

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Счётной палаты Саратовской области на годовой отчет об исполнении областного бюджета за 2017 год

г. Саратов

31 мая 2018 года

В соответствии со ст. 264.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс - БК, Российской Федерации - РФ) и п.3 ч.1 ст.10 Закона Саратовской области от 27 сентября 2011 г. № 125-ЗСО «О Счётной палате Саратовской области» Счетной палатой области была проведена внешняя проверка отчета Правительства Саратовской области об исполнении областного бюджета за 2017 год.

1. Общие итоги исполнения областного бюджета

1.1. В соответствии со ст. 264.4 БК РФ и ст.29 Закона Саратовской области от 16 января 2008 года № 3-ЗСО «О бюджетном процессе в Саратовской области» в Счетную палату области в установленный срок, то есть до 15 апреля 2018 года, Правительством области был представлен Отчет об исполнении областного бюджета за 2017 год (далее – Отчет) с прилагаемыми документами и сведениями (сопроводительное письмо первого заместителя председателя Правительства Саратовской области В.Г.Ойкина исх. № 3-12-09/942 от 12.04.2018 года, вход. № 06-42/365 от 13.04.2017 года).

1.2. Представленный Отчет по своей форме и составу соответствует требованиям ст.264.1 БК РФ, а по полноте приложенных документов и сведений - предварительно запрошенным Счетной палатой области в соответствии с ч.3 ст.29 Закона Саратовской области «О бюджетном процессе в Саратовской области» документам и сведениям, необходимым для проведения внешней проверки.

1.3. Областной бюджет на 2017 год утвержден Законом Саратовской области от 12 декабря 2016 года № 164-ЗСО «Об областном бюджете на 2017 год на плановый период 2018 и 2019 годов» (далее по тексту – закон о бюджете). В последней редакции Закона Саратовской области от 20.12.2017 г. № 128-ЗСО областной бюджет по общему объему доходов был утвержден в сумме 81 357 861,8 тыс. руб., по общему объему расходов в сумме 84 087 338,8 тыс. руб., с дефицитом областного бюджета в сумме 2 729 477,0 тыс. руб. или 4,7 процента объема доходов областного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений, что не превышает ограничения размера дефицита бюджета субъекта РФ, установленного п.2 ст.92.1 БК РФ (15% утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений).

Согласно Отчету (и сведениям об исполнении кассового плана на 2017 год) областной бюджет по доходам исполнен в сумме 83 567 505,6 тыс. руб. или на

102,7% от объема, утвержденного в законе о бюджете, по расходам (кассовые расходы) – в сумме 81 180 660,1 тыс. руб. или на 96,5% годовых бюджетных назначений.

Таким образом, фактически областной бюджет по итогам года был исполнен без дефицита, что, безусловно, является позитивным фактором. С другой стороны, образовавшейся по итогам года профицит бюджета в размере 2 386 845,5 тыс. руб. (то есть превышение фактически поступившего объема доходов над объемом исполненных кассовых расходов) говорит о недостаточной сбалансированности бюджета и слабой реалистичности прогноза поступления доходов в областной бюджет (ст.ст. 33 и 37 БК РФ), поскольку образование профицита областного бюджета не было предусмотрено законом о бюджете. Согласно п.1 ст.184.1 БК РФ в законе (решении) о бюджете должны содержаться основные характеристики бюджета, к которым относятся дефицит (профицит) бюджета.

1.4. В соответствии со ст.8 закона о бюджете установлено, что в 2017 году из областного бюджета местным бюджетам предоставляются бюджетные кредиты для покрытия временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении местных бюджетов в сумме 100 000,0 тыс. руб., а также бюджетные кредиты для частичного покрытия дефицитов местных бюджетов в сумме 362 800,0 тыс. руб. Согласно текстовой части пояснительной записки у Отчету (ф.0503160) в 2017 году были предоставлены бюджетные кредиты местным бюджетам для частичного покрытия дефицитов бюджетов в общем объеме 368 911,3 тыс. руб. то есть на 6 111,3 тыс. руб. больше суммы, предусмотренной п.2 ч.1 ст.8 закона о бюджете на данные цели. В отчете о предоставлении и погашении бюджетных кредитов (ссуд) в 2017 году, балансовый учет которых осуществляется министерством финансов области в 2017 году, бюджетные кредиты были предоставлены в общей сумме 368 911,3 тыс. руб. без разделения бюджетных кредитов на два вида. Вместе с тем, в разделе 3 ф.0503117 Отчета об исполнении областного бюджета отражено предоставление бюджетных кредитов для покрытия временных кассовых разрывов в сумме 7 500,0 тыс. руб. и кредитов для частичного покрытия дефицитов местных бюджетов в сумме 361 411,3 тыс. руб., что представляется более достоверными сведениями и потому сумма предоставленных бюджетных кредитов не превышает объемов, установленных ст.8 закона о бюджете. Таким образом, имеется несоответствие данных о суммах предоставленных бюджетных кредитов между двумя отчетными документами.

В целях снижения долговой нагрузки на местные бюджеты в течение 2017 года была проведена реструктуризация задолженности 36 муниципальных образований перед областным бюджетом по бюджетным кредитам, выданным, в том числе, в предшествующие годы для частичного покрытия дефицитов местных бюджетов, со списанием основного долга в размере 90% (20 муниципальных образований) и 95% (16 муниципальных образований) на общую сумму 329 140,0 тыс. руб. Также была проведена реструктуризация бюджетных кредитов, выданных 7 местным бюджетам на реализацию мероприятий по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, со списанием 99% суммы фактически произведенных расходов муниципальных образований на эти цели за счет бюджетных кредитов на общую сумму 902 920,6 тыс. руб. Указанные условия

реструктуризации задолженности местных бюджетов по бюджетным кредитам соответствуют ч.4 ст.8 закона о бюджете.

В 2017 году муниципальными образованиями был осуществлен возврат бюджетных кредитов, предоставленных для частичного покрытия дефицитов бюджетов, в общей сумме 67 483,3 тыс. руб. Просроченных долговых обязательств муниципальных образований не имеется.

1.5. Размер государственного внутреннего долга области на 31.12.2017 года составил 50 330 082,7 тыс. руб. и уменьшился на 47 808,0 тыс. руб. по сравнению с объемом на 01.01.2017 г. Объем долговых обязательств области на 31.12.2017 года составил 83,3% от суммы фактически поступивших доходов без учета безвозмездных поступлений, что не превышает ограничения, установленного ст.107 БК РФ.

1.6. Согласно приложению к пояснительной записке к Отчету (ф.0503169) дебиторская задолженность области на начало 2017 года сложилась в объеме 6 113 277,2 тыс. руб. (в том числе просроченная 229 463,7 тыс. руб.), на конец года общий объем дебиторской задолженности снизился до 5 178 882,8 тыс. руб., но при этом значительно возрос объем просроченной дебиторской задолженности по сравнению с началом года до 4 437 602,9 тыс. руб. или на 94,8%. В качестве пояснений образования просроченной задолженности в отчетной форме 0503169 в двух случаях называются «банкротство контрагента», то есть должника перед областным бюджетом, в пяти случаях объясняется несвоевременностью представления контрагентом документов, подтверждающих оказание услуг, выполнение работ, поставку товаров для произведения расчетов. В текстовой части пояснительной записки (ф.0503160) сообщается, что наибольший удельный вес в структуре просроченной дебиторской задолженности имеет задолженность по доходам от расчетов с плательщиками налоговых доходов и доходов от сумм принудительного изъятия, администрируемых Управлением Федеральной налоговой службы по Саратовской области. Также просроченная дебиторская задолженность сложилась за счет неисполненных финансовых требований по компенсации затрат государства к получателям авансовых платежей прошлых лет. Также сообщается, что главными распорядителями бюджетных средств и казенными учреждениями в течение года была в установленном законом порядке списана дебиторская задолженность (в том числе нереальная к взысканию) в сумме 1 241 148,7 тыс. руб. Согласно справки к балансу исполнения бюджета (ф.0503120) на 1 января 2018 года на забалансовых счетах учтена задолженность неплатежеспособных дебиторов в сумме 81 921,8 тыс. руб.

Кредиторская задолженность по денежным обязательствам областного бюджета, образовавшаяся до отчетного периода в соответствии с нормами БК РФ не включается в государственный долг области, но, тем не менее, также создает долговую нагрузку на областной бюджет следующего финансового года. Эта задолженность на конец года составила 4 588 397,8 тыс. руб., в том числе просроченная в сумме 59 436,9 тыс. руб. Позитивным явлением следует признать значительное снижение в течение 2017 года объема просроченной кредиторской задолженности – на 830 638,5 тыс. руб. или на 93,3% от суммы просроченной кредиторской задолженности на начало года (согласно данным ф.0503169). Для

сравнения заметим, что по итогам 2016 года объем просроченной кредиторской задолженности в течение года возрос на 25,5%.

1.7. Часть кредиторской задолженности областного бюджета находится (находилась в 2017 году) на взыскании на основании судебных решений, вынесенных в пользу юридических и физических лиц. Согласно приложению к пояснительной записке к Отчету (ф.0503296) на основании судебных решений о взыскании денежных средств на начало 2017 года у областного бюджета сложились обязательства в сумме 218 533,1 тыс. руб., что на 87,4% меньше, чем на начало 2016 года. Из них по исполнительным документам – 160 302,9 тыс. руб. В течение года были исполнены обязательства на сумму 739 570,3 тыс. руб., приняты новые обязательства по судебным решениям на сумму 558 704,7 тыс. руб. Неисполненные обязательства по судебным решениям на конец года составили 37 667,5 тыс. руб. (в том числе по исполнительным документам - 37 386,9 тыс. руб.), что на 82,7% меньше, чем на конец 2016 года. В разрезе бюджетной классификации расходы денежные обязательства областного бюджета по неисполненным решениям судов приходятся на расходы по подстатье КОСГУ 310 – обязательства по оплате государственных контрактов на строительство, приобретение (изготовление) основных средств, их модернизацию, расширение, техническое перевооружение – 26 973,0 тыс. руб. (или 71,6% от общей суммы по неисполненным судебным решениям), подстатье 290 КОСГУ – налоги, налоговые штрафы, штрафы за нарушение законодательства о закупках и за нарушение условий контрактов, иные экономические санкции, подстатье 242 КОСГУ – субсидии юридическим лицам-производителям товаров, работ и услуг, подстатье КОСГУ 224 - арендная плата за пользование объектами нефинансовых активов.

1.8. Согласно Отчету остатки средств на едином счете областного бюджета в органе Федерального казначейства по состоянию на 1 января 2018 года составили 446 754,1 тыс. руб., в том числе остатки средств, имеющих целевое назначение- 91 246,8 тыс. руб.

2. Исполнение доходной части областного бюджета.

2.1. Согласно Отчету областной бюджет исполнен по доходам в сумме 83 567 505,6 тыс. руб. или на 102,7% к годовым бюджетным назначениям, утвержденным в кассовом плане и предусмотренным законом о бюджете в последней редакции. В связи с тем, что статьей 184.1 БК РФ и законами Саратовской области не предусмотрено утверждение в законе о бюджете объема доходов в разрезе кодов классификации доходов (за исключением безвозмездных поступлений), провести анализ исполнения закона о бюджете на основе сопоставления с отчетными данными об исполнении областного бюджета в этой части доходов не представляется возможным. Бюджетные назначения в разрезе кодов классификации доходов определяются в кассовом плане исполнения областного бюджета, составляемым министерством финансов области в соответствии со ст.217.1 БК РФ.

