



# КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ЗАБАЙКАЛЬСКОГО КРАЯ

Ленинградская ул., д.15а, Чита, 672000  
Тел./факс (3022) 26-62-32, info@kspzab.ru  
ОКПО 88153208, ОГРН 1097536004213, ИНН/КПП 7536102529/753601001

---

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ** **по результатам экспертизы проекта закона Забайкальского края** **«О бюджете Забайкальского края на 2020 год** **и плановый период 2021 и 2022 годов»**

**14 ноября 2019 года**

**№118-19/КФ-З-КСП**

### **Основные положения**

1. Заключение подготовлено на проект закона Забайкальского края «О бюджете Забайкальского края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов», внесенный на рассмотрение Законодательного Собрания Забайкальского края 1 ноября 2019 года.

Перечень документов, представленных одновременно с проектом закона, в целом соответствует требованиям статьи 184.2 Бюджетного кодекса РФ, части 1 статьи 13 Закона Забайкальского края «О бюджетном процессе в Забайкальском крае», статьи 6 Закона Забайкальского края от 18.12.2009 №321-ЗЗК «О нормативных правовых актах Забайкальского края».

В целях соблюдения положений статьи 36 Бюджетного кодекса РФ об обязательной открытости для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти, проект закона размещен на официальном сайте Министерства финансов Забайкальского края, а также на официальном сайте Законодательного Собрания Забайкальского края.

В целом внесенный проект закона Забайкальского края «О бюджете Забайкальского края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов» составлен в соответствии с требованиями бюджетного законодательства.

**2.1. Анализ содержания проекта закона о бюджете Забайкальского края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов** показал наличие отдельных нарушений и недостатков:

- в представленном на рассмотрение Законодательного Собрания Забайкальского края проекте закона о бюджете не учтены изменения, внесенные в порядок распределения субсидии местным бюджетам, а именно в нарушение пункта 4 статьи 139 БК РФ не соблюдены предельные ограничения (лимиты) нераспределенных остатков субсидий в

плановом периоде (не более 5% от общего объема субсидии на первый год планового периода и не более 10% - на второй год);

- при определении в части 1 статьи 8 проекта закона о бюджете перечня расходов, подлежащих по обращению финансового органа края казначейскому сопровождению, не в полной мере использованы предусмотренные федеральным законодателем механизмы контроля за расходами неучастников бюджетных отношений, финансируемых за счет средств бюджета края, что может привести к недостижению целей по экономному и результативному использованию бюджетных средств;

- редакция положений части 2 статьи 18 проекта закона о бюджете не учитывает положения части 7 статьи 5 проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов» в части определения порядка санкционирования неучастников бюджетного процесса при казначейском сопровождении средств;

- в текстовых статьях проекта закона о бюджете без учета положений пункта 4 статьи 115.2 БК РФ, вступающих в силу с 1 января 2020 года, не определен общий объем бюджетных ассигнований, которые должны быть предусмотрены на исполнение выданных в предыдущее годы государственных гарантий Забайкальского края по возможным гарантийным случаям;

- редакция положений статьи 14 проекта закона о бюджете края не учитывает изменения, внесенные в бюджетное законодательство, а именно пункт 3 статьи 93.7 БК РФ в части определения порядка списания задолженности по денежным обязательствам перед публично-правовым образованием;

- в представленном проекте закона отсутствуют положения, закрепляющие разграничение полномочий Законодательного Собрания Забайкальского края и Правительства Забайкальского края по распределению отдельных видов межбюджетных трансфертов. На наличие дублирующих полномочий органов государственной власти края и отсутствие нормативного определения условий и оснований для их разграничения, Контрольно-счетная палата неоднократно указывала ранее. В настоящее время данный пробел правового регулирования частично устранен федеральным законодательством. В части разграничения отдельных видов субсидий, а также межбюджетных трансфертов, предоставляемых в форме «иные межбюджетные трансферты», вопрос необходимо урегулировать в региональном бюджетном законодательстве;

- частями 1 и 2 статьи 17 проекта закона предусматривается установление 19 оснований для внесения в 2020 году изменений в показатели сводной бюджетной росписи без внесения изменений в закон о бюджете края. С учетом положений БК РФ в Забайкальском крае предусматривается 50 таких оснований.

Контрольно-счетная палата отмечает, что в последние годы наблюдается тенденция по увеличению установленного количества оснований для изменения целевого назначения бюджетных ассигнований без внесения изменений в закон о бюджете края. Такая ситуация может привести к существенному перераспределению средств бюджета края в ходе его исполнения;

- необходимо внести изменения юридико-технического характера в подпункт 2 части 4 статьи 10, статью 15, статью 18, Приложение 29 проекта закона о бюджете края.

2.2. Контрольно-счетная палата отмечает, что готовность Забайкальского края в части нормативного обеспечения исполнения бюджета в 2020 году и плановом периоде 2021 и 2022 годов находится не на должном уровне.

Своевременное приведение нормативных правовых актов в соответствие с изменениями бюджетного законодательства РФ, качество разработки планово-программных правовых актов, заблаговременное наличие нормативных правовых актов, регламентирующих порядок предоставления и методики распределения межбюджетных трансфертов местным бюджетам, порядок предоставления субсидий юридическим лицам (индивидуальным предпринимателям) является необходимым условием эффективного использования бюджетных средств, высокой степени освоения бюджетных ассигнований, использования бюджетных средств с соблюдением требований действующего законодательства РФ.

3.1. За основу формирования проекта бюджета взят «базовый» вариант **Прогноза социально-экономического развития Забайкальского края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов**, в основном соответствующий базовому варианту прогноза Российской Федерации, использованному при формировании проекта федерального бюджета на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов.

Прогноз основных макроэкономических показателей региональной экономики на трехлетний период предполагает умеренные темпы роста номинального объема ВРП, темпов роста ВРП, индекса промышленного производства. В перспективе до 2022 года существенных структурных сдвигов по прогнозу не ожидается, наибольшее влияние на динамику ВРП, по-прежнему, будут оказывать такие виды деятельности, как «добыча полезных ископаемых», «оптовая и розничная торговля», «транспорт и связь», при этом к 2022 году прогнозируется преодоление отрицательных тенденций сокращения производства по обрабатывающим отраслям, сельскому хозяйству и строительству.

Существуют риски не достижения прогнозируемых объемов и темпов роста ВРП в 2020-2022 годах в связи с недостаточной обоснованностью в прогнозе факторов, обеспечивающих восстановление экономического роста в плановом периоде. Кроме того, факторами, сдерживающими рост ВРП, по-прежнему, остается слабое развитие

инфраструктуры и высокие производственные издержки, которые обусловлены удаленностью региона, высокими транспортными затратами и тарифами на энергоресурсы, низкая инвестиционная активность, износ и старение основных фондов, низкая плотность населения в сочетании с миграционным оттоком жителей региона, недостаток квалифицированной рабочей силы, низкие показатели потребительского спроса.

По итогам 2020 года ожидается замедление уровня инфляции до 3,3% с дальнейшей стабилизацией на уровне 4% по причине слабого потребительского спроса, прогнозируемого в связи с замедлением темпов потребительского кредитования.

3.2. Одними из ключевых показателей Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», характеризующие качество жизни населения:

- обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции. В соответствии с Прогнозом СЭР реальные денежные доходы населения на среднесрочный период планируются на уровне 102,2% в 2020 году, 102,0% в 2021 году и 102,3% в 2022 году, за счет роста доходных компонентов в результате реализации мер социально-экономической политики, а также преференции, связанные с вступлением Забайкальского края в состав Дальневосточного федерального округа. В случае более медленных темпов роста реальных доходов населения, чем это ожидается в Прогнозе СЭР, уровень бедности будет снижаться более медленными темпами. Отсутствие в Прогнозе СЭР отдельных показателей не позволяет проанализировать уровень роста пенсионного обеспечения граждан;

- снижение уровня бедности в Российской Федерации. По прогнозу 168,0 тыс. человек (или 15,9% численности населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума) в 2020 году и 126,2 тыс. человек (или 12,0%) в 2022 году будут получать доход меньше величины прожиточного минимума, т.е. будут находиться за чертой бедности. Национальная цель подразумевает, что доходы ниже прожиточного минимума будут иметь в 2024 году только 6,6% населения;

- обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации. За период январь-сентябрь 2019 года смертность превысила рождаемость и коэффициент естественной убыли составил 0,8 на 1 000 человек, что повышает риски недостижения поставленных прогнозных и оценочных показателей 2019 года. За счет комплекса мер, проводимых в рамках реализации национальных проектов на среднесрочный период прогнозируется увеличение коэффициента естественного прироста населения с 1,3 в 2020 году до 1,9 в 2022 году;

- повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет к 2024 году, до 80 лет к 2030 году. Прогнозом СЭР на среднесрочный период предполагается увеличение

ожидаемой продолжительности жизни в регионе с 71,41 года в 2020 году до 73,07 года в 2022 году. Чтобы достичь целевого показателя, установленного Указом Президента РФ, ежегодно ожидаемая продолжительность жизни должна расти примерно на 1,8 лет. По расчетам Забайкалкрайстата предполагается недостижение значения показателя: к 2024 году продолжительность жизни населения региона составит 71,65 года (недостижение 6,35 лет), к 2030 году – 72,98 года, к 2035 году – 73,86 лет (недостижение 7,02 и 6,14 лет, соответственно), что требует пересмотра планируемых мероприятий и усиления контроля за реализацией национальных проектов в среднесрочном периоде для достижения установленных целей на долгосрочную перспективу.

Продолжает иметь место и на новый бюджетный цикл негативная ситуация по сокращению постоянной численности населения Забайкальского края. В среднесрочной перспективе тенденция убыли населения сохранится: ожидаемая численность снизится с 1056,6 тыс. человек в 2020 году до 1051,6 тыс. человек в 2022 году. По расчетам Забайкалкрайстата, прогнозируется дальнейшее сокращение численности населения региона: к 2024 году составит 1028,9 тыс. человек, к 2036 году – 934,8 тыс. человек (с 2019 года численность населения сократится в среднем на 127,5 тыс. человек).

3.3. В Прогнозе СЭР количество основных показателей уменьшено с 523 до 154, что исключает возможность более полного анализа социально-экономического развития на среднесрочный период (исключены показатели промышленного производства в разрезе видов экономической деятельности в стоимостном выражении и индексы дефляторы; объем выпуска товаров и услуг; показатели транспорта, связи, развития социальной сферы, окружающей среды, туризма и т.д.).

Согласно пояснительной записке, Прогноз СЭР разработан с учетом тенденций развития российской экономики, приоритетов, определенных Указом Президента РФ от 07.05.2018 №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». В Прогнозе СЭР отсутствует оценка вклада реализации национальных проектов в достижение национальных идей и информация о достижении целевых показателей национальных проектов в срок до 2024 года, в результате оценить динамику темпов роста целевых показателей национальных проектов на среднесрочный период для их полного выполнения в срок до 2024 года, не представляется возможным.

В Порядок разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза СЭР на среднесрочный период, утвержденного постановлением Правительства Забайкальского края от 28.03.2016 №112, не внесены изменения и дополнения, связанные с реализацией и достижением показателей в соответствии с Указом Президента РФ от 07.05.2018 №204.

**4.1. Доходы бюджета края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов** к ожидаемой оценке исполнения доходов в 2019 году (78 698 958,5 тыс. рублей) прогнозируются со значительным снижением, а именно: в 2020 году - на 10,1% (на 7 986 092,2 тыс. рублей) и составят 70 712 866,3 тыс. рублей, в 2021 году - на 15,1% (на 11 911 221,1 тыс. рублей) и составят 66 787 737,4 тыс. рублей, в 2022 году - на 14,5% (на 11 410 667,7 тыс. рублей) и составят 67 288 290,8 тыс. рублей.

На отрицательную динамику оказывает влияние существенное снижение прогнозируемых объемов безвозмездных поступлений. Так, если в 2019 году (по оценке) планируются поступления в сумме 40 070 001,5 тыс. рублей, то в 2020 году – 29 411 648,8 тыс. рублей, в 2021 году – 20 884 275,4 тыс. рублей, в 2022 году – 18 406 764,4 тыс. рублей.

При этом на 2020-2022 годы объем налоговых и неналоговых доходов относительно ожидаемой оценки исполнения в 2019 году (38 628 957,0 тыс. рублей) прогнозируется с ростом: в 2020 году - на 6,9% (на 2 672 260,5 тыс. рублей) и составит 41 301 217,5 тыс. рублей, на 2021 год - на 18,8% (на 7 274 505,0 тыс. рублей) и составит 45 903 462,0 тыс. рублей, на 2022 год - на 26,5% (на 10 252 569,4 тыс. рублей) и составит 48 881 526,4 тыс. рублей.

По отношению к показателям 2019 года, утвержденным Законом Забайкальского края от 25.12.2018 №1668-ЗЗК «О бюджете Забайкальского края на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» (в первоначальной редакции), объем доходов на 2020 год прогнозируется с увеличением на 21,0% (на 12 278 901,7 тыс. рублей), в том числе по налоговым и неналоговым доходам - на 22,4% (на 7 545 049,1 тыс. рублей), безвозмездным поступлениям - на 19,2% (на 4 733 852,6 тыс. рублей). На 2021 и 2022 годы объем доходов прогнозируется с увеличением на 14,3% и 15,2%, в том числе по налоговым и неналоговым доходам на 36,0% и 44,8%, безвозмездным поступлениям со снижением на 15,4% и 25,4%, соответственно.

**4.2.** По отношению к прогнозируемым на 2020 год налоговым и неналоговым доходам темп роста на плановый период имеет положительную динамику: в 2021 году составляет 111,1%, в 2022 году – 118,4%.

**4.3.** В структуре налоговых и неналоговых доходов бюджета Забайкальского края на 2020 год налоговые доходы составляют 98,1%, неналоговые доходы – 1,9 %; на 2021 год – 98,3% и 1,7%, на 2022 год – 98,3% и 1,7%, соответственно. Существенных изменений в структуре доходов на прогнозируемый период не предполагается.

**4.4.** В структуре налоговых доходов 2020 года наибольший удельный вес занимают: налог на доходы физических лиц – 40,5%; налог на прибыль организаций – 25,0%; налог на имущество организаций – 12,9%; акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации – 12,4%. Доля остальных налогов

незначительна: налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения – 4,5%; налог на добычу полезных ископаемых – 2,9%; прочие налоги – 1,8%. В целом структура сохраняется и на плановый период 2021 и 2022 годов.

4.5. Прогноз поступлений налоговых и неналоговых доходов на 2020-2022 годы является реалистичным при условии сохранения в указанный период макроэкономической стабильности в Российской Федерации и достижения планируемых в прогнозе социально-экономического развития Забайкальского края показателей, а также темпов роста поступлений бюджетобразующих налогов.

Прогнозируемый объем поступлений на 2020-2022 годы по налоговым доходам (не смотря на отдельные недостатки, которые подробно отражены в соответствующем разделе настоящего заключения) Контрольно-счетной палатой подтверждается за исключением планируемого поступления акцизов по подакцизным товарам, произведенным на территории Российской Федерации, в связи с изменением бюджетного законодательства и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах.

Имеются риски недопоступления, а также резервы по отдельным налоговым доходам.

Следовательно, прогнозируемые на 2020-2022 годы объемы необходимо будет скорректировать с учетом данных главного администратора доходов – УФК по Забайкальскому краю, а также в процессе исполнения бюджета с учетом анализа фактических поступлений.

4.6. Резервами пополнения налоговых доходов бюджета края в предстоящий период могут стать:

- проводимые налоговыми органами контрольные мероприятия, положительный эффект от которых наблюдается ежегодно: в 2018 году сумма дополнительно начисленных платежей по налогам составила 724 827,0 тыс. рублей, за 9 месяцев 2019 года – 254 553,0 тыс. рублей;

- повышение эффективности мероприятий, проводимых по снижению недоимки. По состоянию на 01.10.2019 по данным УФНС по Забайкальскому краю недоимка в краевой бюджет составила 776 512,0 тыс. рублей, из них по региональным налогам – 336 053,0 тыс. рублей, по налогу на прибыль организаций – 162 788,0 тыс. рублей, по налогу на доходы физических лиц – 204 534,0 тыс. рублей, по платежам за пользование природными ресурсами – 25 157,0 тыс. рублей, по налогам, взимаемым в связи с применением специальных налоговых режимов – 47 980,0 тыс. рублей.

4.7. При прогнозировании неналоговых доходов бюджета Забайкальского края учтены положения статей 41, 42, 46, 57 Бюджетного кодекса РФ, а также информация из проекта закона о федеральном бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов.

Объем неналоговых доходов в 2020 году прогнозируется в сумме 787 827,0 тыс. рублей, в 2021 году – 802 440,0 тыс. рублей (рост на 1,9% к 2020 году), в 2022 году – 824 941,1 тыс. рублей (рост на 2,8% к 2021 году). В целом прогнозные расчеты поступления неналоговых доходов реалистичны.

4.8. Резервами дополнительных поступлений неналоговых доходов могут стать суммы к погашению имеющейся задолженности. Так, по данным Министерства природных ресурсов Забайкальского края на 01.10.2019 задолженность в бюджет Забайкальского края по плате за использование лесов составила 233 776,96 тыс. рублей (в размере, превышающем размер ежегодно поступающих платежей).

Отрицательное влияние на объем поступлений доходов от использования имущества оказывает наличие существенных сумм дебиторской задолженности. По состоянию на 01.10.2019 задолженность по доходам, получаемым в виде арендной платы, а также по средствам от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в собственности субъектов РФ (за исключением земельных участков бюджетных и автономных учреждений субъектов РФ), составила 26 240,6 тыс. рублей (в размере, превышающем размер ежегодно поступающих платежей), задолженность по доходам от сдачи в аренду имущества, составляющего казну субъекта РФ (за исключением земельных участков) – 630,6 тыс. рублей, по доходам от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей ГУП субъектов РФ – 788,0 тыс. рублей.

4.9. Безвозмездные поступления на новый бюджетный цикл в проекте бюджета края планируются в соответствии с проектом закона о федеральном бюджете на 2020 и плановый период 2021 и 2022 годов (принятым в 1 чтении), за исключением прогнозируемых поступлений дотаций бюджетам субъектов РФ на выравнивание бюджетной обеспеченности, учтенных в проекте закона в сумме 11 975 379,6 тыс. рублей (2020 год), 6 437 927,4 тыс. рублей (2021 год), 6 437 927,4 тыс. рублей (2022 год); дотаций бюджетам субъектов РФ на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели в сумме 1 499 200,0 тыс. рублей (2020 год).

Исходя из практики предыдущих лет, в ходе исполнения бюджета указанные поступления увеличиваются существенно в связи с распределением в процессе исполнения федерального бюджета целевых межбюджетных трансфертов (субсидий, иных межбюджетных трансфертов), а также зарезервированных средств, в том числе в виде дотаций бюджетам бюджетной системы Российской Федерации.



**5. Прогнозными планами (программами) приватизации государственного имущества Забайкальского края** на 2018-2020 годы и 2019-2021 годы приватизация объектов в 2020-2021 годах не предусмотрена.

Прогнозный план (программа) приватизации государственного имущества Забайкальского края на 2020-2022 годы не утверждался.

Учитывая наличие значительного перечня имущества, находящегося в собственности Забайкальского края, задачей органов исполнительной власти Забайкальского края является реализация мероприятий, направленных на инвентаризацию имущества и контроль за правообладателями (учреждениями, унитарными предприятиями), выявление неиспользуемого имущества, его учет, вовлечение его в оборот, совершенствование подходов к принятию решений в отношении имущества, а также оценка возможности приватизации имущества, не приватизированного по различным причинам в предыдущие годы.

**6. Формирование реестра расходных обязательств Забайкальского края** произведено без учета требований статьи 87 БК РФ, а также Порядка ведения реестра расходных обязательств Забайкальского края, утвержденного постановлением Правительства Забайкальского края от 14.06.2016 №269. В ходе анализа нормативных правовых актов, содержащихся в реестре, выявлены недостатки и нарушения, требующие принятия мер по их устранению, что не позволяет подтвердить, что указанный реестр содержит достоверную и полную информацию о всех принятых расходных обязательствах Забайкальского края, правомерность (обоснованность) отдельных расходных обязательств.

**7.1. Анализ предлагаемых к утверждению расходов на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов** показал существенное снижение общего объема планируемых на новый бюджетный цикл расходов бюджета края в % к объему ВРП. Так, если в 2019 году (оценка) расходы краевого бюджета к объему ВРП ожидаются на уровне 23,4%, то на 2020 год – 20,2%, на 2021 год – 16,9%, на 2022 год – 15,5%.

Значения показателей недостаточны для обеспечения на региональном уровне реализации амбициозных национальных целей, поставленных в Указе Президента РФ от 07.05.2018 №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» в сферах здравоохранения, образования, демографии, жилья, экологии, цифровой экономики, развития транспортной инфраструктуры, малого бизнеса.

**7.2.** Предлагаемые к утверждению расходы на 2020 год в сумме 73 442 866,3 тыс. рублей, на 2021 год в сумме 66 787 737,4 тыс. рублей, на 2022 год в сумме 67 288 290,8 тыс. рублей ниже ожидаемого исполнения в 2019 году (78 701 317,9 тыс. рублей) и не

обеспечивают финансовые потребности, отраженные в реестре расходных обязательств Забайкальского края.

Темп роста расходов на 2020-2022 годы в номинальном выражении характеризуется следующими данными: в 2020 году к оценке 2019 года – 93,3%, в 2021 году к 2020 году – 90,9%, в 2022 году к 2021 году – 100,7%.

С учетом закладываемого в прогнозе индекса роста потребительских цен темп роста расходов (в реальном выражении) в 2020 году к оценке 2019 года составит 89,0%, в 2021 году к 2020 году – 88,1%, в 2022 году к 2021 году – 96,9%.

7.3. В общем объеме расходов на плановый период 2021-2022 годов условно утверждаемые расходы составляют 1 376 158,7 тыс. рублей и 2 989 205,1 тыс. рублей, соответственно, с соблюдением требований пункта 2 статьи 184.1 Бюджетного кодекса РФ.

Кроме указанного резервирования бюджетных средств, объем зарезервированных бюджетных ассигнований по виду расходов «Резервные средства» на 2020 год составляет 3 031 178,0 тыс. рублей (4,1% от общего объема расходов), на 2021 год – 1 171 908,4 тыс. рублей (1,8%), на 2022 год – 1 849 819,3 тыс. рублей (2,8%), которые предполагается направить на следующие цели:

- формирование резервного фонда Правительства Забайкальского края в сумме 100 000,0 тыс. рублей ежегодно на период 2020-2022 годов;
- формирование резервного фонда Забайкальского края на 2020 год в сумме 931 131,0 тыс. рублей, на 2021 год – 1 046 463,5 тыс. рублей, на 2022 год – 1 724 101,0 тыс. рублей;
- формирование резерва финансовых ресурсов Забайкальского края для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий природного и техногенного характера на 2020 год в сумме 10 000,0 тыс. рублей, на 2021 год – 7 944,9 тыс. рублей, на 2022 год – 8 218,3 тыс. рублей;
- проведение социально значимых для Забайкальского края мероприятий в сумме 62 150,0 тыс. рублей на 2020 год, в сумме 17 500,0 тыс. рублей ежегодно на период 2021-2022 годов;
- на повышение оплаты труда работникам бюджетной сферы в сумме 1 927 897,0 тыс. рублей на 2020 год.

В целом (с учетом условно утверждаемых на плановый период расходов) резервы бюджета края на 2020 год составят 3 031 178,0 тыс. рублей (4,1% от общего объема расходов), на 2021 год – 2 548 067,1 тыс. рублей (3,8%), на 2022 год – 4 839 024,4 тыс. рублей (7,2%).

7.4. Анализ структуры предлагаемых к утверждению расходов бюджета края на 2020-2022 годы по разделам показывает снижение доли расходов в % к прогнозному

объему ВРП по всем направлениям, особенно на образование, здравоохранение, социальную политику, физическую культуру и спорт, что идет в разрез с требованиями Указа Президента РФ от 07.05.2018 №204 и не позволит решить поставленные на уровне государственной политики РФ задачи по развитию человеческого капитала.

Очень низкая доля расходов по разделу «Межбюджетные трансферты» в % к ВРП (2019 год (оценка) – 2,6%, 2020 год (прогноз) – 1,3%, 2021 год (прогноз) – 1,2%, 2022 год (прогноз) – 0,8%) еще более негативно повлияет на достаточно сложную социально-экономическую ситуацию в муниципальных образованиях Забайкальского края.

8.1. Расходы бюджета Забайкальского края в программной структуре на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов сформированы на базе 29 **государственных программ Забайкальского края**. Распоряжением Правительства Забайкальского края от 15.05.2012 №223-р «Об утверждении перечня государственных программ Забайкальского края» (с изм. от 18.09.2019 №342-р) утверждено 30 государственных программ. Проектом бюджета на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов не предусмотрено финансирование государственной программы «Формирование современной городской среды (2018-2022 годы)».

