Таблица рассмотрения особого мнения

члена Общественного совета при Министерстве финансов Российской Федерации А.В. Мурычева

к проекту Бюджетного кодекса Российской Федерации (новая редакция)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **п/п** | **Замечание А.В. Мурычева** | **Позиция Минфина России** |
|  | 1. В проекте Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее Проект кодекса) четко **не зафиксирован статус** внебюджетных фондов, что **создает риски** для страховых принципов системы пенсионного, обязательного медицинского и социального страхования. Фактически речь идет о реформе социального страхования до определения её ключевых параметров. | Проект Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – НРБК) содержит собирательное название государственных внебюджетных фондов - термин "государственные социальные фонды". Термины "государственные внебюджетные фонды" и "государственные социальные фонды" эквиваленты по сути. Введение такого альтернативного термина обосновано и исправляет логику категории, которая нарушается при наличии бюджета у "внебюджетного" фонда. Кроме того, указание на социальный характер деятельности фонда соответствует их цели.  Таким образом, введение собирательного термина "государственные социальные фонды" с сохранением в отраслевом законодательстве термина "государственные внебюджетные фонды" позволит не вносить масштабные изменения в законодательство с целью технической замены соответствующих терминов.  В статье 6 НРБК указано, что новый термин используется для целей НРБК.  Бюджетное законодательство регулирует полномочия органов управления указанными фондами в бюджетном процессе.  Определение гражданско-правового положения и организационно-правовой формы указанных фондов является предметом регулирования отраслевого законодательства, поэтому риски изменения страховых принципов в связи с принятием НРБК отсутствуют. |
|  | По сравнению с действующей редакцией Бюджетного кодекса Российской Федерации **исключена отдельная глава**, посвященная бюджетам государственных социальных внебюджетных фондов, отсутствует также статья, аналогичная статье 147 действующей редакции Бюджетного кодекса, которой определено, что **расходы бюджетов** государственных внебюджетных фондов осуществляются исключительно **на цели, связанные** с конкретными видами обязательного социального страхования. | Бюджеты государственных социальных (внебюджетных) фондов относятся к бюджетам бюджетной системы Российской Федерации, поэтому введение отдельной главы не требуется и будет нарушать общую логику структуры НРБК.  Все положения, предусмотренные главой 17 действующей редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - БКРФ), включая статью 147 БКРФ (оговорено то, что расходы бюджетов государственных внебюджетных фондов направляются на цели, определенные законодательством Российской Федерации и не могут быть направлены на другие цели), в НРБК урегулированы.  Согласно статье 14 НРБК на расходы бюджета, осуществляемых в соответствии с законодательством о конкретных видах обязательного социального страхования, не распространяется принцип общего (совокупного) покрытия расходов.  Согласно части 2 статьи 58 НРБК к расходам бюджета по обязательному социальному страхованию относятся расходы на исполнение публичных нормативных обязательств, определенных законодательством Российской Федерации, включая законодательство о конкретных видах обязательного социального страхования (пенсионного, социального, медицинского). |
|  | Кроме того, в Проекте кодекса **отсутствует единая терминология** (эквивалентны ли понятия "государственные социальные фонды" и "государственные социальные внебюджетные фонды" и т.д.). | В НРБК применяется единый собирательный термин "государственные социальные фонды".  В НРБК только в статье 6 приводиться для связывания эквивалентных терминов 2 формулировки": "органы управления государственными социальными (внебюджетными) фондами" и "бюджеты государственных социальных (внебюджетных) фондов Российской Федерации".  Необходимо отметить, что НРБК содержит положения части 2 статьи 1 (по аналогии с положениями пункта 1 статьи 11 Налогового кодекса Российской Федерации) следующего содержания: "понятия гражданского, административного и других отраслей законодательства Российской Федерации, используемые в настоящем Кодексе, применяются в том значении, в каком они используются в этих отраслях законодательства, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом".  Так, согласно правоприменительной практике в федеральном законодательстве наряду с термином "государственные внебюджетные фонды" применяются термины "государственные социальные фонды" (например, в отраслевом Федеральном законе от 29.11.2010 № 326-ФЗ "Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации", Федеральный закон от 05.08.2000 № 118-ФЗ "О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах") и "государственные внебюджетные социальные фонды" (например, в распоряжении Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 671-р "Об утверждении Федерального плана статистических работ", приказе Федеральной службы государственной статистики от 06.02.2017 № 81 "Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за поступлением и расходованием средств государственных внебюджетных социальных фондов"). |
