

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

ул. Б.Дмитровка, д. 26, Москва, 103426

15» ноябрь 2016 г.

№ 3.5-03/1724

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**по Федеральному закону «О внесении изменений в Федеральный закон
«О федеральном бюджете на 2016 год»**

Рассмотрев принятый Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 9 ноября 2016 года Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2016 год», комитет отмечает следующее.

Рассматриваемый Федеральный закон (далее – Закон) подготовлен с учетом результатов исполнения федерального бюджета за 8 месяцев 2016 года, а также на основе ожидаемых итогов социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 году и ожидаемого исполнения федерального бюджета в 2016 году.

Внесение изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2016 год» связано с ухудшением макроэкономической ситуации по сравнению с прогнозируемой, что вызвало необходимость уточнения прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 год и на 2017-2018 годы.

Макроэкономические условия характеризуются более низкими по сравнению с прогнозируемыми при подготовке Федерального закона от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» (далее – Федеральный закон № 359-ФЗ) ценами на энергоресурсы на мировом рынке (включая нефть и природный газ), более существенным ослаблением курса национальной валюты и более низкой динамикой экономического развития на

фоне продолжения негативных тенденций изменения совокупного внутреннего спроса, снижения реальных располагаемых денежных доходов населения.

Корректировка основных макроэкономических показателей социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 год обусловлена изменением исходных условий формирования прогноза на 2016 год, в том числе:

понижением ожидаемой цены на нефть марки «Юралс» с 50 до 41 долларов США за баррель (или на 18%) (цены на нефть марки «Юралс» в течение года колебались от 28,5 долларов США за баррель в январе 2016 года до 47,9 долларов США в июне 2016 года);

понижением ожидаемой среднеконтрактной цены на газ (включая страны СНГ) с 185 до 154,7 доллара США за 1 тыс. м³ (на 16,4 %);

изменением ожидаемого значения среднегодового номинального курса рубля по отношению к доллару США с 63,3 до 67,5 рубля за 1 доллар США (на 6,6 %).

Номинальный объем ВВП на 2016 год определен размере 82 815,0 млрд. рублей, что на 4 142 млрд. рублей или на 5,3% выше показателя, установленного в Федеральном законе № 359-ФЗ. Увеличение номинального объема ВВП обусловлено в существенной мере корректировкой Росстатом отчетных данных по ВВП в связи с изменением методологии их расчета. Ожидается снижение ВВП по итогам 2016 года на 0,6%, тогда как прогнозировался рост ВВП на 0,7% в расчетах к Федеральному закону № 359-ФЗ.

На снижение реального объема ВВП оказало значительное влияние сокращение инвестиций в основной капитал, сокращение внутреннего потребительского спроса и оборота розничной торговли в условиях продолжающегося снижения реальных располагаемых доходов населения.

Вместе с тем в уточнённом прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации ожидается снижение инфляции на 0,6 процентных пункта по сравнению с прогнозируемым показателем до 5,8%. По состоянию на

10 октября 2016 года по сравнению с декабрем 2015 года инфляция составила 4,2%.

Рассматриваемым Законом предлагается утвердить доходы федерального бюджета в объеме 13 368,6 млрд. рублей, что на 369,9 млрд. рублей или на 2,7% меньше первоначально запланированного объема. Доходы федерального бюджета сокращаются на 0,8 процентного пункта к ВВП и составят 16,1 % ВВП.

По сравнению с показателями, учтенными при формировании параметров Федерального закона № 359-ФЗ, нефтегазовые доходы сокращаются на 1267,4 млрд. рублей (или на 21%) и составят 4 777,5 млрд. рублей, а нефтегазовые доходы увеличатся на 897,5 млрд. рублей (или на 11,7%) и составят 8 591,1 млрд. рублей.

В связи с этим меняется доля нефтегазовых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета на 2016 год, которая уменьшается с 44% до 35,7%.

Основными факторами, повлиявшими на сокращение прогнозируемого поступления нефтегазовых доходов, являются: уменьшение цен на нефть марки «Юралс» с 50 до 41 доллара США/баррель и на газ природный для дальнего зарубежья с 199 до 165,2 доллара США/тыс. куб. м. при росте курса доллара США по отношению к рублю с 63,3 рубля до 67,5 рубля.

Увеличение поступлений нефтегазовых доходов обусловлено, главным образом, дополнительными поступлениями дивидендов от АО «Роснефтегаз» по результатам продажи пакета из 19,5% акций ПАО «НК» Роснефть в размере 703,5 млрд. рублей.