В проекте закона бюджетные ассигнования на реализацию **программных мероприятий** в 2020 году запланировано 68 162 839,1 тыс. рублей (92,8% от общего объема расходов), в 2021 году – 62 465 657,4 тыс. рублей (95,5% от общего объема расходов без учета условно утверждаемых), в 2022 году – 60 612 775,1 тыс. рублей (94,3% от общего объема расходов без учета условно утверждаемых).

Расходы по **непрограммной деятельности** на 2020 год запланированы в сумме 5 280 027,2 тыс. рублей (7,2% от общего объема расходов), на 2021 год – 2 945 921,3 тыс. рублей (4,5% от общего объема расходов без учета условно утверждаемых), на 2022 год – 3 686 310,6 тыс. рублей (5,7% от общего объема расходов без учета условно утверждаемых).

8.2. По отношению к объемам бюджетных ассигнований, предусмотренным на реализацию государственных программ в 2019 году краевым законом о бюджете в актуальной на момент подготовки заключения редакции (от 01.11.2019 №1768-33К), снижение предлагаемых к утверждению на 2020 год объемов составляет 6 521 011,4 тыс. рублей, или 8,7%, к сводной бюджетной росписи по состоянию на 01.11.2019 – на 5 018 698,6 тыс. рублей, или на 6,7%.

В целом снижение общего объема бюджетных расходов на государственные программы в 2021 году по отношению к 2020 году составит 8,4%, в 2022 году к 2021 году – 3,0%.

8.3. В нарушение положений части 2 статьи 172 Бюджетного кодекса РФ проект закона о бюджете составлен не на основе государственных программ (проектов государственных программ, проектов изменений государственных программ). Анализ приложений о распределении бюджетных ассигнований бюджета края по целевым статьям (государственным программам и непрограммным направлениям деятельности), группам и подгруппам видов расходов классификации расходов бюджетов на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов показал несоответствие предусмотренных в проекте бюджета бюджетных ассигнований объемам финансового обеспечения, предусмотренным паспортами ряда государственных программ Забайкальского края. Так, объемы планируемых на 2020 год бюджетных ассигнований сложились выше предусмотренной паспортной потребности 24 из 29 госпрограмм в диапазоне от 8,0% до увеличения в 5,9 раза. При этом в пакете документов к проекту закона представлены проекты постановлений о внесении изменений в паспорта 13 государственных программ, что свидетельствует о недостатках процесса планирования ответственными исполнителями государственных программ.

8.4. Большинство ответственных исполнителей государственных программ Забайкальского края заявляют о недостаточности предусмотренных законопроектом бюджетных ассигнований на реализацию программных мероприятий, что является рисками не достижения заданных результатов государственных программ.

8.5. Отдельные государственные программы Забайкальского края нуждаются в корректировке показателей результативности, на что неоднократно обращала внимание Контрольно-счётная палата. При этом, многочисленные замечания КСП ответственными исполнителями программ игнорируются, что оказывает негативное влияние на реализацию программ, как на основание для проекта бюджета края.

9.1. В целях реализации Указа Президента РФ от 07.05.2018 №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» на территории Забайкальского края распоряжениями Губернатора Забайкальского края от 14.12.2018 №497-р и от 12.04.2019 №162-р утверждены паспорта **52 региональных проектов Забайкальского края**.

Бюджетным кодексом РФ и иными нормативными правовыми актами не установлено требование о формировании в проекте закона о бюджете на очередной финансовый год и плановый период отдельного приложения о финансовом обеспечении реализации национальных (региональных) проектов.

Проектом закона о краевом бюджете в рамках 10 национальных проектов предусмотрено финансирование мероприятий на реализацию:

- в 2020 году 26 региональных проектов в объеме 8 875 539,5 тыс. рублей, или 12,1% от общей суммы предлагаемых расходов бюджета края, при утвержденной паспортной потребности на реализацию 36 региональных проектов в размере 11 274 031,2 тыс. рублей;

- в 2021 году 25 региональных проектов в объеме 9 138 601,8 тыс. рублей (14,0%) при утвержденной паспортной потребности на реализацию 34 региональных проектов в размере 11 723 869,9 тыс. рублей;

- в 2022 году 25 региональных проектов в объеме 9 114 463,8 тыс. рублей (14,2%) при утвержденной паспортной потребности на реализацию 29 региональных проектов в размере 10 774 731,1 тыс. рублей.

Анализ реализации мероприятий в рамках региональных проектов Забайкальского края за 2019 год показал, что имеются риски невыполнения отдельных мероприятий. Так, по информации Министерства финансов Забайкальского края по состоянию на 01.11.2019:

- фактически профинансировано 27 региональных проектов на сумму 5 422 747,9 тыс. рублей, или 60,6% от утвержденных законом бюджетных ассигнований (8 946 307,1 тыс. рублей);

- объем кассового исполнения по 27 региональным проектам составил 4 975 668,9 тыс. рублей, или 55,6% от утвержденных законом бюджетных ассигнований (91,8% от объема фактического финансирования).

При законодательно утвержденными объемах бюджетных ассигнований в размере 275 340,1 тыс. рублей по 5 региональным проектам ("Чистая вода", "Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами", "Чистая страна", "Общесистемные меры развития дорожного хозяйства", "Цифровое государственное управление") финансирование и кассовое исполнение не осуществлялось, что создаёт риск невозможности полной или частичной реализации региональных проектов до окончания финансового года.

По оценке Министерства финансов Забайкальского края, исполнение мероприятий региональных проектов на конец текущего года ожидается в объеме 9 587 428,0 тыс. рублей, или 107,2% к законодательно утвержденным бюджетным ассигнованиям и 192,7% к кассовому исполнению по состоянию на 01.11.2019. Таким образом, планируется в течение двух последних месяцев 2019 года освоить практически тот же объем бюджетных средств, что и за 10 месяцев текущего года.

В связи с тем, что основная доля ожидаемых сроков наступления результатов реализации региональных проектов приходится на 4 квартал, кассовое исполнение расходов на реализацию региональных проектов в настоящий момент является единственным инструментом мониторинга хода их выполнения. Для своевременного

принятия управленческих решений в ходе реализации региональных проектов этого недостаточно.

9.2. С целью содействия социально-экономическому развитию Забайкальского края, повышению качества жизни населения, сокращению миграционного оттока, распоряжением Правительства Забайкальского края от 24.05.2019 №173-р (с изменениями от 25.10.2019 №383-р) утвержден **План социального развития центров экономического роста Забайкальского края**. Под центрами экономического роста понимаются места территориальной локализации инвестиционных проектов и связанных с их реализацией территорий. По указанным центрам экономического роста определены приоритетные мероприятия, направленные на создание социальной и инженерной инфраструктуры для обеспечения реализации инвестиционных проектов, решение наиболее острых проблем в социальной сфере, на период 2019-2021 годов.

В соответствии с Планом социального развития ЦЭР предусмотрена реализация мероприятий в 2019-2021 годах в объеме 10 177 392,0 тыс. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета – 9 460 310,0 тыс. рублей (92,9%), краевого бюджета – 18 582,0 тыс. рублей (1,8%), внебюджетных источников – 536 500,0 тыс. рублей (5,3%).

Нормативными правовыми актами не установлено требование о формировании в проекте закона о бюджете на очередной финансовый год и плановый период отдельного приложения о финансовом обеспечении реализации мероприятий Плана социального развития центров экономического роста Забайкальского края.

Проектом закона о краевом бюджете предусмотрено финансирование мероприятий на реализацию мероприятий Плана ЦЭР в 2020 году в объеме 3 123 980,1 тыс. рублей, или 4,3% от общей суммы предлагаемых расходов бюджета края и 93,3% от утвержденной плановой потребности, в 2021 году в объеме 3 416 752,3 тыс. рублей, или 5,1% и 105,8%.

Распределение бюджетных ассигнований на 2020 и 2021 годы в разрезе объектов ЦЭР и источников их финансирования отсутствует.

По состоянию на 01.11.2019 в сводной бюджетной росписи утверждены бюджетные ассигнования в объеме 3 615 507,9 тыс. рублей, профинансировано на сумму 2 023 095,9 тыс. рублей, или 56,0% от утвержденных сводной бюджетной росписью ассигнований, объем кассового исполнения составил 1 700 249,0 тыс. рублей, или 47,0% от утвержденных сводной бюджетной росписью ассигнований и 84,0% от фактического финансирования.

При утвержденных сводной бюджетной росписью ассигнованиях финансирование и кассовое исполнение 13 объектов Плана ЦЭР на общую сумму 322 854,0 тыс. рублей не осуществлялось (8,9% от общего объема утвержденных ассигнований), что создаёт риск невозможности полной или частичной реализации мероприятий Плана ЦЭР до окончания 2019 года и увеличения нагрузки на исполнение Плана ЦЭР в предстоящем периоде.

9.3. Согласно пояснительной записке к проекту закона, в бюджете на предстоящий период в зарезервированных средствах предусмотрены бюджетные ассигнования на софинансирование в реализации Указа Президента РФ от 07.05.2018 №204 и на реализацию мероприятий Плана социального развития центров экономического роста Забайкальского края. Распределение зарезервированных ассигнований на реализацию региональных проектов и Плана социального развития ЦЭР по главным распорядителям бюджетных средств, а также уточнение их объемов будет осуществляться по решению Правительства Забайкальского края в процессе исполнения краевого бюджета. Таким образом, несвоевременный или неполный учет потребности в финансовых ресурсах на реализацию национальных целей может привести к неоднократной корректировке основных параметров бюджета края.

Согласно статье 4 Закона Забайкальского края от 25.12.2012 №758-ЗЗК «О Резервном фонде Забайкальского края», средства Резервного фонда используются для финансового обеспечения расходных обязательств Забайкальского края в случае недостаточности доходов бюджета края.

10. Объем бюджетных ассигнований на исполнение **публичных нормативных правовых обязательств** за счёт средств краевого бюджета на 2020 год предлагается утвердить в сумме 3 514 250,0 тыс. рублей, или в размере 97,2% от расчётной потребности на год, на 2021 год – 2 894 348,1 тыс. рублей, на 2022 год – 3 017 809,3 тыс. рублей.

11. Статьей 7 проекта закона предусматривается **индексация отдельных социальных выплат**:

- с 01 февраля 2020 года на индекс 1,03 в отношении стоимости услуг по погребению и ее предела;

- с 1 июля 2020 года на индекс 1,03 в отношении пособия на ребенка; ежемесячных денежных выплат: многодетным семьям; на содержание детей, переданных на патронат; на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях; лицу, изъявившему желание создать приемную семью для граждан пожилого возраста и инвалидов и заключившему договор о создании приемной семьи для граждан пожилого возраста и инвалидов; ветеранам труда, ветеранам труда Забайкальского края, труженикам тыла, реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий.

- с 1 октября 2020 года на индекс 1,03 размеры окладов (должностных окладов), ставки заработной платы работников государственных учреждений Забайкальского края, на которых не распространяется действие Указов Президента РФ от 07.05.2012 №597, от 01.06.2012 №761, от 28.12.2012 №1688; размеры окладов денежного содержания по должностям государственной гражданской службы Забайкальского края, а также размеры

ежемесячного денежного вознаграждения (денежного вознаграждения), окладов (должностных окладов) иных категорий должностных лиц.

В представленном законопроекте планируемые к утверждению на 2020-2022 годы расходы бюджета Забайкальского края не позволят обеспечить реальную потребность в бюджетных средствах на выполнение в полном объеме обусловленных законами, иными нормативными правовыми актами, договорами (соглашениями) обязанностей Забайкальского края по предоставлению из бюджета средств физическим, юридическим лицам, муниципальным образованиям Забайкальского края.

Контрольно-счётная палата не поддерживает предлагаемый проектом закона подход к индексации социальных выплат в части размера и срока индексации:

- в соответствии с прогнозом социально-экономического развития Забайкальского края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов индекс потребительских цен на товары и услуги на конец 2020 года (и в среднем по году) прогнозируется в размере 103,3%. Таким образом, законопроект не основан на прогнозе социально-экономического развития Забайкальского края, что не соответствует требованиям статьи 172 Бюджетного кодекса РФ и части 2 статьи 6 Закона Забайкальского края от 07.04.2009 №155-ЗЗК «О бюджетном процессе в Забайкальском крае»;

- предложение проиндексировать выплаты только с 1 июля 2020 года (на полгода) не в полной мере соответствует экономическому содержанию понятия индексации, как средству защиты от инфляции денежных выплат социального характера путём привязки их размера к индексу потребительских цен;

- законопроектом не предусмотрена индексация предельного размера компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, установленного частью 1.1 статьи 5 Закона Забайкальского края от 04.07.2016 № 1365-ЗЗК «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Забайкальском крае».

12. Объем бюджетных ассигнований на предоставление **субвенций местным бюджетам на финансовое обеспечение образовательной деятельности** предусмотрен в размере 12 150 075,6 тыс. рублей, что составляет 93,5% от потребности, рассчитанной в соответствии с действующей методикой.

На протяжении последних лет и в текущем году уровень оплаты труда педагогических работников в Забайкальском крае соответствовал положениям Указа Президента РФ от 07.05.2012 №597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», который, как показывает практика, достигается за счет увеличения педагогической нагрузки. По оценке Контрольно-счетной палаты, средняя нагрузка на одного педагогического работника по Забайкальскому краю составляет 1,3 ставки в общем



образовании и 1,1 ставки в дошкольном образовании. Установленный Указом Президента РФ уровень оплаты труда педагогических работников должен достигаться исходя из нормальной (нормативной) продолжительности их работы, в связи с чем необходима корректировка действующей методики расчета нормативов финансового обеспечения образовательной деятельности.

Министерством просвещения Российской Федерации с 2017 года проводится работа по реализации проекта по передаче отдельных полномочий органов местного самоуправления в сфере общего образования на уровень субъектов РФ. Данный проект направлен на создание эффективной модели, которая обеспечит прямое финансирование образовательной организации с уровня региона, достоверность оперативной обратной связи, финансовую независимость образовательных организаций, цифровизацию управления и, самое важное, гарантированную реализацию федеральных государственных образовательных стандартов. В настоящее время в 20 пилотных регионах Российской Федерации в рамках указанного проекта проходит внедрение новых моделей управления системой образования.

В 2017 году Забайкальский край отказался от участия в проекте мотивируя это непростой социально-экономической ситуацией в крае. Между тем, реализация проекта, кроме указанных преимуществ, также будет способствовать обеспечению прав педагогических работников на достойный уровень оплаты труда.

13. По оценке Министерства здравоохранения Забайкальского края, учитывая параметры проекта закона, дефицит Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на территории Забайкальского края на 2020 год за счет средств краевого бюджета составит 2 381 874 тыс. рублей от расчетной потребности средств краевого бюджета.

14. На протяжении последних лет количество детей-сирот, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями на территории Забайкальского края, непрерывно растет (на 42% к уровню 2015 года). По оценке Министерства труда и социальной защиты населения Забайкальского края, по состоянию на 1 января 2020 года численность нуждающихся в жилых помещениях детей-сирот составит 6 584 человек. При этом, предусмотренный проектом закона объем бюджетных ассигнований в размере 309 475,2 тыс. рублей позволит в 2020 году обеспечить жилыми помещениями не более 246 детей-сирот, или 3,7% от числа нуждающихся.

15.1. В статье 8 законопроекта о **бюджетных инвестициях в объекты государственной собственности края** не отражается сумма бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, что не обеспечивает открытость и прозрачность бюджетного процесса и противоречит Основным

направлениям бюджетной и налоговой политики Забайкальского края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов, одобренным распоряжением Правительства Забайкальского края от 31.10.2019 №395-р.

15.2. Общий объём бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности предусмотрен в проекте бюджета края на 2020 год в сумме 3 455 693,7 тыс. рублей (за счет всех источников), что составляет 4,7% от общей суммы расходов бюджета на 2020 год. Удельный вес бюджетных инвестиций в общей сумме расходов бюджета в проектах бюджета на последние три года имеет тенденцию к повышению.

15.3. Показатели проекта закона о бюджете на 2020-2022 годы в части бюджетных инвестиций не соответствуют данным утверждённой краевой адресной инвестиционной программы, что является нарушением пункта 1 статьи 14 Закона Забайкальского края от 07.04.2009 №155-ЗЗК «О бюджетном процессе в Забайкальском крае», пункта 18 постановления Правительства Забайкальского края от 29.06.2010 №259 «Об утверждении Положения о порядке формирования и реализации Краевой адресной инвестиционной программы».

15.4. В законопроекте не определены источники финансирования мероприятий, направленных на вовлечение объектов незавершенного строительства в инвестиционный процесс (исполнение полномочий, предусмотренных пунктом 2.1 статьи 11 Федерального закона от 25.02.1999 №39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»). По данным бюджетной отчетности, на 01.01.2019 в Забайкальском крае числится 212 объектов незавершенного строительства, сумма неэффективных вложений в которые составляет 3 145 498,0 тыс. рублей. Кроме того, требуются бюджетные средства на расходы по охране объектов незавершенного строительства, по возможному демонтажу или окончанию строительства объектов и т.п.

15.5. Недостатком проекта закона является факт, что по всем объектам капитального строительства в приложении к законопроекту не указаны суммы, которые планируется направить на их строительство. Распределение бюджетных ассигнований по объектам государственной собственности осуществляется распоряжениями Правительства Забайкальского края в течение года, которые отсутствуют в свободном доступе в информационных системах.

Данный подход противоречит требованию статьи 28 БК РФ, устанавливающей принцип прозрачности (открытости) бюджетной системы РФ, что является системной проблемой при осуществлении бюджетных инвестиций в Забайкальском крае. Отсутствует единый документ, отражающий перечень объектов государственной (муниципальной) собственности, в которые осуществляются бюджетные инвестиции в разрезе источников

финансирования. Проект Краевой адресной инвестиционной программы не выносится на рассмотрение одновременно с проектом бюджета Забайкальского края.

15.6. В приложениях 22 и 23 к законопроекту указаны бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности Забайкальского края, софинансирование капитальных вложений в которые осуществляется за счет межбюджетных субсидий из федерального бюджета, без отражения суммы средств краевого бюджета в виде бюджетных инвестиций на исполнение расходных обязательств субъекта РФ, в целях софинансирования которых предоставляется субсидия из федерального бюджета, что является нарушением пункта 3 статьи 132 БК РФ.

16.1. В соответствии с проектом закона объем **«контрактуемых» расходов**, запланированный на 2020 год, составляет 9 649 238,4 тыс. рублей или 13,1% от общей суммы расходов бюджета. При исполнении бюджета края в 2020 году необходимо учитывать следующее.

На протяжении ряда лет отмечается необоснованно низкая конкуренция на торгах, что существенно влияет на экономность закупок. За 9 месяцев 2019 года общая стоимость заключенных по результатам торгов контрактов составила 15 495 170,0 тыс. рублей, из которой 11 241 680,0 тыс. рублей, или 72,5%, стоимость контрактов, заключенных по результатам несостоявшихся торгов (с единственным поставщиком), по итогам 2018 года - 64,7%. В результате несостоявшихся торгов снижение (начальной) максимальной цены контракта практически не происходит (0,4%). При этом в ходе состоявшихся торговых процедур снижение начальной цены составило 18,15%, что наглядно свидетельствует о важности наличия конкуренции на торгах.

Стандарт развития конкуренции в субъектах Российской Федерации, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 17.04.2019 №768-р, предусматривает наличие системных мероприятий в субъектах РФ направленных на устранение случаев (снижение количества) осуществления закупки у единственного поставщика. В настоящее время нормативные правовые акты и иные документы планирования Забайкальского края таких мероприятий не предусматривают, плановые значения снижения показателя доли закупок у единственного поставщика не закреплены.

16.2. Одним из путей повышения эффективности закупок является усиление ведомственного контроля в сфере закупок, который исполнительными органами государственной власти Забайкальского края в отношении подведомственных им заказчиков осуществляется ненадлежащим образом. Мониторинг закупок в части ведомственного контроля, проводимый Министерством финансов Забайкальского края, носит исключительно статистический характер, без оценки содержания его результатов.

17.1. Общий объем **межбюджетных трансфертов** на 2020-2022 годы предусмотрен в сумме 21 802 488,6 тыс. рублей, 17 891 171,9 тыс. рублей и 15 844 181,4 тыс. рублей, соответственно. Доля межбюджетных трансфертов в общем объеме расходов краевого бюджета в 2020 году составит 29,7%, в 2021 году – 26,8%, в 2022 году – 23,5%.

По сравнению с уточненными назначениями 2019 года (27 742 927,2 тыс. рублей) объем межбюджетных трансфертов в 2020 году уменьшен на 5 940 438,6 тыс. рублей.

Удельный вес межбюджетных трансфертов, распределенных в рамках 16 государственных программ Забайкальского края, в 2020 году составляет 21 670 810,5 тыс. рублей, или 99,4% от общей суммы межбюджетных трансфертов, в 2021 году – 99,4%, в 2022 году – 99,3%.

В общем объеме межбюджетных трансфертов в 2020 году основную долю (62,7%) составляют субвенции – 13 671 340,1 тыс. рублей. При этом, относительно уровня текущего финансового года размер субвенций увеличен на 8,4%.

На 2020 год предлагаются к утверждению межбюджетные субсидии в общей сумме 2 236 043,5 тыс. рублей, что на 4 728 931,6 тыс. рублей, или в 3,1 раза меньше объема субсидий, предусмотренных в бюджете 2019 года. Всего на 2020 год предлагается предоставление 27 видов межбюджетных субсидий, в 2021 году – 20 видов, в 2022 году – 19 видов (в бюджете 2019 года – 32 вида).

На предоставление дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) законопроектом в 2020 году предусмотрено 4 689 492,1 тыс. рублей, в 2021 году – 4 405 725,0 тыс. рублей, в 2022 году – 3 411 142,0 тыс. рублей, что соответственно на 14,4%, 19,6% и 37,7% менее уровня текущего финансового года.

Нераспределенный объем межбюджетных трансфертов в 2020 году составляет 3 122 175,5 тыс. рублей, или 14,3% от общего объема межбюджетных трансфертов, в 2021 году – 2 896 181,9 тыс. рублей, или 16,2%, в 2022 году – 1 358 755,9 тыс. рублей, или 8,6%.

Основной объем нераспределенных трансфертов в предстоящем финансовом году приходится на субсидии и иные межбюджетные трансферты – соответственно 48,3% и 38,6% от всех нераспределенных средств.

В 2020 году из общего объема всех субсидий не распределено 1 507 249,5 тыс. рублей, или 67,4%. По 19 видам субсидий распределение проектом закона не предусмотрено.

В нарушение пункта 4 статьи 139 БК РФ в плановом периоде законопроект содержит не распределенные субсидии: в 2021 году - 11 видов субсидий в объеме 901 455,8 тыс. рублей, в 2022 году - 10 видов субсидий в объеме 553 935,2 тыс. рублей.

17.2. Общий объем межбюджетных трансфертов в порядке межбюджетного регулирования муниципальным образованиям в 2020 году (9 783 627,3 тыс. рублей) сокращен в сравнении с 2019 годом (10 123 988,3 тыс. рублей) на 340 361,1 тыс. рублей, или на 3,4%. Указанное обстоятельство не согласуется с мерами, предусмотренными Основными направлениями бюджетной политики на 2020-2022 годы по развитию межбюджетных отношений в части не снижения объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований с одновременным сокращением количества и объема предоставляемых целевых межбюджетных трансфертов на реализацию отдельных расходных обязательств.

Расчет и распределение объемов финансовой помощи бюджетам муниципальных районов и городских округов на период 2020-2022 годов основаны на положениях, которые в закон края о межбюджетных отношениях не внесены. На момент подготовки настоящего заключения законопроект о внесении изменений в закон «О межбюджетных отношениях в Забайкальском крае» в Законодательное Собрание Забайкальского края не представлен.

18. Проект бюджета края на 2020 год планируется с **дефицитом бюджета** в размере 2 730 000,0 тыс. рублей, в плановом периоде 2021 и 2022 годов - без дефицита. Такой подход к формированию бюджета обосновывается необходимостью выполнения условий заключенных Правительством Забайкальского края с Министерством финансов Российской Федерации дополнительных соглашений о реструктуризации бюджетных кредитов, предоставленных бюджету Забайкальского края из федерального бюджета в 2015-2017 годах.

19. Верхний предел **государственного долга Забайкальского края** в 2020 году прогнозируется в объеме 29 727 287,3 тыс. рублей (с ростом на 2 679 989,1 тыс. рублей, или на 9,9% к предыдущему году), в 2021 году – 28 642 276,4 тыс. рублей (с ростом на 594 978,2 тыс. рублей, или на 2,1% к 2019 году), в 2022 году – 26 958 965,5 тыс. рублей (со снижением на 1 088 332,7 тыс. рублей, или на 3,9% к 2019 году). Предлагаемые значения предельного объема государственного долга Забайкальского края не превысят утверждаемый общий годовой объем доходов краевого бюджета без учета безвозмездных поступлений и составят на 2020-2022 годы 71,6%, 62,4% и 55,2%, соответственно.

