

**ЭКСПЕРТИЗА ПРОЕКТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ  
И ИНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ, А ТАКЖЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ВЛЕКУЩИХ ПРАВОВЫЕ  
ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА**



*Председатель Счетной палаты Татьяна Голикова на заседании  
Межрегионального банковского совета при Совете Федерации*

Согласно статьям 13 и 24 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» Счетная палата осуществляет экспертизу:

проектов федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и проектов федеральных законов о внесении изменений в указанные законодательные акты;

проектов федеральных законов, иных нормативных правовых актов в части, касающейся расходных обязательств Российской Федерации;

проектов федеральных законов, приводящих к изменению доходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также государственных программ Российской Федерации;

международных договоров Российской Федерации;

документов стратегического планирования Российской Федерации, в том числе государственных программ Российской Федерации, межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация;

иных документов, затрагивающих вопросы формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами, а также проблемы бюджетно-финансовой политики и совершенствования бюджетного процесса в Российской Федерации, в пределах компетенции Счетной палаты.

В соответствии с указанными функциями в 2016 году в Счетной палате рассмотрено более 2 000 проектов нормативных правовых актов.

Проекты федеральных законов, поступившие в Счетную палату в отчетном периоде, в частности, касались вопросов совершенствования бюджетного процесса, законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, земельного законодательства, социального обеспечения граждан, организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, правового регулирования охраны и защиты лесов, передачи налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование с 1 января 2017 года, ратификации международных договоров в различных сферах и других.

Всего по результатам рассмотрения проектов нормативных правовых актов в 2016 году подготовлено 1 000 заключений Счетной палаты, а также писем с замечаниями и предложениями по проектам федеральных законов и иных нормативных правовых актов<sup>14</sup>. Из них:

по проектам законодательных и иных нормативных правовых актов – 926;

по проектам нормативных правовых актов, вносящих изменения в государственные программы Российской Федерации, – 59;

по проектам международных договоров – 15.

По результатам высказанных Счетной палатой замечаний часть проектов федеральных законов и проектов постановлений Правительства Российской Федерации была доработана. При этом позиция Счетной палаты полностью учтена при доработке 126 проектов нормативных правовых актов, учтена частично при доработке 98 проектов нормативных правовых актов. Ряд рассмотренных Счетной палатой в 2016 году проектов нормативных правовых актов находится в настоящее время в процессе доработки.

Особо следует отметить участие Счетной палаты в работе над пакетом законопроектов, связанных с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование с 1 января 2017 года.

При доработке проекта федерального закона «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации (в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование)» в Государственной Думе ко второму чтению в тексте законопроекта были учтены высказанные Счетной палатой замечания:

текст законопроекта приведен к единой терминологии в связи с дополнением статьи 56 Налогового кодекса Российской Федерации новым положением, устанавливающим понятие «льготы по страховым взносам»;

в связи с тем что статьей 87 Налогового кодекса Российской Федерации устанавливались новые полномочия налоговых органов по проведению в отношении плательщиков страховых взносов проверок, в том числе камеральных налоговых проверок, соответствующие изменения были внесены в статью 88 Налогового кодекса Российской Федерации «Камеральная налоговая проверка»;

в статью 23 Налогового кодекса Российской Федерации внесены уточнения в части обязанности плательщиков страховых взносов по предоставлению сведений о застрахованных лицах;

нотариусы отнесены к категории физических лиц, не производящих выплаты другим физическим лицам, а не к индивидуальным предпринимателям.

Также в отчетном году Счетной палатой Правительству Российской Федерации было предложено рассмотреть возможность поэтапного реформирования действующей системы нормативно-правового регулирования в сфере градостроительной деятельности и строительной отрасли в целом независимо от источников финансирования строительства объектов капитального строительства, а также реформирования существующей структуры управления в данной сфере в целях обеспечения выработки и реализации единой государственной политики. При этом было предложено разработать комплекс мер, направленных на установление права обладания Российской Федерацией базами данных сметных нормативов и обеспечение их свободного распространения.

Таким образом, возникла необходимость реформирования системы ценообразования и сметного нормирования и, соответственно, разработки проекта федерального закона как основного документа в данной сфере.

В этой связи Правительством Российской Федерации при непосредственном участии Счетной палаты был разработан и внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 1055373-6 «О внесении изменений в Градостроительный

<sup>14</sup> Перечень заключений Счетной палаты, подготовленных в 2016 году по результатам проведения экспертиз проектов законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, приведен в приложении № 3 к Отчету.

кодекс Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования вопросов ценообразования и сметного нормирования в области градостроительной деятельности» (Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 369-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и статьи 11 и 14 Федерального закона «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»).

