8,5 процента).

3.2.3. В рамках совершенствования межбюджетных отношений в Бюджетном послании ставилась задача оказания содействия органам местного самоуправления в работе по оздоровлению их бюджетов и оказанию действенной методологической помощи в осуществлении реформы местного самоуправления. Однако имеющиеся возможности по оказанию государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления использованы не в полной мере. В проекте федерального бюджета на 2006 год финансирование Федеральной целевой программы государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления предусмотрено лишь в объеме 15 млн. рублей. За период реализации указанной программы (2000 год - I полугодие 2005 года) объем финансирования ее мероприятий в реальном выражении (по расчетам Счетной палаты) составил 97,5 млн. рублей, или 32,8 %, при объеме финансирования по паспорту программы 297,2 млн. рублей.

3.2.4. Остаются нерешенными **проблемы выполнения планов приватизации и реализации мелких пакетов акций, находящихся в федеральной собственности.** За I полугодие 2005 года приватизировано лишь 7,7 % общего количества федеральных государственных унитарных предприятий, подлежащих приватизации в соответствии с программой приватизации на 2005 год, продано лишь 25,4 % пакетов акций открытых акционерных обществ, находящихся в федеральной собственности и подлежащих приватизации.

Программой приватизации на 2006 год, представленной одновременно с проектом федерального бюджета на 2006 год, предусматривается увеличить долю запланированных к реализации небольших пакетов акций (менее 25 % уставного капитала) (36 %) по сравнению с 2005 годом (28,6 %). Поступления от продажи акций, находящихся в федеральной собственности, в 2006 году предусматривается на 27,4 % ниже, чем в 2005 году. Необходимые изменения в Федеральный закон «О приватизации» в части упрощения процедуры реализации мелких пакетов акций не внесены.

3.2.5. **Необходимо ускорить решение задач, поставленных в Бюджетном послании,** по совершенствованию администрирования налога на добавленную стоимость. Изменения налогового законодательства в части исчисления и взимания НДС требуют повышения уровня администрирования налога и обеспечения эффективности контрольной работы налоговых органов. Необходимо внесение соответствующих измене-

ний и дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации, упорядочение системы учета платежей по налогу, обеспечение прозрачности движения сумм налога.

Необходимо ускорить решение задач по введению в Налоговый кодекс Российской Федерации главы о местном налоге на недвижимость, по совершенствованию налогообложения дивидендов, получаемых российскими юридическими лицами от инвестиций в дочерние общества, по переработке системы платежей за негативное воздействие на окружающую среду.

В Бюджетном послании подчеркивалось, что процедуры рассмотрения проекта федерального бюджета излишне затянуты и громоздки. Необходимо ускорить разработку и принятие изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса.

Более подробный анализ реализации задач, определенных в Бюджетном послании, при формировании проекта федерального бюджета на 2006 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 сформирован не в полном соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и иными актами законодательства 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.

Законопроектом предусмотрено образование в составе федерального бюджета Инвестиционного фонда. При этом Бюджетным кодексом Российской Федерации не определены статус Инвестиционного фонда, порядок образования и использования средств фонда.

Из 120 статей законопроекта 33 статьи (27,5 % общего количества статей) частично или полностью не соответствуют Бюджетному кодексу Российской Федерации.

При формировании проекта федерального бюджета нарушены требования 32 статей Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В законопроекте не зафиксированы параметры исходных для составления проекта федерального бюджета на очередной финансовый год макроэкономических показателей: объем и темп роста валового внутреннего продукта, уровень инфляции (температура 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 сформирован не в полном 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.

3.3.2. Положения статей 6, 9, 11, 14, 15, 23, 25, 27, 31, 32, 35, 59, 63, 69, 70 законопроекта предполагают увеличение поступлений в федеральный бюджет сверх сумм, установленных законопроектом, в том числе приложением № 7 к законопроекту

ту, при этом объемы поступлений в соответствии с этими статьями законопроектом не определены, что **не соответствует 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, поскольку.

В законопроекте содержатся статьи (27, 31, 32, 69, 70), предусматривающие увеличение расходной части федерального бюджета сверх сумм, предусмотренных законом о бюджете, в том числе приложениями 8 и 10 к законопроекту, при этом суммы данных расходов не определены.

Статьей 70 законопроекта предусматривается, что остатки средств федерального бюджета на 1 января 2006 года на счете Федерального казначейства, образовавшиеся в связи с неполным использованием доведенных объемов финансирования, направляются ряду министерств и субъектов Российской Федерации в качестве дополнительного источника финансирования. Статьей 31 законопроекта предусмотрено, что Правительство Российской Федерации вправе в 2006 году сверх сумм, установленных законом о бюджете, направлять на финансовое обеспечение социально значимых мероприятий и объектов, предусмотренных условиями Всероссийской государственной лотереи, сумму превышения фактически поступивших целевых отчислений над суммой, учтенной в приложении 7 к законопроекту.

Отсутствие законодательно установленных объемов дополнительных поступлений и расходов федерального бюджета в законопроекте в соответствии с текстовыми статьями свидетельствует о недостаточной прозрачности бюджета и бюджетных процедур и не позволит осуществить комплексный анализ исполнения данных поступлений и расходов федерального бюджета, которые будут произведены и отражены в отчете Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета за 2006 год, по сравнению с законодательно установленными параметрами при подготовке соответствующего заключения Счетной палаты.

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

Статьи 25, 27, 31, 32, 63, 69, 70, 110 законопроекта не соответствуют **статье 35 Бюджетного кодекса Российской Федерации**, согласно которой доходы бюджета и поступления из источников его финансирования не могут быть увязаны с определенными расходами бюджета, за исключением доходов целевых бюджетных фондов, средств иностранных кредитов, а также в случае централизации средств из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Статья 7 проекта закона устанавливает лимиты предоставления в 2006 году рассрочек и отсрочек уплаты федеральных налогов и сборов в пределах финансового года, не предусматривая при этом предела предоставления налоговых кредитов. Это не согласуется со **статьей 181 Бюджетного кодекса Российской Федерации**, в соответствии с которой в проекте закона о бюджете должны быть установлены лимиты предоставления налоговых кредитов на срок, превышающий пределы очередного финансового года.

Проект программы предоставления Российской Федерацией государственных кредитов иностранным государствам, их юридическим лицам на 2006 год не в полной мере отвечает требованиям **статьи 125 Бюджетного кодекса Российской Федерации**, по-

скольку не содержит полного перечня кредитов на очередной финансовый год и получателей кредитов. В проекте программы указаны расходы федерального бюджета, а не объемы кредитов, предоставляемых иностранным государствам.

В **приложении 41** 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**.

3.3.3. Статья 37 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 данной статьи законопроекта 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 37** проекта закона 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.

Пункт 14 статьи 37 законопроекта предусматривает внесение изменений в ведомственную, функциональную и экономическую структуры расходов федерального бюджета по решениям Правительства Российской Федерации о распределении ассигнований Инвестиционного фонда. При этом Бюджетным кодексом Российской Федерации не определены понятие Инвестиционного фонда, порядок его образования и использования.

Статья 38 законопроекта предоставляет Министерству финансов Российской Федерации право в ходе исполнения федерального бюджета на 2006 год по представлению Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации в соответствии с уточненными данными Федерального регистра лиц, сохранивших за собой право на получение набора социальных услуг, уменьшать ассигнования, предусмотренные Пенсионному фонду Российской Федерации на ежемесячные денежные выплаты, и направлять их после внесения изменений в сводную бюджетную роспись Фонду социального страхования Российской Федерации, Федеральному фонду обязательного медицинского страхования и Федеральному агентству по здравоохранению и социальному развитию.

При этом в указанной статье законопроекта объемы и пределы изменения бюджетных ассигнований не определены, статья не предусматривает также, что уменьшение ассигнований осуществляется в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Счетная палата полагает, что такая норма позволит в ходе исполнения федерального бюджета 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**.

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. В соответствии со **статьей 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации** федеральный закон о федеральном бюджете принимается в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

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

Статья 90 законопроекта предусматривает право Правительства Российской Федерации предоставлять государственные гарантии Российской Федерации по обязательствам страхования военных рисков, рисков угона и других подобных рисков ответственности авиаперевозчиков перед третьими лицами и для поддержки экспорта промышленной продукции без проверки финансового состояния получателя государственной гарантии Российской Федерации. Приложением 43 к законопроекту установлен общий объем предоставления государственных гарантий по страхованию военных и связанных с ними рисков ответственности авиаперевозчиков перед третьими лицами без выделения получателей указанных гарантий. Это не согласуется со **статьей 116 Бюджетного кодекса Российской Федерации**, в соответствии с которой федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год утверждаются государственные гарантии Российской Федерации, выдаваемые отдельному субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию или юридическому лицу на сумму, превышающую 1000000 минимальных размеров оплаты труда, а Министерство финансов Российской Федерации либо иной уполномоченный Правительством Российской Федерации орган исполнительной власти обязан провести проверку финансового состояния получателя государственной гарантии Российской Федерации в случае ее предоставления.

Также без выделения получателей гарантий Приложением 43 к законопроекту установлен общий объем предоставления государственных гарантий Российской Федерации на поддержку системы рефинансирования ипотечного кредитования.

Статья 100 законопроекта, предусматривающая, что в 2006 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.

3.3.4. Статьей 115 законопроекта предусмотрено образование в составе федерального бюджета Инвестиционного фонда. **Статья 70** законопроекта предусматривает направление остатков средств федерального бюджета на 1 января 2006 года на счетах Федерального казначейства в 2006 году в обеспечение ассигнований по формированию Инвестиционного фонда. Проектом федерального закона «О внесении изменений в федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» и Бюджетный кодекс Российской Федерации», представленным одновременно с проектом федераль-

ного закона «О федеральном бюджете на 2006 год», для отражения расходов Инвестиционного фонда введены целевая статья и вид расходов. Приложением 39 к законопроекту указаны расходы Инвестиционного фонда. Однако, как уже отмечалось, Бюджетным кодексом Российской Федерации не определены статус Инвестиционного фонда, порядок образования и использования средств фонда.

Предусмотренные **статьей 57** законопроекта меры ответственности за использование не по целевому назначению бюджетных кредитов, выданных российским юридическим лицам, в виде наложения штрафа в размере двойной ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации не соответствует 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.

3.3.5. Статьями 76 и 77 законопроекта устанавливаются размеры комиссионных вознаграждений Сберегательному банку Российской Федерации за осуществление дополнительных услуг от суммы выплат пенсий, пособий, компенсационных и иных выплат, которые не должны превышать 0,4 и 0,5 % от суммы произведенных выплат, что в 4-5 раз выше предельных ставок комиссионного вознаграждения за осуществление указанных выплат, утвержденных статьей 84 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год».

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 120 статей законопроекта 33 статьи (27,5 % общего количества) частично или полностью не соответствуют Бюджетному кодексу Российской Федерации. При формировании проекта федерального бюджета нарушены требования 32 статей Бюджетного кодекса Российской Федерации.

3.3.6. Ряд норм законопроекта (статьи 3, 12, 37, 57, 60, 69, 75, 98, 100, 106), регламентируя порядок перераспределения неиспользованных кредитов, предоставляемых Российской Федерацией, зачисления в федеральный бюджет сумм денежных взысканий (штрафов), выплаты трансфертов населению и предусматривая меры ответственности за нарушение бюджетного законодательства, дополняют или изменяют нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Ряд статей (22, 28, 29, 39, 40, 62, 64, 67, 68, 96) законопроекта содержат 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 указанные выше нормы (расширяющие полномочия Правительства Российской Федерации, изменяющие или дополняющие положения Бюджетного кодекса Российской Федерации, не относящиеся к сфере ведения федерального

закона о федеральном бюджете) и другие полностью или частично содержались в федеральных законах о федеральном бюджете на 2001, 2002, 2003, 2004 и 2005 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.

3.3.7. В материалах к законопроекту не содержится перечня законодательных актов, действие которых отменяется или приостанавливается в 2006 году в связи с тем, что бюджетом не предусмотрены средства на их реализацию.

Вместе с тем **статьей 118** законопроекта предусматривается приостановление с 1 января по 31 декабря 2006 года положений отдельных законодательных и иных 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.

Ряд положений статей 5 и 6 Федерального закона от 31 мая 1999 года № 104-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Магаданской области» в части льгот по уплате акцизов и налога на добавленную стоимость на подакцизные товары последовательно приостанавливался начиная с 1 января 2000 года и с 1 января 2001 года, соответственно. Счетная палата предлагает рассмотреть вопрос о внесении необходимых изменений в указанный Федеральный закон.

С 1 января 2003 года приостановлено действие статьи 1 Федерального закона от 1 июня 1995 года № 86-ФЗ «О государственных долговых товарных обязательствах» в части чеков «Урожай-90» и обязательств государства перед сдатчиками сельскохозяйственной продукции.

Пунктом 1 статьи 118 законопроекта предусмотрено к приостановлению на 2006 год действие статей 223, 224, 249 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части формирования лимитов бюджетных обязательств на период, не превышающий 3 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 Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2005 год» в 2005 году. Счетная палата полагает целесообразным рассмотреть вопрос о внесении соответствующих изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части уточнения порядка исполнения федерального бюджета.

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 года № 9-П, которым установлено, что федеральный закон о федеральном бюджете как законодательный акт особого рода создает надлежащие финансовые условия для реализации норм, закрепленных в иных федеральных законах, предусматривает финансовые обязательства государства, не порождает и не отменяет иных прав и обязательств и не может изменять положения других федеральных законов, не связанных с расходами Российской Федерации.

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

3.3.9. 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» и Бюджетный кодекс 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.

Законопроект уточняет в Федеральном законе «О бюджетной классификации Российской Федерации» и устанавливает в Бюджетном кодексе Российской Федерации понятие «**администраторы поступлений в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации**».

Счетная палата отмечает, что изменения, вносимые в указанные законодательные акты, не согласуются друг с другом в части определения понятия администраторов поступлений.

Так, в проекте изменений в часть 3 статьи 2 Федерального закона «О бюджетной классификации Российской Федерации» под администраторами поступлений в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации понимаются органы государственной власти, 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.

Проект изменений в статью 20 Бюджетного кодекса Российской Федерации относит к администраторам поступлений в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации органы государственной власти, **органы местного самоуправления**, органы управления государственных внебюджетных фондов, Центральный банк Российской Федерации, **а также бюджетные учреждения, созданные органами государственной власти и органами местного самоуправления**, 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 статьях 5 и 37 проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год» и приложении 1 к нему применяется понятие «**администраторы доходов федерального бюджета**», определение которого отсутствует как в действующем законодательстве, так и в проекте федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» и Бюджетный кодекс Российской Федерации». В статье 5 проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год» устанавливается закрепление основных источников доходов федерального бюджета за администраторами доходов федерального бюджета - федеральными органами государственной власти, а также Центральным банком Российской Федерации, осуществляющими контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременно-

стью 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 в Федеральном законе «О бюджетной классификации» и Бюджетном кодексе Российской Федерации определить единое понятие «администраторы поступлений в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации» и привести в соответствие с ним положения проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год».

В соответствии со статьей 2 Федерального закона «О бюджетной классификации Российской Федерации», а также статьей 5 проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год» Правительство Российской Федерации вправе в случае изменения функций федеральных органов исполнительной власти уточнять закрепленные за ними основные источники доходов бюджетов Российской Федерации. Счетная палата полагает, что для уточнения закрепления основных источников доходов бюджетов Российской Федерации требуется внесение изменений в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» и федеральный закон о федеральном бюджете.

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» и Бюджетный кодекс Российской Федерации» дополняет статью 3 Федерального закона «О бюджетной классификации Российской Федерации» положением, согласно которому органы, организующие исполнение бюджетов Российской Федерации, вправе принимать решения о дополнении перечней целевых статей и видов расходов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации в ходе исполнения соответствующих бюджетов Российской Федерации. Счетная палата полагает, что для дополнения перечней целевых статей и видов расходов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации также требуется внесение изменений в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» и федеральный закон о федеральном бюджете.

Предложения аудиторов Счетной палаты о внесении изменений и дополнений в проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» и Бюджетный кодекс 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 действующего Федерального закона «О бюджетной классификации Российской Федерации».

3.3.10. 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.**

3.3.11. Правительством Российской Федерации одновременно с законопроектом внесен на рассмотрение Государственной Думы **проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «Об исполнительном производстве» в части установления особенностей исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».**

Законопроект устанавливает в Бюджетном кодексе Российской Федерации порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. При этом в Бюджетном кодексе Российской Федерации закрепляются нормы, в соответствии с которыми обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации службой судебных приставов не производится, и полномочия по исполнению судебных актов по искам к Российской Федерации предоставляются Министерству финансов Российской Федерации.

По мнению Счетной палаты, нецелесообразно регулирование Бюджетным кодексом Российской Федерации отношений, связанных с исполнением судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, определяет основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений в Российской Федерации, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

Механизм исполнения судебных решений устанавливается в том числе Федеральным законом от 21 июля 1997 года № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве», которым определяются условия и порядок принудительного исполнения судебных актов, а также актов других органов, которым предоставлено право возлагать на граждан, организации или бюджеты всех уровней обязанности по передаче другим гражданам, организациям или в соответствующие бюджеты денежных средств и иного имущества либо по совершению в их пользу определенных действий или воздержанию от совершения этих действий. При этом в соответствии со статьей 5 указанного Федерального закона в случаях, предусмотренных федеральным законом, требования судебных актов могут исполняться и другими органами, не являющимися органами принудительного исполнения.

В связи с этим Счетная палата полагает целесообразным установить в Федеральном законе «Об исполнительном производстве» особенности исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, закрепив при этом в Бюджетном кодексе Российской Федерации полномочия Минфина России по исполнению судебных актов по искам к Российской Федерации.

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

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 федерального бюджета

Основные выводы раздела

При формировании законопроекта не обеспечена необходимая прозрачность формирования доходов федерального бюджета, расчеты представлены только по укрупненным показателям, что не позволяет проверить их обоснованность.

Потенциальным резервом увеличения доходов бюджета могли бы стать дополнительные доходы, полученные в результате более активной работы по совершенствованию налогового и таможенного администрирования, в том числе за счет взыскания существующей задолженности по налоговым и таможенным платежам, которая по состоянию на 1 июля 2005 года составила 1614,1 млрд. рублей.

Требуется уточнения оценка размера налогооблагаемой прибыли, дополнительных поступлений по годовому перерасчету и используемого в расчете налога уровня собираемости.

Переход на обязательное определение даты возникновения обязанности по уплате налога по методу начисления с 2006 года может увеличить доходы федерального бюджета. Одновременно использование указанного метода при применении налоговых вычетов по налогу на добавленную стоимость в отношении сумм налога, предъявленных налогоплательщику при приобретении товаров (работ, услуг), без обязательной его уплаты, может привести к опережающему росту налоговых вычетов и требует принятия **дополнительных мер по усилению налогового администрирования налога.**

В связи с уточнением количества подакцизных товаров необходима корректировка **размера доходов от уплаты акцизов по подакцизным товарам (продукции), ввозимым на территорию Российской Федерации.**

В расчете поступлений **водного налога** не учтены **дополнительные доходы федерального бюджета в связи с прекращением действия льготы по налогу.**

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

Существуют возможности увеличения доходов федерального бюджета **от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности.**

4.1. В законопроекте поступления **налога на прибыль организаций**, включая налог на прибыль организаций с доходов, полученных в виде процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам, предусмотрены в размере **344,8 млрд. рублей**, что выше законодательно утвержденной на 2005 год суммы на 85,8 млрд. рублей, или на 33,1 %, а также ожидаемого поступления налога в 2005 году на 30,0 млрд. рублей, или на 9,5 % (все показатели по доходам приведены без учета изменений, внесенных Федеральным законом от 5 июля 2005 года № 84-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2005 год», и фактических дополнительных поступлений налога от крупнейшего налогоплательщика по результатам контрольной работы).

Расчет объема налогооблагаемой прибыли в значительной мере зависит от принятой величины амортизации. Проверка, проведенная Счетной палатой в Минэкономразвития России, выявила завышение оценки влияния амортизации, принятой для целей налогообложения, на величину налогооблагаемой прибыли в 2006 году, что привело к занижению расчетной величины налога на прибыль организаций в 2006 году на 10 млрд. рублей, в том числе в федеральный бюджет - на **3 млрд. рублей.**

В материалах к законопроекту указывается, что дополнительные поступления налога на прибыль организаций по годовому перерасчету и платежам, начисленным по результатам контрольной работы налоговых органов, планируются в размере 28,5 млрд. рублей. Анализ данных отчета о налоговой базе и структуре начислений по налогу на

прибыль организаций за 2004 год свидетельствует, что сумма к доплате по годовым перерасчетам за этот год, подлежащая уплате в федеральный бюджет в 2005 году, составила 24,4 млрд. рублей, при том, что федеральная ставка налога была в 2004 году на 1,5 процентного пункта меньше. Учитывая, что темпы роста поступлений налога на прибыль организаций по ожидаемому поступлению в 2005 году по сравнению с фактическими поступлениями 2004 года вырастут в 1,5 раза, можно ожидать, что суммы налога на прибыль организаций к доплате по перерасчетам за 2005 год превысят показатели 2004 года. В связи с этим **представляется заниженным значение показателя дополнительных поступлений по годовым перерасчетам и платежам, начисленным по результатам контрольной работы, в размере 28,5 млрд. рублей.**

Расчет проектируемых на 2006 год доходов по налогу на прибыль проведен с применением расчетного уровня собираемости налога, который составил 90,3 %, в то время как при расчете налога на прибыль организаций на 2005 год собираемость налога была принята в размере 97,7 %. Следует отметить, что увеличение уровня собираемости налога на 1 процентный пункт в расчете на 2006 год равнозначно увеличению доходов федерального бюджета на 3,4 млрд. рублей. **Счетная палата полагает целесообразным уточнить поступления налога на прибыль в федеральный бюджет в 2006 году в результате корректировки используемого в расчете уровня собираемости налога.**

4.2. Поступления ЕСН в доход федерального бюджета в 2006 году предусмотрены в размере 302,1 млрд. рублей и увеличиваются по сравнению с законодательно утвержденным показателем на 2005 год на 35,6 млрд. рублей, или на 13,4 %, по сравнению с ожидаемым исполнением - на 35,9 млрд. рублей, или на 13,5 процента.

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

4.3. Поступления НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации, в 2006 году планируются в размере 1123,7 млрд. рублей, что выше уровня поступлений, утвержденных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2005 год», на 410,5 млрд. рублей, или на 57,6 %, а также ожидаемых поступлений в 2005 году - на 188,0 млрд. рублей, или на 20,1 процента.

Фактором, влияющим на поступление налога на добавленную стоимость, станет переход к обязательному определению даты возникновения обязанности по уплате налога на добавленную стоимость всеми налогоплательщиками по методу начисления. Оценка влияния этого фактора на доходы бюджета в материалах, представленных с проектом федерального бюджета на 2006 год, не приведена, в то время как переход на обязательное определение даты возникновения обязанности по уплате налога по методу начисления может увеличить доходы федерального бюджета.

Распространение принципа определения налоговых обязательств по методу начисления на предъявляемые налоговые вычеты с 2006 года может привести к негативным последствиям для федерального бюджета в результате завышения сумм налога, предъявляемых к вычету. В проекте федерального бюджета на 2006 год доля налоговых вычетов (включая фактическое возмещение налога, уплаченного поставщикам товаров (работ, услуг), использованных при осуществлении операций, облагаемых по ставке 0 процентов), планируется в размере 89,3 %, при том, что за 2004 год доля налоговых вычетов, по данным Федеральной налоговой службы, составила 88,3 %, за 6 месяцев 2005 года - 88,8 %. В связи с этим **в целях совершенствования налогового администрирования необходимо упорядочить систему учета платежей по налогу, обеспечить прозрачность движения сумм налога и эффективный контроль за возмещением налога экспортерам и вычетами (возмещением) налога по внутренним операциям.**

В расчете поступлений в федеральный бюджет НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации, на 2006 год предусмотрены дополнительные поступления в размере 61,6 млрд. рублей в связи с проведением мероприятий по укреплению платежной дисциплины. Учет этой суммы в проектируемых доходах требует обоснования и расчета, которые в материалах к проекту федерального бюджета не приводятся.

4.4. Поступления акцизов на этиловый спирт из всех видов сырья в доход федерального бюджета в 2005 году прогнозируются в размере **5,8 млрд. рублей**, что выше законодательно утвержденного показателя на 2005 год на 0,9 млрд. рублей, или на 17,8 %, а по сравнению с ожидаемым поступлением в 2005 году - на 0,7 млрд. рублей, или на 13,1 процента.

Расчетный уровень собираемости по акцизу на этиловый спирт из всех видов сырья, кроме пищевого, принятый в расчете поступлений налога на 2006 год в размере 60 %, представляется заниженным и требует дополнительного обоснования.

4.5. Поступления акцизов на табачную продукцию, производимую на территории Российской Федерации, в 2006 году прогнозируются в размере **33,8 млрд. рублей**, что на 5,3 млрд. рублей, или на 18,7 %, выше показателя, утвержденного на 2005 год. По сравнению с ожидаемым поступлением налога в 2005 году доходы в 2006 году прогнозируются с ростом на 5,2 млрд. рублей, или на 18,2 процента.

Анализ проектировок поступления акцизов на табачную продукцию в бюджет показывает, что **при планировании поступлений этого налога отпускные цены из года в год принимаются со снижением**. Проверки, проведенные Счетной палатой, свидетельствуют, что введение в ставку акцизов на табачные изделия адвалорной составляющей, определяемой исходя из отпускной цены, позволяет недобросовестным налогоплательщикам уменьшать отпускную цену с использованием трансфертного ценообразования в целях снижения налоговой нагрузки. Это приводит к уменьшению поступлений в бюджет акцизов на табачные изделия и налога на прибыль организаций.

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

В перспективе решение задачи совершенствования механизмов исчисления акцизов на табачную продукцию должно быть взаимосвязано с решением задачи укрепления здоровья населения.

4.6. Поступления в федеральный бюджет акцизов на бензин, производимый на территории Российской Федерации, на 2006 год планируются в размере **35,9 млрд. рублей**, что на 2,7 млрд. рублей, или на 8 %, больше законодательно утвержденного показателя и на 2,6 млрд. рублей, или на 7,9 %, больше ожидаемого поступления налога в 2005 году.

В расчетах поступлений акциза на бензин, производимый на территории Российской Федерации, используется ставка акциза на бензин прямогонный, установленная на 2006 год в размере 2657 рублей за 1 тонну. Используемый в расчете налога прогнозный показатель налогооблагаемого объема реализации прямогонного бензина в 2006 году (984 тыс. тонн) существенно ниже показателя, содержащегося в Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2006 год (4241 тыс. тонн). В Пояснительной записке к проекту федерального бюджета на 2006 год указывается, что разница в объемных показателях объясняется тем, что реализация прямогонного бензина в нефтехимическую отрасль не облагается налогом. Однако в материалах Прогноза социально-

экономического развития Российской Федерации на 2006 год не содержится данных о предполагаемых объемах реализации прямогонного бензина в нефтехимическую отрасль, в связи с чем невозможно подтвердить планируемые на 2006 год поступления в федеральный бюджет акцизов на бензин, производимый на территории Российской Федерации.

4.7. В соответствии с проектом федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» в состав доходов от уплаты акцизов по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации, включаются поступления по акцизам по ряду товаров (продукции) в части погашения задолженности, образовавшейся до 1 января 2003 года. Приложением № 3 к законопроекту определены нормативы зачислений этих налогов в федеральный бюджет и (или) консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации.