Также поступления нефтегазовых доходов увеличатся, в том числе, за счет роста:

- поступлений от НДС на 137,1 млрд. рублей (или на 3,1%), в том числе НДС на ввозимые товары на 93,1 млрд. рублей (или на 5,1%) на фоне увеличения стоимостного объема импорта в рублевом выражении при ослаблении рубля;

- акцизов на подакцизную продукцию, производимую в Российской Федерации, на 99,3 млрд. рублей (или на 19%) в результате роста облагаемых объемов и изменения бюджетного законодательства (зачисление с 1 июня 2016 года акцизов на нефтепродукты в доход федерального бюджета по нормативу 12 процентов);

- поступлений от налога на прибыль организаций на 38,5 млрд. рублей (или на 9%) в результате дополнительных поступлений налога на прибыль за счет изменения структуры налоговой базы, увеличения поступления налога на прибыль организаций с доходов в виде процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам и по перерасчетам, произведенным по итогам работы за предыдущий год, по результатам контрольной работы налоговых органов по вопросам соблюдения налогоплательщиками законодательства о налогах и сборах.

На увеличение доходов федерального бюджета оказали влияние такие разовые факторы, как увеличение поступлений доходов от:

- возврата остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов прошлых лет, имеющих целевое назначение;

- оказания платных услуг (работ);

- разовых платежей за пользование недрами от дополнительно проведенных аукционов по месторождениям, расположенным на участках недр федерального значения.

При этом снижаются поступления доходов от перечисления части прибыли Центрального банка Российской Федерации – на 234,9 млрд. рублей (или на 69,9%), доходов от поступления штрафов и санкций – на 9,5 млрд. рублей (или на 15,1%).

Комитет отмечает, что в материалах, представленных одновременно с законопроектом, не приводятся конкретные расчеты и обоснования предлагаемых изменений прогнозных объемов доходов федерального бюджета, а содержатся только пояснения и оценка влияния отдельных факторов изменения доходов федерального бюджета.

Объем расходов федерального бюджета на 2016 год предлагается утвердить в размере 16 403,0 млрд. рублей, что на 304,3 млрд. рублей или на 1,9%, больше объема, утвержденного Федеральным законом № 359-ФЗ. При этом доля расходов в ВВП сокращается с 20,5% до 19,8%.

Изменения объемов расходов предусматриваются по всем 14 разделам классификации расходов (приложение 10 к тексту Закона), при этом уменьшение законодательно утвержденных бюджетных ассигнований – по 11 разделам (на 562,0 млрд. рублей), увеличение – по трем разделам (на 266,4 млрд. рублей).

Наибольшее увеличение бюджетных ассигнований предусматривается по разделу «Социальная политика» - на 173,6 млрд. рублей (или на 3,9%). По разделу «Национальная оборона» расходы увеличены на 87,7 млрд. рублей (или на 8,7%), по разделу «Охрана окружающей среды» – на 4,8 млрд. рублей (или на 8,1%).

Наибольшее сокращение расходов предусматривается по разделу «Национальная экономика» - на 411,7 млрд. рублей (или на 6,1%).

Уменьшение бюджетных ассигнований в основном обусловлено выполнением поручения Председателя Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2015 г. № ДМ-П-13-8741 по сокращению бюджетных ассигнований на 10 % (438,5 млрд. рублей) и в связи с резервированием средств в соответствии с пунктом 10 части 1 статьи 21 Федерального закона № 359-ФЗ (167,2 млрд. рублей).

Наибольшая сумма дополнительных бюджетных ассигнований выделяется Пенсионному фонду Российской Федерации в связи с прогнозируемым в 2016 году снижением поступлений в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации страховых взносов на выплату страховых пенсий - 220,7 млрд. рублей.

