

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Счетной палаты Свердловской области на проект закона Свердловской области № ПЗ-1965 «Об областном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов»

13 ноября 2017 года

г. Екатеринбург

В соответствии с требованиями статьи 157 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ), статей 21 и 50 Закона Свердловской области от 25 ноября 1994 года № 8-ОЗ «О бюджетном процессе в Свердловской области» (далее – Закон № 8-ОЗ), статьи 11 Закона Свердловской области от 12 июля 2011 года № 62-ОЗ «О Счетной палате Свердловской области и контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области» Счетной палатой Свердловской области (далее – Счетная палата) проведена экспертиза проекта закона Свердловской области № ПЗ-1965 «Об областном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» (далее – Законопроект).

Законопроект для проведения экспертизы направлен в Счетную палату 01 ноября 2017 года, в установленный пунктом 1 статьи 21 Закона № 8-ОЗ срок (в течение трех дней с момента принятия Законопроекта к рассмотрению Законодательным Собранием Свердловской области). Экспертиза Законопроекта в соответствии с требованиями пункта 1 статьи 50 Закона № 8-ОЗ началась 02 ноября 2017 года (со дня поступления Законопроекта в Счетную палату).

Документы и материалы, представленные в Счетную палату одновременно с Законопроектом, соответствуют установленному статьей 13 Закона № 8-ОЗ перечню.

По результатам экспертизы Законопроекта установлено следующее.

1. Законопроект в соответствии с требованиями пункта 4 статьи 169 БК РФ и статьи 10 Закона № 8-ОЗ составлен сроком на три года – очередной финансовый год и плановый период.

2. Содержание Законопроекта и его оформление соответствуют требованиям статьи 184.1 БК РФ и статьи 10 Закона № 8-ОЗ.

3. Основные характеристики областного бюджета, предусмотренные статьями 1 и 2 Законопроекта, в сопоставлении с Законом Свердловской области от 19 декабря 2016 № 131-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов» (в редакции от 03 ноября 2017 № 106-ОЗ далее – Закон № 131-ОЗ) представлены в таблице 1.

Таблица 1
тыс. руб.

Наименование показателя	Закон № 131-ОЗ			Законопроект		
	2017 год	2018 год	2019 год	2018 год	2019 год	2020 год
Доходы	205 874 067,4	186 451 948,2	191 630 934,4	209 821 964,4	216 681 627,6	226 356 800,2
Расходы	219 488 004,0	188 907 811,6	194 086 797,8	221 153 113,2	218 993 348,8*	228 813 097,6**
Дефицит	13 613 936,6	2 455 863,4	2 455 863,4	11 331 148,8	2 311 721,2	2 456 297,4

* в том числе общий объем условно утвержденных расходов в сумме 5 474 833,7 тыс. руб. или 2,5 % общего объема расходов областного бюджета

** в том числе общий объем условно утвержденных расходов в сумме 11 440 654,9 тыс. руб. или 5,0 % общего объема расходов областного бюджета

Динамика основных характеристик областного бюджета на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов характеризуется опережающим ростом доходов над расходами, снижением дефицита областного бюджета. Так, доходы бюджета в 2018 году планируется увеличить на 1,9 % к уровню 2017 года (Закон № 131-ОЗ), расходы – на 0,8 %, дефицит бюджета – снизить на 16,8 %. В 2020 году планируется увеличить доходы бюджета на 7,9 % к уровню 2018 года, расходы – на 3,5 %, дефицит бюджета – снизить на 78,3 %.

Доходы областного бюджета сформированы на основе базового сценария прогноза социального-экономического развития Свердловской области на среднесрочный период 2018–2020 годов и в соответствии с проектом Федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов», постановлением Правительства Свердловской области от 14.09.2017 № 664-ПП «Об утверждении методик, применяемых для расчета межбюджетных трансфертов из областного бюджета местным бюджетам, на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов». При расчете прогноза учтены вступающие в силу с 01 января 2018 года изменения налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации и Свердловской области, а также проекты федеральных и областных законов, предусматривающих изменение отдельных видов доходов областного бюджета.