Законопроектом было предусмотрено:

введение понятий сметных нормативов и сметной стоимости строительства в целях обеспечения единообразия при разработке нормативных правовых актов в области ценообразования и сметного нормирования в сфере градостроительной деятельности;

расширение полномочий органов государственной власти Российской Федерации в области градостроительной деятельности в части:

установления порядка определения сметной стоимости строительства, порядка осуществления мониторинга стоимости строительных ресурсов, применяемых в строительстве, а также порядка разработки и утверждения сметных нормативов в области градостроительной деятельности, правил и требований к их применению;

утверждения сметных нормативов, что позволит, в том числе, регламентировать соответствующие процедуры и обеспечить исключительные права на сметные нормативы Российской Федерации, а также достигнуть прозрачности, открытости и достоверности при определении сметной стоимости строительства;

формирования и ведения единого государственного реестра сметных нормативов, что позволит установить процедуру его ведения, обеспечивающую актуальность, достоверность и защиту информации, а также открытость и доступность включенных в него данных, возможность их интеграции в иные информационные системы в целях оказания государственных информационных услуг;

обязательное применение сметных нормативов, внесенных в единый государственный реестр сметных нормативов, при составлении сметной документации на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, финансируемых с привлечением средств бюджетной системы Российской Федерации и средств государственных корпораций, а также юридических лиц, созданных Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, юридических лиц, доля в уставных (складочных) капиталах которых Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований составляет более 50 %.

Данный законопроект имеет особую социальную значимость и направлен на снижение затрат бюджетов всех уровней на реализацию градостроительной деятельности при повышении качества и эффективности строительной продукции и внедрении современных и прогрессивных материалов, проектных решений, форм и методов производства работ.

Кроме того, необходимо отметить участие Счетной палаты в доработке проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам персонифицированного учета в сфере обязательного медицинского страхования», подготовленного Министерством здравоохранения Российской Федерации. Замечания Счетной палаты касались, в том числе, необходимости корректировки положений законопроекта о наделении Правительства Российской Федерации полномочием по утверждению методики определения численности неработающих застрахованных лиц, об установлении ответственности военнослужащих и приравненных к ним лиц за нарушение обязанности по сдаче недействительных полисов обязательного медицинского страхования, о наделении территориальных фондов обязательного медицинского страхования полномочиями по запросу информации, необходимой для проведения проверки достоверности сведений о застрахованных лицах, и других. Данный проект неоднократно дорабатывался Министерством, в том числе по итогам совещания, проведенного в Аппарате Правительства Российской Федерации. Работа над проектом продолжается и в настоящее время.

Также Счетная палата принимала участие в работе над проектом федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением ограничений на дарение», разработанным Минтрудом России и предусматривающим совершенствование положений законодательства Российской Федерации, регламентирующих запрет на дарение подарков лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, государственным служащим, муниципальным служащим, служащим Центрального банка Российской Федерации.

По замечаниям Счетной палаты законопроект был существенно скорректирован, в частности, было оговорено, что данное ограничение (запрет на получение вознаграждений (подарков, денежных вознаграждений, ссуд, услуг, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иных вознаграждений, за исключением определенных случаев) связано

с должностным положением названных лиц или с исполнением ими служебных обязанностей, как это предусматривается действующими положениями Гражданского кодекса Российской Федерации, которые законопроектом предлагалось исключить. В 2016 году рассмотрен также ряд законопроектов о ратификации международных договоров, наиболее значимым из которых была Конвенция о минимальных нормах социального обеспечения (Конвенция № 102). Учитывая, что данная Конвенция является одним из центральных международных договоров в области социального обеспечения, исполнению которого будет уделяться пристальное внимание на международном уровне, принимая во внимание современную внешнеполитическую ситуацию и тот факт, что в настоящее время национальное законодательство не по всем вопросам соответствует положениям Конвенции, Счетная палата неоднократно обозначала риски, которые могут возникнуть в случае ее ратификации, и высказывала мнение о преждевременности такого шага. В этой связи Правительством Российской Федерации было дано поручение соответствующим федеральным органам исполнительной власти дополнительно проработать вопрос о возможности ратификации Конвенции № 102 с учетом позиции, высказанной Счетной палатой.

Следует отметить, что доработка законопроектов, разработанных федеральными органами исполнительной власти, осуществлялась как до их внесения Правительством Российской Федерации в Государственную Думу, так и на этапе их рассмотрения палатой Федерального Собрания Российской Федерации.

