



**СЧЕТНАЯ ПАЛАТА
САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

Железнодорожная ул., д.72, корпус 2, Саратов, 410012
Тел./факс: (8452) 507859, 501675; E-mail: sar-sp@mail.ru

04.11.2018. № 06-43/937
На № _____ от _____

**В согласительную комиссию по
рассмотрению проекта закона
Саратовской области
«Об областном бюджете на 2019
год и на плановый период 2020 и
2021 годов»**

**Заключение
на проект закона Саратовской области «Об областном бюджете
на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»**

1. Общие положения

В соответствии со статьей 157 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее- БК РФ) и статьей 18 Закона Саратовской области № 3-ЗСО от 16 января 2008 года «О бюджетном процессе в Саратовской области» (далее - закон о бюджетном процессе) Счетная палата области, проводя экспертизу проекта закона Саратовской области «Об областном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (далее - законопроект), представляет свое заключение следующего содержания.

В соответствии с частями 1 и 2 ст.14 закона о бюджетном процессе законопроект своевременно направлен Правительством области в Счетную палату области для подготовки заключения сопроводительным письмом исх. № 1-07-07-1886 от 19.10.2018 вход. № 06-42/983 от 19.10.2018 г. (далее-письмо).

Законопроект по своей структуре и составу прилагаемых материалов соответствует требованиям БК РФ, статьям 2 и 12 закона о бюджетном процессе.

2. Анализ материалов, представленных в составе законопроекта

2.1. В соответствии со статьей 12 закона о бюджетном процессе составление проекта областного бюджета основывается на:

-основных направлениях бюджетной и налоговой политики области;

- предварительных итогах социально-экономического развития области за истекший период текущего финансового года и ожидаемых итогах социально-экономического развития области за текущий финансовый год;

- прогнозе социально-экономического развития области на очередной финансовый год и плановый период;

- прогнозе основных характеристик (общий объем доходов, общий объем расходов, дефицита (профицита) бюджета) консолидированного бюджета области на очередной финансовый год и плановый период;

Основные направления бюджетной и налоговой политики области на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов представлены в приложении 3 к письму и направлены на обеспечение преемственности бюджетной и налоговой политики области с учетом необходимости достижения целей государственных программ области и обеспечения устойчивого развития экономики и социальной стабильности в области, увеличение налоговых доходов консолидированного бюджета области, создание благоприятных условий для развития экономического потенциала области.

Бюджетная политика области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов нацелена на сохранение достигнутого уровня устойчивости бюджетной системы области при условии стратегической приоритизации расходов на реализацию национальных проектов.

Налоговая политика области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов направлена на повышение качества жизни и благосостояния граждан, снижение бедности и неравенства, повышение качества и доступности здравоохранения и образования, создание современной инфраструктуры.

Отмечен негативный фактор для налоговой политики области – снижение доходов областного бюджета от поступлений налога на имущество организаций (около 3 млрд. рублей). Причиной этого послужит исключение с 1 января 2019 года из объектов налогообложения движимого имущества организаций согласно Федеральному закону от 3 августа 2018 года № 302-ФЗ.

Объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета области прогнозируется в 2019 году – 84,9 млрд. рублей, в 2020 году – 88,0 млрд. рублей, в 2021 году – 94,9 млрд. руб.

2.2. В приложении 4 к письму представлены предварительные итоги социально-экономического развития области за первое полугодие 2018 года и ожидаемые итоги социально-экономического развития области за 2018 год.

Согласно представленным данным, к концу 2018 года ожидаются положительные темпы роста по всем видам экономической деятельности, кроме добычи полезных ископаемых (86,4%). Развитие промышленности прогнозируется с положительными темпами (102,8%), в отличие от производства сельскохозяйственной продукции, темпы роста которого приобретают отрицательную динамику (84,0%).

Индекс производства по виду деятельности «Строительство» составит 98,7%, что говорит о снижении его темпов роста. По остальным показателям социально-экономического развития области наблюдается положительная динамика, а именно: рост инвестиций в основной капитал на 0,7%, рост оборота розничной торговли на 1,8% и снижение численности регистрируемой безработицы на 5,1%.

2.3. В приложении 5 к письму представлены основные показатели прогноза социально-экономического развития области на 2019-2021 годы. Данные показатели разработаны с учетом современного состояния российской экономики, тенденций развития области за предшествующий период и фактически складывающейся ситуации в текущем году, прогнозных данных о деятельности хозяйствующих субъектов, осуществляемой на территории области, на 2019–2021 годы.

Макроэкономические условия разработки прогноза социально-экономического развития области на 2019-2021 характеризуются следующими показателями:

– объем валового регионального продукта (далее – ВРП) – 781,9 млрд. рублей в 2019 году, 832,8 млрд. рублей в 2020 году и 893,6 млрд. рублей в 2021 году;

– темп роста ВРП (в сопоставимых ценах) в 2019 году – 102,5%, в 2020 году – 103,0%, в 2021 году – 103,5%, что составляет 3% среднегодового темпа роста;

– индекс потребительских цен (декабрь к декабрю предыдущего года) – 103,9% в 2019 году, 103,4% в 2020 году и 103,7% в 2021 году, соответственно.

Динамика объемов ВРП, темпов роста ВРП и индекса потребительских цен за 2017 год, ожидаемые итоги за 2018 год и прогноз на 2019–2021 годы, 2025 и 2028 годы представлены на рисунке 1.

