

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

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

«28» июля 2016 г.

№ 3.5-03/1819

Заключение
по Федеральному закону
«О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской
Федерации и признании утратившими силу отдельных положений
законодательных актов Российской Федерации»
(проект № 4313-7)

Рассмотрев Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее – Закон), внесенный Правительством Российской Федерации и принятый Государственной Думой 18 ноября 2016 года, комитет отмечает следующее.

Закон подготовлен в целях создания надлежащих правовых условий для подготовки проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», а также для закрепления возможности по оперативному перераспределению бюджетных ассигнований по специальным расходам.

Вместе с тем принятый Государственной Думой Закон с учетом подготовленных поправок существенно отличается от внесенной Правительством Российской Федерации редакции и содержит более широкий перечень новаций, в том числе в части изменения нормативов зачисления доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, а также в части изменения понятия "дотации".

Так, если в соответствии с действующей редакцией Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс) в отношении дотации не могут устанавливаться направления и условия ее использования, то рассматриваемый Закон отменяет указанные положения и дополняет статью 130 Бюджетного кодекса новым пунктом, устанавливающим, что дотации на

выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации предоставляются с установлением условий их предоставления и использования.

В связи с чем Закон определяет, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации заключает соглашение с Минфином России об условиях предоставления дотаций, которые предусматривают меры, направленные на стимулирование социально-экономического развития и оздоровление государственных финансов субъектов Российской Федерации.

Условия предоставления и использования дотаций, обязательства субъекта Российской Федерации и меры ответственности за их невыполнение согласно Закону устанавливаются Правительством Российской Федерации.

В целях парламентского контроля за типовыми условиями будущих соглашений перечень обязательств и меры ответственности будут вынесены на рассмотрение трехсторонней комиссии по вопросам межбюджетных отношений.

При этом Закон определяет, что меры ответственности применяются в текущем финансовом году по результатам выполнения субъектом Российской Федерации обязательств в отчетном финансовом году.

Кроме того, Закон дополняет положения пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса, предоставляя право Минфину России принимать решение о приостановлении (сокращении) в установленном им порядке предоставления межбюджетных трансфертов в случае невыполнения обязательств, установленных соглашениями об условиях предоставления соответствующих дотаций.

Также Закон вносит изменения в части допустимого объема нераспределенной между субъектами Российской Федерации дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, размер которого согласно Закону на первый и второй год планового периода не может быть более 30 процентов общего объема указанных дотаций. Предлагаемый предельный размер нераспределенного объема дотации превышает действующий размер на 15 процентных пунктов в первый год планового периода и на 10 процентных пунктов во второй год планового периода.

В целях обеспечения выделения в составе дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов объема средств, выделяемых по итогам проведения Правительством Российской Федерации инвентаризации расходных обязательств субъектов Российской Федерации, Закон вносит уточняющие изменения в пункт 7 статьи 131 Бюджетного кодекса.

В части изменения нормативов зачисления доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации Закон затрагивает такие доходы как налог на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции, акцизы на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 процентов, а также акцизы на нефтепродукты.

Комитет отмечает, что нормы об изменении нормативов указанных доходов были внесены в Закон поправками, несмотря на то, что предлагаемое изменение уже было учтено при формировании доходов федерального бюджета, учтенных в проекте федерального закона "О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов", внесенным Правительством Российской Федерации в Государственную Думу.

Норматив зачисления доходов от налога на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции, заключенных до вступления в силу Федерального закона от 30 декабря 1995 года № 225-ФЗ "О соглашениях о разделе продукции", увеличивается в пользу федерального бюджета на 5 процентных пункта (с 20 процентов до 25 процентов) с одновременным снижением норматива для субъектов Российской Федерации, что приведет к снижению доходов региональных бюджетов на сумму около 2 млрд. рублей в 2017 году. Указанный объем средств, как и дополнительные доходы федерального бюджета за счет перераспределения 1 процентного пункта налога на прибыль, направляются на увеличение дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 100,0 млрд. рублей и на предоставление дотации бюджетам субъектов Российской Федерации за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала в сумме 20,0 млрд. рублей в 2017-2019 годы. Данные меры направлены на сокращение различий в уровнях бюджетной обеспеченности регионов.

Норматив зачисления доходов от акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 процентов (за исключением пива, вин, фруктовых вин, игристых вин (шампанских), винных напитков, изготавливаемых без добавления ректифицированного этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртованных виноградного или иного фруктового сусла, и (или) винного дистиллята, и (или) фруктового дистиллята) в целях обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с поэтапным переходом на зачисление соответствующих доходов исходя из объемов розничной реализации крепкой алкогольной продукции, отраженных в единой государственной автоматизированной информационной системе (далее – ЕГАИС), увеличивается в пользу бюджетов субъектов Российской Федерации на 10 процентных пунктов с 40 процентов до 50 процентов.