Так, например, были учтены замечания и предложения Счетной палаты, в том числе частично, высказанные по результатам проведения экспертизы следующих проектов федеральных законов:

проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особенностях пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации, проживающих на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя». Была учтена позиция Счетной палаты о необходимости установления предела продолжительности трудового стажа, который может быть подтвержден гражданами, проживающими на территории Республики Крым и г. Севастополя, в предусмотренном законопроектом льготном порядке, отличающемся от порядка, действующего для остальных граждан Российской Федерации;

проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений». По итогам доработки проекта с учетом замечаний Счетной палаты он был дополнен положениями, наличие которых в федеральных законах, предусматривающих передачу полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации, обязательно в соответствии с требованиями, содержащимися в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; также из перечня полномочий по охране лесов, передаваемых органам государственной власти субъектов Российской Федерации, исключены полномочия по выполнению взрывных работ в целях локализации и ликвидации лесных пожаров и осуществлению мероприятий по искусственному вызыванию осадков в целях тушения лесных пожаров;

проекта федерального закона «О внесении изменений в статью 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (трижды поступавшего на экспертизу в Счетную палату), разработанного Минприроды России в рамках реализации пункта 65 Плана действий Правительства Российской Федерации, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 году. В частности, законопроект дополнен положением о наделении должностных лиц органов государственного надзора правом предъявления лицам, причинившим вред окружающей среде, требования о возмещении нанесенного вреда в добровольном порядке.

На этапе рассмотрения законопроектов в Государственной Думе был доработан внесенный Правительством Российской Федерации проект федерального закона № 1135513-6 «О внесении изменений в статью 12<sup>1</sup> Федерального закона «О государственной социальной помощи», уточняющий механизм установления и пересмотра социальных доплат к пенсии. При его доработке были учтены замечания Счетной палаты о необходимости установления предельных сроков направления федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими пенсионное обеспечение военных пенсионеров и пенсионеров силовых структур, извещения о произведенных изменениях, индексации, увеличении денежных выплат органам Пенсионного фонда Российской Федерации в целях осуществления последними своевременного пересмотра размеров социальных доплат к пенсии, а также устранения противоречий между положениями законопроекта и действующими нормами Федерального закона «О государственной социальной помощи».

Кроме того, с учетом замечаний и предложений Счетной палаты на этапе рассмотрения Государственной Думой дорабатывались проекты федеральных законов, внесенные иными субъектами права законодательной инициативы.

Так, были доработаны:

проект федерального закона № 927257-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования использования лесов и земель для осуществления видов деятельности в сфере

охотничьего хозяйства», внесенный группой депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации. Счетной палатой при рассмотрении законопроекта не поддержано внесение изменений в Лесной кодекс Российской Федерации, направленных на исключение необходимости предоставления в аренду физическим лицам и индивидуальным предпринимателям лесных участков для осуществления всех видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, за исключением аренды лесных участков для размещения объектов охотничьей инфраструктуры. При этом отмечены риски злоупотребления со стороны недобросовестных охотопользователей и недопоступления в бюджеты различных уровней поступлений от арендных платежей за использование лесов в случае принятия закона в предложенной редакции. В ходе доработки проекта федерального закона в целях исключения рисков злоупотребления со стороны недобросовестных охотопользователей его положения были существенно переработаны;

проект федерального закона № 1074386-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в сфере вывоза и ввоза культурных ценностей и архивного дела», внесенный группой депутатов Государственной Думы. При доработке указанного проекта федерального закона учтено замечание Счетной палаты в части возложения на органы, осуществляющие функции по государственному надзору в сфере архивного дела, дополнительных полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением правил хранения, комплектования, учета и использования архивных документов, соответствующие положения законопроекта были исключены до его рассмотрения Государственной Думой в первом чтении. В настоящее время законопроект находится в стадии подготовки к рассмотрению во втором чтении.

С учетом отрицательных заключений Счетной палаты при рассмотрении Государственной Думой был отклонен ряд проектов федеральных законов, таких как:

«О внесении изменений в федеральные законы «Об образовании в Российской Федерации» и «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

«О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»;

«О внесении изменений в Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части установления требований к аудиторским организациям и саморегулируемым организациям аудиторов);

«О внесении дополнений и изменений в Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (в части дополнительных мер по финансовой поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства из средств федерального бюджета);

«О внесении изменений в статьи 255 и 270 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (в части включения в состав расходов на оплату труда, учитываемых при налогообложении прибыли, расходов на возмещение затрат работников и членов их семей по оплате услуг по организации туризма и отдыха на территории Российской Федерации по договору (договорам) о реализации туристского продукта, заключенному работодателем с туроператором (турагентом), в пользу работников и членов их семей, а также исключения из состава расходов, не учитываемых при налогообложении прибыли, расходов по оплате отдыха и путешествий);

«О внесении изменений в Федеральный закон «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» и Федеральный закон «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» (предусматривает снятие ограничений с оборотоспособности имущества ОАО «РЖД»);

«О строительных сберегательных кассах (о накоплении средств на улучшение жилищных условий и капитальный ремонт общего имущества многоквартирных домов)».