Данные Федеральной налоговой службы свидетельствуют, что по состоянию на 1 августа 2005 года **задолженность по указанным налогам в части федерального бюджета может быть расчетно определена в размере 4,7 млрд. рублей.** Однако в расчетах по налогам на 2006 год и в проекте доходов федерального бюджета на 2006 год **дополнительные поступления в счет погашения имеющейся задолженности по указанным доходам не предусмотрены.**

4.8. Поступления в федеральный бюджет **НДС по товарам, ввозимым на территорию Российской Федерации,** на 2006 год планируются в размере **510,6 млрд. рублей,** что на 103,1 млрд. рублей, или на 25,3 %, больше законодательно утвержденного показателя на 2005 год. По сравнению с ожидаемым поступлением в 2005 году прогнозируется рост указанного налога на 82,8 млрд. рублей, или на 19,4 процента.

Поступления в федеральный бюджет в 2006 году НДС на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации, рассчитаны исходя из облагаемого налогом импорта в объеме 94,1 млрд. долл. США. В Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2006 год общий объем импорта в Российскую Федерацию в 2006 году определен в объеме 139,0 млрд. долл. США. Обоснованность корректировки прогнозируемого объема импорта для целей налогообложения оценить не представляется возможным, так как расчет уменьшения прогнозируемого объема импорта для целей налогообложения в материалах к проекту бюджета не приводится.

4.9. В законопроекте поступления **акцизов по подакцизным товарам (продукции), ввозимым на территорию Российской Федерации,** предусмотрены в размере **21,7 млрд. рублей,** что выше законодательно утвержденной на 2005 год суммы на 15,5 млрд. рублей, или на 248,8 %, и на 4,1 млрд. рублей, или 23,3 %, больше ожидаемого поступления налога в 2005 году.

Анализ расчета поступлений в федеральный бюджет акцизов на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации, на 2006 год свидетельствует, что при расчете акцизов на бензин автомобильный используется только ставка акциза на бензин с октановым числом до «80» включительно. В расчете отсутствуют данные о планируемых объемах ввоза пива с нормативным (стандартизированным) содержанием объемной доли этилового спирта свыше 8,6 % и табака трубочного. Так как указанные группы товаров облагаются по максимально высоким ставкам акциза в своей группе (пиво и табак, соответственно), их невключение в расчет акциза приводит к занижению сумм планируемых поступлений. Кроме того, принятое для расчета акцизов количество ввозимых в Российскую Федерацию автомобилей не соответствует количеству импортируемых автомобилей, указанному в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2006 год.

В связи с этим требует обоснования и уточнения проектируемая на 2006 год сумма акциза на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации.

4.10. Поступления в федеральный бюджет **налога на добычу полезных ископаемых** (далее - НДСП) на 2006 год предусмотрены в размере **731,6 млрд. рублей**, что больше законодательно утвержденной на 2005 год суммы на 266,6 млрд. рублей, или на 57,3 %, а по сравнению с ожидаемым поступлением налога в 2005 году меньше на 80,8 млрд. рублей, или на 9,9 %. В законопроекте учтены изменения налогового законодательства в части налогообложения добычи полезных ископаемых.

В материалах к законопроекту не приводится обоснование величины облагаемого объема добычи в стоимостном выражении добытого полезного ископаемого по видам полезных ископаемых, не являющихся углеводородным сырьем. Группировка добытых полезных ископаемых, используемая в расчете, не позволяет сопоставить данные о планируемой на 2006 год налоговой базе с информацией, содержащейся в отчетности Федеральной налоговой службы за истекший период, а также с содержащимися в Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2006 год данными об объеме добычи продукции, облагаемой НДСП.

Остается нерешенной проблема дифференциации налогообложения природных ресурсов, прежде всего при добыче нефти. Действующий механизм исчисления и уплаты налога на добычу полезных ископаемых не учитывает горно-геологических, экономико-географических и инфраструктурных условий разработки отдельных месторождений и побуждает к эксплуатации наиболее рентабельных месторождений. Это делает экономически невыгодной разработку других месторождений, ведет к выводу нефтяных скважин из эксплуатации, сокращению добычи нефти и уменьшению поступления налогов в бюджет.

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

При расчете налога на добычу полезных ископаемых **не учтены платежи по налогу на добычу полезных ископаемых на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, при добыче полезных ископаемых из недр за пределами территории Российской Федерации**. В I полугодии 2005 года в федеральный бюджет поступило платежей по этому налогу на сумму **0,3 млрд. рублей**.

4.11. Поступления в федеральный бюджет **водного налога** в 2006 году планируются в размере **13,8 млрд. рублей**, что на 2,5 млрд. рублей, или на 22,6 %, больше законодательно утвержденного показателя на 2005 год. По сравнению с ожидаемым поступлением в 2005 году прогнозируется рост указанного налога на 2,1 млрд. рублей, или на 17,9 процента.

Анализ приложения № 2 к Пояснительной записке к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год» свидетельствует, что **в расчетах не учтены дополнительные доходы федерального бюджета от прекращения действия налоговой льготы** в виде понижающего коэффициента к ставке налога для налогоплательщиков, осуществляющих эксплуатацию объектов теплоэнергетики и атомной энергетики с использованием прямоточной схемы водоснабжения, в связи с чем **доходы федерального бюджета от уплаты водного налога могут быть увеличены**.

4.12. Поступления в федеральный бюджет **государственной пошлины и сборов** на 2006 год планируются в размере **23,1 млрд. рублей**, что больше законодательно утвержденной на 2005 год суммы на 4,5 млрд. рублей, или на 24,3 %, а по сравнению с ожидаемым поступлением в 2005 году - на 1,2 млрд. рублей, или на 5,6 процента.

В материалах, представленных с законопроектом, не приводится расчет поступлений государственной таможенной пошлины в федеральный бюджет в 2006 году.

Проверки, проведенные Счетной палатой, позволяют сделать вывод об имеющихся резервах поступления **государственной пошлины за совершение действий при осуществлении федерального пробирного надзора** в связи с тем, что ставки государственной пошлины, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 21 января 2005 года № 35 «О размерах государственной пошлины за совершение действий уполномоченными государственными учреждениями при осуществлении федерального пробирного надзора», существенно ниже предельных ставок, установленных Налоговым кодексом Российской Федерации.

В 2006 году предусматривается снижение доходов от уплаты **государственной пошлины за совершение действий уполномоченными федеральными органами исполнительной власти по официальной регистрации программы для электронных вычислительных машин, базы данных и топологий интегральных микросхем до 3,6 млн. рублей** против 4,5 млн. рублей в 2005 году. Однако, учитывая проектируемое Роспатентом в 2006 году увеличение количества проводимых экспертиз заявок на выдачу свидетельств правовой охраны на программы для электронных вычислительных машин, базы данных и топологий интегральных микросхем, представляется целесообразным предусмотреть в 2006 году соответствующие доходы на уровне 2005 года, то есть **увеличить планируемые поступления на 0,9 млн. рублей.**

4.13. 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 2006 год поступлений по указанной группе доходов не планируется, несмотря на то, что доходы от отмененных налогов и сборов ежегодно поступают в доход федерального бюджета. Кроме того, Налоговым кодексом Российской Федерации установлено, что налоговой проверкой могут быть охвачены три календарных года деятельности налогоплательщика, следовательно, в 2006 году могут производиться доначисления и взыскания отмененных ранее налогов.

При этом в прогнозе консолидированного бюджета Российской Федерации поступления от отмененных налогов и сборов в доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации предусмотрены в размере 2,1 млрд. рублей.

4.14. Как и в предыдущие годы, представленные для рассмотрения расчеты доходов федерального бюджета на 2006 год содержат только укрупненные показатели проектируемых доходов и в них не приводится целый ряд необходимых показателей, использованных для этих расчетов. Отсутствие подробных расчетов проектируемых доходов федерального бюджета затрудняет анализ этих расчетов, оценку их обоснованности, особенно в условиях существенного влияния на формирование налоговой базы изменений налогового законодательства. По ряду налогов не приведены расчеты их ожидаемого поступления в 2006 году.

В целях обеспечения обоснованности расчетов доходов федерального бюджета в части налоговых доходов 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, а также принимаемых в расчете прогнозных оценок мировых и внутренних цен.

4.15. Поступления вывозных таможенных пошлин в доход федерального бюджета в 2006 году предусматриваются в размере **1297,3 млрд. рублей**, что на 679,0 млрд. рублей, или на 109,8 %, выше показателя, утвержденного федеральным законом о федеральном бюджете на 2005 год. По сравнению с ожидаемым поступлением в 2005 году прогнозируется снижение поступлений вывозной таможенной пошлины на 26,6 млрд. рублей, или на 2 %. Указанное снижение вызвано в первую очередь уменьшением прогнозируемой средней цены на нефть марки «Юралс» с 48 долл. США за баррель в 2005 году до 40 долл. США за баррель в 2006 году.

Представляются недостаточно обоснованными величины ставок вывозных таможенных пошлин на нефть и на товары, выработанные из нефти, используемые в расчете поступлений вывозных таможенных пошлин на 2006 год (**114,71 долл. США**). По расчету Счетной палаты, проведенному на основе полученного из Минэкономразвития России поквартального прогноза мировых цен на нефть марки «Юралс» до конца 2005 года и на 2006 год, средняя ставка вывозной таможенной пошлины на 2006 год составит **115,53 долл. США за тонну нефти**.

В результате уточнения ставки вывозной таможенной пошлины на нефть сырую расчетные доходы федерального бюджета на 2006 год могут быть увеличены на 2 млрд. рублей.

В расчетах поступлений в федеральный бюджет доходов от вывозных таможенных пошлин на 2006 год ставка пошлины на нефтепродукты определена в размере 71,3 долл. США за тонну, что составляет 62,2 % планируемого уровня ставки вывозной таможенной пошлины на нефть. Учитывая заложенное в расчетах к проекту бюджета на 2006 год соотношение между ставкой вывозной таможенной пошлины на нефть и ставкой вывозной таможенной пошлины на нефтепродукты, **дополнительные поступления вывозной таможенной пошлины на товары, выработанные из нефти, могут составить 1,2 млрд. рублей.**

В расчете поступлений в федеральный бюджет средств от вывозных таможенных пошлин на 2006 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 поступлений по другим вывозным таможенным пошлинам, проектируемым в целом в размере 1592,7 млн. долл. США.

4.16. Потенциальным резервом увеличения доходов федерального бюджета в 2006 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 2005 года (без ЕСН и платежей в государственные внебюджетные фонды) составила **1614,1 млрд. рублей**.

Поступления в счет погашения реструктурированной задолженности по платежам в федеральный бюджет в расчетах доходов федерального бюджета на 2006 год учтены в сумме 3,5 млрд. рублей только по НДС на товары (работы, услуги), производимые на территории Российской Федерации. Это составляет всего 0,4 % совокупной задолженности по федеральным налогам перед федеральным бюджетом, имеющейся на 1 августа 2005 года (по расчету Счетной палаты, данная задолженность составит порядка 840 млрд. рублей без задолженности организаций, признанных банкротами, и ликвидированных организаций).

4.17. В законопроекте предусматриваются поступления в федеральный бюджет дивидендов по акциям и доходов от прочих форм участия, находящихся в собственности Российской Федерации, в размере 20,5 млрд. рублей, что на 5,5 млрд. рублей,

или 36,7 %, больше утвержденного показателя на 2005 год и на 3,5 млрд. рублей, или 20,6 %, больше его ожидаемого исполнения в текущем году.

Вместе с тем **отсутствие утвержденных Правительством Российской Федерации основных принципов дивидендной политики в отношении открытых акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности**, отрицательно сказывается на объеме поступлений доходов от таких акционерных обществ, а также на уровне администрирования указанных платежей.

В 2004 году средний уровень отчислений дивидендов от чистой прибыли в федеральный бюджет по указанным акционерным обществам составил всего 4,1 %, а количество организаций, уплативших дивиденды, составило 8,3 % от общего количества прибыльных акционерных обществ, **что свидетельствует о слабом управлении указанными акционерными обществами, прежде всего через институт представителей государства.**

Прогнозируемые показатели поступления дивидендов по акциям, находящимся в собственности Российской Федерации, постоянно перевыполняются (в 2002 году - на 37,7 %, в 2003 году - на 9 %, в 2004 году - на 37,8 %, в 2005 году - на 13,3 % (ожидаемое исполнение), **что свидетельствует о систематическом занижении планируемых показателей поступления дивидендов и имеющихся резервах их увеличения.**

Планируемый на 2006 год **рост поступлений дивидендов акционерных обществ по акциям, находящимся в федеральной собственности, также представляется несколько заниженным, учитывая, что в текущем году прибыль крупных и средних предприятий, по данным Росстата, увеличивается более высокими темпами (за первые 6 месяцев на 35,5 % по сравнению с соответствующим периодом прошлого года).**

4.18. Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, прогнозируются в размере **16,7 млрд. рублей** (включая арендную плату и поступления от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности, - 2 млрд. рублей), что на 26,5 % больше ожидаемого в 2005 году поступления доходов от сдачи в аренду указанного имущества.

Дополнительным резервом увеличения поступления доходов в федеральный бюджет остаются **взыскание задолженности по арендной плате (без аренды земли) за предыдущие годы**, составившей на 1 января 2005 года 2,3 млрд. рублей, или 18,3 % суммы поступлений доходов в 2004 году от сдачи в аренду имущества, находящегося в федеральной собственности, а также повышение контроля за безусловным прохождением арендных платежей через органы Федерального казначейства.

4.19. В 2006 году поступления в федеральный бюджет **платежей от государственных и муниципальных унитарных предприятий** предусматриваются в размере **13,85 млрд. рублей**, что на 7,43 млрд. рублей, или на 34,9 %, меньше ожидаемого поступления доходов от указанных предприятий в 2005 году.

Указанные доходы формируются за счет доходов от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей федеральных государственных унитарных предприятий (далее - ФГУП), в размере 2,5 млрд. рублей, что составит 18 % общей суммы (ожидаемое их поступление в 2005 году - 3,5 млрд. рублей), и доходов от деятельности совместного предприятия «Вьетсовпетро» - 11,35 млрд. рублей, или 82 % (ожидаемое поступление в 2005 году - 17,78 млрд. рублей).

Прогнозируемое в 2006 году снижение поступлений доходов от перечисления части прибыли ФГУП, остающейся после уплаты налогов и обязательных платежей, **напрямую связано с намечаемым в указанном году существенным уменьшением их количества.**

По мнению Счетной палаты, при установлении норматива отчисления части чистой прибыли ФГУП в федеральный бюджет на уровне не менее 10 % можно было бы добиться повышения поступления данного вида платежей в федеральный бюджет в 2006 году.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2001 года № 114 предусматривается зачисление в доходы федерального бюджета 95 % поступлений российской доли прибыли от деятельности **совместного предприятия «Вьетсовпетро»**. Счетная палата неоднократно отмечала необходимость отражения в полном объеме доходов от деятельности указанного предприятия в составе доходов федерального бюджета. В случае полного зачисления указанных поступлений доходы федерального бюджета в 2006 году могут быть **увеличены на 0,6 млрд. рублей**.

4.20. Доходы федерального бюджета от реализации имущества федеральных государственных унитарных предприятий (в части реализации основных средств по указанному имуществу) прогнозируются в объеме **0,6 млрд. рублей**, или на уровне, запланированном на текущий финансовый год.

Проведенная Счетной палатой проверка организации и результатов продаж недвижимого имущества ФГУП показала **низкий уровень организации и низкую эффективность** реализации федерального имущества, выявила **нарушения сроков перечисления средств от продажи реализованного ФГУП имущества** в федеральный бюджет, а также факты **занижения начальных цен продажи реализованного имущества и недостаточный уровень контроля** со стороны соответствующих администраторов доходов федерального бюджета.

В связи с изложенным, а также учитывая высвобождение значительного количества имущества ФГУП, приватизируемых в 2006 году, Счетная палата полагает, что **доходы федерального бюджета от реализации имущества ФГУП** могут быть установлены в объеме **1 млрд. рублей**, или на **0,4 млрд. рублей больше**, чем представлено в проекте федерального бюджета на 2006 год.

4.21. Поступления платы за негативное воздействие на окружающую среду в 2006 году планируются в объеме **2,5 млрд. рублей**, что на 0,2 млрд. рублей, или на 7 %, больше законодательно установленного и ожидаемого поступления в 2005 году.

С учетом роста ВВП в фактических ценах в 2006 году по отношению к ожидаемому исполнению 2005 года на 16 % можно ожидать соответствующего увеличения доходов от платы за негативное воздействия на окружающую среду до 2,7 млрд. рублей, или на 0,2 млрд. рублей больше, чем определено законопроектом.

4.22. Доходы от проведения аукционов по продаже долей в общем объеме квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов, вновь размещаемых к использованию в промышленных целях, а также во вновь осваиваемых районах промысла прогнозируются к поступлению в 2006 году в объеме **0,1 млрд. рублей**, что существенно ниже ожидаемого их поступления (0,6 млрд. рублей) по итогам 2005 года.

Расчет планируемого объема доходов от проведения указанных аукционов, а также обоснования снижения доходов к уровню 2005 года не приведены.

За I полугодие 2005 года поступления в федеральный бюджет доходов от проведения аукционов по продаже долей в общем объеме квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов составили 0,58 млрд. рублей, или почти на уровне годового ожидаемого их поступления.

В этой связи в проекте федерального бюджета на 2006 год доходы от проведения аукционов по продаже долей в общем объеме квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов, вновь разрешаемых к использованию в промышленных целях, а также во вновь осваиваемых районах промысла могут быть увеличены на **0,5 млрд. рублей**.

4.23. Поступления 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) планируются в размере 20,11 млрд. рублей, что на 6,32 млрд. рублей, или на 23,9 %, меньше законодательно установленно-го показателя на 2005 год.

По состоянию на 1 августа 2005 года поступления этих платежей составили **28 млрд. рублей**, что на 7 % больше законодательно установленной суммы.

В случае проведения в 2006 году аукционов по месторождениям полезных ископаемых в количестве на уровне 2005 года поступления 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 в 2006 году могли бы превысить **величину, предусмотренную в законопроекте, на 6,4 млрд. рублей.**

4.24. Плата за геологическую информацию о недрах при пользовании недрами на территории Российской Федерации в законопроекте предусмотрена в размере 4,8 млн. рублей, что на 36 % меньше установленных на 2005 год показателей.

Определенная на 2006 год сумма указанной платы может быть увеличена, так как ее фактическое поступление по состоянию на 1 августа 2005 года составило 77,4 млн. рублей, что более чем в 10 раз превышает законодательно установленный на 2005 год объем. В связи с этим объем доходов от платы за геологическую информацию о недрах при пользовании недрами на территории Российской Федерации на 2006 год может быть установлен на уровне не ниже объема поступлений 2005 года, что приведет к **увеличению указанных доходов на 2,7 млн. рублей.**

4.25. Поступление платежей за пользование лесным фондом и лесами иных категорий в части минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, в 2006 году прогнозируется в объеме **4,8 млрд. рублей**, что на 0,4 млрд. рублей, или на 9,6 %, больше ожидаемого поступления указанных платежей в 2005 году.

В соответствии со статьей 20 законопроекта минимальные ставки платы за древесину, отпускаемую на корню, в 2006 году предполагается применять с коэффициентом 1,6 к ставкам, действовавшим в 2001 году.

Средний размер указанных ставок в 2005 году (**по данным Рослесхоза, 36,7 рубля за 1 обезличенный куб. метр**) составляет менее 5 % от рыночной стоимости круглых лесоматериалов.

В случае увеличения коэффициента индексации минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, действовавших в 2001 году, с 1,6, как это предусмотрено в законопроекте, до 4,8 платежи при пользовании лесным фондом в части минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, могут быть увеличены по сравнению с показателем законопроекта на 10,6 млрд. рублей.

4.26. Законопроектом предусматриваются поступления доходов от пошлин за патентование изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, регистрацию товарных знаков, знаков обслуживания, наименований мест происхождения товаров, предоставление права пользования наименованиями мест происхождения товаров в объеме **1,12 млрд. рублей**, что на 0,21 млрд. рублей, или на 23,7 %, больше показателя, утвержденного на 2005 год.

По оценке Счетной палаты, ожидаемое поступление в 2005 году доходов от указанных пошлин может составить 1,18 млрд. рублей, или на 4,7 % больше, чем в предыдущем году.

Исходя из ожидаемого объема поступлений доходов в текущем году, доходы от пошлин за патентование изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, регистрацию товарных знаков, знаков обслуживания, наименований мест происхождения товаров, предоставление права пользования наименованиями мест происхождения товаров в 2006 году целесообразно предусмотреть в сумме 1,23 млрд. рублей, или **на 0,11 млрд. рублей больше, чем предусмотрено в законопроекте.**

4.27. Законопроект не содержит сведений 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 составит **194,9 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

Существенный рост расходов федерального бюджета в 2006 году требует принципиально нового уровня прозрачности и эффективности использования бюджетных средств, обеспечения их направленности на достижение поставленных целей и задач.

Не осуществлено формирование реестра действующих расходных обязательств Российской Федерации и реестров действующих расходных обязательств субъектов бюджетного планирования, не разработан классификатор государственных услуг, не определены нормативы финансовых затрат на их предоставление, что снижает прозрачность проектируемых бюджетных расходов на 2006 год.

В законопроекте 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.**

Требуют дополнительного рассмотрения вопросы погашения сложившейся в Минобороны России в 2005 году кредиторской задолженности, увеличения в 2006 году финансирования государственного оборонного заказа, расходов на закупку нефтепродуктов, оплату топливно-энергетических ресурсов и на инвестиции.

Предусматриваемый рост финансирования на исследование и использование космического пространства не позволяет ликвидировать отставание по созданию системы ГЛОНАСС, допущенное в предыдущие годы. **Существует вероятность утраты отечественного рынка навигационного спутникового оборудования и услуг, что создает угрозу стратегической безопасности России.**

Потребность в высокотехнологичной медицинской помощи ежегодно удовлетворяется всего лишь на 15-25 %, что позволяет сделать вывод о том, что для ее оказания потребуются значительно больше средств, чем предусмотрено проектом федерального бюджета.

Несмотря на значительный рост расходов федерального бюджета на высшее образование (38,6 % утвержденного показателя 2005 года), по ряду позиций **требуется дополнительное выделение средств из федерального бюджета на общую сумму 2597,5 млн. рублей.**

Непрограммная часть ФАИП предусматривается в сумме 126509,6 млн. рублей, что выше уровня 2005 года **на 96,2 %** в номинальном выражении и не соответствует ос-

новным направлениям реформирования бюджетного процесса, предусматривающим расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования.

Предложения Счетной палаты о повышении финансирования отдельных видов расходов федерального бюджета в 2006 году **целесообразно рассмотреть за счет перераспределения расходов проекта федерального бюджета на 2006 год** между разделами, подразделами, целевыми статьями и видами расходов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации.

5.1. Существенный рост расходов федерального бюджета в 2006 году требует принципиально новых подходов к обеспечению уровня прозрачности и эффективности использования бюджетных средств, их направленности на достижение поставленных целей и задач.

Вместе с тем при подготовке проекта федерального бюджета на 2006 год не осуществлено формирование реестра действующих расходных обязательств Российской Федерации и реестров действующих расходных обязательств субъектов бюджетного планирования, **что снижает прозрачность проектируемых бюджетных расходов на 2006 год.**

Не завершена работа по подготовке Сводного доклада Правительства Российской Федерации о результатах и основных направлениях деятельности на 2006-2008 годы, не утверждено также большинство отраслевых стратегий развития, **что не позволяет обеспечить постановку целей и задач среднесрочного бюджетного планирования и реализацию принципов бюджетного планирования, ориентированного на результат, при формировании проекта федерального бюджета на 2006 год.**

5.2. Одной из задач в 2006 году является необходимость повышения эффективности расходов федерального бюджета на общегосударственные вопросы. В проекте федерального бюджета на 2006 год расходы по разделу «Общегосударственные вопросы» предусмотрены в сумме **647040,9 млн. рублей**, что на 31,7 % выше утвержденного объема на 2005 год в номинальном выражении и на 20 % - в реальном выражении. Доля указанных расходов в ВВП в 2006 году возрастет до 2,65 % против 2,62 % в 2005 году, доля в общем объеме расходов - до 15,2 % против 14,5 % в 2005 году.

В структуре раздела расходы на обслуживание государственного и муниципального долга составят 31,3 %, расходы, связанные с руководством и управлением вопросами экономического планирования, с централизованными закупками и снабжением и рядом других общегосударственных вопросов, - 20,6 %, расходы на обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов надзора - 19,6 %, на судебную систему - 9,2 %, государственный материальный резерв - 6,5 %, на фундаментальные исследования - 6 процентов.

Программная часть расходов по данному разделу (федеральные целевые программы, далее - ФЦП) предусматривается законопроектом в объеме **5140,4 млн. рублей**, что на 53,3 % в номинальном выражении ниже уровня 2005 года, и составит 0,8 % общего объема расходов по разделу, непрограммная часть в Федеральной адресной инвестиционной программе (далее - ФАИП) планируется в размере **12001,5 млн. рублей**, что выше уровня 2005 года на 27,8 %, ее доля в общем объеме расходов по разделу составит 1,9 процента.

5.2.1. Расходы федерального бюджета по подразделу «Судебная система» определены в размере **59421,9 млн. рублей** и по сравнению с утвержденным показателем на 2005 год увеличатся на 37,6 % в номинальном выражении, на 25,5 % - в реальном выражении. Их доля в ВВП увеличится с 0,23 % в 2005 году до 0,24 % в 2006 году, а доля в общем объеме непроцентных расходов без ЕСН, соответственно, - с 1,5 % до 1,58 %.

Кроме того, расходы на обеспечение деятельности федеральной судебной системы предусмотрены по подразделу «Пенсионное обеспечение» раздела «Социальная политика» в размере 5533,6 млн. рублей и по подразделу «Фонды компенсаций» раздела «Межбюджетные трансферты» - 135,8 млн. рублей.

Ежегодно при формировании федерального бюджета на очередной финансовый год закладываются дополнительные объемы финансирования на обеспечение безопасности судей и охрану зданий и помещений судов. При этом планирование расходов на эти цели и их реализация осуществляются одновременно Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации, Федеральной службой судебных приставов и МВД России. По мнению Счетной палаты, снятие установленного статьей 11 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 118-ФЗ «О судебных приставах» ограничения, обязывающего судебных приставов обеспечивать охрану зданий судов, совещательных комнат и судебных помещений только в рабочее время, позволило бы сконцентрировать ресурсы и сосредоточить функции охраны судов в рамках одного ведомства (Федеральной службы судебных приставов).

Крайне медленно идет процесс формирования арбитражных апелляционных судов. По состоянию на 1 августа 2005 года из 20 апелляционных арбитражных судов создано 3, штат судей укомплектован только на 12 %. При этом финансирование из федерального бюджета на протяжении нескольких лет выделяется на предельную штатную численность. Экономия по заработной плате судей и работников аппаратов судов ежегодно перераспределяется на другие статьи расходов.

5.2.2. Проектом федерального бюджета на 2006 год расходы по подразделу «Обеспечение проведения выборов и референдумов» предусматриваются в сумме **2904,6 млн. рублей**, что выше уровня 2005 года на 6,3 % в номинальном выражении, но ниже на 3,1 % в реальном выражении. Их удельный вес в общем объеме непроцентных расходов без ЕСН составит 0,08 % и снизится на 0,01 процентного пункта.