|  | **Не определено понятие** "орган управления государственным социальным (внебюджетным) фондом" как страховщик по конкретным видам социального страхования. | Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет бюджетные полномочия органов управления государственными социальными (внебюджетными) фондами.  Согласно пункту 27 части 1 статьи 2 НРБК указанные органы являются финансовыми органами, деятельность страховщика социального страхования не является бюджетным полномочием. |
|  | Предусмотренные Проектом кодекса изменения по существу означают, что **финансовая система** обязательного социального **страхования** сводится к **распределительной модели**, предусматривающей соответствие кассовых доходов и кассовых расходов, **отсутствует понятие страхового резерва**, что в системе страхования является важной функцией финансов страховщика.  Принятие предлагаемых изменений фактически будет означать **реформу действующей системы** государственного социального страхования без предварительного публичного обсуждения параметров этой реформы и характеристик той системы, которая будет существовать в дальнейшем. | Федеральный закон от 24.07.1998 № 125-ФЗ "Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний" предусматривает обязанность страховщика формировать резерв средств на осуществление указанного вида социального страхования, в соответствии с федеральным законом о бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период.  Правила формирования, размещения и расходования резерва средств на осуществление обязательного социального страхования  от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний установлены постановлением Правительства РФ от 24.12.2012 № 1396.  При этом необходимо отметить, что страховой резерв формируется страховщиком только при превышении доходов бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний над его расходами по указанному виду страхования. Формирование страхового резерва в условиях дефицита бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний противоречит страховым принципам системы обязательного социального страхования.  Вопрос формирования и использования страхового резерва урегулирован и не является предметом регулирования бюджетного законодательства. |
|  | Целесообразно более четко определить место государственных социальных внебюджетных фондов в структуре бюджетного законодательства с выделением в отдельную главу Проекта кодекса положений о государственных внебюджетных фондах с учетом особенностей бюджета каждого фонда, а также жестко зафиксировать, что **за счет бюджетов социальных фондов исполняются лишь связанные с ними публичные обязательства**. | В НРБК разделы 2 "Доходы бюджетов", 3 "Расходы бюджетов",  4 "Сбалансированность бюджета" и другие содержат положения, предусматривающие регулирование положений в отношении бюджетов государственных социальных (внебюджетных) фондов.  Бюджеты государственных внебюджетных фондов в настоящее время предусматривают бюджетные ассигнования не только на исполнение публичных обязательство, но и договорных, например, расходы на выплаты персоналу, на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд.  В этой связи предложенное ограничение обязательств только публичными не поддерживается. |
|  | Необходимо обосновать, почему в соответствии с частью 2 статьи 86 **на покрытие временных кассовых** разрывов могут направляться остатки средств бюджета государственного социального фонда в размере не более одной двенадцатой общего объема расходов бюджета соответствующего фонда текущего года. | Статьей 86 НРБК определено по аналогии с другими бюджетами бюджетной системы, что на покрытие временных кассовых разрывов направляется не более 1/12 общего объема расходов бюджета государственного социального фонда текущего финансового года.  Установление указанных ограничений обусловлено анализом складывающихся временных кассовых разрывов в предыдущих годах.  При этом такая возможность будет реализована, если это будет предусмотрено в федеральном законе о бюджете государственного социального фонда на текущий финансовый год и на плановый период. |
|  | 2. Необходимо обеспечить выравнивание **различных форм поддержки**, в частности, предусмотреть возможность принятия администратором расходов расходных обязательства со сроком исполнения, превышающем сроки, на которые утверждается закон (решение) о бюджете для региональных инвестиционных проектов и поддержки, связанной с экспортом (пункт 5 части 4 статьи 26). | Возможность принятия администратором расходов обязательств со сроком исполнения, превышающем сроки, на которые утверждается закон (решение) о бюджете, предусмотрена пунктом 2 части 4 статьи 26 НРБК.  *Справочно:*  *Статья 26. Расходные обязательства*  *…*  *4. Администратор расходов бюджета принимает расходные обязательства, срок исполнения которых превышает срок, на который утверждается закон (решение) о бюджете, в случае если указанные расходные обязательства возникают на основании:*  *…*  *2) государственных (муниципальных) контрактов, предметом которых является выполнение работ или оказание услуг, в пределах средств и на сроки, которые установлены на соответствующие цели:*  *а) решениями о подготовке и реализации капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности;*  *б) нормативными правовыми (правовыми) актами или иными решениями Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, правовыми актами местной администрации, принимаемыми в определенных ими порядках с учетом положений части 5 настоящей статьи;*  *…* |