Замечания и предложения Счетной палаты учитывались и при подготовке проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, основную часть которых составляли правила предоставления субсидий из федерального бюджета на различные цели.

Например, в постановлении Правительства Российской Федерации от 21 июля 2016 г. № 705 «О внесении изменений в Правила предоставления субсидий на государственную поддержку развития кооперации российских образовательных организаций высшего образования, государственных научных учреждений и организаций, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичного производства, в рамках подпрограммы «Институциональное развитие научно-исследовательского сектора» государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013 – 2020 годы» учтено предложение Счетной палаты о необходимости предусмотреть в качестве условия получения субсидии предоставление ее получателями первичных документов, подтверждающих фактически произведенные расходы.

Учет замечаний Счетной палаты при доработке проекта постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Правила предоставления из федерального бюджета субсидий творческим союзам, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации 18 декабря 2009 г. № 1034» позволил обеспечить выпол-



нение условий, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации, при предоставлении из федерального бюджета субсидий творческим союзам, субсидий на оказание единовременной материальной помощи членам творческих союзов и субсидий на поддержку развития театральной деятельности, что понизило риски неэффективного расходования бюджетных средств.

В связи с замечаниями Счетной палаты по результатам рассмотрения неоднократно направлявшихся Министерством образования и науки Российской Федерации проектов постановлений Правительства Российской Федерации, предусматривающих внесение изменений в Федеральную целевую программу развития образования на 2016 – 2020 годы, указанные проекты дорабатывались Министерством. Например, Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку реализации мероприятий данной федеральной целевой программы дополнены перечнем показателей результативности использования субсидий, внесены изменения в формулировки ожидаемого результата реализации программы.

Учены замечания Счетной палаты и при доработке Правил предоставления и распределения межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение дорожной деятельности в рамках основного мероприятия «Приоритетный проект «Безопасные и качественные дороги» государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы» (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 21 января 2017 г. № 47).

Так, указанными Правилами предусмотрено положение о непредоставлении в очередном году иных межбюджетных трансфертов бюджету субъекта Российской Федерации, не выполнившего обязательства в части достижения целевых показателей, допустившего нецелевое расходование предоставленных средств или не обеспечившего установленный уровень софинансирования. Кроме того, предусмотрено включение в соглашение о предоставлении межбюджетного трансферта положения о сроках представления субъектами Российской Федерации отчетов об использовании средств.

По результатам проведенного анализа проекта постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», поступившего в Счетную палату в октябре 2016 года, которым предусматривалось уточнение правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат по наращиванию маточного поголовья овец и коз, поголовья северных оленей, маралов и мясных табунных лошадей; поддержку производства и реализации тонкорунной и полутонкорунной шерсти, племенного животноводства в части определения минимального размера субсидий, уточнения перечня документов, необходимых для получения государственной поддержки за счет средств федерального бюджета, корректировки формул распределения субсидий субъектам Российской Федерации, входящим в состав Дальневосточного федерального округа, отмечены риски неосвоения бюджетных средств в случае корректировки правил в IV квартале 2016 года. В этой связи было предложено внести необходимые изменения в правила предоставления субсидий, выделение которых запланировано в 2017 году. Соответствующее постановление Правительства Российской Федерации принято не было.

В рамках реализации поручения Правительства Российской Федерации по результатам проведенной Счетной палатой в 2016 году проверки целевого и эффективного использования в 2010 – 2015 годах бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности, расположенные за рубежом, Минфином России были подготовлены проекты трех нормативных правовых актов, направленных на правовое регулирование вопросов подготовки и осуществления капитальных вложений в объекты государственной собственности Российской Федерации, строительство (реконструкция) или приобретение которых осуществляется за пределами территории Российской Федерации. Соответствующие нормативные правовые акты, доработанные с учетом замечаний Счетной палаты, приняты в апреле 2017 года.

Помимо этого следует отметить, что в 2016 году экспертиза проектов нормативных правовых актов проводилась и в рамках подготовки к их рассмотрению на заседаниях Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности, а также на заседаниях Правительства Российской Федерации.

Также важно отметить внесенные в отчетном году изменения в положения Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 (далее – Регламент), регулирующие процедуру направления федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов в Счетную палату.

Федеральные органы исполнительной власти направляют на заключение в Счетную палату проекты нормативных правовых актов до их внесения в Правительство Российской Федерации.