Соотношение объема государственного долга в планируемом периоде 2020-2022 годов в части кредитов, полученных от кредитных организаций, к доходам бюджета края без учета безвозмездных поступлений ежегодно составляет 42,9%.

В соответствии с условиями соглашений, заключенных с Министерством финансов РФ о реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам, предоставленным бюджету края в 2015-2017 годах, доля общего объема государственного долга на 1 января 2021 года не должна превысить 77,0% доходов бюджета края без учета безвозмездных

поступлений, на 1 января 2022 года - 75,0%, на 1 января 2023 года - 70,0%, доля коммерческих заимствований не должна превышать 43,0%.

Таким образом, установление предельных значений государственного долга в указанных законопроектом размерах, объемов заимствований от кредитных организаций не противоречит требованиям бюджетного законодательства и в то же время позволит выполнить условия заключенных соглашений.

**20. Расходы на обслуживание государственного долга** в 2020 году планируются в сумме 1 304 000,0 тыс. рублей (0,36% к ВРП и 1,7% к общему объему расходов без учета субвенций из федерального бюджета), в 2021 году – 1 489 596,1 тыс. рублей (0,38% и 2,5%), в 2022 году – 1 584 100,9 тыс. рублей (0,37% и 2,7%).

В целом за период 2020-2022 годов наблюдается рост расходов на обслуживание государственного долга на 280 100,9 тыс. рублей (на 21,5%). Данная ситуация обусловлена планируемым ростом заимствований от кредитных организаций и отсутствием возможности привлечения бюджетных кредитов в связи с условиями проведенной реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам, предоставленным из федерального бюджета бюджету Забайкальского края в 2015-2017 годах.

Требования бюджетного законодательства к предельному объему расходов на обслуживание государственного долга соблюдены.

## **I. Общие положения**

Заключение Контрольно-счетной палаты Забайкальского края на проект закона Забайкальского края «О бюджете Забайкальского края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов» подготовлено в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее - БК РФ, Бюджетный кодекс РФ), Федеральным законом от 07.02.2011 №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», Законом Забайкальского края от 02.11.2011 №579-33К «О Контрольно-счетной палате Забайкальского края», Законом Забайкальского края от 07.04.2009 №155-33К «О бюджетном процессе в Забайкальском крае».

Проект закона внесен Губернатором Забайкальского края на рассмотрение Законодательного Собрания Забайкальского края 1 ноября 2019 года.

Перечень документов, представленных одновременно с проектом закона, соответствует требованиям статьи 184.2 Бюджетного кодекса РФ, части 1 статьи 13 Закона Забайкальского края «О бюджетном процессе в Забайкальском крае», статьи 6 Закона Забайкальского края от 18.12.2009 №321-33К «О нормативных правовых актах Забайкальского края».

В целях соблюдения положений статьи 36 Бюджетного кодекса РФ об обязательной открытости для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти, проект закона размещен на официальном сайте Министерства финансов Забайкальского края 31 октября 2019 года, а также на официальном сайте Законодательного Собрания Забайкальского края 1 ноября 2019 года.

В целом внесенный проект закона Забайкальского края «О бюджете Забайкальского края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов» составлен в соответствии с требованиями бюджетного законодательства.

При подготовке заключения Контрольно-счетной палатой Забайкальского края (далее – КСП, Контрольно-счетная палата) проанализированы следующие вопросы:

- реализация положений, изложенных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 года ;
- реализация стратегических целей, установленных Указами Президента РФ;
- прогноз социально-экономического развития Забайкальского края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов;
- основные направления бюджетной и налоговой политики Забайкальского края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов, одобренные Правительством Забайкальского края (распоряжение от 31 октября 2019 года №395-р);
- основные направления долговой политики Забайкальского края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов, одобренные Правительством Забайкальского края (распоряжение от 27 сентября 2019 года №352-р);
- государственные программы Забайкальского края (проекты государственных программ, проекты изменений государственных программ).

## **II. Параметры прогноза исходных макроэкономических показателей для составления проекта бюджета Забайкальского края**

II.1. Формирование прогноза социально-экономического развития Забайкальского края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов (далее – Прогноз СЭР) осуществлялось в условиях умеренного роста экономики по сравнению с предыдущим годом.

Прогноз СЭР одобрен распоряжением Правительства Забайкальского края от 31.10.2019 №393-р в составе двух вариантов: консервативного и базового.

За основу формирования проекта бюджета на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов взят «базовый» вариант Прогноза СЭР, соответствующий базовому варианту прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, использованного

при формировании параметров проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов». Согласно пояснительной записке, Прогноз СЭР разработан с учетом тенденций развития российской экономики, приоритетов, определенных Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ от 07.05.2018 №204).

Прогноз СЭР содержит оценку изменений показателей по сравнению с прогнозными расчетами к проекту закона о краевом бюджете на предыдущий бюджетный цикл.

Приказом Минэкономразвития России от 13.03.2019 №124 рекомендована форма по основным показателям, представляемым органами исполнительной власти субъектов РФ для разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период по 154 показателям. Данный перечень показателей включен в Прогноз СЭР, количество показателей уменьшено с 523 до 154, что исключает возможность более полного анализа социально-экономического развития на среднесрочный период. При этом, представленные в Прогнозе СЭР показатели не соответствуют перечню показателей среднесрочного прогноза, предусмотренному в Порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза СЭР на среднесрочный период, утвержденному постановлением Правительства Забайкальского края от 28.03.2016 №112.

II.2. Прогноз основных макроэкономических показателей региональной экономики на трехлетний период предполагает умеренные темпы роста основных макроэкономических показателей: номинального объема ВРП, темпов роста ВРП, индекса промышленного производства. Так, при формировании проекта бюджета края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов учтены следующие значения исходных макроэкономических показателей на среднесрочный период:

- объем валового регионального продукта (далее - ВРП): в 2020 году – 363 381,94 млн. рублей, в 2021 году – 394 814,67 млн. рублей, в 2022 году – 433 986,58 млн. рублей;
- индекс физического объема ВРП (в процентах к предыдущему периоду): в 2020-2021 годах – 103,0%, в 2022 году – 103,5%;
- индекс промышленного производства (в процентах к предыдущему периоду): 104,3%, 106,2% и 105,5%, соответственно;
- индекс потребительских цен: в 2020 году – 103,3%, в 2021-2022 годах – 104,0%.

Динамика макроэкономических показателей за 2020-2022 годы, а также результаты сравнительного анализа прогнозируемых и ожидаемых оценок основных макроэкономических показателей за 2019 год представлены в приложении №1 к настоящему Заключению.



По оценке, в 2019 году объем ВРП составит 337 105,75 млн. рублей, что на 21 620,65 млн. рублей, или на 6,9% выше уровня предыдущего года. Прогноз основных макроэкономических показателей на трехлетний период предполагает прирост номинального объема ВРП на 70 604,64 млн. рублей (или на 19,4%) с 2020 по 2022 годы (предполагается увеличение номинального объема с 363 381,94 млн. рублей до 433 986,58 млн. рублей).

По оценке 2019 года темп роста ВРП составит 101,0%, что выше показателя предыдущего года (100,4%) и ниже прогнозных расчетов на 2019 год (101,1%). В прогнозном периоде 2020-2022 годов предполагается повышение индекса физического объема ВРП с 103,0% до 103,5%.

В перспективе до 2022 года существенных структурных сдвигов не ожидается, наибольшее влияние на динамику ВРП по-прежнему будут оказывать такие виды деятельности, как «добыча полезных ископаемых», «транспорт и связь», «строительство», «оптовая и розничная торговля», «ремонт автотранспортных средств мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования», «обрабатывающее производство». При этом с 2021 года прогнозируется преодоление отрицательной динамики по обрабатывающим производствам; стабилизация ситуации в строительной сфере; положительная динамика с высокими темпами роста в секторе добычи полезных ископаемых.

Существуют риски не достижения прогнозируемых объемов и темпов роста ВРП в 2020-2022 годах в связи с недостаточной обоснованностью в прогнозе факторов, обеспечивающих восстановление экономического роста в плановом периоде. Так, в пояснительной записке содержится перечень важнейших для региона проектов, реализация которых предполагает экономический рост в 2020-2022 годах. Вместе с тем, приведенная информация не дает четкого представления о сроках ввода в эксплуатацию новых производств и промышленных комплексов, предполагаемом объеме наращивания и увеличения объемов производства, количестве создаваемых рабочих мест в разрезе планируемых периодов, в связи с чем невозможно определить вклад проектов в динамику ВРП.

Кроме того, факторами, сдерживающими рост ВРП, по-прежнему остаются слабое развитие инфраструктуры, низкая плотность населения в сочетании с миграционным оттоком жителей региона, а также высокие производственные издержки, которые обусловлены удаленностью региона, высокими транспортными затратами и тарифами на энергоресурсы.

II.3. Существенную долю в структуре ВРП региона занимает промышленный комплекс края (с такими видами экономической деятельности, как «добыча полезных ископаемых», «обрабатывающие производства», «обеспечение электрической энергией,

газом и паром: кондиционирование воздуха», «водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизация отходов, деятельность по ликвидации загрязнений»), в результате на динамику валовой продукции значительное влияние оказывает индекс промышленного производства. Согласно Прогнозу СЭР, в очередном трехлетнем бюджетном цикле ожидается увеличение номинального объема промышленного производства с 222 424,39 млн. рублей до 316 429,03 млн. рублей и индекса промышленного производства с 104,3% до 106,5% к уровню предыдущего года.

Динамика основных индексов производства приведена в следующей таблице (в %):

Показатели	2018 год (отчет)	2019 год			Прогноз		
		прогноз	январь- сентябрь	оценка	2020 год	2021 год	2022 год
Индекс промышленного производства	102,6	105,2	102,9	103,7	104,3	106,2	106,5
Индекс производства – Раздел В: Добыча полезных ископаемых	103,1	108,5	104,1	106,2	107,9	109,9	110,7
Индекс производства – Раздел С: Обрабатывающие производство	100,7	94,5	95,9	99,5	96,3	101,4	101,5
Индекс производства – Раздел D: Обеспечение электрической энергией, газом и паром: кондиционирование воздуха	101,6	100,9	99,9	99,2	101,3	101,1	101,8
Индекс производства - РАЗДЕЛ E: Водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизация отходов, деятельность по ликвидации загрязнений	96,5	100,3	94,7	100,0	100,3	100,5	100,7

Ожидаемые итоги развития экономики края в 2019 году свидетельствуют о наращивании темпов роста по отдельным видам экономической деятельности по сравнению с предыдущим годом и прогнозными значениями на 2019 год. При этом необходимо отметить, что оценочные итоги развития реального сектора экономики края являются, по мнению Контрольно-счетной палаты, излишне оптимистичными и не в полной мере учитывают сложившуюся динамику за 9 месяцев 2019 года, о чем свидетельствует значительное несоответствие фактических и оценочных значений индекса по отдельным видам производств (особенно велик риск недостижения показателя по видам деятельности: «водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизация отходов, деятельность по ликвидации загрязнений» и «обрабатывающие производства»).

Определяющим видом экономической деятельности в развитии промышленного комплекса является «добыча полезных ископаемых» (в 2019 году удельный вес составляет 66,9% в общем объеме промышленного производства). Согласно пояснительной записке, прирост объемов по этому виду деятельности в прогнозируемом периоде планируется обеспечить, в основном, за счет увеличения объемов добычи угля – на 2,5% (доля в общей добыче полезных ископаемых – 38,2%), металлических руд – на 13,5% (доля – 61,6%), а

также общераспространенных полезных ископаемых – на 1,0% (доля – 0,2%). Динамика производства в добывающем секторе в прогнозируемом периоде, как и в предыдущем бюджетном цикле, будет определяться реализацией наиболее значимых региональных проектов и мероприятий.

Необходимо отметить, что при сохраняющихся факторах, связанных с низкой инвестиционной активностью, высоким уровнем тарифов на услуги естественных монополий, износом и старением основных фондов, снижением потребительского спроса, недостатком квалифицированной рабочей силы, существуют риски не достижения прогнозируемых темпов роста промышленного производства в 2020-2022 годах.

II.4. Развитие сельскохозяйственного производства имеет первостепенное значение для обеспечения продовольственной безопасности региона. В прогнозируемом периоде, как и в предыдущие годы, сельское хозяйство предполагается развивать за счет ряда мер государственной поддержки предприятий агропромышленного комплекса. По оценке, в 2019 году индекс производства продукции сельского хозяйства ожидается на уровне 99,3% при прогнозе на 2019 год – 101,6% и фактически сложившемся за 9 месяцев 2019 года уровне 96,8% к уровню предыдущего периода, что вызывает сомнение в достижении прогнозных темпов роста в текущем году.

Прогнозом СЭР на предстоящий период предусмотрен рост объемов производства сельскохозяйственной продукции, который к уровню предыдущего года составит в 2020 году 103,5%, в 2021 году – 101,4%, в 2022 году – 101,5%.

В прогнозируемом периоде 2020-2022 годов существенного изменения в динамики развития отрасли и темпов роста прогнозируемых показателей не ожидается, за исключением производства зерновых и масленичных культур.

Ожидаемые объемы продукции сельского хозяйства повлияют на незначительный рост развития пищевой промышленности в крае. Темпы роста производства пищевых продуктов в 2020 году прогнозируется на уровне 100,8%, в 2021 году – 101,1%, в 2021 году – 101,6% к уровню предыдущего года. В среднесрочной перспективе рост объемов производства пищевых продуктов прогнозируется за счет увеличения выпуска колбасных изделий и мясных полуфабрикатов; цельномолочной продукции; хлеба, хлебобулочных и кондитерских изделий.

Необходимо отметить, что в среднесрочной перспективе существуют риски недостижения прогнозных показателей в сельскохозяйственной отрасли, связанные с низким уровнем энерговооруженности и химизации, ростом цен на материально-технические ресурсы, неразвитостью инфраструктуры рынка сельскохозяйственной продукции, дефицитом квалифицированных кадров, оттоком сельского населения. Кроме того, с учетом ежегодных планируемых мероприятий, связанных с увеличением роста

сельскохозяйственной продукции, с 2015 года индекс продукции сельского хозяйства находится в области отрицательных значений.

II.5. Начиная с 2018 года уровень индекса производства по виду деятельности «Строительство» находится в области отрицательных значений. По оценке, в 2019 году предполагается незначительное увеличение уровня индекса до 92,0%, что создаёт риски недостижения прогнозных показателей 2019 года – 102,0% к уровню предыдущего года, так как за январь-сентябрь 2019 года значение показателя достигло – 77,0% к уровню предыдущего периода. Отрицательная динамика обусловлена завершением реализации инвестиционного проекта «Освоение полиметаллических месторождений юго-востока Забайкальского края», в рамках которого дан старт пуско-наладочным работам на Быстринском ГОКе, основные строительно-монтажные работы завершены.

В связи с реализацией инвестиционных проектов планируется развитие строительной отрасли края: индекс производства по виду деятельности «строительство» характеризуется значительным ростом и в 2020 году по прогнозу составит 110,6%, в 2021 и в 2022 годах – 103,0% к уровню предыдущего года. Согласно пояснительной записке к Прогнозу СЭР, в прогнозируемом периоде планируется стабилизация развития строительной отрасли края за счет реализации мероприятий Плана социального развития центров экономического роста Забайкальского края, реализации инвестиционных проектов в рамках ТОР «Забайкалье», реализации государственных программ Российской Федерации и Забайкальского края.

При этом сдерживающими факторами при осуществлении строительства являются риски, связанные со снижением реальных располагаемых денежных доходов населения, недостатком квалифицированной рабочей силы, удорожанием строительных материалов, а также с высокой долей завозных строительных материалов.

По оценке, в 2019 году ожидается ввод в действие 230,0 тыс. кв. м общей площади жилья (123,3% у к уровню предыдущего года). В планируемом периоде прогнозируется увеличение объема ввода в действие жилых домов от 280,0 тыс. кв. м в 2020 году до 355,0 тыс. кв. м в 2022 году. При этом, изменения федерального законодательства с 1 июля 2019 года по ужесточению требований к долевому строительству могут повлиять на снижение объемов жилищного строительства.

II.6. Аналогичная ситуация складывается и в инвестиционной деятельности. В 2018 году в крае наблюдалось резкое снижение инвестиционной активности предприятий, сокращение темпов роста объема инвестиций и усиление влияния на производственную деятельность предприятий недостатка денежных средств для финансирования инвестиций. Индекс физического объема инвестиций в основной капитал в 2019 году, по оценке,

составит 103,4% при фактически сложившемся за январь-сентябрь 2019 года уровне 90,9% к уровню предыдущего периода, что вызывает риск недостижения оценочного показателя.

Динамика инвестиций в основной капитал прогнозируется с существенным увеличением: индекс физического объема инвестиций в основной капитал в 2020 году по прогнозу составит 105,0%, в 2021 и в 2022 годах – 105,4 и 104,0% к уровню предыдущего года соответственно.

В прогнозируемом периоде объемы инвестиций в основной капитал планируется обеспечить за счет реализации инвестиционных проектов, отобранных для реализации на ТОР «Забайкалье». Несмотря на реализацию значимых инвестиционных проектов, сдерживающими факторами инвестиционной активности остаются высокая стоимость кредитных ресурсов, инфраструктурные ограничения, недостаток квалифицированной рабочей силы, уменьшение возможностей для краевых бюджетных инвестиций, что вызывает риски в достижении прогнозируемых значений.

Отсутствие в среднесрочном прогнозе структуры распределения инвестиций по видам экономической деятельности не позволяет проанализировать наиболее значимые отрасли в развитии инвестиционной деятельности края в прогнозируемом периоде.

II.7. В 2018 году был зафиксирован низкий уровень инфляции по причине низкого потребительского спроса, связанного прежде всего с сокращением доходов населения и изменением покупательской стратегии потребителей в пользу более дешевой продукции.

Согласно текущей оценке, предполагается, что индекс потребительских цен в крае к концу 2019 года зафиксируется на уровне 104,5% (за январь-сентябрь 2019 года составил 103,0%), что связано с повышением с 1 января 2019 года ставки НДС и акцизов на бензин и дизельное топливо, оказывающих влияние на уровень цен посредством роста издержек в производстве, на транспорте и при реализации товаров.

В 2020 году в Прогнозе СЭР закладывается индекс потребительских цен на уровне 103,3%, на 2021-2022 годы индекс планируется сохранить на уровне 104,0%. Основной причиной ожидаемого замедления уровня инфляции является слабый потребительский спрос, прогнозируемый в связи с замедлением темпов потребительского кредитования.

Вклад в рост цен в крае будут вносить платные услуги, индекс – дефлятор объема платных услуг в 2020 году составит 103,8%, в 2021 году – 104,5%, в 2022 году – 103,9% к уровню предыдущего года, что превышает прогнозируемый индекс потребительских цен на 0,5 процентных пункта в 2020-2021 годах и на 0,1 процентных пункта в 2022 году.

Проанализировать динамику потребительских цен на прогнозируемый период 2020-2022 годов по основным сегментам, наблюдаемым при исчислении уровня инфляции, а именно по ожидаемому снижению (повышению) прироста цен (тарифов) на

продовольственные и непродовольственные товары, не представляется возможным, так как прогноз СЭР и пояснительная записка не содержат сведений по данным показателям.

Кроме того, проанализировать влияние на уровень инфляции роста цен (тарифов) на продукцию (услуги) инфраструктурных монополий также не представляется возможным, так как в представленном Прогнозе СЭР отсутствуют такие показатели, как индексация тарифов электроэнергии, теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения для населения; индексация тарифов на грузовые, пассажирские, воздушные и железнодорожные перевозки; индексация потребительских цен на экскурсионные, санаторно-оздоровительные услуги, услуги гостиниц и прочих мест проживания и на услуги общественного питания.

II.8. Важной составляющей устойчивого развития края является человеческий капитал. В свою очередь, для развития человеческого капитала необходимы высокий уровень доходов, комфортные условия проживания, широкий спектр рабочих мест, доступность образования и здравоохранения, наличие мест отдыха, благоприятная экологическая и криминогенная обстановка.

Анализ Прогноза СЭР показывает, что прогнозируется относительно сдержанная динамика по основным показателям, характеризующим уровень жизни населения (реальные денежные доходы населения, заработная плата, прожиточный уровень, уровень безработицы).

При этом, одним из основных показателей реализации Указа Президента РФ от 07.05.2018 №204 является обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции. В 2019 году динамика реальных денежных доходов населения по оценке составит 101,7% к уровню предыдущего года (в 2018 году – 101,5% к уровню 2017 года). Реальные денежные доходы населения на среднесрочный период планируются на уровне 102,2% в 2020 году, 102,0% в 2021 году и 102,3% в 2022 году, чему будут способствовать проводимые в рамках реализации Указа от 07.05.2018 №204 мероприятия, а также преференции, связанные с вступлением края в Дальневосточный федеральный округ. Перечисленные в пояснительной записке меры государственной поддержки, направленные на обеспечение устойчивого роста реальных доходов населения, по мнению КСП, не смогут в полной мере обеспечить заявленные темпы роста доходов граждан, так как высокая долговая нагрузка, снижение доходов социально незащищенных слоев населения, слабая динамика доходов от предпринимательской деятельности, рост обязательных платежей, а также высокая закредитованность населения вызывает риски недостижения заявленных темпов роста реальных доходов населения.

Кроме того, отсутствие в Прогнозе СЭР отдельных показателей не позволяет проанализировать уровень роста пенсионного обеспечения граждан.

II.9. Одним из основных показателей реализации Указа от 07.05.2018 №204 является снижение уровня бедности в Российской Федерации. Согласно прогнозу на среднесрочный период величина прожиточного минимума будет увеличиваться менее чем на 500 рублей в год и к 2022 году составит 13 081 рубль. В 2019 году, по оценке, 212,5 тыс. человек, или 20% жителей Забайкалья, находятся за чертой бедности, что на 1% ниже уровня 2018 года. Одной из причин сохранения высокого процента численности населения с доходами ниже прожиточного уровня является то, что размер прожиточного минимума с 2018 по 2019 год вырос на 4,8%, а реальные располагаемые доходы населения за этот период увеличились на 0,2%. По прогнозу 168,0 тыс. человек (или 15,9%) в 2020 году и 126,2 тыс. человек (или 12,0%) в 2022 году будут получать доход меньше величины прожиточного минимума, т.е. будут находиться за чертой бедности. Необходимо отметить, что национальная цель предусматривает наличие доходов ниже прожиточного минимума в 2024 году только у 6,6% населения.

II.10. По оценке текущего года, номинальная начисленная среднемесячная заработная плата составит 42 379,0 рублей (104,0% к уровню 2018 года). Прогнозом СЭР предусмотрен ежегодный рост заработной платы: в 2020 году – 44 736,0 рублей (105,6% к уровню предыдущего года), в 2021 году – 47 257,0 рублей (105,6%), в 2022 году – 49 944,0 рублей (105,7%). В целом за 2020-2022 годы рост среднемесячной заработной платы составит 7 687 рублей.

При этом, в 2019 году реальная заработная плата оценивается на уровне 99,3% по причине замедления темпов роста начисленной заработной платы по сравнению с 2018 годом (в 2018 году произошло повышение в связи с индексацией заработной платы работников бюджетной сферы на 4%, не охваченных майскими указами, и увеличением минимального размера оплаты труда), а также ускорением темпов роста потребительской инфляции. В прогнозируемом периоде уровень реальной заработной платы составит 102,2% в 2020 году к уровню предыдущего года, 101,6% - в 2021 и в 2022 годах.

По мнению КСП, имеются риски недостижения прогнозных показателей в случае снижения доходности организаций во внебюджетной сфере, сокращения производственной деятельности предприятий, а также внешних и внутренних экономических условий в целом по Российской Федерации.

II.11. Одним из ключевых показателей Указа Президента РФ от 07.05.2018 №204 является обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации. По оценке, в 2019 году коэффициент естественного прироста населения составит 0,1 на 1 000 человек, при этом за период январь-сентябрь 2019 года смертность

превысила рождаемость и коэффициент естественной убыли составил – 0,8 на 1 000 человек, что повышает риски недостижения поставленных прогнозных и оценочных показателей. На среднесрочный период прогнозируется увеличение коэффициента естественного прироста населения с 1,3 в 2020 году до 1,9 в 2022 году за счет комплекса мер, проводимых в рамках реализации национальных проектов.

II.12. Негативная ситуация по сокращению постоянной численности населения Забайкальского края сохраняется: в 2013 году среднегодовая численность составляла 1 092,8 тыс. человек, в 2015 году – 1 086,1 тыс. человек, в 2017 году – 1 082,6 тыс. человек, ожидаемая оценка в 2019 году – 1 062,3 тыс. человек. Таким образом, в среднем за период с 2013 по 2019 годы (по оценке) численность постоянного населения края сократилась на 30,5 тыс. человек. Основной причиной сокращения является миграционная убыль по причинам личного, семейного характера, а также смена жительства в связи с поиском лучших вариантов трудоустройства и иные причины.