На основании запроса Счетной палаты области министерством финансов были представлены сведения об исполнении кассового плана областного бюджета

по доходам в разрезе кодов классификации доходов за 2017 год. Уточненные назначения кассового плана на 2017 год составили 81 360 005,4 тыс. руб., что на 2 143,6 тыс. руб. превышает общий объем доходов, утвержденный в законе о бюджете, а фактическое исполнение доходов превысило объем доходов, утвержденный в законе о бюджете, на 2 209 643,8 тыс. руб.

Из Отчета об исполнении бюджета, пояснительной записки в нему и сведений об исполнении кассового плана областного бюджета, следует, что поступление налоговых и неналоговых доходов составило 60 415 351,0 тыс. руб. или 104,2% от уточненных бюджетных назначений, что превысило объем поступлений таких доходов в 2016 году на 4 198 375,9 тыс. руб. (или на 7,5%).

2.2. Анализ исполнения кассового плана и пояснительной записки к Отчету в разрезе поступивших налоговых доходов бюджета показал следующее.

Один из «бюджетообразующих» налогов – налог на прибыль организаций поступил в областной бюджет в сумме 19 065 675,1 тыс. руб. с превышением на 12,3% показателя кассового плана областного бюджета. Следует отметить, что по итогам 2015 и 2016 годов, напротив, поступление этого налога характеризовалось значительным отклонением в сторону уменьшения от плановых назначений (73,4%). Доля этого налога в структуре всех налоговых и неналоговых доходов областного бюджета увеличилась за год на 2,8%: с 28,8 до 31,6%. Все категории налогоплательщиков налога на прибыль организаций уплатили налог сверх плановых назначений за исключением организаций консолидированных групп налогоплательщиков, но и они, в отличие от предыдущих периодов, исполнили свою налоговую обязанность в 100 процентном объеме от плана.

Поступления по другому, не менее значимому для формирования областного бюджета, налогу – налогу на доходы физических лиц составили 20 130 929,8 тыс. руб. или 100% от плановых назначений и превысило уровень 2016 года на 1 179 074,6 тыс. руб. Однако продолжилось уже давно начавшееся снижение удельного веса поступлений от данного налога в общем объеме поступивших налоговых и неналоговых доходов областного бюджета: 38,5% - в 2014 году, 37,2% - в 2015 году, 33,7% - в 2016 году, 33,3% - в 2017 году.

Третьим источником, оказывающим серьезное влияние на формирование доходной части областного бюджета, является подгруппа «Налоги на имущество», доля которых в объеме налоговых и неналоговых доходов областного бюджета в 2017 году составила 18,1% (в 2015 году составляла 18,9%, по итогам 2016 года - 17,7%). Общая сумма поступлений по данной подгруппе составила 10 902 276,4 тыс. руб. или 100,8% к показателям кассового плана областного бюджета. Превышение над плановыми значениями сложилось за счет поступлений транспортного налога с физических лиц – 1 898 813,8 тыс. руб. или 104,7% от показателя кассового плана. Пояснений причин сверхплановых поступлений в Отчете не приводится, однако представляется, что это вызвано, прежде всего, продолжающимся увеличением количества транспортных средств, находящихся в собственности граждан.

Доходы от акцизов по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации, составили 5 196 268,8 тыс. руб. или 106,3 % от запланированной суммы. Вместе тем, общая сумма этих доходов уменьшилась по

сравнению с 2016 годом на 1 689 339,7 тыс. руб. или на 24,5%. Структурная доля доходов от акцизов в общем объеме налоговых и неналоговых доходов областного бюджета по сравнению с 2016 годом также снизилась с 12,3% до 8,6%. Согласно пояснениям, приведенным в Отчете, в 2017 году произошло перераспределение в пользу федерального бюджета доходов от акцизов на нефтепродукты, последствием чего стало снижение доходов областного бюджета от поступлений таких акцизов на 33,4%. Наряду с этим, изменение перераспределения доходов от акцизов на крепкую алкогольную продукцию между бюджетами субъектов РФ (уплата акцизов стала производиться не только в зависимости от места производства, но и от розничных продаж такой продукции) привело к увеличению поступлений в областной бюджет этих доходов: с 15 836,4 тыс. руб. в 2016 году до 356 773,4 тыс. руб. в 2017 году, то есть в 22,5 раза. Также на 35,4% увеличилось поступление доходов от акцизов на пиво и в 2017 году составило 532 146,8 тыс. руб. (100% от плановых назначений). Однако как видно из Отчета увеличение доходов областного бюджета от акцизов на алкогольную продукцию не смогло компенсировать потери областного бюджета от произведенного на федеральном уровне перераспределения доходов от акцизов на нефтепродукты.

Доходы от поступления налога, взимаемого с хозяйствующих субъектов в связи с применением ими упрощенной системы налогообложения составили 3 308 238,3 тыс. руб. или 99,5 от плановых назначений, тем не менее, в целом объем поступления таких доходов по сравнению с 2016 годом возрос на 18,6%.

На 100% от плановых показателей зачислены поступления по остальным налогам, сборам и обязательным платежам, носящим менее определяющий характер для формирования доходной части областного бюджета (государственная пошлина - 329 778,1 тыс. руб., налоги и сборы за пользование природными ресурсами - 60 392,6 тыс. руб. и другие).

2.3. В качестве позитивного явления следует отметить продолжение наметившейся с 2015 года тенденции к постепенному повышению объема поступающих неналоговых доходов областного бюджета. В 2017 году общий объем неналоговых доходов составил 1 421 548,7 тыс. руб. что на 28,3% выше уровня поступления этих доходов в 2016 году. В пояснительной записке к Отчету положительная динамика поступлений неналоговых доходов объясняется значительным увеличением бюджетных доходов от штрафов, санкций, возмещения ущерба государству которые поступили в объеме 969 375,1 тыс. руб., что на 47,6% выше, чем в 2016 году. Особенно заметный рост наблюдается по штрафам за нарушение правил перевозки крупногабаритных и тяжеловесных грузов по автомобильным дорогам общего пользования – 56 989,7 тыс. руб., что более чем в 100 раз превысило поступления от этих штрафов в 2016 году. Но наибольшая сумма в этой группе доходов образовалась от штрафов за нарушение законодательства РФ о безопасности дорожного движения- 861 491,5 тыс. руб., что на 36,6% выше, чем поступившая в 2016 году (в основном, благодаря все более развивающейся системе видео-фиксации нарушений правил дорожного движения).

Поступление доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности области (часть прибыли предприятий с участием области в их уставных капиталах, дивидендов по акциям, арендная плата, доходы

от оказания платных услуг (работ) и компенсации затрат государства, доходы от продажи материальных и нематериальных активов, административных платежей и сборов, штрафов, санкций, доходы в виде возмещения ущерба) характеризуется увеличением их объема почти в два раза по сравнению с 2015-2016 годами. Общая сумма таких доходов в 2017 году составила 73 098,9 тыс. руб. или 100% от утвержденных в кассовом плане значений. При этом в 2015-2016 годах наблюдалось ежегодное снижение поступлений таких доходов по сравнению с предшествующими годами: в 2015 году они сократились на 13,8%, в 2016 году - на 13,6%. Из 9 государственных унитарных предприятий и одного казенного предприятия, находящихся в собственности области, пять предприятий не перечислили в 2017 году областной бюджет часть прибыли, поскольку по итогам 2016 года по результатам из финансово-хозяйственной деятельности образовались убытки: ГУП СО «Областная инженерная защита», ГУП СО «Губернское», ГУП «Саратовское областное бюро технической инвентаризации и оценки недвижимости», ГУП «Концессия» и КП СО «Единая дирекция капитального строительства». В доходы областного бюджета от государственных унитарных предприятий области и иных организаций с государственным участием поступили перечисления от части прибыли в погашение задолженности в сумме 41 120,5 тыс. руб.

Доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Саратовской области составили 35 786,5 тыс. руб., на 38,2% возросли доходы в виде арендной платы, принадлежащих области, возросли поступления и от большинства других доходов, относящиеся к данной группе. Вместе с тем, на 48,2% по сравнению с 2016 годом снизились поступления от платы за негативное воздействие на окружающую среду, которые составили 55 349,0 тыс. руб. В пояснениях к Отчету уменьшение данных доходов связывается с принятием постановления Правительства РФ от 13 сентября 2016 года № 913 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах», согласно которому были отменены повышающие коэффициенты и введены стимулирующие понижающие коэффициенты. Доходы от различных видов компенсаций затрат государства составили 258 661,8 тыс. руб. - 100% плановых назначений. Доходы областного бюджета от продажи материальных и нематериальных активов (в том числе земельных участков, принадлежащих области) занимают незначительную долю (0,26%) в общей сумме неналоговых доходов и по итогам 2017 года составили 3 807,6 тыс. руб. (100% плана).

2.4. Безвозмездные поступления в областной бюджет в 2017 году были зачислены в объеме 23 152 154,6 тыс. руб. или 98,9 % от утвержденных назначений в областном бюджете и увеличились по сравнению с 2016 годом на 6,3%. Указанные доходы поступили из федерального бюджета (дотации, субсидии, субвенции, иные межбюджетные трансферты), от государственной корпорации Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, из бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Саратовской области, Пенсионного фонда РФ, бюджета г. Москвы.

Дотации из федерального бюджета областному бюджету были предоставлены в общей сумме 10 527 029,1 тыс. руб. или на 99,9% от бюджетных назначений (приложение 1 к закону о бюджете). Дотации были получены четырех видов: дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и на обеспечение особого режима безопасного функционирования закрытых административно-территориальных образований. Доля дотаций из федерального бюджета в общей сумме доходов областного бюджета составила 12,6%.

Объем поступивших субсидий составил 4 767 955,4 тыс. руб. (97,1% от бюджетных назначений). Субсидии были получены 27 наименований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти области по предметам ведения области и предметам совместного ведения РФ и области, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

Субвенции 20 наименований поступили в областной бюджет в общей сумме 3 491 249,9 тыс. руб. (или 98,2% от бюджетных назначений), предоставленные в целях финансового обеспечения расходных обязательств области и (или) муниципальных образований области, возникающих при выполнении полномочий РФ, переданных для осуществления органам государственной власти области и (или) органам местного самоуправления в установленном порядке.

Безвозмездные поступления от государственных организаций составили 1 989 108,8% или 97,3 тыс. руб. Это были перечисления от государственной корпорации - Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства на обеспечение мероприятий по переселению граждан из аварийного жилищного фонда и на модернизацию систем коммунальной инфраструктуры.

Поступления в виде иных межбюджетных трансфертов составили 2 354 949,3 тыс. руб. или 99,8% от предусмотренных законом о бюджете.

В 2017 году из бюджета г. Москвы было предоставлено 295 000,0 тыс. руб. на цели городского благоустройства. Заметим, что впервые межбюджетные трансферты из бюджета города Москвы поступили в областной бюджет в 2016 году - 420 000,0 тыс. руб. на проведение работ по благоустройству парков и дворовых территорий, по обустройству пешеходных зон, велосипедных дорожек, благоустройству территорий, прилегающих к пешеходным зонам, созданию парковок, обустройству территории для организации отдыха населения у воды.