Переход с 2017 года к новому механизму распределения указанных доходов предполагает, что часть доходов от зачисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации акцизов на крепкую алкогольную продукцию будет распределяться в соответствии с приложением к федеральному закону о федеральном бюджете пропорционально фактически поступившим доходам, а дополнительный прирост поступлений будет перераспределяться пропорционально объемам розничной реализации алкогольной продукции на территории субъектов Российской Федерации, отраженным в ЕГАИС. В связи с чем статья 56 Бюджетного кодекса дополняется положениями, согласно которым указанные доходы распределяются территориальными органами Федерального казначейства между бюджетами субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете.

Увеличение норматива зачисления доходов от акцизов на крепкую алкогольную продукцию приведет к дополнительным доходам региональных бюджетов в объеме около 17 млрд. рублей в 2017 году, а с учетом дополнительных доходов за счет внедрения ЕГАИС - на 24,7 млрд. рублей.

В части доходов от акцизов на нефтепродукты Закон предусматривает приостановление на период с 1 января 2017 года до 1 января 2020 года

положений Бюджетного кодекса, определяющих действующие нормы зачисления доходов от акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации (12% в федеральный бюджет и 88% в бюджеты субъектов Российской Федерации), одновременно устанавливая отдельной статьей Закона следующие нормы зачисления в бюджеты субъектов Российской Федерации: в 2017 году - 61,7 процента, в 2018 году - 57,4 процента и в 2019 году - 60,2 процента.

Снижение доходов региональных бюджетов от акцизов на нефтепродукты по сравнению с действующим законодательством с учетом увеличения ставок по отдельным акцизам в соответствии с Федеральным законом "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации" (проект № 11078-6) оценивается Минфином России в 2017 году в сумме 30,1 млрд. рублей. Объем указанных выпадающих доходов будет компенсирован путем предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации иных межбюджетных трансфертов на финансовое обеспечение дорожной деятельности на реализацию приоритетного проекта "Безопасные и качественные дороги".

Вместе с тем комитет отмечает, что в целях обеспечения последующего наполнения региональных дорожных фондов увеличение нормативов зачисления доходов от акцизов на нефтепродукты в пользу федерального бюджета может быть поддержано только в качестве временной меры, не более чем на трехлетний период, учитывая неблагоприятные экономические условия, влияющие на формирование доходов федерального бюджета. При этом, по мнению комитета, в случае получения доходов, сверх сумм, утверждаемых проектом федерального закона "О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов", необходимо рассмотреть возможность направления дополнительных бюджетных ассигнований федерального бюджета на увеличение предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации иных

межбюджетных трансфертов на финансовое обеспечение дорожной деятельности.

С учетом изменения нормативов зачисления доходов от акцизов на нефтепродукты дополнительные доходы федерального бюджета, по оценке Минфина России, составят в 2017 году в объеме 144,5 млрд. рублей, в том числе 114,4 млрд. рублей за счет увеличения ставок по акцизам, в 2018 году – 178,5 млрд. рублей, в том числе 148,4 млрд. рублей за счет увеличения ставок по акцизам, и в 2019 году – 178,5 млрд. рублей, в том числе 178,5 млрд. рублей за счет увеличения ставок по акцизам.

Учитывая, что дополнительные доходы от увеличения акцизов на нефтепродукты планируется направить на общее (совокупное) покрытие расходов федерального бюджета в целях сохранения его дефицита на уровне не выше 3% ВВП, Закон приостанавливает положения пункта 2 статьи 179.4 Бюджетного кодекса, устанавливающего коэффициент, применяемый для расчета базового объема бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда в размере 0,83, и устанавливает отдельной статьей Закона его временные значения в 2017 и 2018 годах - 0,49 и в 2019 году - 0,40.

Учитывая необходимость продолжения исполнения принятых расходных обязательств по финансовому обеспечению за счет средств федерального бюджета крупных особо важных для социально-экономического развития Российской Федерации проектов в сфере дорожного хозяйства, Закон устанавливает в пункте 2.1 статьи 179.4 Бюджетного кодекса минимальный объем бюджетных ассигнований на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации в целях финансового обеспечения дорожной деятельности в размере не менее 8 процентов от базового объема бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда. Согласно действующей редакции Бюджетного кодекса минимальный объем бюджетных ассигнований на предоставление иных межбюджетных трансфертов предусматривается в размере 8 процентов.

