

12-314  
04.11.17



**СЧЕТНАЯ ПАЛАТА  
САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

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

№ 05-05/740 от 07.11. 2017 г.  
на № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_ 2017 г.

**В согласительную комиссию по  
рассмотрению проекта закона  
Саратовской области  
«Об областном бюджете на 2018 год и  
на плановый период 2019 и 2020  
годов»**

***Заключение***

***на проект закона Саратовской области «Об областном бюджете  
на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»***

В соответствии со статьей 157 Бюджетного кодекса РФ и статьей 18 Закона Саратовской области № 3-ЗСО от 16 января 2008 года «О бюджетном процессе в Саратовской области» (далее - закон о бюджетном процессе) Счетная палата области, проведя экспертизу проекта закона Саратовской области «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (далее - законопроект), представляет свое заключение следующего содержания.

1. В соответствии с частями 1 и 2 ст.14 закона о бюджетном процессе законопроект своевременно направлен Правительством области в Счетную палату для подготовки заключения (исх. № 1-07-07-2570 от 20.10.2017 вход. № 05-04/710 от 20.10.2017 г.).

2. Законопроект по своей структуре и составу прилагаемых материалов соответствует требованиям Бюджетного кодекса РФ (далее - БК РФ), статьям 2 и 12 закона о бюджетном процессе.

3. Анализ текстовой части законопроекта, а также характеристик областного бюджета, максимальный или минимальный размер которых установлен действующим бюджетным законодательством РФ, показал следующее.

3.1. Статьей 1 законопроекта утверждено равенство объемов доходов и расходов областного бюджета на 2018 год, то есть областной бюджет при отсутствии дефицита можно считать полностью сбалансированным. Областной бюджет на плановый период 2019 и 2020 годов предусматривается с превышением объема доходов над объемом расходов, то есть с профицитом. Ограничений по объему профицита бюджета БК РФ не содержит, но следует заметить, что наличие профицита, также как и дефицита бюджета, не в полной мере отвечает принципу сбалансированности бюджета, провозглашенному в ст.33 БК РФ. Вместе с тем, отсутствие дефицита в 2018 году и наличие профицита областного бюджета в 2019-2020 годах является обязательным условием, установленным Минфином России для погашения планируемых реструктуризации бюджетных кредитов, полученных Саратовской областью.

3.2. В законопроекте отсутствуют сведения об объеме условно утверждаемых (утвержденных) расходов, под которыми согласно п.5 ст.184.1 БК РФ понимаются нераспределенные в плановом периоде в соответствии с классификацией расходов бюджета бюджетные ассигнования. Федеральным законом от 29 июля 2017 года № 262-ФЗ действие нормы БК РФ об обязательном утверждении законом о бюджете объема условно утверждаемых (утвержденных) расходов было приостановлено до 1 января 2018 года. Вместе с тем, действие п.14.1 ч.1 ст.2 закона о бюджетном процессе законами области не отменено и не приостановлено, согласно которому законом об областном бюджете должны быть установлены условно утверждаемые (утвержденные) расходы в определенных объемах на каждый год планового периода. В соответствии с п.1 и абзацем 10 п.3 ст. 184.1 БК РФ в законах субъектов РФ могут быть установлены не предусмотренные БК РФ дополнительные показатели, подлежащие утверждению законом о бюджете субъекта РФ. В этой связи в законопроекте следует предусмотреть объемы условно утверждаемых (утвержденных) расходов.

