

УТВЕРЖДЕНО
Коллегией
Контрольно-счетной палаты
Мурманской области
(протокол от 07.03.2020 № 06)

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект закона Мурманской области
«О внесении изменений в Закон Мурманской области «Об
областном бюджете на 2020 год и на плановый период
2021 и 2022 годов»

г. Мурманск
2020 год

Общие положения

Заключение на проект закона Мурманской области «О внесении изменений в Закон Мурманской области «Об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 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**), Законом Мурманской области от 10.12.2007 № 916-01-ЗМО «О межбюджетных отношениях в Мурманской области» (далее – **Закон о межбюджетных отношениях**) 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 02.03.2020 № 03-01/403.

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

Заключение на законопроект подготовлено Контрольно-счетной палатой Мурманской области (далее - **Счетная палата**) на основе анализа документов и материалов, представленных с законопроектом, а также запросов Счетной палаты при подготовке настоящего заключения.

Законопроектом вносятся изменения в Закон Мурманской области от 17.12.2019 № 2439-01-ЗМО «Об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (далее – **Закон о бюджете**).

В соответствии со статьей 1 законопроекта вносятся изменения в основные характеристики областного бюджета в части общего объема доходов, расходов, дефицита и верхнего предела государственного долга областного бюджета на текущий 2020 год, а также в части общего объема доходов, расходов, дефицита (профицита) и верхнего предела государственного долга областного бюджета - на плановый период 2021 и 2022 годов.

Предусмотренные законопроектом изменения в основные характеристики областного бюджета представлены в таблице:

тыс. рублей

Основные характеристики	Утверждено Законом о бюджете	Законопроект	Отклонения	
1	2	3	4	5
на 2020 год				
Доходы	73 916 599,4	75 698 207,2	1 781 607,8	2,4%
Расходы	76 964 976,1	82 277 028,9	5 312 052,8	6,9%
Дефицит (-)/профицит	-3 048 376,7	-6 578 821,7	-3 530 445,0	115,8%
Верхний предел государственного долга на 01.01.2021	23 887 331,2	19 637 331,2	-4 250 000,0	-17,8%
на 2021 год				
Доходы	75 640 311,6	78 223 759,3	2 583 447,7	3,4%
Расходы	76 308 681,4	79 920 088,2	3 611 406,8	4,7%
Дефицит (-)/профицит	-668 369,8	-1 696 328,9	-1 027 959,1	153,8%

Верхний предел государственного долга на 01.01.2022	23 877 221,4	20 537 221,4	-3 340 000,0	-14,0%
<i>на 2022 год</i>				
Доходы	78 643 968,0	81 653 479,8	3 009 511,8	3,8%
Расходы	78 537 582,9	82 384 436,3	3 846 853,4	4,9%
Дефицит (-)/профицит	106 385,1	-730 956,5	-837 341,6	X
Верхний предел государственного долга на 01.01.2023	23 617 111,5	21 067 111,5	-2 550 000,0	-10,8%

Доходы

Прогнозируемые доходы областного бюджета на 2020 год законопроектом увеличены на 1 781 607,8 тыс. рублей, или на 2,4 % в результате:

- увеличения налоговых доходов на 213 735,1 тыс. рублей, или на 0,3 % в части поступлений по налогам на реализуемые товары (работы, услуги)¹;
 - увеличения безвозмездных поступлений на 1 567 872,7 тыс. рублей, или на 14,6 процента,
- и составили 75 698 207,2 тыс. рублей, что представлено ниже в таблице.

тыс. рублей

Показатели	Утверждено Законом о бюджете	Законопроект	Отклонения	
ДОХОДЫ, в том числе:	73 916 599,4	75 698 207,2	1 781 607,8	2,4%
Налоговые доходы	62 732 723,8	62 946 458,9	213 735,1	0,3%
налоги на реализуемые товары (работы, услуги)	2 859 005,9	3 072 741,0	213 735,1	7,5%
Безвозмездные поступления	10 761 604,0	12 329 476,7	1 567 872,7	14,6%
<i>безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы РФ, в том числе:</i>	<i>10 286 357,1</i>	<i>11 854 229,8</i>	<i>1 567 872,7</i>	<i>15,2%</i>
дотации	1 554 384,0	1 569 327,8	14 943,8	1,0%
субсидии	4 043 173,5	5 388 102,3	1 344 928,8	33,3%
субвенции	3 571 944,0	3 571 944,1	0,1	0,0%
иные межбюджетные трансферты	1 116 855,6	1 324 855,6	208 000,0	18,6%

В материалах к законопроекту в соответствии со статьей 31 Закона о бюджетном процессе представлены расчеты по статьям классификации доходов областного бюджета на 2020 год, в том числе и в части увеличения поступлений доходов от уплаты акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, которые содержат только итоговые значения показателей. Отсутствие сведений в расчетах о соответствующей налоговой базе по приведенным видам налоговых доходов не позволяет оценить достоверность прогноза от их поступлений и

¹ В части увеличения поступлений доходов от уплаты акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации

свидетельствует о недостаточной прозрачности в процессе формирования объемов данных доходов областного бюджета и реалистичности их расчета, что не согласуется с принципом достоверности бюджета, установленным статьей 37 Бюджетного кодекса РФ.

