

## ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

### к проекту федерального закона "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон "О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2020 году" и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2021 году"

Проект федерального закона "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон "О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2020 году" и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2021 году" (далее соответственно - Кодекс, законопроект) разработан в целях создания правовых условий для подготовки проекта федерального закона "О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов" и его последующего исполнения.

Реализация предусмотренных законопроектом мер позволит повысить эффективность, прозрачность формирования и исполнения федерального бюджета, а также своевременное реагирование на изменения экономической конъюнктуры и возникающие вызовы, в том числе связанные с изменением эпидемиологической ситуации в результате распространения коронавирусной инфекции.

Большинство положений законопроекта носят временный характер и нацелено на обеспечение сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в очередном 2021 году и предполагают их реализацию при безусловном сохранении правил и роли парламентского контроля в бюджетном процессе.

1. Законопроектом предусмотрен ряд мер, направленных на **обеспечение макроэкономической и финансовой стабильности** в 2021 году.

В частности, пунктом 11 статьи 1 законопроекта предусмотрено внесение изменения в пункт 3 статьи 199 Кодекса, регулирующей порядок расчета общего объема расходов федерального бюджета, в части увеличения используемого в нем расчетного объема на 2021 год с 585 млрд. рублей до 1 460 млрд. рублей.

Предлагаемое повышение предельного объема расходов в 2021 году обеспечит постепенную адаптацию бюджета к новым макроэкономическим

условиям и позволит продолжить использование мер, необходимых для обеспечения восстановления экономики и реальных доходов граждан, в целях борьбы с последствиями распространения новой коронавирусной инфекции, которые носят среднесрочный характер.

Начиная с 2022 года предельные расходы будут определены в соответствии с "бюджетными правилами", что позволит сохранить уровень доверия инвесторов к проводимой макроэкономической политике и обеспечить доступность финансового ресурса для внебюджетного сектора.

Кроме того, частью 4 статьи 4 законопроекта предлагается продлить на 2021 год действующее в 2020 году положение части 14 статьи 2.1 Федерального закона от 12 ноября 2019 г. № 367-ФЗ "О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2020 году" (далее - Федеральный закон № 367-ФЗ), предусматривающее возможность использования средств Фонда национального благосостояния сверх объема, предусмотренного федеральным законом о федеральном бюджете в случае снижения цены на нефть ниже базового уровня.

Изменение позволит в случае снижения цен на нефть использовать установленную в Кодексе возможность направлять средства Фонда национального благосостояния на обеспечение сбалансированности (покрытие дефицита) федерального бюджета в размере недополученных нефтегазовых доходов до внесения изменения в закон о бюджете в качестве меры оперативного реагирования.

При этом объем использования средств Фонда национального благосостояния на вышеуказанные цели предлагается ограничить 1 процентом валового внутреннего продукта.

Норма позволит в качестве меры оперативного реагирования в 2021 году при необходимости использовать средства Фонда национального благосостояния на покрытие недополученных нефтегазовых доходов федерального бюджета и выполнить принятые расходные обязательства.

Частью 5 статьи 4 законопроекта уточняется порядок прогнозирования в 2021 году базовых нефтегазовых доходов федерального бюджета, отражающих долгосрочный равновесный уровень поступления таких доходов.

Корректировка объемов добычи нефти в России в сторону снижения в рамках соглашения Организации стран - экспортеров нефти является отклонением от долгосрочного равновесного объема добычи нефти. В этой связи предлагается скорректировать порядок прогнозирования базовых

нефтегазовых доходов в 2021 году, взяв за основу прогноз объемов добычи и переработки нефти и экспорта топливно-энергетических товаров, указанные в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации, положенном в основу прогноза доходов, утвержденных Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов".

Таким образом, временное снижение нефтегазовых доходов федерального бюджета, возникающее в результате мер по ограничению объемов добычи нефти, не приведет к необходимости соответствующей корректировки предельного объема расходов бюджета и будет компенсировано за счет средств Фонда национального благосостояния.

**2. В целях зачисления в федеральный бюджет в полном объеме сумм налога на доходы физических лиц** в отношении доходов в виде процентов, полученных по вкладам в банках, находящихся на территории Российской Федерации, доходов в виде процента по обращающимся облигациям российских организаций, а также доходов в виде суммы процентов по государственным казначейским обязательствам, облигациям и другим государственным ценным бумагам бывшего СССР, государств - участников Союзного государства, пунктами 1 - 7 статьи 1 законопроекта предлагается внести изменения в статьи 50, 56, 61, 61<sup>1</sup>, 61<sup>2</sup>, 61<sup>3</sup>, 61<sup>5</sup> Кодекса.