При формировании проекта федерального бюджета в состав бюджета действующих обязательств на 2006 год Центризбиркомом России включены дополнительные средства в сумме 293,1 млн. рублей на проведение выборов в Федеральное Собрание Российской Федерации в 20 избирательных округах. При этом **в расходах проекта федерального бюджета на 2006 год по Центризбиркому России не учитывается экономия средств, запланированных на проведение дополнительных и повторных выборов и референдумов, которая в соответствии с действующим законодательством остается на счетах ведомства и используется на цели текущего финансирования.**

5.2.3. 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 объеме **18533,6 млн. рублей**. При этом прямые расходы федерального бюджета на указанные цели в 2006 году планируются в объеме **58506,7 млн. рублей**, возвратные платежи - в объеме **39973,2 млн. рублей**. В соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2005 год» расходы по данному подразделу в 2005 году предусматривались в размере 185,9 млн. рублей.

В проекте федерального бюджета на 2006 год в расходах на международные отношения и международное сотрудничество не учтен в полной мере ряд показателей. Счетная палата считает целесообразным отразить доходы загранпредставительств от разрешенных видов деятельности в доходной части проекта федерального бюджета на 2006 год, а расходы - в ведомственной и функциональной классификациях расходов бюджетов Российской Федерации.

В законопроекте доходы от разрешенных видов деятельности планируются только для 2 министерств. В предыдущие годы фактически доходы от разрешенных видов деятельности, включая доходы от использования российской собственности за рубежом, получали и использовали 5 министерств и ведомств. В законопроекте не учтены значительные суммы неиспользованных остатков средств на счетах российских загранпредставительств в иностранных банках по итогам отчетного года, которые по состоянию на 1 января 2003 года составляли **1,8 млрд. рублей**, на 1 января 2004 года - **2,2 млрд. рублей**, на 1 января 2005 года - **3,5 млрд. рублей**, а на 1 июля 2005 года - **3,6 млрд. рублей**.

Просроченная задолженность российских организаций и предприятий по связанным кредитам правительств иностранных государств, банков и фирм по состоянию на 1 января 2005 года составила **101676,4 млн. рублей**. В законопроекте поступление средств в погашение основного долга по кредитам, полученным от правительств иностранных государств, банков и фирм и предоставленным внутри страны, предусмотрено в 2006 году в сумме **2,9 млрд. рублей**.

В законопроекте не приведен перечень объектов строительства и реконструкции за рубежом, что не позволяет провести анализ расходов федерального бюджета на эти цели. Проверками Счетной палаты, проведенными в МИДе России, установлено, что ряд объектов за рубежом предусмотрен к финансированию при отсутствии необходимых распоряжений Правительства Российской Федерации.

В объем поступлений в федеральный бюджет в счет погашения задолженности иностранных государств перед Российской Федерацией не включены суммы просроченной задолженности иностранных государств, по которым предполагается погашение в соответствии с графиками платежей по текущей и реструктуризированной задолженности. Просроченная задолженность по указанным странам (без учета Кубы) по состоянию на 1 января 2005 года составила 410,1 млн. долл. США (11,4 млрд. рублей).

Не включены поступления от ряда иностранных государств, с которыми подписаны соглашения после 1 января 1992 года, такими как Ангола, Армения, Таджикистан и Узбекистан. Общая сумма платежей по основному долгу и процентам в 2006 году и просроченных платежей по состоянию на 1 января 2005 года составляет по указанным странам более 700 млн. долл. США.

Резервом дополнительных поступлений являются поступления от ряда платежеспособных иностранных государств, имеющих неурегулированную задолженность, к которым можно отнести Алжир и Ливию. Общая сумма задолженности по основному долгу и процентам в 2006 году и просроченным платежам по состоянию на 1 января 2005 года по указанным странам составляет более 7 млрд. долл. США.

Законопроект не предусматривает мероприятий по взысканию задолженности с внешнеэкономических объединений и организаций перед федеральным бюджетом по внесению рублевого эквивалента балансовой стоимости закупленных товаров в счет иностранных кредитов, по которым долговые обязательства (договоры займов) не оформлены, а также по урегулированию задолженности внешнеэкономических организаций по коммерческим кредитам, по которым не оформлены долговые обязательства. Общая сумма задолженности по этим кредитам составила по состоянию на 1 января 2005 года более 1,9 млрд. рублей.

В законопроекте учтены средства на финансирование расходов, возникающих после вступления Российской Федерации во Всемирную торговую организацию (открытие Постоянного представительства Российской Федерации при ВТО, взнос страны - участницы ВТО), в размере 50,7 млн. рублей. **Это не соответствует Методическим материалам по формированию перспективного финансового плана Российской Федерации на 2006-2008 годы**, в которых предусмотрено, что формирование расходов

осуществляется на основании и во исполнение федеральных законов, актов (поручений) Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, принятых в 2005 году и вступающих в силу с 1 января 2006 года.

5.3. Финансирование национальной обороны, национальной безопасности и правоохранительной деятельности является одним из приоритетов бюджетной политики государства. В соответствии с проектом федерального бюджета в 2006 году данные расходы составят **1207505,4 млн. рублей**, что больше по сравнению с 2005 годом на 21,7 % в номинальном выражении и на 10,9 % - в реальном выражении. По отношению к ВВП их доля снизится с 5,3 % в 2005 году до 4,95 % в 2006 году, а в общем объеме непроцентных расходов без ЕСН, соответственно, - с 34,39 % до 32,07 процента.

При этом следует отметить некоторое отставание в 2006 году темпов роста данных расходов (на 21,7 %) от среднего показателя увеличения объема всей расходной части проекта федерального бюджета (на 25,7 процента).

5.3.1. Расходы по разделу «Национальная оборона» составят 667257,4 млн. рублей и возрастут по сравнению с 2005 годом на 21,4 % в номинальном выражении и на 10,7 % - в реальном выражении. Их доля в ВВП составит 2,74 % (в 2005 году - 2,94 %), в общем объеме непроцентных расходов без ЕСН - 17,72 % (в 2005 году - 19,05 процента).

Формирование федерального бюджета на 2006 год по расходам на национальную оборону осуществлялось в условиях отсутствия уточненных с учетом изменения условий военного строительства плановых и программных документов в соответствии с требованиями Военной доктрины Российской Федерации и Основ государственной политики Российской Федерации по военному строительству на период до 2010 года. **Это не позволяет в полной мере оценить адресную направленность бюджетных средств на выполнение конкретных задач по обеспечению обороны.**

Соотношение расходов на текущее содержание Вооруженных Сил Российской Федерации и их оснащение вооружением и военной техникой составит в планируемом году 60:40, что не обеспечивает последовательного приближения к параметрам, установленным Советом Безопасности Российской Федерации.

Функциональная структура расходов проекта федерального бюджета на 2006 год не предусматривает повышения уровня детализации оборонных расходов (по сравнению с 2005 годом), что противоречит установкам Президента Российской Федерации и Федерального Собрания Российской Федерации в части повышения прозрачности военных расходов и усиления гражданского контроля за эффективностью идущих в армии преобразований.

В целях повышения результативности оборонных расходов и обеспечения парламентского контроля за их использованием, по мнению Счетной палаты, Правительству Российской Федерации целесообразно внести изменения в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» в части:

- детализации расходов на техническое оснащение Вооруженных Сил Российской Федерации по видам расходов до уровня, существовавшего в ранее действовавшей бюджетной классификации (до 2005 года);

- выделения в качестве самостоятельных субъектов функциональной классификации (на уровне видов расходов) отдельных ресурсоемких направлений расходов, оказывающих существенное влияние на решение важнейших тактических задач в сфере обороны, а именно транспортных, квартирно-эксплуатационных расходов, расходов на оплату услуг электросвязи, обязательное государственное страхование военнослужащих, создание фонда служебного жилья, содержание, эксплуатацию и текущий ремонт вооружения, военной техники и имущества, а также некоторых других.

Указанные рекомендации было бы целесообразно реализовать в рамках проекта федерального бюджета на 2006 год. В процессе дальнейшего совершенствования бюджетной классификации следовало бы обеспечить более тесную взаимоувязку ее структурных элементов с системой стратегических целей и тактических задач Минобороны России.

Содержание основных показателей государственного оборонного заказа на 2006 год по-прежнему не содержит номенклатурных и количественных характеристик приоритетных и дорогостоящих систем оружия, на что неоднократно обращала внимание Счетная палата в своих заключениях. **Выделенные в 2006 году объемы ассигнований на техническое оснащение армии не в полной мере обеспечивают реализацию Государственной программы вооружения на 2001-2010 годы.** Анализ выполнения данной программы за 2001-2005 годы показывает, что ввиду недостаточного бюджетного финансирования в реализации отдельных ее мероприятий в настоящее время имеются существенные отставания.

Эффективность использования бюджетных средств, выделяемых на техническое оснащение Вооруженных Сил Российской Федерации, снижается из-за отсутствия федеральной контрактной системы, призванной упорядочить взаимоотношения заказчиков и подрядчиков в процессе реализации государственного оборонного заказа.

В 2006 году не выделены в требуемом объеме средства для реализации отдельных программ по обустройству войск (сил), строительству специальных объектов. Анализ показывает, что предусмотренные в 2006 году для Минобороны России по разделу 05 «Жилищно-коммунальное хозяйство» средства (10,4 млрд. рублей) на обеспечение военнослужащих служебным и постоянным жильем позволят построить не более 8,1 тыс. квартир (в 2001-2003 годах ежегодно строилось и приобреталось 13-15 тыс. квартир).

В структуре расходов федерального бюджета на 2006 год не предусмотрено целевое выделение средств на формирование фонда служебного жилья для военнослужащих, являющегося одним из приоритетов военного строительства и важнейшим фактором закрепления молодых офицеров в войсках.

Для более эффективного решения указанной задачи по-прежнему не использованы возможности разработки и реализации соответствующей федеральной или ведомственной целевой программы.

В целях повышения результативности расходов на решение жилищной проблемы военнослужащих можно было бы рассмотреть возможность предоставления жилья путем выдачи государственных жилищных сертификатов (как наименее затратной формы обеспечения жильем) не только увольняемому военнослужащему и гражданам, отселяемым из закрытых военных городков, но также и военнослужащим, проходящим военную службу и имеющим право на получение жилья для постоянного проживания.

Отсутствие современных методик бюджетирования военных расходов, ориентированных на результат, не позволяет произвести однозначную оценку обоснованности объемов ассигнований на 2006 год и среднесрочную перспективу. Определение на 2006 год объемов основных расходов на тыловое, техническое и другие виды обеспечения войск (сил) по-прежнему осуществлено «от достигнутого», без увязки с конечными результатами. Отсутствие четких критериев (показателей) для оценки обоснованности военных расходов приводит в результате к пересмотру первоначально утвержденных объемов расходов на национальную оборону в сторону их значительного увеличения (за 2003 год - на 11,2 млрд. рублей, 2004 год - на 18,5 млрд. рублей, 2005 год - на 18,5 млрд. рублей).

В системе показателей (индикаторов) деятельности Минобороны России на 2006 год и среднесрочную перспективу по-прежнему не предусматривается целевая направленность на повышение эффективности работы в сфере использования высвобождаемого

военного (особенно недвижимого) имущества в части обеспечения соответствия уровня темпов реализации (передачи) высвобождаемого имущества темпам реформирования Вооруженных Сил Российской Федерации. Вместе с тем длительное функционирование в системе Минобороны России избыточной инфраструктуры ведет к существенному «утяжелению» военного бюджета и, как показывают проводимые Счетной палатой проверки, к значительным неэффективным расходам государственных средств.

Следует отметить, что передача излишних земельных участков и других объектов недвижимого военного имущества Минобороны России сдерживается отсутствием правоустанавливающих документов на данную федеральную собственность. Подготовка данных документов в нормативно установленном порядке требует значительных объемов ассигнований федерального бюджета. Представляется целесообразным принять меры по разработке упрощенных правил учета объектов недвижимого военного имущества и передачи не используемых Минобороны России объектов федеральной собственности в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность, а также уточнению действующего порядка использования средств от реализации высвобождаемого военного имущества на модернизацию Вооруженных Сил Российской Федерации.

В связи с исключением в 2006 году из функциональных разделов 07 «Образование», 08 «Культура, кинематография и средства массовой информации» и 09 «Здравоохранение» (в части расходов Минобороны России) целевых средств на коммунальные услуги, оплату горюче-смазочных материалов и услуги связи, продовольственное, вещевое и транспортное обеспечение военнослужащих учреждений здравоохранения, образования и культуры Минобороны России и отражением данных расходов по разделу 02 «Национальная оборона» затрудняется анализ динамики расходов федерального бюджета в части российского здравоохранения и образования, непосредственно влияющих на уровень жизни населения. Кроме того, это нарушает единство бюджетной классификации Российской Федерации (по другим силовым структурам указанные расходы отражены в 2006 году по соответствующим профильным функциональным разделам).

В ходе рассмотрения законопроекта в палатах Федерального Собрания Российской Федерации требуют также дополнительной проработки вопросы погашения сложившейся в Минобороны России в 2005 году кредиторской задолженности. По состоянию на 1 июля 2005 года общий объем кредиторской задолженности Минобороны России составил 24,4 млрд. рублей. Нерешенность данных вопросов будет сдерживать поступательное наращивание боеспособности и боеготовности Вооруженных Сил Российской Федерации.

Программная часть расходов по данному разделу (ФЦП) предусматривается законопроектом в объеме **46362,3 млн. рублей**, что на 21,5 % в номинальном выражении выше уровня 2005 года, и составит 6,9 % общего объема расходов по разделу, непрограммная часть в ФАИП планируется в размере **17509,4 млн. рублей**, что выше уровня 2005 года на 36,5 %, ее доля в общем объеме расходов по разделу составит 2,6 процента.

Анализ проекта Доклада Минобороны России о результатах и основных направлениях деятельности на 2006 год (далее - проект Доклада) показал, что на 2006 год по подразделу 0201 «Вооруженные Силы Российской Федерации» не представлено в установленном порядке ни одной ведомственной целевой программы, базирующейся на системе целей, задач и показателей деятельности министерства.

5.3.2. Объем расходов по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» в 2006 году составит 540248 млн. рублей. По сравнению с 2005 годом данные расходы возрастут на 22,1 % в номинальном выражении и на 11,3 % - в реальном выражении. Их доля в ВВП составит 2,22 % (в 2005 году - 2,36 %), в процентных расходах без ЕСН - 14,35 % (в 2005 году - 15,34 процента).

Программная часть расходов по данному разделу (ФЦП) предусматривается законопроектom в объеме **19920,7 млн. рублей**, что на 77,7 % в номинальном выражении выше уровня 2005 года, и составит 3,7 % от общего объема расходов по разделу, непрограммная часть в ФАИП планируется в размере **13758,4 млн. рублей**, что выше уровня 2005 года на 7,3 %, ее доля в общем объеме расходов по разделу составит 2,5 процента.

Объем расходных обязательств на 2006 год оставляет нерешенным ряд вопросов по финансовому обеспечению органов безопасности и правопорядка. Формирование расходов произведено без учета достижения не только стратегических целей, но и текущих потребностей спецслужб и органов правопорядка.

Основная задача по применению принципиально новых подходов к организации борьбы с преступностью и обеспечению государственной безопасности в проекте бюджета практически не затронута. Распределение полномочий как внутри системы органов безопасности и правопорядка, так и с иными органами исполнительной власти нормативно не урегулировано, но имеет финансовое закрепление и, как следствие, приводит к необоснованному увеличению численности сотрудников правоохранительной сферы и избыточным бюджетным расходам.

Задача по повышению эффективности работы органов безопасности и правопорядка напрямую зависит от оптимизации их структуры в целях устранения дублирования при выполнении установленных им функций с одновременным разграничением компетенции и полномочий.

Расходы по подразделу «**Органы внутренних дел**» в 2006 году предусматриваются в объеме **164685,0 млн. рублей**, что выше уровня 2005 года на 21,2 % в номинальном выражении и на 10,5 % - в реальном выражении. Их доля в ВВП сократится на 0,05 процентного пункта и составит 0,68 %, в общем объеме непроцентных расходов без ЕСН - на 0,34 процентного пункта и составит 4,37 процента.

Расходы по подразделу «**Внутренние войска**» составят **35766,9 млн. рублей**, или с ростом против уровня 2005 года на 39,2 % в номинальном выражении и на 26,9 % - в реальном выражении. Удельный вес данных расходов по отношению к ВВП повышается на 0,01 процентного пункта (0,15 %), по отношению к общему объему непроцентных расходов без ЕСН - на 0,06 процентного пункта (0,95 процента).

В проекте федерального бюджета на 2006 год не в полном объеме реализованы некоторые предложения МВД России, например, недостаточно обеспечены расходы на закупку и ремонт вооружений и специальной техники, оплату ГСМ, коммунальных и других услуг, а также на **обустройство и техническое оснащение органов внутренних дел и войсковых соединений в Южном федеральном округе, осуществляющих контртеррористические мероприятия на Северном Кавказе**. Выделенные на эти цели бюджетные средства обеспечивают не более 35 % потребности органов и внутренних войск.

Расходы федерального бюджета по подразделу «**Система исполнения наказаний**» предусмотрены в объеме **77646,2 млн. рублей**, что на 25,4 % выше уровня 2005 года в номинальном выражении и на 14,3 % - в реальном выражении. Их доля в ВВП составит 0,32 % (в 2005 году - 0,33 %), в общем объеме непроцентных расходов без ЕСН - 2,06 % (в 2005 году - 2,15 процента).

Ассигнования по Федеральной службе исполнения наказаний на обеспечение выплаты премий в размере 3 окладов денежного содержания, а также надбавки за сложность, напряженность и специальный режим несения службы до уровня 105 % должностного оклада в проекте бюджета на 2006 год предусматриваются только в сумме 500,0 млн. рублей при потребностях ФСИН России в объеме 3786,9 млн. рублей.

В отличие от остальных ведомств силового блока, по которым с 2006 года ассигнования на компенсацию стоимости детских путевок предусматриваются из расчета 7200

рублей на ребенка (согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 года № 911, устанавливающему в 2006 году и в последующие годы компенсацию в размере до 75 % от стоимости путевки), ассигнования по ФСИИ России оставлены на уровне 2005 года - из расчета Минфина России (2140 рублей на ребенка).

Расходы по подразделу «Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, гражданская оборона» предусматриваются в размере **29614,5 млн. рублей**, что выше уровня 2005 года на 28,7 % в номинальном выражении и на 17,3 % - в реальном выражении. Удельный вес данных расходов по отношению к ВВП составит 0,12 % и останется на уровне 2005 года, по отношению к общему объему непроцентных расходов без ЕСН - 0,79 % и снизится на 0,01 процентного пункта.

По оценке МЧС России, предусмотренные законопроектом на 2006 год ассигнования не в полной мере обеспечивают обустройство вновь создаваемых территориальных органов МЧС России (ежегодная потребность не менее 300 млн. рублей) и объемы жилищного строительства, в том числе создания служебного жилого фонда в рамках введения в действие накопительной системы обеспечения жильем военнослужащих (при заявке МЧС России в объеме 1267,0 млн. рублей выделено 450,0 млн. рублей), а также финансирование расходов на закупку горюче-смазочных материалов для выполнения показателей в натуральных величинах.

Увеличение принятых в проекте бюджета назначений на 301,6 млн. рублей позволило бы обеспечить минимальную потребность МЧС России при проведении поисково-спасательных работ и тушения пожаров, а также введении в строй новой авиационной техники и исполнении новых функций, возложенных на МЧС России Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 года № 868.

5.3.2.1. Законодательно установлен различный подход к денежному довольствию сотрудников органов безопасности и правоохранительных органов (надбавки и доплаты), что приводит к значительному разрыву между уровнями денежного содержания сотрудников органов внутренних дел, органов системы исполнения наказаний и органов безопасности, а также в материальном стимулировании военнослужащих и сотрудников спецподразделений «силовых» ведомств.

В проекте федерального бюджета на 2006 год предусмотрены средства на текущие выплаты военнослужащим, сотрудникам органов безопасности и правопорядка - участникам контртеррористических операций. Однако средства на погашение имеющейся задолженности учитываются не в полном объеме. Кроме того, Минобороны России, органы безопасности и правопорядка остро нуждаются в средствах по исполнению судебных решений по названным выплатам, которые для ведомств не планируются. Эта проблема находится в контексте с требованием Президента Российской Федерации решить проблему неурегулированности исполнения судебных решений по искам к органам государственной власти и органам местного самоуправления, поставленном в Бюджетном послании.

Проектом федерального бюджета на 2006 год не предусматривается индексация размера денежной компенсации взамен продовольственного пайка в размере 20 рублей в день, которая была установлена в 1999 году и уже более 6 лет не индексировалась, что в первую очередь сказывается на материальном положении военных пенсионеров и пенсионеров спецслужб.

Ассигнования на закупку горюче-смазочных материалов в проекте федерального бюджета на 2006 год выделяются на уровне расчетной базы текущего года и не учитывают даже минимально необходимых потребностей. При росте цен и тарифов сверх прогнозного уровня, как это происходит в текущем году, органы безопасности и правопорядка смогут обеспечить свои потребности в ГСМ на уровне 50 процентов.

5.4. Расходы законопроекта по разделу «Национальная экономика» проектируются в 2006 году в объеме **338577 млн. рублей**, что на 33,6 % выше уровня 2005 года в номинальном выражении и на 21,7 % - в реальном выражении. Их доля в ВВП составит 1,39 % (в 2005 году - 1,35 %), в непроцентных расходах без ЕСН - 8,99 % (в 2005 году - 8,79 процента).

Наибольший удельный вес в данном разделе занимают расходы на финансирование транспорта и связи - 41,6 %, природоохранного и агропромышленного комплекса - 16,9 %, прикладных научных исследований в области национальной экономики - 12,9 процента.

Программная часть расходов по данному разделу (ФЦП) предусматривается законопроектом в объеме **167067,6 млн. рублей**, что на 40 % в номинальном выражении выше уровня 2005 года, и составит 49,3 % общего объема расходов по разделу, непрограммная часть в ФАИП планируется в размере **18897,3 млн. рублей**, что выше уровня 2005 года в 3,3 раза, ее доля в общем объеме расходов по разделу составит 5,6 процента.

Анализ проекта Доклада Минэкономразвития России показывает, что министерство при его формировании не отразило в качестве стратегической цели решение общенациональной задачи по удвоению ВВП, ограничившись постановкой цели «Обеспечение устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Данная цель направлена на сокращение разрыва в уровне валового регионального продукта на душу населения, опережающее развитие геополитически важных регионов, что лишь частично решает проблему ускорения темпов экономического развития страны в целом.

5.4.1. Расходы федерального бюджета в 2006 году по подразделу «Топливо и энергетика» предусмотрены в объеме **7643,5 млн. рублей**, что выше утвержденного на 2005 год объема на 49,8 % в номинальном выражении и на 36,6 % - в реальном выражении. Доля данных расходов в ВВП по сравнению с 2005 годом не изменилась (0,03 %), а в непроцентных расходах без ЕСН возросла на 0,02 процентного пункта (0,2 процента).

Минпромэнерго России при подготовке проекта Доклада не включило в качестве стратегической цели вопрос развития нефтегазового комплекса. Между тем данная проблема выделена в качестве приоритетной в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации до 2008 года и выбрана указанным министерством в качестве приоритета при определении стратегии его развития на долгосрочную перспективу.

Анализ проекта Доклада Минпромэнерго России показывает, что из предусмотренных 15 тактических задач ведомственные целевые программы обеспечивают решение только 8. На их реализацию в 2006 году предполагается направить 25,5 млрд. рублей, или 33,1 % общих расходов министерства. Не разработаны программы для решения тактических задач в области технического регулирования, содействия внедрению энергосберегающих технологий, повышения пропускной способности инфраструктурных мощностей топливно-энергетического комплекса, стимулирования поддержания баланса разрабатываемых и разведанных запасов полезных ископаемых, увеличения экспорта вооружения и военной техники.

Недостатком всех ведомственных целевых программ Минпромэнерго России является отсутствие количественных значений оценочных и целевых показателей, что не позволяет реализовать принцип бюджетирования, ориентированного на результат.

5.4.2. Расходы федерального бюджета на 2006 год по подразделу «Исследование и использование космического пространства» предусматриваются в сумме **6153,4 млн. рублей**, что выше уровня 2005 года на 42,1 % в номинальном выражении и на 29,5 % - в реальном выражении. Их доля в ВВП составит 0,03 % (практически на уровне

2005 года), в непроцентных расходах без ЕСН - 0,16 % (больше уровня 2005 года на 0,01 процентного пункта).

Указанные расходы в полном объеме направлены на финансирование федеральных целевых программ.

Однако предусматриваемый рост финансирования не позволяет ликвидировать отставание по созданию системы ГЛОНАСС, допущенное в предыдущие годы. Существует вероятность утраты отечественного рынка навигационного спутникового оборудования и услуг, что создает угрозу стратегической безопасности России.

При осуществлении космической деятельности используется только 70 % объектов наземной космической инфраструктуры, принятых от Республики Казахстан согласно договору об аренде космодрома Байконур (стоимость арендной платы - 115 млн. долл. США в год). Так, из 12 пусковых установок используются только 7, на 2 из которых за полтора года осуществлено по одному пуску. Однако при этом сохраняется необходимость осуществлять охрану и содержание всех объектов.

По предприятиям ракетно-космической промышленности увеличиваются производственные издержки, растет трудоемкость производства. Одной из причин роста трудоемкости является потеря серийности производства ракетно-космической техники и связанное с этим уменьшение партий - запуска. Обновление основных средств составляет менее 1 %. Износ основных фондов основного вида деятельности по состоянию на 1 января 2005 года составил 57,1 %, машин и оборудования - около 77 %. Доля оборудования со сроком эксплуатации менее 10 лет в общем количестве металлорежущего оборудования составляет 2,2 %, а доля оборудования возрастом свыше 20 лет - 70 процентов.

5.4.3. Проектом федерального бюджета на 2006 год расходы по подразделу «**Воспроизводство минерально-сырьевой базы**» планируются в размере **17083,5 млн. рублей**, что на 53,1 % в номинальном выражении и на 39,5 % в реальном выражении выше уровня 2005 года. Их доля в ВВП возрастет на 0,01 процентного пункта и составит 0,06 %, а доля в общем объеме непроцентных расходов без ЕСН - на 0,07 процентного пункта и достигнет 0,45 %. Основной объем средств предусматривается направить на геологическое изучение недр 16480 млн. рублей, или 96,4 % общих расходов по подразделу.

Важной задачей остается повышение эффективности использования выделяемых средств. Так, по данным Счетной палаты, в 2003 и 2004 годах МПР России и Роснедрами часть средств (соответственно, 1,6 % и 2,6 % объема выделенных средств) была направлена на финансирование расходов, не связанных с геологоразведкой.

Анализ проекта Доклада Минприроды России показывает, что в числе показателей, характеризующих степень достижения цели «Создание условий для повышения эффективности использования природных ресурсов», отсутствует показатель, связанный с переходом к преимущественно аукционной форме предоставления прав пользования участками недр и участками лесного фонда. Актуальность этой проблемы подчеркивалась в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 мая 2004 года и в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации до 2008 года.

5.4.4. В законопроекте расходы федерального бюджета в 2006 году по подразделу «**Сельское хозяйство и рыболовство**» проектируются в объеме **20281,3 млн. рублей**, что на 23,3 % в номинальном выражении и на 30,1 % в реальном выражении ниже их утвержденного уровня в 2005 году. Доля данных расходов в ВВП составит 0,08 % (в 2005 году - 0,14 %), в непроцентных расходах без ЕСН - 0,54 % (в 2005 году - 0,92 процента).

