

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
КОМИТЕТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ПО БЮДЖЕТУ И ФИНАНСОВЫМ РЫНКАМ

103426, Москва, Б.Дмитровка, 26

«13» апреля 2015 г.

№ 3.5-03/675

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**по Федеральному закону «О внесении изменений в Федеральный закон «О
федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период
2016 и 2017 годов»**

Рассмотрев принятый Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 10 апреля 2015 года Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов», комитет отмечает следующее.

Рассматриваемый Федеральный закон (далее – Закон) внесен Правительством Российской Федерации и предусматривает изменения основных характеристик федерального бюджета, утвержденных на 2015 год, а также ряда текстовых статей Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

Внесение изменений в федеральный бюджет на 2015 год обусловлено уточнением прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на текущий финансовый год вследствие резкого снижения цен на нефть и введения санкций со стороны ряда иностранных государств, ограничивших доступность России на международные финансовые рынки.

В связи с этим Правительство Российской Федерации подготовило План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году. Мероприятия плана явились ключевыми основаниями при подготовке поправок в федеральный бюджет.

Закон составлен исходя из цены на нефть марки «Юралс» в 50 долларов США за баррель, (на 50 долларов США ниже прогнозирувавшейся ранее величины), курса доллара США в 61,5 рублей за доллар США (что на 23,8 рублей больше прогнозирувавшейся ранее величины) и предполагаемого уровня инфляции 12,2% инфляции по итогам года (на 6,7 процентных пункта выше прогнозирувавшейся ранее величины).

В соответствии с уточненным прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на текущий год объем ВВП ожидается в размере 73,1 трлн. рублей, при сокращении ранее прогнозируемого объема ВВП на 4,4 трлн. рублей (или на 4,2 %). Темп роста ВВП по итогам 2014 года составил 100,6%.

Комитет считает необходимым отметить, что в представленных к законопроекту материалах прогноз социально-экономического развития Российской Федерации в ряде случаев не содержит пояснений в части аргументации его показателей.

Общий объем доходов федерального бюджета на 2015 год уменьшится на 16,9% (или на 2,5 трлн. рублей) по сравнению с объемом, утвержденным Федеральным законом № 384-ФЗ, и составит 12 539,7 млрд. рублей. Соответственно, снизится доля доходов федерального бюджета в ВВП с 19,5% до 17,1%.

В основном сокращение бюджетных доходов обусловлено резким снижением нефтегазовых доходов на 26,3% по сравнению с установленными показателями, в то время как ненефтегазовые доходы уменьшаются незначительно – на 7,0%. Нефтегазовые доходы федерального бюджета в 2015 году прогнозируются в сумме 5 686,7 млрд. рублей (7,8% к ВВП), а ненефтегазовые доходы федерального бюджета - в сумме 6 853,0 млрд. рублей (9,4% к ВВП).

В результате ухудшения в 2015 году основных макроэкономических показателей определенная Федеральным законом № 384-ФЗ положительная динамика роста доходов федерального бюджета сменяется отрицательной. По

сравнению с 2014 годом Законом прогнозируется уменьшение общих доходов бюджета на 13,5%, нефтегазовых доходов – на 23,5% и ненефтегазовых – на 3,0%.

В соответствии с вносимыми в федеральный бюджет на 2015 год изменениями 80% сокращения доходов приходится на нефтегазовые доходы. В абсолютном выражении это составляет 2 030,5 млрд. рублей.

Наибольшее сокращение ненефтегазовых доходов произойдет в части поступлений налога на добавленную стоимость (далее – НДС) – на 389,8 млрд. рублей.

Небольшое увеличение доходных поступлений федерального бюджета в размере 6,2 млрд. рублей планируется получить в 2015 году по налогу на прибыль. Этот прогноз подтверждается тенденциями двух месяцев текущего года, когда наблюдалась положительная динамика поступлений этого налога. Однако рост налога

Комитет обращает внимание, что риски недопоступления по отдельным доходным источникам не имеют под собой объективного обоснования. В частности, непринятие постановления Правительства Российской Федерации, предусматривающего снижение стоимостной и весовой нормы беспошлинного ввоза товаров, приведет к потерям бюджета в размере 20,0 млрд. рублей. Уже упоминавшееся непоступление экологического сбора в связи с отсутствием необходимых подзаконных нормативных правовых актов обойдется федеральному бюджету в 30,0 млрд. рублей.