Также Закон дополняет статью 132 Бюджетного кодекса положениями, согласно которым предоставление субсидий из федерального бюджета

бюджетам субъектов Российской Федерации предусматривается в соответствии с перечнем приоритетных направлений, утверждаемых федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

В связи с чем перечень приложений к проекту федерального закона о федеральном бюджете, которые являются предметом рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период во втором чтении (пункт 2 статьи 205 Бюджетного кодекса), дополняется перечнем приоритетных направлений, по которым осуществляется софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований за счет средств федерального бюджета.

Кроме того, Закон расширяет положения статьи 217 Бюджетного кодекса, устанавливающей правовые основания для изменения сводной бюджетной росписи без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете.

Так, во исполнение поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации Закон дополняет указанную статью новым пунктом 7.2, в соответствии с которым в сводную бюджетную роспись по решениям Министра финансов Российской Федерации в соответствии с предложениями руководителей федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих деятельность в сфере национальной обороны, национальной безопасности и правоохранительной деятельности, могут быть внесены изменения по перераспределению бюджетных ассигнований, предусмотренных указанным главным распорядителям средств федерального бюджета, в пределах 10 процентов объема указанных бюджетных ассигнований, за исключением бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию государственной программы вооружения.

Одновременно указанным пунктом устанавливается запрет на увеличение бюджетных ассигнований на оплату труда при осуществлении соответствующего перераспределения, а также на уменьшение бюджетных ассигнований, предусмотренных на исполнение публичных нормативных обязательств.

Также Законом предусматривается норма, согласно которой Минфин России представляет предложения по внесению изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета по основанию, предусмотренному указанным пунктом 7.2 статьи 217 Бюджетного кодекса, одновременно с обоснованиями в Комиссию Государственной Думы по рассмотрению расходов федерального бюджета, направленных на обеспечение национальной обороны, национальной безопасности и правоохранительной деятельности, которая в срок не позднее одного рабочего дня со дня поступления предложений принимает решение о согласии или о несогласии на внесение изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета и направляет это решение в Минфин России и Счетную палату Российской Федерации.

В целях обеспечения парламентского контроля, усиления подотчетности и прозрачности внесения изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета Закон предусматривает положения, согласно которым Минфин России направляет в Государственную Думу и Совет Федерации, а также Счетную палату Российской Федерации информацию о внесении изменений в утвержденные показатели сводной бюджетной росписи федерального бюджета в течение трех рабочих дней со дня внесения указанных изменений.

Кроме того, статьей 3 Закона устанавливаются особенности использования остатков средств федерального бюджета, образовавшихся на 1 января 2017 года в связи с неполным использованием бюджетных ассигнований в ходе исполнения федерального бюджета 2016 года.

Так, они могут быть направлены в 2017 году на увеличение следующих бюджетных ассигнований:

- на реализацию решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по обеспечению отдельных мероприятий в сфере общегосударственных вопросов, национальной обороны, национальной безопасности и правоохранительной деятельности, исследования и использования космического пространства, развития оборонно-промышленного комплекса (в объеме, не превышающем сумму нераспределенного остатка бюджетных ассигнований, зарезервированных на указанные цели в 2016 году);

- на предоставление субсидий юридическим лицам, предоставление которых в 2016 году осуществлялось в пределах суммы, необходимой для оплаты денежных обязательств получателей субсидий, источником финансового обеспечения которых являлись указанные субсидии (на суммы, не превышающие остатки не использованных в 2016 году лимитов бюджетных обязательств на указанные цели);

- на оплату государственных контрактов на закупку товаров, выполнение работ, оказание услуг, расчеты по которым в 2016 году осуществлялись с применением казначейского аккредитива (на суммы, не превышающие остатки не использованных в 2016 году лимитов бюджетных обязательств на указанные цели);

- резервного фонда Правительства Российской Федерации (в размере, не превышающем разницы между остатками средств федерального бюджета, образовавшимися на 1 января 2017 года в связи с неполным использованием бюджетных ассигнований в ходе исполнения федерального бюджета 2016 года, и суммой увеличения по вышеуказанным бюджетным ассигнованиям).