В разрезе кодов бюджетной классификации большинство межбюджетных трансфертов поступило в размере 100% или около 100% от плановых назначений. Тем не менее, отдельные межбюджетные трансферты поступили в объеме значительно меньшем утвержденных назначений, например: субсидии на поддержку региональных проектов в сфере информационных технологий- 31,8% от бюджетных назначений (согласно пояснению в Отчете отклонение обусловлено перечислением трансфертов в пределах денежных обязательств, принятых получателями средств областного бюджета), субсидии на компенсацию отдельным

категориям граждан оплаты взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме – 47% от бюджетных назначений (в Отчете отклонение объясняется уменьшением численности получателей выплат, пособий и компенсаций по сравнению с запланированной), субвенции на осуществление отдельных полномочий в области водных отношений – 68,2% от плановых значений (в Отчете отклонение объяснено нарушением подрядными организациями сроков исполнения и иных условий контрактов, не повлекшие судебные процедуры), субвенции на выплаты инвалидам компенсаций страховых премий по договорам обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств – 54,9% (что объяснено в Отчете заявительным характером выплаты данных пособий и компенсаций), субвенции на обеспечение жильем граждан, уволенных с военной службы и приравненных к ним лиц- 76,9% от запланированных значений, что пояснено в Отчете перечислением трансфертов в пределах сумм, необходимых для оплаты денежных обязательств, принятых получателями средств областного бюджета (то есть возникающих на основании заключенных контрактов, полученных заявок и т.п. - фактическая потребность в этих средствах оказалась ниже предварительно-расчётной).

Наряду с этим поступление доходов от возврата остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов прошлых лет, имеющих целевое назначение, характеризуется значительным превышением над плановыми показателями и составило 176,8%. Указанные доходы сформировались в сумме 66 073,9 тыс. руб. (неиспользованных местными бюджетами), из них из областного бюджета в федеральный бюджет возвращены остатки, не использованные на 1 января 2017 года в сумме 45 266,5 тыс. руб.

2.5. Как уже было указано ранее, фактическое исполнение доходов превысило объем доходов, утвержденный в законе о бюджете, на 2 209 643,8 тыс. руб. За исключением остатков средств на едином счете областного бюджета (446 754,1 тыс. руб., в том числе остатки средств, имеющих целевое назначение- 91 246,8 тыс. руб.), сумма доходов, полученных сверх утвержденных в областном бюджете ассигнований составила 1 762 889,7 тыс. руб. Эта сумма была использована при исполнении бюджета без внесения изменений в закон о бюджете.

Следует отметить, что бюджетное законодательство РФ допускает получение и использование доходов, фактически поступивших при исполнении бюджета сверх утвержденных законом о бюджете. В соответствии со ст.232 БК РФ доходы, фактически полученные при исполнении бюджета субъекта РФ сверх утвержденных законом о бюджете общего объема доходов, могут направляться финансовым органом субъекта РФ без внесения изменений в закон о бюджете на текущий финансовый год (текущий финансовый год и плановый период) на замещение государственных заимствований, погашение государственного долга, а также на исполнение публичных нормативных обязательств субъекта Российской Федерации в случае недостаточности предусмотренных на их исполнение бюджетных ассигнований в размере, предусмотренном пунктом 3 статьи 217 БК РФ (предусмотрены некоторые ограничения в процентном отношении). При этом, субсидии, субвенции, иные межбюджетные трансферты, имеющие целевое назначение (в случае получения уведомления об их предоставлении), а также

безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, фактически полученные при исполнении бюджета сверх утвержденных законом о бюджете доходов, направляются на увеличение расходов бюджета соответственно в целях предоставления субсидий, субвенций, иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, с внесением изменений в сводную бюджетную роспись без внесения изменений в закон о бюджете на текущий финансовый год (текущий финансовый год и плановый период).

В Отчете отсутствуют пояснения, на какие цели были направлены дополнительные, полученные сверх утвержденных законом о бюджете (за исключением остатков в сумме 446 754,1 тыс. руб.). Статьей 232 БК РФ предусмотрен исчерпывающий перечень целей, на которые могут быть такие доходы без внесения изменений в закон о бюджете. Среди них - погашение государственного долга, исполнение публичных нормативных обязательств при недостаточности средств. Погашение государственного долга в 2017 году производилось за счет средств, предусмотренных законом о бюджете в 100% размере, на исполнение публичных нормативных обязательств также были предусмотрены достаточные средства в бюджете (отсутствует задолженность). Согласно дополнительных пояснений министерства финансов области, средства были использованы на погашение задолженности министерства финансов области, образовавшейся в связи с временным изъятием остатков средств на счетах бюджетных и автономных учреждений. Операция по возврату на счета бюджетных и автономных учреждений, заимствованных у них остатков, отражена в разделе 3 «источники финансирования дефицита бюджета» Отчета об исполнении областного бюджета (ф.0503117) в сумме 1 665 000,0 тыс. руб. как «увеличение финансовых активов в собственности субъекта РФ за счет средств организаций, учредителями которых являются субъекты РФ...» и как расходы, данная операция отражена не была, поскольку была осуществлена в рамках операций по управлению остатками средств бюджета. Возможность временного использования изъятых остатков средств у автономных и бюджетных учреждений с обязательным возвратом этих средств учреждениям, допускается федеральным законодательством. Однако, проведение операции по возврату этих средств за счет доходов, полученных сверх утвержденных в законе о бюджете, без внесения изменений в закон о бюджете, противоречит ст.232 БК РФ, в которой не предусмотрены направления использования доходов, полученных сверх утвержденных законом о бюджете, такие как: «исполнение полномочий по управлению остатками», «снижение сальдо», «возмещение временно привлеченных остатков средств учреждениям», «увеличение финансовых активов» и тому подобное. Ст.232 БК РФ разрешает направлять эти средства на замещение государственных заимствований, однако федеральным законодательством временное использование остатков средств государственных учреждений не отнесено к государственным заимствованиям, в противном случае они должны быть предусмотрены законом о бюджете и отражаться в государственной долговой книге, что не было сделано при исполнении областного бюджета в 2017 году.

3. Исполнение расходной части областного бюджета

3.1 Согласно Отчету объем кассовых расходов областного бюджета в 2017 году составил 81 180 660,1 тыс. рублей или 96,5% объема расходов, утвержденных законом о бюджете, что на 3 732 451,2 тыс. руб. больше, чем в 2016 году.

На исполнение публичных нормативных обязательств в 2017 году было направлено 8 983 191,3 тыс. руб. или 99,5 % от объема, утвержденного в ст.6 закона о бюджете, что на 209 540,0 тыс. руб. меньше чем в 2016 году. Согласно Отчету по состоянию на 1 января 2018 году просроченной кредиторской задолженности по исполнению публичных нормативных обязательств не числится. Отклонение в сторону уменьшения на 0,5% от утвержденных законом о бюджете расходов на исполнение публичных нормативных обязательств в Отчете поясняется заявительным характером отдельных социальных выплат, пособий и компенсаций различным категориям граждан.

В соответствии с п.2 ч.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 собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, начиная с очередного финансового года, не имеют права превышать установленные Правительством РФ нормативы формирования расходов на оплату труда государственных гражданских служащих субъекта РФ и (или) содержание органов государственной власти субъекта РФ. В связи с тем, что 2015-2016 годах доля дотаций, полученных из федерального бюджета, превышала 10% собственных доходов областного бюджета, Саратовская область относится к числу вышеуказанных субъектов РФ (в 2017 году доля дотаций из федерального бюджета составила 13,1 % от суммы собственных доходов областного бюджета, рассчитанных по правилам ст.47 БК РФ). Постановлением Правительства РФ от 2 октября 2014 г. N 1006 утверждена методика расчета нормативов формирования расходов на содержание органов государственной власти субъекта РФ норматив устанавливает предельную долю расходов на содержание органов государственной власти субъекта РФ и определяется в процентах от суммы налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ. Распоряжением Правительства РФ от 4 мая 2017 года № 863-р для Саратовской области утвержден норматив формирования расходов на содержание органов государственной власти на 2017 год в размере 3,6% (аналогичный нормативу на 2016 год). Согласно Отчету расходы на обеспечение деятельности органов государственной власти области в 2017 году составили 1 955 552,4 тыс. руб. (в том числе расходы на исполнение переданных от РФ полномочий – 192 043,3 тыс. руб.) или 2,3% от суммы налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (в 2016 году доля таких расходов составляла 2,5%), то есть в полтора раза ниже установленного Правительством РФ норматива.

3.2 Анализ исполнения областного бюджета по разделам и подразделам классификации расходов бюджетов (отчет об исполнении приложения 9 к закону о бюджете) позволяет отметить следующее:

Расходы по разделу 01 «Общегосударственные вопросы» исполнены в объеме 2 539 174,7 тыс. руб. (82 % от утвержденных в законе о бюджете бюджетных ассигнований). В разрезе подразделов данного раздела самое низкое исполнение расходов сложилось по подразделу 01 13 «Другие общегосударственные вопросы» - 80,7% от утвержденных в законе о бюджете назначений;

по разделу 02 «Национальная оборона» исполнены в объеме 37 915,7 тыс. руб. (99,8% от утвержденных о областном бюджете).

по разделу 03 «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» расходы исполнены в объеме 389 764,4 тыс. руб. (99,7% от утвержденных в областном бюджете).

по разделу 04 «Национальная экономика» расходы исполнены в объеме 11 814 742,2 тыс. руб. (86,4 % от утвержденных в областном бюджете). Ниже (в процентном отношении к утвержденным в законе о бюджете суммам) других подразделов в пределах раздела были исполнены расходы по подразделам 04 02 «Топливо-энергетический комплекс» - 73,6%, 04 06 «Водное хозяйство»- 83,8%, 04 09 «Дорожное хозяйство(дорожные фонды)»-78,9%, 04 10 «Связь и информатика» - 82,7 %,

Наряду с этим наибольшее исполнение сложилось по подразделам 04 01 «Общеэкономические вопросы» - 99,3% от утвержденных законом о бюджете, 04 07 «Лесное хозяйство»- 99,8%, 04 11 «Прикладные научные исследования в области национальной экономики»- 99,9%, а расходы подраздела 04 05 «Сельское хозяйство и рыболовство были профинансированы даже сверх утвержденного в бюджете уровня - на 102,4%.

по разделу 05 «Жилищно-коммунальное хозяйство» исполнение сложилось на уровне 3 429 761,0 тыс. руб., что составляет 94,9% от утвержденных в областном бюджете ассигнований. В разрезе подразделов, самое низкое исполнение наблюдается по подразделу 05 03 «Благоустройство» -87,7%;

по разделу 06 «Охрана окружающей среды» расходы составили 45 873,7 тыс. руб. (98,3 % от утвержденных в областном бюджете);

по разделу 07 «Образование» расходы исполнены в сумме 20 280 533,2 тыс. руб. или 99,4 % от утвержденных в областном бюджете. В основном исполнение расходов в разрезе подразделов составило около 100%. Ниже других подразделов расходы сложились по подразделу 07 09 «Другие вопросы в области образования» - 98,7%;

по разделу 08 «Культура, кинематография» расходы исполнены в сумме 1 365 292,4 тыс. руб. (99,6% от утвержденных в областном бюджете);

по разделу 09 «Здравоохранение» расходы исполнены в сумме 3 940 415,2 тыс. руб. или на 102,2% от утвержденных в областном бюджете. Несмотря на превышение произведенных расходов над утвержденным объемом в законе о бюджете отметим, что в 2017 году сумма расходов по данному разделу стала меньше на 72% по сравнению с объемом расходов, произведенных в 2016 году

(14 015 551,8 тыс. руб.). Из семи подразделов пять профинансированы немногим выше 100% бюджетных назначений. Ниже других подразделов исполнены расходы по подразделу 09 04 «Скорая медицинская помощь»- 98,2%.