Расходы

В соответствии с законопроектом основные характеристики областного бюджета по расходам на 2020 год предлагается утвердить в объеме 82 277 028,9 тыс. рублей, что на 5 312 052,8 тыс. рублей, или на 6,9 % больше объема расходов, утвержденного Законом о бюджете.

Согласно материалам законопроекта объем ожидаемого исполнения областного бюджета на 2020 финансовый год соответствует предлагаемому к утверждению объему бюджетных обязательств.

В структуре функциональной классификации расходов областного бюджета на 2020 год объемы ассигнований изменяются (увеличиваются) по всем разделам, за исключением трех: раздел 0200 «Национальная оборона», раздел 1300 «Обслуживание государственного и муниципального долга», раздел 1400 «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Наибольшие изменения бюджетных обязательств (в абсолютном выражении), относительно утвержденных Законом о бюджете, произведены:

- по разделу 0100 «Общегосударственные вопросы» – увеличение на 712 646,4 тыс. рублей, или на 30,7 %;
- по разделу 0400 «Национальная экономика» – увеличение на 722 161,3 тыс. рублей, или на 9,9 %;
- по разделу 1000 «Социальная политика» – увеличение на 1 389 359,7 тыс. рублей, или на 6,0 %.

Сравнительный анализ изменения объема и структуры расходов областного бюджета по разделам классификации расходов на 2020 год представлен в следующей таблице.

Раздел	Наименование	Утверждено Законом о бюджете	Законопроект	Изменения		Удельный вес в общем объеме расходов	
				гр.4-гр.3	гр.5/гр.3	Законом о бюджете	Законопроект
1	2	3	4	5	6	7	8
0100	Общегосударственные вопросы	2 323 836,2	3 036 482,6	712 646,4	30,7%	3,0%	3,7%
0200	Национальная оборона	19 147,8	19 147,8	0,0	0,0%	0,02%	0,02%
0300	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1 631 879,2	1 758 824,1	126 944,9	7,8%	2,1%	2,1%
0400	Национальная экономика	7 285 199,5	8 007 360,8	722 161,3	9,9%	9,5%	9,7%
0500	Жилищно-коммунальное хозяйство	6 240 322,3	6 727 618,4	487 296,2	7,8%	8,1%	8,2%
0600	Охрана окружающей среды	251 888,7	305 199,2	53 310,5	21,2%	0,3%	0,4%
0700	Образование	18 502 568,0	19 081 117,1	578 549,1	3,1%	24,0%	23,2%
0800	Культура и кинематография	1 667 122,0	2 061 698,6	394 576,6	23,7%	2,2%	2,5%
0900	Здравоохранение	7 630 866,6	8 044 643,6	413 777,0	5,4%	9,9%	9,8%
1000	Социальная политика	23 286 836,4	24 676 196,1	1 389 359,7	6,0%	30,3%	30,0%
1100	Физическая культура и спорт	1 826 150,0	2 241 866,2	415 716,2	22,8%	2,4%	2,7%
1200	Средства массовой информации	88 274,7	105 989,7	17 715,0	20,1%	0,1%	0,1%

1300	Обслуживание государственного и муниципального долга	577 371,1	577 371,1	0,0	0,0%	0,8%	0,7%
1400	Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	5 633 513,6	5 633 513,6	0,0	0,0%	7,3%	6,8%
ВСЕГО РАСХОДОВ		76 964 976,1	82 277 028,9	5 312 052,8	6,9%	100,0%	100,0%

В ведомственной структуре расходов областного бюджета уточнены объемы ряда расходных обязательств, в том числе в связи с изменением структуры исполнительных органов государственной власти Мурманской области.

Объемы ассигнований изменяются по всем ведомствам, за исключением пяти: Мурманская областная Дума (код ведомства 801), Комитет по тарифному регулированию Мурманской области (код ведомства 824), Аппарат Уполномоченного по правам человека в Мурманской области (код ведомства 880), Избирательная комиссия Мурманской области (код ведомства 881), Контрольно-счетная палата Мурманской области (код ведомства 882).

Наибольшие изменения бюджетных обязательств (в абсолютном выражении), относительно утвержденных Законом о бюджете, произведены по четырем ведомствам (анализ изменения ведомственной структуры расходов областного бюджета на 2020 год представлен в приложении к заключению):

- Министерство труда и социального развития Мурманской области (код ведомства 803) – увеличены на 1 399 745,3 тыс. рублей, или на 9,2 %;
- Министерство транспорта и дорожного хозяйства Мурманской области (код ведомства 806) – увеличены на 528 191,9 тыс. рублей, или на 11,6 %;
- Министерство строительства Мурманской области (код ведомства 807) – увеличены на 1 272 922,1 тыс. рублей, или на 23,0 %;
- Министерство финансов Мурманской области (код ведомства 808) – увеличены на 559 235,7 тыс. рублей, или на 8,2 %.