Расходы областного бюджета сформированы в соответствии с приказом Министерства финансов Свердловской области от 25.05.2011 № 202 «Об утверждении Порядка и методики планирования бюджетных ассигнований областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период».

4. Законопроект не противоречит прогнозу социально-экономического развития Свердловской области на среднесрочный период 2018–2020 годов (одобрен постановлением Правительства Свердловской области от 31.10.2017 № 792-ПП), основным направлениям бюджетной и налоговой политики Свердловской области на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов и долговой политики Свердловской области на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов (утверждены Указом Губернатора Свердловской области от 30.10.2017 № 544-УГ), проекту изменений бюджетного прогноза Свердловской области на долгосрочный период до 2030 года (утвержден постановлением Правительства Свердловской области от 04.02.2016 № 68-ПП, с учетом проекта изменений) (далее – Бюджетный прогноз),

программе «Пятилетка развития Свердловской области» на 2017–2021 годы, утвержденной Указом Губернатора Свердловской области от 31.10.2017 № 546-УГ.

Вместе с тем, следует отметить, что Бюджетным прогнозом (в редакции от 02.03.2017, действующей на момент проведения экспертизы) на 2018 год в составе основных характеристик областного бюджета запланирован профицит бюджета в сумме 1,2 млрд. руб., на 2019 год – дефицит в сумме 2,5 млрд. руб., на 2020 – дефицит в сумме 2,3 млрд. рублей.

Проектом постановления Правительства Свердловской области «О внесении изменений в бюджетный прогноз Свердловской области на долгосрочный период до 2030 года, утвержденный постановлением Правительства Свердловской области от 04.02.2016 № 68-ПП» предусмотрены изменения, в том числе на 2018 год запланирован дефицит в сумме 11,3 млрд. руб., на 2019 год – дефицит в сумме 2,3 млрд. руб., на 2020 год – дефицит в сумме 2,5 млрд. рублей, что соответствует Законопроекту.

5. Статьей 2 Законопроекта предлагается установить дефицит областного бюджета в размере 11 331 148,8 тыс. руб. на 2018 год, 2 311 721,2 тыс. руб. на 2019 год, 2 456 297,4 тыс. руб. на 2020 год.

Предлагаемый к установлению дефицит областного бюджета на 2018 год и плановый период 2019, 2020 годов не превышает установленное пунктом 2 статьи 92.1 БК РФ ограничение: не должен превышать 15 процентов утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. Так, дефицит областного бюджета на 2018 год составил 5,7 % годового объема доходов без учета безвозмездных поступлений, на 2019 год – 1,1 %, на 2020 год – 1,1 %.

6. Статьей 19 Законопроекта предлагается установить предельный объем государственного долга Свердловской области в размере 113 172 491,9 тыс. руб. на 2018 год, 116 716 841,9 тыс. руб. на 2019 год, 122 523 793,9 тыс. руб. на 2020 год.

Предлагаемый к установлению предельный объем государственного долга Свердловской области на 2018 год и плановый период 2019, 2020 годов не превышает установленное пунктом 2 статьи 107 БК РФ ограничение: не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. Так, предельный объем государственного долга на 2018 год составил 57,3 % утвержденного общего годового объема доходов бюджета на 2018 год без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений, на 2019 год – 56,4 %, на 2020 – 56,6 %.

7. Статьей 20 Законопроекта предлагается установить верхний предел государственного внутреннего долга Свердловской области (включая верхний предел по государственным гарантиям Свердловской области), в том числе по состоянию на 01 января 2019 года в размере 94 946 841,9 тыс. руб., на 01 января 2020 года – 97 257 793,9 тыс. руб., на 01 января 2021 года – 99 616 215,9 тыс. руб., что соответственно составляет 48,0 % от утвержденного общего годового объема доходов бюджета на 2018 год без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений, 47,0 % – на 2019 год, 46,0 % – на 2020 год.

Значения верхнего предела государственного долга Свердловской области не превышают значений предельных объемов государственного долга Свердловской области и соответствуют условиям соглашений о предоставлении бюджету Свердловской области из федерального бюджета бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицита бюджета Свердловской области в части обеспечения к установленным соглашениями датам доли общего объема долговых обязательств Свердловской области в размере не более 50 % от суммы доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений.

8. Статьей 21 Законопроекта предлагается утвердить объем расходов областного бюджета на обслуживание государственного долга Свердловской области в размере 5 309 618,4 тыс. руб. на 2018 год, 6 620 100,6 тыс. руб. на 2019 год, 6 620 100,6 тыс. руб. на 2020 год.

Предлагаемый к утверждению объем расходов областного бюджета на обслуживание государственного долга Свердловской области на 2018 год и плановый период 2019, 2020 годов не превышает установленное статьей 111 БК РФ ограничение: не должен превышать 15 процентов объема расходов соответствующего бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Так, объем расходов областного бюджета на обслуживание государственного долга в 2018 году составил 2,5 % от объема расходов областного бюджета, за исключением объема расходов за счет субвенций, в 2019 году – 3,2 %, в 2020 году – 3,0 %.

9. Законопроектом (Программой государственных внутренних заимствований Свердловской области на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов) предусмотрены государственные внутренние заимствования (привлечения по государственным ценным бумагам, кредитам от кредитных организаций, бюджетным кредитам от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации) в 2018 году на сумму 29 550 000,0 тыс. руб., в 2019 году – 21 770 000,0 тыс. руб., в 2020 году – 25 266 000,0 тыс. рублей. Также предусмотрены объемы средств, направляемые на погашение основной суммы долга по государственным ценным бумагам, кредитам от кредитных организаций, бюджетным кредитам

в 2018 году в сумме 18 225 650,0 тыс. руб., в 2019 году – 19 459 048,0 тыс. руб., в 2020 году – 22 810 096,0 тыс. рублей.

Запланированный объем заимствований не превысил установленное статьей 106 БК РФ ограничение: не должен превышать сумму, направляемую в текущем финансовом году на финансирование дефицита соответствующего бюджета и (или) погашение долговых обязательств субъекта Российской Федерации. Так, на 2018 год объем заимствований составил 99,976 % суммы, направляемой на финансирование дефицита бюджета и погашение долговых обязательств Свердловской области, в 2019 году – 99,996 %, в 2020 году – 99,998 %.

10. Законопроектом в расходной части областного бюджета предусмотрено формирование резервного фонда Правительства Свердловской области в размере 1 000 000,0 тыс. руб. на 2018 год, 1 000 000,0 тыс. руб. на 2019 год, 1 000 000,0 тыс. руб. на 2020 год.

Предлагаемый к установлению размер резервного фонда Правительства Свердловской области не превысил установленное пунктом 3 статьи 81 БК РФ ограничение: не может превышать 3 процента утвержденного указанными законами (решениями) общего объема расходов.

На 2018 год резервный фонд Правительства Свердловской области составил 0,5 % общего объема расходов областного бюджета на 2018 год, в 2019 году – 0,5 %, в 2020 году – 0,4 %.

11. Статьей 28 Законопроекта предлагается утвердить резервный фонд Свердловской области на 2018 год в размере 500 000,0 тыс. рублей.

Предлагаемый к утверждению размер резервного фонда Свердловской области соответствует установленным статьей 3 Закона Свердловской области от 02 сентября 2011 года № 78-ОЗ «О Резервном фонде Свердловской области» ограничениям: резервный фонд Свердловской области формируется на очередной финансовый год; не может превышать десяти процентов общего объема доходов областного бюджета на очередной финансовый год без учета объема безвозмездных поступлений. На 2018 год резервный фонд Свердловской области составил 0,3 % общего объема доходов областного бюджета на 2018 год без учета объема безвозмездных поступлений.

12. Статьей 8 Законопроекта предлагается утвердить Перечень государственных программ Свердловской области, подлежащих реализации в 2018 году и плановом периоде 2019 и 2020 годов. Объемы бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации 32 государственных программ предусмотрены Законопроектом на 2018 год в сумме 216 062 025,3 тыс. руб., на 2019 год – 208 561 405,9 тыс. руб., на 2020 год – 212 422 098,4 тыс. рублей.

Доля программных расходов (расходов на финансовое обеспечение реализации государственных программ Свердловской области)

в общем объеме расходов областного бюджета составила 97,7 % в 2018 году, 95,2 % в 2019 году, 92,8 % в 2020 году.

Показатели объемов финансирования одного проекта государственной программы Свердловской области («Формирование современной городской среды на территории Свердловской области на 2018–2022 годы») и двух проектов изменений в государственные программы Свердловской области («Развитие кадровой политики в системе государственного и муниципального управления Свердловской области и противодействие коррупции в Свердловской области до 2020 года», утвержденная постановлением правительства Свердловской области от 21.10.2013 № 1276-ПП; «Реализация основных направлений государственной политики в строительном комплексе Свердловской области до 2024 года», утвержденная постановлением правительства Свердловской области от 24.10.2013 № 1296-ПП;), представленных к Законопроекту для проведения экспертизы, не соответствуют объемам бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации соответствующих государственных программ, предлагаемых к утверждению Законопроектом.

13. Статьями 11–15 Законопроекта предлагается утвердить объемы и распределение межбюджетных трансфертов из областного бюджета местным бюджетам (дотации, субсидии, субвенции, иные межбюджетные трансферты). Объем межбюджетных трансфертов, запланированных к предоставлению из областного бюджета бюджетам муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, в 2018 году составил 42,3 % общего объема расходов областного бюджета, в 2019 году – 36,3 %, в 2020 году – 34,7 %. Объемы межбюджетных трансфертов, предложенных к утверждению Законопроектом, представлены в таблице 2.

Таблица 2

Форма межбюджетного трансферта	2018 год		2019 год		2020 год	
	тыс. руб.	(%)	тыс. руб.	(%)	тыс. руб.	(%)
1. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	5 588 712,0	6,0	4 974 506,0	6,2	3 724 543,0	4,7
2. Субсидии	35 174 390,7	37,6	22 400 013,4	28,2	22 514 231,6	28,3
3. Субвенции	50 125 275,1	53,6	50 467 527,5	63,5	51 671 377,6	65,1
4. Иные межбюджетные трансферты	2 689 379,5	2,8	1 643 051,8	2,1	1 494 423,6	1,9
Всего:	93 577 757,3	100	79 485 098,7	100	79 404 575,8	100

13.1 Законопроектом установлено распределение дотаций из областного бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений между поселениями, расположенными на территории Свердловской области, на 2018 год в сумме 1 371 792,0 тыс. руб. (37 муниципальных образований), на 2019 год – 1 237 622,0 тыс. руб. (34 муниципальных образования), на 2020 год – 1 237 622,0 тыс. руб. (34 муниципальных образования). Объем

дотаций, не распределенный между муниципальными образованиями, Законопроектом не предусмотрен.

Установленное Законопроектом распределение дотаций из областного бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений соответствует требованиям статьи 137 БК РФ и статьи 5 Закона Свердловской области от 15 июля 2005 года № 70-ОЗ «Об отдельных межбюджетных трансфертах, предоставляемых из областного бюджета и местных бюджетов в Свердловской области» (далее – Закон № 70-ОЗ).

13.2 Законопроектом установлено распределение дотаций из областного бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) между муниципальными районами (городскими округами), расположенными на территории Свердловской области, на 2018 год в сумме 4 216 920,0 тыс. руб. (71 муниципальное образование), на 2019 год – 2 989 508,0 тыс. руб. (71 муниципальное образование), на 2020 год – 1 989 539,0 тыс. руб. (70 муниципальных образований). Не распределенный между муниципальными образованиями объем дотаций составил на 2018 год 0 тыс. руб., на 2019 год – 747 376,0 тыс. руб. (19,99 % от общего объема дотаций), на 2020 год – 497 382,0 тыс. руб. (19,99 %).

Установленное Законопроектом распределение дотаций из областного бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) соответствует требованиям статьи 138 БК РФ и статьи 8 Закона № 70-ОЗ.

