

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Контрольно-счётной палаты Московской области на проект закона Московской области «О внесении изменений в Закон Московской области «О бюджете Московской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов»

(поступивший из Московской областной Думы
согласно письму от 20.10.2017 № Д-1-429па)

Заключение Контрольно-счётной палаты Московской области на проект закона Московской области «О внесении изменений в Закон Московской области «О бюджете Московской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (далее - законопроект) подготовлено в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», статьёй 10 Закона Московской области № 135/2010-ОЗ «О Контрольно-счётной палате Московской области».

Законопроект размещен 16.10.2017 в средствах массовой информации, а именно на Интернет-портале Правительства Московской области (<http://mosreg.ru/dokumenty/normotvorchestvo/vneseno-v-dumu>), что соответствует требованиям статьи 36 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Согласно пояснительной записке к законопроекту изменения, вносимые в Закон Московской области № 175/2016-ОЗ «О бюджете Московской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (с изменениями, внесенными законами Московской области от 10.04.2017 № 50/2017-ОЗ, от 11.07.2017 № 114/2017-ОЗ) (далее – Закон о бюджете Московской области), обусловлены необходимостью уточнения плановых назначений по налоговым и неналоговым доходам с учётом динамики поступлений в 2017 год, уточнением и перераспределением отдельных расходов бюджета в связи с необходимостью финансового обеспечения мероприятий по приоритетным направлениям, включения в бюджет Московской области средств, подлежащих получению из федерального бюджета в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, уточнением отдельных межбюджетных трансфертов, передаваемых бюджетам муниципальных образований Московской области.

По результатам экспертизы законопроекта Контрольно-счётной палатой Московской области установлено следующее.

Пунктом 1 статьи 1 законопроекта предлагается утвердить изменение основных характеристик бюджета Московской области на 2017 год в части увеличения общего объёма доходов бюджета на 12 118 041 тыс. рублей или на

2,8%, общего объёма расходов - на 94 993 тыс. рублей (или на 0,02%) и уменьшения дефицита бюджета - на 12 023 048 тыс. рублей (или на 12,0%).

Общие объёмы доходов и расходов бюджета Московской области, предусмотренные в текстовой статье законопроекта, соответствуют объемам доходов и расходов, отраженным в соответствующих приложениях к законопроекту.

Предлагаемый к утверждению подпунктом «а» пункта 1 статьи 1 законопроекта дефицит бюджета Московской области в размере 87 895 113 тыс. рублей соответствует размеру дефицита, отражённому в источниках внутреннего финансирования дефицита бюджета Московской области на 2017 год (приложение 16 «Источники внутреннего финансирования дефицита бюджета Московской области на 2017 год» к законопроекту).

Планируемый объём дефицита составляет 21,6% от общей суммы доходов без учёта безвозмездных поступлений и превышает установленный Бюджетным кодексом Российской Федерации предельный размер дефицита бюджета субъекта Российской Федерации (15% утверждённого общего годового объёма доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учёта утверждённого объёма безвозмездных поступлений) на 26 754 349 тыс. рублей или на 6,6 процентных пункта.

Указанное превышение объёма дефицита находится в пределах суммы поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации (60 000 тыс. рублей), и (или) снижения остатков средств на счетах по учёту средств бюджета субъекта Российской Федерации (68 693 388 тыс. рублей), что соответствует условиям, установленным в пункте 2 статьи 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусматривающим возможность превышения установленных ограничений дефицита бюджета (15%).

1. Законопроектом предусмотрено увеличение объёма налоговых и неналоговых доходов бюджета Московской области на 2017 год на 12 023 048 тыс. рублей, а также безвозмездных поступлений в бюджет Московской области из федерального бюджета – на 94 993 тыс. рублей.