3.3. В ч.2 ст.6 законопроекта предусмотрено, что случаи предоставления субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным учреждениям, а также субсидий, указанных в пунктах 6-8 статьи 78 БК РФ), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг устанавливаются Правительством области. В соответствии с п.п. 2 п.2 ст.78 БК РФ такие субсидии предоставляются из бюджета субъекта РФ «в случаях и порядке, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или актами уполномоченных им органов государственной власти субъекта Российской Федерации». Согласно п.10 ч.2 ст.2 закона о бюджетном процессе случаи и порядок предоставления таких субсидий должны быть установлены законом о бюджете. В пояснительной записке к законопроекту сообщается, что планируемыми изменениями в закон о бюджетном процессе «предлагается делегировать Правительству области полномочия по утверждению случаев предоставления» вышеуказанных субсидий. Однако, из п.2 Общих требований к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующих предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг (утвержденных постановлением Правительства РФ от 6 сентября 2016 г. № 887) следует, что к полномочиям высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ относится только установление порядка предоставления таких субсидий. Возможность передачи или «делегирования» законом области Правительству области полномочий областной Думы, установленных федеральными законами, действующим законодательством РФ не предусмотрена. Согласно ч.1 ст.23 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в соответствии с

конституционным принципом разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную законодательный орган государственной власти субъекта РФ осуществляет свои полномочия самостоятельно, а в соответствии с ч.1 ст.1 указанного закона его полномочия, установленные федеральным законом, могут быть изменены только путем внесения соответствующих поправок в федеральный закон. Недопустимость передачи полномочий законом о бюджете от законодательного органа к высшему органу исполнительной власти подтверждается и судебной практикой (например, информационный бюллетень кассационной и надзорной практики Архангельского областного суда по налоговым спорам за первое полугодие 2004 года). Таким образом, все случаи предоставления данных субсидий должны быть отражены в законопроекте.

3.4. Частью 3 ст.7 законопроекта предлагается предоставить право Правительству области распределить межбюджетные трансферты, предоставляемые из областного бюджета местным бюджетам, за исключением межбюджетных трансфертов, распределение которых утверждается приложением 10 к законопроекту. Между тем, согласно п.6 ч.2 ст.2 закона о бюджетном процессе распределение по видам и муниципальным образованиям всех межбюджетных трансфертов (за исключением субсидий, распределяемых на конкурсной основе), должно утверждаться законом об областном бюджете. Аналогичные нормы содержатся в ч.2 ст.7, ч.4 ст.9, ч.3 ст.10, ч.2 ст.11, ч.4 ст.12 Закона Саратовской области от 20.12.2005 № 137-ЗСО «О межбюджетных отношениях в Саратовской области» из которых следует, что объем и распределение между муниципальными образованиями дотаций, субсидий (кроме распределяемых на конкурсной основе), субвенций и иных межбюджетных трансфертов утверждаются законом об областном бюджете.

В таблице 1 приложения 10 к законопроекту на плановый период 2019 и 2020 годов предусмотрен нераспределенный резерв дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) в объеме, составляющем 20% от общего объема указанных дотаций, что допускается п.6 ст.138 БК РФ.

Субсидия бюджетам городских и сельских поселений на реализацию проектов развития муниципальных образований области, основанных на местных инициативах, в соответствии с постановлением Правительства области от 17.07.2017 № 362-П предоставляется на конкурсной основе, в связи с чем, в законопроекте обоснованно отсутствует распределение этой субсидии по муниципальным образованиям. Вместе с тем, в нарушение нормы абзаца 7 ст.184.2 БК РФ и п.6 ч.1 ст.12 закона о бюджетном процессе к законопроекту не приложена методика распределения и расчета такой субсидии между муниципальными образованиями области. Отметим, что методика распределения этой субсидии, содержится в приложении № 7 к государственной программе Саратовской области «Развитие государственного и муниципального управления до 2020 года», утвержденной постановлением Правительства области от 20 ноября 2013 г. № 647-П.

3.5. Частью 2 ст.9 законопроекта утверждена программа государственных внутренних заимствований области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов согласно приложению 12 к законопроекту. Как видно из указанного приложения, общий объем программы государственных внутренних заимствований области на 2018 год составляет 9 381 574,0 тыс. руб.

