

УТВЕРЖДЕНО
Коллегией
Контрольно-счетной палаты
Мурманской области
(протокол от 15 мая 2018 г № 13)

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
на проект закона Мурманской области
«О внесении изменений в Закон Мурманской области «Об областном
бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»

I. ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Заключение на проект закона Мурманской области «О внесении изменений в Закон Мурманской области «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (далее – **законопроект**) подготовлено в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, Законом Мурманской области от 11.12.2007 № 919-01-ЗМО «О бюджетном процессе в Мурманской области» (далее - **Закон о бюджетном процессе**) и Законом Мурманской области от 17.09.2011 № 1389-01-ЗМО «О Контрольно-счетной палате Мурманской области», по материалам, представленным Мурманской областной Думой письмом от 11.05.2018 № 03-02/944.

Перечень документов и материалов, представленных одновременно с законопроектом, в целом соответствует требованиям статьи 31 Закона о бюджетном процессе.

Заключение на законопроект (далее – **заключение**) подготовлено Контрольно-счетной палатой Мурманской области (далее - **Счетная палата**) на основе анализа документов и материалов, представленных с законопроектом, а также документов, полученных по запросам в период подготовки заключения.

Законопроектом вносятся изменения в Закон Мурманской области от 22.12.2017 № 2218-01-ЗМО «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (в редакции Закона Мурманской области от 23.01.2018 № 2224-01-ЗМО, далее – **Закон о бюджете**).

В соответствии со статьей 1 законопроекта вносятся изменения в основные характеристики областного бюджета в части общего объема доходов, расходов, областного бюджета текущего финансового 2018 года и на плановый период 2019 и 2020 годов. Предусмотренные законопроектом изменения на плановый период 2019 и 2020 годов представлены в таблице:

тыс. рублей			
Основные характеристики	Утверждено Законом о бюджете	Законопроект	Изменения (гр.3 - гр.2)
1	2	3	4
<u>на 2018 год</u>			
Доходы	56 611 102,5	58 472 237,6	1 861 135,1
Расходы	59 781 260,8	63 274 930,4	3 493 669,6
Дефицит (-)/профицит	-3 170 158,3	-4 802 692,8	-1 632 534,5
Верхний предел государственного долга на 01.01.2019	21 888 613,4	22 311 899,9	423 286,5

<i>на 2019 год</i>			
Доходы	58 842 217,3	59 153 060,4	310 843,1
Расходы	60 476 910,6	61 613 905,2	1 136 994,6
Дефицит (-)/профицит	-1 634 693,3	-2 460 844,8	-826 151,5
Верхний предел государственного долга на 01.01.2020	23 175 006,8	24 421 110,0	1 246 103,2
<i>на 2020 год</i>			
Доходы	60 904 614,8	61 147 339,3	242 724,5
Расходы	62 783 597,7	62 573 096,9	-210 500,8
Дефицит (-)/профицит	-1 878 982,9	-1 425 757,6	453 225,3
Верхний предел государственного долга на 01.01.2021	24 875 006,8	25 679 530,2	804 523,4

II. ДОХОДЫ

Прогнозируемые доходы областного бюджета на 2018 год законопроектом увеличены на 1 861 135,1 тыс. рублей, или на 3,3 % за счет увеличения объема безвозмездных поступлений, что представлено ниже в таблице.

тыс. рублей

Показатели	Утверждено Законом о бюджете	Законопроект	Отклонения	
ДОХОДЫ, в том числе:	56 611 102,5	58 472 237,6	1 861 135,1	3,3%
Безвозмездные поступления	4 550 632,9	6 411 768,0	1 861 135,1	40,9%
безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы РФ, в том числе:	4 549 132,9	6 409 757,2	1 860 624,3	40,9%
дотации	2 215 582,8	3 220 419,0	1 004 836,2	45,4%
субсидии	613 283,6	772 950,0	159 666,4	26,0%
субвенции	1 652 995,4	1 919 820,7	266 825,3	16,1%
иные межбюджетные трансферты	67 271,1	496 567,5	429 296,4	в 7,4 раза
прочие безвозмездные поступления	1 500,0	2 010,8	510,8	34,1%

III. РАСХОДЫ

1. В соответствии с пунктом 1 статьи 1 законопроекта общий объем расходов на 2018 год предлагается утвердить в сумме 63 274 930,4 тыс. рублей, что на 3 493 669,6 тыс. рублей, или на 5,8 % больше объема, утвержденного Законом о бюджете.

Законопроектом не предусмотрено установление общего объема условно утверждаемых (утвержденных) расходов на первый и второй годы планового периода (2019 и 2020 годы), чем не соблюдены требования пункта 3 статьи 184.1 Бюджетного кодекса РФ и подпункта 12 пункта 3 статьи 22 Закона о бюджетном процессе (действие пункта 3 статьи 184.1 Бюджетного кодекса РФ и подпункта

12 пункта 3 статьи 22 Закона о бюджетном процессе было приостановлено¹ до 01 января 2018 года).

Согласно материалам законопроекта объем ожидаемого исполнения областного бюджета на 2018 финансовый год соответствует предлагаемому к утверждению объему бюджетных обязательств.

2. В соответствии с законопроектом расходы областного бюджета на реализацию в 2018 году 16 государственных программ (далее - ГП) увеличиваются на 3 429 189,3 тыс. рублей, или на 5,9 % и предлагаются к утверждению в объеме 62 026 171,7 тыс. рублей, или 98,0 % общего объема расходов областного бюджета на 2018 год.

Данные о расходах областного бюджета в разрезе государственных программ представлены в следующей таблице.