Указанное снижение произведено в связи с запланированной передачей обязательств по финансированию мероприятий в сельском хозяйстве на раздел 11 00 «Межбюджетные трансферты» в рамках финансовой помощи бюджетам других уровней в объеме 17785 млн. рублей. **В целом в законопроекте расходы на финансирование сельского хозяйства и рыболовства предусматриваются в объеме 38066,3 млн. рублей**, что на 44 % в номинальном выражении и на 31,3 % в реальном выражении выше уровня 2005 года.

Вместе с тем в законопроекте целесообразно также предусмотреть расходы на создание государственного страхового фонда фуражного зерна, компенсацию финансовых потерь производителей животноводческой продукции в связи с нарушением паритета цен на реализуемую продукцию и приобретаемые материально-технические ресурсы, прямую государственную поддержку малого и среднего бизнеса в животноводстве (крестьянских фермерских хозяйств и личных подсобных хозяйств), компенсацию части затрат на приобретение племенных животных и птицы, на племенную работу на предприятиях, развитие и совершенствование лизинговой деятельности в животноводстве.

Кроме того, целесообразно предусмотреть в функциональной и ведомственной структурах расходов федерального бюджета на 2006 год средства на поддержку овцеводства и компенсацию части затрат на приобретение средств химизации.

В целях обновления рыбодобывающего флота рыбной отрасли целесообразно предусмотреть субсидирование процентных ставок по кредитам, используемым не только на строительство флота, но и на его модернизацию.

Анализ проекта Доклада Минсельхоза России, показывает, что при выборе стратегических целей не были учтены такие приоритетные проблемы, определенные Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации до 2008 года, как совершенствование механизма зерновых интервенций, совершенствование кооперации и агропромышленной интеграции, создание интегрированных агропромышленных структур.

5.4.5. В законопроекте общий объем расходов по подразделу «**Транспорт**» предусматривается в сумме **123733,1 млн. рублей**, что в номинальном выражении в 3,2 раза, а в реальном выражении в 2,9 раза выше утвержденного уровня расходов 2005 года. Доля расходов на транспорт в ВВП возрастает до 0,51 % (в 2005 году - 0,21 %), в непроцентных расходах без ЕСН - до 3,29 % (в 2005 году - 1,35 %). В структуре расходов по подразделу 71,2 % расходов предусматривается на финансирование дорожного хозяйства (с учетом займов ЕБРР), 12,2 % - морского и речного транспорта, 10 % - воздушного транспорта.

В целом средства на финансирование **дорожного хозяйства** предусмотрены законопроектом в размере **122141,5 млн. рублей**, или с увеличением в номинальном выражении на 15,7 % по сравнению с уровнем 2005 года.

Главными проблемами, требующими решения, являются неудовлетворительное техническое состояние и низкая пропускная способность дорог в Российской Федерации, что сдерживает развитие отраслей экономики, ориентированных на перевозки автомобильным транспортом.

В 2006 году впервые за последние годы из федерального бюджета в приоритетном порядке (с ростом более чем на 80 %) финансируются расходы на содержание, ремонт и капитальный ремонт федеральных автомобильных дорог, **что позволит приступить к решению указанных проблем.**

5.5. Предусмотренные в законопроекте расходы федерального бюджета по разделу «**Образование**» в сумме **206029 млн. рублей** в номинальном выражении на 26,4 % выше утвержденного уровня 2005 года и в реальном выражении - на 15,3 %. Доля указан-

ных расходов в ВВП в 2006 году уменьшится на 0,02 процентного пункта и составит 0,85 %, в объеме непроцентных расходов без ЕСН - на 0,18 процентного пункта и составит 5,47 %. Из общего объема расходов по данному разделу почти 93 % приходится 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 **9435,4 млн. рублей**, что на 19,2 % в номинальном выражении выше уровня 2005 года, и составит 4,6 % общего объема расходов по разделу, непрограммная часть в ФАИП планируется в размере **3995,7 млн. рублей**, что выше уровня 2005 года в 5,7 раза, ее доля в общем объеме расходов по разделу составит 1,9 процента.

При этом Минобрнауки России не разработаны ведомственные целевые программы для реализации тактических задач «Активизация малого инновационного предпринимательства» и «Совершенствование финансово-экономических механизмов в сфере образования». Разработка же ведомственных целевых программ «Энергосбережение в образовательных учреждениях» и «Комплексная безопасность образовательного учреждения» ни в стратегических целях, ни в тактических задачах министерства не предусмотрена.

Несмотря на значительный рост расходов федерального бюджета на высшее образование (38,6 % утвержденного показателя 2005 года), по ряду видов расходов требуется дополнительное выделение средств из федерального бюджета на общую сумму **2597,5 млн. рублей**, в том числе на компенсацию стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска лицам, работающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, обучение иностранных граждан в вузах страны, на расходы, связанные с вводом в эксплуатацию учебно-лабораторных корпусов и общежитий высших образовательных учреждений, подведомственных Рособразованию.

5.6. Расходы федерального бюджета по разделу «**Культура, кинематография, средства массовой информации**» на 2006 год предусматриваются в размере **50448,1 млн. рублей**, что в номинальном выражении выше утвержденного уровня 2005 года на 9,3 %, но в реальном выражении ниже уровня 2005 года на 0,4 %. В процентах к ВВП доля данного раздела составит 0,21 % (в 2005 году - 0,25 %), в структуре непроцентных расходов без ЕСН - 1,34 % (в 2005 году - 1,6 процента).

Программная часть расходов по данному разделу (ФЦП) предусматривается законопроектом в объеме **647,4 млн. рублей**, что в 15,9 раза в номинальном выражении ниже уровня 2005 года, и составит 1,3 % общего объема расходов по разделу, непрограммная часть в ФАИП планируется в размере **9833,4 млн. рублей**, что выше уровня 2005 года в 5,6 раза, ее доля в общем объеме расходов по разделу составит 19,5 процента.

Проверкой, проведенной Счетной палатой, установлено, что **до настоящего времени Минкультуры России не разработаны нормативные документы по обеспечению планирования и контроля в условиях перехода на бюджетирование, ориентированное на результат, система оценочных показателей, критерии определения эффективности реализации государственной политики в сфере культуры и массовых коммуникаций.**

5.7. В законопроекте расходы федерального бюджета по разделу «**Здравоохранение и спорт**» определены в сумме **145845,3 млн. рублей**, что выше уровня 2005 года в номинальном выражении на 66 %, в реальном выражении - на 51,3 %. При этом доля расходов федерального бюджета по данному разделу возрастает как по отношению к ВВП - с 0,47 % в 2005 году до 0,6 % в 2006 году, так и по отношению к непроцентным расходам без ЕСН, соответственно, - с 3,05 % до 3,87 процента.

Программная часть расходов по данному разделу (ФЦП) предусматривается законопроектом в объеме **6671,3 млн. рублей**, что на 38,4 % в номинальном выражении выше

уровня 2005 года, и составит 4,6 % общего объема расходов по разделу, непрограммная часть в ФАИП планируется в размере **19344,7 млн. рублей**, что выше уровня 2005 года в 5,1 раза, ее доля в общем объеме расходов по разделу составит 13,3 процента.

Анализ динамики расходов на оказание высокотехнологичных видов медицинской помощи (потребность в высокотехнологичной медицинской помощи ежегодно удовлетворяется всего лишь на 15-25 %) позволяет сделать вывод о том, что для ее оказания потребуется значительно больше средств, чем предусмотрено проектом федерального бюджета. При этом приоритетная задача повышения доступности для граждан высокотехнологичной (дорогостоящей) медицинской помощи не нашла отражения в проекте Доклада Минздравсоцразвития России на 2006 год и на период до 2008 года, что будет сдерживать решение задачи повышения качества медицинской помощи.

5.8. Расходы проекта федерального бюджета на 2006 год по разделу «Социальная политика» предусматриваются в размере **209559,1 млн. рублей**, что выше уровня 2005 года в номинальном выражении на 18,1 %, в реальном выражении - на 7,6 %. Их доля в ВВП снизится на 0,09 процентного пункта (0,86 %), в непроцентных расходах без ЕСН - на 0,58 процентного пункта (5,57 процента).

Программная часть расходов по данному разделу (ФЦП) составит **24873,9 млн. рублей** и возрастет по сравнению с 2005 годом в 2,2 раза, ее доля в общем объеме расходов по разделу составит 11,9 %. Непрограммная часть в ФАИП по данному разделу не предусмотрена.

Анализ проекта Доклада Минздравсоцразвития России показывает, что для оценки достижения цели по повышению уровня жизни населения предлагается использовать лишь показатель «Удельный вес населения с доходами ниже прожиточного минимума (в % от общей численности населения)», который характеризует достижение только части цели, касающейся снижения бедности.

Основной объем расходов по данному разделу в 2006 году в размере **145430,5 млн. рублей** (69,4 % расходов по разделу) предусматривается **на выплату пенсий, пособий и компенсаций военнослужащим и членам их семей, лицам, приравненным к ним, а также на пожизненное содержание судей**, что на 15,7 % в номинальном выражении и на 5,5 % в реальном выражении выше уровня 2005 года.

Расходы проекта федерального бюджета **на социальное обслуживание населения** проектируются в 2006 году на уровне **3102,6 млн. рублей** (рост по сравнению с показателем текущего года на 15,2 % в номинальном выражении и на 5 % - в реальном выражении).

Анализ проекта Доклада Минздравсоцразвития России показывает, что указанные средства предусматривается использовать для достижения таких целей, как повышение эффективности системы социальной защиты и социального обслуживания, в первую очередь пожилых граждан и инвалидов, и повышение качества и увеличение объема услуг по реабилитации и социальной интеграции инвалидов. Однако финансирование деятельности стационаров сложного протезирования в 2006 году предусмотрено в номинальном выражении на уровне 2005 года, а в реальном выражении составит только 90,3 %, что не позволит увеличить удельный вес инвалидов, обеспеченных протезно-ортопедическими изделиями, от числа нуждающихся.

Расходы проекта федерального бюджета **на социальное обеспечение населения** предусматриваются в сумме **59633,8 млн. рублей** (28,5 % объема раздела) с увеличением против утвержденных данных 2005 года на 43,2 % в номинальном выражении и на 30,5 % - в реальном выражении.

Законопроектом на 2006 год предусматриваются ассигнования на обеспечение деятельности федеральных учреждений - центров занятости населения в сумме **6386,1 млн. рублей**, или 107,9 % уровня 2005 года (в реальном выражении), мероприятий по

проведению активной политики занятости населения - **2759,9 млн. рублей** (91,5 %), на социальную поддержку безработных граждан, включая пособия по безработице (пассивная политика), - **22006,4 млн. рублей** (100,6 процента).

Таким образом, при увеличении расходов на содержание центров занятости расходы на мероприятия по содействию занятости населения уменьшаются, продолжает сохраняться приоритетность финансирования пассивной политики занятости.

5.9. Расходы, предусмотренные законопроектом на финансовое обеспечение руководства и управления в сфере установленных функций, в 2006 году составят **211890,4 млн. рублей**, с увеличением по сравнению с 2005 годом в 1,55 раза.

С 1 января 2002 года до настоящего времени Правительством Российской Федерации не пересматривался размер суточных, определенный постановлением Правительства Российской Федерации от 2 октября 2002 года № 729 в размере 100 рублей за каждый день нахождения в служебной командировке. Потребительские цены на продукты питания в июне 2005 года увеличились по сравнению с декабрем 2001 года в 1,5 раза, цены общественного питания - в 2 раза. Счетная палата полагает необходимым рассмотреть вопрос об увеличении размера суточных расходов в 1,5-2 раза.

5.10. В проекте федерального бюджета на 2006 год **расходы на финансирование науки** предусмотрены в размере **187992,6 млн. рублей**, что выше законодательно утвержденного уровня 2005 года на 32417,4 млн. рублей, или на 20,8 % в номинальном выражении и на 10,2 % - в реальном выражении. Их доля в общем объеме непроцентных расходов без ЕСН снизится с 5,39 % в 2005 году до 4,99 % в 2006 году, а доля в ВВП, соответственно, - с 0,83 % до 0,77 процента.

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 68424,3 млн. рублей, что на 3275,7 млн. рублей, или на 4,6 %, меньше объема расходов (71700 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 года № Пр-575.**

Отсутствие в законопроекте на 2006 год информации об объемах финансирования расходов на гражданскую науку не позволяет осуществлять контроль ее финансирования в определенных Президентом Российской Федерации объемах.

Расходы проекта федерального бюджета на 2006 год на **фундаментальные научные исследования гражданского назначения** составляют **36799,1 млн. рублей** с увеличением против уровня 2005 года на 26,4 % в номинальном выражении и на 15,2 % - в реальном выражении.

Расходы на **прикладные научные исследования гражданского назначения** предусмотрены в сумме **31625,2 млн. рублей**, что на 16,8 % выше уровня 2005 года в номинальном выражении и на 6,5 % - в реальном выражении.

По данным Счетной палаты, в Минобрнауки России отсутствует утвержденная в установленном порядке система показателей оценки работы как министерства в целом, так и находящихся в его ведении служб и агентств. Вследствие этого проект доклада Минобрнауки России о результатах и основных направлениях деятельности на 2006 год не содержит оценки влияния на динамику показателей увеличения объемов финансирования в проектируемом году.

Минобрнауки России, поставив конечной целью доведение доли фундаментальных научных исследований в расходах на гражданскую науку до 60 % в 2010 году, не имеет

соответствующих экономических расчетов и обоснований указанного показателя. При этом отсутствует информация о том, решение каких именно проблем и задач фундаментальной науки должно обеспечить выход на этот показатель.

5.11. В целом изложенные выше предложения Счетной палаты о повышении финансирования отдельных видов расходов федерального бюджета в 2006 году могут быть рассмотрены **только за счет перераспределения расходов проекта федерального бюджета на 2006 год** между разделами, подразделами, целевыми статьями и видами расходов функциональной классификации расходов федерального бюджета.

5.12. Программная часть федерального бюджета (федеральные целевые программы) предусматривается в объеме **365289 млн. рублей**, что на 21,7 % выше уровня 2005 года, ее доля в общем объеме расходов составит 8,6 % против 8,8 % в 2005 году. Непрограммная часть в ФАИП предусматривается в сумме **126509,6 млн. рублей**, что выше уровня 2005 года **на 96,2 %**, ее доля в общем объеме расходов составит **3 %** против **1,9 %** в 2005 году, что не соответствует **основным направлениям реформирования бюджетного процесса, предусматривающим расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования.**

Анализ проектов докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006-2008 годы показал, что субъектам бюджетного планирования при формировании проекта федерального бюджета на 2006 год **не удалось в полной мере реализовать принципы программно-целевого метода бюджетного планирования. Не сформирована целостная система количественных показателей, характеризующих достижение стратегических целей, решение тактических задач и результативность ведомственных целевых программ. Отсутствие методического обоснования данных показателей не позволяет оценить влияние объемов бюджетного финансирования на показатели результативности работы министерств.**

6. Федеральные целевые программы и Федеральная адресная инвестиционная программа

Основные выводы раздела

Законопроектом предусмотрено финансирование **50** федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов, включающих **51** подпрограмму (в 2005 году - **54** программы и **84** подпрограммы), в объеме 365,3 млрд. рублей, что, по расчетам Счетной палаты, на 11,1 %, выше уровня 2005 года в реальном выражении. Удельный вес расходов на федеральные целевые программы и федеральные программы развития регионов в общих расходах проекта федерального бюджета на 2006 год составит 8,6 % против 8,8 % в 2005 году.

В законопроект включено **11 федеральных целевых программ** (22 % общего количества) на общую сумму 50978,3 млн. рублей (14 % общей суммы финансирования федеральных целевых программ), **не утвержденных в установленном порядке постановлениями Правительства Российской Федерации.**

Расходы федерального бюджета на **Федеральную адресную инвестиционную программу** предусмотрены законопроектом в объеме 318,3 млрд. рублей, что, по расчетам Счетной палаты, в номинальном выражении выше уровня 2005 года на 38,8 %, в реальном выражении - на 26,4 процента.

Доля расходов на непрограммную часть в общих расходах **Федеральной адресной инвестиционной программы** увеличивается в 2006 году **на 11,6 процентного пункта** по сравнению с 2005 годом. **Указанная тенденция не соответствует основным на-**

правлениям реформирования бюджетного процесса, предусматривающим расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования.

Удельный вес расходов на прочие нужды в общих расходах, предусмотренных на федеральные целевые программы, увеличится с 35,3 % в 2005 году до 37,2 % в 2006 году. Кроме того, в них включена часть расходов на строительство и реконструкцию.

Анализ структуры расходов, предусмотренных на федеральные целевые программы в 2006 году, показывает, что их **инновационная направленность представляется недостаточной**. Доля расходов, направляемых на капитальные вложения и прямо или косвенно связанных со сферой инноваций, в общем объеме финансирования программной части ФАИП, составляет 5,8 процента.

В перечень федеральных целевых программ, предлагаемых к финансированию за счет средств федерального бюджета в 2006 году, включено 12 программ со сроком завершения их реализации в 2006 году и объемами финансирования, по расчетам Счетной палаты, ниже утвержденных паспортами программ в сопоставимых ценах, что может привести к невыполнению программных мероприятий и неэффективному расходованию бюджетных средств.

6.1. В целях совершенствования работы с федеральными целевыми программами, повышения их эффективности и результативности принято постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2004 года № 842 «О внесении изменений в порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», устанавливающее, что целевая программа должна содержать развернутые формулировки целей и задач программы с указанием сроков и этапов ее реализации, целевые индикаторы и показатели эффективности.

Однако ряд федеральных целевых программ, финансирование которых предусматривается в 2006 году, не в полной мере отвечает современным требованиям программно-целевого метода бюджетного планирования, во многих программах цели и задачи сформулированы недостаточно конкретно, отсутствуют целевые индикаторы и показатели эффективности.

Законопроектом предусмотрено финансирование **50** федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов, включающих **51** подпрограмму (в 2005 году - **54** программы и **84** подпрограммы), в объеме 365,3 млрд. рублей, что, по расчетам Счетной палаты, на 11,1 % выше уровня 2005 года в реальном выражении.

Из 54 федеральных целевых программ, включенных в Перечень федеральных целевых программ, финансирование которых предусмотрено осуществлять за счет средств федерального бюджета на 2005 год, 12 программ завершается в связи со сроками окончания их реализации, одна программа «Экология и природные ресурсы России (2002-2010 годы)» прекращается как низкоэффективная. Таким образом, из 50 программ, включенных в Перечень федеральных целевых программ, финансирование которых предусмотрено осуществлять за счет средств федерального бюджета на 2006 год, 41 программа - переходящая с 2005 года, 9 программ - новых.

В законопроект включено **11 федеральных целевых программ** (22 % общего количества) на общую сумму 50978,3 млн. рублей (14 % общей суммы финансирования федеральных целевых программ), **которые не утверждены постановлениями Правительства Российской Федерации**, что не соответствует порядку разработки и реализации федеральных целевых программ, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (с изменениями

и дополнениями). В 2004 году таких программ было 3 (5,6 % от общего количества), в 2005 году - 7 программ (13 % общего количества).

По 5 программам не утверждены проекты концепций на момент внесения проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год», в том числе по программам «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006-2015 годы», «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010 годы».

В проекте федерального бюджета на 2006 год учтены ассигнования в сумме 1669,7 млн. рублей на программу «Энергоэффективная экономика» на 2002-2005 годы и на перспективу до 2010 года, решение о целесообразности реализации которой не принято в установленном порядке.

Доля расходов на непрограммную часть в общих расходах **Федеральной адресной инвестиционной программы** увеличивается в 2006 году на **11,6 процентного пункта** по сравнению с 2005 годом. **Указанная тенденция не соответствует основным направлениям реформирования бюджетного процесса, предусматривающим расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования.**

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

В предлагаемом законопроекте предусмотренное прекращение реализации программы «Экология и природные ресурсы России (2002-2010 годы)» осуществлено не в соответствии с пунктом 4 статьи 197 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В 2006 году в общей сумме расходов на федеральные целевые программы доля расходов на государственные капитальные вложения составит 52,5 %, что ниже уровня 2005 года (55,1 %). Доля расходов на НИОКР составит 10,3 % и увеличится на 0,7 процентного пункта (9,6 %). **Удельный вес расходов на прочие нужды увеличится с 35,3 % в 2005 году до 37,2 % в 2006 году.** Кроме того, в них 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 2006 году средства федерального бюджета, направленные на прочие нужды, составят 61 % общего объема финансирования по данной программе.

Удельный вес расходов на федеральные целевые программы и федеральные программы развития регионов в общих расходах проекта федерального бюджета на 2006 год составит 8,6 % против 8,8 % в 2005 году.

Анализ структуры расходов, предусмотренных на федеральные целевые программы в 2006 году, показывает, что их **инновационная направленность представляется недостаточной.**

Доля расходов на НИОКР в общей сумме расходов на реализацию федеральных целевых программ составляет 10,3 %. Существенная доля указанных расходов (93 %) приходится на десять программ блока «Новая экономика» (34,9 млрд. рублей). Более 47 % расходов на НИОКР, предусмотренных по блоку «Новая экономика», приходится на Федеральную космическую программу России на 2006-2015 годы (16,6 млрд. рублей).

Из 44 программ, капитальные вложения которых обеспечиваются через механизм ФАИП, только десять (22,7 %) прямо или косвенно связано со сферой инноваций, а до-

ля расходов на них в общем объеме финансирования программной части ФАИП составляет всего 5,8 %, что вряд ли можно считать приоритетным финансированием.

6.2. Наиболее значительные объемы финансирования федеральных целевых программ в 2006 году направлены на решение таких приоритетных задач, как «Развитие инфраструктуры» (57 % общей суммы расходов на программы), «Новая экономика» (15,7 %) и «Безопасность жизнедеятельности и сохранение окружающей среды» (9,6 процента).

По программе «Модернизация транспортной системы России» предусмотрено финансирование в объеме 140,1 млрд. рублей, что на 14,7 % выше уровня 2005 года в реальном выражении, и составляет 38,3 % общей суммы расходов на программы.

При общем увеличении в 2006 году объема финансирования федеральных целевых программ на 11,1 % в реальном выражении законопроектом предусмотрено сокращение объемов финансирования по отдельным программам, в том числе по программам «Реформирование системы военного образования в Российской Федерации на период до 2010 года» - на 37 % и «Электронная Россия» - на 25,6 процента.

В перечень федеральных целевых программ, предлагаемых к финансированию за счет средств федерального бюджета в 2006 году, включено 12 программ со сроком завершения их реализации в 2006 году и объемами финансирования, по расчетам Счетной палаты, ниже утвержденных паспортами программ в сопоставимых ценах, что может привести к невыполнению программных мероприятий и неэффективному расходованию бюджетных средств.

Так, по Президентской программе развития социально-экономической и культурной базы возрождения российских немцев на 1997-2006 годы объем финансирования, включенный в законопроект, составляет всего 4,2 % паспорта программы, по программе «Ядерная и радиационная безопасность России» на 2002-2006 годы - 6,5 %, по программам «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники» на 2002-2006 годы и «Национальная технологическая база» на 2002-2006 годы - 50 % и 57 %, соответственно.

На федеральные целевые программы **по развитию регионов** на 2006 год предусмотрены расходы в сумме 32179,2 млн. рублей, что в реальном выражении на 9 % ниже уровня 2005 года. Из указанной суммы 17116,4 млн. рублей, или 53,2 %, предусмотрено на реализацию 2 федеральных целевых программ - «Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 года» и «Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан до 2006 года», и 15062,8 млн. рублей (46,8 %) - на реализацию 7 федеральных целевых программ для более 40 регионов Российской Федерации.

6.3. Расходы федерального бюджета на **Федеральную адресную инвестиционную программу** предусмотрены законопроектом по 10 разделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации в объеме 318,3 млрд. рублей, что, по расчетам Счетной палаты, в номинальном выражении выше уровня 2005 года на 38,8 %, в реальном выражении - на 26,4 процента.

Удельный вес расходов на ФАИП предусматривается в размере 7,5 % общего объема расходов проекта федерального бюджета на 2006 год, что на 0,7 процентного пункта выше уровня 2005 года.

Анализ расходов, предусмотренных законопроектом на ФАИП в разрезе разделов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации, показывает, что наибольший объем инвестиций предусмотрен по разделам «Национальная экономика» (29,5 % общего объема ФАИП), «Межбюджетные трансферты» (24,2 %) и «Национальная оборона» (12,5 процента).

Из 1470 строек, предусмотренных к вводу в 2005 году (в 2004 году - 953 строек), в I полугодии введено в эксплуатацию на полную мощность 22 стройки (1,5 %) и 27 строек

- частично. Фактически в 2005 году почти на каждой третьей стройке, предусмотренной инвестиционной программой, в I полугодии строительство не велось. По состоянию на 1 июля 2005 года техническую готовность от 51 % до 99,9 % имеют 882 стройки (27,4 % общего количества). Полностью профинансировано 236 строек, или 7,4 % общего количества строек.

В результате в I полугодии 2005 года по сравнению с аналогичным периодом 2004 года ввод в действие дошкольных образовательных учреждений снизился на 72,7 %, домов отдыха - на 78,3 %, высших учебных заведений - на 68,7 %, больничных учреждений - на 25,7 %. Не осуществлялся в текущем году ввод в действие домов ребенка, детских домов и женских консультаций. В незначительных объемах ведется строительство объектов по охране материнства и детства.

На 2006 год остается достаточно много объектов, не завершенных строительством, по которым до настоящего времени окончательного решения не принято, в том числе 20 объектов по федеральной целевой программе «Электронная Россия на 2002-2010 годы» с освоением государственных капитальных вложений в сумме 76,5 млн. рублей, 157 объектов по Федеральной программе развития образования на 2000-2005 годы с остатком сметной стоимости на 1 января 2006 года в объеме 13583,0 млн. рублей.

Завершение строительства атомного ледокола «50 лет Победы» перенесено на 2006 год. Строительство защитных сооружений от наводнений в г. Санкт-Петербурге ведется более 20 лет, Зарамагские ГЭС в Северной Осетии строятся с 1975 года при нормативном сроке строительства 12 лет.

Расходы федерального бюджета **на программную часть ФАИП в 2006 году** определены в сумме 191,8 млрд. рублей, что выше уровня 2005 года в номинальном выражении на 16,3 %, в реальном выражении - на 6 процентов.

В 2006 году программная часть расходов в общих расходах федерального бюджета сокращается с 8,8 % в 2005 году до 8,6 % в 2006 году, в том числе по разделу «Культура, кинематография и средства массовой информации» - с 22,3 % до 1,3 %, по разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство» - с 58,9 % до 28 %, соответственно. Предусматривается также уменьшение доли программной части расходов ФАИП на образование и национальную экономику.

Ограниченность объемов государственных инвестиций и значительное число строек и объектов (2004 год - 2747 строек, 2005 год - 3218 строек, 2006 год - около 4000 строек) не позволяют сконцентрировать средства федерального бюджета на выполнении важнейших задач социально-экономического развития страны. Не в полном объеме решается задача финансирования в первоочередном порядке переходящих объектов с высокой степенью готовности, а также пусковых объектов. Общее количество объектов незавершенного строительства составляет около 6000 единиц.

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 года № 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.

Однако, как и в предыдущие годы, статьей 94 законопроекта Правительству Российской Федерации предоставлено право перераспределять объемы ассигнований по строй-

кам и объектам, включенным в Перечень строек и объектов для федеральных государственных нужд на 2006 год, в случае отсутствия на 1 апреля 2006 года утвержденной в установленном порядке проектно-сметной документации по стройкам и объектам.

По мнению Счетной палаты, в целях повышения прозрачности расходов федерального бюджета на государственные капитальные вложения целесообразно включить в состав материалов и документов, представляемых одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год, перечень строек и объектов для федеральных государственных нужд, предусмотренных к финансированию за счет государственных капитальных вложений, и внести соответствующие изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации.