по разделу 10 «Социальная политика» расходы составили 28 198 238,6 тыс. руб. (100,2% от утвержденных в областном бюджете). При этом общий объем расходов по данному разделу в 2017 году на 34,8% превысил объем расходов, произведенных в 2016 году (18 369 486,2 тыс. руб.). Ниже других подразделов исполнение расходов произведено по подразделу 10 04 «Охрана семьи и детства»- 98,2%;

по разделу 11 «Физическая культура и спорт» расходы исполнены в сумме 1 041 662,3 тыс. руб. или на 98,7% от утвержденных бюджетных назначений. Заметим, что расходы по данному разделу в 2017 году сложились на 44,3% больше, чем в 2016 году (580 174,5 тыс. руб.). Ниже других подразделов финансирование сложилось по подразделу 11 02 «Массовый спорт» - 92,5%, тогда как расходы по подразделу 11 03 «Спорт высших достижений» были исполнены на 100,2% .

по разделу 12 «Средства массовой информации» расходы исполнены в размере 49 811,7 тыс. руб. (99,4 % от утвержденных в областном бюджете). Расходы по подразделам 12 01 «Телевидение и радиовещание» и 12 02 «периодическая печать и издательства» исполнены на 100% от утвержденных в бюджете ассигнований. Ниже их – на 98,5% профинансированы расходы по подразделу 12 04 «Другие вопросы в области средств массовой информации»;

Расходы, предусмотренные разделом **13 «Обслуживание государственного внутреннего долга»** составили 2 385 089,5 тыс. руб. или 89,1% от утвержденных назначений в законе о бюджете. Более подробно анализ расходов на обслуживание государственного долга области приведен в разделе 4 настоящего заключения.

По разделу 14 «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» исполнение составило 5 662 385,5 тыс. руб. или 99,4% от утвержденных в бюджете ассигнований. Следует отметить, что расходы на межбюджетные трансферты местным бюджетам почти в два раза превысили аналогичные расходы, произведенные в 2016 году (2 961 282,9 тыс. руб.). В разрезе подразделов межбюджетные трансферты перечислены в местные бюджеты в объеме 100% от утвержденных бюджетных ассигнований (дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований области - 2 395 619,4 тыс. руб. и иные дотации - 380 535,6 тыс. руб.) за исключением предусмотренных подразделом 14 03 «Прочие межбюджетные трансферты общего характера» в сумме 2 886 230,5 тыс. руб, предоставление которых составило 98,9%.

3.3. В целом, то есть с учетом целевых межбюджетных трансфертов, предусмотренных другими разделам областного бюджета, местным бюджетам области было перечислено 26 718 886,4 тыс. руб. **межбюджетных трансфертов**, что составило 98,9% годовых бюджетных назначений, в том числе за счет межбюджетных трансфертов, поступивших из федерального бюджета (1 917 165,3

тыс. руб.) и государственной корпорации - Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (1 752 905,0 тыс. руб.).

В 2017 году местным бюджетам предоставлялись межбюджетные трансферты в следующих формах и объемах:

-субвенции на исполнение органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий-16 465 913,1 тыс. руб., которые образуют наибольшую долю (61,6%) в общей сумме межбюджетных трансфертов, переданных местным бюджетам. Субвенции были предоставлены 17 видов, предусмотренных законом о бюджете, из которых наибольшую долю составили субвенции на финансовое обеспечение образовательной деятельности муниципальных образовательных учреждений- 10 507 640,3 тыс. руб., исполненные в 100% от бюджетных назначений (39,3% от общего объема межбюджетных трансфертов) и субвенции на финансовое обеспечение образовательной деятельности муниципальных дошкольных образовательных учреждений – 4 142 130,6 тыс. руб., исполненные на 99,9% от бюджетных назначений (15,5 % от общего объема межбюджетных трансфертов). Субвенции в основном были предоставлены в размере 100 или около 100 процентов, исключение составляет субвенция на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий по организации проведения мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных, которая была профинансирована в сумме 5 211,1 тыс. руб.- только на 60,9 % от объема ассигнований, предусмотренных законом о бюджете.

-субсидии, предоставляемые в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения – 6 832 630,6 тыс. руб. (25,6% от общего объема межбюджетных трансфертов, предоставленных из областного бюджета). Субсидии были предоставлены 21 вида в соответствии с законом о бюджете и в основном исполнены на 100 или около 100 процентов от бюджетных назначений. Самое низкое финансирование отмечается по предоставлению субсидии бюджетам муниципальных районов, городских округов области на обеспечение жильем молодых семей - на 94% от уровня, предусмотренного законом о бюджете (таблица 42 приложения 16);

-дотации, которые в отличие от субвенций и субсидий не имеют целевого назначения (то есть подлежат расходованию из местных бюджетов на любые расходные обязательства муниципального образования, предусмотренные в установленном законом порядке) были предоставлены в общей сумме – 2 776 155,0 тыс. руб. (10,4 % в общей сумме межбюджетных трансфертов, предоставленных в 2017 году местным бюджетам). Эта сумма сложилась из дотаций, направленных на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) области- 2 358 712,9 тыс. руб. (100% от бюджетных назначений), дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений области (г. Саратов и три закрытых административно-территориальных образования - далее ЗАТО)- 36 906,5 тыс. руб. или 100% от бюджетных назначений, дотации бюджетам городских округов области, связанные с особым режимом безопасного функционирования ЗАТО – 114 636,0 тыс. руб. (100% от

бюджетных назначений), дотации бюджетам муниципальных районного и городских округов на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов- 265 899,6 тыс. руб. или 100% от бюджетных назначений. Следует отметить, что дотации, указанные последними входят в объем иных межбюджетных трансфертов в соответствии со ст.139.1 БК РФ.

В соответствии со ст.139.1 БК РФ законами субъектов РФ (то есть помимо субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, предусмотренных федеральным законодательством) может быть предусмотрено предоставление иных межбюджетных трансфертов, в том числе в форме дотаций, в пределах 10 процентов общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций). Согласно отчетным данным в 2017 году местным бюджетам были перечислены 6 видов межбюджетных трансфертов, названных в законе о бюджете «иные межбюджетные трансферты» (таблицы 27,36,45,46,47,51 приложения 16 к закону о бюджете). Из них три вида иных межбюджетных трансфертов на общую сумму кассовых расходов 185 926,1 тыс. руб. были предусмотрены федеральным законодательством – премирование муниципальных образований – победителей Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика», на осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения на погашение кредиторской задолженности за выполненные в 2016 году работы по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования местного значения. К иным межбюджетным трансфертам по правилам ст. 139.1 БК относятся, установленные только законами области, дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов (265 899,6 тыс. руб.), иные межбюджетные трансферты в целях обеспечения надлежащего осуществления полномочий по решению вопросов местного значения - 409 206,4 тыс. руб., иные межбюджетные трансферты Вольскому муниципальному району и МО г.Саратов для проведения работ по благоустройству набережной и строительству эллингов, а также для благоустройства пешеходной зоны – 26 988,4 тыс. руб. и на капитальный ремонт зданий муниципальных общеобразовательных учреждений (средняя школа в с. Камышки в Александрово-Гайском муниципальном районе) – 6 891,8 тыс. руб.

Таким образом, общая сумма иных межбюджетных трансфертов, предоставленных в 2017 году местным бюджетам и размер которых ограничен БК РФ, сформировалась в сумме 708 986,2 тыс. руб., что составляет 6,91 % от общей суммы предоставленных местным бюджетам межбюджетных трансфертов (без учета субвенций), что не превышает установленный ст. 139.1 БК РФ предельный объем иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета субъекта РФ местным бюджетам.

3.4.Из анализа отчета об исполнении приложения 7 к закону о бюджете **«Ведомственная структура расходов областного бюджета на 2017 год»** следует, что в разрезе главных распорядителей (распорядителей) областного бюджета кассовое исполнение расходов по большинству главных распорядителей (распорядителей) сложилось около 100 % от утвержденных бюджетных ассигнований. От 95% и ниже объема бюджетных ассигнований были

профинансированы расходы: министерства финансов области – 90,4%, министерства экономического развития области- 95%, министерства транспорта и дорожного хозяйства области – 81%, комитета капитального строительства области- 82,2%, представительства Правительства области при Правительстве РФ- 92,9%. На 100% от утвержденных бюджетных ассигнований были исполнены расходы только управления по делам записи актов гражданского состояния Правительства области. Наряду с этим, уровень финансирования расходов управления ветеринарии Правительства области традиционно превысил утвержденные в законе о бюджете значения - 122,1% (превышение сложилось в связи с расходами, произведенными за счет средств резервного фонда Правительства области), чуть более 100 % исполнены расходы министерства социального развития области- 100,8% (превышение сложилась за счет средств резервного фонда Правительства области, выделенных на единовременную адресную материальную помощь гражданам) и министерства здравоохранения области – 100,6%

Как следует из Отчета (ф.0503163) наиболее заметные изменения объемов бюджетных ассигнований по отдельным кодам классификации расходов бюджетов в бюджетной росписи по сравнению с объемами бюджетных назначений, утвержденных в законе о бюджете, были связаны со следующими причинами:

- сокращение бюджетных ассигнований - в результате оптимизации расходных обязательств области; экономии, образовавшейся в результате конкурсных процедур при осуществлении закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд; сокращением объема единой субвенции, предоставленной из федерального бюджета; результатами работы по уменьшению расходов на обслуживание государственного долга области (замещение банковских кредитов бюджетными, досрочное погашение банковских кредитов, снижение банками процентных ставок по кредитам); уменьшением численности получателей некоторых выплат, компенсаций и пособий из областного бюджета; уменьшением бюджетных ассигнований по объекту «г. Калининск. Водозабор подземных вод», «очистные сооружения канализации. г.Вольск Вольского района»; сокращением расходов по исполнению ряда мероприятий отдельных государственных программ.

-увеличение бюджетных ассигнований - повышением объемов финансовой помощи местным бюджетам (в виде дополнительных ассигнований по дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, субсидий на повышение оплаты труда отдельным категориям работников бюджетной сферы в целях реализации Указов Президента РФ, иные межбюджетные трансферты по решению вопросов местного значения); поступлением из федерального бюджета дополнительных средств на увеличение объема отдельных субсидий и иных межбюджетных трансфертов; повышением размера оплаты труда отдельным категориям работников бюджетной сферы областных организаций; увеличением расходов на погашение просроченной кредиторской задолженности и на исполнение судебных решений по взысканию денежных средств с области; осуществлением расходов по отдельным направлениям за счет средств резервного фонда Правительства области; увеличением расходов на мероприятия по переселению граждан из аварийного жилищного фонда и увеличению расходов на

обеспечение жильем детей-сирот; увеличением расходов на исполнение ряда мероприятий отдельных государственных программ; изменением министерством финансов РФ порядка применения бюджетной классификации РФ, а также осуществлением расходов, не предусмотренных законом о бюджете на оплату судебных издержек, неустойки и процентов при строительстве пристройки и третьей очереди здания ОГУ «Государственный архив Саратовской области» (33 382,3 тыс. руб.).