Информация и причины предлагаемых законопроектом изменений в расходную часть областного бюджета изложены в пояснительной записке к законопроекту (далее – Пояснительная записка) в разрезе каждой государственной программы Мурманской области и в настоящем заключении не приводятся.

Изменения в расходную часть областного бюджета, изложенные в Пояснительной записке, в целом соответствуют нормам бюджетного законодательства. При этом в нарушение пункта 2 статьи 31 Закона о бюджетном процессе обоснования предлагаемых изменений в закон о бюджете указаны в Пояснительной записке без ссылок на нормативные правовые акты (за исключением: Закона Мурманской области от 29.12.2004 № 579-01-ЗМО «О государственных гарантиях и компенсациях, правовое регулирование которых отнесено к полномочиям органов государственной власти Мурманской области, для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера», Закона

Мурманской области от 09.02.2011 № 1255-01-ЗМО «О пожарной безопасности в Мурманской области»).

В соответствии с пунктом 8 статьи 1 законопроекта объем **резервного фонда Правительства Мурманской области** на 2020 год увеличивается на 500 000,0 тыс. рублей и предлагается к утверждению в размере 600 000,0 тыс. рублей. Устанавливаемый размер резервного фонда Правительства Мурманской области не превышает предельный размер, определенный пунктом 3 статьи 81 Бюджетного кодекса РФ.

В соответствии с пунктом 2 статьи 1 законопроекта увеличивается объем бюджетных ассигнований, направляемых на исполнение **публичных нормативных обязательств (ПНО)** в 2020 году – на 1 066 899,3 тыс. рублей, в 2021 году – на 1 083 975,7 тыс. рублей, в 2022 году – на 1 106 355,6 тыс. рублей.

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

Увеличение объема бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств связано с:

- увеличением ассигнований на предоставление единовременной денежной выплаты в связи с празднованием Дня Победы в Великой Отечественной войне 1941 - 1945 гг. исходя из уточненной численности получателей;
- увеличением ассигнований на предоставление ежемесячной денежной выплаты, назначаемой в случае рождения третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет исходя из уточненной численности получателей;
- принятием нового расходного обязательства по предоставлению ежемесячной выплаты на детей в возрасте от трех до семи лет в рамках реализации положений послания Президента Российской Федерации от 15 января 2020 года.

Законопроектом по разделу 0400 «Национальная экономика» предусмотрено **предоставление новых видов субсидий юридическим лицам:**

- на оказание финансовой помощи государственным областным унитарным сельскохозяйственным предприятиям Мурманской области в целях предупреждения банкротства и восстановления платежеспособности в сумме 57 000,0 тыс. рублей (ГОУСП «Тугома»);
- на восстановление платежеспособности акционерных обществ 100 процентов акций которых принадлежат Мурманской области в сумме 27 780,0 тыс. рублей (АО «Мостовое предприятие»).

Вместе с тем, статьей 78 Бюджетного кодекса РФ предоставление из бюджета субъекта Российской Федерации субсидий юридическим лицам предусмотрено в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством товаров (работ, услуг) в соответствующих сферах своей деятельности.

Таким образом, включение в состав расходов областного бюджета бюджетных ассигнований на предоставление в целях предупреждения банкротства и восстановления платежеспособности, в том числе путем внесения безвозмездного вклада в имущество хозяйственных обществ (в том числе акционерных обществ) в денежной форме для финансирования и поддержания их деятельности, не соответствует требованиям бюджетного законодательства.

Законопроектом по разделу 0400 «Национальная экономика» планируется увеличение расходов областного бюджета на предоставление **субсидии автономной некоммерческой организации «Мурманконгресс»** на финансовое обеспечение затрат в сфере конгрессно-выставочной деятельности, на 34 845,0 тыс. рублей, или в 3 раза, до 52 290,0 тыс. рублей.

Согласно материалам, представленным одновременно с законопроектом, субсидию, предоставляемую Министерством экономического развития Мурманской области АНО «Мурманконгресс» на общую сумму 32 735,0 тыс. рублей, планируется направить:

- на проведение отдельных конгрессных, выставочных и презентационных (имиджевых) мероприятий на общую сумму 12 285,0 тыс. рублей;
- на организацию и проведение информационных и массовых мероприятий, посвященных Дню Победы на общую сумму 20 000,0 тыс. рублей;
- на организацию мероприятия с участием федеральных органов исполнительной власти на общую сумму 450,0 тыс. рублей.

Сфера конгрессно-выставочной деятельности, включая виды и формы оказания государственной поддержки, не регулируется законодательством Мурманской области.

В связи с отсутствием утвержденных нормативов финансового обеспечения затрат на организацию и проведение конгрессно-выставочных мероприятий дать оценку обоснованности расходов, предлагаемых к принятию, не представляется возможным.

Счетная палата обращает внимание, что по результатам контрольного мероприятия² в Правительство Мурманской области направлены предложения об установлении:

- порядка осуществления исполнительными органами государственной власти Мурманской области мероприятий в сфере конгрессно-выставочной деятельности, а также форм осуществления государственной поддержки участников конгрессно-выставочной деятельности;
- нормативов финансового обеспечения затрат и (или) нормы расходов на организацию и проведение конгрессно-выставочных мероприятий.

² Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка законности и результативности (эффективности и экономности) использования средств областного бюджета, предоставленных в 2018 году и истекшем периоде 2019 года отдельным некоммерческим организациям на развитие и поддержку в сфере конгрессно-выставочной деятельности» утвержден Коллегией Контрольно-счетной палаты Мурманской области от 25 декабря 2019 года, протокол № 31)

Законопроектом в составе расходов областного бюджета по разделу 0500 «Жилищно-коммунальное хозяйство» подразделу 0505 «Другие вопросы в области жилищно-коммунального хозяйства» предлагается увеличить **субсидию на финансовое обеспечение деятельности автономной некоммерческой организации «Центр городского развития Мурманской области»** на 150 000,0 тыс. рублей, или на 33,3 %, до 601 113,5 тыс. рублей.

Согласно материалам и документам, представленным одновременно с Законопроектом, средства областного бюджета планируется направить на установку 10 многофункциональных универсальных спортивных площадок.

В соответствии с пунктом 14 части 1 статьи 14, пунктом 26 части 1 статьи 25, пунктом 19 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) к вопросам местного значения относится обеспечение условий для развития физической культуры, школьного спорта и массового спорта на территории муниципальных образований, финансовое обеспечение которых в силу норм статьи 65 во взаимосвязи со статьей 86 Бюджетного кодекса РФ относится к расходным обязательствам муниципальных образований.

Таким образом, расходы в сумме 150 000,0 тыс. рублей на предоставление субсидии в виде имущественного вноса на финансовое обеспечение деятельности автономной некоммерческой организации в силу норм статьи 65 Бюджетного кодекса РФ во взаимосвязи со статьей 85 Бюджетного кодекса РФ, пунктом 2 статьи 26.3, пунктом 3 статьи 26.11 Федерального закона от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) не относятся к расходным обязательствам Мурманской области, так как направлены на решение вопросов местного значения, и, следовательно, не должны осуществляться за счет средств областного бюджета.

Необходимо отметить, что в силу норм пункта 2.1.1 «Положения о Министерстве спорта и молодежной политики Мурманской области», утвержденного постановлением Правительства Мурманской области от 03 декабря 2019 года № 553-ПП, исполнительным органом государственной власти Мурманской области, осуществляющим обеспечение развития физической культуры и спорта на территории Мурманской области, является Министерство спорта и молодежной политики Мурманской области.

Кроме того, согласно пункту 17.2.11 «Порядка формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения», утвержденного приказом Минфина России от 08 июня 2018 года № 132н, бюджетные ассигнования на государственную поддержку развития физической культуры и спорта в муниципальных образованиях подлежат отражению по соответствующему подразделу раздела 1100 «Физическая культура и спорт».

В результате, не обеспечивается соблюдение принципа единства бюджетной системы Российской Федерации, установленного статьей 29 Бюджетного кодекса

РФ, включая единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирование и осуществление расходов бюджетов бюджетной системы РФ, бюджетной классификации бюджетной системы РФ.

Законопроектом по разделу 0800 «Культура, кинематография» подразделу «Культура» предусмотрено увеличение бюджетных ассигнований на капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности на 60 839,8 тыс. рублей, в том числе 33 400,0 тыс. рублей - субсидии на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности автономным учреждениям (вид расходов 465). При этом в перечне объектов капитального строительства, финансируемых из областного бюджета, представленном одновременно с законопроектом объект капитальных вложений на сумму 33 400,0 тыс. рублей не поименован.

Законопроектом по разделу 1000 «Социальная политика» в рамках реализации основного мероприятия 5 «Обеспечение социальных гарантий и усиления адресной направленности мер социальной поддержки населению» подпрограммы 2 «Улучшение положения и качества жизни социально уязвимых слоев населения» Государственной программы «Социальная поддержка граждан» законопроектом предусматриваются **новые расходы**:

- в сумме 9 200,0 тыс. рублей. Согласно Пояснительной записке указанная сумма планируется в целях изготовления и поставки нагрудных знаков для категории граждан «Дети Великой Отечественной войны»;
- в сумме 10 000,0 тыс. рублей. Согласно Пояснительной записке указанная сумма планируется в целях предоставления дополнительной меры поддержки при рождении ребенка «Подарок новорожденному».

Счетная палата обращает внимание, что в силу норм статей 65 и 85 Бюджетного кодекса РФ на момент подготовки настоящего заключения правовые основания для формирования расходов областного бюджета на указанные цели отсутствуют, так как отсутствуют нормативные правовые акты устанавливающие соответствующие расходные обязательства Мурманской области.

Межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам муниципальных образований

Межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам муниципальных образований на 2020 год, в целом увеличены законопроектом на 865 747,2 тыс. рублей до 26 797 404,4 тыс. рублей.