Наименование	Утверждено Законом о бюджете	Законопроект	Изменения	
			гр.3 - гр.2	гр.3/гр.2-100%
1	2	3	4	5
Расходы бюджета, всего	59 781 260,8	63 274 930,5	3 493 669,5	5,8%
Расходы на реализацию государственных программ, в том числе:	58 596 982,2	62 026 171,7	3 429 189,3	5,9%
ГП 1 "Развитие здравоохранения"	11 642 469,02	11 580 184,22	-62 284,80	-0,5%
ГП 2 "Развитие образования"	14 546 132,07	15 090 660,00	544 527,93	3,7%
ГП 3 "Социальная поддержка граждан"	13 313 572,56	13 515 167,05	201 594,49	1,5%
ГП 4 "Развитие физической культуры и спорта"	933 114,29	1 043 777,16	110 662,87	11,9%
ГП 5 "Развитие культуры и сохранение культурного наследия региона"	1 200 521,99	1 148 687,92	-51 834,07	-4,3%
ГП 6 "Управление развитием регионального рынка труда"	746 462,06	750 489,86	4 027,80	0,5%
ГП 7 "Обеспечение комфортной среды проживания населения региона"	2 709 956,19	4 786 033,44	2 076 077,25	76,6%
ГП 8 "Обеспечение общественного порядка и безопасности населения региона"	1 521 307,31	1 607 051,22	85 743,91	5,6%
ГП 9 "Охрана окружающей среды и воспроизводство природных ресурсов"	304 127,28	359 055,59	54 928,31	18,1%
ГП 10 "Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия"	806 235,89	807 307,63	1 071,74	0,1%
ГП 12 "Развитие транспортной системы"	2 959 020,83	2 983 742,67	24 721,84	0,8%
ГП 14 "Развитие экономического потенциала и формирование благоприятного предпринимательского климата"	288 381,92	301 566,57	13 184,65	4,6%
ГП 15 "Информационное общество"	446 855,73	447 378,74	523,01	0,1%
ГП 16 "Управление региональными финансами, создание условий для эффективного и ответственного управления муниципальными финансами"	5 763 092,82	6 141 437,04	378 344,22	6,6%
ГП 17 "Государственное управление и гражданское общество"	1 145 623,64	1 193 037,00	47 413,36	4,1%
ГП 18 "Формирование современной городской среды Мурманской области"	270 108,60	270 595,50	486,90	0,2%

Законопроектом по сравнению с показателями Закона о бюджете на 2018 год предусматривается увеличение бюджетных ассигнований по всем государственным программам за исключением ГП 1 «Развитие здравоохранения» и ГП 5 «Развитие культуры и сохранение культурного наследия региона». Основной объем увеличения расходов (2 076 077,25 тыс.

¹ Статья 2 Федерального закона от 29.07.2017 № 262-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета», статья 1 Закона Мурманской области от 31.10.2017 № 2185-01-ЗМО «О приостановлении действия отдельных положений Закона Мурманской области "О бюджетном процессе в Мурманской области"»

рублей, или 60,5 % прироста программных расходов бюджета) приходится на мероприятия государственной программы «Обеспечение комфортной среды проживания населения региона».

Информация о предлагаемых изменениях бюджетных ассигнований в разрезе каждой государственной программы представлена в пояснительной записке к законопроекту и в настоящем заключении не приводится.

3. В структуре **функциональной классификации расходов** областного бюджета на 2018 год не изменяются объемы ассигнований по двум разделам: 0200 «Национальная оборона», 1300 «Обслуживание государственного и муниципального долга»; сокращаются объемы ассигнований по разделу 0900 «Здравоохранение» - на 109 397,5 тыс. рублей, или на 2,1 %; по остальным разделам предлагается увеличение.

Наибольшее увеличение бюджетных обязательств (в абсолютном выражении), относительно утвержденных Законом о бюджете, планируется:

- по разделу 0500 «Жилищно-коммунальное хозяйство» - на 2 102 703,2 тыс. рублей, или на 70,8 %;
- по разделу 0700 «Образование» - на 557 330,6 тыс. рублей, или на 3,8 %;
- по разделу 1000 «Социальная политика» - на 241 686,6 тыс. рублей, или на 1,2 %;
- по разделу 1400 «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» - на 378 194,2 тыс. рублей, или на 8,1 %.

Сравнительный анализ изменения объема и структуры расходов областного бюджета по разделам классификации расходов на 2018 год представлен в следующей таблице.

тыс. рублей

Раздел	Наименование	Утверждено Законом о бюджете	Законопроект	Изменения		Удельный вес в общем объеме расходов	
				гр.4-гр.3	гр.5/гр.3	Закон о бюджете	Законопроект
1	2	3	4	5	6	7	8
0100	Общегосударственные вопросы	2 196 984,7	2 251 707,4	54 722,6	2,5%	3,7%	3,6%
0200	Национальная оборона	14 039,9	14 039,9	0,0	0,0%	0,0%	0,0%
0300	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1 557 922,0	1 660 851,2	102 929,2	6,6%	2,6%	2,6%
0400	Национальная экономика	4 905 706,1	4 946 186,9	40 480,8	0,8%	8,2%	7,8%
0500	Жилищно-коммунальное хозяйство	2 971 829,1	5 074 532,3	2 102 703,2	70,8%	5,0%	8,0%
0600	Охрана окружающей среды	105 856,0	107 366,7	1 510,8	1,4%	0,2%	0,2%
0700	Образование	14 667 834,0	15 225 164,5	557 330,6	3,8%	24,5%	24,1%
0800	Культура и кинематография	1 283 121,9	1 295 180,6	12 058,7	0,9%	2,1%	2,0%
0900	Здравоохранение	5 249 786,7	5 140 389,2	-109 397,5	-2,1%	8,8%	8,1%
1000	Социальная политика	20 324 364,6	20 566 051,3	241 686,6	1,2%	34,0%	32,5%
1100	Физическая культура и спорт	902 015,6	1 012 767,3	110 751,8	12,3%	1,5%	1,6%
1200	Средства массовой информации	35 160,1	35 858,7	698,6	2,0%	0,1%	0,1%
1300	Обслуживание государственного и муниципального долга	890 089,7	890 089,7	0,0	0,0%	1,5%	1,4%
1400	Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации	4 676 550,5	5 054 744,7	378 194,2	8,1%	7,8%	8,0%