В соответствии с рассматриваемым Законом дефицит федерального бюджета увеличивается с 0,6% ВВП до 3,7% ВВП (до 2 675,3 млрд. рублей) и балансируется с одной стороны - внутренними источниками финансирования дефицита в объеме 3 025,2 млрд. рублей, что на 2 675,8 млрд. рублей больше утвержденного объема, с другой стороны – внешними источниками финансирования дефицита со знаком (-) 349,9 млрд. рублей, что на 413,2 млрд. рублей меньше утвержденного объема.

Основным источником покрытия дефицита федерального бюджета будут являться средства Резервного фонда в размере 3 074,1 млрд. рублей.

Кроме того, сохраняется право Правительства Российской Федерации дополнительного использования средств Резервного фонда в объеме, равном 500,0 млрд. рублей на замещение государственных заимствований Российской Федерации и выпадающих нефтегазовых доходов федерального бюджета.

Общий объем расходов федерального бюджета на 2015 год установлен в объеме 15 215,0 млрд. рублей, что на 298,0 млрд. рублей меньше законодательно установленного объема (или на 1,9%). При этом доля расходов к ВВП увеличивается на 0,8%.

Комитет рассмотрел законопроект перед его первым чтением в Государственной Думе и подготовил подробное заключение на него.

Внесенным Правительством Российской Федерации законопроектом было предусмотрено увеличение зарезервированных бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году с 60,0 млрд. рублей до 101,1 млрд. рублей. В результате частичного перераспределения указанных средств во втором чтении, в том числе на оказание государственной поддержки сельскохозяйственных производителей (20,0 млрд. рублей), на создание системы по производству электрической и тепловой энергии на территории Республики Крым (12,0 млрд. рублей), их объем составил 73,9 млрд. рублей.

Перераспределение средств федерального бюджета на 2015 год во втором чтении произведено с учетом определения приоритетных направлений финансирования и уточнения кодов бюджетной классификации расходов.

Всего во втором чтении было рассмотрено 364 поправки от субъектов законодательной инициативы, из которых 165 поправок было одобрено, 170 поправок – отклонено, 29 поправок – снято с рассмотрения.

В рамках второго чтения законопроекта были увеличены или вновь запланированы бюджетные ассигнования по отдельным направлениям, в том числе на:

- оказание государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей в 2015 году – 20,0 млрд. рублей;

- уплату взноса Российской Федерации в Российско-Киргизский фонд развития - 2,5 млрд. рублей;

- председательство России в БРИКС – 0,5 млрд. рублей;

- реконструкцию аэропортов (Нижний Новгород, Норильск, Кызыл, Хабаровск) – 5,9 млрд. рублей;

- финансовое обеспечение мероприятий по экономическому и социальному развитию Дальнего Востока и Байкальского региона, в том числе на:

 - дорожное хозяйство (строительство дорожных развязок) – 2,5 млрд. рублей;

 - субсидии лесоперерабатывающим предприятиям Дальневосточного федерального округа - 2,2 млрд. рублей;

 - капитальные вложения на атомную электростанцию Чукотского АО – 50 млн. рублей;

 - ремонт жилого фонда, пострадавшего от наводнений и паводков (Алтай) - 2,5 млрд. рублей;

 - осуществление деятельности СМИ (в том числе МИА «Россия сегодня», Российская газета) - 1,45 млрд. рублей;

 - развитие инновационных территориальных кластеров в регионах – 1,25 млрд. рублей.

В целях развития импортозамещения в рамках рассматриваемого Федерального закона было принято решение о выделении 21,0 млрд. рублей на имущественный взнос Российской Федерации в ГК «Ростех» на АО «Объединенная двигателестроительная корпорация» в целях финансового оздоровления входящих в его состав организаций.