Взимание налога на указанные виды дохода физических лиц будет осуществляться с 1 января 2021 года в связи с изменениями, внесенными в Налоговый кодекс Российской Федерации Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 102-ФЗ "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации".

В соответствии с подпунктом "г" пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 28 марта 2020 г. № Пр-586 дополнительные доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, полученные в результате обложения налогом на доходы физических лиц процентов (доходы) по депозитам и ценным бумагам, а также в результате налогообложения доходов в виде дивидендов и процентов, выплачиваемых лицам, не являющимся налоговыми резидентами, подлежат направлению на выплаты семьям с детьми, безработным и временно нетрудоспособным лицам.

Поскольку финансовое обеспечение указанных социальных гарантий относится к полномочиям Российской Федерации, необходимо установить

норматив зачисления указанных доходов от налога на доходы физических лиц в федеральный бюджет, предусмотрев соответствующие изъятия в статьях Кодекса, регулирующих зачисление доходов от налога на доходы физических лиц в региональные и местные бюджеты.

Кроме того, в соответствии с подпунктом "ж" пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 8 июля 2020 г. № Пр-1081 по итогам обращения Президента Российской Федерации к гражданам Российской Федерации 23 июня 2020 года подготовлены изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации по установлению налоговой ставки налога на доходы физических лиц в размере 15 процентов в отношении части дохода физического лица, превышающей 5 млн. рублей в год.

Дополнительные поступления налога на доходы физических лиц, рассчитанного по повышенной на 2 процента ставке (15 процентов вместо 13 процентов) должны быть использованы в целях финансового обеспечения оказания медицинской помощи (при необходимости за рубежом) детям с тяжелыми жизнеугрожающими и хроническими заболеваниями, в том числе редкими (орфанными) заболеваниями, включая приобретение дорогостоящих лекарственных препаратов, медицинских изделий, технических средств реабилитации. Указанные расходы будут осуществляться за счет средств федерального бюджета, в связи с чем дополнительные поступления от превышения ставки 13 процентов будут направлены в федеральный бюджет.

В этой связи законопроектом предусмотрено распределение части налога на доходы физических лиц, уплачиваемого при превышении доходами суммы 5,0 млн. рублей, по следующим нормативам: в федеральный бюджет 13 процентов, в региональные и местные бюджеты 87 процентов. Применение указанных нормативов не окажет влияния на поступления налога в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, поскольку в федеральный бюджет будет зачислена только часть налога, связанная с увеличением ставки налога на 2 процента, которая ранее не уплачивалась.

3. Положения пунктов 8 и 9 статьи 1 законопроекта направлены на совершенствование регулирования в сфере экономики, способствующее **восстановлению инвестиционной активности.**

Предлагается внести в статьи 78 и 78<sup>3</sup> Кодекса изменения, исключающие необходимость принятия отдельного решения Правительства Российской Федерации в целях заключения долгосрочных соглашений о предоставлении субсидий юридическим лицам в рамках исполнения соглашений о защите и поощрении капиталовложений, заключенных

в соответствии с Федеральным законом от 1 апреля 2020 года № 69-ФЗ "О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации" (далее - Соглашение о ЗПК, Федеральный закон № 69-ФЗ).

Для заключения долгосрочных соглашений о предоставлении субсидий в рамках Соглашений о ЗПК принятие отдельного решения Правительства Российской Федерации, определяющего распределение объемов субсидий по годам, нецелесообразно, так как Правительство Российской Федерации утверждает порядок определения объема возмещения затрат, понесенных в целях создания инфраструктуры в рамках Соглашений о ЗПК, а также затрат на уплату процентов по кредитам и займам, привлеченным на указанные цели (пункт 7 части 1 статьи 4 Федерального закона № 69-ФЗ).

Указанная поправка была ранее включена в самостоятельный проект федерального закона. Однако, поскольку Федеральный закон № 69-ФЗ вступил в силу со дня его официального опубликования, в целях возможности реализации его положений и заключения долгосрочных соглашений о предоставлении субсидий в рамках Соглашений о ЗПК начиная с января 2021 г. предлагается обеспечить принятие указанной поправки в период осенней сессии 2020 года.