Предусматривается также увеличение бюджетных ассигнований по следующим направлениям расходов:

- на финансовое обеспечение затрат по доработке самолета Ил-114 и модернизации самолета Ил-9, по разработке двигателя ТВ-117 для Ил-114 и по разработке и созданию перспективного двигателя ПД-35 (в пределах поступления доходов федерального бюджета от дивидендов по акциям акционерного общества "Роснефтегаз", принадлежащим Российской Федерации, сверх суммы, учтенной в доходах федерального бюджета в 2016 году (36 038,7 млн. рублей), а также сверх поступлений, связанных с реализацией пакета акций публичного акционерного общества "НК "Роснефть", принадлежащих акционерному обществу "Роснефтегаз") - 6,2 млрд. рублей;

- на оплату труда инвестиционных консультантов для организации предпродажной подготовки и продажи акций акционерных обществ в соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации от 15.06.2016 № 1221-р и от 11.07.2016 № 1479-р – 3,6 млрд. рублей;

- на имущественный взнос Российской Федерации на финансирование обязательств Государственной корпорации «Ростех» и (или) ее организаций в рамках проектов в сфере промышленного строительства и строительства энергетических объектов в соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 2 апреля 2016 года № Пр-593 - 1,0 млрд. рублей;

- иные направления, включая расходы, составляющие государственную тайну.

Счетная палата отмечает, что ряд предусмотренных Законом изменений объемов бюджетных ассигнований на 2016 год сформирован без учета анализа уровня их исполнения.

В ходе второго чтения законопроекта в Государственной Думе была рассмотрена 151 поправка, из которых 67 - были одобрены.

Перераспределение средств федерального бюджета во втором чтении произведено с учетом определения приоритетных направлений финансирования. В результате был принят целый ряд поправок, направленных на увеличение финансирования национальной обороны, в том числе на:

- завершение строительства и ввода в эксплуатацию объектов специального и военного назначения, в том числе расположенных в Арктической зоне и на территории Республики Крым – 21,4 млрд. рублей;

- завершение строительства кадетских училищ в г. Петрозаводск, г. Кызыл, г. Севастополь и комплекса зданий Московского военно-музыкального училища Минобороны России – 3,6 млрд. рублей;

- докапитализацию АО "Оборонстрой" для оплаты расходов, связанных с приобретением специальных объектов – 3,8 млрд. рублей;

- выплаты военнослужащим, направленным для проведения спецопераций – 4,6 млрд. рублей;

- завершение строительства и ввод в эксплуатацию объектов, начатых в период 2012 - 2015 гг., и предназначенных для обеспечения военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации служебными и постоянными жилыми помещениями – 1,0 млрд. рублей.

Кроме этого, были увеличены средства на:

- подготовку социально значимых объектов (в том числе котельных и тепловых сетей) к осенне-зимнему периоду на территории Республики Крым, обеспечение грузовых и пассажирских железнодорожных и воздушных перевозок, а также на погашение задолженности за оказанные в 2015 году услуги по организации питания и обеспечению вещевым имуществом военнослужащих и на обеспечение в 2016 году фактической потребности – 47,7 млрд. рублей;

- строительство железной дороги в обход Украины, а также ввода в эксплуатацию железнодорожных подходов со стороны Таманского полуострова к транспортному переходу через Керченский пролив и обеспечение запуска рабочего движения к Керченскому мосту – 7,3 млрд. рублей;

- имущественный взнос в ГК Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства для увеличения финансовой поддержки

субъектам в целях реализации поставленной Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 задачи по ликвидации аварийного жилищного фонда - 3,8 млрд. рублей;

- субсидирование процентной ставки по инвестиционным кредитам (займам) на развитие растениеводства, животноводства и модернизацию молочных ферм – 3,6 млрд. рублей;

- осуществление вклада в уставный капитал АО "Особые экономические зоны" в целях финансирования ОЭЗ в Астраханской, Липецкой и Калужской областях в соответствии с поручением заместителя Председателя Правительства Российской Федерации от 18 октября 2016 г. – 1,0 млрд. рублей;

- реконструкцию и строительство автомобильных дорог – 2,4 млрд. рублей;

- взнос в уставный капитал ОАО "РЖД" в целях ускорения темпов строительства железной дороги в обход Украины в 2016 году и комплексной реконструкции участка им. М. Горького - Котельниково - Тихорецкая - Крымская с обходом Краснодарского железнодорожного узла – 2,3 млрд. рублей;

- увеличение субсидий ИТАР - ТАСС в целях обеспечения органов государственной власти необходимой информацией – 0,9 млрд. рублей;

- привлечение частных инвестиций и обеспечение ускоренного развития экономики территории Дальневосточного федерального округа – 0,8 млрд. рублей.

Рассматриваемым Законом общее сокращение расходов по разделу 14 «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации» составило 9,0 млрд. рублей, в том числе 7,8 млрд. рублей – за счет сокращения объема дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов.