Также было принято решение о выделении 25,0 млрд. рублей на имущественный взнос ГК «Ростех» на создание системы по производству электрической и тепловой энергии на территории Республики Крым.

Во втором чтении восстановлены бюджетные ассигнования на предоставление субсидий в сумме 1,25 млрд. рублей на реализацию комплексных инвестиционных проектов по развитию инновационных территориальных кластеров в регионах. Комитет отмечает, что распределение указанных средств должно быть произведено в рамках трехсторонней комиссии по вопросам межбюджетных отношений.

На государственную поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, дополнительно выделяется 0,94 млрд. рублей. При этом полностью были учтены предложения Совета Федерации по увеличению финансирования деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций на 0,86 млрд. рублей.

Комитет отмечает, что в рассматриваемом Законе были решены вопросы, неоднократно поднимавшиеся Советом Федерации в последнее время.

В частности, и Советом Федерации предлагалось Правительству Российской Федерации проработать вопрос об использовании невостребованных военнослужащими квартир, находящихся в собственности Минобороны России, для проживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Поправка, устанавливающая данное право за субъектами Российской Федерации в 2015 году за счет субвенций на осуществление полномочий РФ по обеспечению уволенных с военной службы граждан в объеме до 2,28 млрд. рублей, была принята во втором чтении законопроекта. Кроме этого, предусматривается норма, что в случае отсутствия потребности в указанных жилых помещениях, решениями субъектов Российской Федерации они могут предоставляться инвалидам Великой Отечественной войны, инвалидам боевых

действий, участникам Великой Отечественной войны и вынужденным переселенцам.

В 2015 году предусматривается возможность конвертации валютных денежных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также российских юридических лиц, являющихся системообразующими организациями, перед Российской Федерацией в рублевые денежные обязательства.

Комитет обращает внимание, что в рассматриваемом Законе предусматривается сокращение на 20,0 млрд. рублей нераспределенного резерва дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы или на 25% от общего объема законодательно установленного объема указанных дотаций. Кроме того, также предусмотрено сокращение дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов на сумму 32,5 млрд. рублей или на 86,7% к утвержденному Федеральным законом № 384-ФЗ объему.

Учитывая возрастающую разбалансированность бюджетов субъектов Российской Федерации и рост их долговой нагрузки членами комитета была подготовлена поправка по увеличению общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 20,0 млрд. рублей, что соответствует объему сокращения дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы. Однако данная поправка не была одобрена депутатами Государственной Думы.

В связи с этим, комитет считает необходимым в ходе исполнения федерального бюджета на 2015 год вернуться к вопросу о предоставлении дополнительной финансовой помощи субъектам Российской Федерации в случае ухудшения социально-экономической ситуации в регионах.

Правительством Российской Федерации предусматривалось уменьшение на 10% бюджетных ассигнований по двум межбюджетным трансфертам, предоставляемым на реализацию мероприятий региональных программ в сфере

дорожного хозяйства по решениям Правительства Российской Федерации до 62,4 млрд. рублей и финансовое обеспечение дорожной деятельности до 19,7 млрд. рублей.

В заключении комитета на концепцию проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральный бюджет на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов» было отмечено, что указанные межбюджетные трансферты были предусмотрены в федеральном бюджете в связи с необходимостью компенсации потерь в доходах субъектов Российской Федерации от снижения ставок акцизов на нефтепродукты, учитываемых при формировании региональных дорожных фондов, в результате реализации «налогового маневра».

Кроме этого, объем иных межбюджетных трансфертов на финансовое обеспечение дорожной деятельности на 2015 год в размере 19,7 млрд. рублей, не соответствует объему указанных средств – 21,8 млрд. рублей, утвержденному Федеральным законом от 4 октября 2014 г. № 283-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс и статью 30 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

В связи с этим, Советом Федерации была подготовлена поправка о восстановлении законодательно установленных объемов иных межбюджетных трансфертов на финансовое обеспечение дорожной деятельности до 21,8 млрд. рублей за счет уменьшения бюджетных ассигнований на обслуживание государственного внешнего долга.