**4. В целях исполнения в 2021 году в полном объеме расходных обязательств Российской Федерации, в том числе носящих социальный характер, независимо от динамики поступления доходов федерального бюджета, частью 3 статьи 4 законопроекта продлеваются на 2021 год предусмотренные Федеральным законом № 367-ФЗ временные основания для внесения изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете в случаях перераспределения бюджетных ассигнований, предусмотренных на:**

финансовое обеспечение мероприятий, связанных с предотвращением влияния ухудшения экономической ситуации на развитие отраслей экономики, с профилактикой и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции, а также на иные цели, определенные Правительством Российской Федерации;

реализацию мероприятий государственной программы Российской Федерации "Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя".

Кроме того, в целях исполнения рекомендаций Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Правительству Российской Федерации, содержащихся в постановлении от 21 июля 2020 г. № 8605-7 ГД

"О Федеральном законе "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации", предлагается ввести на 2021 год дополнительное основание для внесения изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета в случае увеличения бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации (с возможным превышением общего объема расходов федерального бюджета на 2021 год) в случае и в пределах поступления в доходы федерального бюджета платежей в возмещение ущерба, нанесенного водным объектам, а также сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов, утилизационного сбора, взимаемого с колесных транспортных средств (шасси), самоходных машин (шасси) и прицепов к ним.

Безусловному исполнению принятых Российской Федерации обязательств также будет способствовать предусмотренные **статьей 4** законопроекта особенности использования в 2021 году остатков средств федерального бюджета, продлевающие еще на один год действие установленных Федеральным законом 367-ФЗ правовых оснований для направления остатков средств федерального бюджета на начало 2021 года (кроме связанных с целями, определенными в абзацах втором - восьмом пункта 4 статьи 94 Кодекса) на:

1) увеличение бюджетных ассигнований на реализацию решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по обеспечению отдельных мероприятий в сфере национальной обороны, национальной безопасности и правоохранительной деятельности, развития оборонно-промышленного комплекса;

2) на оплату государственных контрактов, расчеты по которым в 2020 году осуществлялись с применением казначейского обеспечения обязательств;

3) увеличение резервного фонда Правительства Российской Федерации за счет переноса всех иных ("не связанных") остатков 2020 года.

При этом частью 2 статьи 5 по аналогии с текущим годом Правительство Российской Федерации предлагается наделить полномочием превышать размер резервного фонда Правительства Российской Федерации, предусмотренный пунктом 3 статьи 81 Кодекса (3%).

**5. В целях реализации государственной политики в сфере осуществления государственных заимствований, регулирования и управления государственным долгом частями 6,7 и 8 статьи 4 и предусмотрена пролонгация на 2021 год положений Федерального закона № 367-ФЗ, наделяющих Правительство Российской Федерации правом:**

1) осуществлять государственные внутренние (внешние) заимствования Российской Федерации и предоставлять государственные гарантии Российской Федерации с превышением утвержденных законом о федеральном бюджете показателей верхнего предела государственного внутреннего (внешнего) долга Российской Федерации, программ государственных внутренних (внешних) заимствований Российской Федерации, программ государственных гарантий Российской Федерации;

2) осуществлять внутренние (внешние) заимствования, в том числе с превышением установленного законом о федеральном бюджете верхнего предела государственного внутреннего (внешнего) долга Российской Федерации в целях замещения иных источников финансирования дефицита федерального бюджета;

3) увеличивать сумму реализации драгоценных металлов и драгоценных камней из Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, предусмотренную на 2021 год законом о федеральном бюджете.

При этом, во исполнение указания Президента Российской Федерации от 9 ноября 2019 г. № Пр-2312 частью 8 статьи 4 законопроекта предусматривается возможность приобретения драгоценных металлов и драгоценных камней в государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации на сумму превышающую, предусмотренную федеральным законом о федеральном бюджете, в целях поддержки российских производителей указанного сырья.

**6. В целях смягчения государственной бюджетной политики в отношении региональных финансов** пунктом 10 статьи 1 законопроекта предлагается на постоянной основе увеличить с 90 до 180 дней срок предоставления кредита на пополнение остатков средств на счете бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета.

Данная мера обусловлена положительным опытом предоставления бюджетных кредитов на указанный срок в 2020 году в соответствии со статьей 2.1 Федерального закона № 367-ФЗ.

Учитывая, что аналогичный срок уже предусмотрен Бюджетным кодексом в отношении бюджетных кредитов, предоставляемых государственным внебюджетным фондам Российской Федерации, а также принимая во внимание многочисленные обращения органов государственной власти субъектов Российской Федерации, указанная норма Федерального закона № 367-ФЗ устанавливается в Бюджетном кодексе на постоянной основе.

