

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

21 декабря 2015 г.

№ ЗСП - 282/16-09

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект федерального закона № 882161-6 «О первоочередных мерах по стабилизации социально-экономической ситуации и о переходе к государственному планированию социально-экономического развития Российской Федерации»

Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона № 882161-6 «О первоочередных мерах по стабилизации социально-экономической ситуации и о переходе к государственному планированию социально-экономического развития 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 (выписка из протокола от 14 декабря 2015 г. № 274).

Законопроект внесен группой депутатов Государственной Думы и согласно пояснительной записке к нему разработан в целях преодоления кризисных явлений в российской экономике, восстановления ее устойчивости и роста «национального богатства населения Российской Федерации», обеспечения стратегической обоснованности, рациональности и прозрачности национальной экономической политики.

В указанных целях законопроектом создаются правовые основы для введения и реализации системы первоочередных мер, направленных на стабилизацию социально-экономической ситуации в Российской Федерации.

По результатам рассмотрения законопроекта сообщаем следующее.

1. Главная новация законопроекта, по замыслу его разработчиков, заключается в осуществлении перехода от государственного регулирования социально-экономическими процессами с помощью финансово-экономических инструментов к прямому государственному планированию деятельности участников экономической деятельности на основе системы

мониторинга национального благосостояния Российской Федерации и приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации (пункт 1 статьи 3).

Тем самым предлагаются концептуальные изменения системы стратегического планирования в Российской Федерации.

Вместе с тем в пояснительной записке к законопроекту прогноз социально-экономических, финансовых и иных последствий реализации предлагаемых в законопроекте решений отсутствует. Как следствие, оценка планируемых результатов в части преодоления кризисных явлений в российской экономике, восстановления ее устойчивости и роста национального богатства, в целях достижения которых разработан законопроект, в пояснительной записке также не приведена.

2. В числе мер, направленных на стабилизацию социально-экономической ситуации в Российской Федерации, законопроектом (пункт 2 статьи 3) предусматривается создание системы органов управления развитием национальной экономики, а также определение полномочий органов, входящих в эту систему, в том числе полномочий Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, иных государственных органов (статьи 11 – 18).

При этом предлагаемые законопроектом нормы не в полной мере соответствуют положениям Конституции Российской Федерации, Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле», а в ряде случаев дублируют их. Указанные нормы также не в полной мере учитывают положения Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ) о полномочиях участников стратегического планирования (статья 10).

Так, предусмотренные законопроектом (статьи 13 и 14) полномочия Государственной Думы и Совета Федерации, касающиеся осуществления парламентского контроля, полномочия Правительства Российской Федерации по представлению в Государственную Думу ежегодных отчетов о результатах его деятельности регулируются Конституцией Российской Федерации (статья 103), Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» (статья 13) и Федеральным законом «О парламентском контроле» (статьи 5, 7).

Предлагаемое законопроектом (статьи 3, 15) временное изменение правового статуса Центрального банка Российской Федерации и введение нормы об исполнении Банком России поручений Правительства Российской Федерации в рамках антикризисных действий и отчете перед ним не согласуется с принципом независимости Банка России (статья 75 Конституции Российской Федерации).

3. Вызывает обоснованные сомнения перечень ключевых показателей национального благосостояния Российской Федерации для осуществления его мониторинга, предусмотренный статьей 7 законопроекта.

Так, например, показатель «национальное богатство» в настоящее время не исчисляется в связи с отсутствием методических подходов к оценке национальных природных ресурсов. Расчет показателя «произведенный национальный доход» представляется невозможным, учитывая переход Российской Федерации на расчет показателей по системе национальных счетов, при которой основным показателем экономического развития страны является валовой внутренний продукт.

4. Законопроект содержит ряд внутренних правовых коллизий. Так, статьей 4 законопроекта предусмотрена разработка федерального закона о приоритетах социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 - 2021 годы, однако проект упомянутого документа к рассматриваемому законопроекту не приложен.

При этом статья 24 законопроекта предусматривает, что Правительство Российской Федерации формирует приоритеты социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 - 2021 годы по определенным данной статьей направлениям.

5. Для финансирования мер, направленных на стабилизацию социально-экономической ситуации в Российской Федерации, законопроектом планируется использование средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.