Кроме того, согласно пункту 4 части 5 статьи 3 Закона в целях увеличения объема бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации для оказания финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации в 2017 году в сводную бюджетную роспись федерального бюджета могут быть внесены изменения в пределах фактического поступления доходов федерального бюджета от возврата остатков межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, сверх объемов, учтенных при утверждении общего объема доходов федерального бюджета, уменьшенных на объем возвращенных в бюджеты субъектов Российской Федерации остатков межбюджетных трансфертов.

Подобная нормы была установлена Федеральным законом от 30 сентября 2015 г. № 273-ФЗ, продление ее действия на 2017 год обусловлено необходимостью эффективного использования бюджетных средств, а также оказания оперативной финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации.

Кроме того, в целях обеспечения дополнительной возможности оказания финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации Законом (пункт 5 части 5 статьи 3) предусматриваются следующие основания для внесения изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета в 2017 году:

- в связи с увеличением бюджетных ассигнований на предоставление бюджетных кредитов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в пределах поступлений от возврата бюджетных кредитов, предоставленных бюджетам субъектов Российской Федерации;

- в случае перераспределения бюджетных ассигнований, предусмотренных на предоставление дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации, в связи с отсутствием на 1 февраля 2017 года акта Правительства Российской Федерации, устанавливающего распределение субсидий между бюджетами субъектов Российской Федерации, или отсутствием соглашений на предоставление указанных дотаций или субсидий по состоянию на 1 марта 2017 года, и направления их на увеличение бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации для оказания финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации.

Согласно Закону указанные решения могут быть приняты после предварительного рассмотрения трехсторонней комиссией по вопросам межбюджетных отношений.

Комитет отмечает, что по сравнению с положениями Федерального закона от 30 сентября 2015 г. № 273-ФЗ Закон ужесточает предельный срок распределения субсидий между бюджетами субъектов Российской Федерации, перенося его с 1 мая на 1 февраля, а заключения соглашений - с 15 августа на 1 марта. По мнению комитета, это позволит активизировать деятельность федеральных органов исполнительной власти по распределению межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации и по заключению соглашений, что будет способствовать предоставлению лимитов бюджетных обязательств субъектам Российской Федерации в 1 полугодии 2017 года.

Одновременно Закон устанавливает, что до 1 октября 2017 года использование бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации, увеличенных за счет указанного перераспределения бюджетных ассигнований на предоставление дотаций, не допускается на цели, не связанные с предоставлением дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности соответствующих субъектов Российской Федерации.

Кроме того, в качестве основания для внесения изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета в 2017 году Законом (пункт 2 части 5 статьи 3) предусматривается поступление дотации, передаваемой федеральному бюджету из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования для предоставления субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование расходов субъектов Российской Федерации, возникающих при оказании высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу обязательного медицинского страхования, гражданам Российской Федерации.

Вместе с тем частью 7 статьи 50.1 Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ "Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации" (в редакции Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 286-ФЗ), которая применяется к правоотношениям, возникающим в процессе составления и исполнения бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования и бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования, начиная с бюджетов на 2017 год, предусмотрено, что софинансирование расходов субъектов Российской Федерации, возникающих при оказании высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу обязательного медицинского страхования, гражданам Российской Федерации осуществляется путем предоставления из бюджета Федерального фонда бюджетам территориальных фондов субсидий на указанные цели для последующего их предоставления в виде иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации.

В связи с чем комитет отмечает необходимость приостановления указанной нормы Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ "Об

обязательном медицинском страховании в Российской Федерации", а также внесения поправок к проекту федерального закона № 15457-7 "О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов".

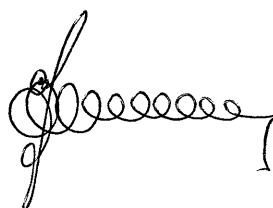
Также Законом предлагается исключить ограничение, установленное пунктом 5 статьи 103 Бюджетного кодекса, в виде условия о снижении расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации при осуществлении замещения заимствований, так как согласно пояснительной записке расчет эффекта указанного замещения может носить исключительно оценочный характер. В настоящее время действие данного ограничения приостановлено до 1 ноября 2016 года Федеральным законом от 2 июня 2016 г. № 158-ФЗ.

В целях ограничения уровня дефицита федерального бюджета на 2017 - 2019 годы Закон приостанавливает до 1 января 2017 года нормы Бюджетного кодекса, согласно которым условно утверждаемые на плановый период расходы утверждаются в законе (решении) о бюджете, а их объемы являются предметом рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в первом чтении.

Коррупциогенные факторы в Законе не выявлены.

Учитывая изложенное, комитет считает возможным рекомендовать Совету Федерации одобрить Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

Председатель комитета



С.Н. Рябухин