Плановые назначения по отдельным видам доходов корректируются с учетом их фактического поступления, а также предложений Контрольно-счётной палаты Московской области по их корректировке, отражённых в Информации о ходе исполнения бюджета Московской области за первое полугодие 2017 года, и в заключении на проект закона Московской области «О внесении изменений в Закон Московской области «О бюджете Московской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (письмо Контрольно-счётной палаты Московской области от 05.07.2017 № 40Исх-1714).

В то же время плановые назначения по доходам от продажи земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, законопроектом предлагается установить 2 500 тыс. рублей, при этом исполнение по указанным доходам по состоянию на 01.10.2017 составило 2 523,9 тыс. рублей, что уже превышает предлагаемый к утверждению объём.

Таким образом законопроект нуждается в уточнении предлагаемых объёмов данного вида дохода.

В приложении 3 «Перечень главных администраторов доходов бюджета Московской области» законопроекта не определены главные администраторы доходов бюджета Московской области по кодам 2 02 25517 02 0000 151 «Субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку творческой деятельности и техническое оснащение детских и кукольных театров» и 2 02 25516 02 0000 151 «Субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий по укреплению единства российской нации и этнокультурному развитию народов России», плановые назначения по которым предусматриваются законопроектом.

Необходимо законопроект дополнить соответствующими положениями, предусматривающими закрепление вышеуказанных видов доходов за соответствующими главными администраторами доходов бюджета Московской области.

Кроме того, согласно приложению 2 к законопроекту предусмотрены субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку творческой деятельности и техническое оснащение детских и кукольных театров в объёме 4 779,0 тыс. рублей.

При этом распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.10.2017 № 2261-р утверждено распределение субсидий, предоставляемых в 2017 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, на поддержку творческой деятельности и техническое оснащение детских и кукольных театров в общей сумме 220 000,0 тыс. рублей, в том числе бюджету Московской области – 4 764,1 тыс. рублей.

В связи с вышеизложенным законопроект нуждается в уточнении вышеуказанных сумм.

2. Пунктом 3 статьи 1 законопроекта предлагается утвердить расходы, направляемые на исполнение публичных нормативных обязательств в 2017 году, в объёме 45 086 914 тыс. рублей, что на 1 880 650 тыс. рублей или на 4,0% меньше объёма средств, предусмотренного Законом о бюджете Московской области (46 967 564 тыс. рублей).

По результатам анализа предлагаемых к утверждению в пунктах 17, 19 статьи 1 законопроекта новых редакций приложений 9 «Ведомственная

структура расходов бюджета Московской области на 2017 год» и 11 «Распределение бюджетных ассигнований по целевым статьям (государственным программам Московской области и непрограммным направлениям деятельности), группам и подгруппам видов расходов классификации расходов бюджета Московской области на 2017 год» Закона о бюджете Московской области КСП Московской области отмечает следующее.

Предлагаемый к утверждению объём средств, направляемых на исполнение публичных нормативных обязательств в 2017 году, соответствует объёму средств, предусмотренному на указанные цели в Ведомственной структуре расходов бюджета Московской области на 2017 год законопроекта.

Вместе с тем, согласно требованиям пункта 3.1 раздела III «Классификация расходов бюджетов» Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утверждённых приказом Минфина России от 01.07.2013 № 65н, расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на предоставление населению публичных нормативных выплат, носящих социальный характер (пенсии, пособия, компенсации и иные аналогичные выплаты) подлежат отражению по соответствующим подразделам раздела 1000 «Социальная политика» классификации расходов бюджетов.

В то же время приложением 5 к законопроекту «Ведомственная структура расходов бюджета Московской области на 2017 год» Министерству социального развития Московской области бюджетные ассигнования по виду расходов 310 «Публичные нормативные социальные выплаты гражданам» предусмотрены по подразделу 0707 «Молодежная политика» раздела 0700 «Образование».