(привлечение от кредитных организаций) и в такой же сумме погашение основной суммы долга. В источниках финансирования дефицита областного бюджета на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов (приложение 11) в 2018 году запланировано погашение в федеральный бюджет бюджетных кредитов в сумме 1 181 574,0 тыс. руб. и банковских заимствований в сумме 8 200 000,0 тыс. руб., что планируется обеспечить за счет привлечения кредитов от кредитных организаций в сумме 9 381 574,0 тыс. руб. как предусмотрено программой государственных внутренних заимствований области. Согласно ст.106 БК РФ предельный объем заимствований субъектов РФ в финансовом году не должен превышать сумму, направляемую на финансирование дефицита бюджета и (или) погашение долговых обязательств субъекта РФ. Поскольку объем заимствований области, предусмотренный законопроектом на 2018 год равен предельному объему заимствований, на 2019 год привлечение заимствований не планируется, а в 2020 году сумма заимствований меньше суммы, направляемой на погашение государственного долга, нарушения требований ст.106 БК РФ не усматривается.

3.6. Частью 3 ст.9 законопроекта предусмотрен предельный объем государственного внутреннего долга на 2018 год в сумме 62 408 670,0 тыс. руб., и в дальнейшем его увеличение: на 2019 год - 65 824 413,0 тыс. руб., на 2020 год – 71 547 821,0 тыс. руб. Указанный в ч.4 ст.3 законопроекта верхний предел государственного внутреннего долга (который в соответствии с п.6 ст.107 БК РФ представляет собой расчетный показатель долга субъекта по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом) напротив, предусматривает понижение объема государственного долга области: на 1 января 2019 г.- 52 080 082,7 тыс. руб., на 1 января 2020 г.-50 898 508,7 тыс. руб., на 1 января 2021 г.- 48 535 359,7 тыс. руб. Предоставление государственных гарантий области в 2018-2020 годах законопроектом не предусматривается, в связи с чем, верхний предел долга по государственным гарантиям области установлен в размере 0,0 тыс. руб.

В соответствии со ст.107 БК РФ предельный объем государственного долга субъекта РФ не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. Для субъекта РФ, в отношении которого осуществляются меры, предусмотренные п.4 ст.130 БК РФ, предельный размер долга не должен превышать 50% утвержденного общего годового объема доходов без учета безвозмездных поступлений. В отношении Саратовской области не применяются меры, предусмотренные п.4 ст.130 БК РФ. Доходы областного бюджета без учета безвозмездных поступлений предусматриваются к утверждению в законопроекте на 2018 год в сумме 62 410 654,5 тыс. руб., на 2019 год – 65 825 673,4 тыс. руб., на 2020 год- 71 549 141,5 тыс. руб. Таким образом, предусмотренный законопроектом предельный объем государственного долга области на 2018 год составляет 99,9%, на 2019 год- 99,9%, на 2020 год- 99,9% от предельно допускаемого БК РФ размера, что свидетельствует о соответствии требованиям действующего законодательства РФ.

3.7.В части 4 ст.10 законопроекта предлагается создание зарезервированных бюджетных ассигнований в общей сумме 959 773,1 тыс. руб., которые предусматриваются министерству финансов области по подразделу «Другие общегосударственные вопросы» раздела

«Общегосударственные вопросы» с предоставлением Правительству области права установить порядок использования данных бюджетных ассигнований. В составе зарезервированных средств предусматриваются 146 630,0 тыс. руб. в 2018 году, 369 575,4 тыс. руб. в 2019 году и 242 001,2 тыс. руб. в 2020 году для предоставления межбюджетных трансфертов местным бюджетам на реализацию мер по стимулированию муниципальных образований области для полной мобилизации налогового потенциала территорий. Предоставляя Правительству области права на установление порядка использования таких средств, следует учитывать, что в соответствии с п.6 ч.2 ст.2 закона о бюджетном процессе распределение по муниципальным образованиям средств, запланированных к предоставлению местным бюджетам в качестве межбюджетных трансфертов, должно быть утверждено законом о бюджете (за исключением субсидий, распределяемых на конкурсной основе).