Федерации и муниципальных образований							
ВСЕГО РАСХОДОВ	59 781 260,8	63 274 930,4	3 493 669,6	5,8%	100,0%	100,0%	

Законопроектом по разделу 04 «**Национальная экономика**» подразделу 0408 «Транспорт» предусмотрено увеличение бюджетных ассигнований на предоставление Министерством транспорта и дорожного хозяйства Мурманской области (код ведомства 806) субсидии на возмещение недополученных доходов транспортным организациям, осуществляющим регулярные пассажирские перевозки по регулируемым тарифам, не обеспечивающим возмещение понесенных затрат на сумму 17 260,1 тыс. рублей, или на 14,8 % по сравнению с первоначальной редакцией Закона о бюджете на 2018 год. Расходы на предоставление данной субсидии составят 133 962,6 тыс. рублей.

Согласно обоснованиям и расчетам бюджетных ассигнований, представленным Министерством транспорта и дорожного хозяйства Мурманской области, при определении объема бюджетных средств, необходимого для предоставления субсидии транспортным организациям, учтено повышение тарифа на перевозки пассажиров и багажа с 1 июня 2018 года.

Вместе с тем с 1 января 2018 года уже действует тариф на перевозку пассажиров и багажа и в силу норм статьи 7 Закона Мурманской области от 28 мая 2004 года № 483-01-ЗМО «О государственном регулировании цен на территории Мурманской области» (с изменениями и дополнениями) срок действия такого тарифа не может быть менее одного года.

По оценке Счетной палаты в течение 2018 года, помимо предлагаемого в законопроекте увеличения расходов, на возмещение недополученных доходов транспортным организациям дополнительно потребуется не менее 12 465,0 тыс. рублей.

Законопроектом по разделу 05 «**Жилищно-коммунальное хозяйство**» подразделу 0502 «Коммунальное хозяйство» предусмотрено предоставление Министерством имущественных отношений Мурманской области (код ведомства 810) новой субсидии «Вклад в имущество акционерных обществ, осуществляющих деятельность в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, единственным акционером которых является Мурманская область» (целевая статья 0750360230) в сумме 630 500,0 тыс. рублей, что составляет 18,0 % изменений общего объема расходов областного бюджета на 2018 год.

Мурманская область является единственным акционером следующих юридических лиц:

- в сфере теплоснабжения – АО «Мурманэнергосбыт»;
- в сфере водоснабжения и водоотведения – АО «Апатитыводоканал».

Статьей 32.2 Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» предусмотрено право внесения акционерами в имущество акционерного общества безвозмездных вкладов в денежной или иной форме, которые не увеличивают уставный капитал общества и не изменяют

номинальную стоимость акций, *в целях финансирования и поддержания деятельности акционерного общества.*

В тоже время положениями статьи 78 Бюджетного кодекса РФ не предусмотрено предоставление субсидий юридическим лицам *в целях поддержания и финансирования деятельности.*

Счетная палата обращает внимание, что с 2011 года АО «Мурманэнергосбыт» и с 2015 года АО «Апатитыводоканал» являются получателями субсидий из областного бюджета, предусмотренных в бюджете Мурманской области в соответствии с пунктом 1 статьи 78 Бюджетного кодекса РФ, *в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством товаров (работ, услуг) в сферах своей деятельности.*

Кроме того, Мурманской областью в отдельные годы осуществлялись взносы в уставный капитал указанных акционерных обществ.

Законопроектом по разделу 05 **«Жилищно-коммунальное хозяйство»** подразделу 0502 «Коммунальное хозяйство» предусмотрено увеличение бюджетных ассигнований на компенсацию недополученных доходов и (или) финансовое обеспечение затрат ресурсоснабжающим организациям на общую сумму 1 438 225,6 тыс. рублей, что составляет 41,2 % предлагаемых изменений общего объема расходов областного бюджета на 2018 год, в том числе:

- на компенсацию недополученных доходов гарантирующим поставщикам, обеспечивающим электроснабжение потребителей электрической энергии на изолированных территориях (целевая статья 0750360190) на сумму 13 700,2 тыс. рублей, или в 2,7 раза по сравнению с первоначальной редакцией Закона о бюджете на 2018 год. Расходы на предоставление данной субсидии составят 21 837,5 тыс. рублей;

- на компенсацию доходов газоснабжающим организациям, поставляющим сжиженный газ для обеспечения коммунально-бытовых нужд населения по утвержденным розничным ценам (целевая статья 0750360200) на сумму 93 919,6 тыс. рублей, или в 2 раза по сравнению с первоначальной редакцией Закона о бюджете на 2018 год. Расходы на предоставление данной субсидии составят 184 218,0 тыс. рублей;

- на финансовое обеспечение затрат организациям в связи с производством (реализацией) тепловой энергии потребителям по регулируемым тарифам на территории Мурманской области (целевая статья 0750360220) на сумму 1 177 970,6 тыс. рублей, или в 2 раза по сравнению с первоначальной редакцией Закона о бюджете на 2018 год. Расходы на предоставление данной субсидии составят 2 349 763,5 тыс. рублей;

- на компенсацию выпадающих доходов организациям, предоставляющим населению услуги водоснабжения и водоотведения по тарифам, не обеспечивающим возмещение издержек области (целевая статья 0750360270) на сумму 152 635,3 тыс. рублей, или в 1,9 раза по сравнению с первоначальной редакцией Закона о бюджете на 2018 год. Расходы на предоставление данной субсидии составят 316 962,5 тыс. рублей.

