

Утверждено
решением Коллегии КП РА,
оформленным
Протоколом
заседания Коллегии КП РА
«__» _____ 2015г. №__

Заключение по проекту Закона Республики Абхазия «О Республиканском бюджете на 2015 год»

Заключение по результатам экспертизы проекта Закона РА «О Республиканском бюджете на 2015 год», представленного Народным Собранием-Парламентом Республики Абхазия, подготовлено Контрольной палатой РА в соответствии с бюджетными полномочиями, определенными ч.1 ст. 83 Закона РА № 3513-с-V от 14. 05. 2014 г. «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Республике Абхазия» (далее-Закон); п.1 ч. 1 ст. 20 Закона РА от 05. 11. 2010 года «О Контрольной палате Республики Абхазия».

Заключение подготовлено на основе анализа законопроекта, представленных документов и иных материалов, поступивших в Контрольную палату.

Цель проведения экспертизы – определение соответствия данного законопроекта действующему бюджетному законодательству, а также основным направлениям бюджетной и налоговой политики РА.

В представленном заключении используются для сравнения данные Государственного бюджета РА на 2014 год, утвержденные Законом РА от 30.12.2014 г. № 3443-с-V «О Государственном бюджете Республики Абхазия на 2014 год».

При подготовке заключения учтены результаты контрольных и экспертно- аналитических мероприятий, проведенных Контрольной палатой в 2014 году.

Общая характеристика проекта Закона РА «О Республиканском бюджете на 2015 год»

В ст. 1 проекта Закона «О Республиканском бюджете на 2015 год» определены основные параметры Государственного бюджета:

- общий объем доходов - 11 757 537,9 тыс. руб., что на 3 326 965,6 тыс. руб. больше соответствующего показателя 2014 года;

- общий объем расходов - 11 998 061,1 тыс. руб., что на 3 360 049,8 тыс. руб. больше соответствующего показателя 2014 года;

- размер дефицита - 240 523,2 тыс. руб., что на 51 276,2 тыс. руб. больше соответствующего показателя 2014 года.

В ст. 2 проекта Закона определены основные характеристики республиканского бюджета:

- объем доходов - 10 115 812,2 тыс. руб.;

- объем расходов - 9 593 335,4 тыс. руб.

Из общей суммы доходов финансовая помощь РФ составляет 8 325 070,0 тыс. руб.

Таблица №1 Основные показатели Государственного бюджета РА

(тыс. руб.)

Показатели	План на 2014 год	Проект на 2015 год	Прирост 2014/2015
Доходы Государственного бюджета, из них:	8 605 772,3	11 757 537,9	3 151 765,6
Республиканского бюджета, в т. ч.:	7 087 899,5	10 115 812,2	3 027 912,7
безвозмездные поступления	5 388 758,3	8 325 070,0	2 936 311,7
Расходы Государственного бюджета, из них:	8 795 019,3	11 998 061,1	3 203 041,8
Республиканского бюджета	7 120 138,5	9 593 335,4	2 473 196,9
Дефицит (-)	-189 247,0	-240 523,2	51 276,2

Следует отметить, что анализ основных характеристик бюджета выявляет высокую степень финансовой зависимости республиканского бюджета от безвозмездных поступлений из РФ. В 2015 году доля финансовой

помощи РФ составит 82,3 % (8 325 070,0 тыс. руб.), доля собственных доходов – 12,7 % (1 790 742,2 тыс. руб.).

Доходы Республиканского бюджета на 2015 год

В проекте закона формирование доходной части республиканского бюджета производилось с учетом Индикативного плана социально-экономического развития на 2015 год, утвержденного Постановлением Кабинета Министров РА от 04.12.2014 г. №84, тенденций поступлений в бюджет доходов в предыдущие финансовые годы.

Анализ Индикативного плана социально-экономического развития Республики Абхазия на 2015 год в разрезе отраслей показал, что по основным планируемым показателям (совокупный объем и прибыль) намечается рост, однако по некоторым отраслям наблюдается спад, как в совокупном объеме, так и в объеме прибыли, а именно: в строительстве, связи, по платным услугам, в кредитно-финансовой сфере. В сфере платных услуг населению совокупный объем планируется ниже уровня планового показателя 2014 года на 0,7 %, а итоговая прибыль сокращается по сравнению с прогнозируемой в 2014 году на 24,7 %. Вместе с тем, прогнозируемая численность работников этой сферы увеличится на 256 человек, а фонд оплаты труда возрастет на 73 749,1 тыс. руб. В Пояснительной записке к Индикативному плану социально-экономического развития Республики Абхазия на 2015 год эта ситуация объясняется тем, что большое количество предприятий перешло в категорию «индивидуальные предприниматели», выплачивающие спецналог и отчитывающиеся по системе налогообложения в виде налоговых платежей (НДС, подоходный налог с дохода, подоходный налог с заработной платы), но не отчисляющих налог на прибыль.

Отслеживая динамику поступлений по спецналогу, необходимо отметить, что запланированные поступления на 2015 год в размере 97 824,0 тыс. руб. всего на 2 194,6 тыс. руб. больше фактических поступлений в 2013 году и меньше фактических поступлений за 2014 год на 2 293,9 тыс. руб. Таким

образом, исходя из вышеизложенного, доходы бюджета сокращаются в связи с переходом предприятий в категорию «индивидуальные предприниматели», но при этом планируемые платежи по спецналогу не увеличиваются в 2015 году, а также очевидны неравные условия для участников предпринимательской деятельности, что вызывает необходимость определения (пересмотра) критериев при переходе в категорию «индивидуальный предприниматель».