Процедура направления в Счетную палату федеральными органами исполнительной власти разработанных ими проектов нормативных правовых актов урегулирована пунктом 60<sup>4</sup> Регламента. Указанным пунктом Регламента было установлено, что проекты нормативных правовых актов, касающиеся расходных обязательств Российской Федерации, после их согласования в соответствии с пунктами 57 – 60<sup>2</sup> Регламента до внесения в Правительство Российской Федерации направляются в Счетную палату.

Анализ поступающих в Счетную палату проектов нормативных правовых актов показал, что ряд проектов решений Правительства Российской Федерации направлялся в Счетную палату с нарушением установленных Регламентом требований, а также без представления полного комплекта документов об их согласовании в установленном порядке с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами, в том числе с Министерством финансов Российской Федерации.

В этой связи Счетная палата инициировала перед Правительством Российской Федерации предложение о совершенствовании порядка направления в Счетную палату проектов нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти, установленного пунктом 60<sup>4</sup> Регламента.

Минфином России был разработан соответствующий проект постановления.

По результатам рассмотрения проекта постановления Счетной палатой были высказаны предложения, которые нашли отражение при его доработке.

Указанный проект утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 24 августа 2016 г. № 837 «О внесении изменения в пункт 60<sup>4</sup> Регламента Правительства Российской Федерации».

#### **Экспертиза проектов федеральных законов, иных нормативных правовых актов в части, касающейся расходных обязательств Российской Федерации, а также проектов федеральных законов, приводящих к изменению доходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации**

В соответствии с возложенными функциями Счетная палата в 2016 году осуществила экспертизу проектов федеральных законов «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», а также проектов иных федеральных законов, принимаемых одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете.

Следует отметить, что большинство замечаний и предложений Счетной палаты, отраженных в заключении на проект федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» учтены при подготовке законопроекта ко второму чтению в Государственной Думе.

При рассмотрении проекта федерального закона «О приостановлении действия частей 14 и 15 статьи 17 Федерального закона «О страховых пенсиях», внесенного Правительством Российской Федерации в Государственную Думу одновременно с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», Счетная палата отмечала, что предлагаемое законопроектом очередное приостановление на три года норм, устанавливающих повышение фиксированной выплаты к страховой пенсии по старости (инвалидности) лицам, проработавшим не менее 30 лет в сельском хозяйстве, свидетельствует о целесообразности рассмотрения вопроса об их трансформации.

В результате законопроект уже ко второму чтению был дополнен нормой, обязывающей Правительство Российской Федерации по итогам первого полугодия 2017 года с учетом ситуации, складывающейся в экономике и социальной сфере, представить в Государственную Думу предложения о дополнительных мерах социальной поддержки указанной категории граждан на предстоящие три года.

Также необходимо отметить проведение Счетной палатой в отчетном году экспертизы проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам регулирования государственных корпораций и государственных компаний», предусматривающего требования о перечислении 50 % доходов, полученных от использования временно свободных средств государственных корпораций и государственных компаний, в федеральный бюджет. В заключении на законопроект было отмечено, что в целом его концепция поддерживается, вместе с тем обращалось внимание, что вводимые требования не распространяются на входящие в структуру государственных корпораций и государственных компаний организации.

#### **Экспертиза проектов иных документов, затрагивающих вопросы формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами, проблемы бюджетно-финансовой политики и совершенствования бюджетного процесса в Российской Федерации**

Предметом самого тщательного рассмотрения Счетной палатой в отчетном году были проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, в том числе:

проект федерального закона «О приостановлении действия абзаца четвертого пункта 2 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации», оптимизирующий процедуры корректировки в 2016 году государственных (муниципальных) программ;

проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», разработанный в целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 2 февраля 2016 г. № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» в части передачи бюджетных полномочий по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере Федеральному казначейству в связи с упразднением Федеральной службы финансово-бюджетного надзора;

проект федерального закона «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», направленный на оптимизацию в 2016 году бюджетного процесса в части рассмотрения и утверждения проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов. Законопроектом устанавливались правовые основания для внесения Правительством Российской Федерации не позднее 1 ноября 2016 года в Государственную Думу проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов. Субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям предоставлено право в 2016 году самостоятельно устанавливать сроки внесения проектов бюджетов на рассмотрение законодательных (представительных) органов.

Концепции данных законопроектов Счетной палатой были поддержаны.

В отчетном году Счетной палатой подготовлено и направлено в Государственную Думу заключение на проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», направленный на создание правовых условий для подготовки проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов. Законопроект также закрепляет возможность оперативного перераспределения бюджетных ассигнований федерального бюджета по отдельным расходам.