Счетной палатой ранее отмечалось², что утверждение ежегодно с 2015 года бюджетных ассигнований в объеме ниже реальной потребности и ежегодное внесение изменений в утвержденные законом об областном бюджете объемы бюджетных обязательств в сторону увеличения свидетельствуют о несоблюдении принципа достоверности бюджета, установленного статьей 37 Бюджетного кодекса РФ в части реалистичности расчета расходов бюджета.

Подпунктом 2) пункта 2 и пунктом 12 статьи 1 (приложение 17 в законопроекте предусмотрено в соответствии с пунктом 2 статьи 80 Бюджетного кодекса РФ) законопроекта по разделу 05 «**Жилищно-коммунальное хозяйство**» подразделу 0502 «Коммунальное хозяйство» планируется в 2018 году направить **бюджетные инвестиции юридическому лицу**, которое не является государственным учреждением и государственным унитарным предприятием, на общую сумму 14 000,0 тыс. рублей с назначением: увеличение уставного капитала АО «Апатитыводоканал» в целях приобретения специального автотранспорта и дорожно-строительной техники.

При отсутствии в материалах к законопроекту финансово-экономического обоснования планируемых расходов не представляется возможным дать оценку объемам и целесообразности формирования бюджетных инвестиций на увеличение уставного капитала акционерного общества.

В тоже время на 31.12.2017 размер уставного капитала АО «Апатитыводоканал» составлял 247 899 тыс. рублей, размер чистых активов общества – 299 827 тыс. рублей³. Уставный капитал после увеличения на 14 000,0 тыс. рублей составит соответственно 261 899 тыс. рублей и не превысит размера чистых активов, что удовлетворяет требованиям, установленным статьей 35 Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» к величине чистых активов общества.

По разделу 07 «**Образование**» законопроект предусматривает увеличение расходов на 557 330,6 тыс. рублей, при этом наибольшее увеличение планируется по подразделам «Дошкольное образование» (на сумму 269 433,1 тыс. рублей) и «Общее образование» (на сумму 200 096,2 тыс. рублей) за счет увеличения субвенций бюджетам муниципальных образований:

- на реализацию Закона Мурманской области «О региональных нормативах финансового обеспечения образовательной деятельности муниципальных дошкольных образовательных организаций» в связи с увеличением фонда оплаты труда на доведение МРОТ до величины прожиточного минимума трудоспособного населения на сумму 176 172,7 тыс. рублей;

- на реализацию Закона Мурманской области «О региональных нормативах финансового обеспечения образовательной деятельности в Мурманской области» в связи с увеличением фонда оплаты труда на доведение

² Заключение на проект закона Мурманской области «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», утвержденное Коллегией Контрольно-счетной палаты Мурманской области (протокол от 13.11.2017 № 28).

³ По данным письменной информации (отчета) аудитора по результатам аудиторской проверки бухгалтерской (финансовой) отчетности АО «Апатитыводоканал» за 2017 год

МРОТ до величины прожиточного минимума трудоспособного населения на сумму 223 320,0 тыс. рублей.

В материалах к законопроекту представлен проект постановления Правительства Мурманской области, изменяющий абсолютные значения региональных нормативов финансового обеспечения образовательной деятельности образовательных организаций Мурманской области (в том числе дошкольных) на 2018 год, принятие которого необходимо в целях исполнения указанных законов.

Кроме того, увеличение расходов по подразделу «Дошкольное образование» также обусловлено предоставлением субсидий бюджетам муниципальных образований на разработку проектно-сметной документации объектов капитального строительства: «Детский сад в г. Полярный ЗАТО Александровск», «Детский сад в ЗАТО г. Североморск», «Детский сад в п. Печенга Печенгского района» на сумму 92 787,1 тыс. рублей, в том числе 70 969,2 тыс. рублей за счет средств федерального бюджета в связи с распределением Мурманской области финансовых средств на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 23.02.2018 № 306-р. Указанные субсидии в полном объеме распределяются законопроектом бюджетам муниципальных образований, что соответствует требованиям статьи 139 Бюджетного кодекса РФ, и предусматриваются бюджетам ЗАТО Александровск, ЗАТО город Североморск и Печенгский район.

По подразделу «Среднее профессиональное образование» предусматривается увеличение бюджетных ассигнований на сумму 54 804,0 тыс. рублей в целях реализации основного мероприятия «Реализация образовательных программ среднего профессионального образования и профессионального обучения на основе государственного задания с учетом выхода на эффективный контракт с педагогическими работниками» подпрограммы «Развитие профессионального образования» государственной программы Мурманской области «Развитие образования», что обусловлено увеличением фонда оплаты труда на доведение МРОТ до величины прожиточного минимума трудоспособного населения и необходимостью уплаты земельного налога в связи с отменой льготы. Бюджетные ассигнования на указанные цели в полном объеме предусмотрены профессиональным образовательным организациям, подведомственным Министерству образования и науки Мурманской области и Комитету по культуре и искусству Мурманской области.