В представленном законопроекте доходы республиканского бюджета на 2015 год предусмотрены в сумме 10 115 812,2 тыс. руб. Основной объем доходов приходится на безвозмездные поступления (8 325 070,0 тыс. руб.), доля которых в структуре доходов республиканского бюджета составляет 82,3%. Налоговые доходы прогнозируются в сумме 813 444,9 тыс. руб. или 8,0 % от общего объема доходов, неналоговые доходы - 977 297,3 тыс. руб. (9,7 %).

Таблица № 2 Налоговые доходы Республиканского бюджета

(тыс. руб.)

Наименование налоговых доходов	План на 2014 год	Факт за 2014 год	План на 2015 год	Отклонение Законопроекта 2015 г. от Закона 2014 г.	Отклонение Законопроекта 2015 г. от факта 2014 г.	Удельный вес в структуре налоговых доходов (%)
Налог на прибыль предприятий и организаций	245 257,5	225 090,5	250 929,5	5 672,0	25 839,0	30,8
НДС	398 309,9	326 414,8	399 353,2	1 043,3	72 938,4	49,1
Акциз	77 454,8	79 140,0	128 162,2	50 707,4	49 022,2	15,8
Государственная пошлина	43 500,0	31 755,1	35 000,0	-8 500,0	3 244,9	4,3
Итого	764 522,2	662 400,4	813 444,9	48 922,7	151 044,5	100,0

Налог на прибыль предприятий и организаций прогнозируется на 2015 год в сумме 250 929,5 тыс. руб., что больше аналогичного показателя 2014 года на 5 672,0 тыс. руб. Удельный вес данного вида налога в структуре налоговых доходов составляет 30,8 %.

Налог на добавленную стоимость на товары, работы, услуги, реализуемые на территории РА, запланирован в сумме 399 353,2 тыс. руб. В законопроекте на 2015 год предполагается изменение в сторону увеличения доли местных бюджетов по НДС, что соответствует ч.3 ст.32 Закона РА от 14.05.2014 г. № 3513-с-V «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РА». По сравнению с плановым показателем 2014 года наблюдается увеличение объема поступлений налога на 1 043,3 тыс. руб. Удельный вес НДС в структуре налоговых доходов составляет 49,1 %.

Акцизы по подакцизным товарам (продукции), ввозимым на территорию РА, планируются в сумме 128 162,2 тыс. руб., что больше аналогичного показателя 2014 года на 50 707,4 тыс. руб. Удельный вес акциза в структуре налоговых доходов составляет 15,8 %. В 2015 году планируется внесение изменений в Закон РА «Об акцизах» в части повышения ставки на пиво и табачные изделия.

Поступления государственной пошлины в Республиканский бюджет на 2015 год планируются в сумме 35 000, 0 тыс. руб., что ниже планового показателя 2014 года на 8 500,0 тыс. руб. В сравнении с фактическим показателем 2014 года наблюдается увеличение на 3 244,9 тыс. руб. Удельный вес государственной пошлины в структуре налоговых доходов составляет 4,3%.

Объем неналоговых доходов на 2015 год запланирован в сумме 977 297,3 тыс. руб. По сравнению с 2014 годом наблюдается повышение плановых показателей на 43 678,3 тыс. руб. Удельный вес неналоговых доходов в структуре доходов Республиканского бюджета составляет 9,7 %.

Основной объем неналоговых доходов составляют доходы от внешнеэкономической деятельности 707 454,7 тыс. руб. или 72,4 %. Структура неналоговых доходов отражена в Таблице №3.

Таблица №3 Структура неналоговых доходов Республиканского бюджета на 2015 год

(тыс. руб.)

Неналоговые доходы	План на 2015 год	Удельный вес
Доходы от использования имущества, находящегося в гос. собственности, в т. ч.:	22 921,1	2,3
Доходы в виде арендной или иной платы за передачу в возмездное пользование республиканского имущества	22 921,1	
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов, в т. ч.:	3 500,0	0,4
Доходы от реализации имущества, находящегося в республиканской собственности (за исключением имущества, закрепленного за гос. унитарными предприятиями) в части реализации основных средств по указанному имуществу	3 500,0	
Доходы от внешнеэкономической деятельности, в т. ч.:	707 454,7	72,4
Таможенная пошлина	518 737,2	
Таможенные сборы и прочие таможенные платежи	188 717,5	
Платежи за пользование природными ресурсами, в т. ч.:	61 120,6	6,3
Платежи при пользовании недрами	13 310,0	
Платежи за пользование водными биологическими ресурсами	46 403,2	
Платежи за пользование лесным фондом	1 407,4	
Административные платежи и сборы, в т. ч.:	77 808,1	8,0
Лицензионные сборы	1 000,0	
Консульские сборы	3 000,0	
Иные административные платежи и сборы:	73 808,1	
Плата за присвоение статистических идентификационных кодов	2 000,0	
Плата за выдачу свидетельства о внесении в реестр собственности	100,0	
Плата за выдачу акцизных марок	28 378,1	
Сбор за получение ресурсов нумерации операторами связи, включая доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства	5 000,0	
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	60 000,0	6,1
Прочие неналоговые доходы	44 492,8	4,6
Итого доходов	977 297,3	100,0

Объем внешнеторгового оборота на 2015 год прогнозируется в размере 19 389 967,0 тыс. руб. По сравнению с 2014 годом отмечается 15-ти

процентный рост показателя. Прогнозируемый объем экспорта составит 2 577 942,6 тыс. руб., объем импорта – 16 812 024,4 тыс. руб.