Кроме того, КСП Московской области отмечает, что законопроект содержит расходы на исполнение публичных нормативных обязательств «Ежемесячные денежные выплаты на оплату за пользование радио и телевизионной антенной ветеранам труда и ветеранам военной службы» в объёме 503 163 тыс. рублей и «Ежемесячные денежные выплаты в части проезда ветеранам труда» в объёме 1 224 488 тыс. рублей в качестве мер социальной поддержки, что не соответствует требованиям статей 6 и 21 Бюджетного кодекса Российской Федерации, так как Законом Московской области № 36/2006-ОЗ «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Московской области» такие меры социальной поддержки не предусмотрены.

3. Законопроектом (пункт 8 статьи 1) предусматривается дополнение части 2 статьи 37 Закона о бюджете Московской области 5 новыми субсидиями бюджетам муниципальных образований Московской области, предоставление которых должно осуществляться после их распределения Правительством Московской области.

В нарушение пункта 3 статьи 139 Бюджетного кодекса Российской Федерации Перечень расходных обязательств муниципальных образований Московской области, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, в целях софинансирования которых предоставляются субсидии из бюджета Московской области, целевые показатели результативности предоставления субсидий и их значения на 2017-2021 годы, утверждённый постановлением Правительства Московской области от 14.03.2017 № 142/8, не содержит расходных обязательств, в целях софинансирования которых предусматриваются 4 из 5 новых субсидий.

4. Законопроектом предлагается существенно уменьшить бюджетные ассигнования на 2017 год, предусмотренные в форме субвенций бюджетам муниципальных образований Московской области:

на оплату расходов, связанных с компенсацией проезда к месту учёбы и обратно отдельным категориям обучающихся по очной форме обучения муниципальных общеобразовательных организаций в Московской области, на 25 368 тыс. рублей (или на 66,0%);

на выплату компенсации родительской платы за присмотр и уход за детьми, осваивающими образовательные программы дошкольного образования в организациях Московской области, осуществляющих образовательную деятельность – на 256 657 тыс. рублей (на 9,7%).

КСП Московской области неоднократно указывалось на необходимость совершенствования механизма определения реальной потребности в расходах бюджетных средств, осуществления более точного расчета прогнозной численности их получателей.

5. Законопроектом (приложение 7 к законопроекту) предусматривается увеличение объема расходов на реализацию государственных программ Московской области на 2017 год на 5 188 373 тыс. рублей или на 1,0% и предлагается к утверждению в размере 516 593 249 тыс. рублей.

Необходимо обратить внимание, что по всем 16 государственным программам Московской области объёмы расходов, предлагаемые к утверждению законопроектом, не соответствуют предельным объёмам расходов на финансовое обеспечение реализации государственных программ Московской области на период их действия за счет средств бюджета Московской области, предусмотренным в Бюджетном прогнозе Московской области на долгосрочный период до 2028 года, утверждённом постановлением Правительства Московской области от 14.03.2017 № 141/8 «Об утверждении бюджетного прогноза Московской области на долгосрочный период до 2028 года».

Как было отмечено ранее КСП Московской области по результатам анализа исполнения бюджета Московской области за I квартал 2017 года в случае изменения показателей Закона о бюджете Московской области до значений, превышающих показатели утверждённого Бюджетного прогноза Московской области на долгосрочный период до 2028, согласно позиции Минфина России (письмо Минфина России от 21.02.2017 № 02-03-01/10068) необходимо осуществить его соответствующую корректировку.

6. В законопроекте (пункт 12 статьи 1) объем бюджетных ассигнований Дорожного фонда Московской области на 2017 год увеличивается на 10 761 119 тыс. рублей и устанавливается в размере 80 941 818 тыс. рублей, что соответствует требованиям статьи 179.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации (не менее прогнозируемого объема доходов, являющихся источниками его формирования). Увеличение предусмотрено для начала строительства 8 новых автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения Московской области, при этом учитывая краткосрочность временного лага до завершения текущего финансового года существует вероятность неисполнения бюджета Московской области по данным расходам в 2017 году.