По подразделу «Другие вопросы в области образования» увеличиваются расходы на сумму 21 303,5 тыс. рублей, из которых 15 292,5 тыс. рублей - субсидия бюджетам муниципальных образований на реализацию проектов по улучшению социальной сферы (образование) и повышению качества жизни населения в рамках реализации соглашений между Правительством Мурманской области и градообразующими предприятиями. Указанные субсидии в полном объеме распределяются законопроектом бюджетам муниципальных образований, что соответствует требованиям статьи 139 Бюджетного кодекса

РФ, и предусматриваются бюджетам города Апатиты с подведомственной территорией и города Кировск с подведомственной территорией.

По разделу 09 «**Здравоохранение**» законопроект предусматривает уменьшение расходов на 109 397,5 тыс. рублей, что в основном обусловлено:

- снижением бюджетных ассигнований по подразделу «Другие вопросы в области здравоохранения» на сумму 181 116,7 тыс. рублей, в том числе за счет:

- уменьшения бюджетных ассигнований на реализацию мероприятия «Строительство и реконструкция зданий подведомственных учреждений» в рамках государственной программы Мурманской области «Развитие здравоохранения» в связи с принятием постановления Правительства МО от 21.02.2018 № 85-ПП «О признании утратившим силу постановления Правительства Мурманской области от 28.12.2017 № 644-ПП» в размере 359 870,0 тыс. рублей;
- увеличения бюджетных ассигнований на реализацию мероприятия «Обеспечение реализации государственных функций в сфере охраны здоровья, координация деятельности государственных учреждений здравоохранения Мурманской области при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг путем проведения совместных торгов» государственной программы Мурманской области «Развитие здравоохранения» на сумму 122 857,8 тыс. рублей, которое обеспечено за счет перемещения бюджетных ассигнований из подпрограмм 1, 2, 3, 4, 5 данной государственной программы на погашение просроченной кредиторской задолженности по налогам, сборам и страховым взносам, платежам перед ресурсоснабжающими организациями в учреждениях, финансируемых за счет средств ОМС, экономией при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, услуг для государственных нужд Мурманской области;
- распределения иных межбюджетных трансфертов и субсидий, предоставляемых из резервного фонда Правительства Российской Федерации (распоряжения Правительства РФ от 15.03.2018 № 427-р и от 03.03.2018 № 368-р), в сумме 18 299,6 тыс. рублей и в сумме 43 308,4 тыс. рублей;

- увеличением бюджетных ассигнований по подразделу «Амбулаторная помощь» на сумму 106 883,3 тыс. рублей, что связано с распределением субвенций и иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета (распоряжения Правительства РФ от 27.12.2017 № 2965-р и от 15.03.2018 № 428-р) на реализацию отдельных полномочий в области лекарственного обеспечения.

Расходы по разделу **14 «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации»** предусмотрены законопроектом в размере 5 054 744,7 тыс. рублей, что больше законодательно утвержденных бюджетных назначений на 378 194,2 тыс. рублей, или на 8,1 %.

Изменения обусловлены снижением объема дотации по обеспечению сбалансированности местных бюджетов и увеличением объема субсидий на софинансирование расходов, направляемых на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда работникам муниципальных учреждений в целях частичной компенсации расходов по доведению МРОТ до величины прожиточного минимума трудоспособного населения.

4. В соответствии с подпунктом 1 пункта 2 статьи 1 законопроекта увеличивается объем бюджетных ассигнований, направляемых на исполнение **публичных нормативных обязательств**: на 2018 год – на 161 827,3 тыс. рублей, на 2019 год – на 36 576,0 тыс. рублей, на 2019 год – на 27 983,9 тыс. рублей.

Год	Утверждено Законом о бюджете	Законопроект	тыс. рублей
			Изменение (гр.3-гр.2)
1	2	3	4
2018	4 764 761,2	4 926 588,5	161 827,3
2019	5 108 745,5	5 145 321,5	36 576,0
2020	5 162 977,5	5 190 961,4	27 983,9

Общие объемы бюджетных ассигнований, направляемых на исполнение публичных нормативных обязательств, соответствуют распределению расходов, представленному с законопроектом.

Изменение объемов бюджетных ассигнований, направляемых на исполнение публичных нормативных обязательств в 2018 году, в основном связано:

- с увеличением бюджетных обязательств на 132 148,2 тыс. рублей за счет субвенции бюджету Мурманской области в связи с передачей полномочий Российской Федерации по осуществлению ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2017 года № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей»;

- с исключением из перечня публичных нормативных обязательств ассигнований в сумме 3 600,0 тыс. рублей за счет средств областного бюджета по целевой статье 0150210720 и в сумме 5 400,0 тыс. рублей за счет средств федерального бюджета по целевой статье 0150251360 и одновременным увеличением бюджетных обязательств на сумму 30 500,0 тыс. рублей (в том числе за счет средств федерального бюджета в сумме 15 124,6 тыс. рублей) по целевой статье 01502R3825 на единовременные компенсационные выплаты медицинским работникам, прибывшим на работу в Мурманскую область и заключившим договор с Министерством здравоохранения Мурманской области;

- с увеличением бюджетных обязательств за счет средств областного бюджета на 12 440,0 тыс. рублей, из них:

- по целевой статье 0150210520 «Осуществление мер социальной поддержки и мер, направленных на привлечение в Мурманскую область высококвалифицированных специалистов в сфере здравоохранения» - 8 475,0 тыс. рублей;

по целевой статье 0150210530 «Осуществление единовременных компенсационных выплат медицинским работникам» - 3 965,0 тыс. рублей.