Поступление таможенной пошлины планируется в сумме 518 737,2 тыс. руб., что на 9 073,9 тыс. руб. меньше аналогичного показателя 2014 года. Из общей суммы ввозные таможенные пошлины составляют 500 455,2 тыс. руб., вывозные – 18 282,0 тыс. руб. По данным Пояснительной записки сокращение планируемых объемов таможенной пошлины обусловлено переходом в 2015 году на режим беспошлинной торговли с РФ. Таможенные сборы и прочие таможенные платежи прогнозируются в размере 188 717,5 тыс. руб.

Прогнозируемые показатели административных платежей и сборов в 2015 году составляют 77 808,1 тыс. руб. или 8,0 % неналоговых доходов бюджета. В структуру административных платежей и сборов входят:

- лицензионные сборы - в сумме 1 000,0 тыс. руб.;
- консульские сборы – 3 000,0 тыс. руб.;
- прочие административные платежи и сборы – 73 808,1 тыс. руб. (плата за присвоение статистических идентификационных кодов, плата за выдачу свидетельства о внесении в реестр собственности, плата за выдачу акцизных марок, сбор за получение ресурсов нумерации операторами связи, включая доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства).

Платежи за пользование природными ресурсами в 2015 году запланированы в сумме 61 120,6 тыс. руб. и включают в себя платежи: при пользовании недрами – 13 310,0 тыс. руб., за пользование водными биоресурсами – 46 403,2 тыс. руб. и за пользование лесным фондом – 1 407,4 тыс. руб. Удельный вес платежей за пользование природными ресурсами в структуре неналоговых доходов Республиканского бюджета составляет 6,3 %. По сравнению с плановыми показателями 2014 года поступления по ним прогнозируются на 15 653,7 тыс. руб. больше. При этом увеличение поступлений планируются только по платежам за пользование водными биоресурсами (на 22 439,8 тыс. руб. больше плана 2014 года); платежи за пользование лесным фондом на 5 592,6 тыс. руб. меньше плана 2014 года,

платежи при пользовании недрами меньше на 1 193,5 тыс. руб. По данным Пояснительной записки фактором, приводящим к увеличению поступлений платежей, является повышение прогнозируемых объемов добычи водных биоресурсов согласно Постановлению Кабинета Министров РА от 19.12.2014 года №95 «Об установлении общего допустимого улова (ОДУ) водных биологических ресурсов в осенне-зимнюю путину 2014-2015 гг.».

Поступление денежных средств от штрафных санкций и возмещения ущерба планируется на 2015 год в размере 60 000,0 тыс. руб., их удельный вес в структуре неналоговых доходов составляет 6,1 %.

Объем поступлений доходов в виде арендной платы за передачу в возмездное пользование республиканского имущества прогнозируется в сумме 22 921,1 тыс. руб., что составляет 2,3 % неналоговых доходов республиканского бюджета.

Согласно данным Государственного комитета РА по управлению государственным имуществом и приватизации размер арендной платы по объектам, сданным в аренду, составил 19 724,7 тыс. руб. и 15 000,0 долл. США. По состоянию на 01.01.2015 г. задолженность по арендной плате, включая предыдущие годы, составляет 5 441,2 тыс. руб., пеня от суммы просроченного платежа составляет 4 220,3 тыс. руб. Так, пансионат «Апсны» (арендатор - ООО «Ривьера-Гудаута») должен в бюджет арендную плату в сумме 1 520,4 тыс. руб. с 2012 года, пеня от просроченного платежа составляет – 594,7 тыс. руб.; тургостиница «Амткел» (арендатор - ООО «Лиана») - 1 305,4 тыс. руб. с 2013 г., пеня – 451,7 тыс. руб., Сухумский мельзавод (арендатор – ООО «АбхазАгроТранс») – 1 125,4 тыс. руб. с 2013 года, пеня – 389,4 тыс. руб., спортивно-оздоровительный лагерь «Металлург» (арендатор – НИТУ «МИСиС») – 701,4 тыс. руб. должен с 2011 г., пеня – 2 530,1 тыс. руб. Таким образом, плановые показатели занижены на 7 440,1 тыс. руб.

Доходы от продажи материальных и нематериальных активов на 2015 год прогнозируются в сумме 3 500,0 тыс. руб. или 0,4 % неналоговых доходов.

Прочие неналоговые доходы на 2015 год планируются в сумме 44 492,8 тыс. руб. Удельный вес в структуре неналоговых доходов составляет 4,6 %.

В 2015 году объем безвозмездных поступлений из РФ предусматривается в сумме 8 325 070, 0 тыс. руб., что на 2 936 311,7 тыс. руб. больше, чем в 2014 году, в том числе:

- финансовая помощь РФ в целях социально-экономического развития РА в сумме 2 887 140,0 тыс. руб.;

- финансовая помощь РФ в целях осуществления бюджетных инвестиций в рамках реализации Инвестиционной программы содействия социально-экономическому развитию РА на 2015-2017 гг. в сумме 5 437 930,0 тыс. руб.

В соответствии с ч.3 ст.1 законопроекта источниками финансирования дефицита государственного бюджета в сумме 240 523,2 тыс. руб. определены: кредиты Национального банка РА и другие внутренние источники. Однако в соответствии со ст.48 Закона в состав источников финансирования дефицита, в том числе, включается разница между полученными и погашенными Республикой Абхазия кредитами Национального банка Республики Абхазия.

Кроме того, отсутствует информация о иных внутренних источниках покрытия дефицита бюджета в сумме 65 523,2 тыс. руб.

Расходы республиканского бюджета на 2015 год

Расходы Республиканского бюджета на 2015 год прогнозируются в сумме 9 593 335,4 тыс. руб., что на 2 316 188,9 тыс. руб. выше уровня бюджета 2014 года (7 277 146,5 тыс. руб.).