7. Межбюджетные трансферты

7.1. Взаимоотношения федерального бюджета с бюджетами других уровней бюджетной системы

Основные выводы подраздела

Формирование расходов на межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации в проекте федерального бюджета на 2006 год **осуществляется в условиях продолжения радикальных преобразований межбюджетных отношений Российской Федерации, реализации реформы местного самоуправления, изменения формы предоставления социальных льгот путем перевода натуральных льгот в денежную форму.**

По оценке Счетной палаты, фактическая сумма дополнительных поступлений налоговых доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации может превысить представленную к законопроекту оценку за счет уточнения дополнительных поступлений по налогу на игорный бизнес, а также учета поступлений налога на имущество предприятий и земельного налога в связи с отменой льгот с 1 января 2006 года.

Существенное влияние на сбалансированность консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2006 году окажет **увеличение расходных обязательств субъектов Российской Федерации в связи с принятыми на федеральном уровне решениями по индексации установленного минимального размера заработной платы и социальных выплат федеральным категориям льготников, а также возможное дополнительное перераспределение полномочий с федерального уровня на уровень субъектов Российской Федерации.**

Одним из наиболее важных факторов, определяющих увеличение расходных обязательств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2006 году, станет **необходимость дополнительной поддержки бюджетов муниципальных образований в связи со вступлением в силу с 1 января 2006 года Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».**

Без учета расходов, которые в 2005 году планировались по другим разделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации, расходы на межбюджетные трансферты консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации в 2006 году **увеличиваются по сравнению с утвержденным объемом на 2005 год в номинальном выражении на 11,3 % и в реальном выражении - на 1,4 процента.**

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

В целом порядок формирования межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в 2006 году представляется недостаточно прозрачным, не предусматривает необходимость достижения конкретных целей и задач по снижению дифференциации социально-экономического развития регионов, не в полной мере нацелен на усиление заинтересованности регионов в экономическом развитии своих территорий, повышении собираемости налогов, эффективном использовании собственности и повышении эффективности бюджетного сектора.

В целях усиления влияния политики межбюджетных отношений на социально-экономическое развитие регионов и снижение степени их дифференциации 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.

7.1.1. Формирование расходов на межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации в проекте федерального бюджета на 2006 год осуществляется в условиях продолжения радикальных преобразований межбюджетных отношений, реализации реформы местного самоуправления, изменения формы предоставления социальных льгот путем перевода натуральных льгот в денежную форму.

Основной целью формирования расходов проекта федерального бюджета на межбюджетные трансферты должно являться создание условий для сокращения различий социально-экономического развития регионов, дальнейшего повышения их экономического потенциала и проведения эффективной социальной политики, исполнения делегируемых регионам федеральных мандатов и обеспечения сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации.

7.1.2. В 2006 году вступают в силу или предусматриваются к вступлению в силу изменения налогового законодательства, оказывающие влияние на формирование доходных источников федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Предусматриваются изменение порядка формирования налогооблагаемой базы по налогу на прибыль организаций, переход к определению налоговой базы по НДС всеми налогоплательщиками по методу начисления, установление общего порядка применения к вычету НДС при осуществлении капитальных вложений, увеличение налоговой ставки на игровые автоматы по налогу на игорный бизнес, увеличение ставки НДС на газ природный со 135 рублей до 147 рублей за 1 тыс. куб. метров, установление ставки акциза на прямогонный бензин в размере 2657 рублей за 1 тонну, индексация ставок акцизов, введение в действие Федерального закона «О земельном налоге». Также предусматриваются отмена налога с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения, исключение из перечня доходов, освобождаемых от налогообложения по налогу на доходы физических лиц, доходов, полученных в порядке дарения, увеличение предельного значения выручки, используемой в качестве основания для перехода на упрощенную систему налогообложения, отмена льгот по налогу на имущество организаций и земельному налогу.

7.1.2.1. Принятые изменения налогового, бюджетного и таможенного законодательства в 2006 году, по оценке, представленной в материалах к законопроекту, приведут к снижению доходной базы консолидированного бюджета Российской Федерации на 74,5 млрд. рублей. При этом выпадающие доходы федерального бюджета, по оценке Правительства Российской Федерации, составят 83,0 млрд. рублей, а дополнительные

доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, по представленной оценке, составят **8,5 млрд. рублей**.

При оценке изменений доходной базы бюджетной системы Российской Федерации были учтены следующие изменения налогового законодательства.

7.1.2.2. В результате внесения изменений в главу Налогового кодекса Российской Федерации, регламентирующую исчисление и уплату налога на прибыль организаций в части увеличения до 50 % суммы переносимого убытка, отнесения на расходы 10 % стоимости вводимых основных средств, изменения сроков списания расходов на НИ-ОКР, выпадающие доходы федерального бюджета, по оценке Правительства Российской Федерации, составят **9,7 млрд. рублей**, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации - **26,0 млрд. рублей**.

7.1.2.3. Увеличение налоговой ставки НДС на газ природный со 135 рублей до 147 рублей за одну тыс. куб. метров приведет, по оценке, представленной в материалах к законопроекту, к дополнительным доходам федерального бюджета (за счет увеличения поступлений НДС и снижения поступлений по налогу на прибыль организаций) в общей сумме **6,1 млрд. рублей** и к выпадающим доходам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в размере **1,0 млрд. рублей**.

7.1.2.4. В 2006 году в результате ежегодной индексации ставок акцизов дополнительные доходы федерального бюджета составят, по оценке Правительства Российской Федерации, **6,8 млрд. рублей**, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации - **9,3 млрд. рублей**.

7.1.2.5. В связи с увеличением налоговой ставки на игровые автоматы дополнительные доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2006 году планируются в размере **8,3 млрд. рублей**. Однако в настоящее время закон, вносящий изменения в статью 369 Налогового кодекса Российской Федерации и увеличивающий нижний и верхний интервал ставки налога на игорный бизнес, **не принят**. В соответствии с положениями Налогового кодекса Российской Федерации налоговые ставки на игровые автоматы устанавливаются законами субъектов Российской Федерации в пределах, установленных Налоговым кодексом Российской Федерации, в связи с чем **фактическая сумма дополнительных поступлений налога на игорный бизнес будет зависеть от решений, устанавливаемых законодательными актами субъектов Российской Федерации**.

7.1.2.6. Правительством Российской Федерации планируются в 2006 году дополнительные доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в результате введения в действие Федерального закона «О земельном налоге» в размере **10,1 млрд. рублей**.

Указанный налог становится основным доходным источником местных бюджетов. В то же время **во многих регионах не завершена кадастровая оценка земли, отсутствует устойчивая практика взимания налога в соответствии с новыми положениями Налогового кодекса Российской Федерации. В ряде районов некоторых субъектов Российской Федерации из-за отсутствия средств в муниципальных бюджетах не проведена или не закончена инвентаризация земель. Не решены вопросы по оформлению и передаче земельных участков, оказавшихся без владельцев, в районные фонды перераспределения земель**.

7.1.2.7. Вступающие в силу в 2006 году изменения налогового законодательства в части отмены налога на имущество, переходящее в порядке наследования или дарения, и исключения из перечня доходов, освобождаемых от налогообложения по налогу на доходы физических лиц, доходов, получаемых в порядке дарения, приведут, по оценке,

представленной в материалах к законопроекту, к выпадающим доходам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в сумме **0,9 млрд. рублей**.

7.1.2.8. Изменения, внесенные в Налоговый кодекс Российской Федерации в части изменения интервального значения выручки, используемой в качестве основания для перехода на упрощенную систему налогообложения, приведут, по оценке Правительства Российской Федерации, к дополнительным доходам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в размере **7,2 млрд. рублей**. Однако подобные оценки требуют уточнения, так как переход на указанный специальный налоговый режим предполагает для юридических лиц замену уплаты налога на прибыль организаций, налога на имущество организаций и единого социального налога уплатой единого налога. Одновременно указанные юридические лица не признаются плательщиками НДС. Таким образом, в результате перехода юридических лиц на упрощенную систему налогообложения федеральный бюджет понесет прямые потери (в результате выпадающих доходов по НДС и федеральной части налога на прибыль организаций), а сальдированный эффект для консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации может быть как положительным, так и отрицательным. Аналогичная ситуация может возникать и в отношении физических лиц - индивидуальных предпринимателей.

7.1.2.9. В приложении № 2 к Пояснительной записке к проекту федерального бюджета на 2006 год **не учтен ряд изменений налогового законодательства в части прекращения действия льгот, предоставляемых федеральным законодательством по налогу на имущество организаций и земельному налогу.**

Согласно данным отчета ФНС России о налоговой базе и структуре начислений по налогу на имущество организаций дополнительные доходы консолидированных бюджетов от отмены указанных льгот могут составить порядка 70 млрд. рублей (расчетно). Однако если законодательными актами субъектов Российской Федерации эти льготы будут сохранены, то, соответственно, размер дополнительных доходов окажется ниже.

Одновременно с 2006 года Налоговым кодексом Российской Федерации устанавливаются дополнительные налоговые льготы по налогу на имущество организаций и по земельному налогу в отношении организаций - резидентов особой экономической зоны, что приведет к сокращению поступлений в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, где расположены особые экономические зоны.

При этом в тексте законопроекта предусматривается зарезервировать в составе расходов федерального бюджета средства в объеме 20,7 млрд. рублей на уплату налога на имущество организаций и земельного налога федеральными органами государственной власти и учреждениями, находящимися в их ведении, в связи с изменением налогового законодательства Российской Федерации с 1 января 2006 года.

7.1.2.10. Отмена с 2006 года режима налогового склада в отношении алкогольной продукции с объемной долей спирта этилового от 9 до 25 % включительно (за исключением вин) и алкогольной продукции с объемной долей спирта этилового свыше 25 % (за исключением вин) может привести к значительному перераспределению доходов от уплаты акцизов по данному виду подакцизных товаров между субъектами Российской Федерации. В целях обеспечения равномерности поступлений доходов от уплаты акцизов законопроектом установлен порядок, при котором 20 % отчислений направляется в бюджеты субъектов Российской Федерации, 80 % отчислений перераспределяется между субъектами Российской Федерации в соответствии с установленными нормативами.

7.1.2.11. В бюджеты субъектов Российской Федерации, по прогнозной оценке, поступит **10,6 млрд. рублей** доходов от налогов и сборов, поступающих с территорий ЗАТО, которые до 2006 года поступали в бюджеты ЗАТО.

7.1.3. В прогнозе консолидированного бюджета Российской Федерации на 2006 год предусматривается рост собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по сравнению с утвержденным уровнем 2005 года в номинальном выражении на **25,1 %** (в реальном выражении на **14 %**), в том числе налоговых доходов - на 32,6 % (на 20,9 %). Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации с учетом безвозмездных перечислений от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации возрастут в 2006 году, соответственно, на **29,4 % (на 18 процентов)**.

Доля доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (с учетом передаваемой из федерального бюджета финансовой помощи) в доходах консолидированного бюджета Российской Федерации в 2006 году **снижается до 41,2 %** по сравнению с **45 %** в 2005 году. При этом соотношение долей налоговых доходов федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в налоговых доходах консолидированного бюджета Российской Федерации в 2006 году составит, соответственно, **54,1 % и 45,9 %** против **54,9 % и 45,1 %** в 2005 году в соответствии с утвержденными показателями.

Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации без учета безвозмездных перечислений от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2006 году по сравнению с утвержденным уровнем 2005 года увеличатся в номинальном выражении на **10,9 %** (в реальном выражении на 1,1 %), указанные расходы с учетом безвозмездных перечислений - на 16,7 % (на 6,4 процента).

Прогнозируемое соотношение долей федерального и региональных бюджетов в расходах консолидированного бюджета Российской Федерации в 2006 году (с учетом передачи средств финансовой помощи) определено как, соответственно, **54,7 % и 45,3 %** против **50,5 % и 49,5 %** в 2005 году.

В прогнозе консолидированного бюджета Российской Федерации на 2006 год в целом предусмотрен **профицит в объеме 845,6 млрд. рублей**, при этом прогнозируется профицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в объеме **69,5 млрд. рублей** и профицит федерального бюджета - **776 млрд. рублей**.

7.1.4. При формировании проекта федерального бюджета на 2006 год учтено распределение расходных обязательств между уровнями бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с Федеральными законами от 29 декабря 2004 года № 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 расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований», от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», изменениями в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части

регулирования межбюджетных отношений, вступающими в действие в 2006 году, а также включением в бюджетную систему субъектов Российской Федерации бюджетов закрытых административно-территориальных образований.

На формирование расходных обязательств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации существенное влияние будут оказывать решения об индексации установленного минимального уровня заработной платы на федеральном уровне, а также размеров социальных выплат федеральным категориям льготников темпами, опережающими инфляцию.

Реализация реформы местного самоуправления в 2006 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. Помимо этого существенные затраты региональных бюджетов должны быть предусмотрены на подготовку кадров, в том числе работников финансовых органов для новых муниципальных образований.

Согласно финансово-экономическим обоснованиям при принятии Федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в условиях введения в действие указанных законов общий объем расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, по оценке, предполагался на уровне 14,5 % ВВП. Вместе с тем, согласно прогнозу консолидированного бюджета Российской Федерации, доходы консолидированных бюджетов Российской Федерации (с учетом безвозмездных перечислений) планируются в 2006 году в сумме 3172,2 млрд. рублей, или 13 % ВВП.

В 2006 году, возможно, возникнет недостаток средств у региональных бюджетов для исполнения своих расходных обязательств, что серьезно затруднит реализацию реформы местного самоуправления.

Кроме того, в связи с работой, проводимой в настоящее время по дополнительному перераспределению полномочий с федерального уровня на уровень субъектов Российской Федерации, в 2006 году, возможно, потребуется дополнительное перераспределение расходов федерального бюджета.

7.1.5. Расходы проекта федерального бюджета на 2006 год по разделу «**Межбюджетные трансферты**» предусматриваются в объеме **1427,1 млрд. рублей** (33,4 % всех расходов бюджета), что выше утвержденного уровня 2005 года в номинальном выражении на 22 % и в реальном выражении - на 11,2 процента.

Межбюджетные трансферты, направляемые в 2006 году консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации (далее - межбюджетные трансферты бюджетам регионов), предусматриваются в объеме **520,5 млрд. рублей**, что, соответственно, на **16,8 %** (на 6,5 %) выше утвержденного уровня 2005 года. Из указанной суммы **77 млрд. рублей** предусматривается в 2006 году направить на финансирование федеральных целевых программ и непрограммных инвестиций в основные фонды.

Важным фактором формирования расходов на межбюджетные трансферты без учета трансфертов внебюджетным фондам в 2006 году является то, что в них предусмотрены расходы, которые в 2005 году планировались по разделам «Общегосударственные вопросы», «Национальная экономика», «Социальная политика», «Образование»

и «Здравоохранение и спорт» функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации, **в общей сумме 24,7 млрд. рублей.** Без учета указанных средств расходы на межбюджетные трансферты консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации в 2006 году прогнозируются в сумме **495,8 млрд. рублей** и увеличиваются в сравнении с утвержденным объемом на 2005 год **в номинальном выражении на 11,1 %** и в реальном выражении - **на 1,4 процента.**

Принципиальной особенностью формирования законопроекта является то, что впервые в его составе представлено к первому чтению 18 из 23 приложений по распределению межбюджетных трансфертов в разрезе субъектов Российской Федерации.

7.1.6. В законопроекте финансирование основной части межбюджетных трансфертов бюджетам регионов (**330714,9 млн. рублей**) предусмотрено за счет 5 фондов: Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФПР) - 228167 млн. рублей, Федерального фонда софинансирования социальных расходов (ФФССР) - 26180 млн. рублей, Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов (ФРРМФ) - 1412 млн. рублей, Федерального фонда компенсаций (ФФК) - 72276,6 млн. рублей и Федерального фонда регионального развития (ФФРР) - 2679,3 млн. рублей. В 2006 году доля фондов в объеме межбюджетных трансфертов регионам составит **63,6 процента.**

7.1.7. В законопроекте расходы федерального бюджета в 2006 году **по подразделу «Финансовая помощь бюджетам других уровней»** предусматриваются в сумме **370722,4 млн. рублей**, что на **13,5 %** в номинальном выражении и на **3,5 %** в реальном выражении больше по сравнению с утвержденными показателями на 2005 год.

В структуре расходов подраздела основная доля средств приходится на ФФПР - 61,6 % (в 2005 году - 58,1 %), удельный вес ФФССР составит 7,1 % (в 2005 году - 7,7 %), дотаций и субвенций - 17,3 % (в 2005 году - 26,6 %), ФРРМФ - 0,4 % (в 2005 году - 0,2 %), расходы на международное сотрудничество - 1,5 % (в 2005 году - 1,3 %), на федеральные целевые программы - 4,1 % (в 2005 году - 4,4 %), на водохозяйственные мероприятия - 0,2 % (в 2005 году - 0,2 процента).

Структурной особенностью подраздела «Финансовая помощь бюджетам других уровней» является также финансирование расходов на сельскохозяйственное производство в размере 4,8 % объема средств, предусмотренных по указанному подразделу на 2006 год, мероприятий по организации оздоровительной компании детей и подростков - 0,4 %, а также Федерального фонда регионального развития - 0,7 %, соответственно.

7.1.7.1. В законопроекте **Федеральный фонд финансовой поддержки** субъектов Российской Федерации предусматривается в объеме **228167 млн. рублей**, что в номинальном выражении на 20,2 % и в реальном выражении на 9,5 % выше законодательно утвержденного уровня на 2005 год. ФФПР образуется в составе федерального бюджета в целях выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и распределяется между регионами в соответствии с методикой, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 года № 670.

Расчет средств дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из ФФПР, выделенных для Чеченской Республики в сумме **9,4 млрд. рублей**, осуществлен без учета утвержденной Правительством Российской Федерации методики распределения, и соответствующие обоснования расчета в материалах к законопроекту не представлены.

В целом в 2006 году распределение дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из ФФПР позволит выровнять бюджетную обеспеченность низкообеспеченных регионов до 64 % от среднероссийского уровня.

7.1.7.2. Федеральный фонд софинансирования социальных расходов формируется в целях предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов.

В законопроекте финансовая поддержка регионов из ФФССР предусматривается в объеме **26180 млн. рублей**, что в номинальном выражении составляет **103,5 %**, а в реальном выражении - **94,3 %** законодательно утвержденного показателя 2005 года.

Предусмотренные в составе ФФССР субсидии распределены в соответствии с приложением 15 к законопроекту. При этом средства в сумме **81,5 млн. рублей не распределены** и оставлены в резерве. **В статье 43 законопроекта порядок распределения указанного объема средств не предусмотрен.**

Основным недостатком распределения средств ФФССР является непрозрачность расчета отдельных его элементов.

Субсидии на частичное возмещение расходов бюджетов по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг предусмотрены в законопроекте в сумме **7986,9 млн. рублей**, что ниже законодательно предусмотренного в 2005 году уровня в номинальном выражении на **15,3 %**. В 2006 году планируется довести уровень софинансирования из федерального бюджета расходов по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг до **15 %** расчетных расходов бюджетов регионов. При этом в законопроекте не предусматривается погашение задолженности регионам по предоставлению субсидий населению по оплате жилищно-коммунальных услуг. Однако **кредиторская задолженность в субъектах Российской Федерации** по предоставлению населению субсидий по оплате жилья и коммунальных услуг на 1 июля 2005 года оставалась значительной и составляла **3982,9 млн. рублей**.

Субсидии на частичное возмещение расходов на выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей, проиндексированы в законопроекте на **7 %** по сравнению с 2005 годом и предусмотрены в сумме **4280,0 млн. рублей**, что в реальном выражении составит **97,5 %** по сравнению с законодательно утвержденным уровнем 2005 года. При этом **кредиторская задолженность** по оплате государственных пособий гражданам, имеющим детей, на 1 июля 2005 года составляла **2076,3 млн. рублей**, или **48,5 %** от объема средств, предусмотренных в законопроекте.

Субсидии на частичное возмещение расходов на осуществление мер социальной поддержки ветеранов труда и тружеников тыла проиндексированы в законопроекте на **7 %** по сравнению с 2005 годом и предусмотрены в сумме **11770,0 млн. рублей** (ветеранам - 7434,5 млн. рублей и труженикам тыла - 4335,5 млн. рублей), что в реальном выражении составит **97,5 %** по сравнению с законодательно утвержденным уровнем 2005 года.

Задолженность консолидированных бюджетов регионов по обязательствам, вытекающим из Федерального закона «О ветеранах», составляла на 1 июля 2005 года **15157,6 млн. рублей**. При сохранении пропорций финансирования указанная задолженность будет ликвидирована только через 5 лет.

7.1.7.3. В законопроекте формирование Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов предусмотрено в сумме **1412,4 млн. рублей**, что в 2,4 раза выше законодательно утвержденного уровня 2005 года. Средства ФРРМФ увеличены в связи с выделением средств субъектам Российской Федерации, осуществляющим реализацию программ реформирования региональных и муниципальных финансов и отобранным в рамках первого и второго конкурсного отбора, а также с учетом выделения средств в сумме 128,4 млн. рублей 8 муниципальным образованиям, которые будут отобраны в 2005 году.

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

7.1.7.4. В 2006 году законопроектом предусмотрено создание **Федерального фонда регионального развития** в сумме **2679,3 млн. рублей** в целях предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ (проектов) развития инженерной и социальной инфраструктуры регионального значения, а также для поддержки созданных субъектами Российской Федерации фондов муниципального развития. Порядок распределения средств указанного фонда не представлен.

В целом роль ФФРР в системе межбюджетного регулирования остается незначительной в связи с тем, что средства фонда составляют менее 1 % всей финансовой помощи, предоставляемой региональным бюджетам.

7.1.7.5. В законопроекте по подразделу «Финансовая помощь бюджетам других уровней» предусмотрены **расходы на финансирование федеральных целевых программ** в общем объеме **15258,0 млн. рублей**, в том числе на реализацию федеральных целевых программ «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2005-2009 годы» - 86,6 млн. рублей, «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2010 года» - 31,5 млн. рублей, «Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 года» - 6421,7 млн. рублей и «Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан до 2006 года» - 8718,2 млн. рублей.

Из общего объема средств, предусмотренных по указанному подразделу, 99,2 % средств предлагается направить в виде дотации на реализацию мероприятий двух федеральных целевых программ «Социально-экономическое развитие Республики Татарстан» и «Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан». По сравнению с 2005 годом объем финансирования федеральных целевых программ по данному подразделу увеличен на 6,3 процента.

7.1.7.6. В 2006 году по подразделу «Финансовая помощь бюджетам других уровней» **предусмотрены дотации и субвенции в объеме 64069,3 млн. рублей**, что на 22951 млн. рублей меньше, или на 26,4 % в номинальном выражении и на 32,9 % в реальном выражении, законодательно утвержденного уровня 2005 года.

7.1.7.6.1. **Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов в 2006 году предусматриваются в сумме 25000,0 млн. рублей**, что на 24788,3 млн. рублей (на 49,8 % - в номинальном выражении и на 54,2 % - в реальном выражении) меньше объема, законодательно утвержденного на 2005 год. **В законопроекте не представлено распределение дотации в разрезе субъектов Российской Федерации. Методика распределения данных средств на 2006 год на сегодняшний момент не определена, что не обеспечивает прозрачности использования указанных средств.**

7.1.7.6.2. **В отличие от федерального бюджета 2005 года, в котором бюджетам ЗАТО предусматривались дотации и субвенции, законопроектом на 2006 год предусматриваются только субвенции.** Дотации ЗАТО в 2006 году предусмотрены через предоставление соответствующих субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации. Общий объем финансовой помощи бюджетам 43 ЗАТО, выделяемой из федерального бюджета в 2006 году, предусматривается в размере **15837,1 млн. рублей** и увеличится на **0,6 %** в номинальном выражении по сравнению с утвержденными показателями на 2005 год. **Распределение указанных средств в разрезе ЗАТО в законопроекте не представлено.**

В 2006 году бюджеты муниципальных образований, имеющих статус ЗАТО, включаются в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации. Межбюджетные трансферты будут выделяться субъекту Российской Федерации, на территории которого находятся ЗАТО, с последующим перечислением средств соответствующему ЗАТО. Особенности выделения средств ликвидируемым в 2006 году ЗАТО (пос. Кедровый Красноярского края) в законопроекте не предусмотрены.

В структуре расходов на финансовую поддержку ЗАТО на 2006 год предусмотрены субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации для предоставления дотаций бюджетам ЗАТО в сумме **9620,7 млн. рублей**, из которой **1000,0 млн. рублей** будет направлено на обеспечение сбалансированности бюджетов ЗАТО. Объем расходных обязательств ЗАТО, передаваемых на уровень субъектов Российской Федерации в 2006 году, составит по прогнозной оценке 5383,8 млн. рублей.

Объем расходов бюджетов ЗАТО без финансирования расходных обязательств, переданных регионам, по прогнозной оценке составит на 2006 год **19129,8 млн. рублей**, или **77,2 %** уровня 2005 года без учета инфляции.

В связи с изменением порядка распределения доходов от поступления федеральных налогов и сборов доходы бюджетов ЗАТО по предварительной оценке составят в 2006 году **4387,8 млн. рублей**, или **29,3 %** уровня 2005 года.

В 2006 году предусмотрены **субвенции бюджетам ЗАТО** в сумме **6216,4 млн. рублей**, включая субвенции на развитие социальной и инженерной инфраструктуры (5128,3 млн. рублей) и на переселение граждан (1088,1 млн. рублей), которые увеличены на 7 % по сравнению с утвержденными объемами на 2005 год.

7.1.7.6.3. Дотация на возмещение расходов на содержание объектов жилищно-коммунального хозяйства и социально-культурной сферы, переданных в ведение органов местного самоуправления, предусмотрена в 2006 году в сумме **12942,9 млн. рублей**, что составит **239,7 %** в номинальном выражении и **218,5 %** - в реальном выражении к уровню 2005 года.

Сложившаяся практика выделения средств на указанные цели через 2-3 года после передачи объектов приводит к необходимости использования регионами указанных средств **не на возмещение расходов уже переданных объектов (текущие расходы), а на их капитальный ремонт, что приводит к нецелевым расходам, о чем свидетельствуют результаты контрольных мероприятий Счетной палаты.**

7.1.7.6.4. Законопроектом предусмотрено предоставление субъектам Российской Федерации **субвенции на реализацию программ местного развития и обеспечение занятости для шахтерских городов и поселков** в сумме **2036,6 млн. рублей**, или на уровне 2005 года **без учета прогнозного уровня инфляции.**

7.1.7.6.5. В 2006 году **субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление расходов по обеспечению равной доступности транспортных услуг** на территории соответствующего субъекта Российской Федерации для отдельных категорий граждан, оказание мер социальной поддержки которых относится к ведению Российской Федерации, предусмотрены **в сумме 4010,1 млн. рублей**, что ниже объема, направленного на указанные цели в январе-июне 2005 года (4306,4 млн. рублей), а также соответствующих объемов, утвержденных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2005 год». **Распределение указанной субвенции по субъектам Российской Федерации не представлено, что не позволяет оценить обоснованность ее расчета.**

7.1.7.6.6. В законопроекте по подразделу «Финансовая помощь бюджетам других уровней» на 2006 год предусмотрены ассигнования Федеральному агентству по здравоохранению и социальному развитию и Федеральному агентству по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству по целевой статье **«Иные безвозмездные и безвоз-**

вратные перечисления» в сумме 5200,0 млн. рублей, которые в предыдущем году не предусматривались. **Обоснование и целевой характер выделения указанных средств в материалах к законопроекту отсутствуют.**

7.1.7.7. Подраздел «Фонды компенсаций» предусмотрен в законопроекте в объеме **72790,6 млн. рублей**, что в 2 раза в номинальном выражении и на 85,6 % в реальном выражении превышает уровень 2005 года.