В заключении отмечено, что законопроект расширяет положения статьи 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Так, во исполнение поручений Президента Российской Федерации данная статья дополняется нормой о создании правовых оснований для внесения изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета по решениям Министра финансов Российской Федерации в соответствии с предложениями федеральных органов исполнительной власти в сфере национальной обороны, национальной безопасности и правоохранительной деятельности по перераспределению бюджетных ассигнований, предусмотренных указанным главным распорядителям средств федерального бюджета, в пределах 10 % объема указанных бюджетных ассигнований.

Следует отметить, что принятым Федеральным законом от 30 ноября 2016 г. № 409-ФЗ предусматривается норма, согласно которой Минфин России представляет предложения о внесении изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета по указанному основанию одновременно с обоснованиями в Комиссию Государственной Думы по рассмотрению расходов федерального бюджета, направленных на обеспечение национальной обороны, национальной безопасности и правоохранительной деятельности.

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

В целом принятый Федеральный закон с учетом подготовленных ко второму чтению поправок существенно отличается от внесенной в Государственную Думу 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, изменения понятия «дотации», а также установления порядка предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на основании соглашений.

Данный Федеральный закон также устанавливает особенности использования остатков средств федерального бюджета на 1 января 2017 года и дополнительные основания для внесения изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета в ходе исполнения федерального бюджета в 2016 и 2017 годах. Счетной палатой была проведена серьезная работа по рассмотрению поправок к законопроекту, замечания и предложения по данным поправкам были направлены в Министерство финансов Российской Федерации. Ряд замечаний Счетной палаты был учтен.

Также было подготовлено и направлено в Государственную Думу заключение на проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», разработанный во исполнение подпункта «к» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 18 августа 2015 г. № Пр-1659, предусматривающий внесение



изменений в законодательство Российской Федерации в части включения в федеральную адресную инвестиционную программу (далее – ФАИП) объектов капитального строительства, мероприятий (укрупненных инвестиционных проектов).

Согласно законопроекту норма о предоставлении юридическим лицам бюджетных инвестиций и субсидий из федерального бюджета в объекты капитального строительства в соответствии с ФАИП не распространяется на объекты, строительство которых осуществляется за счет бюджетных инвестиций организациям железнодорожного транспорта (в случаях, предусмотренных актами Правительства Российской Федерации), а также за счет субсидий на строительство (реконструкцию) автомобильных дорог федерального значения, передаваемых в доверительное управление.

В заключении на законопроект Счетной палатой было отмечено отсутствие обоснования необходимости данного исключения. Также было отмечено, что в случае нераспространения порядка формирования и реализации ФАИП на указанные объекты порядок предоставления бюджетных инвестиций организациям железнодорожного транспорта, субсидий на осуществление деятельности по организации строительства (реконструкции) автомобильных дорог общего пользования федерального значения, переданных (подлежащих передаче) в доверительное управление, остается нормативно неурегулированным.

Законопроект также устанавливает порядок осуществления расходов федерального бюджета на предоставление субсидий государственным корпорациям (государственным компаниям), публично-правовым компаниям, а также предусматривает ряд иных поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации, в том числе в части предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, уточнения и дополнения оснований для внесения изменений в сводную бюджетную роспись, и другие нормы.

В заключении на законопроект Счетной палатой было отмечено, что предлагаемое дополнение пункта 3 статьи 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации основанием для перераспределения бюджетных ассигнований на предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям на выполнение государственного задания в случае внесения в него изменений может оказать отрицательное влияние на качество его формирования и финансового обеспечения, а также содержать риски недостижения определенных государственным заданием требований к качеству, объему (содержанию) и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ).

Счетной палатой в числе замечаний на данный законопроект также была отмечена необходимость уточнения определения в Бюджетном кодексе Российской Федерации критериев невыполнения государственного (муниципального) задания. Так, было предложено установить в Бюджетном кодексе Российской Федерации норму, в соответствии с которой государственное (муниципальное) задание является невыполненным в случае недостижения (превышения допустимого (возможного) отклонения) показателей государственного (муниципального) задания, характеризующих качество и (или) объем оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ), что будет соответствовать положениям статей 6 и 69<sup>2</sup> Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Отдельные замечания Счетной палаты по данному законопроекту были учтены.

Кроме того, в 2016 году была проведена экспертиза проекта федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статьи 1 и 3 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», внесенного в Государственную Думу Советом Федерации в порядке реализации права законодательной инициативы.

Законопроект предусматривает расширение понятия «дотация», а также уточнение условий соглашений о предоставлении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, заключаемых Министерством финансов Российской Федерации и высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), получающих такие дотации.

