

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«30» июня 2017 г.

№ ЗСП- 120/16-09

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект федерального закона № 204637-7

«О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»

(утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 30 июня 2017 г. № 39К (1184))

Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона № 204637-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее - законопроект) подготовлено в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» и решением Совета Государственной Думы (протокол от 22 июня 2017 г. № 53).

Законопроект, внесенный Правительством Российской Федерации, направлен на создание правовых условий для введения с 1 января 2018 года новых «бюджетных правил» для формирования общего объема расходов федерального бюджета с учетом базовых цен на нефть и газ природный и обменного курса доллара США к рублю. В этих целях законопроектом предлагается внести изменения в статьи 94, 96⁶, 96⁹, 96¹⁰, 96¹² и 199 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Счетная палата Российской Федерации неоднократно обращала внимание на необходимость разработки новых «бюджетных правил» в части

использования нефтегазовых доходов и формирования основных характеристик федерального бюджета в целях снижения влияния конъюнктуры рынка энергоносителей на состояние государственных финансов и обеспечения сбалансированности федерального бюджета, в связи с чем в целом поддерживает законопроект.

Вместе с тем по законопроекту полагаем важным отметить следующее.

1. Законопроектом (подпункт «б» пункта 3 и подпункт «а» пункта 4 статьи 1) в статьях 96⁹ и 96¹⁰ Бюджетного кодекса Российской Федерации предполагается установить возможность использования средств Фонда национального благосостояния в том числе на пополнение Резервного фонда.

Согласно пояснительной записке к законопроекту возможность использования средств Фонда национального благосостояния в том числе на пополнение Резервного фонда предусматривается в целях обеспечения оперативного управления средствами данных фондов, в частности, в целях финансирования дефицита федерального бюджета.

Необходимо отметить, что законопроект не содержит положений, касающихся источников формирования Фонда национального благосостояния. В соответствии с законопроектом (подпункт «в» пункта 4 статьи 1) норма абзаца второго пункта 3 статьи 96¹⁰ Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которой Фонд национального благосостояния формируется за счет дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета в случае, если накопленный объем средств Резервного фонда достигает его нормативной величины с учетом положений пункта 4 статьи Бюджетного кодекса Российской Федерации, признается утратившей силу.

Полагаем, что закрепление средств Фонда национального благосостояния в качестве источника формирования Резервного фонда, а также отсутствие источников формирования Фонда национального благосостояния приведет в конечном итоге к его исчерпанию, что содержит

риски для обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, а также финансирования самокупаемых инфраструктурных проектов, решения по которым уже приняты Правительством Российской Федерации и оформлены распоряжениями Правительства Российской Федерации.

В связи с изложенным Счетная палата Российской Федерации не поддерживает проектируемое изменение в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предполагающее использование средств Фонда национального благосостояния на пополнение Резервного фонда.

2. Согласно изменениям в пункт 2 статьи 199 Бюджетного кодекса Российской Федерации (подпункт «а» пункта 6 статьи 1 законопроекта) при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в первом чтении предлагается рассматривать прогнозируемый в очередном финансовом году и плановом периоде общий объем доходов без выделения прогнозируемого объема дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета.

Полагаем, что данная норма не позволит в достаточной мере оценить полноту и достоверность расчета основных параметров федерального бюджета при рассмотрении Государственной Думой в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

3. Согласно пояснительной записке к законопроекту определение общего объема расходов на 2019 и 2020 годы в рамках формирования проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов будет осуществлено в соответствии с новыми «бюджетными правилами» (часть 2 статьи 3 законопроекта).

Для формирования основных параметров федерального бюджета на 2018 год при подготовке проекта федерального закона о федеральном

бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов статьей 3 (часть 1) законопроекта предлагается установить переходные положения.

Так, предусматривается, что общий объем расходов федерального бюджета в 2018 году не может превышать суммы доходов федерального бюджета за вычетом нефтегазовых доходов, рассчитанных исходя из прогнозируемых значений цены на нефть, экспортной цены на газ природный и прогнозируемого обменного курса доллара США к рублю, нефтегазовых доходов, рассчитанных исходя из базовой цены на нефть, базовой экспортной цены на газ природный и прогнозируемого обменного курса доллара США к рублю, прогнозируемого объема расходов на обслуживание государственного долга, увеличенной на один процент от валового внутреннего продукта, прогнозируемого на 2018 год согласно прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации.

В соответствии с пояснительной запиской к законопроекту указанная величина предельного объема расходов с учетом размера дефицита, не превышающего один процент от валового внутреннего продукта, позволяет сформировать основные параметры федерального бюджета на 2018 год с учетом ранее утвержденных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» параметров.

При этом в пояснительной записке соответствующие расчеты определения общего объема расходов на 2018 год с учетом увеличения суммы доходов на один процент от валового внутреннего продукта, прогнозируемого на 2018 год, не представлены.

Полагаем, что указанные нормы части 1 статьи 3 законопроекта нуждаются в дополнительном рассмотрении.

Пунктом 4 статьи 3 законопроекта предусматривается установить, что по итогам 2017 года до 1 октября года, следующего за отчетным, осуществляется перечисление средств со специального счета по зачислению дополнительных нефтегазовых доходов в иностранной валюте на счет по учету средств Резервного фонда в иностранной валюте.

Предлагаемый срок пополнения средств Резервного фонда до 1 октября года, следующего за отчетным, представляется необоснованно затянутым во времени. Полагаем целесообразным установить, что по итогам 2017 года перечисление средств со специального счета по зачислению дополнительных нефтегазовых доходов в иностранной валюте на счет по учету средств Резервного фонда в иностранной валюте осуществляется до 1 июня года, следующего за отчетным.

В связи с изложенным Счетная палата Российской Федерации полагает, что законопроект требует доработки ко второму чтению с учетом высказанных замечаний.

Иск - 30.06.17