Согласно пояснительной записке увеличение бюджетных ассигнований на сумму 8 475,0 тыс. рублей по целевой статье 0150210520 осуществлено в рамках мероприятия «Меры социальной поддержки, направленные на привлечение в Мурманскую область высококвалифицированных специалистов в сфере здравоохранения (проект «Арктический доктор»)» (Государственная программа «Развитие здравоохранения», подпрограмма 5. «Кадровое обеспечение системы здравоохранения», основное мероприятие «Сохранение кадрового потенциала здравоохранения региона и обеспечение притока медицинских работников в Мурманскую область»), при этом обоснование данных изменений в Закон о бюджете не содержит ссылку на нормативные правовые акты, что является нарушением пункта 2 статьи 31 Закона о бюджетном процессе. Увеличение расходов областного бюджета на указанную сумму является нарушением статей 65, 85 Бюджетного кодекса РФ, так как на момент внесения законопроекта отсутствует правовой акт, устанавливающий соответствующие расходные обязательства⁴ Мурманской области, содержащий в том числе перечень мер социальной поддержки, их размер, категории получателей.

Счетная палата обращает внимание, что в пояснительной записке не приведено обоснование возникновения бюджетных обязательств по вновь вводимой целевой статье 0150210530 «Осуществление единовременных компенсационных выплат медицинским работникам», что не позволяет дать оценку правомерности увеличения расходов областного бюджета на сумму 3 965,0 тыс. рублей.

Также, законопроектом предусмотрено увеличение расходов бюджета на сумму 13 768,0 тыс. рублей по целевой статье 0150213080 «Предоставление социальных выплат отдельным категориям медицинских работников на приобретение и (или) строительство жилого помещения за счет средств областного бюджета». Обоснование данных изменений в Закон о бюджете со ссылкой на нормативные правовые акты в нарушение пункта 2 статьи 31 Закона о бюджетном процессе не приведено. Анализ действующего законодательства показал, что правовые акты, устанавливающие расходные обязательства Мурманской области по осуществлению выплат медицинским работникам «на приобретение и (или) строительство жилого помещения» отсутствуют, в том числе не установлены категории получателей и размеры выплат, соответственно увеличение расходов областного бюджета на 13 768,0 тыс. рублей является нарушением статей 65, 85 Бюджетного кодекса РФ.

Счетная палата обращает внимание, что в приказе Министерства финансов Мурманской области от 27.12.2017 № 118н (ред. от 24.04.2018) «О порядке

⁴ расходные обязательства Мурманской области - обусловленные законом Мурманской области, иным нормативным правовым актом Мурманской области, договором или соглашением обязанности областного бюджета или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию средства областного бюджета

применения бюджетной классификации Мурманской области» (далее – **Приказ № 118н**) в перечне направлений расходования средств в рамках государственных программ и подпрограмм отсутствуют (не установлены) коды направлений расходования средств: 10520 «Осуществление мер социальной поддержки и мер, направленных на привлечение в Мурманскую область высококвалифицированных специалистов в сфере здравоохранения» и 10530 «Осуществление единовременных компенсационных выплат медицинским работникам», 13080 «Предоставление социальных выплат отдельным категориям медицинских работников на приобретение и (или) строительство жилого помещения за счет средств областного бюджета».

Кроме того, законопроектом по ряду целевых статей предлагаются к утверждению «новые расходы», при этом обоснование изменений в Закон о бюджете со ссылкой на нормативные правовые акты в нарушение пункта 2 статьи 31 Закона о бюджетном процессе в пояснительной записке не приведено, что не позволяет дать оценку правомерности увеличения расходов областного бюджета, например по следующим целевым статьям:

Наименование	Вед	РЗ	ПР	ЦСР	ВР	2018		
						Утверждено ЗМО	Изменения	С учетом изменений
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Иные бюджетные ассигнования	802	01	02	9920000030	800		15 000,00	15 000,00
Иные бюджетные ассигнования	802	01	04	9920000030	800		50 000,00	50 000,00
Иные бюджетные ассигнования	808	01	06	1610129990	800		50 296,38	50 296,38
Иные бюджетные ассигнования	812	01	03	9990051410	800		50 000,00	50 000,00
Иные бюджетные ассигнования	812	01	03	9990051420	800		50 000,00	50 000,00

5. На момент внесения законопроекта из **резервного фонда Правительства Мурманской области** пяти исполнительным органам государственной власти Мурманской области выделены средства в общем объеме 48 865,2 тыс. рублей на подготовку и празднование 80-летия со дня образования Мурманской области (постановление Правительства Мурманской области от 16.01.2018 № 14-ПП), в том числе:

- Комитету по культуре и искусству Мурманской области – 31 540,26 тыс. рублей;
- Аппарату Правительства Мурманской области – 11 425,0 тыс. рублей;
- Комитету по физической культуре и спорту Мурманской области – 1 400,0 тыс. рублей;
- Министерству экономического развития Мурманской области – 3 000,0 тыс. рублей;
- Министерству по внутренней политике и массовым коммуникациям Мурманской области 1 500,0 тыс. рублей.

Остаток нераспределенных средств резервного фонда Правительства Мурманской области, установленного Законом о бюджете на 2018 год в размере 100 000,0 тыс. рублей, составил 51 134,74 тыс. рублей. В соответствии с отчетом

об исполнении бюджета (ф. 0503117) на 01.05.2018 расходы исполнительных органов государственной власти Мурманской области за счет средств резервного фонда исполнены в сумме 18 081,21 тыс. рублей.