Первоначально внесенным в Государственную Думу законопроектом предусматривалось уменьшение дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов - на 10,8 млрд. рублей.

В ходе второго чтения была принята поправка, предусматривающая выделение на обеспечение сбалансированности бюджетов дополнительно 3,0 млрд. рублей, в результате чего общий объем дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов был сокращен до 7,8 млрд. рублей.

При этом следует учитывать произведенное сокращение объема указанных дотаций на реализацию мероприятий региональной программы Московской области в сфере дорожного хозяйства в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2016 года № 1918-р в объеме 10,3 млрд. рублей и на реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением празднования 350-летия г. Улан-Удэ в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2016 года № 1869-р в объеме 0,3 млрд. рублей.

Нераспределенный резерв дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов на 21 сентября 2016 года составлял 32,9 млрд. рублей.

Сокращение объема прочих межбюджетных трансфертов общего характера на 1,3 млрд. рублей связано с сокращением расходов в том числе, на предоставление:

- субсидий на мероприятия подпрограммы "Стимулирование программ развития жилищного строительства субъектов Российской Федерации" федеральной целевой программы "Жилище" на 2015 - 2020 годы - 0,1 млрд. рублей;

- субсидий на реализацию мероприятий ФЦП "Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах Российской Федерации на 2009 - 2018 годы" – 0,2 млрд. рублей;

- иных межбюджетных трансфертов на реализацию программ местного развития и обеспечение занятости для шахтерских городов и поселков – 0,2 млрд. рублей;

- бюджетных ассигнований на реализацию ФЦП «Юг России (2014-2020 годы)» - 0,6 млрд. рублей.

Предусматривается увеличение объема зарезервированных бюджетных ассигнований с 65,0 млрд. рублей до 79,4 млрд. рублей – в размере, эквивалентном объему остатков субсидий из федерального бюджета, не использованных в 2015 году, и предоставленных юридическим лицам, не являющимся федеральными государственными учреждениями, субсидий государственным корпорациям и Государственной компании "Российские автомобильные дороги", бюджетных инвестиций юридическим лицам, подлежащих перечислению в доход федерального бюджета, а также за счет экономии бюджетных ассигнований по иным направлениям расходов федерального бюджета.

Дефицит федерального бюджета в 2016 году составит 3 034,4 млрд. рублей или 3,7% ВВП, что на 0,7 процентного пункта выше уровня, утвержденного Федеральным законом № 359-ФЗ.

Финансирование дефицита в объеме 3,0 трлн. рублей планируется в основном за счет внутренних источников, в том числе за счет использования средств Резервного фонда в объеме 2 136,9 млрд. рублей, государственных внутренних заимствований в объеме (сальдо) 500,0 млрд. рублей, а также поступлений в федеральный бюджет средств от продажи акций и иных форм участия в капитале в объеме 405,3 млрд. рублей.

При этом статья 1 Закона дополняет новым пунктом статью 21 Федерального закона № 359-ФЗ, в соответствии с которым по решениям Правительства Российской Федерации средства Резервного фонда в размере до 705,0 млрд. рублей могут направляться на замещение не поступающих в ходе исполнения федерального бюджета в 2016 году доходов федерального бюджета (за исключением нефтегазовых доходов федерального бюджета) и источников финансирования дефицита федерального бюджета.

Комитет отмечает, что рассматриваемым Законом предусматривается увеличение бюджетных ассигнований для предоставления бюджетных кредитов в объеме 28,0 млрд. рублей или на 9% (с 310,0 млрд. рублей до 338,0 млрд. рублей).

По состоянию на 1 октября 2016 года общая сумма бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета бюджетам 66 субъектов Российской Федерации, составляет (-) 282,7 млрд. рублей или 83,7 % уточненных бюджетных ассигнований (-) 338,0 млрд. рублей), их возврат – 91,0 млрд. рублей, или 74,1 %.

Комитет отмечает, что это первое внесение изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2016 год» в текущем году.

При этом в соответствии с нормами Федерального закона от 2 июня 2016 г. № 158-ФЗ по решениям Правительства Российской Федерации в сводную бюджетную роспись федерального бюджета были внесены изменения без внесения изменений в Федеральный закон № 359-ФЗ.

В целях парламентского контроля корректировки показателей федерального бюджета на 2016 год без внесения изменений в Закон о федеральном бюджете на 2016 год в период летних каникул была создана Комиссия Федерального Собрания Российской Федерации по перераспределению бюджетных ассигнований, которая рассматривала предложения Правительства Российской Федерации по внесению изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета в связи с перераспределением зарезервированных федеральным бюджетом средств.