В среднесрочной перспективе тенденция убыли населения сохранится: в 2020 году ожидаемая численность составит 1 056,6 тыс. человек, в 2021 году – 1 053,1 тыс. человек, в 2022 году – 1 051,6 тыс. человек, т.е. в среднем за период с 2020 по 2022 годы сокращение составит еще 5 тыс. человек. В общей численности постоянного населения прогнозируется увеличение доли городского населения и снижение доли сельского населения преимущественно за счет внутрирегиональной миграции из сельской местности в городскую.

По расчетам перспективной численности населения региона до 2036 года, представленного на официальном сайте Забайкалкрайстата, прогнозируется дальнейшее сокращение численности населения края: к 2024 году население составит 1 028,9 тыс. человек, к 2036 году – 934,8 тыс. человек (с 2019 года численность населения сократится в среднем на 127,5 тыс. человек).

II.13. Одним из ключевых показателей Указа Президента РФ от 07.05.2018 №204 является повышение ожидаемой продолжительности жизни к 2024 году до 78 лет, к 2030 году – до 80 лет. По оценке, в 2019 году ожидаемая продолжительность жизни при рождении составит 69 лет, что не достигнет прогнозных показателей 2019 года – 70,1 год. Прогнозом СЭР предполагается, что ожидаемая продолжительность жизни увеличится с 71,41 года в 2020 году до 73,07 года в 2022 году. Для достижения целевого показателя ожидаемая продолжительность жизни должна ежегодно расти примерно на 1,8 лет. Однако, сценарий будущей динамики показателя продолжительности жизни населения Забайкальского края до 2035 года, представленного на официальном сайте Забайкалкрайстата, предполагает незначительное повышение ожидаемой продолжительности жизни и недостижение значения показателя: к 2024 году



продолжительность жизни население составит 71,65 года (недостижение 6,35 года), к 2030 году – 72,98 года, к 3035 году – 73,86 лет (недостижение 7,02 и 6,14 года соответственно), что требует пересмотра планируемых мероприятий и усиления контроля за реализацией национальных проектов в среднесрочном периоде для достижения установленных целей на долгосрочную перспективу.

Кроме того, ежегодно пояснительная записка к Прогнозу СЭР содержит перечень планируемых мероприятий по улучшению демографической ситуации в крае (сокращение численности населения и миграции, увеличение рождаемости и снижение смертности, ожидаемая продолжительность жизни), при этом сложная демографическая ситуация остается на прежнем уровне, что свидетельствует о низкой эффективности реализации комплекса мер региональной демографической политики в рамках реализации государственных программ или заниженных прогнозных оценках демографических показателей, что может сказаться на параметрах краевого бюджета в процессе его исполнения.

II.14. Прогноз СЭР не содержит прогнозные показатели развития социальной сферы, характеризующие индикаторы качества жизни населения, в том числе: обеспеченность детей местами в дошкольных образовательных организациях; обеспеченность населения края специалистами сферы здравоохранения; обеспеченность больничными койками в стационарах и мощности амбулаторно-поликлинических учреждений; обеспеченность населения края общедоступными библиотеками и учреждениями культурно-досугового типа. Отсутствие данных показателей не позволяет сделать выводы о прогнозируемых показателях социальной обеспеченности граждан и развития человеческого капитала.

II.15. Согласно ч.5 ст.7 Федерального закона от 28.06.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» все документы стратегического планирования должны быть согласованы и сбалансированы между собой по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации.

Согласно пояснительной записке, Прогноз СЭР Забайкальского края на 2020-2022 годы разработан с учетом Стратегии социально-экономического развития Забайкальского края на период до 2030 года (далее - Стратегия), утвержденной постановлением Правительства Забайкальского края от 26.12.2013 №586 (с внесенными изменениями). При этом Контрольно-счетная палата отмечает, что из 60 целевых индикаторов, представленных в Стратегии, только 19 макроэкономических показателей отражены в среднесрочном прогнозе СЭР на 2020-2022 годы, из них значения 11 показателей занижены, значения 8 показателей завышены.

В соответствии с Законом Забайкальского края от 20.11.2015 №1253-33К «О стратегическом планировании в Забайкальского крае» разработан прогноз СЭР Забайкальского края на долгосрочный период, утвержденный распоряжением Правительства Забайкальского края от 01.11.2017 №483-р (далее – долгосрочный Прогноз СЭР). Распоряжением Правительства Забайкальского края от 31.10.2019 №392-р внесены изменения, в ходе которых показатели долгосрочного прогноза на 2020 год приведены в соответствие со среднесрочным прогнозом на 2020 год (учтены недостатки, указанные в предыдущем заключении). Однако, необходимо отметить, что Прогноз СЭР на долгосрочный период так и не учитывает макроэкономические показатели по основным видам деятельности «строительство» (объем выполненных работ, индекс производства), «внешнеэкономическая деятельность» (экспорт и импорт товаров), «малое и среднее предпринимательство» (число предприятий, оборот предприятий, среднесписочная численность предприятий), «денежные доходы и расходы населения» (реальные денежные доходы населения, реальный размер назначенных пенсий, величина прожиточного минимума), «труд и занятость» (среднемесячная номинальная начисленная заработная плата по региону, среднесписочная численность работников, выплаты социального характера, просроченная задолженность по заработной плате) и т.д.

Проведенный сопоставительный анализ (приложение №2 к настоящему Заключению) показателей среднесрочного прогноза СЭР на период 2020-2022 годы с целевыми индикаторами Стратегии СЭР на период до 2030 года и показателями долгосрочного прогноза СЭР (по состоянию на 2020, 2025 и 2030 годы) показал, что показатели среднесрочного и долгосрочного Прогноза СЭР значительно ниже целевых индикаторов Стратегии. Таким образом, отсутствие согласованности целевых индикаторов Стратегии с показателями прогноза СЭР ставит под вопрос эффективность стратегического планирования как деятельности, направленной на решение задач устойчивого социально-экономического развития региона, ввиду отсутствия в указанных документах актуальных задач и направлений развития.

В соответствии с п.9 Порядка принятия решения о разработке, формировании и реализации государственных программ Забайкальского края, утвержденного постановлением Правительства Забайкальского края от 30.12.2013 №600 (с внесенными изменениями), значения целевых показателей (индикаторов) государственных программ формируются с учетом параметров социально-экономического развития Забайкальского края. Однако, согласно приложению №2 к прогнозу СЭР Забайкальского края на 2020-2022 годы «Основные параметры государственных программ Забайкальского края», только 5 из 30 представленных государственных программ содержат 9 оценочных показателей конечных результатов реализации госпрограмм, включенных в Прогноз СЭР, 3 из которых

не соответствуют значениям аналогичных показателей СЭР Забайкальского края на среднесрочный период.

Согласно пояснительной записке, Прогноз СЭР разработан с учетом тенденций развития российской экономики, приоритетов, определенных Указом Президента РФ от 07.05.2018 №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». В Прогнозе СЭР отсутствует оценка вклада реализации национальных проектов в достижение национальных идей и информация о достижении целевых показателей национальных проектов в срок до 2024 года, в результате оценить динамику темпов роста целевых показателей национальных проектов на среднесрочный период для полного выполнения национальных проектов в срок до 2024 года, не представляется возможным.

В Порядок разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза СЭР на среднесрочный период, утвержденного постановлением Правительства Забайкальского края от 28.03.2016 №112, не внесены изменения и дополнения, связанные с реализацией и достижением показателей в соответствии с Указом Президента РФ от 07.05.2018 №204.

### **III. Общая характеристика проекта закона Забайкальского края «О бюджете Забайкальского края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов»**

#### ***III.1. Анализ Основных направлений бюджетной и налоговой политики Забайкальского края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов***

В соответствии с требованиями п.2 ст.172 Бюджетного кодекса РФ при составлении проекта бюджета необходимо основываться на положениях послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, определяющих бюджетную политику (требования к бюджетной политике) в РФ, а также на основных направлениях бюджетной и налоговой политики субъектов РФ.

Основные направления бюджетной и налоговой политики Забайкальского края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов утверждены распоряжением Правительства Забайкальского края от 31.10.2019 №395-р.

Основные направления долговой политики Забайкальского края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов утверждены распоряжением Правительства Забайкальского края от 27.09.2019 №352-р.

Анализ нормативной правовой базы Российской Федерации и Забайкальского края показал отсутствие законодательно установленных требований к структуре, составу, содержанию рассматриваемых документов. Методические указания по данному вопросу также отсутствуют. Принимаемые на уровне Забайкальского края документы разрабатываются в произвольной форме.

Проанализировав представленный документ, Контрольно-счетная палата отмечает следующее.

Анализ содержания Основных направлений бюджетной и налоговой политики Забайкальского края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов показал, что структура документа имеет следующий вид:

- общие положения;
- итоги реализации бюджетной и налоговой политики Забайкальского края в 2018-2019 годах;
- основные направления налоговой политики;
- основные направления бюджетной политики.

Основные итоги реализации налоговой политики содержат информацию о мерах, принимаемых в крае, в части государственной поддержки инвестиционной активности, оценки эффективности налоговых льгот, мобилизации налоговых и неналоговых доходов.

Основные направления налоговой политики на прогнозируемый период показывают наличие преемственности задач текущего и очередного бюджетного циклов. В разделе содержится информация о принимаемых мерах по реализации положений ст.174.3 БК РФ в части обязательности формирования субъектами РФ перечня налоговых расходов и проведение их ежегодной оценки.

В соответствии с Основными направлениями ключевыми аспектами бюджетной политики Забайкальского края на предстоящую трехлетнюю перспективу являются исполнение принятых расходных обязательств наиболее эффективным способом, четкая увязка бюджетных расходов и повышение их влияния на достижение установленных целей государственной политики, обеспечение стабильности краевого и местных бюджетов, формирующей условия для социально-экономического развития региона.

Основным приоритетом является реализация поставленных Президентом РФ во всех сферах общественной жизни национальных целей развития - повышение качества жизни граждан, повышение качества и доступности здравоохранения и образования, создание современной инфраструктуры.

Для достижения указанных целей предполагается решение следующих задач:

1. Концентрация ресурсов на достижение целей, показателей и результатов региональных проектов, направленных на реализацию национальных проектов.
2. Повышение эффективности использования бюджетных средств.
3. Повышение бюджетной устойчивости Забайкальского края путем ограничения дефицита бюджета и снижения уровня долговой нагрузки на краевой бюджет.
4. Обеспечение открытости и прозрачности бюджетного процесса.

5. Повышение эффективности взаимодействия между исполнительными органами государственной власти Забайкальского края и органами местного самоуправления при организации финансового обеспечения реализации общих целей.

6. Дальнейшее развитие системы межбюджетных отношений в Забайкальском крае.

Задачи бюджетной политики Забайкальского края в целом сонаправлены с задачами бюджетной политики Российской Федерации.

Проанализировав представленный документ и проект закона, Контрольно-счетная палата отмечает следующее.

Посланием Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 20 февраля 2019 года определен круг вопросов, которые необходимо решить для достижения целей по ключевым направлениям социально-экономического развития страны, таким как здравоохранение («бережливые поликлиники», земские доктора и доступная медпомощь), образование и культура (современное оснащение школ, появление «земских учителей» и сельских клубов), экологическая безопасность (проблемные свалки), экономика (поддержка «стартапов» и др.).

В предложенных Основных направлениях четких механизмов по учету таких подходов при формировании проекта бюджета края на очередной год и плановый период не прослеживается.

Одной из задач бюджетной политики указано повышение эффективности взаимодействия между краевыми и муниципальными органами власти за счет закрепления необходимости утверждения порядков распределения и предоставления субсидий из краевого бюджета. Кроме того, для решения задачи по развитию системы межбюджетных отношений в качестве меры определено не снижение объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований с одновременным сокращением количества и объема предоставляемых целевых межбюджетных трансфертов на реализацию отдельных расходных обязательств.

Контрольно-счетная палата отмечает, что **вышеперечисленные меры в сфере межбюджетных отношений при подготовке проекта закона не учтены.**

Детальный анализ планирования и исполнения расходов в части межбюджетных трансфертов представлен в разделе «Межбюджетные отношения» настоящего Заключение.

### ***III.2. Анализ бюджетного прогноза Забайкальского края на долгосрочный период до 2030 года***

Согласно пункту 5 статьи 170.1 Бюджетного кодекса РФ, проект бюджетного прогноза (проект изменений бюджетного прогноза) субъекта Российской Федерации на долгосрочный период (за исключением показателей финансового обеспечения

государственных (муниципальных) программ) представляется в законодательный орган одновременно с проектом закона о соответствующем бюджете.

В пакете документов, представленных в Законодательное Собрание Забайкальского края одновременно с проектом закона Забайкальского края «О бюджете Забайкальского края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 года», представлен проект распоряжения Правительства Забайкальского края «О внесении изменений в бюджетный прогноз Забайкальского края на долгосрочный период до 2030 года, утвержденный распоряжением Правительства Забайкальского края от 22.02.2017 №91-р» (далее – проект бюджетного прогноза).

В соответствии с требованиями п.5 ст.170.1 БК РФ в представленном проекте бюджетного прогноза отсутствует раздел «Информация о показателях финансового обеспечения государственных программ Забайкальского края за счет средств бюджета Забайкальского края» (с соответствующим приложением).

Представленный проект бюджетного прогноза в основном соответствует требованиям п.2 ст.170.1 Бюджетного кодекса РФ.

В приложении №1 к проекту бюджетного прогноза «Прогноз основных характеристик краевого и консолидированного бюджетов Забайкальского края на долгосрочный период» указаны следующие параметры бюджета Забайкальского края на 2020-2022 годы (прогнозные показатели):

Наименование показателя	2020 год	2021 год	2022 год
Доходы, млн. рублей	70 712,9	66 787,7	67 288,3
Расходы, млн. рублей	73 442,9	66 787,7	67 288,3
Дефицит (профицит), млн. рублей	2 730,0	-	-
Объем государственного долга (на первое января очередного года)	29 727,3	28 642,3	26 959,0

В представленном проекте закона о бюджете Забайкальского края основные параметры на 2020-2022 годы соответствуют указанным выше данным проекта бюджетного прогноза.

В разделе 6 «Прогноз основных характеристик краевого и консолидированного бюджетов Забайкальского края на долгосрочный период» в тексте указано: «Государственный долг Забайкальского края по состоянию на 1 января 2020 года планируется в сумме 27 047,3 млн. рублей». При этом, в приложении №1 к проекту бюджетного прогноза указан объем государственного долга 01 января 20120 года – 28 047,3 млн. рублей. Автору законопроекта необходимо привести данные документы в соответствие.

### ***III.3. Анализ соблюдения положений бюджетного законодательства при составлении и рассмотрении проекта закона***

1. Статьей 18 проекта закона о бюджете предложено установить требование о казначейском сопровождении субсидий, предоставляемых юридическим лицам, крестьянским (фермерским) хозяйствам, индивидуальным предпринимателям в сфере оказания поддержки отрасли сельского хозяйства; субсидий, предоставляемых из бюджета края некоммерческой организации «Забайкальский фонд капитального ремонта многоквартирных домов» на обеспечение ее деятельности.

По предлагаемой редакции статьи Контрольно-счетная палата отмечает следующее:

а) Нормы о казначейском сопровождении ежегодно устанавливаются федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и на плановый период и принимаемыми во исполнение указанного федерального закона актами Правительства РФ, Министерства финансов РФ и Федерального казначейства.

Перечень средств, в отношении которых в 2020 году предусмотрена возможность осуществления территориальными органами Федерального казначейства на основании обращения финансового органа субъекта РФ казначейского сопровождения, предусмотрен ч.7 ст.5 проекта федерального закона о федеральном бюджете

Субъект РФ (в лице финансового органа) самостоятельно в своем обращении определяет, какие из средств подлежат казначейскому сопровождению.

Так, статьей 18 проекта закона о бюджете края предусмотрено осуществление казначейского сопровождения субсидий, предоставляемых из бюджета края Фонду капитального ремонта субъекта РФ на обеспечение его деятельности.

Вместе с тем, осуществление казначейского сопровождения в отношении субсидий, предоставляемых из бюджета края Фонду развития промышленности Забайкальского края, проектом закона о бюджете не предусмотрено.

Кроме того, в перечень средств, подлежащих казначейскому сопровождению, проектом закона о бюджете края не включены гранты в форме субсидий, источником финансового обеспечения которых являются субсидии в сфере поддержки сельского хозяйства.

**С учетом вышеуказанного, Контрольно-счетная палата полагает, что вопрос о перечне средств, подлежащих в соответствии со статьей 18 проекта закона о бюджете края казначейскому сопровождению, требует дополнительного рассмотрения.**

*Справочно:* на пополнение активов Фонда развития промышленности Забайкальского края с целью выдачи займов субъектам деятельности в сфере промышленности на реализацию инвестиционных проектов проектом закона о бюджете в 2020 году предусмотрено 30 000 тыс. рублей.

б) Контрольно-счетная палата отмечает, что пп.1 ч.1 ст.8 проекта закона не отвечает требованиям правовой ясности и определенности и нуждается в редакционных изменениях, так как словесный оборот «субсидии юридическим лицам, источником финансового обеспечения которых являются указанные субсидии» не имеет смысловой нагрузки.

Согласно п.7 ст.5 проекта закона о федеральном бюджете на 2020 и плановый период 2021 и 2022 годов по обращению финансового органа субъекта РФ казначейскому сопровождению подлежат субсидии (гранты в форме субсидий), предоставляемые юридическим лицам, крестьянским (фермерским) хозяйствам, индивидуальным предпринимателям, **источником финансового обеспечения которых являются межбюджетные трансферты, имеющие целевое назначение, предоставляемые из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в целях софинансирования расходных обязательств указанных субъектов РФ по поддержке отрасли сельского хозяйства.**

С учетом указанного и в целях исключения ситуации неоднозначного толкования нормы проекта закона о бюджете при ее исполнении и контроле исполнения **Контрольно-счетная палата предлагает внести необходимые редакционные изменения в пп.1 ч.1 ст.18 проекта закона о бюджете.**

в) Согласно ч.2 ст.18 проекта закона при казначейском сопровождении средств Управление Федерального казначейства по Забайкальскому краю осуществляет санкционирование операций **в порядке, установленном Министерством финансов Забайкальского края.**

Вместе с тем, согласно ч.7 ст.5 проекта Федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов» казначейское сопровождение средств бюджета субъекта РФ осуществляется территориальными органами Федерального казначейства по обращению финансового органа субъекта РФ **в порядке, установленном Правительством РФ.**

Такой порядок в 2019 году был установлен постановлением Правительства РФ от 30.12.2018 №1765 «Об утверждении Правил казначейского сопровождения средств в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (далее - Правила №1765).

Согласно п.2 Правил №1765 операции с целевыми средствами осуществляются на счетах, открытых территориальным органам Федерального казначейства в учреждениях Центрального банка РФ **для учета денежных средств юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса.**

Согласно п.5 Правил №1765 операции по списанию целевых средств по расходам юридических лиц, отраженных на лицевых счетах для учета операций неучастника



бюджетного процесса, проводятся после осуществления территориальными органами Федерального казначейства **санкционирования расходов в порядке, установленном Министерством финансов РФ**, и проверки представленных документов, установленных порядком санкционирования целевых средств, подтверждающих возникновение денежных обязательств юридических лиц (далее - документы-основания).

Особый порядок санкционирования расходов неучастника бюджетного процесса при казначейском сопровождении средств утвержден на 2019 год приказом Министерства финансов РФ от 11.12.2018 №259н «Об утверждении порядка осуществления территориальными органами Федерального казначейства санкционирования расходов, источником финансового обеспечения которых являются целевые средства, при казначейском сопровождении целевых средств в случаях, предусмотренных федеральным законом о «О Федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (далее - Порядок №259н).

В соответствии с п.1 Порядка №259н положения данного порядка применяются в том числе к санкционированию расходов, источником финансового обеспечения которых являются средства, указанные в ч.7 ст.5 закона о федеральном бюджете на 2019 год, то есть средства, предоставленные из бюджетов субъектов РФ.

В связи с вышеуказанным, **указание в ч.2 ст.18 проекта закона на применение при казначейском сопровождении средств порядка санкционирования расходных операций неучастников бюджетного процесса, утвержденного Министерством финансов Забайкальского края, необоснованно и не соответствует нормативным правовым актам Российской Федерации – ч.7 ст.5 проекта Федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов».**

Указанное отмечалось Контрольно-счетной палатой в заключении на проект закона о бюджете Забайкальского края на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов.

Кроме того, аналогичные разъяснения были даны позднее Минфином России и Казначейством России в письмах от 21.02.2019 №09-01-05/11479, №07-04-05/22-3556 «О реализации п.2 ч. 7 ст.5 Федерального закона от 29.11.2018 №459-ФЗ».

Однако несоответствие закона о бюджете Забайкальского края на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов федеральному законодательству устранено не было.

В связи с указанным, **Контрольно-счетная палата предлагает внести соответствующие изменения в ч. 2 ст.18 проекта закона края о бюджете.**

2. Приложением 24 к проекту закона о бюджете предусмотрен перечень субсидий, планируемый к предоставлению муниципальным образованиям в 2020 году и плановом периоде 2021 и 2022 годов.

При этом в статье 10 и Приложениях 27 и 28 к проекту закона о бюджете не распределены 21 субсидия из предусмотренных перечнем 32 субсидий в 2020 году, 12 субсидий из предусмотренных 20 субсидий в 2021 году, 11 субсидий из предусмотренных 19 субсидий в 2022 году.

Бюджетным кодексом РФ предусмотрены новые требования, в соответствии с которыми допускается утверждение не распределенного между муниципальными образованиями объема субсидий в размере не более 5 процентов общего объема соответствующей субсидии, утвержденного на первый год планового периода, и не более 10 процентов общего объема соответствующей субсидии, утвержденного на второй год планового периода (п.4 ст.139 БК РФ).

Контрольно-счетная палата отмечает, что в представленном проекте закона данные требования не выполнены в полном объеме: субсидии, подлежащие распределению законом о бюджете, в плановом периоде не распределены.

С учетом указанного, **Контрольно-счетная палата предлагает предпринять меры, направленные на обеспечение исполнения действующих требований Бюджетного кодекса РФ в части соблюдения предельных ограничений нераспределенных остатков субсидий в плановом периоде. При этом необходимым условием возможности исполнения вышеуказанных требований бюджетного законодательства является утверждение порядков распределения и предоставления субсидий до начала финансового года.**

3. Бюджетным кодексом РФ предусмотрены новые требования к составу сведений, подлежащих отражению в текстовых статьях закона (решения) о бюджете. Так, согласно п.4 ст.115.2 БК РФ общий объем бюджетных ассигнований, которые должны быть предусмотрены на исполнение государственных гарантий субъектов РФ по возможным гарантийным случаям, указывается в текстовых статьях закона субъекта РФ о бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Данные положения БК РФ вступают в силу с 1 января 2020 года.

В тестовых статьях проекта закона о бюджете края указание на общий объем бюджетных ассигнований, которые должны быть предусмотрены на исполнение выданных в предыдущие годы государственных гарантий Забайкальского края, отсутствует.

Учитывая вступление в силу с 1 января 2020 года вышеуказанных требований к содержанию проекта закона о бюджете края и в целях обеспечения реализации принципа открытости (прозрачности) бюджетного процесса в крае **Контрольно-счетная палата предлагает отразить требуемые сведения в текстовой части закона о бюджете края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов.**

Дополнительно: в проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов» аналогичные сведения отражены в приложении 37 к закону (таблицы 1.2, 2.2).

4. Статьей 14 проекта закона о бюджете предусмотрены особенности списания задолженности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по средствам, выданным на возвратной основе.

Согласно ст.14 проекта закона порядок списания указанной задолженности устанавливается Правительством Забайкальского края. Вместе с тем, данная редакция проекта закона не согласована с положениями п.3 ст.93.7 БК РФ, вступившими в силу 2 августа 2019 года, согласно которым правила (основания, условия и порядок) списания и восстановления в учете задолженности по денежным обязательствам перед публично-правовым образованием устанавливаются соответствующими финансовыми органами, за исключением случаев, предусмотренных Бюджетным Кодексом РФ.

5. В целях совершенствования межбюджетных отношений на федеральном, региональном и муниципальном уровнях в Бюджетный кодекс РФ внесены значительные изменения, подлежащие применению при составлении и исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, начиная с бюджетов на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов.

Внесение изменений в положения, определяющие основы межбюджетных отношений, требует изменения условий организации межбюджетных отношений на территории региона, принятия нормативных правовых актов Забайкальского края либо внесения в них изменений в целях приведения в соответствие с законодательством Российской Федерации.