При формировании республиканского бюджета на 2015 год были учтены мероприятия по изменению структуры Кабинета Министров в соответствии с Указом Президента от 15.10.2014 г. №233 «Об утверждении структуры Кабинета Министров Республики Абхазия».

Структура расходов республиканского бюджета на 2015 год состоит из 12 разделов функциональной классификации расходов бюджета бюджетной системы РА.

Таблица №4 Классификация расходов Республиканского бюджета по разделам и подразделам

(тыс. руб.)

Наименование разделов и подразделов классификации расходов	Код	План на 2015 год	Удельный вес (%)
Общегосударственные расходы	0100	1 386 783,6	14,5
Функционирование органов законодательной власти	0101	44 820,8	3,2
Функционирование органов исполнительной власти	0102	98 160,4	3,2
Функционирование судебной системы	0103	45 530,0	3,3
Функционирование финансовых, налоговых и таможенных органов	0105	284 117,0	20,5
Международная деятельность	0106	49 389,1	3,6
Обслуживание государственного долга	0107	251 724,1	18,2
Обеспечение выборов и референдумов	0108	4 835,3	0,3
Резервные фонды	0109	400 000,0	28,8
Фундаментальные и прикладные научные исследования в области общегосударственных вопросов	0110	86 740,6	6,3
Другие общегосударственные вопросы	0111	121 466,3	8,8
Национальная оборона	0200	314 530,4	3,3
Вооруженные силы РА	0201	314 530,4	100,0
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	0300	1 014 731,5	10,6
Органы прокуратуры	0301	51 903,1	5,1
Органы внутренних дел	0302	372 177,3	36,7
Органы государственной безопасности	0303	284 416,8	28,0
Органы юстиции	0304	25 234,3	2,5
Миграционная политика	0305	37 359,9	3,7
Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций	0306	146 653,1	14,5
Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	0310	96 987,0	9,6
Национальная экономика	0400	5 643 818,2	58,8

Общеэкономические вопросы	0401	26 712,7	0,5
Строительство	0402	79 260,6	1,4
Промышленность, энергетика, связь, транспорт	0403	20 032,8	0,4
Сельское хозяйство	0405	60 342,3	1,1
Лесное, рыбное и водное хозяйство	0406	11 341,3	0,2
Другие вопросы в области национальной экономики	0410	8 198,5	0,1
Средства на реализацию Инвестиционной программы содействия социально-экономическому развитию РА	0410	5 437 930,0	96,4
Жилищно-коммунальное хозяйство	0501	2 000,0	0,02
Другие вопросы в области жилищно-коммунального хозяйства	0510	2 000,0	100,0
Охрана окружающей среды	0600	12 668,4	0,1
Экологический контроль	0601	1 329,6	10,5
Другие вопросы в области окружающей среды	0610	11 338,8	89,5
Образование	0700	310 241,0	3,2
Общее образование	0702	127 848,6	41,2
Среднее профессиональное образование	0703	62 543,4	20,2
Высшее и послевузовское образование	0704	95 215,3	30,7
Другие вопросы в области образования	0710	24 633,7	7,9
Здравоохранение	0800	349 231,3	3,6
Медицинская помощь населению	0801	247 332,0	70,8
Санитарно-эпидемиологический надзор	0802	7 312,2	2,1
Другие вопросы в области здравоохранения	0810	94 587,1	27,1
Культура и искусство, средства массовой информации	0900	258 899,0	2,7
Культура и искусство, средства массовой информации	0901	178 423,5	68,9
Телевидение и радиовещание	0902	34 510,6	13,3
Периодическая печать и издательства	0903	25 972,9	10,0
Другие вопросы в области культуры и искусства, средств массовой информации	0910	19 992,0	7,7
Физическая культура, спорт и молодежная политика	1000	48 837,2	0,5
Физическая культура и спорт	1001	40 337,2	82,6
Молодежная политика	1002	8 500,0	17,4
Социальная политика	1100	94 794,8	1,0
Социальная защита	1101	86 355,2	91,1
Другие вопросы в области социальной политики	1110	8 439,6	8,9

Межбюджетные трансферты	1200	156 800,0	1,6
Межбюджетные трансферты Пенсионному фонду РА	1204	136 800,0	87,2
Межбюджетные трансферты	1204	20 000,0	12,8
Всего расходов		9 593 335,4	100,0

По разделу 0100 «Общегосударственные вопросы» прогнозируются бюджетные ассигнования в размере 1 386 783,6 тыс. руб., что составляет 14,5% от расходов республиканского бюджета.

По разделу 0200 «Национальная оборона» предусматриваются ассигнования в объеме 314 530,4 тыс. руб., что составляет 3,3 % расходов бюджета.

По разделу 0300 «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» 1 014 731,5 тыс. руб., доля которого в расходах республиканского бюджета составляет 10,6 %.

По разделу 0400 «Национальная экономика» предусматриваются ассигнования в объеме 5 643 818,2 тыс. руб., что составляет 58,8 % расходов бюджета.

По разделу 0500 «Жилищно-коммунальное хозяйство» 2 000,0 тыс. рублей, (содержание жилищно-коммунального хозяйства Сухумского физико-технического института). Удельный вес в структуре расходов республиканского бюджета составляет 0,02 %.

По разделу 0600 «Охрана окружающей среды» предусматриваются ассигнования в объеме 12 668,4 тыс. руб., удельный вес в структуре расходов составляет 0,1 %.

По разделу 0700 «Образование» предусматриваются ассигнования в объеме 310 241,0 тыс. руб., доля которых в расходах республиканского бюджета составляет 3,2 %.