В рамках работы данной комиссии были приняты решения о перераспределении бюджетных ассигнований в размере 58,9 млрд. рублей и в целях увеличения дотаций на обеспечение сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в объеме 24,98 млрд. рублей.

Комитет считает необходимым отметить, что в рамках рассматриваемого закона не были учтены замечания и предложения, которые неоднократно высказывались при рассмотрении изменений в федеральные бюджеты предыдущих лет.

В частности, в материалах, представленных одновременно с законопроектом:

- не приводятся конкретные расчеты и обоснования предлагаемых изменений прогнозных объемов доходов федерального бюджета, а содержатся только пояснения и оценка влияния отдельных факторов, что не дает возможности оценить достоверность прогноза поступлений;

- отсутствует информация об изменении расходов по государственным программам с увязкой с планируемыми результатами;

- отсутствует информация об изменении Федеральной адресной инвестиционной программы на 2016 год в части объемов финансирования строек и объектов. Также не представлены данные по ряду объектов, вновь включаемых в Федеральную адресную инвестиционную программу на текущий финансовый год, что не соответствует статье 212 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Отдельными распоряжениями Правительства Российской Федерации, принятыми в августе – сентябре 2016 года, по ряду направлений расходов предусмотрено увеличение объема бюджетных ассигнований, при этом рассматриваемым Законом по данным направлениям расходов предусматривается их уменьшение.

Законом предусматривается изменение бюджетных ассигнований на 2016 год практически по всем главным распорядителям бюджетных средств. Однако ряд предлагаемых изменений объемов бюджетных ассигнований не учитывает уровень исполнения расходов за истекший период.

На предоставление взносов в уставные капиталы акционерных обществ и осуществление имущественных взносов в Законе предусмотрено уменьшение бюджетных ассигнований в объеме 17,6 млрд. рублей или на 11,60%. При этом исключены три взноса в сумме 5,5 млрд. рублей (акционерное общество "Дальневосточная энергетическая управляющая компания", ОАО "Дальневосточный завод "Звезда" и акционерное общество "Особые экономические зоны", для создания особой экономической зоны в городе Владивосток) и включены одиннадцать новых взносов в сумме 20,2 млрд. рублей (ПАО "Государственная транспортная лизинговая компания", ПАО

"Объединенная авиастроительная корпорация", ГК "Внешэкономбанк", АО "Объединенная двигателестроительная корпорация", акционерное общество "Оборонстрой", ГК "Ростех").

Учитывая значительные остатки неиспользованных средств федерального бюджета на счетах АО «Особые экономические зоны» и отсутствие утвержденных основных плановых документов по созданию особой экономической зоны промышленно-производственного типа в городе Владивостоке, во втором чтении законопроекта было принято решение о сокращении в полном объеме бюджетных ассигнований в размере 3,1 млрд. рублей, предусмотренных на взнос в уставный капитал АО «Особые экономические зоны», г. Москва, для участия в проекте создания особой экономической зоны промышленно-производственного типа в городе Владивостоке.

При этом комитет отмечает, что ситуация по исполнению расходов федерального бюджета акционерными обществами, государственными корпорациями и государственными компаниями практически не меняется.

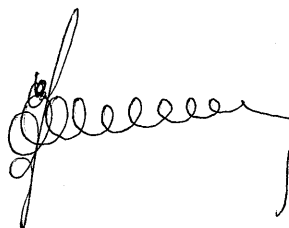
Результаты проверок Счетной палаты показывают, что по ряду государственных компаний планируемые объемы субсидий превышают реальные потребности организаций. Значительные объемы средств, предоставленные в прошлые годы, используются не в полном объеме и размещаются на депозитах и счетах в кредитных организациях, по которым государственные компании получают проценты по неснижаемому остатку средств на счете.

Общий объем временно свободных средств государственных корпораций и государственной компании по состоянию на 1 сентября 2016 года составил порядка 160 млрд. рублей. При этом доходы государственных корпораций и государственной компании от инвестирования временно свободных средств за 2015 год составили около 10 млрд. рублей и по состоянию на 1 сентября 2016 года нарастающим итогом за истекший период 2016 года – около 4,7 млрд. рублей.

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 2016 год».

Председатель комитета



С.Н. Рябухин