7. В приложении 16 «Источники внутреннего финансирования дефицита бюджета Московской области на 2017 год» к законопроекту в составе источников внутреннего финансирования дефицита бюджета Московской области на 2017 год по подгруппе «иные источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов» не отражены поступления по источникам внутреннего финансирования дефицита бюджета Московской области в виде «возврата бюджетных кредитов, предоставленных юридическим лицам из бюджетов субъектов Российской Федерации в валюте Российской Федерации» (код по бюджетной классификации – 000 01 06 05 01 02 0000 640).

Согласно данным раздела 3 «Источники финансирования дефицитов бюджетов» (графа 21) Отчёта об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда (форма по ОКУД 0503317 по состоянию на 01.09.2017) в бюджет Московской области поступили средства от возврата бюджетных кредитов, предоставленных юридическим лицам из бюджетов субъектов Российской Федерации в валюте Российской Федерации, в объеме 225 тыс. рублей.

Плановые назначения (прогнозные показатели) по вышеуказанному источнику внутреннего финансирования дефицита бюджета Московской области законопроектом не предусмотрены, что не соответствует требованиям статьи 95 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Согласно данной статье в состав иных источников внутреннего финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации включается разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из бюджета субъекта Российской Федерации юридическим лицам бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из бюджета субъекта Российской Федерации юридическим лицам бюджетных кредитов в валюте Российской Федерации.

Согласно статье 113 Бюджетного кодекса Российской Федерации поступления в бюджет средств от заимствований учитываются в источниках финансирования дефицита соответствующего бюджета путем увеличения объема источников финансирования дефицита соответствующего бюджета и их неотражение является нарушением порядка составления проекта бюджета.

Согласно приложению 4 «Перечень главных администраторов источников внутреннего финансирования дефицита бюджета Московской области» к законопроекту закрепление администрирования вида источника внутреннего финансирования дефицита бюджета Московской области «возврат бюджетных кредитов, предоставленных юридическим лицам из бюджетов субъектов Российской Федерации в валюте Российской Федерации» (код по бюджетной классификации – 000 01 06 05 01 02 0000 640), предусмотрено за Министерством экономики и финансов Московской области.

Данные факты свидетельствуют о неисполнении полномочий главного администратора источников финансирования дефицита бюджета по осуществлению планирования (прогнозирования) поступлений и выплат по источникам финансирования дефицита бюджета (статья 160.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

8. Подпунктом «г» пункта 9 статьи 1 законопроекта предлагается увеличение размера предельного объема государственного долга Московской области на 2017 год на 12 023 048 тыс. рублей.

Предельный объем государственного долга Московской области утверждён в размере общего годового объема доходов бюджета Московской области без учёта безвозмездных поступлений (407 605 093 тыс. рублей), что соответствует требованиям статьи 107 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

9. Предлагаемый к утверждению пунктом 10 статьи 1 законопроекта предельный объем заимствований (79 842 137 тыс. рублей) не превышает сумму, направляемую в текущем финансовом году на финансирование дефицита бюджета Московской области и (или) погашение долговых обязательств Московской области, что соответствует требованиям статьи 106 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

10. В составе источников внутреннего финансирования дефицита бюджета Московской области на 2017 год, предлагаемых к утверждению пунктом 27 статьи 1 законопроекта (приложение 16 к законопроекту «Источники внутреннего финансирования дефицита бюджета Московской области на 2017 год»), не предусмотрено отражение объёмов средств бюджета Московской области, размещаемых на банковских депозитах. При этом, по состоянию на 01.09.2017 на депозитных счетах в кредитных организациях было размещено средств бюджета Московской области на общую сумму 608 800 000 тыс. рублей.

Необходимо отметить, что данные замечания и предложения были даны ранее в Информации КСП Московской области о ходе исполнения бюджета Московской области за первое полугодие 2017 года.

Контрольно-счётная палата Московской области предлагает при рассмотрении Московской областной Думой законопроекта учесть вышеуказанные замечания и предложения.