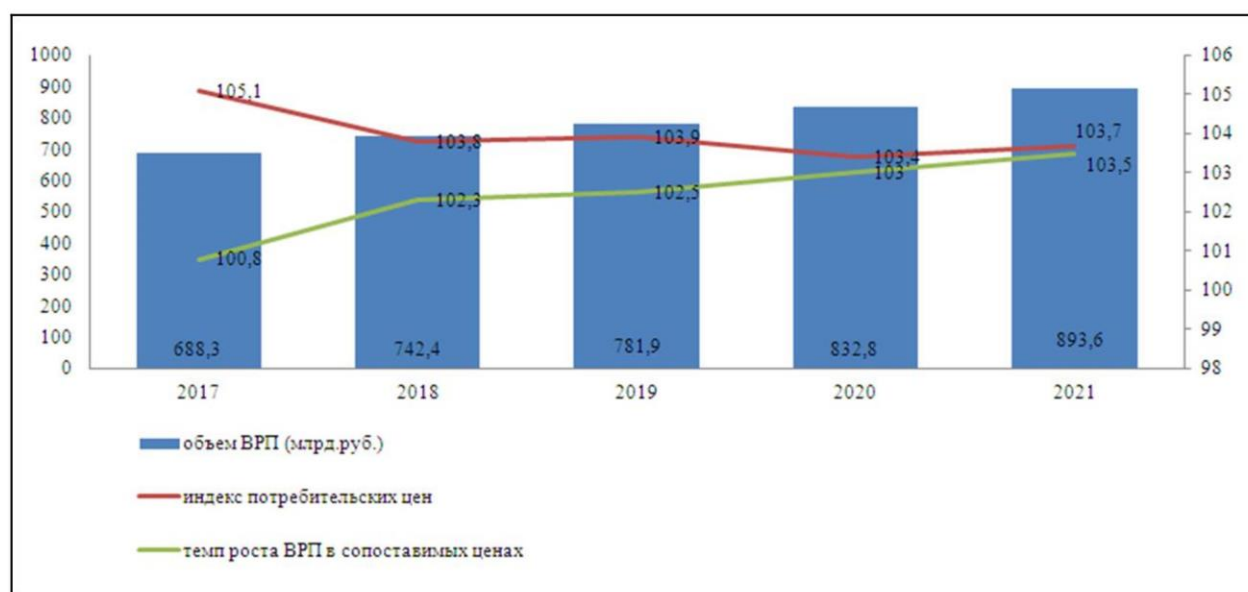


Рисунок 1 – Основные показатели прогноза социально-экономического развития Саратовской области на 2017-2021 годы

Наиболее высокие темпы роста показывает промышленное производство со среднегодовым индексом физического объема промышленного производства в 8,4%. Так, с 2019 года по 2021 год ожидается рост объемов промышленного производства на 96,4 млрд. рублей.

Объем производства продукции сельского хозяйства в 2019 году составит 158,8 млрд. руб., в 2020 – 168,5 млрд. руб., и в 2021 – 179,6 млрд. руб. Среднегодовой индекс физического объема сельскохозяйственного производства с 2019 по 2021 год составит 5,2%.

Объем инвестиций в основной капитал в 2019 году согласно прогнозу увеличится на 1,1% к уровню 2018 года и составит 161,4 млрд. рублей. Среднегодовой темп роста инвестиций составит 102,4%. Повышению инвестиционной активности будет способствовать реализация масштабных инвестиционных проектов.

Объем по виду работ «Строительство» в 2019 году вырастет, в отличие от 2018 года. Среднегодовые темпы роста объема работ по виду деятельности «Строительство» составят 101,6%.

В 2019 году объем ввода жилья будет выполнен на 100% относительно уровня 2018 года и составит 1 210,0 тыс. кв. метров. Среднегодовые темпы роста ввода жилья в 2019–2021 годах составят 103,7%. Оборот розничной торговли также вырастет с 2019 года на 46 млрд. рублей к 2021 году.

2.4. Согласно приложению 7 к письму основные параметры прогноза консолидированного бюджета области на 2019-2021 годы следующими показателями:

1) доходы на 2019 год – 103 991 900 тыс. рублей, на 2020 год – 105 676 900 тыс. рублей, на 2021 год – 111 346 400 тыс. рублей;

2) расходы на 2019 год – 105 991 900 тыс. рублей, на 2020 год – 105 760 300 тыс. рублей, на 2021 год – 109 380 500 тыс. рублей;

3) дефицит на 2019 год – 2 000 000 тыс. рублей, на 2020 год – 83 400 тыс. рублей, в 2021 году бюджет планируется с профицитом 1 965 900 тыс. рублей.

Динамика консолидированного бюджета области за 2018–2021 годы представлена на рисунке 2.