7.1.7.7.1. В 2006 году по подразделу «Фонды компенсаций» предусмотрены **субвенции** бюджетам субъектов Российской Федерации по целевой статье «**Меры социальной поддержки граждан**» в сумме **514,0 млн. рублей**, которые в 2005 году предусматривались по разделу «Социальная политика».

Также в 2006 году предусмотрены **субвенции на перевозку несовершеннолетних, самостоятельно ушедших из семей, детских домов, школ-интернатов, специальных учебно-воспитательных учреждений**, в сумме **32,5 млн. рублей**, что на 6,9 % выше по сравнению с 2005 годом. При этом Правительством Российской Федерации до настоящего времени не утверждены подзаконные нормативные и правовые акты, определяющие порядок реализации переданных регионам федеральных полномочий по перевозке безнадзорных детей, подлежащих возвращению в места постоянного проживания.

7.1.7.7.2. В 2006 году **субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации на обеспечение мер социальной поддержки для лиц, награжденных знаком «Почетный донор СССР» и «Почетный донор России»**, предусмотрены в сумме **3708,4 млн. рублей** и увеличены по сравнению с 2005 годом на 7 %. Вместе с тем в расчетах не учтена имеющаяся на 1 января 2005 года в регионах **кредиторская задолженность в сумме 96,0 млн. рублей**, которая только по г. Москве составляет **47,4 млн. рублей**.

7.1.7.7.3. В 2006 году законопроектом предусмотрены **субвенции** бюджетам субъектов Российской Федерации **на осуществление полномочий по обеспечению жильем отдельных категорий граждан** в сумме **3200,0 млн. рублей**. Порядок предоставления указанных субвенций и их распределение в составе законопроекта не представлены.

7.1.7.8. В законопроекте расходы федерального бюджета по подразделу «**Другие межбюджетные трансферты**» предусмотрены в сумме **77027,6 млн. рублей**, что на 7,6 % в номинальном выражении и 15,8 % в реальном выражении ниже объемов, утвержденных на 2005 год.

По данному подразделу законопроекта в 2006 году предусмотрено **финансирование федеральных целевых программ** в сумме **60873,8 млн. рублей**, что на **5049,1 млн. рублей**, или в номинальном выражении на **7,7 %**, ниже утвержденного уровня **2005 года**.

Кроме того, в законопроекте по указанному подразделу проектируются расходы на непрограммные инвестиции в основные фонды в сумме **16153,9 млн. рублей**, которые по сравнению с 2005 годом уменьшены на 1285,3 млн. рублей, или на 7,4 % в номинальном выражении (15,6 процента).

Всего на 2006 год с учетом финансирования, предусмотренного по подразделам «**Финансовая помощь бюджетам других уровней**» (**15258 млн. рублей**) и «**Другие межбюджетные трансферты**» (**60873,8 млн. рублей**), расходы федерального бюджета на реализацию ФЦП регионального развития составят **76131,8 млн. рублей**.

7.1.7.9. Анализ динамики показателя среднего валового регионального продукта на душу населения показывает, что согласно прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2006 год отношение между группой высокоразвитых регионов и группой регионов с низким уровнем развития остается весьма существенным -

4,18 раза (4,21 раза в 2004 году). Неравномерность развития субъектов Российской Федерации в 2006 году сохраняется и по иным важным показателям развития регионов.

Так, по объему инвестиций в основной капитал на душу населения разрыв между Смоленской и Брянской областями возрастет с 3,9 раза в 2004 году до 5,3 раза в 2006 году, между Вологодской и Курганской областями -, соответственно, с 4 раз до 4,5 раза. Удельный вес населения с доходами ниже прожиточного минимума в Республике Татарстан в 2006 году будет в 5,3 раза ниже, чем в Республике Ингушетия (в 2004 году - в 4,8 раза), а в Приморском крае - в 3,2 раза ниже, чем в Республике Тыва (в 1,6 раза). Уровень регистрируемой безработицы (по отношению к экономически активному населению) в г. Москве прогнозируется в 7,3 раза ниже, чем в Кемеровской области (в 2004 году - в 4,8 раза), в Республике Мордовия - в 6 раз ниже, чем в Кабардино-Балкарской Республике (в 5,2 раза), в Нижегородской области - в 4,9 раза ниже, чем в Ульяновской области.

Это свидетельствует о том, что предусмотренное в законопроекте формирование межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в 2006 году не в полной мере обеспечивает создание условий для повышения динамики и качества социально-экономического развития регионов.

Анализ структуры и целевой направленности межбюджетных трансфертов показывает, что основную долю в них занимают межбюджетные трансферты, направляемые на обеспечение текущих расходов регионов. В целом указанная финансовая помощь из федерального бюджета позволяет обеспечить сбалансированность консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и исполнение их расходных обязательств. Вместе с тем при сохранении преимущественной роли межбюджетных трансфертов текущего характера регионы, имеющие низкий уровень развития их экономического потенциала, будут продолжать оставаться зависимыми от финансовой помощи из федерального бюджета и недостаточно заинтересованными в самостоятельном экономическом развитии.

В целях усиления влияния политики межбюджетных отношений на социально-экономическое развитие регионов и снижение степени их дифференциации 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.

В целом формирование межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в 2006 году **осуществлено недостаточно прозрачно, не предусматривает необходимости достижения конкретных целей и задач по снижению дифференциации социально-экономического развития регионов, не в полной мере нацелено на усиление заинтересованности регионов в экономическом развитии своих территорий, повышении собираемости налогов, эффективном использовании собственности и повышении эффективности бюджетного сектора.**

7.2. Взаимоотношения федерального бюджета с бюджетами государственных внебюджетных фондов

Основные тезисы подраздела

Законопроектом в 2006 году предусмотрены объемы, передаваемые государственным внебюджетным фондам в общей сумме **906,6 млрд. рублей**, в том числе: Пенсионному фонду Российской Федерации - **873,4 млрд. рублей**, Федеральному фонду обязательного медицинского страхования - **28,0 млрд. рублей**, Фонду социального страхования Российской Федерации - **5,1 млрд. рублей**.

Доля средств федерального бюджета в общих доходах Пенсионного фонда Российской Федерации в течение 2003-2006 годов увеличивается с 49 % до 54,3 %. Таким образом, **на протяжении последних 4 лет наблюдается устойчивая тенденция роста расходов федерального бюджета на трансферты внебюджетным фондам и возрастающая их зависимость от поступлений из федерального бюджета. Это свидетельствует о рисках возрождения модели государственного пенсионного обеспечения, основанной не на механизмах обязательного пенсионного страхования, а на постоянных трансфертах из федерального бюджета.**

Проектировками параметров расходных обязательств федерального бюджета на 2006 год запланировано **увеличение базовой части трудовой пенсии, пенсий по государственному пенсионному обеспечению на 7 % (нижний уровень границы инфляции)**, что не соответствует Бюджетному посланию Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2006 году, в котором указывается на необходимость дальнейшего улучшения материального положения пенсионеров, выраженного в увеличении размера трудовых пенсий в объемах, опережающих рост потребительских цен.

Анализ текущего состояния пенсионной системы и прогноз на долгосрочную перспективу показывают углубление негативных тенденций в развитии пенсионной системы, обусловленных **риском потери финансовой устойчивости Пенсионного фонда Российской Федерации**, в том числе из-за низкой доходности инвестиционных активов для размещения пенсионных накоплений и отсутствия надежных долгосрочных долговых финансовых инструментов.

Законодательством не предусмотрена разработка программ обязательного медицинского страхования 2 категорий граждан: неработающих пенсионеров и неработающего населения (детей). Поэтому в субъектах Российской Федерации принимаются территориальные программы обязательного медицинского страхования, финансируемые по общему «подушевому» нормативу, что в свою очередь требует принятия подзаконных и ведомственных актов, регламентирующих использование указанных средств.

7.2.1. Законопроектом предусмотрены объемы, передаваемые государственным внебюджетным фондам, в общей сумме 906606,8 млн. рублей, в том числе Пенсионному фонду Российской Федерации - 873452,6 млн. рублей, Федеральному фонду обязательного медицинского страхования - 28010,0 млн. рублей, Фонду социального страхования Российской Федерации - 5144,2 млн. рублей.

Ежегодный прирост расходов федерального бюджета на трансферты внебюджетным фондам за период с 2003 по 2008 год в номинальном выражении имеет следующую динамику: 2004 год - 19,8 %, 2005 год - 44,1 %, 2006 год - 25,2 %, 2007 год - 13,8 %, 2008 год - 26,1 %, соответственно. Прирост расходов федерального бюджета на трансферты внебюджетным фондам за период с 2005 по 2006 год в реальном выражении составит 14,1 процента.

7.2.2. При формировании проекта федерального бюджета на 2006 год задачу Правительства Российской Федерации по укреплению эффективно работающей системы обязательного социального страхования, прежде всего пенсионного, планируется решать в условиях сокращения поступлений от единого социального налога в доходную часть федерального бюджета в связи со снижением его ставки с 1 января 2005 года, что приводит к снижению уровня обеспеченности выплаты базовой части трудовой пенсии за счет средств от уплаты ЕСН (2004 год - 145 %, 2005 год - 78 %) и не позволяет реализовать положения статьи 18 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» о том, что средства, образовавшиеся в результа-

те превышения сумм поступлений единого социального налога в части, зачисляемой в федеральный бюджет, над расходами, осуществляемыми на финансирование выплаты базовой части трудовой пенсии, зачисляются в бюджет ПФР в полном объеме и могут расходоваться на возмещение недостатка средств бюджета фонда на выплату страховой части трудовой пенсии.

Доля средств федерального бюджета в общих доходах ПФР в течение 2003-2006 годов увеличивается с 49 % до 54,3 %. Таким образом, **на протяжении последних 4 лет наблюдается устойчивая тенденция роста расходов федерального бюджета на трансферты внебюджетным фондам и возрастающая их зависимость от поступлений из федерального бюджета, что свидетельствует о рисках, связанных с возрождением модели государственного пенсионного обеспечения, основанной не на механизмах обязательного пенсионного страхования, а на постоянных трансфертах из федерального бюджета.**

Проектировками параметров расходных обязательств федерального бюджета на 2006 год запланировано увеличение базовой части трудовой пенсии, пенсий по государственному пенсионному обеспечению на 7 % (нижний уровень границы инфляции), что не соответствует Бюджетному посланию Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2006 году, в котором указывается на необходимость дальнейшего улучшения материального положения пенсионеров, выраженного в увеличении размера трудовых пенсий в объемах, опережающих рост потребительских цен.

Для сбалансированности бюджета ПФР в проекте федерального бюджета на 2006 год учтены расходы на покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда в 2006 году в объеме 74491,2 млн. рублей, но без привлечения средств Стабилизационного фонда, как это было предусмотрено Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2005 год». В материалах и документах, представленных одновременно с законопроектами «О федеральном бюджете на 2006 год» и «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2006 год», отсутствуют расчет указанной суммы дефицита, а также информация о том, на какие цели будут расходоваться указанные средства, то есть информация о видах расходов фонда, на осуществление которых у него недостаточно средств.

В связи с этим было бы целесообразно обосновать выделяемый объем средств в сумме 74491,2 млн. рублей путем расчета расходов федерального бюджета на покрытие дефицита фонда в разрезе видов расходов фонда.

Законопроект «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2006 год» следует дополнить статьей, предусматривающей направление части средств, выделяемых ПФР из федерального бюджета, на его административные расходы, связанные с реализацией государственных функций в области социальной политики.

Анализ текущего состояния пенсионной системы и прогноз на долгосрочную перспективу показывают углубление негативных тенденций в ее развитии, обусловленных риском потери финансовой устойчивости ПФР, в том числе из-за низкой доходности инвестиционных активов для размещения пенсионных накоплений и отсутствия надежных долгосрочных долговых финансовых инструментов.

На финансовую устойчивость бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации также оказывает влияние рост задолженности по уплате ЕСН, обусловленный существующими недостатками законодательного характера в процедурах исчисления, уплаты и администрирования ЕСН (на 1 января 2005 года размер этой задолженности с учетом задолженности по уплате пеней и штрафов составил 114,4 млрд.

рублей, или 33,5 % утвержденной законом о бюджете ПФР величины расходов на выплату базовой части трудовой пенсии), и по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (на 1 января 2005 года объем задолженности по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование достиг 44,2 млрд. рублей, с учетом задолженности по уплате пеней и штрафов - 59,1 млрд. рублей, или 9,6 % утвержденной законом о бюджете ПФР величины расходов на выплату страховой части трудовой пенсии).

С целью снижения рисков, связанных с увеличением дефицита фонда по выплате базовой части трудовой пенсии, по результатам исполнения федерального бюджета 2005 года в случаях превышения запланированных поступлений от единого социального налога над расходами, направляемыми на выплату базовой части трудовой пенсии, следует предусмотреть в законопроекте «О федеральном бюджете на 2006 год» статью, устанавливающую сроки перечисления указанных средств в бюджет ПФР.

7.2.3. На структуру расходных обязательств федерального бюджета в 2006 году, связанных с бюджетом Федерального фонда обязательного медицинского страхования, будут влиять в основном объемы средств в сумме 3210,0 млн. рублей, направляемые на обязательное медицинское страхование неработающего населения (детей), объемы субсидий в сумме 14800,0 млн. рублей на выполнение территориальных программ обязательного медицинского страхования в субъектах Российской Федерации в рамках Базовой программы обязательного медицинского страхования в 2006 году и расходы на реализацию социальной программы поддержки неработающих пенсионеров в сумме 10000,0 млн. рублей.

Однако законодательством не предусмотрена разработка программ обязательного медицинского страхования 2 категорий граждан: неработающих пенсионеров и неработающего населения (детей). Поэтому в субъектах Российской Федерации принимаются территориальные программы обязательного медицинского страхования, финансируемые по общему «подушевому» нормативу.

Данный подход к формированию бюджета фонда, предусматривающий направление финансовых средств на финансирование территориальных программ обязательного медицинского страхования по категориям застрахованного населения, влечет за собой необходимость принятия подзаконных и ведомственных актов, регламентирующих использование указанных средств.

7.2.4. В соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ (о монетизации льгот) начиная с 2005 года из средств федерального бюджета предусматривалось выделение ассигнований Фонду социального страхования Российской Федерации на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по санаторно-курортному лечению, включая проезд к месту лечения и обратно.

В проекте федерального бюджета на 2006 год выделение трансфертов бюджету фонда на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по санаторно-курортному лечению, включая проезд к месту лечения и обратно, не предусмотрено. Согласно пояснительной записке к проекту федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2006 год» в дальнейшем при доработке федерального бюджета на 2006 год будут предусмотрены соответствующие суммы поступлений и расходов на предоставление льготным категориям граждан социальных услуг в виде санаторно-курортного лечения в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

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

Основные выводы раздела

В 2006 году и среднесрочной перспективе политика в области государственного долга Российской Федерации направлена на снижение государственного долга в процентах к ВВП, замещение государственных внешних заимствований внутренними.

В 2006 году обеспечивается существенное снижение долговой нагрузки на федеральный бюджет, объем государственного долга Российской Федерации относительно ВВП снижается с **16 %** на конец 2005 года до **14 %** к концу 2006 года, что соответствует **безопасному уровню долговой нагрузки в соответствии с международными критериями.**

Объем государственного долга Российской Федерации (выраженный в рублях) к концу 2006 года составит **3415,8 млрд. рублей** и **увеличится на 78,3 млрд. рублей** по сравнению с уровнем на конец 2005 года. Удельный вес внутреннего долга в общем объеме государственного долга в 2006 году возрастет с **28,1 %** по состоянию на конец 2005 года до **33,5 %** к концу 2006 года.

Требуют уточнения объемы проектируемых в 2006 году процентных платежей по облигациям внутреннего валютного займа и облигациям государственного валютного займа. По оценке Счетной палаты, расходы на обслуживание облигаций внутреннего валютного займа и облигаций государственного валютного займа за вычетом облигаций, находящихся в портфеле Минфина России, составят **5356,8 млн. рублей**, что на **717,9 млн. рублей меньше сумм, предусмотренных проектом федерального бюджета на 2006 год.**

Счетная палата не может подтвердить обоснованность расходов на погашение внешнего долга на сумму 12,4 млрд. рублей (или 433,3 млн. долл. США), предусмотренных на погашение основного долга по неурегулированным долговым обязательствам перед правительствами Кувейта, Уругвая, ОАЭ, Турции, стран бывшей Югославии, в связи с отсутствием согласованных графиков погашения основного долга.

В законопроекте не предусмотрено утверждение источников финансирования дефицита федерального бюджета по основным видам привлеченных средств, что не соответствует пункту 1 статьи 93 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

По мнению Счетной палаты, федеральным законом о федеральном бюджете **источники финансирования дефицита федерального бюджета должны утверждаться** как по основным видам привлеченных средств, так и по погашению основного долга, что потребует внесения соответствующих дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации. **В настоящее время законодательно не утверждаются расходы на погашение государственного внешнего долга (244,5 млн. рублей),** предусмотренные в 2006 году в расчетах источников финансирования дефицита федерального бюджета.

Анализ выполнения **программ государственных внешних заимствований Российской Федерации** в 2004 году и I полугодии 2005 года свидетельствует о **низкой эффективности их реализации.**

Требует уточнения размер долга иностранных государств по кредитам, предоставленным Правительством бывшего СССР и Правительством Российской Федерации, в котором учтена задолженность Нигерии по коммерческому кредиту в сумме **292,2 млн. марок ФРГ,** погашенная в 1996 году.

8.1. В 2006 году политика в области государственного долга Российской Федерации (далее - государственный долг) в соответствии с основными направлениями долговой политики на 2006-2008 годы направлена на снижение государственного долга в процентах к ВВП, замещение государственных внешних заимствований внутренними.

Объем государственного долга (выраженный в рублях) на 1 января 2007 года, исходя из прогнозируемого среднегодового курса доллара США, проектируется на уровне **3415,8 млрд. рублей**, что на 789,7 млрд. рублей, или на 18,8 %, меньше показателя, предусмотренного на 2005 год. Прогнозируется, что **относительно ВВП объем государственного долга снизится с 16 %** на конец 2005 года (ожидаемое исполнение федерального бюджета в 2005 году) до **14 %** к концу 2006 года, что отвечает основным направлениям долговой политики на 2006-2008 годы.

Структура государственного долга претерпит изменения - возрастет удельный вес внутреннего долга с **28,1 %** на начало 2006 года до **33,5 %** на конец 2006 года, соответственно, удельный вес внешнего долга будет уменьшаться с **71,9 %** до **66,5 процента**.

8.2. Верхний предел государственного внутреннего долга Российской Федерации (далее - внутренний долг) по состоянию на 1 января 2007 года установлен в законопроекте в размере **1143,2 млрд. рублей**, или 4,7 % ВВП, что на 14,5 % выше утвержденного Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2005 год» показателя на 1 января 2006 года (998,5 млрд. рублей).

Предельный объем государственного внутреннего долга не содержит разбивки по формам обеспечения обязательств, что не соответствует требованиям пункта 1 статьи 106 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Объем внутреннего долга, выраженный в ценных бумагах, на 1 января 2006 года составит **913,2 млрд. рублей** (или 97,4 % объема внутреннего долга), увеличится на 180,55 млн. рублей (или на 19,8 %) и составит **1093,75 млрд. рублей** на начало 2007 года.

8.3. Верхний предел государственного внешнего долга Российской Федерации (далее - внешний долг) по состоянию на 1 января 2007 года предусматривается в законопроекте в размере **79,2 млрд. долл. США**, или **64,4 млрд. евро**, что на 27,7 млрд. долл. США (на 25,9 %), или на 13,5 млрд. евро (на 17,3 %), меньше утвержденного Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2005 год» показателя на 1 января 2006 года - **106,9 млрд. долл. США (или 77,9 млрд. евро)**.

Предельный объем государственного внешнего долга не содержит разбивки по формам обеспечения обязательств, что не соответствует требованиям пункта 1 статьи 106 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В структуре внешнего долга в связи с досрочным погашением долга перед Международным валютным фондом и части долга странам - официальным кредиторам Парижского клуба, доля рыночных инструментов увеличится на 1,65 процентного пункта и составит **47,85 %**. В течение 2006 года планируется урегулировать остаток **коммерческой задолженности в объеме 1,7 млрд. долл. США** путем обмена ее на рыночные инструменты, что также улучшит структуру внешнего долга. **Вместе с тем наличие нерыночных инструментов в структуре внешнего долга, высокая стоимость его обслуживания не снижают актуальности проблемы дальнейшей оптимизации структуры внешнего долга.**

8.4. Расходы федерального бюджета на погашение и обслуживание государственного долга в 2006 году предусмотрены законопроектом в объеме **557,37 млрд. рублей** (или 2,29 % ВВП), в том числе на погашение основного долга - **354,87 млрд. рублей**, на обслуживание - **202,5 млрд. рублей**. Платежи по обслуживанию и погашению государственного долга в 2006 году будут ниже на 164,2 млрд. рублей, или на 22,8 %, объема, предусмотренного на 2005 год (721,6 млрд. рублей), и ниже на 635,4 млрд. руб-

лей, или на 53,3 %, показателя по ожидаемому исполнению федерального бюджета в 2005 году (1192,86 млрд. рублей). Удельный вес расходов на погашение и обслуживание государственного долга в расходах федерального бюджета в 2006 году составит 13,1 %, что существенно ниже, чем в 2005 году (23,3 процента).

8.4.1. Расходы федерального бюджета на погашение и обслуживание внутреннего долга планируются в объеме **176,6 млрд. рублей**, в том числе 110,4 млрд. рублей - на погашение, 66,2 млрд. рублей - на обслуживание, и составят 31,7 % расходов на обслуживание и погашение государственного долга в 2006 году (в 2005 году - 26,7 процента).

8.4.2. В законопроекте предусматриваются расходы на погашение и обслуживание государственных внешних долговых обязательств в объеме **380,77 млрд. рублей**, или 13,3 млрд. долл. США, что меньше на 139,5 млрд. рублей (или на 26,8 %), чем было предусмотрено на 2005 год (520,3 млрд. рублей, или 17,7 млрд. долл. США). Указанные расходы составят 68,3 % расходов на погашение и обслуживание государственного долга в 2006 году, при этом в 2006 году указанные расходы будут в **2,6 раза меньше** ожидаемого показателя по исполнению 2005 года (991,9 млрд. рублей).

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 2006 год. Счетная палата отмечает, что расходы на погашение и обслуживание внешнего долга в 2006 году, приведенные в Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2006 год, не соответствуют показателям, содержащимся в законопроекте.

8.5. Расходы на обслуживание государственного долга на 2006 год определены в сумме **202,5 млрд. рублей** (или 0,8 % ВВП), что на **41,7 млрд. рублей**, или на 17 %, меньше показателя, утвержденного на 2005 год (244,2 млрд. рублей, или 1,16 % ВВП), и составят **36,3 %** общей суммы расходов на обслуживание и погашение государственного долга. Доля процентных платежей по государственному долгу в расходах федерального бюджета в 2006 году составит **4,74 процента**.

8.5.1. Расходы федерального бюджета на обслуживание внутреннего долга составят в 2006 году **66,2 млрд. рублей**, или 32,7 % процентных выплат по государственному долгу, что на 4,8 % выше, чем в 2005 году (27,9 %). В среднесрочной перспективе планируется рост указанных расходов как в абсолютном выражении, так и их доли в общих расходах на обслуживание государственного долга, что обусловлено превышением заимствований на внутреннем рынке над погашением рублевых инструментов. Основная доля расходов на обслуживание внутреннего долга в 2006 году (90,3 %, или 59,84 млрд. рублей) приходится на процентные платежи по государственным ценным бумагам.

8.5.2. В законопроекте **расходы федерального бюджета на обслуживание внешнего долга** в 2006 году предусмотрены в объеме **136,3 млрд. рублей**, или **4,8 млрд. долл. США** (67,3 % расходов на обслуживание государственного долга), что меньше на 39,6 млрд. рублей (или на 22,5 %), чем утверждено на 2005 год.

По мнению Счетной палаты, требуют уточнения объемы проектируемых в 2006 году процентных платежей по облигациям внутреннего валютного займа и облигациям государственного валютного займа. Предусмотренные в законопроекте процентные расходы включают купонные выплаты по ценным бумагам, находящимся на счетах Минфина России. По оценке Счетной палаты, расходы на обслуживание облигаций внутреннего валютного займа и облигаций государственного валютного займа за вычетом облигаций, находящихся в портфеле Минфина России, составят **5356,8 млн. рублей** (187,3 млн.

долл. США), что на **717,9 млн. рублей**, или на 25,1 млн. долл. США, меньше сумм, предусмотренных проектом федерального бюджета на 2006 год.

Расчеты Счетной палаты по обслуживанию кредитов Международных финансовых организаций (далее - МФО), правительств иностранных государств по принятым процентным ставкам подтверждают проектируемые расходы. При этом Счетная палата считает целесообразным 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 внешнего долга.

8.6. В соответствии с материалами к законопроекту источники финансирования дефицита федерального бюджета на 2006 год сформированы в размере минус **776,0 млрд. рублей**, в том числе источники внешнего финансирования дефицита федерального бюджета - **минус 212,64 млрд. рублей**, источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета - **171,8 млрд. рублей** без учета изменения остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета (с учетом изменения остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета - **минус 563,36 млрд. рублей**). Изменение остатков средств федерального бюджета в части Стабилизационного фонда составит **минус 923,1 млрд. рублей**, привлечение средств из иных остатков средств федерального бюджета - **188,0 млрд. рублей** (106,5 млрд. рублей - прогнозные остатки средств федерального бюджета, подлежащие зачислению в Стабилизационный фонд по состоянию на 1 февраля 2006 года, и 81,5 млрд. рублей - за счет безвозмездных перечислений от других бюджетов бюджетной системы в 2005 году).

Привлечение средств за счет источников финансирования дефицита федерального бюджета составит в 2006 году **314,03 млрд. рублей**, в том числе за счет источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета - **282,197 млрд. рублей**, за счет источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета - **31,83 млрд. рублей**. Погашение основного долга за счет источников финансирования дефицита федерального бюджета составит **354,87 млрд. рублей**, в том числе за счет источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета - **110,406 млрд. рублей**, за счет источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета - **244,47 млрд. рублей**.

В законопроекте не предусмотрено утверждение источников финансирования дефицита федерального бюджета по основным видам привлеченных средств, что не соответствует пункту 1 статьи 93 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

По мнению Счетной палаты, целесообразно осуществлять утверждение в законе о федеральном бюджете источников 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 настоящее время законодательно не утверждаются расходы на погашение государственного внешнего долга (**244,5 млн. рублей**), предусмотренные в 2006 году в расчетах источников финансирования дефицита федерального бюджета.

8.7. Привлечение из источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета составит в 2006 году **282,2 млрд. рублей** (на 6,6 млрд. рублей, или на 2,3 %, больше, чем предусмотрено на 2005 год), в том числе за счет операций с государственными ценными бумагами в объеме **238,2 млрд. рублей**, поступлений от продажи имущества и земельных участков, находящихся в государственной собственности, - **39,0 млрд. рублей**, доходов от операций с драгоценными камнями и драгоценными металлами - **5,0 млрд. рублей**.