По разделу 0800 «Здравоохранение» предусматриваются ассигнования в объеме 349 231,3 тыс. руб., удельный вес которых составляет 3,6 % от республиканских расходов.

По разделу 0900 «Культура и искусство, средства массовой информации» предусматриваются ассигнования в объеме 258 899,0 тыс. руб., удельный вес в структуре расходов республиканского бюджета составляет 2,7 %.

По разделу 1000 «Физическая культура, спорт и молодежная политика» предусматриваются ассигнования в объеме 48 837,2 тыс. руб., удельный вес расходов данного раздела составляет 0,5 %.

По разделу 1100 «Социальная политика» предусматриваются ассигнования в объеме 94 794,8 тыс. руб. или 1,0 % расходов республиканского бюджета.

Анализируя структуру расходов республиканского бюджета, можно отметить, что наибольший удельный вес приходится на раздел «Национальная экономика» и составляет 58,8 %. В этом разделе предусмотрены средства на реализацию Инвестиционной программы содействия социально-экономическому развитию РА в сумме 5 437 930,0 тыс. руб., доля которых в структуре расходов раздела «Национальная экономика» составляет 96,4 %

Согласно Пояснительной записке на реализацию Инвестиционной программы содействия социально-экономическому развитию РА предусмотрено 5 437 930,0 тыс. рублей, из них на развитие автодорожной сети 491 300,0 тыс. рублей, на энергетику 250 000,0 тыс. рублей, на ремонт и реконструкцию многоквартирных домов, благоустройство территории 318 000,0 тыс. рублей, на водоснабжение, водоотведение и канализацию 809 000,0 тыс. рублей, на образовательные учреждения 284 400,0 тыс. рублей, на административные здания и сооружения 429 000,0 тыс. рублей, на учреждения здравоохранения 538 200,0 тыс. рублей, на физическую культуру и спорт 44 500,0 тыс. рублей, на систему обращения с отходами производства и потребления 248 800,0 тыс. рублей, на организационные мероприятия 324 730,0 тыс. рублей, на государственное софинансирование инвестиционных проектов 1 700 000,0 тыс. рублей.

При этом, конкретный перечень мероприятий, объектов и планируемых работ не представлен.

По данным Пояснительной записки расходная часть бюджета сформирована с учетом повышения заработной платы основным категориям работников в сфере здравоохранения, образования, культуры и спорта, а также повышения заработной платы работникам органов государственной власти и управления, судебных органов и органов прокуратуры и др., но оснований для повышения, т.е. ни закона о повышении заработной платы, ни указа Президента, ни соответствующего постановления правительства, ни межправительственного соглашения нет.

При расчете увеличения заработной платы было сокращено на 15 % отставание средней заработной платы работников бюджетной сферы РА от средней заработной платы Южного федерального округа. В то же время, при увеличении заработной платы не учтена разница средней заработной платы работников бюджетной сферы внутри республики: в районах она значительно ниже, чем по г. Сухум.

Исходя из представленных районами штатных расписаний, оклады некоторых работников бюджетной сферы ниже стоимости прожиточного минимума на одного трудоспособного жителя, который на 01.02.2015г. составил 5 621,9 руб.

Вместе с тем, по ряду учреждений планируется увеличение штатной численности. Например, в здравоохранении планируется увеличение заработной платы на 59 681,8 тыс. руб. и рост штатных единиц на 219 шт. ед., из которых на Республиканскую больницу приходится 99,5 шт. ед., Психиатрический диспансер – 34,5 шт. ед., Республиканскую санитарно-эпидемиологическую станцию. – 30 шт. ед., Онкологический диспансер – 13 шт. ед., Центр по реабилитации для детей с ограниченными возможностями – 42 шт. ед., т.е. количество штатных единиц по здравоохранению в 2015 году составит 1 763,25. В 2014 году штатная численность по здравоохранению составляла 1 544,25 шт. ед.

Следует отметить, что по органам государственного управления рост заработной платы составляет 80 309,2 тыс. руб., в том числе, за счет увеличения штатной численности на 102 единицы.

Межбюджетные трансферты

Межбюджетные трансферты из Республиканского бюджета на 2015 год запланированы в сумме 919 800,0 тыс. руб., в том числе:

-дотации местным бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов в размере 763 000,0 тыс. руб.;

-межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов – 156 800,0 тыс. руб.

Безвозмездные поступления в соответствии со ст.31 Закона относятся к доходам бюджетов и не могут относиться к источникам финансирования дефицита бюджета, перечень которых определен в ст.49 Закона. Так, в нарушение вышеуказанной статьи в решениях местных бюджетов предусматриваются дотации на финансирование дефицита бюджета по г. Сухум в сумме 86 000,0 тыс. руб., Сухумский район – 26 000,0 тыс. руб., Гулрыпшский район – 82 000,0 тыс. руб., Очамчырский район – 128 000,0 тыс. руб., Ткуарчалский район – 92 000,0 тыс. руб. и Галский район – 129 000,0 тыс. руб.

Из предусмотренной суммы межбюджетных трансфертов бюджету Пенсионного фонда планируется предоставить 136 800,0 тыс. руб., бюджету Фонда инвалидов Отечественной войны народа Абхазии 1992-1993 гг. – 20 000,0 тыс. руб.

Межбюджетные трансферты для бюджета Пенсионного фонда, по данным Пояснительной записки, предполагается направить на повышение уровня пенсионного обеспечения пенсионеров, получающих пенсию исключительно по законодательству РА. Однако в ней отсутствует, каким

именно категориям пенсионеров планируется увеличить размер пенсии и на какую сумму.