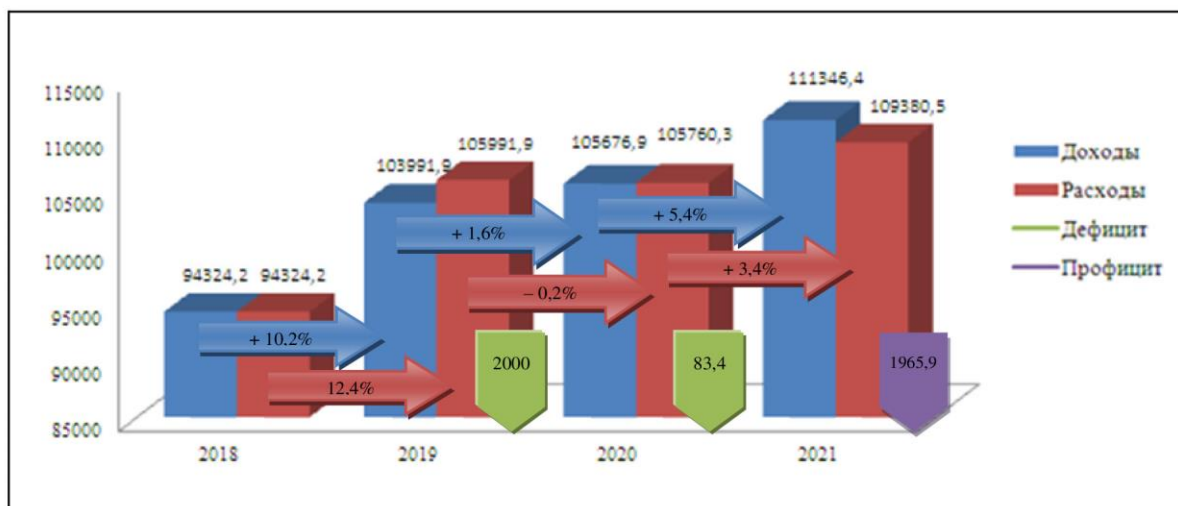


Рисунок 2 – Динамика консолидированного бюджета Саратовской области за 2018-2021 годы, млн рублей

По сравнению с прогнозными показателями на 2018 год предусмотрено повышение доходов консолидированного бюджета области на 2019 год на 10,2% и расходов – на 12,4%.

Основная доля доходов (83,4%) и расходов (83,7%) консолидированного бюджета области в 2019 году приходится на областной бюджет.

2.5. Согласно приложению 3 к письму, основную долю межбюджетных трансфертов Саратовской области составляют субвенции: в 2019 году – 69,7%, в 2020 году – 78,5%, в 2021 году – 79,2%. Динамика роста объемов наблюдается только по субвенциям, тогда как в 2020 году намечено снижение объема дотаций и субсидий и их последующее повышение в 2021 году. На период 2019-2021 годов отмечается резкое снижение объема иных межбюджетных трансфертов (темп роста в 2021 году составит 15,0% относительно уровня 2019 года) (рисунок 3).

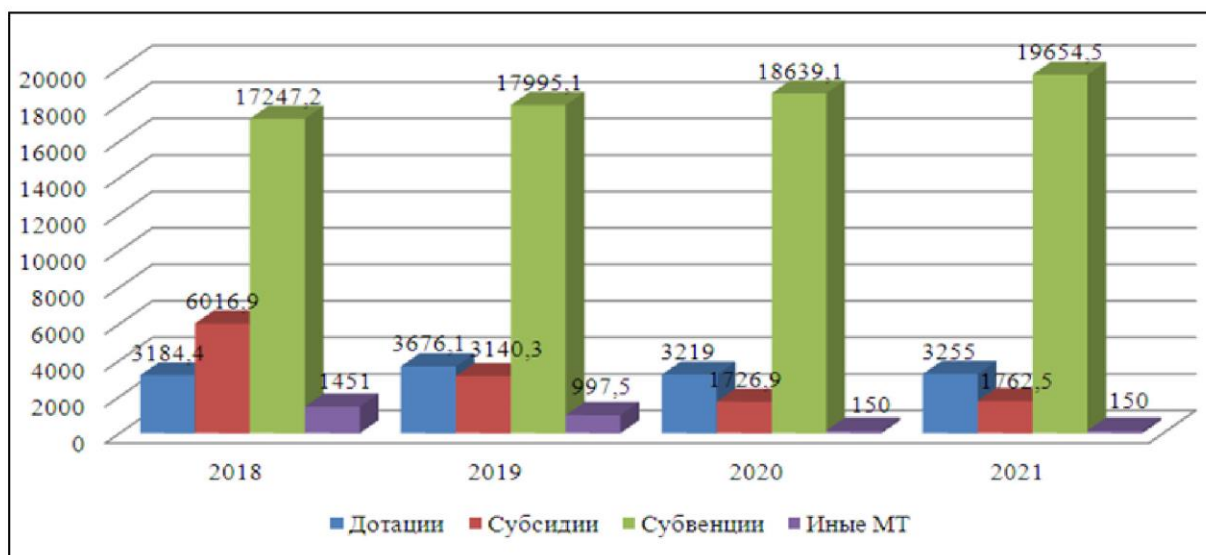


Рисунок 3 – Динамика межбюджетных трансфертов местным бюджетам Саратовской области за 2018-2021 годы, млн рублей

Долговая политика Саратовской области на 2019-2021 годы направлена на снижение соотношения государственного долга области к общему объему доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений.

3. Анализ структуры и оценка характеристик областного бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов

Анализ текстовой части законопроекта, структуры областного бюджета, основных параметров, а также характеристик, максимальный или минимальный размер которых установлен действующим бюджетным законодательством Российской Федерации (далее - РФ), показал следующее.

3.1. Доходы областного бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов сформированы на основе прогноза социально-экономического развития Саратовской области, основных направлений бюджетной и

налоговой политики в соответствии со статьей 39 БК РФ, а именно в соответствии с действовавшим на момент составления проекта бюджета бюджетным законодательством РФ, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах, и соответствуют перечню, установленному пунктами 3 – 5 статьи 41, статьями 42, 46 БК РФ.