Изменения объема межбюджетных трансфертов, предоставляемых бюджетам муниципальных образований, предусматривается законопроектом по всем формам их предоставления, за исключением дотаций:

тыс. рублей

Наименование	Утверждено Законом о бюджете	Изменения	Предлагается законопроектом
Дотации	4 077 564,3	0	4 077 564,3
в том числе за счет ФБ	1 554 384,0	0	1 554 384,0

Субсидии	6 249 489,2	754 227,5	7 003 716,8
в том числе за счет ФБ	1 536 192,4	410 217,1	1 946 409,5
Субвенции	14 931 078,8	3 519,7	14 934 598,5
в том числе за счет ФБ	96 950,2	0	96 950,2
Иные межбюджетные трансферты	673 524,8	108 000,0	781 524,8
в том числе за счет ФБ	506 369,5	108 000,0	614 369,5
Итого	25 931 657,1	865 747,2	26 797 404,4
в том числе за счет ФБ	3 693 896,1	518 217,1	4 212 113,2

Увеличение объема межбюджетных трансфертов, предоставляемых бюджетам муниципальных образований (на 865 747,2 тыс. рублей, или на 3,3 % к законодательно утвержденному объему) на 59,9 % сформировано за счет средств федерального бюджета (518 217,1 тыс. рублей).

Законопроектом предусматривается увеличение объема **субсидий** на 754 227,5 тыс. рублей (или на 12,1 % к назначениям, утвержденным Законом о бюджете) до 7 003 716,8 тыс. рублей, что связано с увеличением объемов ряда ранее предоставленных субсидий и предоставлением новых субсидий, в основном связанных с капитальными ремонтами спортивных объектов муниципальной собственности, с ремонтными работами и укреплением материально-технической базы муниципальных учреждений, функционирующих в сферах культуры и образования.

При изменении бюджетных ассигнований по субсидиям требования статьи 139 Бюджетного кодекса РФ в основном соблюдены, в том числе:

- предоставление субсидий осуществляется в соответствии с Перечнем субсидий бюджетам муниципальных образований, предоставляемых из областного бюджета в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения на 2020 год, предлагаемым к утверждению в приложении 12 к законопроекту;

- в материалах к законопроекту представлены проекты правил, устанавливающих общие требования к формированию, предоставлению и распределению вновь предоставляемых законопроектом субсидий местным бюджетам.

Вместе с тем, в материалах к законопроекту отсутствуют правила (проект правил) предоставления и распределения субсидии на подготовку к отопительному периоду в сумме 91 267,3 тыс. рублей, что не соответствует требованиям пункта 2 статьи 31 Закона о бюджетном процессе. Данная субсидия остается в законопроекте нераспределенной, отсутствие правил не позволяет дать оценку предоставления субсидии на соответствие требованиям пунктов 3, 4 статьи 139 Бюджетного кодекса РФ.

В целом в законопроекте остается нераспределенный между муниципальными образованиями объем субсидий в сумме 160 616,7 тыс. рублей, или 2,3 % от общего объема субсидий, из которых 69 349,4 тыс. рублей допускается распределить в ходе исполнения бюджета на основании пункта 4 статьи 139 Бюджетного кодекса РФ и правил (проектов правил) распределения

субсидий, как субсидии, подлежащие распределению между муниципальными образованиями на конкурсной основе.

Законопроект предусматривает увеличение объема **субвенций** бюджетам муниципальных образований на 3 519,7 тыс. рублей (или на 0,5 % от утвержденных бюджетных назначений) до 14 934 598,5 тыс. рублей.

Увеличение в полном объеме связано с предоставлением дополнительного финансирования на обеспечение бесплатным питанием отдельных категорий обучающихся в соответствии с Законом Мурманской области от 26.10.2007 № 900-01-ЗМО (далее – Закон № 900-01-ЗМО) до 429 400,2 тыс. рублей и обусловлено увеличением регионального размера расходов для предоставления бесплатного питания отдельным категориям обучающихся с 121,0 рублей до 122,0 рублей (проект постановления Правительства Мурманской области прилагается в материалах к законопроекту).

Счетная палата отмечает, как и ранее, запланированный к утверждению региональный размер расходов для предоставления бесплатного питания не имеет финансово-экономического обоснования.

Расчет средств на обеспечение бесплатным питанием отдельных категорий обучающихся, представленный в материалах к законопроекту, составлен с учетом численности льготных категорий обучающихся 1-4 классов, что соответствует действующей редакции методики определения объема субвенции, утвержденной Законом от 26.10.2007 № 900-01-ЗМО.

Кроме того одновременно в законопроекте по разделу 0700 «Образование» предусматриваются бюджетные ассигнования, связанные с реализацией положений послания Президента Российской Федерации от 15.01.2020 на организацию бесплатного питания обучающихся 1-4 классов (в том числе льготных категорий) в сумме 163 923,7 тыс. рублей в том числе за счет средств федерального бюджета – 127 783,9 тыс. рублей, средств областного бюджета – 36 139,8 тыс. рублей. При этом, согласно расчету Минпросвещения России средняя стоимость горячего питания на одного обучающегося для Мурманской области составит 74,2 рублей.