Счетная палата обращает внимание, что указанное выше распределение средств резервного фонда Правительства Мурманской области в законопроекте отражено в приложениях к законопроекту 9, 10, 11 в виде увеличения бюджетных ассигнований по целевой статье 9990020010 «Резервный фонд Правительства Мурманской области» по соответствующим ведомствам, разделам, подразделам и видам расходов. При этом, объем нераспределенных средств резервного фонда Правительства Мурманской области по ведомству 808 «Министерство финансов Мурманской области», разделу 01, подразделу 11, целевой статье 9990020010, виду расходов 800 в законопроекте не изменяется и составляет 100 000,0 тыс. рублей.

IV. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫЕ БЮДЖЕТАМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам муниципальных образований на 2018 год, в целом увеличены законопроектом на 953 371,5 тыс. рублей до 20 496 336,7 тыс. рублей.

Изменения объема межбюджетных трансфертов, предоставляемых бюджетам муниципальных образований, предусматривается законопроектом по всем формам их предоставления, в том числе:

тыс. рублей

Наименование	Утверждено Законом о бюджете	Изменения	Предлагается законопроектом
Дотации	3 790 332,7	-91 503,6	3 698 829,1
<i>в том числе за счет ФБ</i>	<i>1 496 274,0</i>	<i>0,0</i>	<i>1 496 274,0</i>
Субсидии	2 843 926,2	615 147,6	3 459 073,8
<i>в том числе за счет ФБ</i>	<i>155 211,5</i>	<i>87 106,6</i>	<i>242 318,1</i>
Субвенции	12 835 413,8	420 028,3	13 255 442,1
<i>в том числе за счет ФБ</i>	<i>72 017,5</i>	<i>17 652,1</i>	<i>89 669,6</i>
Иные межбюджетные трансферты	73 292,5	9 699,2	82 991,7
Итого	19 542 965,2	953 371,5	20 496 336,7
<i>в том числе за счет ФБ</i>	<i>1 723 503,0</i>	<i>104 758,7</i>	<i>1 828 261,7</i>

Законопроектом предлагается к утверждению объем **дотаций** из областного бюджета, предусмотренных по разделу 14 «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации» в сумме 3 698 829,1 тыс. рублей, что меньше на 91 503,6 тыс. рублей (или на 2,4 %) объема дотаций, утвержденного Законом о бюджете (3 790 332,7 тыс. рублей). Изменение бюджетных назначений обусловлено изменением объема иных дотаций, направленных на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов, а именно:

- уменьшение на 112 113,0 тыс. рублей, в связи с исключением ранее зарезервированных средств, подлежащих распределению в ходе исполнения бюджета;

– увеличение на 20 609,4 тыс. рублей в целях частичного возмещения расходов по содержанию многофункциональных центров муниципальных образований Мурманской области за счет поступающей в областной бюджет государственной пошлины за оказанные данными учреждениями федеральные государственные услуги.

В материалах к законопроекту содержится проект постановления Правительства Мурманской области, изменяющего Порядок распределения дотаций бюджетам муниципальных образований Мурманской области на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов на 2018-2020 годы, принятие которого необходимо в целях соблюдения требований пункта 2 статьи 15 Закона о межбюджетных отношениях.

Согласно прилагаемых к законопроекту методике и расчетам, дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов, рассчитаны и распределены бюджетам 15 муниципальных образований.

Законопроектом предусматривается увеличение объема **субсидий** на 615 147,6 тыс. рублей (или на 21,6 % к утвержденным Законом о бюджете назначениям) до 3 459 073,8 тыс. рублей. Увеличение связано с изменением объемов отдельных субсидий, предоставляемых за счет средств областного бюджета, и дополнительно предоставляемых средств федерального бюджета в сумме 87 106,6 тыс. рублей.

В материалах к законопроекту содержится проект постановления Правительства Мурманской области, изменяющего Перечень расходных обязательств муниципальных образований на 2018 - 2020 годы, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, в целях софинансирования которых предоставляются субсидии из областного бюджета, принятие которого необходимо в целях соблюдения требований пункта 3 статьи 139 Бюджетного кодекса РФ.

Бюджетные назначения по предоставлению субсидий на софинансирование расходов, направляемых на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда работникам муниципальных учреждений в целях частичной компенсации расходов по доведению МРОТ до величины прожиточного минимума трудоспособного населения, предусмотренные по разделу 14 «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации», увеличены законопроектом на 469 697,8 тыс. рублей (или на 83,3 % от утвержденных Законом о бюджете назначений) до 1 033 401,6 тыс. рублей.

Согласно представленным к законопроекту материалам, все субсидии распределены между муниципальными образованиями, при изменении бюджетных ассигнований по субсидиям (или их перераспределении) соблюдены требования статьи 139 Бюджетного кодекса РФ в части наличия законов субъекта РФ и (или) нормативных правовых актов высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, устанавливающих цели и условия предоставления и расходования субсидий.

Законопроект предусматривает увеличение объема **субвенций** бюджетам муниципальных образований на 420 028,3 тыс. рублей (или на 3,3 % от утвержденных бюджетных назначений) до 13 255 442,1 тыс. рублей, в основном по разделу 07 «Образование» (399 492,7 тыс. рублей).

Законопроектом по разделу 04 «Национальная экономика» подразделу 0412 «Другие вопросы в области национальной экономики» предусмотрены бюджетные ассигнования в сумме 1 738,1 тыс. рублей на предоставление Комитетом тарифного регулирования Мурманской области (код ведомства 824) новой субвенции местным бюджетам на осуществление отдельных государственных полномочий по установлению, начиная с 1 января 2019 года, регулируемых тарифов на перевозки пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом (целевая статья 1460375610). Предлагаемое увеличение расходов областного бюджета является нарушением статей 65, 85 Бюджетного кодекса РФ, так как на момент внесения законопроекта закон Мурманской области, наделяющий органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Мурманской области по установлению регулируемых тарифов на перевозки пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, и, соответственно, расходные обязательства Мурманской области, не принят.