В заключении Счетной палаты на данный законопроект отмечена целесообразность сохранения в Бюджетном кодексе Российской Федерации определения понятия «дотация», а также включения в Бюджетный кодекс Российской Федерации всех видов дотаций, которые фактически предоставляются из федерального бюджета, и определения порядка и условий их предоставления.

Законопроектом предусматривается, что названными соглашениями предусматриваются меры по социально-экономическому развитию и финансовому оздоровлению субъектов Российской Федерации.

В заключении Счетной палаты обращено внимание на необходимость соотношения положений указанных соглашений и предусматриваемых ими мер с нормами пункта 4 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусматривающего заключение соглашений с субъектами Российской Федерации, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40 % объема собственных

доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации.

Высказано также замечание о необходимости уточнения норм законопроекта, предусматривающих, что меры ответственности за нарушение порядка и сроков подписания соглашений и за неисполнение субъектами Российской Федерации обязательств, возникающих из соглашений, устанавливаются Правительством Российской Федерации, в части конкретизации мер ответственности.

Данный законопроект принят Государственной Думой в первом чтении 25 января 2017 года.

В отчетном году Счетной палатой также осуществлялось взаимодействие с Министерством финансов Российской Федерации по проектам федеральных законов, предусматривающим внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, подготовленным Министерством.

Так, были подготовлены замечания и предложения на проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», разработанный Министерством финансов Российской Федерации в целях реализации предложений Счетной палаты, содержащихся в заключении на отчет об исполнении федерального бюджета за 2015 год, в части подготовки изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации по установлению порядка формирования, рассмотрения и утверждения отчета об исполнении федерального бюджета и проекта федерального закона об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год по результатам внешней проверки годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета.

Вместе с тем Счетной палатой было отмечено, что предлагаемые законопроектом нормы не в полной мере обеспечивают решение поставленной задачи и не могут быть поддержаны. В этой связи Счетная палата указывала на целесообразность закрепления в Бюджетном кодексе Российской Федерации нормы, в соответствии с которой годовая бюджетная отчетность главных администраторов средств федерального бюджета и годовой отчет Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета формируются с учетом устранения выявленных нарушений и недостатков и представляются Счетной палате; были предложены соответствующие поправки в статью 264<sup>9</sup> Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Подготовлены и направлены в Министерство финансов Российской Федерации замечания и предложения на проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», предусматривающий положения, в соответствии с которыми решения о предоставлении субсидий на осуществление капитальных вложений, о подготовке и реализации бюджетных инвестиций и о предоставлении юридическим лицам бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства принимаются, в том числе, на основании подготовленных в установленном законодательством Российской Федерации порядке обоснования инвестиций, задания на проектирование и полученных результатов технологического и ценового аудита такого обоснования.

Счетной палатой была отмечена необходимость доработки законопроекта, поскольку предлагаемая им процедура предоставления средств федерального бюджета на реализацию механизма обоснования инвестиций нуждается в уточнении.

По итогам доработки законопроекта замечания Счетной палаты учтены, в связи с чем Правительство Российской Федерации проинформировано об отсутствии замечаний и предложений. Одновременно отмечена целесообразность отражения в финансово-экономическом обосновании к законопроекту финансовой оценки вводимого законопроектом механизма обоснования инвестиций и его технологического и ценового аудита.

В Правительство Российской Федерации были направлены замечания и предложения на подготовленный Минтрансом России проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части формирования бюджетных ассигнований дорожных фондов», целью которого является определение дополнительных источников формирования дорожных фондов для решения задач по удвоению объемов строительства и реконструкции автомобильных дорог регионального и местного значения и по увеличению расходов на их содержание.

В качестве дополнительного источника формирования Федерального дорожного фонда законопроектом предусматриваются штрафы за нарушение законодательства Российской Федерации о внесении платы за проезд по платным автомобильным дорогам общего пользования федерального значения, платным участкам таких автомобильных дорог.

К дополнительным источникам формирования дорожных фондов субъектов Российской Федерации предлагается отнести доходы от передачи в аренду земельных участков, расположенных в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения; доходы от предоставления на платной основе парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования регионального или межмуниципального значения; доходы от использования имущества автомобильных дорог, входящего в состав автомобильных дорог регионального значения, и ряд других доходов.



*Выступление Председателя Счетной палаты Татьяны Голиковой на пленарном заседании Государственной Думы по вопросу исполнения федерального бюджета за 2015 год*

Счетной палатой было отмечено отсутствие обоснований определения указанных доходов в качестве дополнительных источников формирования Федерального дорожного фонда, дорожных фондов субъектов Российской Федерации, муниципальных дорожных фондов и соответствующих расчетов увеличения объемов бюджетных ассигнований этих фондов.