Анализ соответствия законопроекта бюджетному законодательству

Контрольной палатой РА проведена оценка соответствия проекта Закона действующему законодательству, по результатам которой сделаны следующие выводы:

в нарушение ст. ст. 99, 100 Закона не соблюдены сроки внесения, рассмотрения и утверждения проекта закона о республиканском бюджете на очередной финансовый год.

Кроме того, не представилось возможным подготовить более полное заключение, поскольку в нарушение ст. 25 Закона не представлены проекты государственных внебюджетных фондов Республики Абхазия, которые принимаются в соответствии с Регламентом Народного Собрания-Парламента Республики Абхазия в форме законов не позднее принятия закона о республиканском бюджете на очередной финансовый год.

Контрольной палате РА не удалось определить реалистичность расчетов республиканского бюджета, так как Министерство финансов РА не предоставило полную, развернутую информацию по расчетам доходов и расходов республиканского бюджета.

В представленном Народным Собранием-Парламентом Республики Абхазия проекте закона отражены не все показатели из тех, что предусмотрены Законом, а именно отсутствует распределение бюджетных ассигнований по целевым статьям бюджетной классификации расходов бюджетов в ведомственной структуре расходов на очередной финансовый год, предусмотренных п.3 ч.3 ст. 93 Закона.

При составлении проекта бюджета были нарушены принципы бюджетной системы Республики Абхазия, предусмотренные Главой 4 Закона:

1) принцип адресности и целевого характера бюджетных средств. Как указано выше, отсутствует распределение бюджетных ассигнований по целевым статьям бюджетной классификации расходов бюджетов в ведомственной структуре расходов на очередной финансовый год, что не дает возможности определить конкретных получателей бюджетных средств, до которых доводятся бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств с указанием цели их использования;

2) принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета. Данный принцип не соблюден, так как все доходы, расходы и источники финансирования дефицита бюджета отражены не в полном объеме;

3) принцип прозрачности (открытости) бюджетного процесса, так как проект республиканского бюджета не был открыт для общества и не опубликован в средствах массовой информации;

4) принцип подведомственности расходов бюджета. В приложении №6 к законопроекту содержится перечень распорядителей средств республиканского бюджета на 2015 год, однако в данном перечне наряду с распорядителями бюджетных средств указаны и учреждения, которые не являются распорядителями бюджетных средств, так как согласно п. 41 ст. 2 Закона распорядителем бюджетных средств (распорядитель средств соответствующего бюджета) является орган государственной власти, орган управления государственным внебюджетным фондом, иное бюджетное учреждение, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными получателями бюджетных средств.

Таким образом, РУП Международный аэропорт «Сухум» им. В.Г. Ардзинба, РУП «Абхазская железная дорога», а также ЖКХ Сухумского физико-технического института не могут являться распорядителями средств республиканского бюджета;

5) принцип достоверности бюджета означает надежность показателей

прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов. При сравнении Индикативного плана социально-экономического развития РА на 2015 год с данными Управления государственной статистики РА за 9 месяцев 2014 г. выявлены функционирующие предприятия, не учтенные в прогнозе на 2015 год, следовательно, определенный объем налоговых поступлений не отражается в доходной части республиканского бюджета:

- по г. Сухум: ООО СП «Стройпоставка», ООО «Строитель-ВА», ООО «СК Аданга», ООО СП «Сухум-ГЭС», ООО «Юг-2007», ООО «ЭкоГеоПроект»; СП ООО «Архинновация» (Приложение №1);

- по Гагрскому району: ООО «Полипах Интернашнл», ООО СП Торговый дом «Ахра», МУП «Цандрипш» (Приложение №1);

- по Гудаутскому району: ООО «Абаскоу», ООО «Демас», МУП «Лыхны», ООО «Арабика» (Приложение №1).

В результате проведения экспертизы Индикативного плана социально-экономического развития на 2015 год выявлена недостоверность расчетов налоговых платежей по индивидуальным предпринимателям.

Так, например, в столбце «объемы производства» по физическим лицам в представленных «Расчетах по налогам основных показателей социально-экономического развития по отраслям г. Сухум» на 2015 год указаны только объемы выполненных работ (услуг) и товарооборот от реализации товаров. Поскольку индивидуальные предприниматели отчитываются по двум системам налогообложения (по системе налогообложения в виде специального налога на отдельные виды деятельности; по системе налогообложения в виде расчетов налоговых платежей) в расчетах необходимо было указать отдельной строкой спецналог для тех, кто отчитывается по спецналогу и для тех, кто отчитывается по второй системе, т.е. по расчетам – запланировать объемы этих плательщиков и соответствующие им налоги: НДС, подоходный налог с дохода, подоходный налог с зарплаты.

Так, например, по г. Сухум по представленным расчетам по налогам физических лиц (индивидуальных предпринимателей, занятых в промышленности) в указанной графе «объем производства физических лиц» представлен объем производства в сумме 184 600,0 тыс. руб. При этом не планируется НДС, подоходный налог с дохода, подоходный налог с заработной платы. Согласно пп. е ч. 1 ст. 2 Закона «О налоге на добавленную стоимость» лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица являются плательщиками налога на добавленную стоимость, а также в соответствии с ч.1 ст.4 того же Закона облагаемым оборотом фактически является весь объем производства, следовательно, в графе НДС должна быть запланирована сумма 16 780,1 тыс. руб. ($184\,600,0 \times 9,09\%$).