Во многих случаях имело место перераспределение бюджетных ассигнований между кодами бюджетной классификации, разделами и подразделами областного бюджета целевыми статьями и видами расходов, мероприятиями государственных программ области.

Следует отметить, что в соответствии с п.3 ст.217 БК РФ (в редакции от 26.04.2017 г.) в сводную бюджетную роспись могут быть внесены изменения в соответствии с решениями руководителя финансового органа без внесения изменений в закон о бюджете по 10 основаниям. Кроме того, согласно п.8 ст.217 БК РФ законами субъектов РФ, регулируемыми бюджетные правоотношения и законами субъекта РФ о бюджете субъекта РФ могут предусматриваться дополнительные основания для внесения изменений в сводную бюджетную роспись без внесения изменений в закон о бюджете в соответствии с решениями руководителя финансового органа. Статьей 7.2. Закона области «О бюджетном процессе в Саратовской области» предусмотрено 7 дополнительных оснований для внесения изменений в сводную бюджетную роспись областного бюджета, без внесения изменений в закон о бюджете, а ч.6 ст.10 закона о бюджете предусмотрено еще два дополнительных основания. В п. 2 ст.217 БК содержится запрет на уменьшение бюджетных ассигнований при внесении изменений в сводную бюджетную роспись, предусмотренных на исполнение публичных нормативных обязательства и обслуживание государственного долга в целях увеличения бюджетных ассигнований на иные цели без внесения изменений в закон о бюджете. Согласно отчетным данным в бюджетную роспись были внесены изменения по сокращению расходов на единовременную выплату и ежегодное денежное пособие молодым специалистам в сумме 2 973,9 тыс. руб. (публичные нормативные обязательства), по сокращению расходов по обслуживанию государственного долга до 2 678 079,3 тыс. руб., что было отражено в законе о бюджете путем внесения соответствующих изменений. Вообще же в течение 2017 года в закон о бюджете были внесены изменения восьми законами области - последний от 20.12.2017 № 128-ЗСО.

За 2017 год объем неисполненных бюджетных обязательств составил 192 319,4 тыс. руб., неисполненных денежных обязательств (т.е. принятых при заключении контрактов, иных договоров, соглашений, издания правовых актов) – 5 045,2 тыс. руб. по причинам предоставления на оплату документов по окончании финансового года, нарушения контрагентами сроков выполнения работ, оказания услуг, поставки товаров, сложившейся экономии в результате работы по сокращению расходов.

В Отчете также отражены бюджетные обязательства, принятые сверх утвержденных бюджетных назначений на общую сумму 130,5 тыс. руб. главными

распорядителями бюджетных средств: министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства области, государственной жилищной инспекцией области (поясняется предъявлением им исполнительных листов на основании судебных решений), министерством социального развития области (поясняется начислением выплат по листу нетрудоспособности, представленному в декабре 2017 года).

3.5. Исполнение расходов по реализации государственных программ области. В 2017 году законом о бюджете было предусмотрено финансирование реализации 17 государственных программ области (далее - госпрограммы), то есть на одну госпрограмму больше, чем в 2016 году. Расходы на реализацию госпрограмм в 2017 году составили 75 194 437,1 тыс. руб., что на 27,2% больше, чем в 2016 году. В общей сумме расходов областного бюджета в 2016 году эти расходы составили 92,6%, что свидетельствует о продолжающемся расширении использования программно-целевого метода управления региональными финансами: в 2014 году доля кассовых расходов на реализацию госпрограмм в общей сумме кассовых областного бюджета составляла 27,8%, в 2015 году - 53,2%, в 2016 году - 70,7%. Средний уровень кассовых расходов при финансировании госпрограмм составил 96,5% от утвержденных бюджетных ассигнований.

Исполнение госпрограмм в отчетном году характеризуется различной степенью финансового исполнения: по 8 госпрограмм исполнение расходов осуществлено в пределах от 99% до 100% от утвержденных бюджетных ассигнований, от 93,7 до 98,6% профинансированы 6 госпрограмм. Наиболее низкий уровень исполнения расходов наблюдается при исполнении госпрограмм «Профилактика правонарушений, терроризма, экстремизма и противодействие незаконному обороту наркотических средств до 2020 года» - 59,2 %, «Развитие транспортной системы до 2020 года» - 78,8%, «Информационное общество на 2014-2017 годы» - 84,1% от утвержденных бюджетных ассигнований.

№ п.п.	Наименование госпрограммы	Сумма исполненных кассовых расходов (тыс. руб.)	Процент исполнения к бюджетным назначениям в законе о бюджете	Сумма неисполненных расходов от назначений в сводной бюджетной росписи (тыс. руб.)
1	«Развитие здравоохранения Саратовской области до 2020 года»	14 142 554,6	99,9	22 951,4
2	«Развитие образования в Саратовской области до 2020 года»	19 946 937,8	99,9	28 669,7
3	«Социальная поддержка и социальное обслуживание граждан до 2020 года»	15 447 825,5	99,5	80 045,7
4	«Обеспечение населения доступным жильем и развитие жилищно-коммунальной инфраструктуры до 2020 года»	3 852 543,6	95,2	194 472,7
5	«Содействие занятости населения, совершенствование социально-трудовых отношений и регулирование трудовой миграции в Саратовской области до 2020 года»	637 384,8	99,9	556,7
6	«Культура Саратовской области до 2020 года»	1 640 035,1	99,5	9 024,1
7	«Развитие физической культуры, спорта, туризма и молодежной политики» на 2014-2020 годы»	1 070 792,6	98,6	15 087,9
8	«Развитие экономического потенциала и повышение инвестиционной привлекательности региона до 2020 года»	103 959,1	99,9	53,4
9	«Информационное общество на 2014-2017 годы»	175 807,0	84,1	33 308,1
10	«Развитие транспортной системы до 2020 года»	6 851 809,1	78,8	1 838 314,9

11	«Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Саратовской области на 2014-2020 годы»	2 953 111,2	97,3	80 714,6
12	«Охрана окружающей среды, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов Саратовской области на период до 2020 года»	457 905,5	95,4	21 894,1
13	«Повышение энергоэффективности и энергосбережения в Саратовской области до 2020 года»	2 247,0	99,2	18,7
14	«Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности до 2020 года»	109 696,9	93,7	7 426,6
15	«Профилактика правонарушений, терроризма, экстремизма и противодействие незаконному обороту наркотических средств до 2020 года»	30 530,4	59,2	21 083,4
16	«Развитие государственного и муниципального управления до 2020 года»	7 725 431,1	95,4	374 368,2
17	«Развитие промышленности в Саратовской области на 2016-2018 годы»	45 865,8	100,0	0,0

Чаще всего причинами исполнения ниже бюджетных назначений некоторых основных мероприятий госпрограмм в Отчете (ф.0503166) называются: экономия в результате проведения конкурсных процедур при осуществлении закупок товаров, работ и услуг для нужд области; экономия «по фактически произведенным кассовым расходам»; случаи, когда объем закупленных услуг, выполненных работ, поставленных товаров сложился меньше запланированной в бюджете суммы (то есть в пределах принятых денежных обязательств), оплаты работ, услуг по фактически принятому объему, а также случаи невыполнения подрядчиками и исполнителями работ и услуг в соответствии с заключенными контрактами; снижение числа граждан, обратившихся за получением социальных выплат, пособий и компенсаций по сравнению с запланированным количеством (молодых специалистов в сельской местности, детей-сирот и лиц, нуждающихся в опеке и попечительстве, усыновителей, опекунов, пенсионеров-получателей региональных доплат к пенсии, некоторых категорий граждан по оплате жилого помещения, коммунальных услуг и взносов на капитальный ремонт жилья, многодетных семей, граждан-получателей компенсаций процентов по ипотечным займам и т.п.); уменьшение числа получателей материальной поддержки (обучающихся с правом получения стипендии, официально признанных безработными с правом на получение социальных выплат), заявительным характером предоставления субсидий юридическим и физическим лицам. По госпрограмме «Развитие государственного и муниципального управления до 2020 года» неисполнение части расходов обусловлено главным образом экономией, возникшей в результате замещения банковских кредитов бюджетными, досрочным погашением банковских кредитов, снижением процентных ставок банками по кредитам, предоставленным областному бюджету (невыплатившаяся сумма сверх первоначально рассчитанной потребности составила 302 089,4 тыс. руб.).

В частности, в качестве основных причин невыполнения расходов по отдельным основным мероприятиям трех госпрограмм с самым низким уровнем исполнения в Отчете приведены следующие:

госпрограммы «Информационное общество на 2014-2017 годы» - невыполнение поставщиком услуг ПАО «Ростелеком» своих обязательств по

контрактам в сумме 32 454,2 тыс. руб. и экономия, образовавшаяся по результатам конкурсных процедур при осуществлении закупок;

госпрограммы «Развитие транспортной системы до 2020 года» - проведение реорганизационных мероприятий при строительстве аэропортового комплекса «Центральный г.Саратов (неисполнение на 8 911,2 тыс. руб.), заявительный характер субсидирования транспортных организаций (неисполнение на 4 381,1 тыс. руб.), несостоявшиеся торги и неисполнение подрядчиками обязательств по контрактам (неисполнение на 56 381,6 тыс. руб.), отсутствие достаточного объема лимитов бюджетных обязательств для заключения контрактов (неисполнение на 970 391,7 тыс. руб.), отсутствие оснований для начисления налога на имущество организаций по автомобильным дорогам областной собственности (невостребованными оказались средства в сумме 695 372,3 тыс. руб.), отсутствие доведенных лимитов бюджетных обязательств, экономия по результатам торгов и неисполнение контрагентами своих обязательств при приобретении дорожной эксплуатационно-строительной техники (неисполнение на 87 598,8 тыс. руб.);

госпрограммы «Профилактика правонарушений, терроризма, экстремизма и противодействие незаконному обороту наркотических средств до 2020 года» - не заключение запланированного соглашения между МВД РФ и Правительством области по составлению протоколов об административных правонарушениях за нарушение законов области (не исполнены расходы на 745,6 тыс. руб.), экономия в связи с вакантными единицами в административных комиссиях муниципальных образований, а также в связи с осуществлением конкурсных процедур при осуществлении закупок товаров, работ, услуг на сумму 539,6 тыс. руб., неисполнение подрядными организациями своих контрактных обязательств на сумму 19 595,0 тыс. руб.

3.6. Расходы по исполнению областной адресной инвестиционной программы в 2017 году (отчет об исполнении приложения 13 к закону о бюджете) за счет средств областного бюджета составили 1 865 992,3 тыс. руб. или 91,9% от утвержденных ассигнований в областном бюджете (в том числе за счет полученных безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы РФ - 1 327 827,5 тыс. руб.).