В соответствии с проектом Программы государственных внутренних заимствований Российской Федерации на 2006 год основную сумму средств в объеме **238,2 млрд. рублей** предусматривается привлечь за счет размещения государственных ценных бумаг, что на **27,3 млрд. рублей**, или на 12,9 %, больше, чем в 2005 году (210,9 млрд. рублей); в среднесрочной перспективе планируется увеличение объемов привлечения средств за счет размещения государственных ценных бумаг. Данная тенденция свидетельствует о развитии внутреннего рынка государственных ценных бумаг, что позволит обеспечивать размещение части пенсионных средств в государственные сберегательные облигации (ГСО).

Поступления в федеральный бюджет от **продажи акций акционерных обществ и земельных участков, находящихся в государственной собственности**, проектируются на 2006 год в объеме **39,0 млрд. рублей**, что меньше на 9,74 млрд. рублей, или на 33,2 %, чем в 2005 году. Поступления в федеральный бюджет **от продажи акций акционерных обществ, находящихся в государственной собственности**, в 2006 году предусматриваются в объеме **31,0 млрд. рублей**, что на 11,74 млрд. рублей, или на 27,4 %, ниже показателя, определенного на 2005 год (42,74 млрд. рублей).

В 2006 году предусматривается приватизация 419 пакетов акций акционерных обществ, при этом **бюджетное задание планируется выполнить за счет продажи нескольких пакетов акций крупнейших акционерных обществ** (34 % акций ОАО «КамАЗ», 100 % акций ОАО «СГ-ТРАНС» и 85,93 % акций Межгосударственной авиационной компании «Ильюшин»). Доля мелких пакетов акций составляет 36 процентов.

По мнению Счетной палаты, **необходимо повысить уровень обоснованности включения объектов в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества.**

Поступления средств **от продажи земельных участков**, находящихся в федеральной собственности, в 2006 году проектируются на уровне **8,0 млрд. рублей**, или на 2,0 млрд. рублей (на 33,3 %) больше, чем определено на 2005 год - **6,0 млрд. рублей**.

Поступления средств в федеральный бюджет от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней предусмотрены на 2006 год в объеме **15,68 млрд. рублей**, что ниже на 0,37 млрд. рублей аналогичного показателя на 2005 год (16,05 млрд. рублей). Анализ динамики фактического исполнения расходной статьи в источниках финансирования дефицита федерального бюджета показывает наличие устойчивой тенденции ежегодного невыполнения данных бюджетных назначений. Так, в 2004 году при плане 12,0 млрд. рублей фактически выделено из федерального бюджета и израсходовано на пополнение государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней 4,5 млрд. рублей (37,5 %). В 2005 году при плане расходов федерального бюджета на пополнение указанных государственных запасов 11,03 млрд. рублей фактически за I полугодие 2005 года выделено 0,3 млрд. рублей (2,7 %). Учитывая фактическое исполнение бюджетных заданий по указанному показателю за 2004 год и I полугодие 2005 года возможно снижение предусмотренных в законопроекте расходов на указанные цели.

8.8. Привлечение из источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета **за счет государственных внешних заимствований** составит в 2006 году **31,83 млрд. рублей**, или 1112,84 млн. долл. США, в том числе за счет привлечения кредитов МФО - **27,45 млрд. рублей** и кредитов правительств иностранных государств - **4,37 млрд. рублей**. В 2006 году и среднесрочной перспективе **не предусмотрено привлечение новых финансовых займов.**

В соответствии с проектом Программы государственных внешних заимствований Российской Федерации (далее - Программа внешних заимствований) объем внешних заимствований составит в 2006 году **31,83 млрд. рублей** (1112,84 млн. долл. США), что на 1,28 % ниже объема, утвержденного на 2005 год (1127,3 млн. долл. США). В том числе нефинансовые займы МФО составят в 2006 году **27,454 млрд. рублей** (или **959,94 млн. долл. США**), связанные кредиты правительств иностранных государств - **4,37 млрд. рублей** (или 152,9 млн. долл. США).

Предусмотрено привлечение 2 новых нефинансовых займов МБРР на реализацию проекта «Инфраструктура особых экономических зон» в объеме 50,0 млн. долл. США и проекта «Развитие рынка информационных технологий в России» в объеме 20 млн. долл. США с использованием в 2006 году, соответственно, 15 млн. долл. США и 1 млн. долл. США.

Предусмотренное в 2006 году **увеличение на 7,5 млн. долл. США** лимитов финансирования проектов МФО, включенных в Программу внешних заимствований (утверждено на 2005 год 952,42 млн. долл. США), осуществляется с целью ускорения их реализации. Вместе с тем использование схемы ускоренного финансирования **целесообразно в условиях повышения эффективности использования средств иностранных займов, на что неоднократно обращала внимание Счетная палата**. Однако, по материалам Минфина России об итогах выполнения программ государственных внутренних и внешних заимствований Российской Федерации за 2004 год и проектах программ государственных внутренних и внешних заимствований Российской Федерации на 2006 год, рассмотренным на заседании Правительства Российской Федерации 14 июля 2005 года, фактическое использование за январь-май 2005 года кредитов МФО составило лишь **7,2 %**, кредитов правительств иностранных государств, банков и фирм - **42,7 %** (в 2004 году -, соответственно, **51,5 %** и **76,2 %**). По итогам 2004 года **20 %** иностранных займов на реализацию проектов не использовались. Тенденция сохранения в течение ряда лет низкого уровня эффективности использования иностранных займов свидетельствует **о недостаточном уровне предварительной оценки целесообразности привлечения займов и степени подготовки проектов при включении их в Программу государственных внешних заимствований**. Счетная палата отмечает, что по 41 % проектов, финансируемых за счет кредитов МФО, включенных в Программу внешних заимствований на 2006 год, направлением использования является «Консультационные услуги, компьютерное оборудование, программные продукты, обучение».

Объем использования целевых иностранных заимствований **от правительств иностранных государств, банков и фирм** в 2006 году составит **152,9 млн. долл. США**, что на 22,0 млн. долл. США меньше показателя, утвержденного на 2005 год (**174,9 млн. долл. США**).

В целом проект Программы государственных внешних заимствований на 2006 год в части целевых иностранных заимствований соответствует основным направлениям долговой политики на 2006-2008 годы, предусматривающим ускоренное погашение имеющихся обязательств. Однако, по мнению Счетной палаты, процесс ее формирования по-прежнему имеет недостатки, **связанные с необходимостью предварительной оценки целесообразности привлечения займов с точки зрения преимуществ иностранных заимствований перед внутренними источниками финансирования, оценки эффективности займов с использованием количественно измеримых показателей результативности**.

8.9. Расходы на погашение внутреннего долга предусмотрены законопроектом в объеме **110,4 млрд. рублей** (на 22,35 млрд. рублей, или на 16,8 %, ниже показателя по ожидаемому исполнению федерального бюджета в 2005 году), в том числе по государ-

ственным ценным бумагам - **68,44 млрд. рублей**, прочее погашение (компенсация сбережений, погашение векселей Минфина) составит **40,65 млрд. рублей**, на исполнение государственных гарантий предусмотрено **1,3 млрд. рублей**.

Погашение по государственным ценным бумагам предусмотрено по ОФЗ-ПД в размере **0,01 млрд. рублей**, по ОФЗ-ФК - **36,06 млрд. рублей**, по ОФЗ-АД - **23,87 млрд. рублей**, по ГСО - **8,49 млрд. рублей**, что подтверждается расчетами Счетной палаты.

8.10. Расходы на погашение внешнего долга в 2006 году предусматриваются в объеме **244,47 млрд. рублей** (или 8,5 млрд. долл. США), что меньше на 99,96 млрд. рублей, или на 29,1 %, чем предусмотрено на 2005 год (344,43 млрд. рублей), и на 587,3 млрд. рублей, или на 70,6 %, меньше, чем ожидается по исполнению федерального бюджета в 2005 году (831,81 млрд. рублей). Основную сумму выплат (33,08 %) предусматривается направить на погашение государственных ценных бумаг - **80,89 млрд. рублей**, на погашение основного долга по кредитам от правительств иностранных государств - **78,9 млрд. рублей**, по кредитам МФО - **21,79 млрд. рублей** и на погашение по прочим источникам внешнего финансирования дефицита федерального бюджета - **48,62 млрд. рублей**.

Счетная палата не может подтвердить обоснованность расходов на погашение внешнего долга на сумму 12,4 млрд. рублей (или 433,3 млн. долл. США) в связи с отсутствием согласованных графиков погашения основного долга по неурегулированным долговым обязательствам перед правительствами Кувейта, Уругвая, ОАЭ, Турции, стран бывшей Югославии. Наличие в составе внешнего долга неурегулированных долговых обязательств снижает достоверность определения объема государственного долга и расходов на его обслуживание. По мнению Счетной палаты, целесообразно осуществлять **обособленный учет неурегулированных долговых обязательств, выделять их в структуре государственного внешнего долга Российской Федерации и отражать условия их обслуживания в статьях проекта федерального закона о федеральном бюджете.**

В рамках Программы внешних заимствований в 2006 году предусмотрено **предоставление гарантий от некоммерческих рисков** в объеме **83,15 млн. долл. США** на проект «Наземный старт» и «Строительство глиноземно-алюминиевого комплекса в Республике Коми». Счетная палата отмечает, что обоснования для включения указанных проектов в Программу внешних заимствований недостаточны.

В 2006 году также предусмотрено предоставление гарантий для оказания **поддержки экспорта** российской промышленной продукции в объеме **1000,0 млн. долл. США**, на исполнение гарантий - **498,75 млн. долл. США**.

Вместе с тем в соответствии с материалом об итогах выполнения программ государственных внутренних и внешних заимствований Российской Федерации за 2004 год и проектах программ государственных внутренних и внешних заимствований Российской Федерации на 2006 год, рассмотренным на заседании Правительства Российской Федерации 14 июля 2005 года, предоставление в 2004 году и I полугодии 2005 года указанных **государственных гарантий не осуществлялось** в связи с отсутствием заявок. По мнению Счетной палаты, одной из причин неиспользования в течение ряда лет механизма гарантийной поддержки экспорта российской промышленной продукции является **несовершенство порядка предоставления гарантий**, который утверждается Правительством Российской Федерации ежегодно в середине года, что ограничивает возможности эффективно использовать указанную форму государственной поддержки российских экспортеров.

8.11. В целом долговая политика в 2006 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. Оценка устойчивости государственного долга, характеризующаяся отношением объема государственного долга к ВВП, составит **14 %** (в 2005 году - 16 %), отношение объема внешнего долга к ВВП составит **9,3 %** (в 2005 году - 11,4 %), доля расходов федерального бюджета на обслуживание государственного долга в общих расходах федерального бюджета - **4,7 %** (в 2005 году - 6,5 %), коэффициент обслуживания (отношение расходов на платежи по внешнему долгу к валютной выручке) - **5,7 %** (в 2005 году - 14,2 процента).

Вместе с тем при проведении политики сокращения государственного внешнего долга наблюдается тенденция **существенного увеличения внешней задолженности негосударственных структур**, что привело к тому, что совокупный внешний долг страны за I квартал 2005 года увеличился на 6,3 млрд. долл. США и составил на 1 апреля 2005 года **221,4 млрд. долл. США** (по данным Банка России), или 29,8 % ВВП, то есть практически приблизился к уровню порогового значения. Объем внешней задолженности негосударственных структур на 1 апреля 2005 года составлял **120,7 млрд. долл. США**, что превышает на **12,4 млрд. долл. США** размер государственного внешнего долга, определенный на ту же дату (**108,3 млрд. долл. США**, по данным Минфина России). Соответственно увеличивается удельный вес внешнего долга негосударственных структур в общем объеме государственного внешнего долга до **54,5 %**. Сохранение данной тенденции делает более уязвимой экономическую ситуацию в стране при ухудшении внешних факторов. В этой связи необходимо создание единой системы мониторинга внешних заимствований всех субъектов хозяйствования для проведения обоснованной оценки состояния долговой устойчивости Российской Федерации.

8.12. Законопроектом на реализацию **Программы предоставления Российской Федерацией государственных кредитов иностранным государствам, их юридическим лицам** предусмотрено до **21,3 млрд. рублей, или 746,023 млн. долл. США**, что на 21,7 млн. долл. США, или на 2,8 %, меньше, чем утверждено на 2005 год. Предоставление кредитов иностранным государствам **является одной из форм осуществления поддержки экспорта** российской промышленной продукции, поскольку кредиты предоставляются странам для закупки российской продукции, а также в целях осуществления военно-технического сотрудничества. 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 2006 год, содержатся обобщенные данные по стране-заемщику, а не перечень кредитов по каждой стране с указанием их получателей, что **не соответствует требованиям статьи 125 Бюджетного кодекса Российской Федерации**.

8.13. Счетная палата отмечает, что приложение 41 к законопроекту «**Размер долга иностранных государств по кредитам, предоставленным Правительством бывшего СССР и Правительством Российской Федерации**» определен по состоянию на 1 января 2005 года и требует уточнения - в нем учтена задолженность Нигерии по коммерческому кредиту в сумме 292,2 млн. марок ФРГ, погашенная в 1996 году, при этом не включена строка о задолженности Бельгии по коммерческому кредиту в сумме 35,72 млн. бельгийских франков. Итоговый расчет размера долга завышен на сумму 1383,05 млн. рублей, или на 49,9 млн. долл. США, которая соответствует сумме задолженности

по векселям Министерства финансов Киргизской Республики. Вместе с тем указанная задолженность Киргизской Республики учтена в приложении 42 «Размер долга государств - участников Содружества Независимых Государств по кредитам, предоставленным Правительством Российской Федерации». Кроме того, в приложении 41 не указаны заемщики коммерческих кредитов, что не отвечает требованиям статьи 124 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

8.14. Средства Стабилизационного фонда на 1 января 2006 года составят **1319,2 млрд. рублей** и увеличатся на 579,8 млрд. рублей, или на 78,4 %, по сравнению с фактическим объемом на начало 2005 года (739, 4 млрд. рублей). **Особенностью формирования Стабилизационного фонда в 2006 году** является изменение в соответствии с проектом федерального закона «О внесении изменений в пункт 2 статьи 96.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» базовой цены на нефть с 20 до 27 долл. США за баррель, которая используется для расчета объемов средств, формирующих Стабилизационный фонд.

В составе материалов, представленных с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год», отсутствуют расчеты дополнительных доходов федерального бюджета от вывозной таможенной пошлины на нефть сырую и налога на добычу полезных ископаемых (нефть), подлежащих зачислению в Стабилизационный фонд. Это не позволяет подтвердить обоснованность его объемов. **Вместе с тем принятый при формировании Стабилизационного фонда порядок перечисления дополнительных доходов федерального бюджета при переходе с одной базовой цены на нефть к другой базовой цене на нефть в декабре 2005 года и январе 2006 года не представлен и требует дополнительного рассмотрения.**

Объем средств Стабилизационного фонда на 1 января 2007 года увеличится до **2242,3 млрд. рублей** и составит 44,4 % доходов федерального бюджета, за счет перечисления прогнозных остатков средств федерального бюджета на 1 февраля 2006 года, подлежащих зачислению в Стабилизационный фонд, в объеме **106,5 млрд. рублей** и дополнительных доходов в объеме **857,5 млрд. рублей**. Прогнозируется, что к концу 2008 года объем Стабилизационного фонда возрастет до 3070,4 млрд. рублей и составит 53,1 % доходов федерального бюджета.

В соответствии с Бюджетным посланием уточнение параметров формирования Стабилизационного фонда не должно затрагивать основные принципы, определенные при его создании. Средства, накопленные сверх установленного минимума, в 2006 году могут быть использованы только **на замещение источников погашения внешнего долга**. Проектом федерального бюджета не предусмотрено использование средств Стабилизационного фонда на иные цели, кроме погашения государственного внешнего долга. Вместе с тем за счет средств Стабилизационного фонда в 2006 году планируется обеспечить финансирование погашения лишь 11,5 % долговых обязательств (использование средств фонда в размере **40,9 млрд. рублей**), в 2007 году - 16,3 % долговых обязательств (использование **73,21 млрд. рублей** из средств фонда). Перспективным финансовым планом Российской Федерации на 2006-2008 годы не предусматривается привлечение средств фонда для погашения долговых обязательств в 2008 году, что свидетельствует о снижении роли Стабилизационного фонда в решении задачи по сокращению государственного долга Российской Федерации. Счетная палата отмечает, что до настоящего времени управление средствами Стабилизационного фонда путем их размещения в долговые обязательства иностранных государств не осуществляется, что не отвечает требованиям статьи 96.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Отсутствует нормативная база управления средствами Стабилизационного фонда. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября

2004 года № 508 «О порядке управления средствами Стабилизационного фонда Российской Федерации» Минфину России по согласованию с Центральным банком Российской Федерации было поручено разработать и утвердить до 30 ноября 2004 года дополнительные нормативные акты по вопросам формирования нормативной валютной структуры инвестиционного портфеля, расчетов размера инвестиционного портфеля, показателей риска, доходности нормативных портфелей. Кроме того, не заключены от имени Правительства Российской Федерации с Центральным банком Российской Федерации договор об управлении средствами Стабилизационного фонда, депозитарный договор и договоры об учете средств Стабилизационного фонда.

Законопроектом **не предусмотрено утверждение изменения остатков денежных средств Стабилизационного фонда** (в 2006 году увеличение на 923,1 млрд. рублей), которые учитываются при расчете источников финансирования дефицита федерального бюджета, и объем Стабилизационного фонда на начало и конец 2006 года. **По мнению Счетной палаты, проектом федерального закона о федеральном бюджете источники финансирования дефицита федерального бюджета должны утверждаться в полном объеме по всем видам привлеченных средств, ассигнованиям на погашение долговых обязательств, что потребует внесения соответствующих дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации.**

Выводы и предложения

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

2. В соответствии с представленной в прогнозе социально-экономического Российской Федерации развития на 2006 год оценкой номинальный объем ВВП, ожидаемый в 2005 году, превысит установленный в статье 1 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год» показатель **на 2280 млрд. рублей**, или на 12,2 %, и составит **21000 млрд. рублей**. Темп роста ВВП, ожидаемый в 2005 году, составит **105,9 %** против 106,3 %, индекс-дефлятор ВВП - **118,2 %** против 109,2 %, прогнозируемых на 2005 год.

Анализ факторов, определяющих качество экономического роста и динамику инфляции в 2005 году, позволяет сделать вывод о том, что несмотря на чрезвычайно высокий уровень мировых цен на энергоресурсы **сложившаяся модель развития российской экономики исчерпала имеющиеся возможности как по обеспечению экономического подъема, так и по сдерживанию инфляции.**

По оценке Счетной палаты, темп роста ВВП в 2005 году может быть скорректирован в сторону снижения против **105,9 %**, по оценке Правительства Российской Федерации. Основные риски связаны с возможной переоценкой темпа роста физического объема экспорта нефти - 115,1 % за II полугодие 2005 года по сравнению с его I полугодием. Возможно также уточнение оценки объема импорта за 2005 год вследствие занижения прогнозных темпов роста оборота розничной торговли (по сравнению с динамикой объемов продаж продовольственных и непродовольственных товаров).

Анализ представленных материалов показывает, что годовая прогнозная оценка уровня потребительских цен в 2005 году повышена с 7,5-8,5 % до 10-11 %. Вместе с тем, по данным Росстата, индекс потребительских цен за январь-август 2005 года составляет уже 108,3 % (107,6 % - за соответствующий период 2004 года) и практически достигает уровня годового целевого показателя, зафиксированного в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2005 год».

По оценке Счетной палаты, в 2005 году существуют значительные инфляционные риски, в зависимости от степени реализации которых инфляция по итогам за 2005 год может превысить верхний уровень целевой годовой оценки - **11 процентов**.

3. Проект федерального бюджета на 2006 год подготовлен исходя из прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2006 год, в соответствии с которым объем ВВП должен составить **24380 млрд. рублей**, темп роста ВВП - 105,8 %, индекс-дефлятор ВВП - 109,7 %, целевой уровень инфляции - **7-8,5 %** при среднегодовом курсе доллара США к рублю **28,6 рубля за доллар США** и цене на нефть марки «Юралс» **40 долл. США за баррель**.

В условиях перехода к модели среднесрочного бюджетного планирования принципиально изменяется роль прогноза социально-экономического развития на среднесрочную перспективу. Он должен не только определять исходные условия для формирования проекта федерального бюджета на очередной финансовый год, но также отражать уровень реализации поставленных целей и задач в среднесрочной перспективе, что является критерием эффективности осуществляемой экономической и социальной политики государства и качества государственной системы прогнозирования.

4. Макроэкономические условия разработки прогноза социально-экономического развития на 2006 год характеризуются замедлением темпов роста экономики и высоким уровнем инфляции в условиях беспрецедентно благоприятной конъюнктуры мировых рынков энергетических и сырьевых ресурсов.

Анализ основных параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2006 год показывает, что Правительством Российской Федерации прогнозируется снижение темпов экономического роста с 107,2 % в 2004 году до 105,8 % в 2006 году, 105,9 % - в 2007 году и 106 % - в 2008 году. В целом за 2005-2008 годы темп роста ВВП составит 125,8 %, что не позволяет решить задачу удвоения ВВП, поставленную Президентом Российской Федерации.

Уровень инфляции за 2005-2008 годы исходя из среднегодового их значения составит 40,2 %. При этом прогнозируется постепенное снижение целевого параметра инфляции с 7-8,5 % в 2006 году до 4-5,5 % в 2008 году, что не решает задачу снижения уровня инфляции до целевого уровня в 3 %, поставленную Президентом Российской Федерации.

Формирование прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2006 год осуществляется при отсутствии общей стратегии социально-экономического развития российской экономики, обеспечивающей решение указанных задач, поставленных Президентом Российской Федерации.

До настоящего времени не принята программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2005-2008 годы), обеспечивающая диверсификацию производства и повышение конкурентоспособности экономики. Только в стадии разработки находится Сводный доклад Правительства Российской Федерации о результатах и основных направлениях деятельности на 2006-2008 годы, не утверждено большинство отраслевых стратегий развития.

Следует учитывать, что отсутствие государственной стратегии социально-экономического развития на перспективу не позволит в условиях вступления в ближайшие годы России в ВТО в необходимой мере повлиять на повышение конкурентоспособности российской экономики и обеспечить усиление роли России в системе международного разделения труда.

5. По оценке Счетной палаты, **необходимо уточнение расчета прогнозируемых темпов роста и номинального объема ВВП за 2006 год** в связи с дополнительным

рассмотрением факторов, связанных с занижением представленной прогнозной оценки значения импорта товаров и завышением оценки роста инвестиций в основной капитал в 2006 году, а также возможного повышения прогнозной оценки индекса-дефлятора ВВП в 2006 году.

Анализ, проведенный в Счетной палате на основе многофакторных моделей, показывает, что **высока вероятность превышения прогноза верхней границы уровня инфляции (8,5 %) в 2006 году**. Учитывая, что прогноз инфляции на 2006 год определен на уровне значительно ниже ожидаемой инфляции по итогам 2005 года, данная задача требует наряду с продолжением проведения денежно-кредитной политики по сдерживанию роста инфляции принятия дополнительных мер по сдерживанию инфляции.

По мнению Счетной палаты, устойчивое снижение уровня инфляции в среднесрочной перспективе не может быть обеспечено без решения задач по ограничению высокой степени монополизма на локальных рынках и в сфере услуг ЖКХ, обеспечению прозрачности ценообразования на товары и услуги естественных монополий, расширению предложения товаров и услуг и формированию рыночной структуры производственных затрат. Требуется также более масштабные усилия Банка России, направленные на сдерживание инфляционных процессов.

В целом достижение и превышение прогнозируемого темпа роста ВВП в 2006 году, а также достижение целевого параметра инфляции в значительной мере будут определяться эффективностью государственной экономической политики, направленной на рост конкурентоспособности отечественного производства, развитие рыночных институтов, дебиюкратизацию экономики, повышение уровня жизни населения и сохранение макроэкономической и финансовой стабильности.

6. Формирование проекта федерального бюджета на 2006 год осуществлялось с учетом необходимости **перехода к модели среднесрочного бюджетного планирования**, позволяющей ставить перспективные цели и задачи, предусматривая для их реализации соответствующие финансовые ресурсы. Законопроект сформирован **на основе разработанного и одобренного Правительством Российской Федерации перспективного финансового плана Российской Федерации на 2006-2008 годы**.

Вместе с тем не завершена работа по подготовке Сводного доклада Правительства Российской Федерации о результатах и основных направлениях деятельности на 2006-2008 годы, не утверждено также большинство отраслевых стратегий развития, **что не позволило обеспечить при формировании проекта федерального бюджета на 2006 год необходимое качество среднесрочного бюджетного планирования и реализацию принципов бюджетного планирования, ориентированного на результат**.

7. Проведена работа по решению ряда задач, поставленных в Бюджетном послании. Так, приняты меры по совершенствованию механизмов применения программно-целевых методов бюджетного планирования, приняты федеральные законы о размещении заказов на поставку товаров для государственных и муниципальных нужд, о внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации, предусмотрены меры по повышению оплаты труда работников бюджетной сферы и денежного довольствия военнослужащих и приравненных к ним лиц.

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

В проекте федерального бюджета на 2006 год **темпы роста непроцентных расходов предусматриваются в реальном выражении выше темпов роста ВВП, в**

перспективном финансовом плане на 2006-2008 годы не предусмотрено раздельное отражение действующих и вновь принимаемых расходных обязательств Российской Федерации.

Остаются нерешенными проблемы выполнения планов приватизации и реализации мелких пакетов акций, находящихся в федеральной собственности.

В проекте федерального бюджета на 2006 год **не приняты необходимые меры** по модернизации механизмов активной политики занятости населения, увеличению расходов на оказание государственной помощи по борьбе с беспризорностью и безнадзорностью, по увеличению размеров пенсий в объемах, превышающих уровень инфляции.

Необходимо ускорить решение задач, поставленных в Бюджетном послании, по совершенствованию администрирования налога на добавленную стоимость, введению в действие местного налога на недвижимость, по совершенствованию налогообложения дивидендов, изменению системы платежей за негативное воздействие на окружающую среду, внесению изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части упорядочения процедуры рассмотрения проекта федерального бюджета.

8. Основные параметры проекта федерального бюджета на 2006 год предусмотрены по доходам проекта федерального бюджета в сумме 5046,1 млрд. рублей, по расходам проекта федерального бюджета - 4270,1 млрд. рублей и профициту проекта федерального бюджета - 776 млрд. рублей.

В законопроекте предусматривается рост доходов федерального бюджета в 2006 году на 1448,5 млрд. рублей, что на 40,3 % в номинальном выражении больше законодательно установленного уровня 2005 года. По отношению к ожидаемому уровню 2005 года доходы федерального бюджета в 2006 году возрастут только на 75,4 млрд. рублей, или на 1,5 % в номинальном выражении. Их доля в общих доходах бюджетной системы Российской Федерации в 2006 году составит **58,2 процента**.

Доля доходов проекта федерального бюджета в ВВП в 2006 году сокращается до 20,7 % по сравнению с ожидаемым в 2005 году уровнем (23,7 % ВВП), но будет выше по сравнению с законодательно установленным на 2005 год уровнем (19,2 % ВВП).

В целом уровень проектируемых доходов федерального бюджета в 2006 году обуславливается снижением налоговой нагрузки при реализации инвестиционного пакета налоговых новаций, прогнозируемым замедлением темпов роста добычи и экспорта нефти, а также прогнозируемым падением мировых цен на нефть.