Учитывая запланированное принятие Мурманской областью с 01.09.2020 новых расходных обязательств по обеспечению бесплатным питанием обучающихся 1-4 классов, потребность в средствах на реализацию Закона № 900-01-ЗМО должна снижаться, и согласно расчету Министерства образования и науки Мурманской области (далее – Министерство образования МО) составит на 2020 год – 371 822,7 тыс. рублей (с учетом соблюдения установленного Законом № 900-01-ЗМО уровня социальных гарантий для льготных категорий обучающихся 1-4 классов, имеющих право на обеспечение бесплатным питанием в размере не ниже 122,0 рублей, и частичного финансирования данной суммы за счет средств, предоставляемых для питания всех категорий обучающихся – 74,2 рублей).

Согласно материалам, представленным Министерством образования МО в ходе проведения экспертизы законопроекта, объем потребности в средствах на реализацию положений послания Президента Российской Федерации от

15.01.2020, определен Минпросвещения России в соответствии с проектом распределения субсидии из федерального бюджета на 2020 год (далее – Проект распределения субсидии), а также проекта Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации³ (далее - Правила предоставления субсидии), и составляет 221 501,0 тыс. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета – 127 783,9 тыс. рублей, средств областного бюджета – 93 717,1 тыс. рублей.

Согласно пункту 5 Правил предоставления субсидии и письму Минпросвещения России от 28.01.2020 № 136-92/03 в 2020 году субсидии предоставляются на основании готовности субъектов Российской Федерации, в том числе при наличии в консолидированном бюджете субъекта Российской Федерации бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение расходного обязательства по обеспечению бесплатного горячего питания обучающихся, получающих начальное общее образование в государственных и муниципальных образовательных организациях в объеме, соответствующему Проекту распределения субсидии, т.е. для Мурманской области – 93 717,1 тыс. рублей.

Законопроект предусматривает финансирование мероприятий по организации питания обучающихся 1-4 классов за счет средств областного бюджета в объеме ниже установленного Проектом распределения субсидии, что нарушает вышеуказанные требования, и несет риски неполучения или снижения объема финансирования из федерального бюджета.

Разница между законопроектом и Проектом распределения субсидии в части объема средств областного бюджета на обеспечение расходного обязательства, в целях софинансирования которого предоставляется субсидия из федерального бюджета, в сумме 57 577,3 тыс. рублей, отнесена законопроектом на расходы за счет средств субвенции на реализацию Закона № 900-01-ЗМО.

Материалы к законопроекту не содержат проекта изменений методики определения объема субвенции, утвержденной Законом № 900-01-ЗМО, учитывающей предоставление финансирования на реализацию положений послания Президента Российской Федерации от 15.01.2020, что позволило бы распределить бюджетные ассигнования в законопроекте в соответствии с требованиями, предъявленными, как на федеральном уровне, так и в соответствии с Законом № 900-01-ЗМО.

Кроме того, бюджетные ассигнования на реализацию положений послания Президента Российской Федерации от 15.01.2020 в части организации питания обучающихся 1-4 классов предусматриваются законопроектом по виду расходов 244 «Прочая закупка товаров, работ и услуг», что указывает на отсутствие в настоящее время на уровне субъекта РФ механизма реализации мероприятий по организации питания обучающихся 1-4 классов.

³ Проект Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации государственных программ субъектов Российской Федерации, на реализацию мероприятий по организации бесплатного горячего питания обучающихся, получающих начальное общее образование в государственных и муниципальных образовательных организациях, в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» (проект приложения к государственной программе Российской Федерации «Развитие образования»).

Таким образом, Счетная палата обращает внимание на необходимость незамедлительного формирования нормативной правовой базы (в т.ч. внесение изменений в Закон № 900-01-ЗМО) по организации питания обучающихся 1-4 классов, в том числе в целях недопущения нецелевого использования бюджетных средств субвенции при организации питания обучающихся 1-4 классов с 01.09.2020.

Законопроектом предусматривается увеличение объема **иных межбюджетных трансфертов** бюджетам муниципальных образований на 108 000,0 тыс. рублей (на реализацию мероприятий в рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги»). Общий объем иных межбюджетных трансфертов местным бюджетам (781 524,8 тыс. рублей) и дотаций местным бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов (472 235,1 тыс. рублей), предусмотренные законопроектом, не превышают ограничения установленного статьей 139.1 Бюджетного кодекса РФ (не более 15 процентов общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций)).

Дефицит, источники финансирования дефицита областного бюджета и государственный долг Мурманской области

Размер дефицита областного бюджета, предусмотрен законопроектом на 2020 год в сумме 6 578 821,7 тыс. рублей, что составляет 10,4 % 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.

Размеры дефицита областного бюджета, предусмотренные законопроектом на плановый период, соответствуют ограничениям, установленным статьей 92.1 Бюджетного кодекса РФ.

Утверждаемые пунктом 10 статьи 1 законопроекта источники финансирования дефицита областного бюджета на 2020 год (приложение 6 к законопроекту) и на плановый период 2021 и 2022 годов (приложение 6.1 к законопроекту) сформированы в составе, соответствующем источникам, предусмотренным статьей 95 Бюджетного кодекса РФ для бюджетов субъектов Российской Федерации. Общий объем предусмотренных законопроектом источников финансирования дефицита областного бюджета соответствует прогнозируемому объему дефицита.