В связи с указанным **Контрольно-счетная палата отмечает, что в Закон Забайкальского края от 20.12.2011 №608-ЗЗК «О межбюджетных отношениях в Забайкальском крае», а также в ряд иных нормативных правовых актов края такие изменения не внесены. На момент подготовки настоящего заключения проект закона края о внесении изменений в закон о межбюджетных отношениях на рассмотрение Законодательного Собрания Забайкальского края не представлен.**

Также необходимо отметить, что ряд вновь введенных положений БК РФ прямо предусматривает вопросы организации межбюджетных отношений, подлежащие регламентированию нормативными правовыми актами субъекта РФ:

а) Так, в БК РФ внесены изменения, предусматривающие требования о разработке и принятии нормативных правовых актов субъектов РФ, предусматривающих общие правила формирования, предоставления и распределения субсидий из бюджета субъекта РФ местным бюджетам (п. 3 ст.139 БК РФ). При этом указанный нормативный правовой акт в

силу положений БК РФ должен содержать порядок определения и установления предельного уровня софинансирования субъектом РФ (в процентах) объема расходного обязательства муниципального образования.

В Забайкальском крае общие правила предоставления и распределения субсидий из краевого бюджета местным бюджетам утверждены Постановлением Правительства Забайкальского края от 14.02.2017 №29. Данный нормативный правовой акт не содержит порядок определения и установления предельного уровня софинансирования Забайкальским краем (в процентах) объема расходного обязательства муниципального образования.

Контрольно-счетная палата отмечает важность тщательной проработки данного вопроса при его регламентации в целях установления дифференцированных подходов к муниципальным образованиям при организации межбюджетных отношений в крае и нормативного определения единых критериев такой дифференциации. При этом необходимо отметить также важность оперативного разрешения вопроса, так как в соответствии со ст.139 БК РФ общие правила предоставления и распределения субсидии подлежат учету и соблюдению при разработке и принятии порядков предоставления и распределения каждой из планируемых к предоставлению в планируемом периоде субсидий.

б) В связи с внесением изменений в БК РФ законами субъектов РФ и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов РФ подлежат установлению случаи предоставления дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов и иных дотаций местным бюджетам из бюджета субъекта РФ (абз.1 ст.138.4 БК РФ); нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ подлежит установлению методика распределения дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов и иных дотаций местным бюджетам из бюджета субъекта РФ (абз.2 ст.138.4 БК РФ).

Проектом бюджета края предусмотрено предоставление дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов. При этом порядок и случаи предоставления данной дотаций установлены постановлением Правительства Забайкальского края от 07.05.2015 №218.

Контрольно-счетная палата отмечает, что без учета положений ст.138.4 БК РФ установление случаев предоставления дотации не включено в предмет регламентирования законов края (в том числе проекта закона Забайкальского края «О межбюджетных отношениях в Забайкальском крае», приложенного в составе методик к проекту закона о бюджете края). Кроме того, вышеуказанным постановлением Правительства

Забайкальского края или иным нормативным правовым актом не утверждена методика распределения рассматриваемой дотации.

в) В связи с внесением изменений в БК РФ нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ подлежит установлению методика распределения иных межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ и правила их предоставления.

Порядки представления отдельных «иных межбюджетных трансфертов» утверждены постановлениями Правительства Забайкальского края. Вместе с тем, данные порядки в преобладающей своей части не содержат методик распределения трансфертов данного вида (в том числе методик распределения средств в случае их недостаточной финансовой обеспеченности).

В связи с тем, что проектом закона о бюджете предусмотрено предоставление межбюджетных трансфертов в форме «иные межбюджетные трансферты» в краевых нормативных правовых актах подлежат установлению на обязательной основе не только порядок их предоставления, но и единые методики их распределения.

**С учетом вышеизложенного, в целях выполнения требований бюджетного законодательства и надлежащего нормативного обеспечения исполнения бюджета края в 2020 году и годах планового периода Контрольно-счетная палата предлагает принять меры по принятию нормативных правовых актов, необходимых для организации межбюджетных отношений на территории Забайкальского края и приведения краевого законодательства в соответствие с изменениями, внесенными в Бюджетный кодекс РФ.**

6. Ранее Контрольно-счетная палата в заключениях на законы о бюджете края неоднократно отмечала недостатки регионального правового регулирования в части отсутствия в краевых нормативных правовых актах положений, позволяющих однозначно разграничить полномочия Законодательного Собрания и Правительства Забайкальского края по распределению отдельных видов межбюджетных трансфертов между муниципальными образованиями.

Так в соответствии с действующей редакцией ст.13 Закона Забайкальского края от 20.12.2011 №608-ЗЗК «О межбюджетных отношениях в Забайкальском крае» распределение субсидий местным бюджетам из краевого бюджета между муниципальными образованиями утверждается законом о бюджете края и (или) нормативными правовыми актами Правительства Забайкальского края.

В результате при исполнении бюджета края возникали ситуации, при которых часть субсидии одного вида распределялась Правительством Забайкальского края, а другая ее часть – Законодательным Собранием Забайкальского края (в законе о бюджете края), либо

распределение одних и тех же средств осуществлялось одновременно и правовым актом Правительства Забайкальского края, и законом о бюджете края. Нередко распределение (перераспределение, дораспределение) межбюджетных трансфертов в законе о бюджете края отражалось по факту (после осуществления кассовых операций и перечисления средств бюджета края местным бюджетам). Аналогичная ситуация складывалась и по средствам, предоставляемым из бюджета края в форме «иные межбюджетные трансферты».

При этом нормативные правовые акты края не устанавливали запреты на перераспределение средств, распределенных одним из органов государственной власти, другим органом государственной власти, либо, наоборот, не устанавливали случаи и основания, при наступлении которых возникало право на перераспределение либо дораспределение средств.

В ситуации наличия дублирующих полномочий государственных органов, отсутствия нормативно установленных условий и оснований для разграничения их полномочий, нормативные правовые акты края не регламентировали порядок разрешения возможных разногласий органов государственной власти по распределению средств отдельного межбюджетного трансферта, а также не устанавливали вид правового акта, которым приоритетно необходимо было руководствоваться участникам бюджетных отношений (главным распорядителям бюджетных средств) при исполнении бюджета края в случае наличия противоречий в данных правовых актах.

Необходимо отметить, что при внесении изменений в БК РФ данный пробел правового регулирования частично устранен федеральным законодателем.

Так в соответствии с п.4 ст.139 БК РФ распределение субсидий местным бюджетам из бюджета субъекта РФ между муниципальными образованиями (за исключением субсидий, распределяемых на конкурсной основе, а также субсидий, предоставляемых за счет средств резервных фондов исполнительных органов государственной власти) утверждается законом субъекта РФ о бюджете. В силу положений БК РФ случаи и порядок перераспределения средств актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ без внесения изменений в закон о бюджете должны быть предусмотрены законом субъекта РФ (кроме закона о бюджете). С учетом указанного, в проекте изменений, планируемых к внесению в закон края «О межбюджетных отношениях в Забайкальском крае» (представлен разработчиком проекта закона о бюджете в составе методик распределения трансфертов), данный вопрос регламентирован Приложением 8 к закону.

Таким образом, в данной части пробел правового регулирования устранен федеральным и краевым законодательством.

Вместе с тем, Контрольно-счетная палата отмечает, что правовое регулирование федеральным законодателем порядка распределения межбюджетных трансфертов, предоставляемых в форме «иные межбюджетные трансферты», а также отдельных видов субсидий осуществлено на диспозитивной основе.

Так, согласно абз.3 п.4 ст.139, абз.4 ст.139.1 БК РФ распределение указанных видов межбюджетных трансфертов утверждается законом субъекта РФ о бюджете и (или) принятыми в соответствии с ним актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Таким образом, федеральным законодателем право нормативного определения оснований и условий разграничения полномочий органов государственной власти в данной части предоставлено субъекту РФ.

Проектом закона о бюджете запланировано предоставление межбюджетных трансфертов в форме «иные межбюджетные трансферты». Кроме того, в ходе исполнения бюджета не исключено предоставление субсидий, распределяемых на конкурсной основе, а также субсидий, предоставляемых за счет средств резервных фондов исполнительных органов государственной власти. При этом пределы полномочий органов государственной власти по распределению (перераспределению) указанных видов трансфертов проектом закона о бюджете края либо иными нормативными правовыми актами (проектами нормативно правовых актов) не определены.

**Контрольно-счетная палата предлагает исключить указанный правовой пробел, включив:**

**- в п.3 ч.4 ст.10 проекта закона о бюджете указание на орган государственный власти, уполномоченный принимать решения о распределении (перераспределении) средств субсидий, распределяемых на конкурсной основе, а также субсидий, предоставляемых за счет средств резервных фондов исполнительных органов государственной власти;**

**- в п.5 ч.4 ст.10 проекта закона о бюджете указание на государственный орган, уполномоченный принимать решения о распределении (перераспределении) средств межбюджетных трансфертов, предоставляемых в форме «иные межбюджетные трансферты».**

7. Части 1 и 2 статьи 17 законопроекта предусматривают установление 19 оснований для внесения в 2020 году изменений в показатели сводной бюджетной росписи бюджета края без внесения изменений в закон о краевом бюджете.

В сравнении с Законом Забайкальского края «О бюджете Забайкальского края на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» (в первоначальной редакции) исключено 3 основания, включено 7 новых оснований.

С учетом положений ст.217, ст.232 БК РФ, определивших 31 такое основание, в 2020 году в Забайкальском крае предусматривается 50 оснований для внесения изменений в показатели сводной бюджетной росписи без внесения изменений в закон о бюджете края.

В последние годы наблюдается общая тенденция по увеличению установленного количества оснований для внесения изменений в показатели сводной бюджетной росписи без внесения изменений в закон о бюджете края. Контрольно-счетная палата неоднократно обращала внимание на то, что такое количество оснований для внесения изменений в показатели сводной бюджетной росписи без внесения изменений в закон о краевом бюджете на практике приведет к существенному перераспределению средств краевого бюджета в ходе его исполнения.

**Контрольно-счетная палата повторно предлагает сократить до минимально необходимого перечень оснований для внесения изменений в сводную бюджетную роспись в целях недопущения необоснованного изменения целевого назначения средств, утвержденных законом о бюджете края.**

Кроме того, Контрольно-счетная палата обращает внимание на следующее.

Частью 1 статьи 17 проекта закона устанавливаются основания для внесения изменений в показатели сводной бюджетной росписи бюджета края в части распределения зарезервированных бюджетных ассигнований, в том числе новое основание – распределение зарезервированных бюджетных ассигнований, предусмотренных по подразделу «Другие общегосударственные вопросы» раздела «Общегосударственные вопросы» классификации расходов бюджета, на повышение оплаты труда работникам бюджетной сферы.

В связи с указанным, Контрольно-счетная палата отмечает, что порядок использования (порядок принятия решений об использовании, о перераспределении) указанных в ч.1 ст.17 проекта закона средств подлежит утверждению высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Данные требования установлены п.3 ст.217 БК РФ.

**С учетом указанного, Контрольно-счетная палата предлагает предпринять меры, направленные на своевременное принятие нормативных правовых актов, необходимых для исполнения закона о бюджете Забайкальского края в 2020 году и недопущение распределения средств в отсутствие порядка.**

8. Контрольно-счетная палата предлагает рассмотреть также вопрос о внесении следующих изменений юридико-технического характера:

а) В БК РФ включена новая статья 138.4, согласно которой нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ подлежат утверждению методика распределения дотаций на поддержку мер по



обеспечению сбалансированности местных бюджетов и иных дотаций, а также правила их предоставления.

С учетом требований вновь введенной статьи БК РФ Контрольно-счетная палата предлагает **внести изменения юридико-технического характера в пп.2 ч.4 ст.10 проекта закона о бюджете, заменив слова «порядок предоставления дотации» словами «правила предоставления и методика распределения дотации».**

б) В БК РФ внесены изменения, направленные на установление понятия и содержания программы государственных гарантий субъекта РФ в иностранной валюте (ст.108.3 БК РФ). Указанные изменения вступают в силу с 1 января 2020 года. В соответствии с п.3 ст.108.3 БК РФ данная программа, наряду с программой государственных гарантий в валюте Российской Федерации (ст.110.2 БК РФ), является приложением к закону о бюджете субъекта РФ. С учетом указанного, **Контрольно-счетная палата, предлагает внести изменения юридико-технического характера в наименование программы (статья 15, приложение 29 к проекту закона о бюджете), отразив его как «Программа государственных гарантий Забайкальского края в валюте Российской Федерации».**

Информация об основных изменениях бюджетного законодательства РФ, которые могут оказать влияние на исполнение бюджета в 2020 году и плановом периоде 2021 и 2022 года, приведена в приложении №3 к настоящему заключению.

#### ***III.4. Основные характеристики и структурные особенности проекта бюджета Забайкальского края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов***

Исходя из требований п.1 ст.184.1 БК РФ проектом закона о бюджете края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов предлагается утвердить следующие основные характеристики бюджета края:

<b>Основные характеристики бюджета края</b>	<b>2020 год</b>	<b>2021 год</b>	<b>2022 год</b>
общий объем доходов, тыс. рублей	70 712 866,3	66 787 737,4	67 288 290,8
общий объем расходов, тыс. рублей	73 442 866,3	66 787 737,4	67 288 290,8
дефицит (-) / профицит (+), тыс. рублей	- 2 730 000,0	-	-

Анализ основных параметров бюджета Забайкальского края за период 2018-2022 годы приведен в приложении №4 к настоящему Заключению.

Для рассматриваемого законопроекта о бюджете края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов характерно следующее:

- по сравнению с ожидаемой оценкой 2019 года планируется существенное снижение общего объема прогнозируемых на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов доходов бюджета края в % к ВРП. Так, если в 2019 году (оценка) значение показателя ожидается на уровне 23,4%, то на 2020 год прогнозируется 19,5%, на 2021 год -

16,9%, на 2022 год – 15,5%. Анализ показывает, что одним из факторов отрицательной динамики объема прогнозируемых на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов доходов бюджета края в % к ВРП является снижение прогнозируемых объемов безвозмездных поступлений (оценка 2019 года – 40 070 001,5 тыс. рублей, 2020 год – 29 411 648,8 тыс. рублей, 2021 год – 20 884 275,4 тыс. рублей, 2022 год – 18 406 764,4 тыс. рублей).

При этом фактические значения данного показателя по итогам исполнения предыдущих лет, наоборот, имеют положительную динамику (ежегодное увеличение);

- к ожидаемой оценке исполнения доходов в 2019 году (78 698 958,5 тыс. рублей) доходы на 2020 год прогнозируются ниже уровня 2019 года и составят 70 712 866,3 тыс. рублей со снижением на 10,1% (на 7 986 092,2 тыс. рублей), со снижением в плановом периоде: в 2021 году - на 15,1% (на 11 911 221,1 тыс. рублей) и составят 66 787 737,4 тыс. рублей, в 2022 году - на 14,5% (на 11 410 667,7 тыс. рублей) и составят 67 288 290,8 тыс. рублей. Отрицательное влияние оказывают прогнозируемые поступления безвозмездных поступлений, о чем сказано выше. При этом на 2020-2022 годы объем налоговых и неналоговых доходов относительно ожидаемой оценки исполнения в 2019 году (38 628 957,0 тыс. рублей) прогнозируется в 2020 году выше уровня 2019 года и составит 41 301 217,5 тыс. рублей (рост на 2 672 260,5 тыс. рублей, или на 6,9%), на 2021 год - на 18,8% (на 7 274 505,0 тыс. рублей) и составит 45 903 462,0 тыс. рублей, на 2022 год - на 26,5% (на 10 252 569,4 тыс. рублей) и составит 48 881 526,4 тыс. рублей;

- существенное снижение общего объема планируемых на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов расходов бюджета края в % к объему ВРП. Так, если в 2019 году (оценка) расходы краевого бюджета к объему ВРП ожидаются на уровне 23,4%, то на 2020 год – 20,2%, на 2021 год – 16,9%, на 2022 год – 15,5%.

По мнению Контрольно-счетной палаты, значения показателей недостаточны для обеспечения на уровне субъекта реализации амбициозных национальных целей, поставленных в Указе Президента РФ от 7 мая 2018 года №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» в сферах здравоохранения, образования, демографии, жилья, экологии, цифровой экономики, развития транспортной инфраструктуры, малого бизнеса;

- предлагаемые к утверждению расходы на 2020 год в сумме 73 442 866,3 тыс. рублей, на 2021 год в сумме 66 787 737,4 тыс. рублей, на 2022 год в сумме 67 288 290,8 тыс. рублей ниже ожидаемого исполнения в 2019 году (78 701 317,9 тыс. рублей). Предлагаемые на новый бюджетный цикл значения показателя не обеспечивают финансовые потребности, отраженные в реестре расходных обязательств Забайкальского края;

- темп роста расходов на 2020-2022 годы к оценке 2019 года (78 701 317,9 тыс. рублей) в 2020 году составит 93,3%, в 2021 году – 84,9%, в 2022 году – 85,5%, динамика отрицательная и не согласуется с заявленными в стратегических документах целями;

- темп роста расходов на 2020-2022 годы в номинальном выражении характеризуется следующими данными: в 2020 году к оценке 2019 года – 93,3%, в 2021 году к 2020 году – 90,9%, в 2022 году к 2021 году – 100,7%;

- с учетом закладываемого в прогнозе индекса роста потребительских цен темп роста расходов (в реальном выражении) в 2020 году к оценке 2019 года составит 89,0%, в 2021 году к 2020 году – 88,1%, в 2022 году к 2021 году – 96,9%;

- в общем объеме расходов на плановый период 2021-2022 годов условно утверждаемые расходы составляют 1 376 158,7 тыс. рублей и 2 989 205,1 тыс. рублей, соответственно, с соблюдением требований п.2 статьи 184.1 Бюджетного кодекса РФ.

Кроме вышеуказанного резервирования бюджетных средств, объем зарезервированных бюджетных ассигнований по виду расходов 870 «Резервные средства» составляет:

на 2020 год – 3 031 178,0 тыс. рублей (4,1% от общего объема расходов);

на 2021 год – 1 171 908,4 тыс. рублей (1,8%);

на 2022 год – 1 849 819,3 тыс. рублей (2,8%).

В том числе указанные средства предусматривается направить на следующие цели:

- формирование резервного фонда Правительства Забайкальского края в сумме 100 000,0 тыс. рублей ежегодно на период 2020-2022 годов;
- формирование резервного фонда Забайкальского края на 2020 год в сумме 931 131,0 тыс. рублей, на 2021 год – 1 046 463,5 тыс. рублей, на 2022 год – 1 724 101,0 тыс. рублей;
- формирование резерва финансовых ресурсов Забайкальского края для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий природного и техногенного характера на 2020 год в сумме 10 000,0 тыс. рублей, на 2021 год – 7 944,9 тыс. рублей, на 2022 год – 8 218,3 тыс. рублей;
- проведение социально значимых для Забайкальского края мероприятий в сумме 62 150,0 тыс. рублей на 2020 год, в сумме 17 500,0 тыс. рублей ежегодно на период 2021-2022 годов;
- на повышение оплаты труда работникам бюджетной сферы в сумме 1 927 897,0 тыс. рублей на 2020 год.

Таким образом, в целом (с учетом условно утверждаемых на плановый период расходов) резервы бюджета края на 2020 год составят 3 031 178,0 тыс. рублей (4,1% от

общего объема расходов), на 2021 год – 2 548 067,1 тыс. рублей (3,8%), на 2022 год – 4 839 024,4 тыс. рублей (7,2%);

- анализ структуры предлагаемых к утверждению расходов бюджета края на 2020-2022 годы по разделам показывает снижение доли расходов в % к прогнозному объему ВРП по всем направлениям, особенно на образование, здравоохранение, социальную политику, физическую культуру и спорт, что, по мнению Контрольно-счетной палаты, идет в разрез с требованиями Указа Президента РФ от 07.05.2018 №204 и не позволит решить поставленные на уровне государственной политики РФ задачи по развитию человеческого капитала.

Очень низкая доля расходов по разделу «Межбюджетные трансферты» в % к ВРП (2019 год (оценка) – 2,6%, 2020 год (прогноз) – 1,3%, 2021 год (прогноз) – 1,2%, 2022 год (прогноз) – 0,8%) еще более негативно повлияет на достаточно сложную социально-экономическую ситуацию в муниципальных образованиях Забайкальского края;

- проектом бюджета предусматривается индексация отдельных социальных выплат:

- с 01 февраля 2020 года на индекс 1,03 в отношении *стоимости услуг по погребению и ее предела*, предусмотренной абз.1, абз.2 ч.1 ст.1 Закона Забайкальского края от 05.10.2009 №246-33К «О стоимости услуг по погребению отдельных категорий умерших»;

- с 1 июля 2020 года на индекс 1,03 в отношении следующих выплат: *пособия на ребенка*, предусмотренного ст.2 Закона Забайкальского края от 29.12.2008 №101-33К «О пособии на ребенка в Забайкальском крае», *ежемесячных денежных выплат многодетным семьям*, предусмотренных п.1 ч.1 и ч.1.2 ст.2 Закона Забайкальского края от 29.12.2008 №107-33К «О мерах социальной поддержки многодетных семей в Забайкальском крае», *ежемесячных денежных выплат на содержание детей, переданных на патронат*, предусмотренных соответственно п.1 и п.2 ч.1 ст.7.1 Закона Забайкальского края от 29.04.2009 №167-33К «О патронате», *ежемесячных денежных выплат на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях*, предусмотренных соответственно п.1 и п.2 ч.1 ст.2 Закона Забайкальского края от 18.12.2009 №315-33К «О детях-сиротах и детях, оставшихся без попечения родителей», *ежемесячной денежной выплаты лицу, изъявившему желание создать приемную семью для граждан пожилого возраста и инвалидов и заключившему договор о создании приемной семьи для граждан пожилого возраста и инвалидов*, предусмотренной ч.1 ст.7 Закона Забайкальского края от 22.12.2011 №609-33К «О приемной семье для граждан пожилого возраста и инвалидов в Забайкальском крае», *ежемесячных денежных выплат ветеранам труда, ветеранам труда Забайкальского края, труженикам тыла, реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от*

*политических репрессий*, предусмотренных соответственно п.1 ч.1 ст.2, п.1 ст.3, п.1 ч.1 ст.4 Закона Забайкальского края от 04.07.2016 №1365-33К «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Забайкальском крае».

Контрольно-счетная палата отмечает, что предлагаемый срок проведения индексации с 1 июля 2020 года не позволяет обеспечить социальную защищенность граждан в связи с опережающим ростом цен;

- с 1 октября 2020 года на индекс 1,03 размеры окладов (должностных окладов), ставки заработной платы работников государственных учреждений Забайкальского края, на которых не распространяется действие Указа Президента РФ от 07.05.2012 №597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», Указа Президента РФ от 01.06.2012 №761 «О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы», Указа Президента РФ от 28.12.2012 №1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», размеры окладов денежного содержания по должностям государственной гражданской службы Забайкальского края, а также размеры ежемесячного денежного вознаграждения (денежного вознаграждения), окладов (должностных окладов) иных категорий должностных лиц, для которых законами Забайкальского края предусмотрено увеличение (индексация) ежемесячного денежного вознаграждения (денежного вознаграждения), окладов (должностных окладов) одновременно с увеличением (индексацией) размеров окладов денежного содержания по должностям государственной гражданской службы Забайкальского края.

Таким образом, в представленном законопроекте планируемые к утверждению на 2020-2022 годы расходы бюджета Забайкальского края не позволят обеспечить реальную потребность в бюджетных средствах на выполнение в полном объеме обусловленных законами, иными нормативными правовыми актами, договорами (соглашениями) обязанностей Забайкальского края по предоставлению из бюджета средств физическим, юридическим лицам, муниципальным образованиям Забайкальского края.

## **IV. Доходы проекта бюджета Забайкальского края**

### ***IV.1. Доходы бюджета Забайкальского края***

Согласно информации, изложенной в сопроводительных материалах к проекту закона, прогноз поступления доходов краевого бюджета на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годы основан на:

- нормах бюджетного законодательства и законодательства о налогах и сборах, действующего в 2019 году с учетом изменений, вводимых в действие с 1 января 2020 года, с 1 января 2021 года;

- данных прогноза социально-экономического развития Забайкальского края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов;
- основных показателях социально-экономического развития муниципальных образований Забайкальского края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов, согласованных с муниципальными районами, городскими округами Забайкальского края;
- прогнозных показателях поступления доходов главных администраторов доходов бюджета Забайкальского края;
- данных налоговой отчетности;
- объемах межбюджетных трансфертов, определенных проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», распоряжением Правительства Российской Федерации от 16.06.2018 № 1194-р (в редакции распоряжения Правительства Российской Федерации от 30.09.2019 № 2266-р)

Пояснительная записка к законопроекту о краевом бюджете содержит информацию об объемах доходов бюджета Забайкальского края в разрезе источников и о факторах, оказавших влияние на динамику прогнозируемых поступлений.

Проанализировав представленные материалы, Контрольно-счетная палата отмечает следующие недостатки пояснительной записки:

1. Сравнение прогнозируемых на 2020 год поступлений проводится только к первоначально утвержденным законом о бюджете края на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов показателям, что не позволяет получить объективное представление о динамике прогнозируемых поступлений, учитывая, что изменения в закон о краевом бюджете в 2019 году в части налоговых и неналоговых доходов вносились 3 раза, доходы в целом увеличены на 11,2%, а по таким бюджетообразующим налогам, как налог на прибыль организаций – на 16,7%, налог на имущество организаций – на 28,3%, налог на доходы физических лиц – на 5,0%. Отклонения сравнительных показателей к первоначальному бюджету и ожидаемой оценке в отдельных случаях превышают 20%.