Доходы проекта федерального бюджета в 2006 году в значительной мере будут сформированы за счет налоговых доходов, доля которых составит 62,8 %, что выше ожидаемого исполнения бюджета 2005 года (61,5 %) и ниже показателей, утвержденных на 2005 год (67,2 %). Доля **неналоговых доходов** предусматривается в размере **37,2 %** всех доходов федерального бюджета в 2006 году против 36,9 % по ожидаемому поступлению в 2005 году и 30,6 % по сравнению с законодательно установленными на 2005 год значениями. Доля **безвозмездных поступлений** в федеральный бюджет от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2006 году не планируется, при этом в структуре ожидаемого исполнения в 2005 году она составит 1,6 % и в структуре доходов, утвержденных на 2005 год, - 2,3 процента.

9. При подготовке законопроекта не обеспечена необходимая прозрачность формирования доходов федерального бюджета на 2006 год, расчеты представлены только по укрупненным показателям, не позволяющим установить их обоснованность.

В целях обеспечения обоснованности и прозрачности расчетов доходов федерального бюджета Счетная палата неоднократно обращала внимание Правительства Рос-

сийской Федерации, Минфина России на необходимость разработки и утверждения в установленном порядке соответствующих методических указаний, предусматривающих алгоритм расчета налоговой базы, налоговых вычетов, средних ставок налогов, уровня собираемости налоговых доходов, используемых в расчетах оценок мировых и внутренних цен.

Требуют уточнения размер налогооблагаемой прибыли, объем дополнительных поступлений по годовому перерасчету и уровень собираемости налога, используемые в расчете поступлений налога на прибыль организаций на 2006 год.

Переход на обязательное определение даты возникновения обязанности по уплате налога по методу начисления с 2006 года может увеличить доходы федерального бюджета. Одновременно использование указанного метода при применении налоговых вычетов по налогу на добавленную стоимость в отношении сумм налога, предъявленных налогоплательщику при приобретении товаров (работ, услуг) без обязательной его уплаты, может привести к опережающему росту налоговых вычетов и требует принятия дополнительных мер по усилению налогового администрирования указанного налога.

В связи с уточнением количества подакцизных товаров необходима корректировка размера доходов от уплаты акцизов по подакцизным товарам (продукции), ввозимым на территорию Российской Федерации.

В расчете поступлений водного налога не учтены дополнительные доходы федерального бюджета в связи с прекращением действия льготы по налогу.

Законопроектом не предусматриваются поступления в федеральный бюджет в счет погашения задолженности по ранее отмененным налогам и сборам. Существуют возможности увеличения доходов федерального бюджета за счет более эффективного использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности.

Потенциальным резервом увеличения доходной части федерального бюджета на 2006 год могли бы стать дополнительные доходы, полученные в результате более активной работы по сокращению совокупной задолженности по налоговым и таможенным платежам, санкциям и пеням в бюджетную систему Российской Федерации, которая на 1 июля 2005 года составляла (без ЕСН и платежей в государственные внебюджетные фонды) **1614,1 млрд. рублей**.

10. Расходы федерального бюджета в 2006 году предусматриваются в сумме **4270,1 млрд. рублей, что на 873,8 млрд. рублей, или на 25,7 %** в номинальном выражении и на **14,6 %** в реальном выражении, больше законодательно установленного уровня в 2005 году, и на **773,1 млрд. рублей, или на 22,1 %** в номинальном выражении и на **11,3 %** в реальном выражении, больше ожидаемого исполнения в 2005 году. В 2006 году их доля во всех расходах бюджетной системы Российской Федерации составит **54,4 процента**.

При этом доля расходов проекта федерального бюджета в ВВП в 2006 году сокращается до **17,5 %** по сравнению с законодательно утвержденным в 2005 году уровнем (**18,1 % ВВП**), но несколько превысит ожидаемый в 2005 году уровень (**16,7 % ВВП**).

Характерной особенностью законопроекта является рост **непроцентных расходов федерального бюджета по сравнению с ожидаемым уровнем на 24,4 %** в номинальном выражении и на **13,4 %** - в реальном выражении.

Анализ показывает, что в 2006 году рост непроцентных расходов федерального бюджета по сравнению с утвержденными показателями расходов на 2005 год предусматривается по большинству разделов и подразделов функциональной классификации расходов федерального бюджета.

Наибольшую долю в непроцентных расходах федерального бюджета без учета ЕСН в 2006 году будут занимать расходы на социальную сферу - 32,3 % (32,3 % в 2005 году). Доля непроцентных расходов федерального бюджета на обеспечение внутренней и внешней безопасности государства в 2006 году составит 32,1 % (34,4 % - в 2005 году), межбюджетных трансфертов - 29,9 % (31,3 % - в 2005 году), на государственную поддержку отдельных секторов и отраслей экономики - 8,99 % (8,79 % - в 2005 году).

11. Анализ показывает, что одним из важных факторов, определяющих динамику роста доходов населения в 2006 году, становятся предусмотренные в федеральном бюджете на 2006 год меры по повышению денежного довольствия военнослужащих и приравненных к ним лиц, оплаты труда работников бюджетной сферы, а также индексации денежной компенсации льготным категориям граждан.

Вместе с тем расчеты Счетной палаты, произведенные на основе предложений Правительства Российской Федерации по индексации денежного довольствия военнослужащих и приравненных к ним лиц, показывают, что **в отношении данной категории лиц в период 2005-2007 годов решение задачи по увеличению реальной заработной платы в 1,5 раза за 3 года, поставленной Президентом Российской Федерации, не будет обеспечено.** Реальная заработная плата указанных категорий лиц увеличится за этот период не на 50 %, а только на **27,1 %** и будет на 5,9 процентного пункта ниже, чем прогнозируемое на 2005-2007 годы повышение реальной заработной платы по стране в целом (**33 процента**).

Решение задачи повышения заработной платы работникам бюджетной сферы в значительной мере будет определяться возможностями выделения в необходимом объеме средств на эти цели из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, что потребует значительного увеличения их расходных обязательств и может повлиять на сбалансированность консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Не обеспечено выполнение задачи, поставленной в Бюджетном послании, **по увеличению размеров социальных и трудовых пенсий в объемах, опережающих рост потребительских цен.** Проектом федерального бюджета на 2006 год предусмотрена индексация базовой части трудовых пенсий с 1 апреля 2006 года на 3 %, с 1 августа 2006 года - на 4 % (на 7,1 % за 2006 год), страховой части трудовых пенсий с 1 апреля 2006 года - на 6,3 %, которая не превышает прогнозируемый рост потребительских цен (7-8,5 процента).

При этом за I полугодие 2005 года, согласно данным Росстата о распределении населения по величине среднедушевых денежных доходов, 64,8 % населения (92,7 млн. человек) получали в месяц денежных доходов менее 7 тыс. рублей, из них 22,4 % (32 млн. человек) - менее 3 тыс. рублей, и 25 млн. человек получали доходы меньше прожиточного минимума (при прожиточном минимуме в среднем на душу населения 2814 рублей в месяц в 2005 году). Дифференциация доходов населения между группами с наивысшими доходами и наименьшими доходами в I полугодии 2005 года составляла 14,5 раз.

В целом при сложившемся низком уровне доходов значительной части населения задача кардинального роста благосостояния и сокращения групп трудоспособного населения с застойной бедностью должна быть решена как путем существенного повышения социальных трансфертов населению и оплаты труда работников бюджетной сферы за счет средств федерального бюджета, так и на основе **расширения отечественного производства и увеличения числа конкурентоспособных отраслей, пред-**

приятия которых будут способны обеспечить рост оплаты труда и повышение производительности труда.

12. Важной особенностью законопроекта является существенное увеличение расходов федерального бюджета на государственные капитальные вложения, на финансирование федеральных целевых программ, а также образование в составе федерального бюджета Инвестиционного фонда.

Законопроектом предусмотрено финансирование **50** федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов, включающих **51** подпрограмму (в 2005 году - **54** программы и **84** подпрограммы), в объеме **365,3 млрд. рублей**, что на 65,2 млрд. рублей, или **на 21,7 %** в номинальном выражении и на **11 %** в реальном выражении, выше уровня 2005 года.

Анализ показывает, что до настоящего времени не завершена работа по формированию перечня федеральных целевых программ на основе анализа результатов их выполнения, а также по подготовке новых программ на основе жестких требований к постановке целей, задач, показателей результативности программ и механизмам их реализации. В законопроект включено **11 федеральных целевых программ** (22 % от общего количества) на общую сумму 50978,3 млн. рублей (14 % от общей суммы финансирования федеральных целевых программ), **не утвержденных в установленном порядке постановлениями Правительства Российской Федерации.**

В перечень федеральных целевых программ, предлагаемых к финансированию за счет средств федерального бюджета в 2006 году, включены 12 программ со сроком завершения их реализации в 2006 году и объемами финансирования ниже утвержденных паспортами программ в сопоставимых ценах, что может привести к рискам невыполнения программных мероприятий и неэффективному расходованию бюджетных средств.

Удельный вес расходов на прочие нужды в общих расходах, предусмотренных на федеральные целевые программы, увеличится с 35,3 % в 2005 году до 37,2 % в 2006 году. Кроме того, в них включена часть расходов на строительство и реконструкцию.

Анализ структуры расходов инвестиционного характера, предусмотренных на федеральные целевые программы в 2006 году, показывает, что их **инновационная направленность представляется недостаточной.**

Доля расходов на НИОКР в общей сумме расходов на реализацию федеральных целевых программ составляет 10,3 %. Существенная доля указанных расходов (93 %) приходится на 10 программ блока «Новая экономика» (34,9 млрд. рублей). Более 47 % расходов на НИОКР, предусмотренных по блоку «Новая экономика», приходится на Федеральную космическую программу России на 2006-2015 годы (16,6 млрд. рублей).

Из 44 программ, капитальные вложения которых обеспечиваются через механизм ФАИП, только 10 (22,7 %) прямо или косвенно связаны со сферой инноваций, а доля расходов на них в общем объеме финансирования программной части ФАИП составляет всего 5,8 процента.

Расходы федерального бюджета на **Федеральную адресную инвестиционную программу** предусмотрены законопроектом в объеме 318,3 млрд. рублей, что, по расчетам Счетной палаты, выше уровня 2005 года в номинальном выражении на 38,8 %, в реальном выражении - на 26,4 процента.

Доля расходов на непрограммную часть в общих расходах **Федеральной адресной инвестиционной программы** увеличивается в 2006 году **на 11,6 процентного пункта** по сравнению с 2005 годом. **Указанная тенденция не соответствует ос-**

новным направлениям реформирования бюджетного процесса, предусматривающим расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования.

Новацией формирования проекта федерального бюджета на 2006 год является **создание в его составе Инвестиционного фонда в объеме 69,7 млрд. рублей.**

В целом создание Инвестиционного фонда на долгосрочную перспективу, предусматривающего новые возможности для активизации инвестиционной деятельности на основе партнерства государства и бизнеса, представляется весьма своевременным. **Необходимо ускорить принятие постановления Правительства Российской Федерации об утверждении положения об Инвестиционном фонде, а также внести необходимые изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации.** Данные меры позволят **эффективно использовать инвестиционные ресурсы, выделенные на его создание в федеральном бюджете на 2006 год.**

13. Существенный рост расходов федерального бюджета в 2006 году требует принципиально новых подходов к обеспечению уровня прозрачности и эффективности использования бюджетных средств, обеспечения их направленности на достижение поставленных целей и задач.

Вместе с тем при подготовке проекта федерального бюджета на 2006 год не осуществлено формирование реестра действующих расходных обязательств Российской Федерации и реестров действующих расходных обязательств субъектов бюджетного планирования, **что снижает прозрачность проектируемых бюджетных расходов на 2006 год.**

14. При формировании проекта федерального бюджета на 2006 год расходы на межбюджетные трансферты предусматриваются в объеме 1427,1 млн. рублей, что выше утвержденного показателя в 2005 году в номинальном выражении на 22 % и в реальном выражении - на 11,2 %. В структуре межбюджетных трансфертов доля межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации в 2006 году составит 36,5 % (38,1 % - в 2005 году). Принципиальной особенностью представленного законопроекта является то, что впервые в его составе содержатся 18 из 23 приложений по распределению межбюджетных трансфертов в разрезе субъектов Российской Федерации.

Структурной особенностью **формирования расходов на межбюджетные трансферты без учета трансфертов внебюджетным фондам** в 2006 году является то, что в них предусмотрены расходы, которые в 2005 году планировались по разделам «Общегосударственные вопросы», «Национальная экономика», «Социальная политика», «Образование» и «Здравоохранение и спорт» функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации **в общей сумме 24,7 млрд. рублей.** Без учета указанных средств расходы на межбюджетные трансферты консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации в 2006 году составят **495,8 млрд. рублей** и увеличатся в сравнении с утвержденным объемом на 2005 год **в номинальном выражении лишь на 11,3 %, а в реальном выражении - на 1,4 процента.**

Согласно прогнозу консолидированного бюджета Российской Федерации, доля доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (с учетом передаваемой из федерального бюджета финансовой помощи) в доходах консолидированного бюджета Российской Федерации в 2005 году **снижается до 41,2 %** по сравнению с **45 %** в 2005 году. При этом соотношение долей налоговых доходов федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в налоговых доходах консолидированного бюджета Российской Федерации в 2006 году соста-

вит, соответственно, **54,1 % и 45,9 %** против **54,9 % и 45,1 %** в 2005 году в соответствии с утвержденными показателями.

Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации без учета безвозмездных перечислений от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2006 году по сравнению с утвержденным уровнем 2005 года увеличатся в номинальном выражении на **10,9 %** (в реальном выражении - на 1,1 %), а с учетом безвозмездных перечислений - на 16,7 % (на 6,4 процента).

Прогнозируемое соотношение долей федерального и региональных бюджетов в расходах консолидированного бюджета Российской Федерации в 2006 году (с учетом передачи средств финансовой помощи) определено как, соответственно, **54,7 % и 45,3 % против 50,5 % и 49,5 % в 2005 году.**

В прогнозе консолидированного бюджета Российской Федерации на 2006 год в целом предусмотрен **профицит в объеме 845,6 млрд. рублей**, в том числе профицит федерального бюджета - **776 млрд. рублей** и профицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации - **69,5 млрд. рублей.**

Существенное влияние на сбалансированность консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2006 году окажет увеличение расходных обязательств субъектов Российской Федерации **в связи с принятыми на федеральном уровне решениями по индексации установленного минимального размера заработной платы и социальных выплат** федеральным категориям льготников, а также **возможное дополнительное перераспределение полномочий** с федерального уровня на уровень субъектов Российской Федерации.

Одним из наиболее важных факторов, определяющих увеличение расходных обязательств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2006 году, станет необходимость дополнительной поддержки бюджетов муниципальных образований в связи со вступлением в силу с 1 января 2006 года статей Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» **по реализации реформы местного самоуправления.**

Реализация реформы местного самоуправления в 2006 году 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 с необходимостью увеличения расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на осуществление полномочий по выравниванию бюджетной обеспеченности местных бюджетов. Помимо этого, существенные затраты региональных бюджетов должны быть предусмотрены на подготовку кадров, в том числе работников финансовых органов для новых муниципальных образований. Необходимым условием реализации регионами реформы местного самоуправления в 2006 году будет являться также своевременность решения на федеральном уровне проблем по созданию системы кадастра объектов недвижимого имущества, системы статистической и налоговой отчетности на уровне всех видов муниципальных образований, а также обеспечение профессиональной подготовки кадров.

При этом при формировании межбюджетных трансфертов бюджетам регионов в 2006 году субсидии на частичное возмещение расходов бюджетов по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг предусматриваются в законопроекте ниже законодательно предусмотренного в 2005 году уровня в номинальном выражении на 7,1 %. В законопроекте не предусматривается погашение кредитор-

ской задолженности по предоставлению субсидий населению по оплате жилищно-коммунальных услуг, которая на 1 июля 2005 года составляла 3982,9 млн. рублей.

Субсидии на частичное возмещение расходов на выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей, проиндексированы в законопроекте на 7 % по сравнению с 2005 годом, что в реальном выражении составит 97,5 % по сравнению с законодательно утвержденным уровнем 2005 года. При этом кредиторская задолженность по оплате государственных пособий гражданам, имеющим детей, на 1 июля 2005 года составляла 2076,3 млн. рублей, или 48,5 % объема средств, предусмотренных в законопроекте. Субсидии на частичное возмещение расходов на осуществление мер социальной поддержки ветеранов труда и тружеников тыла проиндексированы в законопроекте на 7 % по сравнению с 2005 годом. При этом задолженность консолидированных бюджетов регионов по обязательствам, вытекающим из Федерального закона «О ветеранах», составляла на 1 июля 2005 года 15157,6 млн. рублей. При сохранении пропорций финансирования указанная задолженность может быть ликвидирована только через 5 лет.

Анализ структуры и целевой направленности межбюджетных трансфертов показывает, что основную долю в них занимают средства, направляемые на финансирование текущих расходов, позволяющие обеспечить исполнение расходных обязательств и сбалансированность консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем в целях усиления влияния политики межбюджетных отношений на социально-экономическое развитие регионов и снижение степени их дифференциации **необходимо повысить роль межбюджетных трансфертов, имеющих долгосрочный характер и направляемых на формирование структурных сдвигов в экономике регионов и повышение их налогового потенциала.** При сохранении преимущественной роли межбюджетных трансфертов текущего характера регионы, имеющие низкий уровень развития их экономического потенциала, будут продолжать оставаться зависимыми от финансовой помощи из федерального бюджета и недостаточно заинтересованными в самостоятельном экономическом развитии.

В целом формирование межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в 2006 году **представляется недостаточно прозрачным, не предусматривает необходимости достижения конкретных целей и задач по снижению дифференциации социально-экономического развития регионов, не в полной мере нацелено на усиление заинтересованности регионов в экономическом развитии своих территорий, повышении собираемости налогов, эффективном использовании собственности и повышении эффективности бюджетного сектора.**

15. В структуре межбюджетных трансфертов увеличится доля **трансфертов внебюджетным фондам с 61,9 % в 2005 году до 63,5 % в 2006 году.**

При формировании проекта федерального бюджета на 2006 год предусмотрены трансферты ПФР в сумме **873,5 млрд. рублей**, что на 217,4 млрд. рублей, или на 33,1 % в номинальном выражении и на 21,4 % в реальном выражении, больше законодательно утвержденного показателя в 2005 году (656,1 млрд. рублей). В законопроекте учтены расходы на покрытие дефицита бюджета ПФР в объеме **74491,2 млн. рублей** в целях обеспечения его сбалансированности. При этом в представленных с законопроектом материалах отсутствуют расчет указанной суммы дефицита, а также информация о том, на какие цели будут расходоваться указанные средства.

В целом доля трансфертов федерального бюджета в общих доходах ПФР в 2006 году составит 54,3 %. Это свидетельствует о существенной зависимости доходной части

ПФР от поступлений из федерального бюджета. В сложившихся условиях Счетная палата обращает внимание на необходимость решения вопросов по обеспечению устойчивости и автономности функционирования финансовой системы обязательного пенсионного страхования, **реализации в полном объеме в пенсионной системе основных принципов обязательного социального страхования.**

16. Профицит федерального бюджета на 2006 год определен в объеме **776 млрд. рублей**, или 3,2 % ВВП, что выше утвержденного в 2005 году параметра - 201,4 млрд. рублей (1 % ВВП), однако существенно ниже ожидаемого в 2005 году уровня - 1473,7 млрд. рублей (7 % ВВП). В 2007 году профицит федерального бюджета предусматривается в объеме 431,1 млрд. рублей (1,5 % ВВП), в 2008 году - 470,1 млрд. рублей (1,5 % ВВП).

Счетная палата считает целесообразным подготовить проект федерального закона о внесении дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, касающихся определения порядка образования профицита федерального бюджета при формировании законопроекта о федеральном бюджете, а также его использования при исполнении федерального бюджета в случае превышения фактических объемов профицита над законодательно установленным показателем.

17. В законопроекте не предусмотрено утверждение **источников финансирования дефицита** федерального бюджета по основным видам привлеченных средств, что не соответствует пункту 1 статьи 93 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

По мнению Счетной палаты, необходимо осуществлять утверждение в законе о федеральном бюджете источников финансирования дефицита федерального бюджета как по основным видам привлеченных средств, так и по погашению основного долга, предусмотрев внесение проекта федерального закона о соответствующих дополнениях в Бюджетный кодекс Российской Федерации.

В настоящее время законодательно не утверждаются значительные объемы средств федерального бюджета в размере 244,5 млн. рублей, предусмотренные в 2006 году в расчетах источников финансирования дефицита федерального бюджета на погашение государственного внешнего долга.

18. Объем государственного долга Российской Федерации на конец 2006 года в рублевом выражении определен в размере **3415,8 млрд. рублей** (14 % ВВП), что на 78,3 млрд. рублей, или на 2,3 %, больше его значения на 1 января 2005 года (3337,5 млрд. рублей).

Верхний предел государственного внутреннего долга Российской Федерации по состоянию на 1 января 2007 года установлен в законопроекте в размере **1143,2 млрд. рублей** (или 4,7 % ВВП), что на 14,5 % выше утвержденного показателя на 1 января 2006 года (998,5 млрд. рублей).

Верхний предел государственного внешнего долга Российской Федерации по состоянию на 1 января 2007 года предусматривается в законопроекте в размере **79,2 млрд. долл. США**, или **64,4 млрд. евро** (на 1 января 2006 года утвержденный показатель - **106,9 млрд. долл. США**, или **77,9 млрд. евро**).

В соответствии с перспективным финансовым планом Российской Федерации на 2006-2008 годы **объем государственного долга предусматривается сократить до 12,2 % ВВП на конец 2007 года и 11 % ВВП на конец 2008 года, что решает проблему снижения долговой нагрузки на экономику в среднесрочной перспективе.**

Вместе с тем в рублевом выражении объем государственного долга Российской Федерации за 2006-2008 годы возрастет на 95,7 млрд. рублей, или на 0,3 %, и составит **3433,2 млрд. рублей** на конец 2008 года.

В 2006 году в целом расходы федерального бюджета на обслуживание и погашение государственного долга проектируются на уровне **557,4 млрд. рублей**, что на **22,8 % ниже законодательно установленного уровня долговых платежей в 2005 году** (721,6 млрд. рублей) и на **53,3 % ниже ожидаемого исполнения платежей по погашению и обслуживанию государственного долга в текущем году** (1192,86 млрд. рублей).

В состав государственного внешнего долга Российской Федерации входят **неурегулированные долговые обязательства**, что снижает достоверность определения объема государственного долга и расходов на его обслуживание. В частности, в связи с отсутствием согласованных графиков погашения основного долга по неурегулированным долговым обязательствам перед правительствами Кувейта, Уругвая, ОАЭ, Турции, стран бывшей Югославии **Счетная палата не может подтвердить обоснованность расходов на погашение внешнего долга на сумму 12,4 млрд. рублей** (или 433,3 млн. долл. США). В этой связи представляется целесообразным предложить Правительству Российской Федерации осуществлять обособленный учет неурегулированных долговых обязательств, **выделять их в структуре государственного внешнего долга Российской Федерации, а условия их обслуживания отражать в статьях проекта федерального закона о федеральном бюджете.**

Счетная палата полагает целесообразным в рамках прогноза социально-экономического развития Российской Федерации предусматривать прогноз среднегодового уровня процентных ставок в долларах США и евро, применяемых для расчета расходов федерального бюджета по обслуживанию государственного внешнего долга.

В законопроекте предусматривается продолжение привлечения в 2006 году государственных внешних заимствований в объеме 31,8 млрд. рублей, или 1112,84 млн. долл. США. Вместе с тем по итогам 2004 года 20 % привлеченных займов фактически не использовалось, сроки реализации проектов неоднократно пересматривались, что влечет удорожание расходов на управление проектами и дополнительные расходы федерального бюджета.

В этой связи предусмотренное привлечение в 2006 году двух новых займов «Инфраструктура особых экономических зон» и «Развитие рынка информационных технологий в России», направлением использования которых является «Консультационные услуги, оборудование, работы, обучение», требует дополнительного рассмотрения.

В целом проект Программы государственных внешних заимствований на 2006 год в части целевых иностранных заимствований соответствует основным направлениям долговой политики на 2006-2008 годы, предусматривающим ускоренное погашение имеющихся обязательств. Вместе с тем, по мнению Счетной палаты, процесс ее формирования по-прежнему имеет недостатки, **связанные с необходимостью предварительной оценки целесообразности привлечения займов с точки зрения преимуществ иностранных заимствований перед внутренними источниками финансирования, оценки эффективности займов с использованием количественно измеримых показателей результативности.**

19. Принципиальной особенностью формирования **Стабилизационного фонда** в проекте федерального бюджета на 2006 год является предусмотренное проектом федерального закона «О внесении изменений в пункт 2 статьи 96.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» увеличение базовой цены на нефть с **20 до 27 долл. США за баррель** нефти марки «Юралс» для расчета формирующих его доходов. В этих условиях в проекте федерального бюджета на 2006 год и перспективном финансовом плане на 2006-2008 годы предусматривается накопление средств Стабилизационного фонда с **739,4 млрд. рублей** на начало 2005 года до **2242,3 млрд. рублей** на конец 2006 года,

что составит **44,4 %** доходов федерального бюджета, и до **3070,4 млрд. рублей** на конец 2008 года, что составит **53,1 %** доходов федерального бюджета.

В 2006 году предусматривается использование средств Стабилизационного фонда на погашение государственного долга в объеме **40,9 млрд. рублей**. Это составляет 11,5 % общей суммы погашения долговых обязательств в 2006 году, в 2007 году доля участия средств фонда в погашении государственного долга предусматривается на уровне 16,3 %, в 2008 году привлечение средств Стабилизационного фонда для погашения внешнего долга не предусматривается. Данная тенденция свидетельствует о снижении роли Стабилизационного фонда в решении долговых проблем.

При этом направления использования средств Стабилизационного фонда, превышающих установленный Бюджетным кодексом Российской Федерации предел в 500 млрд. рублей, на долгосрочную перспективу законодательно не определены, а устанавливаются только на текущий год в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете.

До настоящего времени управление средствами Стабилизационного фонда, предусмотренное статьей 96.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации - путем их размещения в долговые обязательства иностранных государств, не осуществляется, что влечет высокий риск инфляционного обесценения в случае резкого роста инфляции и кризисного снижения цен на нефть.

20. Законопроект сформирован не в полном соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и иными актами законодательства Российской Федерации.

Нормами 18 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. 8 статей законопроекта не соответствуют статье 35 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которой доходы бюджета и поступления из источников его финансирования не могут быть увязаны с определенными расходами бюджета.

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

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

В законопроекте не зафиксированы макроэкономические показатели, которые в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации являются исходными для составления проекта федерального закона на 2006 год: объем ВВП, темп его роста и уровень инфляции.

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

Всего из 120 статей законопроекта 33 статьи (27,5 % общего количества статей) частично или полностью не соответствуют Бюджетному кодексу Российской Федерации.

Федерации. При формировании проекта федерального бюджета нарушены требования 32 статей Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Законопроект содержит статьи, нормы которых (расширяющие полномочия Правительства Российской Федерации, изменяющие или дополняющие положения Бюджетного кодекса Российской Федерации, не относящиеся к сфере ведения федерального закона о федеральном бюджете, и другие) полностью или частично содержались в федеральных законах о федеральном бюджете на 2001, 2002, 2003, 2004 и 2005 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.

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.

21. Учитывая изложенное, Счетная палата полагает необходимым при рассмотрении Государственной Думой законопроекта в первом чтении учесть замечания и предложения, содержащиеся в настоящем Заключение, а также рекомендовать Правительству Российской Федерации разработать и внести в Государственную Думу законопроект о внесении соответствующих изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации до конца 2005 года.

**Председатель Счетной палаты
Российской Федерации**

С. В. СТЕПАШИН