|  | 3. Предлагаем сделать используемую терминологию более четкой. В частности, в статье 27 предлагаем **дать определение налоговых и неналоговых доходов** и четко зафиксировать их виды. | Содержание понятие "налоговых и неналоговых доходов" и "налоговых доходов" (с учетом внесенных при доработке уточнений) определено в статье 27 НРБК:  "Статья 27. Доходы бюджетов  **1. К налоговым и неналоговым доходам бюджетов относятся доходы от:**  1) налогов и установленных законодательством о налогах и сборах сборов (далее – налоги и сборы);  2) таможенных пошлин и таможенных сборов, специальных, антидемпинговых и компенсационных пошлин;  3) страховых взносов на обязательное социальное страхование;  4) платежей от пользования и распоряжения государственным и муниципальным имуществом (если иное не установлено статьей 29 и главой 10 настоящего Кодекса) и иными объектами государственной собственности;  …  11) иных платежей.  **1.1. К налоговым доходам относятся доходы от налогов и сборов.**  **…"** |
|  | В пункте 11 части 1 целесообразно уточнить характеристики **иных** **платежей**, делающих их бюджетными доходами. | Предложенное утонение является избыточным, поскольку в пункте 11 идет речь только о платежах, которые подлежат зачислению в бюджет. |
|  | 4. Разделяя активную позицию Минфина России по повышению прозрачности и эффективности бюджетной политики, хотели бы обратить внимание, что принцип "единства кассы" **не учитывает целесообразность** как минимум оценки сравнительной эффективности целевого характера отдельных видов бюджетных доходов (пример – пошлины за совершение юридически значимых действий, связанных с патентами на изобретение, полезную модель, промышленный образец) или специфики администрирования отдельных неналоговых платежей, в отношении которых сейчас рассматривается возможность их включения в Налоговый кодекс РФ. В ряде случаев мировая практика свидетельствует об **эффективности сохранения части собранных средств у администраторов доходов** при условии жесткого контроля за целевым характером их использования. | Данные предложения вступают в противоречие с основными принципами бюджетной системы Российской Федерации, в том числе принципом общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов, принципом полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов (в НРБК – источников финансирования бюджетов), принципом подведомственности расходов бюджетов (в НРБК - исполнения бюджетов по расходам). |
|  | 5. В отношении **сроков введения новых или изменения действующих платежей** (статья 27) предлагаем предусмотреть иную формулировку: "не ранее 1 января года, следующего за годом принятия актов, указанных в части 4 настоящей статьи, но не ранее шести месяцев со дня принятия актов, предусматривающих их введение (изменение)".  *Справочно:*  *"Статья 27. Доходы бюджетов*  *…*  *4. Правовые акты (за исключением законодательства о налогах и сборах, права Евразийского экономического союза и законодательства Российской Федерации о таможенном деле), устанавливающие обязанность по уплате платежей, взимаемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, казенными учреждениями, за выполнение работ и оказание услуг и формирующие доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (далее в целях частей 5, 6 и 7 настоящей статьи – платежи), должны предусматривать положения о порядке их исчисления, размерах, сроках и (или) условиях их уплаты, а также ответственность за неисполнение (несвоевременное исполнение) обязанностей по уплате указанных платежей, если иное не предусмотрено частью 5 настоящей статьи.*  *…*  *7. Введение новых или изменение действующих платежей допускается не ранее 1 января года, следующего за годом принятия актов, указанных в части 4 настоящей статьи, но не ранее ~~трех~~****шести*** *месяцев со дня принятия актов, предусматривающих их введение (изменение).* | Данное предложение ужесточает сроки принятия и введения в действие правовых актов, устанавливающих обязанность по уплате платежей в бюджеты бюджетной системы, что может негативно отразиться на выполнении требований комментируемой нормы.  Необходимо отметить, что аналогичные нормы БКРФ, устанавливающие ограничение по сроку принятия законов и муниципальных правовых актов о внесении изменений в законодательство о налогах и сборах, приводящих к изменению доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, ежегодно приостанавливаются начиная с 2010 года, как нереализуемые.  В этой связи, с учетом неоднократно высказывавшейся депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации позиции, в НРБК отражены решения по смягчению порядка принятия указанных законодательных и муниципальных правовых актов в целях урегулирования вопроса реалистичности исполнения соответствующих норм. |