В соответствии с п.1 ст.79 БК РФ в бюджетах бюджетной системы Российской Федерации, в том числе в рамках государственных (муниципальных) программ, могут предусматриваться бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности. Согласно ст.79.1 БК РФ федеральным законом о федеральном бюджете могут предусматриваться субсидии бюджетам субъектов РФ на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной собственности субъектов РФ, которые осуществляются из бюджетов субъектов РФ, или в целях предоставления субсидий местным бюджетам на софинансирование капитальных вложений в объекты муниципальной собственности, которые осуществляются из местных бюджетов. Законом о бюджете субъекта РФ могут предусматриваться субсидии местным бюджетам на софинансирование капитальных вложений в объекты муниципальной собственности, которые осуществляются из местных бюджетов. В

соответствии с указанными нормами в адресную инвестиционную программу включены инвестиционные расходы ряда государственных программ области.

В разрезе мероприятий и инвестиционных объектов программы исполнение расходов варьируется от 0 до 100%. Более половины (55,6%) всех произведенных расходов в рамках адресной инвестиционной программы в 2017 году составили капитальные расходы, так или иначе связанные со строительством аэропортового комплекса «Центральный» (г.Саратов): строительство Северного автодорожного подхода к аэропорту – 910 350,5 тыс. руб. (исполнены на 99,9% от бюджетных назначений за счет средств областного дорожного фонда), реконструкция автомобильной дороги «Шевыревка-Сабуровка» (дорога областного значения) на участке км 10+000- км 11+000 в Саратовском районе – 64 291,9 тыс. руб. (исполнены на 95,7 % от бюджетных назначений), расходы по строительству аэропортового комплекса (в части расходов, которые должны быть произведены за счет средств областного бюджета согласно п.18 государственной программы РФ «Развитие транспортной системы») – 62 535,2 тыс. руб. или 87,5% от бюджетных назначений.

Предусмотренные законом о бюджете расходы на строительство мостового перехода через р. Камелик на км 51+253 автомобильной дороги «Пугачев-Перелюб» в сумме 17 500,0 тыс. руб. за счет средств областного дорожного фонда произведены не были.

Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства области были произведены расходы по предоставлению жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей и лицам из их числа из специализированного государственного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений в сумме 114 467,4 тыс. руб. или 76,4% от утвержденных в законе о бюджете назначений, а также граждан, уволенных с военной службы (службы) и приравненных к ним лиц – 52%. Расходы по обеспечению жильем на основании договоров социального найма граждан страдающих хроническими заболеваниями и реабилитированных лиц были исполнены на 100% от предусмотренных в бюджете.

Комитет капитального строительства области в сумме 69 881,4 тыс. руб. или на 63,6% от предусмотренной в бюджете суммы исполнил расходы по объекту «Очистные сооружения канализации. г.Вольск», в сумме 47 096,6 тыс. руб. на 83,7 % произвел расходы по реконструкции берегоукрепительных сооружений Волгоградского водохранилища в районе г.Саратова от ул. Б.Взвоз до ул.Б.Садовая. При этом на низком уровне исполнения произведены расходы, связанные со строительством пристройки и третьей очереди здания ГОУ «Государственный архив Саратовской области» - 38% от утвержденной в бюджете незначительной суммы в 534,8 тыс. руб. и культурно-зрелищного комплекса для детской цирковой студии «Арт-Алле» в г.Марке- из утвержденных в бюджете 322,9 тыс. руб. использовано только 180,0 тыс. или 55,7%.

Наряду с этим министерством природных ресурсов и экологии области в 100% размере от бюджетных назначений использовано 300 000,0 тыс. руб. на строительство мусороперерабатывающего комплекса мощностью 150 тыс. тонн на территории Балаковского муниципального района (за счет средств, поступивших

от других бюджетов бюджетной системы РФ). Расходы по остальным объектам и мероприятиям были исполнены в пределах от 83,7 до 100 % ассигнований, предусмотренных законом о бюджете.

3.7. В составе областного бюджета в соответствии со ст. 179.4 БК РФ предусмотрено образование одного целевого бюджетного фонда- **дорожного фонда области.**

Расходы областного дорожного фонда сложились из расходов за счет целевых средств, полученных из федерального бюджета в сумме кассовых расходов 1 914 467,0 тыс. руб. (исполнено 99,9% бюджетных назначений) и за счет собственных средств областного бюджета в сумме 5 087 818,4 тыс. руб., которые были исполнены на 73,1% от утвержденных законом о бюджете ассигнований.

Следует отметить, что согласно Отчету об исполнении приложения 9 к закону о бюджете «Распределение бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям (государственным программам области и непрограммным направлениям деятельности), группам и подгруппам видов расходов классификации расходов областного бюджета на 2017 год» по подразделу 04 09 «Дорожное хозяйство (дорожные фонды)» были использованы средства в сумме 7 000 040,1 тыс. руб. (78,9% от утвержденных бюджетных назначений), тогда как в информации об использовании бюджетных ассигнований областного дорожного фонда за 2016 год, представленной Правительством области в составе дополнительных документов к Отчету, объем кассовых расходов за счет средств дорожного фонда области составил 7 002 285,4 тыс. руб. (также 78,9% от бюджетных назначений), что на 2 245,3 тыс. руб. больше, чем отмечено в отчете об исполнении приложения 9 по подразделу 04 09 к закону о бюджете. Данная разница сложилась за счет расходов, произведенных в сумме 2 245,3 тыс. руб. (100% от бюджетных назначений) на обслуживание долговых обязательств, связанных с использованием бюджетных кредитов, полученных (пролонгированных) в 2010-2015 годах из федерального бюджета на строительство (реконструкцию), капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения). В государственной долговой книге области отражена задолженность области на 01.01.2018 г. в общей сумме 2 245 313,8 тыс. руб. по этим бюджетным кредитам и суммой произведенных расходов за пользование ими в виде процентов в сумме 2 245,3 тыс.руб. Следует отметить, что указанные расходы были предусмотрены законом о бюджете в приложении 7 «Ведомственная структура расходов областного бюджета на 2016 год» министерству финансов области по коду 005, разделу 13, подразделу 01 с пометкой «за счет средств областного дорожного фонда». Согласно ч.4.2. ст.179.4 БК РФ законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации бюджетные ассигнования дорожного фонда субъекта Российской Федерации могут быть использованы на погашение задолженности по бюджетным кредитам, полученным субъектом Российской Федерации из федерального бюджета на строительство (реконструкцию), капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения), и на осуществление расходов на обслуживание долговых обязательств,

связанных с использованием указанных кредитов, в размере, не превышающем 20 процентов объема бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации, предусмотренного указанным законом. Законом о бюджете объем областного дорожного фонда был утвержден в размере 8 871 019,8 тыс. руб. Таким образом, объем средств, который был предусмотрен законом о бюджете на обслуживание долговых обязательств области за счет областного дорожного фонда составил 0,02 % от его общего утвержденного объема на 2017 год, что значительно меньше ограничения, установленного ч.4.2. ст.179.4 БК РФ.

Также за счет средств областного дорожного фонда местным бюджетам были предоставлены межбюджетные субсидии на общую сумму 1 343 433,2 тыс. руб. (97,1 % от бюджетных назначений), что на 85% больше, чем было предоставлено в 2016 году. Субсидии местным бюджетам были предоставлены на комплексное обустройство объектами социальной и инженерной инфраструктуры населенных пунктов, расположенных в сельской местности, на строительство и реконструкцию автомобильных дорог в сумме 14 314,3 тыс. руб. (91,0% бюджетных назначений), капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования местного значения в сумме 244 783,8 тыс. руб. или 94,8% от утвержденных законом о бюджете бюджетных ассигнований, комплексное развитие транспортной инфраструктуры Саратовской агломерации в рамках приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги» - 999 999,0 тыс. руб. (100% бюджетных назначений), а также на погашение кредиторской задолженности за выполненные в 2016 году объемы работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования местного значения за счет неиспользованного остатка средств областного дорожного фонда 2016 года – 84 336,1 тыс. руб. (77,2% от бюджетных назначений).

Самая крупная сумма – 2 884 293,3 тыс. руб. (74,8% от утвержденных в законе о бюджете) была использована на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения, мостов и мостовых переходов, находящихся в государственной собственности области.

Как уже было отмечено при анализе исполнения адресной инвестиционной программы расходы на строительство мостового перехода через р. Камелик на км 51+253 автомобильной дороги «Пугачев-Перелюб» в сумме 17 500,0 тыс. руб. за счет средств областного дорожного фонда произведены не были.

После этого, самое низкое исполнение расходов областного дорожного фонда в разрезе мероприятий наблюдается по расходам на обеспечение деятельности государственного казенного учреждения Саратовской области «Дирекция транспорта и дорожного хозяйства» - 175 275,7 тыс. руб. или 20,1% от утвержденных ему ассигнований, а также на приобретение дорожной эксплуатационно-строительной техники и другого имущества, необходимого для строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог – 32 401,2 тыс. руб. или 27% от утвержденных бюджетных назначений.

3.8. В соответствии со ст.81 БК РФ в расходной части бюджетов бюджетной системы РФ (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) предусматривается создание резервных фондов исполнительных органов государственной власти. Поскольку согласно ч.4 указанной статьи средства резервных фондов направляются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, данный бюджетный фонд по существу не является целевым.

Законом о бюджете на 2017 год по разделу 01, подразделу 11 (приложение 9) было предусмотрено создание **резервного фонда Правительства области на 2017 год** в сумме 192 616,0 тыс. руб. Согласно отчету об использовании ассигнований резервного фонда сумма фактически использованных средств областного бюджета составила 125 805,7 тыс. руб. или 65,3% от утвержденного объема фонда, что на 20,6% меньше, чем в 2016 году. Объем утвержденного в последней редакции закона о бюджете резервного фонда составил 0,22% от утвержденного объема расходов бюджета, фактический размер расходов резервного фонда составил 0,15% от фактического объема расходов областного бюджета 2017 года, что значительно ниже максимально допустимого ч.3 ст.81 БК РФ размера резервных фондов органов исполнительной власти субъекта РФ – 3%.

Резервный фонд Правительства области в соответствии со ст.81 БК РФ использовался на основании распоряжений Правительства области, которые были изданы в 2017 году на общую сумму расходов в размере 125 811,7 тыс. руб.

Порядок подготовки распоряжений Правительства области о выделении средств из резервного фонда определен Положением о порядке использования бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Саратовской области, утвержденным постановлением Правительства Саратовской области от 18.04.2008 № 163-П.

Средства резервного фонда Правительства области были выделены:

-управлению ветеринарии Правительства области на возмещение ущерба владельцам животных, отчужденных в соответствии с распоряжениями Правительства об изъятии продуктов животноводства при ликвидации очага заболевания свиней африканской чумой в первой угрожаемой зоне глубиной 5-7 км от эпизоотического очага в сельских населенных пунктах на территории области- 72 588,5 тыс. руб.;

-министерству природных ресурсов и экологии области для предоставления бюджетам муниципальных образований области на осуществление работ по подготовке бесхозных гидротехнических сооружений области к безаварийному пропуску весеннего половодья в 2017 году - 6 000, 0 тыс. руб.;

-министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства области: для проведения аварийно-восстановительных работ на объектах жилищно-коммунального хозяйства муниципальных образований области – 5 291,5 тыс. руб.: Хвалынского муниципального района в связи с аварией на центральном самотечном коллекторе г.Хвалынска – 3 534,9 тыс. руб., Пугачевского

муниципального района и ГУП СО «Облводоресурс»- 1 756,6 тыс. руб. в связи с аварией 26.05.2017 г.;

-министерству образования области для проведения аварийно-восстановительных работ на объекте МБОУ средняя общеобразовательная школа с. Мачетное Советского района Саратовской области, пострадавшего от шквалистого ветра и ливня 2 июня 2017 года- 5 058,3 тыс. руб.;

-Управлению делами Правительства области на проведение противопаводковых и восстановительных работ в ГУ «Дом приема официальных делегаций Правительства Саратовской области «Октябрьское ущелье» (с.Чардым) – 67,9 тыс. руб.