Законопроектом предусмотрено уменьшение объема верхнего предела государственного внутреннего долга Мурманской области на 1 января 2021 года на 17,8 % или на 4 250 000,0 тыс. рублей до суммы 19 637 331,2 тыс. рублей, что связано с уменьшением суммы задолженности по долговым обязательствам Мурманской области фактически сложившейся по состоянию на 1 января 2020

года⁴ и указывает на недостаточное качество планирования объема верхнего предела государственного внутреннего долга Мурманской области на 1 января 2020 года.

В плановом периоде также предусмотрено уменьшение объема верхнего предела государственного внутреннего долга Мурманской области:

- на 1 января 2022 года на 14,0 % или на 3 340 000,0 тыс. рублей до суммы 20 537 221,4 тыс. рублей;
- на 1 января 2023 года на 10,8 % или на 2 550 000,0 тыс. рублей до суммы 21 067 111,5 тыс. рублей.

Установленные пунктом 1 статьи 1 законопроекта объемы верхнего предела государственного внутреннего долга Мурманской области на 1 января 2021 года, 2022 года и 2023 года находятся в допустимых пределах, определенных пунктом 4 статьи 107 Бюджетного кодекса РФ и пунктом 2 статьи 50 Закона о бюджетном процессе.

Анализ показателей, приведенных в приложениях 6, 6.1, 7 и 7.1 к законопроекту, выявил увеличение объемов получения кредитов от кредитных организаций в 2020 году на 2 950 000,0 тыс. рублей до суммы 44 090 000,0 тыс. рублей, в 2021 году на 910 000,0 тыс. рублей до суммы 30 870 000,0 тыс. рублей и в 2022 году на 790 000,0 тыс. рублей до суммы 30 000 000,0 тыс. рублей, при этом объемы их погашения остаются на уровне, утвержденном Законом о бюджете.

Учитывая вышеизложенное, объемы расходов на обслуживание государственного долга Мурманской области на 2020 год и плановый период не пересматриваются законопроектом⁵, но, по мнению Счетной палаты, подлежат уточнению.

Программы государственных внутренних заимствований Мурманской области на 2020 год и на плановый период сформированы в соответствии с требованиями статей 93.6, 106 и 110.1 Бюджетного кодекса РФ.

Пунктом 6 статьи 1 законопроекта предлагается дополнить Закон о бюджете статьей 16.1, согласно которой Правительству Мурманской области предоставляется право провести в 2020 году реструктуризацию задолженности по бюджетным кредитам, предоставленным из областного бюджета местным бюджетам в 2017 году. Предоставление права проведения реструктуризации не противоречит нормам статьи 105 Бюджетного кодекса РФ.

Технические ошибки в законопроекте

1. Пунктом 10 статьи 1 законопроекта предлагается утвердить в новой редакции приложение 1 к Закону о бюджете – «Перечень главных администраторов доходов областного бюджета, доходов бюджетов городских

⁴ В соответствии с выпиской из долговой книги Мурманской области по состоянию на 01.01.2020 задолженность составила 14 088 911,0 тыс. рублей. Пунктом 1 статьи 1 Закона Мурманской области от 25.12.2018 № 2334-01-ЗМО «Об областном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (в редакции закона от 21.11.2019 № 2427-01-ЗМО) верхний предел государственного внутреннего долга Мурманской области на 1 января 2020 года устанавливался в сумме 19 022 911,0 тыс. рублей (разница составила 4 934 000,0 тыс. рублей).

⁵ Утверждены в объеме на 2020 год в сумме 577 371,1 тыс. рублей, на 2021 год в сумме 565 209,8 тыс. рублей, на 2022 год в сумме 553 905,6 тыс. рублей

округов, муниципальных районов и поселений - органов государственной власти Мурманской области, являющихся получателями средств областного бюджета», в котором по виду дохода «Плата по соглашениям об установлении сервитута, заключенным органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственными или муниципальными предприятиями либо государственными или муниципальными учреждениями в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации» отражен код бюджетной классификации Российской Федерации – «1 11 05322 02 0000 12». Следует указать код «1 11 05322 02 0000 120». Приложение 1 к Закону о бюджете в новой редакции подлежит уточнению.

2. Пунктом 13 статьи 1 предлагается к утверждению в новой редакции приложение 14 к Закону о бюджете.

Согласно наименованию приложения 14, включаемого в закон о бюджете субъекта РФ в целях реализации нормы подпункта 2 части 2 статьи 78 Бюджетного кодекса РФ, а также как установлено пунктом 3 статьи 8 Закона о бюджете, из бюджета Мурманской области предусматривается предоставление субсидий (грантов в форме субсидий) **только производителям товаров**. При этом в перечне случаев, указанных в новой редакции приложения 14, предусмотрены субсидии и производителям работ и услуг.

Таким образом содержание приложения 14 не соответствует его наименованию и пункту 3 статьи 8 текстовой части Закона о бюджете.

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

Приложение: на 1 листе в одном экземпляре.