Счетная палата обращает внимание, что в случае наделения отдельными государственными полномочиями по установлению регулируемых тарифов на перевозки пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, органы местного самоуправления должны будут принять муниципальные правовые акты, устанавливающие тарифы на перевозки пассажиров и багажа, что повлечет к возникновению дополнительных расходных обязательств по возмещению недополученных доходов транспортным организациям, исполнение таких расходных обязательств в очередном финансовом году в силу норм пункта 1 во взаимосвязи с пунктом 3 статьи 86 Бюджетного кодекса РФ должно будет осуществляться за счет средств областного бюджета.

Иные межбюджетные трансферты бюджетам муниципальных образований увеличиваются законопроектом до 82 991,7 тыс. рублей или на 9 699,2 тыс. рублей (на 13,2 % от утвержденных бюджетных назначений).

Законопроектом по разделу 04 «Национальная экономика» подразделу 0408 «Транспорт» предусмотрено увеличение бюджетных ассигнований на предоставление иного межбюджетного трансферта бюджетам муниципальных образований для осуществления расходов, связанных с предоставлением субсидий организациям, осуществляющим регулярные перевозки пассажиров и багажа на муниципальных маршрутах на сумму 9 699,2 тыс. рублей, или на 15,7 % по сравнению с первоначальной редакцией Закона о бюджете на 2018 год. Расходы на предоставление данного межбюджетного трансферта составят 71 290,5 тыс. рублей.

Согласно обоснованиям и расчетам бюджетных ассигнований, представленным Министерством транспорта и дорожного хозяйства Мурманской области, при определении объема бюджетных средств, необходимого для предоставления иного межбюджетного трансферта на софинансирование расходов на предоставление субсидий транспортным организациям, учтено повышение тарифа на перевозки пассажиров и багажа с 1 июня 2018 года.

Вместе с тем с 1 января 2018 года уже действует тариф на перевозку пассажиров и багажа и в силу норм статьи 7 Закона Мурманской области от 28 мая 2004 года N 483-01-ЗМО «О государственном регулировании цен на территории Мурманской области» (с изменениями и дополнениями) срок действия такого тарифа не может быть менее одного года.

По оценке Счетной палаты в течение 2018 года, помимо предлагаемого увеличения расходов, на софинансирование расходов по предоставлению субсидий организациям, осуществляющим регулярные перевозки пассажиров и багажа на муниципальных маршрутах, дополнительно потребуются не менее 23 200,0 тыс. рублей.

После утверждения законопроекта **нераспределенными** между муниципальными образованиями останутся следующие иные межбюджетные трансферты, что не противоречит нормам статьи 139.1 Бюджетного кодекса РФ:

Наименование иного межбюджетного трансферта	Сумма
На эксплуатацию и техническое обслуживание работающих в автоматическом режиме специальных технических средств фиксации административных правонарушений в области дорожного движения за счет средств дорожного фонда	3 086,4
На предоставление грантов бюджетам муниципальных образований в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Мурманской области	4 000,0
Всего:	7 086,4

Следует отметить, что при исполнении областного бюджета за 2017 год, остались не распределены между бюджетами муниципальных образований и не исполнены субсидии на эксплуатацию и техническое обслуживание работающих в автоматическом режиме специальных технических средств фиксации административных правонарушений в области дорожного движения, в сумме 3 852,9 тыс. рублей.

V. ДЕФИЦИТ, ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЕФИЦИТА ОБЛАСТНОГО БЮДЖЕТА

Размер дефицита областного бюджета, предусмотрен законопроектом на 2018 год в сумме 4 802 692,8 тыс. рублей, что составляет 9,2 % от утвержденного общего годового объема доходов областного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и не превышает ограничения, установленного статьей 92.1 Бюджетного кодекса РФ.

Пунктом 6 статьи 1 законопроекта предусмотрено увеличение предельного объема государственного долга Мурманской области на 2,7 % до суммы 51 482 689,8 тыс. рублей в 2018 году за счет увеличения объема привлечения кредитов от кредитных организаций.

Установленный предельный объем государственного долга находится в допустимых пределах, определенных пунктом 2 статьи 107 Бюджетного кодекса РФ⁵ и пунктом 1 статьи 50 Закона о бюджетном процессе.

Необходимо отметить, что в 2018 году предельный объем государственного долга составит⁶ 98,9 % от утвержденного обще годового объема доходов бюджета Мурманской области без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и приблизится к экономически небезопасному уровню.

Программа государственных внутренних заимствований Мурманской области на 2018 год сформирована в соответствии с требованиями бюджетного законодательства (с учетом положений статей 93.6, 106 и 110.1 Бюджетного кодекса РФ).

Согласно пункту 5 статьи 1 законопроекта в 2018 году увеличен объем бюджетных ассигнований для предоставления бюджетных кредитов местным бюджетам на сумму 300 000,0 тыс. рублей (до суммы 600 000,0 тыс. рублей).

Счетная палата предлагает Мурманской областной Думе при рассмотрении законопроекта учесть настоящее заключение.

Председатель	Е.В. Кашапова
Заместитель Председателя	С.В. Чеченин
Аудитор	Н.В. Климова
Аудитор	В.А. Леонтьев
Аудитор	А.М. Суббота
Аудитор	О.В. Якуненков

⁵ Без учета ограничений, установленных пунктом 9 статьи 7 Федерального закона от 9 апреля 2009 года № 58-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

⁶ Тоже