Деятельность индивидуальных предпринимателей в области промышленности, в основном прибыльна и доход их составляет не менее 20% (согласно Акту проверки КП РА от 18.04.2014г.), следовательно, облагаемый оборот по подоходному налогу с дохода составит 36 932,0 тыс. руб. ($184\,660,0 \times 20\%$) и запланированный подоходный налог может быть в сумме 3 693,0 тыс. руб.

Аналогичная ситуация наблюдается и в деятельности ИП в сфере услуг. Согласно вышеуказанному Закону при запланированном объеме выполненных услуг в сумме 528 080,0 тыс. руб. в представленном расчете следовало запланировать НДС в размере 48 002,5 тыс. руб. Деятельность индивидуальных предпринимателей в сфере оказания услуг в основном рентабельна, в среднем их доход составляет не менее 22,5%, следовательно, облагаемый оборот по подоходному налогу с дохода составит 118 818,0 тыс. руб. ($528\,080,0 \times 22,5\%$), в таком случае должен быть запланирован подоходный налог с дохода в размере 11 881,8 тыс. руб. ($118\,818,0 \times 10\%$).

Согласно ч. 5 ст.4 Закона «О налоге на добавленную стоимость» у индивидуальных предпринимателей, занятых в сфере розничной торговли, облагаемый оборот при реализации товаров определяется в виде разницы

между ценами их реализации и ценами, по которым они производят расчеты с поставщиками (наценка), включая сумму налога на добавленную стоимость. Согласно представленному расчету по г. Сухум НДС запланирован в сумме 4 500,0 тыс. руб., который рассчитан с валового дохода (наценки) 49 504,9 тыс. руб. ($49\,504,9 \times 9,09\%$), что составляет 0,97% от указанного в отчете товарооборота в сумме 5 106 320,0 тыс. руб., что вызывает сомнение в достоверности представленных данных, т.к. если учитывать в среднем наценку 20%, то облагаемый оборот по НДС составит 1 021 264,0 тыс. руб. ($5\,106\,320,0 \times 20\%$), а НДС – 92 832,9 тыс. руб. ($1\,021\,264,0 \times 9,09\%$)

По строительству в графе «объем выполненных работ» по ИП указан объем выполненных работ в сумме 500 000,0 тыс. руб. Учитывая представленные данные, НДС с объема выполненных работ следовало запланировать в сумме 45 450,0 тыс. руб. ($500\,000,0 \times 9,09\%$), а также учитывая, что рентабельность по строительным работам не менее 6%, то облагаемый оборот по подоходному налогу может быть 30 000,0 тыс. руб. ($500\,000,0 \times 9,09\%$), соответственно, подоходный налог с зарплаты запланирован в сумме 3 000,0 тыс. руб. ($30\,000,0 \times 10\%$)

Согласно Акту проверки КП РА от 18.04.2014г. и представленным данным ИМНС по г. Сухум за 2013 г. 2 794 предпринимателей ведут финансово-хозяйственную деятельность. Как правило, ИП используют наемный труд от 1 и более работника и если предположить по 1 работнику на каждого ИП, то подоходный налог с заработной платы (при выплате зарплаты не менее 5,0 тыс. руб.) можно прогнозировать ФОТ за год не менее 167 700,0 тыс. руб., соответственно, можно было прогнозировать подоходный налог с зарплаты в сумме 16 770,0 тыс. руб. ($2\,794 \times 5,0 \text{ тыс. руб.} \times 12 \times 10\%$).

Аналогично произведены расчеты по платежам с объемов производства продукции (товаров, работ и услуг) с физических лиц и в других районах. Исключение составляет Сухумский район. В представленных расчетах по налоговым платежам Сухумского района выделены налоговые платежи,

рассчитанные согласно объемов продукции (производства товаров, работ и услуг), и отдельно выделен спецналог.

Необходимо отметить, что согласно п. 2 ч. 2 ст. 33 Закона в местный бюджет зачисляются налоговые доходы от земельного налога - по нормативу 100 процентов.

Ставки земельного налога ежегодно устанавливаются Парламентом Республики Абхазия – Народным Собранием. До настоящего времени ставки на 2015 год не установлены, соответственно, невозможно определить достоверно доходную часть местных бюджетов.

В нарушении ч.3 ст.42 Закона наблюдается превышение допустимого размера резервного фонда (3 % общего объема расходов) по бюджету Гулрыпшского района, который составляет 6 000,0 тыс. руб.

В приложении №2 к законопроекту представлена программа республиканского заимствования, содержащая только программу республиканских внутренних заимствований без соответствующих расчетов, что не соответствует ч.1 ст.63 Закона, в соответствии с которой программа республиканских заимствований на очередной финансовый год представляет собой перечень всех внутренних и внешних заимствований РА в виде разницы между объемом привлечения и объемом средств, направляемых на погашение основной суммы долга, по каждому виду заимствований.

В соответствии со ст. 5 Закона РА от 29.12.2012 г. №3243-с-V «О страховых взносах и платежах во внебюджетные социальные фонды РА» целевые взносы в Фонд инвалидов Отечественной войны народа Абхазии 1992-1993 гг. установлены в размере 1,5 % по отношению к начисленной оплате труда по всем основаниям, для всех предприятий, учреждений, организаций и иных хозяйствующих субъектов независимо от форм собственности. В нарушение данного Закона при формировании расходной части республиканского и местных бюджетов на 2015 год не запланированы по ст.2 «Начисления на заработную плату» целевые взносы в Фонд инвалидов Отечественной войны народа Абхазии 1992-1993 гг.

Таким образом, планируемые расходы по ст.2 «Начисления на заработную плату» в расходной части республиканского и местных бюджетов на 2015 год занижены на сумму 46 683, 6 тыс. руб. Располагая указанными средствами, Фонд имел бы возможность осуществлять финансирование предусмотренных программ за счет собственных доходов, без дополнительных безвозмездных поступлений из республиканского бюджета.