|  | 6. Бизнес отмечает **избыточность казначейского обслуживания**, прежде всего в отношении программ поддержки, когда не предусматривается оценка казначейством целевого использования субсидий (проводится оценка главным распорядителем бюджетных средств).  На сегодня по программам, предусматривающим предоставление поддержки по факту осуществленных затрат, после получения официального решения государственного органа о предоставлении субсидии (т.е. после проверки целевого характера понесенных затрат) от заявителя требуется:  открыть отдельный счет в казначействе,  предоставить казначейству весь пакет документов, подтверждающих понесенные затраты (по факту пройти всю процедуру оценки повторно), только после этого субсидия может быть перечислена на счет.  Кроме этого, заявителю вменяется в обязанность указывать во всех контрактах, договорах, соглашениях, заключенных в рамках исполнения договора субсидии, а также во всех платежных и расчетных документах идентификатор договора (присваивается казначейством). Т.к. большинство договоров субсидии связаны с обязательствами по реализации инвестиционных проектов, количество первичных документов, на которые необходимо проставлять идентификатор, **превышает разумные пределы**.  При этом следует особо отметить, что данные дополнительные процедуры, которые заявителю следует пройти, становятся известны только после получения решения о поддержке. **Зная заранее какие сложные, затратные, а главное непонятные процедуры требуется пройти**, инвестор отказался бы от самой идеи получения государственной поддержки в таком формате. | В целях исполнения пункта 2 Перечня поручений Президента Российской Федерации В.В. Путина от 21.02.2017 № Пр-317 Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шуваловым 25.05.2017 № 3541п-П13 утвержден План мероприятий ("Дорожная карта") **по обеспечению поэтапного перехода к казначейскому сопровождению бюджетных средств**, в который включены мероприятия, обеспечивающие казначейское сопровождение бюджетных средств с осуществлением контроля за расчетами при реализации государственного оборонного заказа, средств, предоставленных из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, а также, начиная с 2018 года, контроля за расчетами по государственным контрактам, заключаемым с единственным поставщиком.  В качественной реализации этого направления заинтересовано большое число участников как со стороны всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, так и внешней среды – исполнителей (подрядчиков, субподрядчиков) по государственным и муниципальным контрактам и договорам.  Для бюджета целью является обеспечение контроля за бюджетными расходами и прозрачности расчетов, сохранности бюджетных средств. Для исполнителей (подрядчиков, субподрядчиков) - исключение недобросовестных соисполнителей, финансовых посредников и оперативное доведение средств, предназначенных для оплаты поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг, до конечных получателей.  При этом реализация казначейского сопровождения не влечет за собой увеличение расходов и возникновения иных издержек как со стороны бюджета, так и исполнителей (подрядчиков, субподрядчиков), связанных с осуществлением «казначейского контроля», не ограничивает финансово-хозяйственную деятельность контрагентов по контрактам и не влияет на сроки исполнения государственного контракта, поскольку совершение выплат из бюджета осуществляется органом Федерального казначейства сразу после представления исполнителем (подрядчиком, субподрядчиком) необходимых документов, позволяющих осуществлять кассовый расход.  Механизм казначейского сопровождения осуществляется в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период, начиная с федерального бюджета на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов. |
|  | 7. В статье 53 предлагаем предусмотреть **нормативы отклонения от показателей результативности** для исключения случаев, когда временное отклонение по значения показателя на 1 % становится основанием для возврата субсидии и штрафных санкций по отношению к получателю субсидии. В пункте 1 части 4 статьи 53 и пункте 2 части 6 статьи 56 целесообразно уточнить, в соответствии с какими критериями будет определяться высокотехнологичное оборудование, учитывая существующую правоприменительную практику в отношении аналогичной нормы в действующей редакции Бюджетного кодекса РФ. | Нормативно-правовые акты, регулирующие предоставление субсидий, должны соответствовать общим требованиям.  В соответствии с общими требованиями показатели результативности устанавливаются при необходимости. В этой связи, если НПА предусматривается установление показателей результативности, в указанных НПА могут содержаться требования о штрафных санкциях и допустимых отклонениях показателей результативности исходя из специфики предоставления соответствующей субсидии.  Действующее положение БКРФ включено по поручению Президента РФ.  Кроме того, критерии определения высокотехнологичного оборудования не является предметом регулирования БКРФ и НРБК. |
|  | 8. Не определен **статус перечня налоговых расходов**, создание которого предусмотрено в статье 178. В частности, не ясно, будет ли продолжать действовать льгота, предусмотренная в Налоговом кодексе или ином законодательном акте, но отсутствующая в перечне. Также необходимо предусмотреть участие делового сообщества в оценке эффективности льгот, а также предусмотреть более широкий перечень критериев, по которым она осуществляется, а не только объем и целесообразность сохранения льготы. | Минфином России подготовлен и внесен в Правительство Российской Федерации (письмо от 17.04.2018 № 01-02-01/23-25527) законопроект "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации", закрепляющий понятие налоговых расходов в бюджетном процессе.  Законопроект, в том числе направлен на совершенствование механизма учета налоговых льгот и иных преференций, предоставляемых для решения задач государственной политики. В НРБК будут включены редакции, которые будут приняты по итогам рассмотрения указанного законопроекта. |