В этих целях законопроектом (статья 31) предлагается внесение изменений в статьи 96⁹ и 96¹⁰ Бюджетного кодекса Российской Федерации в части закрепления возможности использования средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния для реализации мер государственной поддержки национальной экономики. Полагаем, что данные нормы не соответствуют целям образования названных фондов - обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета, софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации.

Кроме того, отмечаем, что в соответствии со статьей 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, а также приостановление, отмена и признание утратившими силу его положений осуществляются отдельными федеральными законами и не могут быть включены в тексты федеральных законов, изменяющих (приостанавливающих, отменяющих, признающих утратившими силу) другие законодательные акты Российской Федерации или содержащих самостоятельный предмет правового регулирования.

6. Законопроект предусматривает внесение концептуальных изменений в Федеральный закон № 172-ФЗ, которые в целом не согласуются с действующими положениями Конституции Российской Федерации, федеральными конституционными законами, положениями Федерального

закона № 172-ФЗ и иных федеральных законов и представляются недостаточно проработанными.

Так, законопроектом (статья 33) предлагается закрепить в Федеральном законе № 172-ФЗ нормы, регулирующие разработку государственного плана социально-экономического развития Российской Федерации. При этом предусматривается практически механическая замена положений о «стратегии социально-экономического развития Российской Федерации» положениями о «государственном плане социально-экономического развития Российской Федерации».

Вместе с тем вопросы взаимоувязки, учета и координации государственного плана социально-экономического развития Российской Федерации с иными документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках целеполагания на федеральном уровне, в законопроекте регламентированы недостаточно четко.

Например, в статье 16 Федерального закона № 172-ФЗ в редакции законопроекта не отражены положения о разработке государственного плана социально-экономического развития Российской Федерации с учетом прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период и бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период, как это предусмотрено действующей редакцией статьи 16 названного Федерального закона в отношении стратегии социально-экономического развития Российской Федерации.

7. В соответствии с законопроектом основополагающим для разработки и реализации документов стратегического планирования является федеральный закон о приоритетах социально-экономического развития Российской Федерации (часть 2¹ в статье 11 Федерального закона № 172-ФЗ в редакции законопроекта).

Предлагаемое законопроектом решение влечет изменение полномочий Президента Российской Федерации, поскольку в соответствии со статьей 15 Федерального закона № 172-ФЗ ежегодное послание Президента Российской

Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации является основой для определения стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации.

Представляется важным отметить, что предлагаемые законопроектом изменения, затрагивающие структуру и содержание ежегодного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, а также полномочия Президента Российской Федерации, не соответствуют Конституции Российской Федерации (статьи 80 и 84).

8. Следует также принять во внимание, что в соответствии со статьей 47 Федерального закона № 172-ФЗ срок разработки предусмотренных им документов стратегического планирования и приведения в соответствие с данным федеральным законом действующих документов стратегического планирования определен до 1 января 2017 года. Поэтому представляется нецелесообразным внесение принципиально значимых изменений в законодательный акт, практика применения которого еще не сформирована.

9. Согласно финансово-экономическому обоснованию к законопроекту его принятие не повлечет дополнительных бюджетных ассигнований из федерального бюджета.

Вместе с тем достижение результатов при реализации предусмотренных законопроектом мер, направленных на стабилизацию социально-экономической ситуации в Российской Федерации (статьи 24 – 30), может привести к увеличению расходов бюджетов бюджетной системы.

Предлагаемое законопроектом (статьи 16, 17) формирование органов государственного планирования, к которым относятся Национальный комитет государственного планирования и управления развитием Российской Федерации и федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по государственному планированию социально-экономического развития Российской Федерации, также потребует увеличения расходов федерального бюджета.

Однако пояснительная записка и финансово-экономическое обоснование к законопроекту не содержат соответствующих расчетов, позволяющих оценить финансовые последствия его реализации.

10. Следует также отметить, что предлагаемые законопроектом меры, направленные на стабилизацию социально-экономической ситуации в Российской Федерации, разработаны без учета принятых и реализуемых Правительством Российской Федерации соответствующих мер в рамках плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году (распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 января 2015 г. № 98-р), положений Федерального закона от 30 сентября 2015 г. № 273-ФЗ «Об особенностях составления и утверждения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2016 год, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу статьи 3 Федерального закона «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации», Федерального закона от 3 ноября 2015 г. № 301-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2016 год», Федерального закона от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год».

В связи с изложенным Счетная палата Российской Федерации не поддерживает законопроект.

С.С. 2015.15