Следует отметить, что в составе бюджета субъекта РФ возможность создания зарезервированных бюджетных ассигнований предусмотрена статьями 81 и 81.1 БК РФ, согласно которым в обязательном порядке формируется резервный фонд исполнительных органов государственной власти и допускается создание в соответствии с законом субъекта РФ (за исключением закона субъекта РФ о бюджете субъекта РФ) резервного фонда субъекта Российской Федерации. В этой связи, представляется, что создание резервов бюджетных ассигнований в составе областного бюджета должно осуществляться либо в форме резервного фонда Правительства области (для чрезвычайных и иных непредвиденных расходов) и резервного фонда Саратовской области (для планируемых расходов в случае недостаточности доходов бюджета на их финансирование).

3.8. Размер резервного фонда Правительства области на 2018 год в приложениях 6 и 7 к законопроекту предусмотрен в размере 100 000,0 тыс. руб. или 0,12% от утвержденного общего объема расходов бюджета, что значительно ниже максимально допустимого п.3 ст.81 БК РФ размера резервных фондов органов исполнительной власти субъекта РФ – 3%. На 2019 и 2020 годы размер резервного фонда запланирован в такой же сумме (100 000,0 тыс. руб.) при этом его доля в общей сумме расходов областного бюджета будет составлять: в 2019 году- 0,12%, в 2020 году- 0,12%.

3.9. Согласно ст.139.1 БК РФ объем иных (предусмотренных законом субъекта РФ) межбюджетных трансфертов местным бюджетам в бюджете субъекта РФ не может превышать 10% общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам (за исключением субвенций) и (или) расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, замененной дополнительными нормативами отчислений. Статьей 11 Закона Саратовской области от 20.12.2005 N 137-ЗСО (ред. от 09.12.2015) «О межбюджетных отношениях в Саратовской области» предусмотрена возможность предоставления таких трансфертов. В приложении № 9 к законопроекту, предоставление иных (не предусмотренных БК РФ) межбюджетных трансфертов местным бюджетам предусмотрено только на 2018 год в форме дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов в общей сумме 179 315,5 тыс. руб., что составляет менее процента от общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам и соответствует требованиям БК РФ. Предоставление местным бюджетам иных межбюджетных трансфертов в 2019 и 2020 годах законопроектом не планируется.

3.10. В соответствии с п.п.2 п.3 ст.130 БК РФ субъекты РФ, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 10 процентов объема 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 этой связи Саратовская область относится к числу вышеуказанных субъектов РФ. Распоряжением Правительства РФ от 04.05.2017 N 863-р «Об утверждении нормативов формирования в 2017 году расходов на содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации» для Саратовской области установлен норматив 3,6%. В соответствии с методикой расчета нормативов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 2 октября 2014 г. № 1006 размер норматива устанавливает предельную долю объема расходов на содержание органов государственной власти субъекта РФ в общей сумме налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ. Законопроектом объем расходов на содержание органов государственной власти области с учетом расходов на исполнение переданных полномочий РФ на 2018 год предусмотрены в сумме 1 978 423,9 тыс. руб., что составляет 2,3%, на 2019 год- 2 040 4458,7 тыс. руб. или 2,2%, на 2020 год- 2 064 197,3 тыс. руб. или 2,1%. Таким образом, объем расходов областного бюджета, предусмотренных законопроектом на содержание органов государственной власти области, не превышает установленного норматива и соответствует требованиям БК РФ.

В связи с изложенным, Счетная палата области полагает, что законопроект нуждается в доработке в части следующих замечаний:

- о включении в законопроект сведений об условно утверждаемых (утверждены) расходах;

- об исключении нормы, о праве Правительства области устанавливать случаи предоставления субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным учреждениям, а также субсидий, указанных в пунктах 6-8 статьи 78 БК РФ), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг;

- о приведении в соответствии с законами области нормы о праве Правительства области по распределению межбюджетных трансфертов (в том числе за счет зарезервированных средств) по муниципальным образованиям (за исключением субсидий, предоставляемых на конкурсной основе).

Также предлагаем рассмотреть вопрос о создании зарезервированных бюджетных ассигнований в форме резервного фонда Саратовской области.

Председатель



С.И.Харченко