2. При осуществлении оценки влияния изменений законодательства Российской Федерации о налогах и сборах и бюджетного законодательства Российской Федерации на доходную базу консолидированного бюджета Забайкальского края в 2020 году не оценена сумма дополнительных поступлений в краевой бюджет налога на имущество организаций в связи с поэтапной отменой налоговых льгот в отношении железнодорожных путей общего пользования, а также сооружений, являющихся неотъемлемой технологической частью указанных объектов, при этом указанные изменения являются одним из значимых факторов в увеличении прогнозируемых поступлений налога на имущество организаций (в соответствии с положениями ст.380 Налогового кодекса РФ налоговая ставка составляет в 2019 году – 1,3%, в 2020 году – 1,6%). Указанная оценка не проводилась также при

подготовке проектов законов о краевом бюджете и в предыдущие годы, что отмечалось в соответствующих заключениях КСП. При осуществлении обоснований (расчетов) прогнозируемых поступлений налога на имущество организаций указанные дополнительные доходы на 2020 год оценены в сумме 337 000,0 тыс. рублей.

4. В разделе пояснительной записки, отражающем порядок прогнозирования налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, не отражена оценка влияния на прогнозируемые поступления налога изменений законодательства о налогах и сборах РФ в части отмены с 1 января 2021 года единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности. В составе прогнозируемых поступлений 2021 года указанное увеличение учтено в сумме 330 106,0 тыс. рублей.

5. Пояснительная записка в части неналоговых доходов ограничивается перечислением сумм прогнозируемых поступлений с детализацией по кодам бюджетной классификации и не содержит обоснований прогнозируемых поступлений, кроме уточнения, что поступления спрогнозированы по данным главных администраторов доходов.

6. Отсутствует информация о сумме выпадающих доходов краевого бюджета в результате применения налоговых льгот по налогу на добычу полезных ископаемых по организациям – участникам РИП.

7. Не оценено влияние изменений бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах в части акцизов на алкогольную продукцию и нефтепродукты.

Динамика доходов бюджета Забайкальского края за 2018-2022 годы приведена в приложении №5 к настоящему заключению.

Структура доходов бюджета Забайкальского края за 2018-2022 годы приведена в приложении №6 к настоящему заключению.

Динамика безвозмездных поступлений в бюджет Забайкальского края в 2018-2022 годах приведена в приложении №7 к настоящему заключению.

Проект закона по доходам сформирован в следующих объемах:

- на 2020 год в сумме 70 712 866,3 тыс. рублей, в том числе налоговые и неналоговые доходы – 41 301 217,5 тыс. рублей, безвозмездные поступления – 29 411 648,8 тыс. рублей;

- на 2021 год в сумме 66 787 737,4 тыс. рублей, в том числе налоговые и неналоговые доходы – 45 903 462,0 тыс. рублей, безвозмездные поступления – 20 884 275,4 тыс. рублей;

- на 2022 год в сумме 67 288 290,8 тыс. рублей, в том числе налоговые и неналоговые доходы – 48 881 526,4 тыс. рублей, безвозмездные поступления – 18 406 764,4 тыс. рублей.

Необходимо отметить, что Законом Забайкальского края от 25.12.2018 №1668-ЗЗК «О бюджете Забайкальского края на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» в первоначальной редакции доходы на 2020 год были утверждены в объеме 51 300 341,4 тыс. рублей, 35 247 279,2 тыс. рублей и 16 053 062,2 тыс. рублей, на 2021 год – 52 931 650,2 тыс. рублей, 38 096 867,8 тыс. рублей и 14 834 782,4 тыс. рублей, соответственно.

В истекшем периоде текущего года изменения в основные параметры бюджета в части корректировки доходов на 2019 год вносились 4 раза, в том числе налоговые и неналоговые доходы увеличены на 3 777 303,6 тыс. рублей, или на 11,2% (изменения вносились 3 раза), безвозмездные поступления увеличены на 15 234 947,4 тыс. рублей, или на 61,7% (изменения вносились 4 раза).

Изменения в доходную часть краевого бюджета на плановый период вносились 3 раза, в том числе в части налоговых и неналоговых доходов 1 раз: объем налоговых доходов увеличен на сумму планируемых поступлений акцизов на нефтепродукты, направляемых в уполномоченный территориальный орган Федерального казначейства для распределения в бюджеты субъектов РФ в целях реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» на 2020-2021 годы (в 2020 году - на 1 581 995,7 тыс. рублей, в 2021 году - на 2 976 057,2 тыс. рублей).

Изменения в объем безвозмездных поступлений вносились 2 раза: на 2020 год в сумме 3 663 421,7 тыс. рублей, на 2021 год – в сумме 3 498 275,8 тыс. рублей (на реализацию мероприятий планов социального развития центров экономического роста субъектов РФ, входящих в состав Дальневосточного федерального округа в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 14.05.2019 №934-р, на осуществление ежемесячной денежной выплаты, назначаемой в случае рождения третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет в 2020 году, на поддержку отрасли культуры в 2020 году и др.)

В 2018 году объем внесенных изменений к первоначально утвержденным назначениям составил 14,2%, в том числе по налоговым и неналоговым доходам – 6,1%, по безвозмездным поступлениям – 26,3%, в 2017 году – 10,4%; 9,7%; 11,7%, в 2016 году – 27,6%; 19,5%; 42,9%, в 2015 году – 13,8%; 1,6%; 35,4%, соответственно.

тыс. рублей

Закон Забайкальского края	Утверждено	Отклонения от предыдущей редакции			
		%	Сумма, всего	в том числе:	
				налоговые и неналоговые доходы	безвозмездные поступления
2019 год					
25.12.2018 № 1668-ЗЗК	58 433 964.6		х	33 756 168.4	24 677 796.2



Закон Забайкальского края	Утверждено	Отклонения от предыдущей редакции			
		%	Сумма, всего	в том числе:	
				налоговые и неналоговые доходы	безвозмездные поступления
19.02.2019 № 1580-ЗЗК	61 503 522,8	5,3	3 069 558,2	1 683 076,0	1 386 482,2
06.06.2019 № 1729-ЗЗК	69 954 390,5	13,7	8 450 867,7	1 052 376,8	7 398 490,9
17.09.2019 № 1761-ЗЗК	74 546 215,6	6,6	4 591 825,1	1 041 850,8	3 549 974,3
01.11.2019 № 1768-ЗЗК	77 446 215,6	3,9	2 900 000,0		2 900 000,0
Итого внесено изменений (к первоначальной редакции)	4 изменения	32,5	19 012 251,0	3 777 303,6	15 234 947,4
21.11.2016 № 1655-ЗЗК	77 446 215,6		x	37 533 472,0	39 912 743,6
в % к первоначальной редакции			132,5	111,2	161,7
2020 год					
25.12.2018 № 1668-ЗЗК	51 300 341,4		x	35 247 279,2	16 053 062,2
19.02.2019 № 1580-ЗЗК	52 882 337,1	3,1	1 581 995,7	1 581 995,7	
06.06.2019 № 1729-ЗЗК	55 987 256,5	5,9	3 104 919,4		3 104 919,4
17.09.2019 № 1761-ЗЗК	56 545 758,8	1,0	558 502,3		558 502,3
Итого внесено изменений (к первоначальной редакции)	3 изменения	10,2	5 245 417,4	1 581 995,7	3 663 421,7
17.09.2019 № 1761-ЗЗК	56 545 758,8		x	36 829 274,9	19 716 483,9
2021 год					
25.12.2018 № 1668-ЗЗК	52 931 650,2		x	38 096 867,8	14 834 782,4
19.02.2019 № 1580-ЗЗК	55 907 707,4	5,6	2 976 057,2	2 976 057,2	
06.06.2019 № 1729-ЗЗК	58 921 239,9	5,4	3 013 532,5		3 013 532,5
17.09.2019 № 1761-ЗЗК	59 405 983,2	0,8	484 743,3		484 743,3
Итого внесено изменений (к первоначальной редакции)	3 изменения	12,2	6 474 333,0	2 976 057,2	3 498 275,8
17.09.2019 № 1761-ЗЗК	59 405 983,2		x	41 072 925,0	18 333 058,2
Справочно:					
внесено изменений в 26.12.2017 № 1544-ЗЗК (к первоначальной редакции), бюджетные назначения на 2018 год	5 изменений	14,2	7 458 668,2	1 911 636,4	5 547 031,8
в % к первоначальной редакции			114,2	106,1	126,3
внесено изменений в ЗЗК от 23.12.2016 № 1429-ЗЗК (к первоначальной редакции), бюджетные назначения на 2017 год	5 изменений	10,4	4 597 196,1	2 668 470,9	1 928 725,2
в % к первоначальной редакции			110,4	109,7	111,7
внесено изменений в ЗЗК от 29.12.2015 № 1289-ЗЗК (к первоначальной редакции), бюджетные назначения на 2016 год	7 изменений	27,6	10 231 903,2	4 737 725,3	5 494 177,9
в % к первоначальной редакции			127,6	119,5	142,9
внесено изменений в ЗЗК от 23.12.2014 № 1116-ЗЗК (к первоначальной редакции), бюджетные назначения на 2015 год	6 изменений	13,8	5 575 138,6	397 509,5	5 177 629,1
в % к первоначальной редакции			113,8	101,6	135,4

**Прогнозируемый объем налоговых и неналоговых доходов** составляет в 2020 году – 41 301 217,5 тыс. рублей, в 2021 году – 45 903 462,0 тыс. рублей, в 2022 году – 48 881 526,4 тыс. рублей, что в общем объеме доходов бюджета края составляет 58,4%, 68,7% и 72,6%, соответственно.

Прогнозируемый объем налоговых доходов составляет в 2020 году – 40 513 390,5 тыс. рублей, в 2021 году – 45 101 022,0 тыс. рублей, в 2022 году – 48 056 585,3 тыс. рублей, что в общем объеме доходов бюджета края составляет 57,3%, 67,5% и 71,4%, соответственно.

Прогнозируемый объем поступлений основных видов налогов характеризуется следующими данными.

**1. Поступление налога на прибыль организаций** в 2020 году прогнозируется в сумме 10 109 240,3 тыс. рублей, в 2021 году – 10 523 719,2 тыс. рублей, в 2022 году – 10 976 239,1 тыс. рублей. Динамика доходов от уплаты налога на прибыль организаций в 2020-2022 годах приведена в следующей таблице:

	<b>Налог на прибыль организаций</b>	<b>2020 год</b>	<b>2021 год</b>	<b>2022 год</b>
1.	Законопроект (2020 –2022 гг.), тыс. рублей	10 109 240,3	10 523 719,2	10 976 239,1
1.1	к предыдущему году (оценка), тыс. руб. <sup>*)</sup>	- 337 643,2	414 478,9	452 519,9
1.2	к предыдущему году (оценка), %	96,8	104,1	104,3
1.3	темпы роста к 2019 году, % *	96,8	100,7	105,1
2.	Закон от 25.12.2018 № 1668-ЗЗК (с учетом изменений), тыс. рублей	8 394 489,7	8 930 713,3	
2.1	Законопроект к Закону от 25.12.2018 №1668-ЗЗК, тыс. рублей	1 714 750,6	1 593 005,9	
2.2	%	120,4	117,8	
3.	Прогнозная оценка главного администратора доходов, тыс. рублей	9 803 073,0	10 302 365,0	10 698 599,0
3.1	Отклонения показателей законопроекта от оценки главного администратора, тыс. рублей	306 167,3	221 354,2	277 640,1
3.2	%	3,1	2,1	2,6
4.	Ожидаемая оценка поступлений 2019 года			
	по данным разработчика законопроекта, тыс. рублей	10 446 883,5		
	по данным главного администратора доходов, тыс. рублей	10 446 882,0		

\* Ожидаемая оценка за 2019 год – 10 446 883,5 тыс. рублей (133,9% к фактическим поступлениям 2018 года), что совпадает с оценкой главного администратора доходов - УФНС России по Забайкальскому краю.

*Ожидаемая оценка поступлений доходов (здесь и далее по тексту Заключение) указана на основании данных реестра источников доходов бюджета Забайкальского края, представленных в составе пакета документов к законопроекту, фактические поступления на 01.11.2019 – по оперативным данным, представленным УФК по Забайкальскому краю.*

В соответствии с данными пояснительной записки расчет налога на прибыль организаций произведен в соответствии с положениями главы 25 «Налог на прибыль организаций» части второй Налогового кодекса РФ и Закона Забайкальского края от 01.04.2014 №946-ЗЗК «Об установлении пониженных ставок налога на прибыль организаций отдельным категориям налогоплательщиков в части сумм налога на прибыль организаций, зачисляемых в бюджет Забайкальского края». В основу расчета налога принят прогнозируемый объем прибыли прибыльных организаций по базовому варианту прогноза

СЭР Забайкальского края на 2020 год в объеме 33 991 800,0 тыс. рублей, прогноз поступлений налога от крупнейших налогоплательщиков, зарегистрированных за пределами Забайкальского края, и налога консолидированных групп налогоплательщиков по ставке 17,0%, а также прогноз поступлений налога с применением пониженных ставок для отдельных категорий налогоплательщиков. Разработчиком законопроекта учтены замечания Контрольно-счетной палаты, изложенные в заключении на проект закона о бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов, при прогнозировании на 2020-2022 годы учтены общие требования, установленные постановлением Правительства РФ от 23.06.2016 №574 «Об общих требованиях к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации».

Доходы от уплаты налога на прибыль организаций на 2020 год спрогнозированы со снижением к ожидаемой оценке 2019 года на 3,2%, или на 337 643,2 тыс. рублей, на плановый период 2021 и 2022 годов показатели спрогнозированы с ростом к предыдущему периоду.

Отклонения от прогнозируемых данных, утвержденных Законом Забайкальского края от 25.12.2018 №1668-ЗЗК (с учетом изменений), на 2020 год составляют 1 714 750,6 тыс. рублей, или 20,4%, на 2021 год – 1 593 005,9 тыс. рублей, или 17,8%.

Отклонение прогнозируемых разработчиком показателей от данных главного администратора доходов составляет на 2020 год – 306 167,3 тыс. рублей (3,1%), на 2021 год – 221 354,2 тыс. рублей (2,1%), на 2022 год – 277 640,1 тыс. рублей (2,6%).

Анализ фактических поступлений налога на прибыль организаций свидетельствует об их нестабильности. В 2011 году темп роста поступлений данного налога в бюджет края замедлился и по сравнению с предыдущим годом составил 123,2%, что на 15,5 процентных пункта меньше аналогичного показателя 2010 года. В 2012 году фактическое поступление налога в бюджет края составило 89,8% от поступлений предыдущего года, в 2013 году – 79,4%, в 2014 году – 90,3%.

С 2015 года отмечается рост фактических поступлений: в 2015 году поступления налога возросли в сравнении с данными предыдущего года на 13%, в 2016 году – на 57,4%, в 2017 году – на 33,5%. В 2018 году поступления налога на прибыль организаций относительно данных 2017 года снизились: темп роста фактических поступлений составил 94,3%. Ожидаемые поступления 2019 года спрогнозированы с ростом на 33,9% к фактическим поступлениям 2018 года, что соответствует динамике фактических поступлений.

По данным УФНС России по Забайкальскому краю положительное влияние на объемы поступлений по налогу на прибыль организаций в 2019 году оказали следующие факторы: рост поступлений от Забайкальской железной дороги филиала ОАО «РЖД»,

обособленных подразделений ООО «ТрансГеоСервис», а также организаций КГН (в 2,3 раза).

По состоянию на 01.10.2019 сумма фактически произведенных возвратов налога составила 303 409,7 тыс. рублей, сумма излишне уплаченного налога – 1 302 500,0 тыс. рублей, недоимка по налогу в краевой бюджет – 162 788,0 тыс. рублей.

Учитывая динамику поступлений за ряд лет, прогнозируемую динамику поступлений, состояние недоимки и переплаты по налогу на прибыль организаций, Контрольно-счетная палата считает суммы прогнозируемых поступлений на 2020-2022 годы в целом достаточно обоснованными. Принимая во внимание ожидаемую оценку поступлений 2019 года (с учетом данных главного администратора доходов), возможные резервы поступлений налога в 2020 году составляют в пределах 350-450 млн. рублей.

Риски неисполнения прогнозируемых показателей могут быть связаны с наличием значительной суммы переплаты по налогу, не сохранением достигнутого уровня поступлений (положительной динамики) в связи с тем, что более 50% суммы налога приходится на организации, зарегистрированные за пределами территории Забайкальского края, организации – участники КГН, и оценить сумму возможной к получению ими прибыли, исходя из показателей деятельности и порядка исчисления прибыли, не представляется возможным.

**2. Поступление налога на доходы физических лиц** в бюджет Забайкальского края в 2020 году прогнозируется в сумме 16 405 599,2 тыс. рублей, в 2021 году – 17 402 842,0 тыс. рублей, в 2022 году – 18 482 617,7 тыс. рублей. Динамика доходов от уплаты налога на доходы физических лиц в 2020 – 2022 годах приведена в таблице:

	<b>Налог на доходы физических лиц</b>	<b>2020 год</b>	<b>2021 год</b>	<b>2022 год</b>
1.	Законопроект (2020 – 2022 гг.), тыс. рублей	16 405 599,2	17 402 842,0	18 482 617,7
1.1	к предыдущему году (оценка), тыс. руб.*)	1 416 014,7	997 242,8	1 079 775,7
1.2	к предыдущему году (оценка), %	109,4	106,1	106,2
1.2.1	темпы роста к 2019 году, % *	109,4	116,1	123,3
1.3	Темпы роста фонда заработной платы работников организаций (к предыдущему периоду), %	105,6	106,0	106,1
2.	Закон от 25.12.2018 № 1668-ЗЗК (с учетом изменений), тыс. рублей	15 051 842,1	15 901 325,5	
2.1	Законопроект к Закону от 25.12.2018 № 1668-ЗЗК, тыс. рублей	1 353 757,1	1 501 516,5	
2.2	%	109,0	109,4	
3.	Прогнозная оценка главного администратора доходов, тыс. руб.	15 887 004,0	16 852 590,0	17 892 748,0
3.1	Отклонения показателей законопроекта от оценки главного администратора			
3.1.1	тыс. рублей	518 595,2	550 252,0	589 869,7
3.1.2	%	3,3	3,3	3,3
4.	Ожидаемая оценка поступлений 2019 года			
	по данным разработчика законопроекта, тыс. рублей	14 989 584,5		

	<b>Налог на доходы физических лиц</b>	<b>2020 год</b>	<b>2021 год</b>	<b>2022 год</b>
	по данным главного администратора доходов, тыс. рублей	14 938 686,0		

\* Ожидаемая оценка за 2019 год – 14 989 584,5 тыс. рублей, что на 50 898,5 тыс. рублей, или 0,3%, отличается от оценки главного администратора доходов - УФНС России по Забайкальскому краю

Приведенные в таблице данные свидетельствуют о том, что динамика прогнозируемых поступлений налога на доходы физических лиц на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов характеризуется устойчивыми темпами роста.

Отклонение прогнозируемой оценки на 2020-2022 годы от данных главного администратора доходов – УФНС России по Забайкальскому краю, составляет ежегодно 3,3%.

В соответствии с данными пояснительной записки прогнозные поступления налога на доходы физических лиц рассчитаны в соответствии с положениями главы 23 «Налог на доходы физических лиц» части второй НК РФ, исходя из статистической налоговой отчетности (форма 5-НДФЛ за 2018 год) и с учетом индексации денежного довольствия военнослужащих, с применением темпа роста фонда заработной платы работников организаций на 2020 год к 2019 году, ожидаемых поступлений налога от реализации инвестиционных проектов резидентами территории опережающего социально-экономического развития «Забайкалье» и результатов работы по снижению недоимки на 10 процентов. То есть, при прогнозировании учтены общие требования, установленные постановлением Правительства РФ от 23.06.2016 №574 «Об общих требованиях к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации».

Анализ расчетов показал, что применяемая методика в основной ее части не позволила осуществить прогнозирование возможной к поступлению суммы налога по отдельным муниципальным образованиям исходя из данных отчета формы 5-НДФЛ за 2018 год (с применением темпа роста фонда заработной платы работников организаций (индексации денежного довольствия военнослужащих)). Дополнительные корректировки, связанные с реализацией инвестиционных проектов резидентами ТОР «Забайкалье», анализом количества налогоплательщиков, составили 0,6-70% к сумме налога, исчисленной по основной части методики, что свидетельствует о необходимости взаимодействия разработчика законопроекта и Министерства экономического развития Забайкальского края в целях обеспечения полноты и обоснованности учета различных факторов при формировании показателя «Фонд заработной платы работников организаций».

Суммы возвратов по налогу на доходы физических лиц в связи с применением налогоплательщиками социальных и имущественных налоговых вычетов в динамике

характеризуются следующими данными (по информации УФНС по Забайкальскому краю, консолидированный бюджет):

№	Отчетный период	Значение
1	10 месяцев 2011 года, тыс. рублей	386 657,0
2	10 месяцев 2012 года, тыс. рублей	535 950,0
	Темп роста, %	138,6
3	10 месяцев 2013 года, тыс. рублей	726 260,0
	Темп роста, %	135,5
4	10 месяцев 2014 года, тыс. рублей	956 570,0
	Темп роста, %	131,7
5	10 месяцев 2015 года, тыс. рублей	1 158 534,0
	Темп роста, %	121,1
6	10 месяцев 2016 года, тыс. рублей	1 145 697,0
	Темп роста, %	98,9
7	10 месяцев 2017 года, тыс. рублей	1 105 780,0
	Темп роста, %	96,5
8	10 месяцев 2018 года, тыс. рублей	1 138 264,1
	Темп роста, %	102,9
9	10 месяцев 2019 года, тыс. рублей	1 284 670,0
	Темп роста, %	112,9
10	2011 год, тыс. рублей	438 119,0
11	2012 год, тыс. рублей	591 052,0
	Темп роста, %	134,9
12	2013 год, тыс. рублей	789 952,0
	Темп роста, %	133,7
13	2014 год, тыс. рублей	1 026 535,0
	Темп роста, %	129,9
14	2015 год, тыс. рублей	1 255 868,0
	Темп роста, %	122,3
15	2016 год, тыс. рублей	1 231 396,0
	Темп роста, %	98,1
16	2017 год, тыс. рублей	1 185 855,0
	Темп роста, %	96,3
17	2018 год, тыс. рублей	1 216 703,0
	Темп роста, %	102,6

Приведенные данные свидетельствуют о росте сумм произведенных возвратов в 2018-2019 годах.

Сумма недоимки по налогу на доходы физических в краевой бюджет по состоянию на 01.10.2019 составила 204 534,0 тыс. рублей.

Данные, характеризующие фонд заработной платы и численность работников организаций, представленные Министерством экономического развития края, приведены в следующей таблице:

Показатели	Единица измерения	2018 год отчет	2019 год оценка	2020 год прогноз	2021 год прогноз	2022 год прогноз
<b>Фонд заработной платы работников организаций - всего</b>	<b>млн. рублей</b>	<b>133 482,4</b>	<b>141 037,8</b>	<b>148 996,5</b>	<b>157 870,1</b>	<b>167 456,8</b>
Темп роста к предыдущему периоду	%		105,7	105,6	106,0	106,1
<b>Среднесписочная численность работников</b>	<b>человек</b>	<b>276 988</b>	<b>277 334</b>	<b>277 550</b>	<b>278 387</b>	<b>279 405</b>

Показатели	Единица измерения	2018 год отчет	2019 год оценка	2020 год прогноз	2021 год прогноз	2022 год прогноз
<b>организаций - всего</b>						
Темп роста к предыдущему периоду	%		100,1	100,1	100,3	100,4
Численность населения Забайкальского края (среднегодовая)	человек	1 069 300	1 062 300	1 056 600	1 053 100	1 051 600
Темп роста к предыдущему периоду	%		99,4	99,4	99,7	99,9
Численность рабочей силы	человек	534 300	532 700	537 100	538 300	539 100
Темп роста к предыдущему периоду	%		99,7	100,8	100,2	100,1
Среднегодовая численность занятых в экономике	человек	467 000	471 200	473 900	477 700	481 600
Темп роста к предыдущему периоду	%		100,9	100,6	100,8	100,8
Численность безработных (по методологии МОТ)	человек	54 500	49 500	48 600	46 300	43 500
Темп роста к предыдущему периоду	%		90,8	98,2	95,3	94,0

Приведенные данные свидетельствуют о том, что фонд заработной платы работников организаций на 2020 год спрогнозирован с ростом на 5,6% при одновременном прогнозируемом увеличении численности работников организаций на 0,1% по краю в целом. В 2021-2022 годах сохраняется положительная динамика: темп роста фонда заработной платы работников организаций к предыдущему периоду составляет в 2021 году – 106,0%, в 2022 году – 106,1%.