Остальная сумма была выделена министерству социального развития Саратовской области и произведены социальные выплаты через учреждения социальной защиты населения области адресной единовременной материальной помощи гражданам, проживающим в г.Саратове и муниципальных районах области (суммы выплат в отношении большинства граждан произведены в пределах от 1,5 до 25 тыс. руб., отдельным гражданам от 30 до 45 тыс. руб.).

Использование средств резервного фонда на вышеуказанные цели можно отнести к непредвиденным расходам областного бюджета.

4. Анализ формирования и управления государственным внутренним долгом области

4.1. В соответствии с ч.3 ст.31 Закона Саратовской области «О бюджетном процессе в Саратовской области» одновременно с годовым отчетом об исполнении областного бюджета за 2017 год Правительством области был представлен отчет о состоянии государственного долга области на начало и конец 2017 года.

В указанном отчете отмечено и подтверждается данными государственной долговой книги Саратовской области, что размер государственного внутреннего долга области на 01.01.2017 г. составлял 50 377 890,7 тыс. руб., на 31.12.2017 г. составил 50 330 082,7 тыс. руб. и снизился по итогам года на 47 808,0 тыс. руб. Следует особо отметить, что впервые со времени образования государственного долга области процесс его уменьшения начался по итогам 2016 года – тогда объем долга сократился на 26 878,0 тыс. руб.

Согласно части 2 ст.107 БК РФ предельный размер 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. В ст.1 закона о бюджете (в последней редакции от 20.12.2017 г.) утвержден общий годовой объем доходов областного бюджета на 2017 год в сумме 81 357 861,8 тыс. руб., объем безвозмездных поступлений (приложение 1 к закону о бюджете) утвержден в размере 23 402 492,2

тыс. руб. Таким образом, предельный объем государственного долга Саратовской области на 01.01.2018 г., допускаемый Бюджетным кодексом РФ, исходя из утвержденных в законе о бюджете параметров, составлял 57 955 369,6 тыс. руб.

В соответствии с ч.1 ст.107 БК РФ в ч.3 ст.9 закона о бюджете установлено дополнительное ограничение размера государственного долга - предельный объем государственного долга области на 2017 год равный 55 307 000,0 тыс. руб. В соответствии с ч.6 ст.107 БК РФ в ч.4 ст.9 закона о бюджете установлен верхний предел государственного внутреннего долга области на 1 января 2018 г. в сумме 52 080 082,7 тыс. руб., что не превышает предельный объем государственного долга области, рассчитанный в соответствии со ст.107 БК РФ и установленный законом о бюджете. Величина государственного долга области на 1 января 2018 года составляет 86,8 % от предельно допускаемого объема Бюджетным кодексом РФ (на 01.01.2017 г. составлял 88,6%), и 96,6% от установленного законом о бюджете верхнего предела. Также, исходя из фактических показателей, сложившихся при исполнении областного бюджета на 31.12.2017 года (общий объем фактически поступивших доходов: 83 567 505,6 тыс. руб., в том числе объем фактически поступивших безвозмездных поступлений: 23 152 154,6 тыс. руб.), предельный объем государственного долга, рассчитанный по правилам ст.107 БК РФ, составил 60 415 351,0 тыс. руб., то есть, объем фактически сложившегося государственного внутреннего долга области составляет 83,3% от фактически поступивших доходов в областной бюджет (без учета фактически полученных безвозмездных поступлений).

Кроме того, в соглашениях с министерством финансов РФ о предоставлении в 2017 году бюджету Саратовской области из федерального бюджета бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицита бюджета, были установлены дополнительные требования к величине государственного долга области - не более 87% по состоянию на 1 января 2018 года.

Таким образом, объем долговых обязательств области на 1 января 2017 года сложился в пределах, допускаемых БК РФ, законом о бюджете и соответствует обязательствам, принятым Саратовской областью при заключении соглашений с министерством финансов РФ.

4.2.В целях анализа структуры долговых обязательств и проверки отчета Правительства области из министерства финансов области была запрошена государственная долговая книга Саратовской области. В соответствии с ч.2 ст.121 БК РФ и ст.6 Закона Саратовской области «О бюджетном процессе в Саратовской области» ведение государственной долговой книги Саратовской области осуществляет министерство финансов области, оно также осуществляет управление государственным долгом области.

Анализ государственной долговой книги Саратовской области (по состоянию на 01.01.2017 г.) показал, что состав содержащейся в ней информации соответствует требованиям ст.121 БК РФ.

Согласно информации раздела I «Кредиты, привлеченные от банков и иных кредитных организаций» (далее - банковские кредиты) по состоянию на 01.01.2018 года задолженность Саратовской области по банковским кредитам составила 18 053 280,1 тыс. руб., из них 16 300 941,5 тыс. руб. было привлечено в 2017 году,

что составляет 90,3 % от предельной суммы, предусмотренной программой государственных внутренних заимствований области на 2017 год (приложение 20 к закону о бюджете). Задолженность с истекшими сроками возврата отсутствует. Следует отметить, что по сравнению с аналогичным показателем на 01.01.2017 года задолженность по банковским кредитам уменьшилась на 6 154 982,8 тыс. руб., то есть на эту сумму в течение 2017 года погашено кредитов было больше, чем привлечено. Вся задолженность по банковским кредитам основана на кредитных договорах, заключенных областью в 2013-2017 годах. Кредиты привлекались на погашение государственных долговых обязательств области и (или) на финансирование дефицита областного бюджета от следующих кредитных организаций: ПАО «Сбербанк России» (основной кредитор), ПАО «Совкомбанк» и ПАО «Промсвязьбанк». В разделе I в качестве оснований для привлечения кредитных ресурсов указаны протоколы проведения открытых аукционов в электронной форме. Кредитные договоры со стороны заемщика заключались без обеспечения обязательств министерством финансов области, что предусмотрено п.9 ст.6 Закона Саратовской области «О бюджетном процессе в Саратовской области» и ч.6 ст.103 БК РФ. Процентная ставка за пользование банковскими кредитами варьировалась в пределах от 7,9 до 12,4%.

На погашение банковских кредитов в 2017 году было направлено 22 455 024,3 тыс. руб. Расходы по обслуживанию банковских кредитов состояли из процентов за пользование ими и составили 2 358 946,1 тыс. руб. Расходов по выплате штрафов (пени, неустойки) не производилось. Сроки возврата кредитов согласно действующим договорам различные: с 2018 по 2022 год.

Согласно разделу II Государственной долговой книги «Иные заимствования» в 2016 году не привлекались, задолженность прошлых лет отсутствует.

Согласно разделу III «Государственные гарантии по обязательствам третьих лиц» государственные гарантии области в 2016 году не предоставлялись, задолженность по ранее выданным государственным гарантиям отсутствует.

Согласно разделу IV «Бюджетные ссуды (кредиты), полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации» (далее- бюджетные кредиты) задолженность Саратовской области на 01.01.2018 года составила 27 276 802,6 тыс. руб. По сравнению с аналогичным показателем по состоянию на 01.01.2017 года задолженность увеличилась на 1 106 274,8 тыс. руб. Данная задолженность сложилась в период 2010-2017 годов за счет получения из федерального бюджета бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицита бюджета, для строительства, реконструкции, капитального ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения) и на пополнение остатков средств на счетах областного бюджета. Задолженности с истекшими сроками погашения не числятся. Расходы по обслуживанию данного вида долговых обязательств в 2017 году сложились в виде процентов (0,1% годовых) за пользование кредитами в сумме 26 143,3 тыс. руб. Расходов по уплате штрафов (пени, неустойки) не производилось. В 2017 году заимствования из федерального бюджета были привлечены в сумме 22 948 064,0 тыс. руб., что в такой же сумме было предусмотрено программой государственных внутренних заимствований области на 2017 год (приложение 20

к закону о бюджете). Согласно пояснительной записке к Отчету в декабре 2017 года была произведена реструктуризация задолженности области по бюджетным кредитам на общую сумму 25 031 488,8 тыс. руб. с предоставлением рассрочки по погашению задолженности на период с 2018 по 2024 год включительно.

Всего на погашение задолженности по бюджетным кредитам, привлеченным из федерального бюджета, в 2017 году было направлено 21 841 789,2 тыс. руб., в том числе бюджетные кредиты на пополнение остатков средств на счетах областного бюджета в сумме 2 300 000,0 тыс. руб. (полученные и погашенные в течение 2017 года). Данные о привлечении бюджетных и банковских кредитов в 2016 году, содержащиеся в Государственной долговой книге Саратовской области, соответствуют данным Отчета об исполнении приложения 20 к закону о бюджете и составляют 96,3 % от суммы, предусмотренной программой государственных внутренних заимствований области на 2017 год. Расходы на погашение основной суммы долга, предусмотренные в приложении 13 к закону о бюджете, выполнены на 100%.

В разделе V «Областные ценные бумаги» отражены сведения о выпуске 22.11.2017 г. ценных бумаг в виде государственных облигаций Саратовской области, объемом по номинальной стоимости 5 000 000,0 тыс. руб. Эмиссия ценных бумаг была предусмотрена программой государственных внутренних заимствований области на 2017 год (приложение 20 к закону о бюджете) на общую сумму 5 000 000,0 тыс. руб. Дата погашения облигаций по условиям выпуска - 20.11.2024 г. Заемные средства, привлекаемые путем эмиссии ценных бумаг планируется направить на погашение долговых обязательств области в виде банковских кредитов. Регистрационный номер выпуска ценных бумаг области: RU35001SAR0.

В разделе VI «Структура государственного долга области» отражены сводные показатели государственного долга и расходов на его обслуживание в сопоставлении с бюджетными назначениями.

В сравнении с аналогичными показателями на 01.01.2016 года и на 01.01.2017 года показатели структуры государственного долга области на 01.01.2018 года свидетельствуют о том, что начавшийся с 2012 года позитивный процесс увеличения доли бюджетных кредитов (в настоящее время на условиях 0,1% годовых) и уменьшения доли банковских кредитов (более «дорогих» в обслуживании - в настоящее время до 12,4 % годовых) в общей сумме долговых обязательств области, в 2017 году продолжился. Динамика изменения доли бюджетных кредитов в государственном долге области выглядит следующим образом: на конец 2012 года - 43,6%, на конец 2013 года - 48%, на конец 2014 года - 49,2%, на конец 2015 года - 47,8%., на конец 2016 года - 51,9%, конец 2017 года - 54,2%. Привлечение кредитов преимущественно из федерального бюджета позволяет избегать более обременительных расходов по обслуживанию долговых обязательств.