В соответствии со статьей 160.1 БК РФ прогноз налоговых и неналоговых доходов на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов формируется на основе прогнозов главных администраторов доходов бюджета, рассчитанных в соответствии с утвержденными ими методиками прогнозирования поступления доходов в бюджеты.

Динамика и структура доходов областного бюджета за 2016 – 2020 годы представлена на рисунке 4.

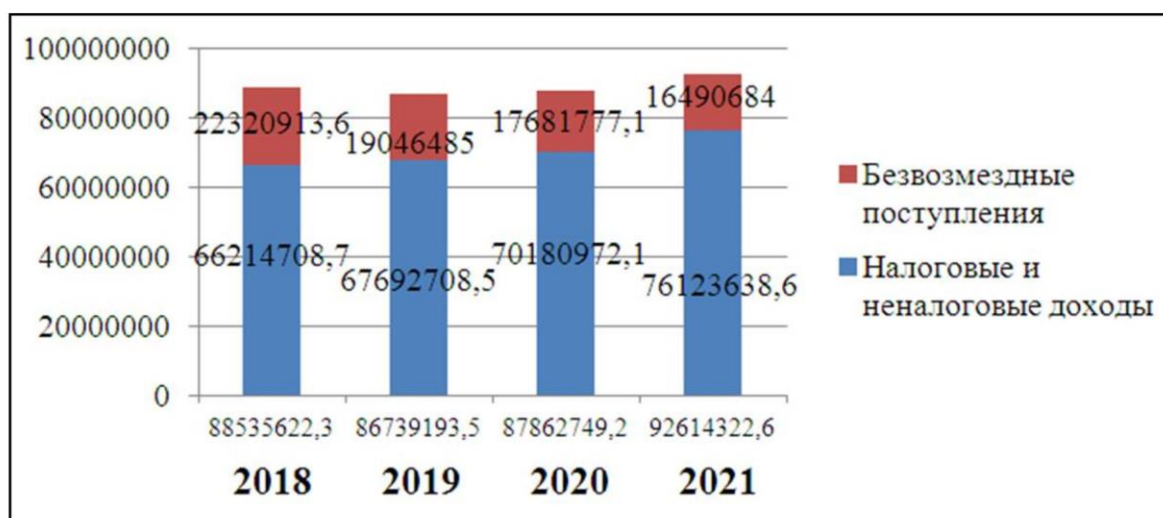


Рисунок 4 – Динамика и структура доходов областного бюджета за 2018 – 2021 годы (тыс. рублей)

Доходы областного бюджета прогнозируются на 2019 год в сумме 86 739 193,5 тыс. рублей, что на 2,0% ниже плановых назначений в действующей редакции Закона Саратовской области от 28.11.2017 № 115-ЗСО (ред. от 31.07.2018) «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»; на 2020 год – в сумме 87 862 749,2 тыс. рублей; на 2021 год – в сумме 92 614 322,6 тыс. рублей.

Доходы областного бюджета в 2019 году, как и в предыдущие годы, в значительной мере будут сформированы за счет налоговых и неналоговых доходов, доля которых в общих доходах областного бюджета согласно проекту закона составляет 78,0%.

На 2019 год налоговые и неналоговые доходы областного бюджета планируются в сумме 67 692 708,5 тыс. рублей или 102,2% по отношению к 2018 году.

В плановом периоде планируется увеличение налоговых и неналоговых доходов областного бюджета:

-в 2020 году – на 1 123 555,7 тыс. рублей или на 1,3% к 2019 году;

-в 2021 году – на 4 751 573,4 тыс. рублей или на 5,4% к 2020 году и на 5 875 129,1 тыс. рублей или на 6,8% к 2019 году

Динамика и структура налоговых и неналоговых доходов областного бюджета за 2018–2021 годы представлена в таблице 1.

Таблица 1 – Динамика и структура налоговых доходов областного бюджета за 2018–2021 годы (тыс. рублей)

Наименование	2018	2019	2020	2021	Темп роста (в % к предыдущему году)		
					2019 к 2018 году	2020 к 2019 году	2021 к 2020 году
Налоговые и неналоговые доходы	66214708,7	67692708,5	70180972,1	76123638,6	102,2	103,7	108,5
из них:							
Налог на прибыль организаций	20772039,5	21480131,0	23089041,6	24722856,7	103,4	107,5	107,1
Налог на доходы физических лиц	22483349,5	22983137,7	24199719,4	25739045,5	102,2	105,3	106,4
Налог на имущество организаций	10023581,2	8511155,9	7899322,5	7906386,8	85,0	92,8	100,1
Неналоговые доходы	1700474,0	1233117,0	1248272,0	1205580,0	72,5	101,2	96,6

Увеличение поступлений в областной бюджет по сравнению с 2018 годом прогнозируется по двум из четырех основных доходных источников: по налогу на прибыль организаций и налогу на доходы физических лиц. Доля указанных налогов в общей сумме доходов составляет 65,7%.

Неналоговые доходы в проекте областного бюджета на 2019 год снижены по сравнению с 2018 годом на 27,5% и составят 1 233 117,0 тыс. рублей. В 2020 году неналоговые доходы прогнозируются в размере 1 248 272,0 тыс. рублей с ростом к 2019 году на 1,2%; на 2021 год – 1 205 580,0 тыс. рублей (снижение к уровню 2020 года на 3,4%).