Депутатами Государственной Думы была принята поправка, устраняющая данное противоречие, однако восстановление прежних объемов указанных иных межбюджетных трансфертов осуществлено за счет сокращения межбюджетных трансфертов на реализацию мероприятий региональных программ в сфере дорожного хозяйства по решениям Правительства Российской Федерации. В результате общее сокращение данных

расходов составило 13,1%. Предлагаемое сокращение расходов на развитие дорожного хозяйства негативно скажется на его развитии в регионах и повлечет увеличение расходов на капитальный ремонт.

Внесение изменений по данному направлению требует рассмотрения распределения межбюджетных трансфертов на реализацию мероприятий региональных программ в сфере дорожного хозяйства по решениям Правительства Российской Федерации на трехсторонней комиссии по вопросам межбюджетных отношений.

Комитет отмечает, что Советом Федерации неоднократно ставился вопрос о необходимости погашения кредиторской задолженности перед субъектами Российской Федерации по тушению лесных пожаров. Законопроектом, внесенным Правительством Российской Федерации, было предусмотрено увеличение объема субвенций на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений на мероприятия по повышению эффективности предупреждения возникновения и распространения лесных пожаров в сумме 0,4 млрд. рублей с целью недопущения образования кредиторской задолженности по тушению лесных пожаров в 2015 году за счет соответствующего уменьшения субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на приобретение специализированной лесопожарной техники и оборудования. Во втором чтении на указанные цели было дополнительно выделено 0,6 млрд. рублей.

Положительное решение было принято по поправкам Совета Федерации в части увеличения финансирования строительства лечебного корпуса детского психоневрологического санатория «Озеро Карачи» Новосибирской области (45,0 млн. рублей) и строительства и ввода в эксплуатацию историко-культурных объектов «Каскадная лестница» и павильона «Храм воздуха» в парке города Кисловодска (41,97 млн. рублей).

В то же время полностью была отклонена поправка Совета Федерации по увеличению бюджетных ассигнований на обеспечение деятельности

государственных учреждений по медицинской реабилитации и санаторно-курортному лечению, в том числе детей, в размере 0,95 млрд. рублей.

При рассмотрении законопроекта во втором чтении еще на 8,0 млрд. рублей сокращен объем бюджетных ассигнований по разделу «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации» за счет уменьшения оставшихся 5 млрд. рублей дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации (из которых 4,5 млрд. рублей направлено на оказание финансовой помощи в целях социально-экономического развития Республики Абхазия), а также уменьшения дотаций в целях обеспечения сбалансированности бюджета Республики Крым и бюджета города федерального значения Севастополя соответственно на 2,5 и 0,5 млрд. рублей.

Таким образом, дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации исключены из Федерального закона в полном объеме.

Во исполнение пункта 1 антикризисного плана Законом предусмотрено увеличение объема предоставления из федерального бюджета бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации на 160 млрд. рублей. Общий объем средств на указанные цели составит 310 млрд. рублей.

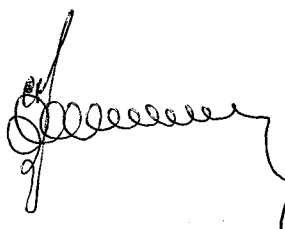
При этом 10 марта 2015 года на заседании трехсторонней комиссии по вопросам межбюджетных отношений была одобрена методика и результаты распределения бюджетных кредитов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях частичного замещения долговых обязательств субъектов Российской Федерации по кредитам от кредитных организаций и ценным бумагам субъектов Российской Федерации в объеме 148,3 млрд. рублей.

Комитет считает необходимым направить оставшуюся сумму бюджетных кредитов на те же цели, одновременно рассмотрев вопрос об обеспечении реалистичности условий их предоставления.

Коррупциогенных факторов в рассматриваемом Федеральном законе не выявлено.

Учитывая изложенное, комитет рекомендует Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации одобрить Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

Председатель комитета

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke, positioned between the text 'Председатель комитета' and 'С.Н. Рябухин'.

С.Н. Рябухин