Отмечено также, что предлагаемое законопроектом установление дополнительных источников формирования дорожных фондов может привести к рискам неисполнения в полном объеме расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Также в Правительство Российской Федерации направлялись замечания и предложения на разработанный Министерством финансов Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части усиления административной ответственности за нарушения бюджетного законодательства». Законопроектом в составе предлагаемых поправок предусматриваются изменения, подготовленные по предложению Счетной палаты в целях установления ответственности главных распорядителей бюджетных средств за несоответствие обоснований бюджетных ассигнований требованиям бюджетного законодательства.

Счетной палатой была отмечена необходимость уточнить положения законопроекта, в соответствии с которыми бюджетная отчетность признается недостоверной в случае наличия искажения любого показателя бюджетной отчетности, выраженного в денежном измерении, не менее чем на 10 %, и предложено определить перечень случаев признания бюджетной отчетности недостоверной исходя из требований Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Помимо этого следует отметить подготовку и направление в Правительство Российской Федерации замечаний и предложений на проект постановления Правительства Российской Федерации «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

Счетной палатой была отмечена целесообразность сокращения сроков доведения лимитов бюджетных обязательств на осуществление бюджетных инвестиций и предоставление субсидий на осуществление и софинансирование капитальных вложений; установления срока завершения расчетов по неисполненным обязательствам 2016 года по государственным контрактам и принятия соответствующих решений Правительства Российской Федерации до 1 апреля 2017 года; урегулирования порядка дальнейшего использования не использованных на 1 января 2017 года остатков межбюджетных трансфертов. Обращено внимание, что проектом постановления критерии, в соответствии с которыми Правительство Российской Федерации принимает решение об отсутствии необходимости казначейского сопровождения, и сроки принятия такого решения не установлены. Отмечено, что установление нормы, предусматривающей предоставление авансовых платежей, содержит риски увеличения дебиторской задолженности и снижает эффективность расходов федерального бюджета.

Кроме того, Счетной палатой также отмечен ряд несоответствий норм проекта постановления положениям Федерального закона от 30 ноября 2016 г. № 409-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

Помимо этого в отчетном периоде Счетной палатой проводилась экспертиза и были подготовлены заключения на значительное количество проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, предусматривающих внесение изменений в правила предоставления и распределения субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации, в том числе в целях их приведения в соответствие с Правилами формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999, а также внесение изменений в нормативные правовые акты, предусматривающие предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), в том числе в целях их приведения в соответствие с Общими требованиями к нормативным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2016 г. № 887.

Так, замечания Счетной палаты, высказанные по результатам экспертизы проектов постановлений Правительства Российской Федерации о внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013 – 2020 годы, федеральные целевые программы «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012 – 2020 годах», «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014 – 2020 годы» (разработанных в основном в целях уточнения порядка предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на приобретение специализированной лесопожарной техники и оборудования в рамках государственной программы, а также субсидий на реализацию указанных ФЦП), а также проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации по вопросам предоставления и распределения из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на государственную поддержку сельского хозяйства в основном учтены.

По результатам доработки проекта постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 351 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий федеральным казенным предприятиям оборонно-промышленного комплекса в 2014 – 2016 годах» предложения Счетной палаты учтены.

Так, в договорах о предоставлении указанных субсидий предусмотрены обязанность проведения проверки соблюдения предприятиями условий, целей и порядка их предоставления, а также порядок возврата остатков, не использованных в 2016 году, и возврата субсидий в случае установления по итогам проверок факта нарушения целей и условий.

Кроме того, добавлены положения о перечислении субсидий на счета, открытые в территориальных органах Федерального казначейства.

Также необходимо отметить подготовку замечаний и предложений на проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении порядка использования бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 838», который устанавливает общий перечень направлений использования бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации, а также техническую процедуру подготовки и согласования решений о выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда.

В числе замечаний Счетной палатой отмечено, что установление в проекте постановления лишь общих направлений использования средств резервного фонда (на реализацию дополнительных мер (мероприятий) по поддержке отраслей экономики, социальной поддержке граждан, бюджетов субъектов Российской Федерации, а также иных мер (мероприятий), осуществляемых в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации), существенно расширяет возможности направления средств резервного фонда на любые цели.

Отмечен ряд замечаний по процедуре подготовки и согласования решений о выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда. Кроме того, отмечено, что ряд норм проекта постановления сформирован без учета требований Бюджетного кодекса Российской Федерации. Отмечена целесообразность закрепления в проекте постановления положения о направлении Минфином России в Счетную палату информации об изданных распоряжениях Правительства Российской Федерации и согласованных Минфином России проектов распоряжений, а также об объеме резервного фонда на 1-е число месяца, следующего за отчетным.