Безвозмездные поступления в областной бюджет сформированы в сумме:

-на 2019 год – 19 046 485,0 тыс. рублей, что на 14,6% ниже объема безвозмездных поступлений, предусмотренных законом области об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов;

-на 2020 год – 17 681 777,1 тыс. рублей, на 2021 год – 16 490 684,0 тыс. рублей.

Удельный вес безвозмездных поступлений в 2019 году и плановом периоде 2020 и 2021 годов в общей сумме доходов областного бюджета составит 22,0%, 20,1% и 17,8%, соответственно.

Структура и объемы безвозмездных поступлений в областной бюджет на 2019 – 2021 годы в сравнении с 2018 годом приведены в таблице 2.

Таблица 2 – Структура и объемы безвозмездных поступлений в областной бюджет за 2018–2021 годы (тыс. руб)

Наименование	2018	2019	2020	2021	Тем роста (в % к предыдущему году)		
					2019 к 2018 году	2020 к 2019 году	2021 к 2020 году
Безвозмездные поступления	22320913,6	19046485,0	17681777,1	16490684,0	85,3	92,8	93,3
в том числе:							
Дотации бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	10096296,2	9961064,2	9946813,2	9916025,2	98,7	99,9	99,7
Субсидии бюджетам бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии)	4978584,5	4111425,7	3247658,5	2050028,0	82,6	79,0	63,1
Субвенции бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	4125291,9	4180043,2	4360648,5	4397973,9	101,3	104,3	100,9
Иные межбюджетные трансферты	3105988,8	793951,9	126656,9	126656,9	25,6	16,0	100,0

В структуре безвозмездных поступлений в 2019 году основную долю (52,3%) занимают дотации бюджетам бюджетной системы РФ – 9 961 064,2 тыс. рублей, что на 1,3% меньше объема дотаций, предусмотренных в 2018 году.

Субвенции на 2019 год предусмотрены в размере 4 180 043,2 тыс. рублей, что на 1,3% больше объема субвенций на 2018 год.

Субсидии на 2019 год предусмотрены в размере 4 111 425,7 тыс. рублей, что на 17,4% меньше объема субсидий в бюджете 2018 года.

Следует отметить, что действующей редакцией Закона области «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» кроме безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы РФ были утверждены также безвозмездные поступления от государственных (муниципальных) организаций, которые не предусмотрены в законопроекте, что влияет на снижение объема безвозмездных поступлений и общего объема доходов в 2019 году и плановом периоде 2020 и 2021 годов. Данные доходы были обусловлены поступлениями от Государственной корпорации - Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, соглашение о финансировании с которой на 2019-2021 год в настоящее время отсутствует.

3.2. Объем и структура расходов областного бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов сформированы исходя из принципов

обеспечения сбалансированности и финансовой устойчивости бюджета в условиях ограниченности доходных источников, своевременного исполнения долговых обязательств власти и сдерживания роста расходов областного бюджета, а также повышения их эффективности.

Общий объем расходов областного бюджета в законопроекте предусмотрен в сумме:

-на 2019 год – 88 739 193,5 тыс. рублей или 98,5% к расходам в действующей редакции Закона Саратовской области от 28.11.2017 № 115-ЗСО (ред. от 31.07.2018) «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»;

-на 2020 год – 87 322 749,2 тыс. рублей или 98,4% к 2019 году;

-на 2021 год – 90 499 522,6 тыс. рублей или 103,6% к 2020 году и 102,0% к 2019 году.

Расходы областного бюджета на 2019 год по разделам и источникам финансового обеспечения представлены в таблице 3.

Таблица 3 – Расходы областного бюджета на 2018-2021 годы.

Наименование разделов классификации расходов	2018	2019	2020	2021	Темп роста (в % к предыдущему году)		
					2019 к 2018 году	2020 к 2019 году	2021 к 2019 году
Общегосударственный вопросы, тыс. руб.	2892008,7	5330530,2	3952939,1	4109458,0	184,3	74,2	104,0
Национальная оборона, тыс. руб.	43335,9	47045,2	47055,3	47065,5	108,6	100,0	100,0
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность, тыс. руб.	672007,7	425068,7	434491,0	391173,7	63,3	102,2	90,0
Национальная экономика, тыс. руб.	14868057,2	11988857,2	11216239,2	11454088,9	80,6	93,6	102,1
Жилищно-коммунальное хозяйство, тыс. руб.	1641233,8	1186605,6	1225771,8	614838,7	72,3	103,3	50,2
Охрана окружающей среды, тыс. руб.	148127,8	135240,2	161541,7	188296,0	91,3	119,4	116,6
Образование, тыс. руб.	22431102,6	22795844,6	22676153,0	23594045,0	101,6	99,5	104,0
Культура, кинематография, тыс. руб.	1355411,0	1228880,7	1137359,0	1190559,7	90,7	92,6	104,7
Здравоохранение, тыс. руб.	4806625,4	4864473,2	4300539,5	4557822,4	101,2	88,4	106,0
Социальная политика, тыс. руб.	31164086,9	30603878,9	31348582,0	32090039,9	98,2	102,4	102,4
Физическая культура и спорт, тыс. руб.	1090584,7	1017207,1	1685669,3	850122,3	93,3	165,7	50,4
Средства массовой информации, тыс. руб.	79761,4	49812,0	51085,0	52313,4	62,5	102,6	102,4
Обслуживание государственного и муниципального долга, тыс. руб.	3064312,6	3500000,0	3000000,0	3000000,0	114,2	85,7	100,0
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской	5815271,2	5565749,9	4085323,3	4159699,1	95,7	73,4	101,8