Следует отметить, что Контрольная палата ранее в своем Заключении на отчет об исполнении бюджета Государственного внебюджетного фонда инвалидов Отечественной войны народа Абхазии 1992-1993 годов за 2013 год, утвержденного решением Коллегии КП РА, оформленного Протоколом заседания Коллегии КП №10 от 10.09.2014 г., ставила в известность Кабинет Министров РА о данном факте нарушения законодательства РА.

При анализе соответствия законопроекта Закону РА от 14.02.2014 N 3455-с-V "О бюджетной классификации Республики Абхазия" было выявлено, что:

- в Приложении №1 к законопроекту представлена таблица доходов республиканского бюджета, в которой отсутствует код администратора доходов, что не соответствует требованиям чч. 1, 2 ст. 5 Закона, где указано, что классификация доходов бюджетов осуществляется посредством присвоения сгруппированным в соответствии со своим экономическим содержанием видам доходов бюджетов единого для всех уровней бюджетной системы Республики Абхазия кода бюджетной классификации. Код классификации доходов бюджетов состоит из:

- 1) кода администратора доходов бюджета;
- 2) кода вида доходов;

- в Приложении №5 к проекту закона о республиканском бюджете отражено распределение бюджетных ассигнований на 2015 год по разделам и подразделам классификации расходов республиканского бюджета, в котором отсутствуют код распорядителя бюджетных средств, код расходов по целевым статьям и целевым подстатьям видов расходов, что не соответствует

требованиям чч.1,2,4 ст.6 Закона, где определено, что классификация расходов бюджетов осуществляется посредством присвоения сгруппированным в соответствии со своим функциональным назначением и экономическим содержанием видам расходов бюджетов кода бюджетной классификации. Код классификации расходов бюджетов состоит из:

1) кода распорядителя бюджетных средств;

2) кода вида расходов, который включает в себя:

- сгруппированные в соответствии с функциональным назначением: раздел, подраздел, целевую статью и целевую подстатью вида расходов;

- сгруппированные в соответствии с экономическим содержанием: группу, подгруппу и статью вида расходов.

Следует отметить, что представленные районами в Контрольную палату РА решения о местных бюджетах на 2015 год не соответствуют требованиям ст.ст.93,94 Закона и Закона РА от 14.02.2014 N 3455-с-V "О бюджетной классификации Республики Абхазия".

Согласно ст.73 Закона дотации местным бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов предоставляются из республиканского бюджета для финансового обеспечения исполнения муниципальных расходных обязательств при недостатке собственных доходов местных бюджетов.

Министерством финансов РА распределены дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов, не учитывая диспропорцию экономического развития и экономический потенциал административно-территориальных единиц.

При планировании расходной части местных бюджетов Сухумского, Гулрыпшского, Очамчырского, Ткуарчалского и Галского районов Республики Абхазия предусматриваются бюджетные ассигнования, не обеспечивающие удовлетворение минимальных потребностей бюджетных организаций и администраций сел. Такая тенденция наблюдается на протяжении ряда лет.

Вместе с тем, при планировании бюджета г. Сухум на содержание бюджетных организаций предусматриваются бюджетные ассигнования, значительно превышающие их потребности.

При формировании местного бюджета г. Сухум наблюдается необоснованное нерациональное завышение лимитов бюджетных обязательств на содержание бюджетных организаций. В частности, бюджетные ассигнования на содержание централизованной бухгалтерии Управления образования г. Сухум составляют 4 322,1 тыс. руб.; централизованная бухгалтерия отдела образования Ткуарчалского района – 971,8 тыс. руб.; централизованная бухгалтерия отдела образования Очамчырского района – 806,4 тыс. руб.; централизованная бухгалтерия отдела образования Гагрского района – 777,0 тыс. руб.; централизованная бухгалтерия отдела образования Гудаутского района – 846,4 тыс. руб.

На содержание Собраний Ткуарчалского района в 2015 году предусмотрено 981,1 тыс. руб., Собраний Очамчырского района – 1 383,9 тыс. руб., Собраний Галского района - 531,7 тыс. руб., Собраний г. Сухум – 5 861,8 тыс. руб.; Собраний Гудаутского района – 2 109,1 тыс. руб.; Собраний Сухумского района – 957,3 тыс. руб.; Собраний Гулрыпшского района – 1 400,6 тыс. руб.; Собраний Гагрского района – 1 673,9 тыс. руб.

При формировании местных бюджетов наблюдается формальный подход к постатейному планированию бюджетных расходов, в частности, согласно смете расходов на содержание Управления финансов администрации г. Сухум на 2015 год предусмотрено 4 507,8 тыс. руб. В то же время на содержание Финансово – экономического отдела Гулрыпшского района запланировано 1 456,9 тыс. руб.; финансового отдела Ткуарчалского района – 447,4 тыс. руб., финансового отдела Гудаутского района – 2 186,2 тыс. руб.; финансового отдела Сухумского района – 604,3 тыс. руб.; финансовый отдел Гагрского района – 2 462,4 тыс. руб.

Кроме того, считаем целесообразным указать в законопроекте перечень защищенных статей расходов республиканского бюджета Республики

Абхазия на 2015 год, не подлежащих сокращению: заработная плата (денежное довольствие) с учетом страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды, стипендии, государственные социальные пособия отдельным категориям граждан согласно законодательству Республики Абхазия, питание (продовольственное обеспечение), приобретение медикаментов и перевязочных средств, другие социальные компенсационные выплаты населению.