Положительная динамика при прогнозировании фонда заработной платы отмечается по всем видам экономической деятельности.

Незначительная отрицательная динамики численности работающих в прогнозируемом периоде отмечается по следующим видам экономической деятельности: «обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха» «торговля оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов», «деятельность по операциям с недвижимым имуществом», «государственное управление и обеспечение военной безопасности, социальное страхование», «транспортировка и хранение».

Необходимо отметить, что по данным Прогноза СЭР планируется снижение численности населения края в 2020 году на 5,7 тыс. человек, в 2021 году – на 3,5 тыс. человек, в 2022 году – на 1,5 тыс. человек. При этом численность рабочей силы и среднегодовая численность занятых в экономике растет: 2020 год, соответственно, 4,4 тыс. человек и 2,7 тыс. человек, 2021 год – 1,2 тыс. человек и 3,8 тыс. человек, 2022 год – 0,8 тыс. человек и 3,9 тыс. человек.

Численность безработных (по методологии МОТ) сокращается: в 2020 году (в сравнении с данными предыдущего периода) на 0,9 тыс. человек, в 2021 году – на 2,3 тыс. человек, в 2022 году – на 2,8 тыс. человек.

То есть, при общем ухудшении демографической ситуации прогнозируется увеличение численности работающих (занятых в экономике).

Учитывая динамику поступлений за ряд лет, оценку ожидаемых поступлений 2019 года, Контрольно-счетная палата считает объем прогнозируемых показателей реалистичным при условии обязательного осуществления всех планируемых выплат и индексаций, а также обеспечения темпов роста фонда заработной платы работников организаций с превышением планируемому уровню. Риски неисполнения прогнозируемых показателей, в случае недостижения перечисленных факторов, составляют в пределах 400,0 млн. рублей.

**3. Объем поступлений акцизов по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации**, на 2020 год прогнозируется в размере 5 036 744,0 тыс. рублей, в 2021 году – 6 741 181,0 тыс. рублей, в 2022 году – 7 017 028,4 тыс. рублей. Динамика доходов от уплаты акцизов в 2020–2022 годах приведена в следующей таблице:

	<b>Акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимые на территории Российской Федерации</b>	<b>2020 год</b>	<b>2021 год</b>	<b>2022 год</b>
1.	Законопроект (2020 – 2022 гг.), тыс. рублей	5 036 744,0	6 741 181,0	7 017 028,4
1.1	к предыдущему году (оценка), тыс. рублей*	1 531 469,2	1 704 437,0	275 847,4
1.2	к предыдущему году (оценка), %	143,7	133,8	104,1
1.2.1	темпы роста к 2019 году, % *	143,7	192,3	200,2
2.	Закон от 25.12.2018 № 1668-ЗЗК (с учетом изменений), тыс. рублей	5 173 176,4	6 847 258,9	
2.1	Законопроект к Закону от 25.12.2018 № 1668-ЗЗК, тыс. рублей	-136 432,4	- 106 077,9	
2.2	%	97,4	98,5	
3.	Ожидаемая оценка поступлений за 2019 год, тыс. рублей	3 505 274,8		

Приведенные в таблице данные свидетельствуют о том, что доходы от уплаты акцизов на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов спрогнозированы с положительной динамикой поступлений.

Прогнозируемые поступления доходов от акцизов на нефтепродукты в 2020 году составят 4 153 683,4 тыс. рублей и в 2021 году – 5 640 552,8 тыс. рублей (по данным главного администратора доходов - УФК по Забайкальскому краю), в 2022 году – 5 866 195,1 тыс. рублей (расчет произведен с применением коэффициента-дефлятора). В том числе доходы от акцизов на нефтепродукты, направляемых в уполномоченный территориальный орган Федерального казначейства для распределения в бюджеты



субъектов РФ в целях реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги»: в 2020 году – 1 581 995,7 тыс. рублей, в 2021 году – 2 976 057,1 тыс. рублей, в 2022 году – 3 095 099,6 тыс. рублей.

Прогнозируемые поступления доходов от акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 процентов в 2020 году составят 839 060,6 тыс. рублей и в 2021 году – 1 048 878,2 тыс. рублей (по данным главного администратора доходов - УФК по Забайкальскому краю), в 2022 году – 1 090 833,3 тыс. рублей (расчет произведен с применением коэффициента-дефлятора).

Пояснительная записка не содержит информацию о сумме дополнительных доходов бюджета Забайкальского края в связи с изменением бюджетного законодательства РФ и законодательства РФ о налогах и сборах (увеличение с 1 января 2020 года норматива зачислений с 50% до 100% акциза на спирт этиловый из всех видов сырья и спиртосодержащую продукцию; увеличение налоговых ставок на крепкую алкогольную продукцию и нефтепродукты за исключением прямогонного бензина с 1 января 2022 года; выравнивание ставок акцизов на этиловый спирт и спиртосодержащую продукцию со ставкой акциза на крепкую алкогольную продукцию, изменение подхода к исчислению акциза на средние дистилляты и т.д.).

Контрольно-счетная палата обращает внимание на необходимость уточнения суммы указанных доходов на 2020-2022 годы с учетом информации главного администратора доходов – УФК по Забайкальскому краю.

Расчет поступлений акцизов на пиво произведен на основании данных Министерства экономического развития Забайкальского края о прогнозируемых объемах производства пива ОАО «Ключи» в количестве 400,0 тыс. дкл в 2020 году, 450 тыс. дкл в 2021 году, 500,0 тыс. дкл в 2022 году. Акцизы на пиво прогнозируются по нормативу 50,0% от поступлений в консолидированный бюджет края в размере 44 000,0 тыс. рублей на 2020 год, 51 750,0 тыс. рублей на 2021 год и 60 000,0 тыс. рублей на 2022 год.

**4. Поступление налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения**, на 2020 год по прогнозу составит 1 826 040,0 тыс. рублей, на 2021 год – 2 229 187,6 тыс. рублей, на 2022 год – 2 318 355,1 тыс. рублей.

Прогноз поступлений в краевой бюджет налога осуществлен в соответствии с главой 26<sup>2</sup> «Упрощенная система налогообложения» части второй НК РФ, с учетом положений Закона Забайкальского края от 04.05.2010 №360-ЗЗК «О размере налоговой ставки для отдельных категорий налогоплательщиков при применении упрощенной системы налогообложения в случае, если объектом налогообложения являются доходы, уменьшенные на величину расходов».

Динамика поступлений по указанному налогу в 2020-2022 годах приведена в следующей таблице:

	<b>Налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения</b>	<b>2020 год</b>	<b>2021 год</b>	<b>2022 год</b>
1.	Законопроект (2020 –2022 гг.), тыс. рублей	1 826 040,0	2 229 187,6	2 318 355,1
1.1	к предыдущему году (оценка), тыс. рублей*)	125 692,5	403 147,6	89 167,5
1.2	к предыдущему году (оценка), %	107,4	122,1	104,0
1.3	темпы роста к 2019 году, % *	107,4	131,1	136,3
2.	Закон от 25.12.2018 №1668-ЗЗК (с учетом изменений), тыс. рублей	1 783 299,0	2 044 786,0	
2.1	Законопроект к Закону от 25.12.2018 №1668-ЗЗК, тыс. рублей	42 741,0	184 401,6	
2.2	%	102,4	109,0	
3.	Прогнозная оценка главного администратора доходов, тыс. рублей	1 818 829,0	2 250 213,0	2 577 568,0
3.1.	Отклонения показателей законопроекта от оценки главного администратора	7 211,0	-21 025,4	-259 212,9
3.2	%	0,4	-0,9	-10,1
4.	Ожидаемая оценка поступлений 2019 года			
	по данным разработчика законопроекта, тыс. рублей	1 700 347,5		
	по данным главного администратора доходов, тыс. рублей	1 693 434,0		

\* Ожидаемая оценка за 2019 год – 1 700 347,5 тыс. рублей, что на 6 913,5 тыс. рублей, или 0,4% отличается от оценки главного администратора доходов - УФНС России по Забайкальскому краю (1 693 434,0 тыс. рублей).

На объем поступления налога в 2019 году (по данным главного администратора доходов) оказал влияние рост налогооблагаемой базы, основной рост поступлений отмечается в сфере розничной торговли и деятельности сухопутного и трубопроводного транспорта.

Приведенные в таблице данные свидетельствуют о положительной динамике прогнозируемых показателей.

Динамика основных показателей социально-экономического развития региона по данным Министерства экономического развития Забайкальского края характеризуется следующими показателями: темп роста объемов платных услуг населению в 2020 году в сравнении с данными 2019 года составит 104,8% (в сопоставимых ценах – 101,0%), объемов розничной торговли – 103,8% (100,5%), общественного питания – 105,7% (102,1%). В последующие годы прогнозируемого периода также отмечается положительная динамика указанных экономических показателей.

Необходимо отметить, что представленный расчет поступления прогнозируемого налога основан на динамике поступлений, с учетом оценки влияния на прогнозируемые поступления налога изменений законодательства РФ о налогах и сборах в части отмены с 1 января 2021 года единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности (в составе прогнозируемых поступлений 2021 года указанное увеличение учтено в сумме 330 106,0 тыс. рублей), то есть общие требования к методике прогнозирования данного

налогового платежа, установленные постановлением Правительства РФ от 23.06.2016 №574, в части обязательности применения метода прямого расчета не выполнены.

Учитывая сложившуюся динамику поступлений, данные главного администратора доходов, Контрольно-счетная палата считает прогнозируемые поступления на 2020-2021 годы в целом реалистичными.

**5. Налоги на имущество** в бюджете края спрогнозированы в соответствии с положениями глав 28, 29, 30 Налогового кодекса РФ, законодательства Забайкальского края о налогах и сборах. Общая сумма поступлений налогов в 2020 году составит 5 835 231,1 рублей, в 2021 году – 6 610 404,7 тыс. рублей, в 2022 году – 7 308 647,0 тыс. рублей. Недоимка по региональным налогам по состоянию на 01.10.2019 составила 336 053,0 тыс. рублей.

5.1. Динамика прогнозируемых *поступлений налога на имущество организаций* в 2020 – 2022 годах приведена в следующей таблице:

	<b>Налог на имущество организаций</b>	<b>2021 год</b>	<b>2022 год</b>	<b>2023 год</b>
1.	Законопроект (2020 –2022 гг.), тыс. рублей	5 210 176,9	5 960 442,4	6 632 780,3
1.1	к предыдущему году (оценка), тыс. рублей*	201 630,9	750 265,5	672 337,9
1.2	к предыдущему году (оценка), %	104,0	114,4	111,3
1.3	темпы роста к 2019 году, % *	104,0	119,0	132,4
2.	Закон от 25.12.2018 № 1668-ЗЗК (с учетом изменений), тыс. рублей	3 651 721,0	4 361 723,0	
2.1	Законопроект к Закону от 25.12.2018 № 1668-ЗЗК, тыс. рублей	1 558 455,9	1 598 719,4	
2.2	%	142,6	136,7	
3.	Прогнозная оценка главного администратора доходов, тыс. рублей	4 324 179,0	5 123 614,0	5 742 252,0
3.1.	Отклонения показателей законопроекта от оценки главного администратора	885 997,9	836 828,4	890 528,3
3.2	%	20,5	16,3	15,5
4.	Ожидаемая оценка поступлений 2019 год			
	по данным разработчика законопроекта, тыс. рублей	5 008 546,0		
	по данным главного администратора доходов, тыс. рублей	4 934 494,0		

\* Ожидаемая оценка за 2019 год – 5 008 546,0 тыс. рублей, что на 74 052,0 тыс. рублей, или 1,5% отличается от оценки главного администратора доходов - УФНС России по Забайкальскому краю

Приведенные в таблице данные свидетельствуют, что доходы от налога на имущество организаций на 2020-2022 годы спрогнозированы с ростом к предыдущему периоду.

По данным УФНС России по Забайкальскому краю на динамику поступлений налога в 2019 году оказало влияние изменение законодательства РФ о налогах и сборах в части отмены уплаты налога по движимому имуществу (выпадающие доходы – 2 392 407,0 тыс. рублей), уплата авансовых платежей организацией – участников РИП, наличие переплаты по налогу на 01.10.2019 – 688 200,0 тыс. рублей, по оценке на 01.01.2019 – 900 000,0 тыс. рублей.

Пояснительная записка к законопроекту содержит информацию о том, что объем налога рассчитан в соответствии с положениями главы 30 «Налог на имущество организаций» части второй НК РФ с применением налоговых ставок, установленных Законом Забайкальского края от 20.11.2008 №72-33К «О налоге на имущество организаций».

Разработчиком законопроекта учтены замечания КСП в части исполнения общих требований к методике прогнозирования данного налогового платежа, установленных постановлением Правительства РФ от 23.06.2016 №574, в части обязательности применения метода прямого расчета.

В то же время, анализ расчета прогнозируемых поступлений налога свидетельствует об использовании в расчете различных, частично несопоставимых показателей и коэффициентов.

В расчете содержатся данные, характеризующие дополнительные поступления в результате повышения налоговых ставок с 1,3% в 2019 году до 1,6% в 2020 году в отношении железнодорожных путей общего пользования и сооружений, являющихся их неотъемлемой технологической частью, в сумме 337 000,0 тыс. рублей, прогнозируемое поступление от организации – участника РИП в сумме 364 000,0 тыс. рублей, при этом фактическое поступление налога от указанной организации на 01.10.2019 составило 713 208,0 тыс. рублей.

Риски недопоступления налога могут быть обусловлены сложившимися показателями собираемости (по данным отчета формы 1-НМ «О начислении и поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему РФ» в 2012 году собираемость налога составила 99,1%, в 2013 году – 97,5%, в 2014 году – 97,0%, в 2015 году – 106,8%, в 2016 году – 101,8% (что может быть следствием уплаты платежей в счет будущих периодов), в 2017 году – 98,5%, в 2018 году – 92,8% (без учета переплаты, которая по состоянию на 01.01.2019 года составила 581 835,4 тыс. рублей), а также возвратом сумм излишне уплаченного налога по заявлению налогоплательщиков (или зачетом переплаты в счет будущих платежей), сумма переплаты по состоянию на 01.10.2019 составила – 688 200,0 тыс. рублей, по оценке главного администратора доходов (УФНС России по Забайкальскому краю) на 01.01.2020 – 900 000,0 тыс. рублей, а также снижением фактических поступлений от организации – участника РИП (в 2019 году поступления по оперативным данным главного администратора доходов составили в пределах 900,0 млн. рублей, в 2020 году разработчиком законопроекта учтены платежи в сумме 364,0 млн. рублей).

На основании изложенного Контрольно-счетная палата считает, что имеются риски неисполнения прогнозируемых поступлений с учетом перечисленных выше факторов в сумме 500-600 млн. рублей.

5.2. Поступления по транспортному налогу в 2020 году прогнозируются в сумме 622 702,2 тыс. рублей. В соответствии с данными пояснительной записки к законопроекту расчеты сформированы исходя из норматива зачисления в размере 100% от поступлений в консолидированный бюджет края в соответствии с положениями законодательства РФ и Забайкальского края о налогах и сборах. В 2021 году прогнозируемые поступления налога составят 647 610,3 тыс. рублей, в 2022 году – 673 514,7 тыс. рублей и характеризуются стабильной положительной динамикой.

Постановлением Правительства РФ от 23.06.2016 №574 установлены общие требования к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы РФ. В частности, установлено, что для расчета прогнозируемого объема налоговых доходов применяется метод прямого расчета, основанного на непосредственном использовании прогнозных значений объемных и стоимостных показателей, уровней ставок и других показателей, определяющих прогнозный объем поступлений прогнозируемого вида доходов.

Представленный расчет основан на данных динамики фактических поступлений налога, а также индексов – дефляторов на соответствующий год, учтено погашение недоимки в размере 10%, объемные показатели отсутствуют.

Прогнозируемые показатели совпадают с прогнозной оценкой главного администратора доходов – УФНС России по Забайкальскому краю.

Собираемость налога характеризуется достаточно низкими показателями: в 2012 году – 89,0%, в 2013 году – 85,4%, в 2014 году – 83,5%, в 2015 году – 87,5%, в 2016 году – 77,3%, в 2017 году – 89,9%, в 2018 году – 87,7% (по данным отчета формы 1-НМ «О начислении и поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему РФ»).

	<b>Транспортный налог</b>	<b>2020 год</b>	<b>2021 год</b>	<b>2022 год</b>
1.	Законопроект (2020 – 2022 гг.), тыс. рублей	622 702,2	647 610,3	673 514,7
1.1	к предыдущему году (оценка), тыс. рублей*)	29 880,8	24 908,1	25 904,4
1.2	к предыдущему году (оценка), %	105,1	104,0	104,0
1.3	темпы роста к 2019 году, % *	105,1	109,2	113,6
2.	Закон от 25.12.2018 №1668-ЗЗК (с учетом изменений), тыс. рублей	616 534,3	641 195,7	
2.1	Законопроект к Закону от 25.12.2018 №1668-ЗЗК, тыс. рублей	6 167,9	6 414,6	
2.2	%	101,0	101,0	
3.	Прогнозная оценка главного администратора доходов, тыс. рублей	622 720,0	639 754,0	658 103,0
3.1	Отклонения показателей законопроекта от оценки главного администратора, тыс. рублей	-17,8	7 856,3	15 411,7

	Транспортный налог	2020 год	2021 год	2022 год
3.2	%		1,2	2,3
4.	Ожидаемая оценка поступлений 2019 года			
	по данным разработчика законопроекта, тыс. рублей	592 821,4		
	по данным главного администратора доходов, тыс. рублей	598 889,0		

\* Ожидаемая оценка за 2019 год – 592 821,4 тыс. рублей, что на (-)6 067,6 тыс. рублей, или 1,0% отличается от оценки главного администратора доходов - УФНС России по Забайкальскому краю (598 889,0 тыс. рублей)

На основании изложенного Контрольно-счетная палата считает прогнозируемые объемы транспортного налога в целом реалистичными.

5.3. *Поступления налога на игорный бизнес* в 2020-2022 годах прогнозируются в сумме 2 352,0 тыс. рублей, 2 352,0 тыс. рублей и 2 352,0 тыс. рублей, соответственно.

Ожидаемая оценка поступлений 2019 года – 2 184,0 тыс. рублей.

Согласно данным пояснительной записки к законопроекту, налог рассчитан в соответствии с положениями законодательства РФ и Забайкальского края о налогах и сборах. Суммы прогнозируемых поступлений совпадают с данными главного администратора доходов – УФНС по Забайкальскому краю.

Расчет сформирован с применением метода прямого расчета. Поступления реальны и обоснованы.

6. *Поступления по налогам, сборам и регулярным платежам за пользование природными ресурсами* прогнозируются на 2020 год в объеме 1 179 815,5 тыс. рублей, на 2021 год – 1 467 648,2 тыс. рублей, на 2022 год – 1 822 031,4 тыс. рублей. В составе указанных платежей, зачисляемых в доход краевого бюджета, предусмотрен налог на добычу полезных ископаемых, сбор за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов.

6.1. Динамика прогнозируемых поступлений *налога на добычу полезных ископаемых* в 2020 – 2022 годах приведена в следующей таблице:

	Налог на добычу полезных ископаемых	2020 год	2021 год	2022 год
1.	Законопроект (2020 – 2022 гг.), тыс. рублей	1 167 221,5	1 455 054,2	1 809 437,4
1.1	к предыдущему году (оценка), тыс. рублей*)	-109 939,4	287 832,7	354 383,2
1.2	к предыдущему году (оценка), %	91,4	124,7	124,4
1.3	темпы роста к 2019 году, % *	91,4	113,9	141,7
2.	Закон от 25.12.2018 №1668-ЗЗК (с учетом изменений), тыс. рублей	1 164 190,3	1 330 504,2	
2.1	Законопроект к Закону от 25.12.2018 №1668-ЗЗК, тыс. рублей	3 031,2	124 550,0	
2.2	%	100,3	109,4	
3.	Прогнозная оценка главного администратора доходов, тыс. рублей	1 237 600,0	1 544 757,0	1 862 397,0
3.1.	Отклонения показателей законопроекта от оценки главного администратора			
3.1.1	тыс. рублей	- 70 378,5	-89 702,8	-52 959,6
3.2.1	%	-5,7	-5,8	-2,8

	<b>Налог на добычу полезных ископаемых</b>	<b>2020 год</b>	<b>2021 год</b>	<b>2022 год</b>
4.	Ожидаемая оценка поступлений 2019 года			
	по данным разработчика законопроекта, тыс. рублей	1 277 160,9		
	по данным главного администратора доходов, тыс. рублей	1 277 161,0		

\* Ожидаемая оценка за 2019 год – 1 277 160,9 тыс. рублей, что совпадает с оценкой главного администратора доходов - УФНС России по Забайкальскому краю

Приведенные в таблице данные свидетельствуют о положительной динамике прогнозируемых поступлений в 2021-2022 годах. Прогнозируемые поступления 2020 года снижены относительно ожидаемой оценки 2019 года. По данным главного администратора доходов – УФНС России по Забайкальскому краю на объем поступлений 2019 года оказали влияние следующие факторы: оплата по контрольным мероприятиям АО «Рудник Апрельково», уплата во 2 квартале 2019 года налога по уточненной налоговой декларации за 2016 год ООО ГРК «Быстринское», рост поступлений от ООО «КОРЯКМАЙНИНГ», ООО «Нергеопром», АО «Прииск Усть-Кара», ООО АС «Бальджа» на 113 000,0 тыс. рублей (в связи с увеличением объема добычи).

В соответствии с данными пояснительной записки прогноз налога на добычу полезных ископаемых рассчитан на основании данных Министерства экономического развития Забайкальского края исходя из объемов добычи полезных ископаемых, прогнозируемого уровня цен, налоговых ставок и нормативов отчислений, установленных бюджетным законодательством РФ и Забайкальского края, законодательством РФ о налогах и сборах.

Необходимо отметить, что на объем поступлений налога существенное влияние оказывают следующие факторы.

Одним из крупных недропользователей Забайкальского края является ОАО «Ново-Широкинский рудник», осуществляющий добычу многокомпонентных комплексных руд. При этом предприятием осуществляется добыча золота и серебра, однако в связи с тем, что лицензия на право пользования недрами выдана на добычу многокомпонентной комплексной руды (колчедано-полиметаллической, содержащей цинк и свинец), налог на добычу полезных ископаемых уплачивается предприятием с добытой руды. В соответствии с положениями НК РФ налогообложение добытого золота и серебра в данном случае не осуществляется.

По данным Министерства экономического развития края объем добычи золота, осуществляемый предприятием, в 2018 году составил 2 010,0 кг, в 2019 году (по оценке) – 2 000,0 кг, в 2020 году (по прогнозу) – 2 000,0 кг, в 2021 году (по прогнозу) – 2 000,0 кг, в 2022 году (по прогнозу) – 2 000,0 кг. Выпадающие доходы консолидированного бюджета Забайкальского края по указанным годам составляют 184 011,5 тыс. рублей, 194 400,0 тыс.

рублей, 201 600,0 тыс. рублей, 212 400,0 тыс. рублей, 223 200,0 тыс. рублей, соответственно. При этом по многокомпонентной руде сумма налога, подлежащая уплате в консолидированный бюджет Забайкальского края с объема добытого в составе руды золота, составляет 159,5 тыс. рублей, 175,4 тыс. рублей, 183,9 тыс. рублей, 193,3 тыс. рублей, 203,8 тыс. рублей, соответственно.

Значительные суммы выпадающих доходов по налогу ожидаются по организациям, являющимся участниками региональных инвестиционных проектов.

ЗАО «Рудник Александровский» включен в реестр участников региональных инвестиционных проектов в соответствии с распоряжением Министерства экономического развития Забайкальского края от 16.10.2014 №29-р. По данным министерства осуществляемый предприятием объем добычи золота в 2018 году составил 1 173,4 кг, по оценке в 2019 году составит 1 200 кг, по прогнозу в 2020 году – 1 300,0 кг, в 2021 году – 1 500,0 кг, в 2022 году – 1 800,0 кг.

При исчислении суммы налога на добычу полезных ископаемых в соответствии с положениями НК РФ данным участником регионального инвестиционного проекта применяется коэффициент, характеризующий территорию добычи полезного ископаемого: с ноября 2016 года в размере 0,2, с ноября 2018 года – 0,4, с ноября 2020 года – 0,6, с ноября 2022 года – 0,8.

ООО «ГРК «Быстринское» включен в реестр участников региональных инвестиционных проектов в соответствии с распоряжением Министерства экономического развития Забайкальского края от 16.06.2017 №25-р. По данным министерства осуществляемый предприятием объем добычи золота в 2018 году составил 372,0 кг, по прогнозу в 2019 году – 500,0 кг, в 2020 году – 570,0 кг, в 2021 году – 1 000,0 кг, в 2022 году – 2 000,0 кг.

Расчеты сформированы с применением метода прямого расчета, учитывают положения постановления Правительства РФ от 23.06.2016 №574.