Федерации, тыс. руб.							
Всего, тыс. руб.	90071926,9	88739193,5	87322749,2	90499522,6	98,5	98,4	103,6

По сравнению с уточненным бюджетом 2018 года по 9 из 14 разделов бюджетной классификации расходов планируется снижение бюджетных ассигнований в 2019 году в размере от 1,8% по разделу «Социальная политика» до 37,5% по разделу «Средства массовой информации». Увеличение бюджетных ассигнований планируется по разделам «Здравоохранение» на 1,2%, «Образование» на 1,6%, «Национальная оборона» на 8,6%, «Обслуживание государственного и муниципального долга» на 14,2% и «Общегосударственные вопросы» на 84,3%.

Структура расходов областного бюджета на 2019 год существенно не изменилась. Как и в предыдущие годы, расходы на социально-культурную сферу (здравоохранение, образование, социальная политика, культура, физическая культура и спорт) по-прежнему занимают приоритетные позиции в расходах областного бюджета, их доля в общем объеме расходов составит 68,2%, в абсолютной величине – 60 510 284,5 тыс. рублей. Несмотря на снижение данных расходов по сравнению с действующей редакцией закона об областном бюджете на 337 526,1 тыс. рублей, их доля в общих расходах областного бюджета увеличится на 0,6 процентных пункта.

3.3. Статьей 1 законопроекта предусмотрен размер дефицита бюджета на 2019 год в сумме 2 000 000,0 тыс. руб. Согласно статье 92.1 БК РФ дефицит бюджета субъекта РФ не должен превышать 15 процентов утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. Доля дефицита в проекте бюджета на 2019 год в общем годовом объеме доходов областного бюджета составила 3%, что соответствует требованиям БК РФ. Областной бюджет на плановый период 2020 и 2021 годов предусматривается с превышением объема доходов над объемом расходов, то есть с профицитом в сумме 540 000,0 тыс. руб. на 2020 год и 2 114 800 тыс. руб. на 2021 год.

3.4. В п.2 ч.2 ст.1 законопроекта утвержден общий объем условно утвержденных расходов на 2020 и 2021 годы. Согласно ч.5 ст.184.1 БК РФ под условно утверждаемыми (утвержденными) расходами понимаются нераспределенные в плановом периоде в соответствии с классификацией расходов бюджета бюджетные ассигнования. Согласно п.14.1 ч.2 ст.2 закона о бюджетном процессе и ч.3 ст.184.1 БК РФ общий объем условно утверждаемых (утвержденных) расходов в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период на первый год планового периода должен составлять не менее 2,5% общего объема расходов бюджета (без учета расходов областного бюджета, предусмотренных за счет межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы РФ, имеющих целевое назначение), на второй год планового периода не менее 5% от данного показателя. Из соотношения вышеуказанных показателей следует, что объем условно утверждаемых расходов на 2020 и 2021 годы соответствует требованиям бюджетного законодательства РФ.

3.5. Пунктом 1 статьи 7 законопроекта предлагается утвердить бюджетные ассигнования на предоставление межбюджетных трансфертов из областного бюджета местным бюджетам согласно приложению 10 к законопроекту. Согласно указанному приложению общий объем межбюджетных трансфертов на 2019 года составляет 25 809 068,7 тыс. руб., на 2020 год-23 735 080,9 тыс. руб., на 2021 год- 24 822 089,8 тыс. руб.

В соответствии со ст.139.1 БК РФ объем иных (то есть предусмотренных только законами субъекта РФ) межбюджетных трансфертов местным бюджетам в бюджете субъекта РФ не может превышать 10% общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам (за исключением субвенций) и (или) расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, замененной дополнительными нормативами отчислений. Статьей 11 Закона Саратовской области от 20.12.2005 № 137-ЗСО «О межбюджетных отношениях в Саратовской области» предусмотрена возможность предоставления таких трансфертов. В приложении № 10 к законопроекту, предоставление иных (не предусмотренных БК РФ и федеральным бюджетом) межбюджетных трансфертов местным бюджетам на 2019 год предусмотрено в рамках двух государственных программ области: «Развитие образования в Саратовской области» и «Развитие государственного и муниципального управления», в том числе дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов на 2019 год- 244 622,1 тыс. руб. а также иные межбюджетные трансферты на 2019 год в сумме 997 532,5 тыс. руб., на 2020 год- 150 000 тыс. руб. и на 2021 год-150 000 тыс. руб. Объем указанных межбюджетных трансфертов на 2019 год составляет 997 532,5 тыс. руб. или 5,7% от общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетом (за исключением субвенций), на 2020 год – 150 000,0 тыс. руб. (0,4%), на 2021 год – 150 000,0 тыс. руб. (0,4%). Вместе с тем, законопроектом предусматривается предоставление бюджетам муниципальных районов и городских округов области субсидии в сумме 453 219,3 тыс. руб. на погашение просроченной кредиторской задолженности местных бюджетов, образовавшейся по состоянию на 1 января 2018 года. Прилагаемым проектом методики распределения данного трансферта не устанавливаются конкретные цели расходования указанных средств, кроме погашения просроченной кредиторской задолженности, то есть той, которая образовалась в связи с ненадлежащим исполнением органами местного самоуправления своих обязательств по финансированию любых расходов, которые должны осуществляться за счет средств местных бюджетов. В соответствии со ст. 139 БК РФ субсидии местным бюджетам из бюджета субъекта РФ предоставляются бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения с установлением целей и условий их предоставления и расходования законами субъекта РФ и (или) нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта

РФ в соответствии с требованиями БК РФ. В п.4 ст.21 и п.10 ч.1 ст.158 БК РФ также определено, что межбюджетные субсидии относятся к межбюджетным трансфертам, имеющим целевое назначение. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не предусматривает такого расходного обязательства по вопросам местного значения как «погашение просроченной кредиторской задолженности», поскольку такая задолженность складывается из совокупности всех неисполненных в срок денежных обязательств муниципального образования и следовательно не имеет конкретной целевой направленности. Не предусмотрено также такого кода классификации расходов бюджетов для отражения кассовых операций и приказом Минфина России от 01.07.2013 № 65н (ред. от 20.09.2018) «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации». Единственным видом межбюджетных трансфертов, который предоставляется без установления направлений (целей) их использования – это дотации (ст.6 БК РФ). Таким образом, исходя из определения «дотации», приведенного в ст.6 БК РФ, и из норм ст.139.1 БК РФ, указанный межбюджетный трансферт фактически является дотацией, не предусмотренной БК РФ или законом о федеральном бюджете, то есть «иным межбюджетным трансфертом» субъекта РФ. В этой связи представляется необходимым внести изменения в методику предоставления данного межбюджетного трансферта, приведя условия его предоставления в соответствие с его наименованием – «субсидия», то есть предусмотрев исчерпывающий перечень целевых расходов по вопросам местного значения за счет неисполнения которых образовалась просроченная кредиторская задолженность местных бюджетов. Объем иных межбюджетных трансфертов на плановый период 2020 и 2021 годов соответствует требованиям БК РФ.

Частью 2 ст.7 законопроекта предлагается утвердить распределение межбюджетных трансфертов по видам и муниципальным образованиям области на 2019 год и на плановый период согласно приложению 11 к законопроекту. Таблица 4 приложения 11 содержит распределение на 2019 и на плановый период 2020 и 2021 годов дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) области. Согласно абзацу 3 ч.6 ст.138 БК РФ размер дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением) бюджету каждого муниципального района (городского округа, городского округа с внутригородским делением) на очередной финансовый год и первый год планового периода не может быть меньше размера дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением), утвержденного соответственно на первый год планового периода и второй год планового периода в бюджете субъекта РФ на текущий финансовый год и плановый период, за исключением случаев внесения федеральными законами изменений, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов

бюджетов субъектов РФ. Из анализа таблицы 4 приложения 11 к законопроекту следует, что по отдельным муниципальным районам и городским округам размеры дотации предусматриваются в меньшем размере, чем они предусмотрены на 2020 год таблицей 1 приложения 10 к Закону Саратовской области № 115-ЗСО от 28.11.2017 (в ред. от 31.07.2018) «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов». Например, Александрово-Гайскому муниципальному району законопроектом предусмотрено на 2020 год 51 398,9 тыс. руб., тогда как действующим законом о бюджете-61 250,2 тыс. руб., Балтайскому району в законопроекте - 35 895,9 тыс. руб., действующим законом о бюджете- 44 098,1 тыс. руб., Ершовскому району в законопроекте - 85 550,9 тыс. руб., действующим законом о бюджете- 104 346,2 тыс. руб., Петровскому району -123 874,4, действующим законом о бюджете 123 874,4 тыс. руб., Самойловскому району - 35 712,6 тыс. руб., действующим законом о бюджете- 45 096,6 тыс. руб., Турковскому району - 47805,7 тыс. руб., действующим законом о бюджете 51 206,7 тыс. руб.

Следует отметить, что в таблицах 1.2 и 1.3. приложения 12 к законопроекту на плановый период 2020 и 2021 годов предусмотрен нераспределенный объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) в размере не превышающем 20% от общего объема указанных дотаций, что допускается п.6 ст.138 БК РФ (на 2020 г.-19,9%, на 2021 г.-20%).

3.6. Частью 1 и 2 ст.9 законопроекта утверждены источники финансирования дефицита областного бюджета и программа государственных внутренних заимствований области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов согласно приложениям 12 и 13 к законопроекту. Как видно из приложения 13 общий объем программы государственных внутренних заимствований области на 2019 год составляет 21 451 574,4 тыс. руб. а сумма погашения основной суммы долга – 19 451 574,4, из разницы которых складывается дефицит областного бюджета (2 000 000,0 тыс. руб.). В источниках финансирования дефицита областного бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов (приложение 12) в 2019 году запланировано погашение в федеральный бюджет бюджетных кредитов в сумме 11 251 574,0 тыс. руб. и банковских заимствований в сумме 8 200 000,0 тыс. руб., привлечение кредитов от кредитных организаций запланировано в сумме 11 451 574,4 тыс. руб., бюджетных кредитов из федерального бюджета на пополнение остатков средств на счетах областного бюджета-10 000 000,0 тыс. руб. Таким образом, положительная разница между привлекаемыми и погашаемыми заимствованиями в сумме 2 000 000,0 тыс. руб. направляется на финансирование дефицита областного бюджета. Согласно ст.106 БК РФ предельный объем заимствований субъектов РФ в финансовом году не должен превышать сумму, направляемую на финансирование дефицита бюджета и (или) погашение долговых обязательств субъекта РФ. Поскольку объем заимствований области (21 451 574,4 тыс. руб.) предусмотренный

законопроектом на 2019 год равен предельному объему заимствований, определенному БК РФ, а на 2020 и 2021 год привлечение заимствований планируется в меньших суммах, чем направляемые на погашение государственного долга, то нарушения требований ст.106 БК РФ не усматривается.

3.7. Частью 3 ст.9 законопроекта предусмотрен предельный объем государственного внутреннего долга на 2019 год в сумме 67 692 708,5 тыс. руб., и в дальнейшем его увеличение: на 2020 год – 70 180 972,1 тыс. руб., на 2021 год – 76 123 638,6 тыс. руб. Указанный в ч.4 ст.9 законопроекта верхний предел государственного внутреннего долга (который в соответствии с п.6 ст.107 БК РФ представляет собой расчетный показатель долга субъекта по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом) напротив, предусматривает понижение объема государственного долга области: на 1 января 2020 г.- 52 230 082,7 тыс. руб., на 1 января 2021 г.- 51 690 082,7 тыс. руб., на 1 января 2022 г.- 49 575 282,7 тыс. руб. Предоставление государственных гарантий области в 2019-2021 годах законопроектом не предусматривается, в связи с чем, верхний предел долга по государственным гарантиям области установлен в размере 0,0 тыс. руб.

В соответствии со ст.107 БК РФ предельный объем государственного долга субъекта РФ не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. Для субъекта РФ, в отношении которого осуществляются меры, предусмотренные п.4 ст.130 БК РФ, предельный размер долга не должен превышать 50% утвержденного общего годового объема доходов без учета безвозмездных поступлений. В отношении Саратовской области не применяются меры, предусмотренные п.4 ст.130 БК РФ. Доходы областного бюджета без учета безвозмездных поступлений предусматриваются к утверждению в законопроекте на 2019 год в сумме 67 692 708,5 тыс. руб., на 2020 год – 70 180 972,1 тыс. руб., на 2021 год – 76 123 638,6 тыс. руб. Таким образом, предусмотренный законопроектом предельный объем государственного долга области на 2019 год составляет 100%, на 2020 год - 100%, на 2021 год - 100% от предельно допускаемого БК РФ размера, что не нарушает требований действующего законодательства РФ.

3.8. Размер резервного фонда Правительства области на 2019 год в приложениях 6 и 7 к законопроекту предусмотрен в размере 300 000,0 тыс. руб. или 0,33% от утвержденного общего объема расходов бюджета, что значительно ниже максимально допустимого п.3 ст.81 БК РФ размера резервных фондов органов исполнительной власти субъекта РФ – 3%. На 2020 и 2021 годы размер резервного фонда запланирован в такой же сумме (300 000,0 тыс. руб.) при этом его доля в общей сумме расходов областного бюджета будет составлять: в 2020 году- 0,34%, в 2021 году- 0,33%.

3.9. В соответствии с п.п.2 п.3 ст.130 БК РФ субъекты РФ, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 10 процентов объема

государственных гражданских служащих субъекта РФ и (или) содержание органов государственной власти субъекта РФ. В этой связи Саратовская область относится к числу вышеуказанных субъектов РФ. Распоряжением Правительства РФ от 15.03.2018 № 429-р «Об утверждении нормативов формирования в 2018 году расходов на содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации» для Саратовской области установлен норматив 2,3%. В соответствии с методикой расчета нормативов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 2 октября 2014 г. № 1006 размер норматива устанавливает предельную долю объема расходов на содержание органов государственной власти субъекта РФ в общей сумме налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ. Законопроектом объем расходов на содержание органов государственной власти области с учетом расходов на исполнение переданных полномочий РФ на 2019 год предусмотрены в сумме 2 034 999,0 тыс. руб., что составляет 2,2%, на 2020 год - 2 095 391,9 тыс. руб. или 2,3%, на 2021 год – 2 100 509,7 тыс. руб. или 2,1%. Таким образом, объем расходов областного бюджета, предусмотренных законопроектом на содержание органов государственной власти области, не превышает установленного норматива и соответствует требованиям БК РФ.

4. Выводы и предложения

В связи с изложенным, по мнению Счетной палаты области законопроект нуждается в доработке в части следующих замечаний:

- о внесении изменений в нормы о предоставлении субсидии на погашение просроченной кредиторской задолженности местных бюджетов, образовавшейся по состоянию на 1 января 2018 года, приведя их в соответствие с наименованием данного межбюджетного трансферта - «субсидия» или предусмотрев иную форму такого трансферта;

- о приведении в соответствие с абзацем 3 ч.6 ст.138 БК РФ объемов дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности для ряда муниципальных районов и одного городского округа области на 2020 год, то есть предусмотрев объемы этой дотации в размере не меньшем, чем предусмотрено на плановый период 2020 года таблицей 1 приложения 10 к Закону Саратовской области № 115-ЗСО от 28.11.2017 (в ред. от 31.07.2018) «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

Председатель



С.И. Харченко