Общий объем фактически произведенных расходов в отчетном году на обслуживание государственного внутреннего долга области составил 2 358 946,1 руб. (89,1% от утвержденных в законе о бюджете ассигнований), что на 18,6% меньше чем в 2016 году (2 897 355,02 тыс. руб.). Доля таких расходов в общем

объеме расходов за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета, значительно меньше предельного ограничения (15%), установленного ст.111 БК РФ.

Согласно ст.106 БК РФ предельный объем заимствований субъектов РФ в текущем финансовом году не должен превышать сумму, направляемую в текущем финансовом году на финансирование дефицита соответствующего бюджета и (или) погашение долговых обязательств бюджета. Приложением 18 к закону о бюджете объем источников финансирования дефицита областного бюджета был утвержден в сумме 2 729 477,0 тыс. руб., но, как уже было отмечено ранее, фактически бюджет был исполнен без дефицита и с превышением доходов над расходами на 2 386 845,5 тыс. руб. На погашение долговых обязательств области в 2017 году были направлены средства в общей сумме 44 296 813,5 тыс. руб., что отражено в отчете об исполнении приложения 18 к Закону о бюджете «Источники финансирования дефицита областного бюджета на 2017 год» и в государственной долговой книге области. Поскольку объем средств, направленных на погашение долговых обязательств составил 44 296 813,5 тыс. руб., то объем привлеченных в 2017 года заимствований (44 249 005,5 тыс. руб. включая государственные ценные бумаги), не превысил ограничения, установленного ст.106 БК РФ.

5. Результаты внешней проверки годовой бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств.

По результатам внешней проверки годовой бюджетной отчетности главных распорядителей бюджетных средств области (далее - ГРБС) установлено следующее:

5.1. Девять ГРБС не исполнили утвержденные бюджетные назначения по доходам.

(тыс. рублей)

ГРБС	доходы 2017 года			
	Утвержденные бюджетные назначения	Фактическое исполнение	Отклонение (+;-)	Процент исполнения
Министерство здравоохранения области	557773,1	556548,8	- 1 224,3	99,8
Министерство природных ресурсов и экологии области	496200,5	484087,3	- 12113,2	97,6
Министерство молодежной политики и спорта области	15595,9	15031,4	- 564,6	96,4

Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства области	3334780,4	3255543,4	- 79237,0	98,2
Министерство социального развития области	2987832,2	2935217,2	- 52615,0	97,6
Министерство сельского хозяйства области	2378478,6	2301594,4	- 76884,2	96,8
Управление делами Правительства области	34610,5	28003,0	-6607,5	80,9
Министерство транспорта и дорожного хозяйства области	1917867,6	1916446,6	-1421,0	99,9
Министерство экономического развития области	148421,1	139053,4	- 9367,7	93,7

Следует отметить, что неисполнение в запланированном объеме доходной части бюджета по большинству ГРБС составляет менее 5 процентов от утвержденных бюджетных назначений, определенных в кассовом плане областного бюджета. Исключением является Управление делами Правительства области и министерство экономического развития области.

Отклонения по исполнению плановых значений доходов у Управления делами Правительства области сложилось по содержанию депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, члена Совета Федерации, их помощников, в связи с тем, что целевые федеральные средства будут возмещены в 2018 году в размере сложившейся кредиторской задолженности на конец отчетного периода за фактически произведенные расходы на обеспечение деятельности.

Неисполнение доходов министерства экономического развития области сложилось в связи с тем, что в отчетном году перечисление межбюджетных трансфертов на поддержку региональных проектов в сфере информационных технологий осуществлялось главным распорядителем бюджетных средств федерального бюджета в пределах сумм, необходимых для оплаты денежных обязательств по расходам получателей средств бюджета субъекта Российской Федерации.

5.2. Кредиторская задолженность по всем ГРБС на начало 2017 года составляла 4 016 844,8 тыс. рублей, из них по счету «Расчеты по принятым обязательствам» 4 012 844,0 тыс. рублей, в том числе просроченная 889 849,7 тыс. рублей. На конец 2017 года кредиторская задолженность сократилась более чем в

три раза и составила 1 291 756,0 тыс. рублей, из них по счету «Расчеты по принятым обязательствам» составила 1291685,4 тыс. рублей, в том числе просроченная 59 436,9 тыс. рублей.

Наибольшее снижение кредиторской задолженности сложилось:

	Сумма задолженности на начало года	Сумма задолженности на конец года	Уменьшение в суммовом выражении	Уменьшение %
Министерство здравоохранения области	41542,0	5415,0	36127,0	87,0
Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства области	73781,5	961,3	72820,2	98,7
Министерство молодежной политики и спорта области	38524,7	900,8	37623,9	97,7
Министерство социального развития области	93661,9	11145,5	82516,4	88,1
Министерство культуры области	20732,2	4046,0	16686,2	80,5
Министерство финансов области	2882398,9	1202641,7	1679757,2	58,3
Министерство сельского хозяйства области	13497,1	1842,5	11654,6	86,3
Министерство занятости, труда и миграции области	8612,0	304,2	8307,8	96,5
Министерство инвестиционной политики и имущественных отношений области	4095,2	67,3	4027,9	98,4
Министерство транспорта и дорожного хозяйства области	696917,3	232,8	696684,5	99,9
Управление делами Правительства области	20177,5	1135,9	19041,6	94,4

Министерство информации и печати области	3147,2	33,2	3144	99,89
Избирательная комиссия области	161,6	78,2	83,4	51,6
Министерство экономического развития области	9394,2	3,5	9390,7	99,96

5.3. Проверкой достоверности, полноты, соответствия бюджетной отчетности и соблюдения порядка ее представления установлено, что отдельными ГРБС не отражены показатели по отложенным обязательствам, что может свидетельствовать о том, что ими не формируются резервы предстоящих расходов.

Отложенные обязательства обычно возникают при формировании резервов предстоящих расходов на оплату отпусков работников, государственных служащих, компенсаций за неиспользованные отпуска при расчетах при увольнении и на уплату с сумм отпускных страховых взносов. Требования по формированию счета «Резервы предстоящих расходов» в учете организаций государственного сектора экономики вытекают из Инструкции по применению Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений, утвержденной приказом Министерства финансов РФ от 01.12.2010 N 157н и Инструкции по применению Плана счетов бюджетного учета, утвержденной приказом Министерства финансов РФ от 06.12.2010 N 162н, что дополнительно подтверждено письмом Министерства Финансов РФ от 1 июля 2016г. № 02-07-05/38558.

Не отражены отложенные обязательства и резервы предстоящих расходов в отчетности десяти ГРБС :

- министерство социального развития области;
- министерство занятости, труда и миграции области;
- министерство образования области;
- министерство информации и печати области;
- Саратовская областная Дума;
- комитет по обеспечению деятельности мировых судей области;
- комитет охотничьего хозяйства и рыболовства области;
- государственная жилищная инспекция области;
- управление по делам записи актов гражданского состояния Правительства области;
- управление обеспечения безопасности жизнедеятельности населения Правительства области.

Кроме того, у министерства транспорта и дорожного хозяйства области не было учтено на балансе в составе основных средств имущество, а именно

автогрейдер балансовой стоимостью 5048,9 тыс. рублей.

5.5. У министерства сельского хозяйства области на балансе числится кредиторская задолженность перед министерством финансов области по бюджетным кредитам в сумме 301 551,0 тыс. рублей. Срок погашения задолженности истек 31.12.2013. Кредиторская задолженность министерства сельского хозяйства области по полученному кредиту перед министерством финансов области подтверждена актами сверок, тогда как связанная с ней и числящаяся на протяжении ряда лет дебиторская задолженность сельхозтоваропроизводителей перед министерством сельского хозяйства в этой же сумме не подтверждена документально. Претензии к должникам не предъявлялись, акты сверки расчетов не составлялись. Счетная палата области ежегодно обращает внимание на необходимость устранения этого недостатка.

6. Выводы по итогам внешней проверки исполнения бюджета

Результаты проведенной внешней проверки Отчета позволяют Счетной палате области сделать вывод о том, что исполнение закона о бюджете в 2017 году произведено в целом с соблюдением требований бюджетного законодательства Российской Федерации. Объем государственного внутреннего долга области на 01.01.2018 года и объем произведенных в 2017 году заимствований не превысили ограничений, установленных законом о бюджете и статьями 106 и 107 БК РФ;

1. Отмечены позитивные явления, наблюдающиеся по итогам исполнения областного бюджета:

- а) фактически областной бюджет был исполнен без дефицита;
- б) второй год подряд объем долговых обязательств области не только не увеличивался, но и стал сокращаться, также уменьшается доля государственного долга в общем объеме доходов областного бюджета (чего ранее 2016 года никогда не наблюдалось);
- в) начавшийся с 2012 года позитивный процесс увеличения доли бюджетных кредитов и уменьшения доли банковских кредитов в общей сумме долговых обязательств области продолжился и в 2017 году, что повлекло уменьшение расходов областного бюджета на обслуживание долговых обязательств относительно предыдущих периодов;
- г) продолжился ежегодный рост объемов налоговых и неналоговых доходов областного бюджета, заметно превышающий уровень ежегодной инфляции;
- д) кассовые расходы областного бюджета по сравнению с предыдущими периодами исполнены более приближенно к значениям, утвержденным законом о бюджете, и более равномерно в разрезе разделов, подразделов и ведомственной структуры областного бюджета. Расходы, которые принято называть социальным блоком расходов бюджета (на развитие здравоохранения, образования, социального развития, культуры, физической культуры и спорта), исполнены в целом на 100,02% от объемов, заложенных в законе о бюджете. Задолженность по исполнению публичных нормативных расходов по состоянию на 1 января 2018 года отсутствовала.
- е) значительно – на 93,3% по сравнению с объемом на начало года

уменьшился объем просроченной кредиторской задолженности областного бюджета, сложившийся на конец 2017 года;

2. Вместе с тем, имелись и недостатки при исполнении областного бюджета:

а) недостаточно реалистично осуществлялось планирование объема некоторых видов доходов областного бюджета и как следствие поступления от отдельных налогов и других обязательных платежей значительно превысили плановые значения. Областной бюджет был исполнен с профицитом в объеме более двух миллиардов рублей, что не было предусмотрено законом о бюджете и говорит о недостаточной сбалансированности областного бюджета поскольку не все бюджетные обязательства (имеется ввиду объем расходов, предусмотренных законом о бюджете) и тем более расходные обязательства области (т.е. объем всех обязанностей области по осуществлению определенных расходов, установленный федеральными и областными законами) были исполнены в полном объеме.

б) в течение 2017 года значительно - на 94,8% по сравнению с началом года возрос объем просроченной дебиторской задолженности областного бюджета по доходам, администрируемым главными администраторами доходов бюджета.

в) были использованы средства областного бюджета в сумме 1,7 млрд. руб., полученные в виде дополнительных доходов сверх утвержденного законом о бюджете объема на операции по управлению остатками средств на едином счете областного бюджета (погашение задолженности министерства финансов области по временно привлеченным остаткам средств со счетов автономных и бюджетных учреждений области) без внесения соответствующих изменений в закон о бюджете, что не соответствует ст.232 БК РФ;

г) внешней проверкой отчетности у 11 главных распорядителей бюджетных средств было установлено отдельные нарушения в составлении бюджетной отчетности.

**Председатель Счётной палаты
Саратовской области**



С.И.Харченко