Председатель



Е.В. Кашапова

Заместитель Председателя



С.В. Чеченин

Аудитор



Н.В. Климова

Аудитор



В.А. Леонтьев

Аудитор



А.М. Суббота

Аудитор



О.В. Якуненко

Анализ изменения ведомственной структуры расходов областного бюджета на 2020 год

(тыс. рублей)

№ п/п	Наименование	Код ведомства	Утверждено Законом о бюджете от 17.12.2019 № 2439-01-ЗМО	Предусмотрено законопроектом	Изменения		Удельный вес в общем	
					гр.5-гр.4	гр.6/гр.4 (%)	Закон о бюджете	Законопроект
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Мурманская областная Дума	801	306 779,2	306 779,2	0,0	0,0	0,40	0,37
2	Правительство Мурманской области	802	51 742,0	55 742,0	4 000,0	7,7	0,07	0,07
3	Министерство труда и социального развития Мурманской области	803	15 181 737,2	16 581 482,5	1 399 745,3	9,2	19,73	20,15
4	Министерство образования и науки Мурманской области	804	18 443 726,3	18 821 385,1	377 658,8	2,0	23,96	22,88
5	Министерство здравоохранения Мурманской области	805	13 620 362,2	13 949 803,4	329 441,2	2,4	17,70	16,95
6	Министерство транспорта и дорожного хозяйства Мурманской области	806	4 538 859,7	5 067 051,6	528 191,9	11,6	5,90	6,16
7	Министерство строительства Мурманской области	807	5 536 165,4	6 809 087,5	1 272 922,1	23,0	7,19	8,28
8	Министерство финансов Мурманской области	808	6 858 116,4	7 417 352,1	559 235,7	8,2	8,91	9,02
9	Министерство экономического развития Мурманской области	809	267 139,7	270 679,1	3 539,4	1,3	0,35	0,33
10	Министерство имущественных отношений Мурманской области	810	4 747,9	213 945,6	209 197,7	4 406,1	0,01	0,26
11	Министерство природных ресурсов и экологии Мурманской области	811	510 449,7	601 466,0	91 016,3	17,8	0,66	0,73
12	Аппарат Правительства Мурманской области (министерство)	812	654 459,9	672 432,5	17 972,6	2,7	0,85	0,82
13	Министерство энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Мурманской области	813	3 190 494,7	3 191 269,6	774,9	0,0	4,15	3,88
14	Министерство градостроительства и благоустройства Мурманской области	814	1 311 817,2	1 472 921,9	161 104,7		1,70	1,79
15	Министерство информационной политики Мурманской области	817	122 148,8	139 863,8	17 715,0		0,16	0,17
16	Министерство юстиции Мурманской области	821	417 152,6	441 604,2	24 451,6	5,9	0,54	0,54
17	Министерство культуры Мурманской области	822	1 277 127,2	1 384 957,8	107 830,6	8,4	1,66	1,68
18	Министерство спорта и молодежной политики Мурманской области	823	1 003 147,4	1 065 036,6	61 889,2	6,2	1,30	1,29
19	Комитет по тарифному регулированию Мурманской области	824	47 903,7	47 903,7	0,0	0,0	0,06	0,06
20	Комитет по ветеринарии Мурманской области	826	206 852,8	208 876,1	2 023,3	1,0	0,27	0,25
21	Министерство рыбного и сельского хозяйства Мурманской области	827	4 658,5	0,0	-4 658,5	-100,0	0,01	0,00
22	Комитет государственного и финансового контроля Мурманской области	830	27 834,9	30 214,9	2 380,0	8,6	0,04	0,04
23	Министерство цифрового развития Мурманской области	831	458 628,7	459 195,1	566,4	0,1	0,60	0,56
24	Комитет по обеспечению безопасности населения Мурманской области	832	1 610 500,8	1 740 217,7	129 716,9	8,1	2,09	2,12
25	Министерство инвестиций, развития предпринимательства и рыбного хозяйства Мурманской области	833	918 206,7	896 580,6	-21 626,1	-2,4	1,19	1,09
26	Комитет по туризму Мурманской области	834	35 412,2	51 109,5	15 697,3		0,05	0,06
27	Комитет по конкурентной политике Мурманской области	845	65 660,8	73 361,9	7 701,1	11,7	0,09	0,09
28	Министерство внутренней политики Мурманской области	846	63 867,8	72 882,1	9 014,3	14,1	0,08	0,09
29	Комитет по труду и занятости населения Мурманской области	848	6 546,4	0,0	-6 546,4	-100,0	0,01	0,00
30	Управление по реализации антикоррупционной политики Мурманской области	850	7 947,0	16 599,6	8 652,6		0,01	0,02
31	Государственная жилищная инспекция Мурманской области	860	77 443,5	79 888,7	2 445,2	3,2	0,10	0,10
32	Аппарат Уполномоченного по правам человека в Мурманской области	880	9 210,4	9 210,4	0,0	0,0	0,01	0,01
33	Избирательная комиссия Мурманской области	881	83 175,8	83 175,8	0,0	0,0	0,11	0,10
34	Контрольно-счетная палата Мурманской области	882	44 952,2	44 952,2	0,0	0,0	0,06	0,05
	ВСЕГО РАСХОДОВ		76 964 976,1	82 277 028,9	5 312 052,9	6,9	100,0	100,0