7. В целях дальнейшей реализации мероприятий, связанных с предотвращением влияния ухудшения экономической ситуации на развитие отраслей экономики, с профилактикой и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции статьей 3 законопроекта предлагается продлить на 2021 год предусмотренное в 2020 году Федеральным законом № 367-ФЗ приостановление отдельных положений Кодекса, в целях **снятия ряда** установленных им **ограничений в бюджетном процессе**, в том числе приостанавливаются требования:

1) об обязательном установлении федеральным законом о федеральном бюджете объема средств Фонда национального благосостояния, направляемых на обеспечение софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также обеспечение сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации;

2) о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации только на основании федерального закона о федеральном бюджете;

3) о возможности предоставления субсидий федеральному бюджету из бюджета субъекта Российской Федерации в целях софинансирования исполнения расходных обязательств Российской Федерации только в случаях, установленных федеральными законами;

4) о направлении дополнительно полученных доходов федерального бюджета сверх утвержденного федеральным законом о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период общего объема доходов на замещение государственных заимствований, погашение государственного долга Российской Федерации, а также на исполнение публичных нормативных обязательств Российской Федерации.

8. Положения Статьи 2 законопроекта направлены на оказание **государственной поддержки федеральным государственным учреждениям**, чья деятельность по оказанию государственных услуг была приостановлена в период ограничительных мер.

В этих целях предлагается дополнить статью 2.1 Федерального закона № 367-ФЗ положением, определяющим, что государственное задание, установленное федеральным государственным учреждениям на 2020 год, не признается невыполненным в случае недостижения показателей, установленных в задании в связи с приостановлением (частичным приостановлением) деятельности учреждений, связанным с профилактикой и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции.



**9. Иные положения законопроекта** направлены также на организацию формирования и исполнения федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов с учетом особенностей нормативного правового регулирования бюджетного процесса в 2021 году.

Статьей 3 законопроекта предлагается продлить на 1 год (до 1 января 2024 г.) действующее в настоящее время приостановление пункта 2 статьи 179<sup>4</sup> Кодекса в части значения коэффициента, используемого при установлении базового объема федерального дорожного фонда (0,83).

Одновременно частью 3 статьи 5 законопроекта продлевается на 2023 год предусмотренное Федеральным законом № 367-ФЗ временное значение указанного коэффициента в размере 0,36.

Коэффициент 0,36 установлен в 2021 и 2022 годах в целях недопущения необоснованного увеличения расходов в рамках федерального дорожного фонда и его введение обусловлено поэтапным увеличением доли субъектов Российской Федерации в распределении акцизов на нефтепродукты, которая к 2024 году достигнет 100%.

Кроме того, по результатам исполнения федерального бюджета за несколько последних лет отмечается образование значительных объемов неиспользованных бюджетных ассигнований федерального дорожного фонда (2016 год - 20,3 млрд. рублей, за 2017 год - 20,3 млрд. рублей, за 2018 год - 24,9 млрд. рублей, за 2019 год - 40,7 млрд. рублей).

Предлагаемое к установлению значение коэффициента учтено в проекте федерального закона "О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов" при расчете объема федерального дорожного фонда на второй год планового периода (на 2023 год).

Предусмотренное пунктом 12 статьи 1 законопроекта изменение в пункт 7 статьи 217 Кодекса направлено на устранение пробела в правовом регулировании вопроса внесения в сводную бюджетную роспись федерального бюджета изменений, связанных с увеличением бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации за счет бюджетных ассигнований, предусмотренных на предоставление иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, в случае нарушения сроков заключения соглашений об их предоставлении.

Поскольку законопроект содержит положения, которые носят первоочередной и срочный характер и должны быть учтены при формировании федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 - 2023 годов, в статье 6 устанавливается срок вступления его в силу - со дня официального опубликования.

Принятие и реализация законопроекта не приведут к увеличению расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Законопроект прямого влияния на достижение целей государственных программ Российской Федерации не оказывает.

В законопроекте отсутствуют обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, при рассмотрении дел об административных правонарушениях, или обязательные требования, соответствие которым проверяется при выдаче разрешений, лицензий, аттестатов аккредитации, иных документов, имеющих разрешительный характер.

Положения законопроекта соответствуют положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации.