

Заключение
Контрольно-счетной палаты Краснодарского края
на проект закона Краснодарского края «О внесении изменений в Закон
Краснодарского края «О краевом бюджете на 2016 год»
(с учетом предлагаемых главой администрации (губернатором)
Краснодарского края изменений к первому чтению)

1. Общие положения

Основание проведения экспертно-аналитического мероприятия:

Заключение Контрольно-счетной палаты Краснодарского края (далее – Заключение) на проект закона Краснодарского края «О внесении изменений в Закон Краснодарского края «О краевом бюджете на 2016 год» (далее – проект закона, законопроект) подготовлено на основании положений Законов Краснодарского края от 04.10.2011 № 2321-КЗ «О Контрольно-счетной палате Краснодарского края» и от 04.02.2002 № 437-КЗ «О бюджетном процессе в Краснодарском крае» (далее – закон о бюджетном процессе), пункта 2.14 плана работы Контрольно-счетной палаты Краснодарского края на 2016 год, утвержденного приказом Контрольно-счетной палаты Краснодарского края от 24.12.2015 года № 71, а также распоряжения председателя Контрольно-счетной палаты Краснодарского края от 15.01.2016 № 14-р «О проведении экспертно-аналитического мероприятия».

Цель и задачи: Цель – определение достоверности и обоснованности вносимых изменений в краевой бюджет, а также их соответствия требованиям действующего законодательства.

Основными задачами являются:

- а) определение соответствия проекта закона, а также документов и материалов, представляемых одновременно с ним в Законодательное Собрание Краснодарского края (далее – ЗСК), действующему бюджетному законодательству;
- б) определение обоснованности и достоверности показателей (параметров и характеристик), содержащихся в проекте закона, документах и материалах, представляемых одновременно с ним в ЗСК.

Предмет и объект экспертно-аналитического мероприятия:

Предмет – проект закона Краснодарского края «О внесении изменений в Закон Краснодарского края «О краевом бюджете на 2016 год», документы и материалы, представляемые одновременно с ним в ЗСК, предложения главы администрации (губернатора) Краснодарского края о внесении изменений в законопроект, внесенные на основании части 2.1 статьи 27 закона о бюджетном процессе (далее – предложения к первому чтению) и иные документы, запрашиваемые специалистами Контрольно-счетной палаты Краснодарского края для проведения экспертизы.

Объектами являются главные администраторы средств краевого бюджета, которым проектом закона предлагается уточнить бюджетные назначения.

Метод:

Экспертиза проекта закона проводится выборочным способом, в форме экспертно-аналитического мероприятия методом обследования.

Дата начала и окончания экспертно-аналитического мероприятия: с 09.02.2016 по 15.02.2016.

2. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

2.1. Законопроект представлен в Контрольно-счетную палату Краснодарского края (далее – Палата) в соответствии с пунктом 1 статьи 27 закона о бюджетном процессе. Представленный проект закона содержит пояснительную записку и в целом соответствует требованиям бюджетного законодательства, однако в составе пояснительной записки по отдельным направлениям расходов бюджета не приводятся обоснования предлагаемых изменений, что не в полной мере соответствует части 2 статьи 27 закона о бюджетном процессе. Представленная одновременно с законопроектом пояснительная записка содержит лишь информацию об изменении расходов по государственным программам Краснодарского края (далее – госпрограмма) без конкретных расчетов обоснований и без увязки с планируемыми к достижению непосредственными результатами (показателями) ее реализации. Отсутствие информации об изменениях показателей (индикаторов) госпрограмм не позволяет оценить целесообразность и результативность планируемых расходов.

В период подготовки Заключения на основании части 2.1 статьи 27 закона о бюджетном процессе главой администрации (губернатором) Краснодарского края¹ внесены изменения в редакцию проекта закона, существенно корректирующие его основные характеристики. Так, предложено увеличить доходы (за счет уточнения безвозмездных поступлений) и расходы краевого бюджета на 810,5 млн. рублей, а также перераспределить бюджетные ассигнования по отдельным направлениям расходов бюджета, предусмотренные главным распорядителям бюджетных средств. В целях обеспечения достоверного анализа настоящее Заключение подготовлено с учетом предложений главы администрации (губернатора) Краснодарского края.

2.2. В ходе экспертизы проекта закона установлено, что предлагаемые изменения связаны с:

уточнением в 2016 году безвозмездных поступлений из федерального бюджета и направлением их на соответствующие виды расходов бюджета;

перераспределением отдельных бюджетных ассигнований между главными распорядителями расходов, госпрограммами и непрограммными расходами;

корректировкой объемов заимствований в части их видов, в том числе в связи с принятием трехсторонней комиссией по вопросам межбюджетных отношений² решения о предоставлении бюджету Краснодарского края бюджетного кредита в сумме 3 425,3 млн. рублей;

уточнением текстовой части закона о бюджете на 2016 год.

2.3. В результате предлагаемых изменений в 2016 году:

1) доходная часть бюджета увеличится на общую сумму 1 102 800,0 тыс. рублей или на 0,6 процента к первоначально утвержденным доходам, что обусловлено уточнением объема безвозмездных поступлений. А именно:

¹ Письмо главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 10.02.2016 № 01-56/16-04

² Протокол заседания трехсторонней комиссии по вопросам межбюджетных отношений от 27.11.2015 № 17

увеличением объема субсидий и иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на 843 295,8 тыс. рублей и на 198 784,0 тыс. рублей соответственно;

утверждением в составе доходов краевого бюджета иных межбюджетных трансфертов на единовременные компенсационные выплаты медицинским работникам из Территориального фонда обязательного медицинского страхования Краснодарского края в сумме 262 800,0 тыс. рублей;

сокращением объема субвенций из федерального бюджета на 9 823,2 тыс. рублей;

возвратом из краевого бюджета остатков межбюджетных трансфертов, имеющих целевое значение, прошлых лет в сумме 192 256,6 тыс. рублей;

2) расходы краевого бюджета за счет направления на соответствующие цели безвозмездных поступлений также увеличатся на 1 102 800,0 тыс. рублей или на 0,6 процента к ранее утвержденным. При этом в результате предлагаемого увеличения расходов и их перераспределения объем программно-целевых расходов увеличится на 801 239,7 тыс. рублей, непрограммных на 301 560,3 тыс. рублей. Публично-нормативные обязательства увеличиваются на 260 664,9 тыс. рублей.

Причины изменения ранее запланированных назначений в основном связаны с проведением сокращения штатной численности и перераспределением функций ведомств, уменьшением ассигнований по отдельным мероприятиям государственных программ и непрограммным расходам, направлением высвободившихся средств на другие социально значимые цели, а также на обеспечение денежных обязательств, неисполненных в 2015 году.

Корректировка бюджетных назначений в процессе исполнения краевого бюджета по причинам, не связанным с уточнением безвозмездных поступлений, выделением ассигнований на обеспечение условий софинансирования, проведением сокращения штатной численности и перераспределением функций ведомств, свидетельствует о низком уровне бюджетного планирования участников бюджетного процесса.

Кроме того, обращает внимание, что на финансирование неисполненных денежных обязательств 2015 года предлагается направить 461 955,6 тыс. рублей за счет уменьшения ассигнований на реализацию мероприятий госпрограмм и отдельных непрограммных расходов, прошедших финансово-экономическую экспертизу, а также рассмотренных и принятых на парламентских заседаниях ЗСК при утверждении бюджета на 2016 год.

Учитывая данное обстоятельство, специалисты Палаты считают необходимым отметить следующее:

в экспертном заключении Палаты на проект закона Краснодарского края «О краевом бюджете на 2016 год» было обращено внимание на наличие резервов в увеличении прогнозируемых поступлений от налоговых и неналоговых доходов на сумму более 550,0 млн. рублей и 80,0 млн. рублей соответственно, а также дополнительных поступлений доходов в виде возврата в краевой бюджет остатков субсидий от государственных бюджетных и автономных учреждений, образовавшихся в связи с недостижением учреждениями установленных госу-

дарственными заданиями показателей, характеризующих объем государственных услуг (работ);

согласно представленной в Палату бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств на 01.01.2016 объем принятых денежных обязательств, в том числе подлежащих обеспечению за счет средств федерального бюджета, составляет свыше 6,0 млрд. рублей, из которых 4,3 млрд. рублей приходится на министерство строительства, архитектуры и дорожного хозяйства Краснодарского края, 501,5 млн. рублей на министерство здравоохранения Краснодарского края. Сведения, приведенные в пояснительной записке, не содержат расчетов обоснований данных об общей сумме сложившейся на начало текущего финансового года кредиторской задолженности и о потребности в бюджетных ассигнованиях, необходимых для ее погашения. Таким образом, сделать вывод об обоснованности и достаточности выделяемых средств на оплату денежных обязательств получателей средств краевого бюджета, неисполненных в 2015 году, не представляется возможным.

2.4. В источниках финансирования дефицита бюджета предлагается увеличение объема привлечения бюджетных кредитов из федерального бюджета на 3 425 263,0 тыс. рублей с одновременным сокращением объемов привлечения кредитов кредитных организаций на 2 705 263,0 тыс. рублей. Кроме того запланировано увеличение объема погашения государственных ценных бумаг Краснодарского края – на 720 000,0 тыс. рублей, а также увеличение объема предоставления и возврата бюджетных кредитов, выделяемых на частичное покрытие дефицита бюджетов муниципальных образований, на 184 037,9 тыс. рублей.

Соответствующие изменения отражены в Программе государственных внутренних заимствований Краснодарского края на 2016 год и в Программе государственных гарантий Краснодарского края в валюте Российской Федерации на 2016 год, а также в текстовой части закона о краевом бюджете, устанавливающей предельные размеры государственного долга Краснодарского края.

3. Анализ предложений по уточнению и дополнению текстовой части закона о краевом бюджете на 2016 год и приложений к нему

В результате предлагаемых изменений в 2016 году сложатся следующие основные характеристики краевого бюджета: доходы в сумме 195 497 553,7 тыс. рублей, расходы – 194 691 381,7 тыс. рублей, профицит бюджета – 806 172,0 тыс. рублей.

Прогнозируемый на 01.01.2017 объем государственного долга Краснодарского края не превышает установленные законом о краевом бюджете на 2016 год и Бюджетным Кодексом Российской Федерации (далее – БК РФ) предельные значения. Отношение объема государственного долга Краснодарского края к налоговым и неналоговым доходам краевого бюджета составит 83,9 процента (на уровне первоначально запланированного).

В результате оценки соответствия требованиям бюджетного законодательства отдельных параметров и основных характеристик закона о краевом бюджете на 2016 год с учетом предложенного к рассмотрению проекта закона и предложений к первому чтению нарушений положений статей БК РФ 79.1, 81, 92.1, 106, 107, 111 и 139.1 не установлено.

Формирование нормативной правовой базы, необходимой для реализации текстовых статей закона о краевом бюджете на 2016 год, осуществляется, в том числе, в соответствии с поручениями главы администрации (губернатора) Краснодарского края, изложенными в его распоряжении от 08.02.2016 № 24-р «О мерах по реализации закона Краснодарского края от 28 декабря 2015 года № 3310-КЗ «О краевом бюджете на 2016 год», в связи с чем обращает внимание, что вступление в силу требований:

части 2 статьи 7.1 законопроекта потребует принятия нормативных правовых актов, предусматривающих возможность оплаты соответствующих денежных обязательств получателей средств краевого бюджета, неисполненных в 2015 году в связи с отсутствием возможности их финансового обеспечения;

части 3 статьи 7.1 законопроекта потребует внесения дополнений в постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 05.10.2015 № 949 «Об утверждении перечня расходных обязательств муниципальных образований Краснодарского края, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, в целях софинансирования которых предоставляются субсидии из краевого бюджета, на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов».

При формировании проекта закона учтены предложения Палаты, отмеченные в экспертном заключении на проект закона Краснодарского края «О краевом бюджете на 2016 год». А именно:

уточнены безвозмездные поступления из федерального бюджета в размере 115 913,3 тыс. рублей;

дополнена часть 5 статьи 7 законопроекта подпунктом, предусматривающим утверждение годового объема бюджетных ассигнований на обязательное медицинское страхование неработающего населения, в отношении застрахованных лиц, указанных в пункте 5 статьи 10 Закона № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»;

уменьшена сумма субвенции по городу Краснодару на осуществление отдельных государственных полномочий по предоставлению социальной поддержки отдельным категориям работников муниципальных физкультурно-спортивных организаций, осуществляющих подготовку спортивного резерва, и муниципальных образовательных организаций дополнительного образования детей Краснодарского края отраслей «Образование» и «Физическая культура и спорт» (приложение 14 (таблица 5) к законопроекту).

Следует отметить, что на 2016 год краевому бюджету из средств федерального бюджета предусмотрена субсидия на оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства³ на общую сумму 1 616 896,6 тыс. рублей. При этом в бюджете края на эти цели предусмотрен объем безвозмездных поступлений из федерального бюджета в размере 1 311 438,1 тыс. рублей, что на 305 458,5 тыс. рублей меньше запланированного.

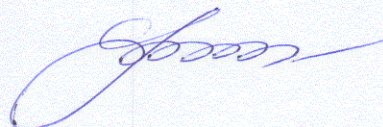
В связи с этим Контрольно-счетная палата Краснодарского края предлагает: уточнить представленный законопроект в части безвозмездных поступле-

³ Приложение 21 (таблица 48) Федерального закона от 14.12.2015 № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год»

ний из федерального бюджета и внести соответствующие изменения в расходную часть краевого бюджета на 2016 год.

Представленный законопроект предлагаем принять с учетом замечаний Палаты.

Начальник бюджетно-аналитического
отдела Контрольно-счетной палаты
Краснодарского края



С.В. Проскурина