13.3 Законопроектом установлено распределение двух субсидий местным бюджетам (на выравнивание обеспеченности муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, по реализации ими их отдельных расходных обязательств; на осуществление в пределах полномочий муниципальных районов, городских округов мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья) на 2018 год в сумме 20 010 848,8 тыс. руб. (или 56,9 % от общего объема субсидий), на 2019 год – 12 878 246,7 тыс. руб. (57,5 %), на 2020 год – 12 534 634,2 тыс. руб. (55,7 %).

Установленное Законопроектом распределение субсидий местным бюджетам соответствует требованиям статьи 139 БК РФ и статьи 12 Закона № 70-ОЗ.

13.4 Законопроектом установлено распределение пятнадцати субвенций между муниципальными образованиями на 2018 год в сумме 48 827 171,8 тыс. руб., на 2019 год – 49 297 246,7 тыс. руб., на 2020 год – 50 491 002,2 тыс. рублей. Не распределенный между муниципальными образованиями объем субвенций (суммарно) составил на 2018 год 1 298 103,3 тыс. руб. (2,6 % от общего объема субвенций), на 2019 год – 1 170 280,8 тыс. руб. (2,3 %), на 2020 год – 1 180 375,4 тыс. руб. (2,3 %). Не распределенный между муниципальными образованиями объем по каждой в отдельности субвенции составил не более 5 % от общего объема

соответствующей субвенции. Субвенции из областного бюджета местным бюджетам распределены в соответствии с методиками, утвержденными законами Свердловской области.

Установленное Законопроектом распределение субвенций местным бюджетам соответствует требованиям статьи 140 БК РФ и статьи 19 Закона № 70-ОЗ.

13.5 Распределение иных межбюджетных трансфертов из областного бюджета бюджетам муниципальных районов (городских округов) Законопроектом не предусмотрено. Предложенный к утверждению общий объем иных межбюджетных трансфертов на 2018 год составил 4,8 % от общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам из областного бюджета (за исключением субвенций) и расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, на 2019 год – 3,8 %, на 2020 год – 3,5 %, что соответствует требованиям статьи 139.1 БК РФ и статьи 21 Закона № 70-ОЗ.

14. При подготовке Законопроекта соблюдены установленные БК РФ принципы, а именно:

– составление бюджета осуществлено в порядке, определенном БК РФ, группировка доходов и расходов – в соответствии с бюджетной классификацией бюджетной системы Российской Федерации, что соответствует принципу единства бюджетной системы Российской Федерации (статья 29 БК РФ);

– прогноз доходов областного бюджета сформирован в соответствии с перечнем видов доходов, закрепленных за субъектом Российской Федерации, расходы – в соответствии с расходными обязательствами, принятыми в соответствии с полномочиями органов государственной власти субъекта Российской Федерации, источники финансирования дефицита бюджета – бюджетным законодательством Российской Федерации, что подтверждает соблюдение принципа разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджета между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации (статья 30 БК РФ);

– объем предусмотренных расходов соответствует суммарному объему доходов и поступлений источников финансирования дефицита бюджета, что соответствует принципу сбалансированности бюджета (статья 33 БК РФ);

– расходы бюджета не увязаны с определенными видами доходов и источниками финансирования дефицита бюджета, за исключением субсидий и субвенций, получаемых из федерального бюджета, что соответствует принципу общего (совокупного) покрытия расходов бюджета (статья 35 БК РФ).

15. Статьей 27–1 Закона № 8-ОЗ предусмотрено, что остатки средств областного бюджета на начало текущего финансового года в объеме не более одной двенадцатой общего объема расходов областного бюджета текущего

финансового года могут направляться в текущем финансовом году на покрытие временных кассовых разрывов и на увеличение бюджетных ассигнований на оплату заключенных от имени Свердловской области государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, подлежащих в соответствии с условиями этих государственных контрактов оплате в отчетном финансовом году, в объеме, не превышающем сумму остатка неиспользованных бюджетных ассигнований на указанные цели, в случаях, предусмотренных законом Свердловской области об областном бюджете.

Законопроектом не предусмотрена возможность использования остатков средств областного бюджета в соответствии со статьей 27–1 Закона № 8-ОЗ.

С учетом вышеизложенного, замечания экономического и правового характера к Законопроекту отсутствуют.