Несмотря на отмеченные отклонения прогнозируемые поступления в целом реалистичны.

6.2. Сбор за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов в 2020-2022 годах прогнозируется в размере 12 594,0 тыс. рублей, 12 594,0 тыс. рублей и 12 594,0 тыс. рублей, соответственно, по данным главного администратора доходов бюджета Забайкальского края – УФНС России по Забайкальскому краю с учетом зачисления указанного платежа в доход бюджета края по нормативу 100,0%.

Ожидаемая оценка 2019 года составляет – 17 288,1 тыс. рублей.

Расчет содержит данные о фактических и прогнозируемых поступлениях налога, данные, необходимые для осуществления требований к методике прогнозирования данного



налогового платежа, установленные постановлением Правительства РФ от 23.06.2016 №574, в части обязательности применения метода прямого расчета, алгоритм расчета отсутствуют.

7. Динамика *поступлений государственной пошлины* в 2020-2022 годах приведена в следующей таблице:

	Государственная пошлина	2020 год	2021 год	2022 год
1.	Законопроект (2020 – 2022 гг.), тыс. рублей	120 720,4	126 039,3	131 666,6
1.1	к предыдущему году (оценка), тыс. рублей <sup>*)</sup>	-43,1	5 318,9	5 627,3
1.2	к предыдущему году (оценка), %	99,96	104,4	104,5
1.3	темпы роста к 2019 году, % *	99,96	104,4	109,0
2.	Ожидаемая оценка 2019 года	120 763,5		

В пояснительной записке к законопроекту указывается, что государственная пошлина прогнозируется в соответствии с положениями Налогового кодекса РФ с учетом расчетов главных администраторов доходов бюджета Забайкальского края.

Наиболее значительный удельный вес в прогнозируемых поступлениях занимают:

- государственная пошлина за государственную регистрацию прав, ограничений (обременений) прав на недвижимое имущество и сделок с ним: 63 603,0 тыс. рублей в 2020 году, 66 147,0 тыс. рублей в 2021 году, 68 793,0 тыс. рублей в 2022 году, что составляет 52,2-52,7% общего объема поступлений государственной пошлины;

- государственная пошлина за совершение действий, связанных с лицензированием, с проведением аттестации в случаях, если такая аттестация предусмотрена законодательством РФ, зачисляемая в бюджеты субъектов РФ: 32 414,4 тыс. рублей в 2020 году, 34 603,3 тыс. рублей в 2021 году, 37 060,5 тыс. рублей в 2022 году (26,9-28,0%);

- государственная пошлина за совершение действий уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ, связанных с выдачей документов о проведении государственного технического осмотра тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных самоходных машин и прицепов к ним, государственной регистрацией мототранспортных средств, прицепов, тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных самоходных машин, выдачей удостоверений тракториста-машиниста (тракториста), временных удостоверений на право управления самоходными машинами, в том числе взамен утраченных или пришедших в негодность: 17 700,0 тыс. рублей в 2020 году, 17 900,0 тыс. рублей в 2021 году, 18 000,0 тыс. рублей в 2022 году (13,7-14,7%).

Необходимо отметить, что представленный расчет поступления налога основан на данных главных администраторов доходов. В методике используются ожидаемые поступления 2019 года. Алгоритм расчета отсутствует.

С учетом сложившейся динамики фактических поступлений Контрольно-счетная палата считает прогнозируемые поступления государственной пошлины в целом реалистичными.

**8. Поступление задолженности и перерасчетов по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам** на 2020-2022 годы не прогнозируется, что соответствует данным главного администратора доходов – УФНС по Забайкальскому краю.

Проанализировав прогноз налоговых поступлений в бюджет края, Контрольно-счетная палата считает, что в целом в расчетах учтены возможные к поступлению суммы налогов, прогноз поступления налоговых доходов реален к исполнению при условии положительной динамики макроэкономических показателей. Имеющиеся риски неисполнения связаны с наличием значительных сумм излишне уплаченных налогов, а также тем фактом, что значительное количество налогоплательщиков зарегистрировано вне территории края. Риски неисполнения по налогу на имущество организаций и по налогу на доходы физических лиц с учетом факторов, отраженных в соответствующих разделах заключения, с учетом резервов дополнительных поступлений по налогу на прибыль организаций оцениваются в размере 1,3% суммы прогнозируемых к поступлению собственных доходов.

КСП обращает внимание, что в качестве резервов пополнения доходной части бюджета от налоговых доходов можно рассматривать дополнительные поступления по результатам контрольной работы налоговых органов, снижения задолженности.

Так, по данным налоговой отчетности (отчет формы 2-НК «О результатах контрольной работы налоговых органов») дополнительные начисления в консолидированный бюджет края составили:

						тыс. рублей
Наименование показателя	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год	9 месяцев 2019 года
<b>Дополнительно начислено платежей, всего</b>	<b>1 968 094,0</b>	<b>1 778 297,0</b>	<b>1 663 397,0</b>	<b>1 792 139,0</b>	<b>2 138 218,0</b>	<b>1 037 252,0</b>
<i>в т.ч. налоги</i>	<i>1 206 510,0</i>	<i>1 068 190,0</i>	<i>876 825,0</i>	<i>1 075 438,0</i>	<i>724 827,0</i>	<i>254 553,0</i>
Камеральные проверки	171 900,0	137 721,0	189 473,0	141 106,0	133 895,0	63 774,0
Выездные проверки	1 527 137,0	1 367 907,0	1 021 489,0	1 275 193,0	895 644,0	306 530,0
Выездные проверки физических лиц (за исключением ИП, занимающихся частной практикой)	22 066,0	40 193,0	50 034,0	4 557,0	1 810,0	3 192,0
Пени за несвоевременную уплату налогов, взносов, сборов и др.	246 991,0	232 476,0	402 401,0	371 283,0	1 106 869,0	663 756,0

Кроме того, в качестве резерва пополнения доходной части бюджета Забайкальского края можно считать результаты работы по сокращению недоимки. Так, по состоянию на 01.10.2019 по данным УФНС недоимка в краевой бюджет составляет 776 512,0 тыс. рублей (на 01.10.2018 – 799 134,0 тыс. рублей), из них: по региональным налогам – 336 053,0 тыс. рублей (359 916,0 тыс. рублей); по налогу на прибыль организаций – 162 788,0 тыс. рублей

(119 690,0 тыс. рублей); по налогу на доходы физических лиц – 204 534,0 тыс. рублей (252 789,0 тыс. рублей); по платежам за пользование природными ресурсами – 25 157,0 тыс. рублей (11 672,0 тыс. рублей); по налогам, взимаемым в связи с применением специальных налоговых режимов – 47 980,0 тыс. рублей (55 002,0 тыс. рублей).

Указанные выше поступления в большинстве случаев не выделяются при формировании расчетов прогнозируемых поступлений налоговых доходов.

**Неналоговые доходы бюджета Забайкальского края** сформированы в соответствии с нормами ст. 41-42, 46, 57 Бюджетного кодекса РФ, Федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период. Представленным проектом закона о бюджете объем неналоговых доходов в 2020 году прогнозируется в сумме 787 827,0 тыс. рублей, в 2021 году – 802 440,0 тыс. рублей, в 2022 году – 824 941,1 тыс. рублей.

Удельный вес неналоговых доходов в общем объеме доходов бюджета Забайкальского края в 2020-2022 годах составляет в пределах 1,1-1,2%. Динамика прогнозируемых поступлений неналоговых доходов приведена в следующей таблице:

	<b>Неналоговые доходы</b>	<b>2020 год</b>	<b>2021 год</b>	<b>2022 год</b>
1.	Законопроект (2020 – 2022 гг.), тыс. рублей	787 827,0	802 440,0	824 941,1
1.1	к предыдущему году (оценка), тыс. рублей*	- 180 258,1	14 613,0	22 501,1
1.2	к предыдущему (оценка) году, %	81,4	101,9	102,8
1.3	темпы роста к 2019 году, % *	81,4	82,9	85,2
2.	Закон от 25.12.2018 № 1668-ЗЗК (с учетом изменений), тыс. рублей	855 356,1	872 475,1	-
2.1	Законопроект к Закону от 25.12.2018 № 1668-ЗЗК, тыс. рублей	- 67 529,1	- 70 035,1	-
2.2	%	92,1	92,0	-
3.	Ожидаемая оценка за 2019 год, тыс. рублей	968 085,1		

Данные о структуре неналоговых доходов отражены в следующей таблице:

<b>Вид неналоговых доходов</b>	<b>Доля в структуре доходов (%)</b>							
	<b>2015 год</b>	<b>2016 год</b>	<b>2017 год</b>	<b>2018 год</b>	<b>2019 год (ожидаемая оценка)</b>	<b>2020 год (прогноз)</b>	<b>2021 год (прогноз)</b>	<b>2022 год (прогноз)</b>
Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	7,3	5,9	2,9	1,7	3,3	3,1	3,1	3,0
Платежи при пользовании природными ресурсами	23,0	27,8	23,8	20,4	23,9	32,7	32,7	33,1
Доходы от оказания платных услуг и компенсаций затрат государства	21,5	5,6	15,2	5,7	28,7	7,2	7,3	7,3
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	1,0	0,6	2,1	1,3	1,0	0,3	0,2	

Вид неналоговых доходов	Доля в структуре доходов (%)							
	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год	2019 год (ожидаемая оценка)	2020 год (прогноз)	2021 год (прогноз)	2022 год (прогноз)
Административные платежи и сборы	0,2	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	47,1	59,8	55,8	43,7	43,0	56,6	56,5	56,5
Прочие неналоговые доходы	-0,1	менее -0,1	менее 0,1	27,1				
<b>Всего</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

В анализируемом периоде произошло существенное изменение удельного веса по подгруппам неналоговых доходов в структуре неналоговых доходов в целом. На изменение структуры поступления неналоговых доходов существенное влияние оказали разовые поступления: в 2018 году - поступление прочих неналоговых доходов (пожертвования в бюджет Забайкальского края по соглашению между Правительством Забайкальского края и Фондом развития Забайкальского края о сотрудничестве по реализации проекта «Забайкалье – территория будущего»); в составе ожидаемых поступлений доходов от оказания платных услуг и компенсации затрат государства в 2019 году - прогнозируемые поступления от восстановления средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства по расторгнутым государственным контрактам в сумме 159 516,3 тыс. рублей (фактические поступления по данным Министерства строительства, дорожного хозяйства и транспорта Забайкальского края на 01.11.2019 составили 12 368,1 тыс. рублей). При этом, стабильно высоким остается удельный вес поступления штрафов, санкций, возмещения ущерба, платежей при пользовании природными ресурсами.

Динамика фактических (прогнозируемых) поступлений неналоговых доходов в 2017-2022 годах характеризуется следующими данными:

Вид неналоговых доходов	2017 год	2018 год	10 мес. 2018 года	10 мес. 2019 года	2019 год (оценка)	2020 год (прогноз)	2021 год (прогноз)	2022 год (прогноз)
Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, тыс. руб.	23 483,7	18 630,3	15 412,1	26 910,6	32 216,0	24 720,0	25 014,0	24 784,0
темп роста к предыдущему году, %	61,5	79,3		174,6	172,9	76,7	101,2	99,1
Платежи при пользовании природными ресурсами, тыс. руб.	191 381,5	223 272,5	188 632,6	190 891,7	231 055,1	257 600,0	262 407,0	272 736,0
темп роста к предыдущему году, %	106,3	116,7		101,2	103,5	111,5	101,9	103,9
Доходы от	122 523,4	63 142,9	46 197,4	84 934,1	277 536,0	566 96,0	586 55,0	603 36,1

Вид неналоговых доходов	2017 год	2018 год	10 мес. 2018 года	10 мес. 2019 года	2019 год (оценка)	2020 год (прогноз)	2021 год (прогноз)	2022 год (прогноз)
оказания платных услуг и компенсаций затрат государства, тыс. руб.								
темп роста к предыдущему году, %	336,8	51,5		183,9	439,5	20,4	103,4	102,9
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов, тыс. руб.	16 582,2	14 566,6	10 815,4	9 697,4	9 991,0	2 000,0	2 000,0	-
темп роста к предыдущему году, %	448,8	87,8		89,7	68,6	20,0	100,0	
Административные платежи и сборы, тыс. руб.	1 259,5	1 166,1	1 031,9	1 149,0	1 484,0	1 210,0	1 193,0	1 202,0
темп роста к предыдущему году, %	76,7	92,6		111,3	127,3	81,5	98,6	100,8
Штрафы, санкции, возмещение ущерба, тыс. руб.	448707,9	478986,7	398882,4	378923,5	416 262,1	445601,0	453171,0	465883,0
темп роста к предыдущему году, %	116,1	106,7		95,0	86,9	107,0	101,7	102,8
Прочие неналоговые доходы, тыс. руб.	237,5	296929,6	297238,8	-719,2	-459,1			
темп роста к предыдущему году, %		св.1000						
<b>Всего, тыс. руб.</b>	<b>804175,7</b>	<b>1096694,7</b>	<b>958210,6</b>	<b>691787,1</b>	<b>968 085,1</b>	<b>787827,0</b>	<b>802440,0</b>	<b>824941,1</b>
темп роста к предыдущему году, %	124,4	136,4		72,2	88,3	81,4	101,9	102,8

Снижение объема прогнозируемых поступлений доходов от использования имущества, в основном, обусловлено снижением прогнозируемых поступлений доходов от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей государственных унитарных предприятий субъектов РФ: фактические поступления в бюджет края в 2016 году составили 10 380,7 тыс. рублей, в 2017 году – 4 832,5 тыс. рублей, в 2018 году – 4 622,2 тыс. рублей, ожидаемые поступления 2019 года – 18 294,4 тыс. рублей (наиболее значительная сумма КГУП «Государственная страховая медицинская компания «Забайкалмедстрах» (11 695,3 тыс. рублей), прогнозируемые поступления 2020-2022 годов, соответственно, 7 620,0 тыс. рублей, 8 251,0 тыс. рублей, 8 251,0 тыс. рублей. В соответствии с информацией главного администратора доходов – Департамента государственного имущества и земельных отношений Забайкальского края

расчеты указанного источника доходов осуществлены на основании утверждаемых программ деятельности ГУП.

Снижение прогнозируемых поступлений доходов от продажи материальных и нематериальных активов обусловлено отсутствием прогнозируемых поступлений по результатам приватизации государственного имущества в связи с тем, что приватизация государственного имущества Забайкальского края в 2020-2022 годах не планируется.

Прогнозируемые поступления доходов от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, доходов от продажи материальных и нематериальных активов, платежей при пользовании природными ресурсами совпадают с данными главных администраторов доходов – Департамента государственного имущества и земельных отношений Забайкальского края, Министерства природных ресурсов Забайкальского края, Управления Федеральной налоговой службы по Забайкальскому краю, Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) по Забайкальскому краю.

Снижение объема прогнозируемых поступлений доходов от оказания платных услуг и компенсации затрат государства обусловлено сокращением фактических поступлений доходов от компенсации затрат бюджетов субъектов РФ (затрат государства), имеющих разовый характер (рассмотрено выше): в 2014 году фактические поступления в бюджет края составили 22 147,3 тыс. рублей, в 2015 году – 127 751,3 тыс. рублей, в 2016 году – 14 104,8 тыс. рублей, в 2017 году – 96 681,2 тыс. рублей, в 2018 году – 30 677,5 тыс. рублей, ожидаемые поступления 2019 года – 239 109,0 тыс. рублей, прогнозируемые поступления 2020 года – 15 277,0 тыс. рублей, 2021 года – 15 680,0 тыс. рублей, 2022 года – 15 909,1 тыс. рублей.

Доходы от оказания платных услуг (работ) получателями средств бюджетов субъектов РФ прогнозируются с положительной динамикой: фактические поступления 2017 года – 24 962,6 тыс. рублей, 2018 года – 32 465,4 тыс. рублей, ожидаемые поступления 2019 года – 38 427,0 тыс. рублей, прогнозируемые поступления 2020 года – 41 419,0 тыс. рублей, 2021 года – 42 975,0 тыс. рублей, 2022 года – 44 427,0 тыс. рублей.

По данным пояснительной записки к законопроекту прогнозируемый на 2020 год общий объем доходов от платных услуг (работ) получателями средств бюджетов субъектов РФ по данным главных администраторов доходов составит 41 419,0 тыс. рублей, основной объем поступлений будет обеспечен: Администрацией Губернатора Забайкальского края – 28 280,0 тыс. рублей (68,3%); Министерством здравоохранения Забайкальского края – 9 933,0 тыс. рублей (24,0%); Министерством строительства, дорожного хозяйства и транспорта Забайкальского края – 1 857,0 тыс. рублей (4,5%).

Поступления штрафов, санкций, возмещения ущерба прогнозируются с положительной динамикой: на 2020 год – увеличение на 7,0% (29 338,9 тыс. рублей) в сравнении с данными предыдущего периода, на 2021 год – на 1,7% (7 570,0 тыс. рублей), на 2022 год – на 2,8% (12 712,0 тыс. рублей).

Изменения, внесенные в Бюджетный кодекс РФ в части изменения порядка зачисления доходов от штрафов, санкций, возмещения ущерба в бюджеты бюджетной системы РФ, в целом не оказали существенного влияния на объем указанных прогнозируемых поступлений в бюджет края в 2020-2022 годах в связи с сохранением порядка зачисления штрафов за правонарушения в области дорожного движения, на долю которых приходится более 86% поступления общей суммы указанных платежей, а также в связи с зачислением с 2020 года штрафов в бюджет Забайкальского края в случае вынесения постановления о наложении штрафов должностными лицами органов исполнительной власти субъекта РФ и их подведомственными государственными учреждениями (ранее зачисление осуществлялось в местные бюджеты).

Анализ прогнозируемых поступлений штрафов, санкций, возмещения ущерба свидетельствует о том, что ожидаемая оценка на 2019 год по ряду источников оценена в объеме ниже уровня фактических поступлений по состоянию на 01.11.2019, а именно:

- денежные взыскания (штрафы) за нарушение водного и лесного законодательства;
- денежные взыскания, налагаемые в возмещение ущерба, причиненного в результате незаконного или нецелевого использования бюджетных средств;
- денежные взыскания (штрафы) за нарушение законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- денежные взыскания (штрафы) за нарушение законодательства РФ о пожарной безопасности.

С учетом изложенного, по мнению КСП, разработчику законопроекта необходимо продолжить работу, направленную на обеспечение качества оценки ожидаемых поступлений и прогнозирования максимально возможной к поступлению суммы доходов по всем источникам.

Контрольно-счетная палата отмечает, что в целом прогнозные расчеты поступления неналоговых доходов Министерством финансов Забайкальского края представлены в виде сводной таблицы в разрезе главных администраторов доходов и КБК, алгоритмы расчетов отсутствуют. Прогнозируемые поступления в целом реалистичны.

Контрольно-счетная палата предлагает Правительству Забайкальского края для пополнения доходной части краевого бюджета принять действенные меры по погашению имеющейся задолженности, либо списанию задолженности, невозможной к взысканию.

Так, по данным Министерства природных ресурсов Забайкальского края задолженность в краевой бюджет по состоянию на 01.10.2019 по плате за использование лесов составила 233 776,96 тыс. рублей, в том числе по плате за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, в части, превышающей минимальный размер арендной платы – 229 414,0 тыс. рублей, по неустойке за несвоевременное внесение арендной платы – 4 362,96 тыс. рублей, что сопоставимо с суммой платежей, ежегодно поступающей в бюджет Забайкальского края.

Существенное влияние на объем поступления доходов от использования имущества оказывает наличие дебиторской задолженности. Так, по состоянию на 01.10.2019 числится задолженность по доходам, получаемым в виде арендной платы, а также по средствам от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в собственности субъектов РФ (за исключением земельных участков бюджетных и автономных учреждений субъектов РФ) в размере 26 240,6 тыс. рублей, что превышает размер ежегодно поступающих платежей (при этом методикой прогнозирования доходов, утвержденной Департаментом государственного имущества и земельных отношений Забайкальского края, предусмотрено, что дополнительные доходы по указанным платежам прогнозируются в размере 10% от суммы недоимки, числящейся на первое число месяца, в котором составляются прогнозные расчеты), задолженность по доходам от сдачи в аренду имущества, составляющего казну субъекта РФ (за исключением земельных участков) составляет 630,6 тыс. рублей, по доходам от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей ГУП субъектов РФ – 788,0 тыс. рублей.

Необходимо отметить, что реализация Плана мероприятий по оздоровлению государственных финансов не привела к существенному снижению дебиторской задолженности по налоговым и неналоговым доходам или к недопущению ее образования.

По ряду источников доходов отсутствуют обоснованные расчеты, сформированные в соответствии с требованиями постановления Правительства РФ от 23.06.2016 №574 «Об общих требованиях к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации», что свидетельствует о недостаточной прозрачности формирования доходной части краевого бюджета.

Контрольно-счетная палата считает прогнозируемый объем поступлений на 2019 год по налоговым и неналоговым доходам в целом реалистичным (за исключением акцизов по подакцизным товарам, произведенным на территории Российской Федерации). Имеющиеся риски неисполнения связаны с наличием значительных сумм излишне уплаченных налогов, с тем фактом, что значительное количество налогоплательщиков зарегистрировано вне территории края, с иными факторами, отраженными в заключении. По оценке,



проведенной КСП, риски недопоступления к прогнозируемым поступлениям налоговых доходов в целом (с учетом недопоступления по налогу на доходы физических лиц, налогу на имущество организаций и резервам поступлений по налогу на прибыль организаций) оцениваются в сумме 550 млн. рублей (в размере 1,3% к прогнозируемым в 2020 году поступлениям налоговых и неналоговых доходов).

**Объем межбюджетных трансфертов, получаемых из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации,** в 2020 году прогнозируется в размере 29 411 648,8 тыс. рублей, в 2021 году – 20 884 275,4 тыс. рублей, в 2022 году – 18 406 764,4 тыс. рублей. Динамика межбюджетных трансфертов приведена в следующей таблице:

	Показатели	2020 год	2021 год	2022 год
1.	Законопроект (2020 – 2022 гг.), тыс. рублей	29 411 648,8	20 884 275,4	18 406 764,4
1.1	к предыдущему году, тыс. рублей*	- 10 658 352,7	- 8 527 373,4	- 2 477 511,0
1.2	к предыдущему году, %	73,4	71,0	88,1
1.3	темпы роста к 2018 году, %	73,4	52,1	45,9

\* Ожидаемая оценка за 2019 год – 40 070 001,5 тыс. рублей (на уровне уточненных бюджетных назначений)

В 2020 году к ожидаемой оценке 2019 года прогнозируемые поступления снизятся на 26,6%, или на 10 658 352,7 тыс. рублей, к фактическим поступлениям 2018 года увеличатся на 10,5%, или на 2 796 028,4 тыс. рублей. Показатели 2021 года прогнозируются со снижением к данным 2020 года на 29,0%, показатели 2022 года со снижением к данным 2021 года на 11,9%. Структура межбюджетных трансфертов в 2020-2022 годах приведена в следующей таблице:

тыс. рублей

Наименование	2020 год	2021 год	2022 год
Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы РФ	29 411 648,8	20 884 275,4	18 406 764,4
Дотации бюджетам субъектов РФ	13 505 320,6	6 460 495,4	6 462 615,4
Субсидии бюджетам субъектов РФ (межбюджетные субсидии)	5 675 728,8	5 031 059,0	5 703 758,3
Субвенции бюджетам субъектов РФ	5 454 065,9	5 461 324,9	5 737 471,0
Иные межбюджетные трансферты	4 776 533,5	3 931 396,1	502 919,7

Контрольно-счетная палата отмечает, что в доходной части бюджета Забайкальского края учтены следующие безвозмездные поступления, не предусмотренные проектом закона о федеральном бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов, размещенном на официальном сайте Государственной Думы РФ:

- дотации бюджетам субъектов РФ на выравнивание бюджетной обеспеченности в сумме 11 975 379,6 тыс. рублей (2020 год), 6 437 927,4 тыс. рублей (2021 год), 6 437 927,4 тыс. рублей (2022 год);

- дотации бюджетам субъектов РФ на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели в сумме 1 499 200,0 тыс. рублей (2020 год).

Таблицей 42 приложения 34 к проекту закона о федеральном бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов предусмотрено распределение субсидий субъектам РФ на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной собственности субъектов РФ в рамках подпрограммы «Искусство» государственной программы РФ «Развитие культуры и туризма» на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, в том числе бюджету Забайкальского края в сумме 277 300,0 тыс. рублей (2020 год), 277 300,0 тыс. рублей (2021 год), 370 520,0 тыс. рублей (2022 год). В сопроводительных материалах к проекту закона (таблица «Доходы бюджета Забайкальского края по кодам бюджетной классификации Российской Федерации по основным источникам поступлений на 2020 и плановый период 2021 и 2022 годов») указанные расходы предусмотрены с указанием кода бюджетной классификации РФ «Субсидии субъектам РФ на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной собственности субъектов РФ», что соответствует наименованию кода бюджетной классификации, утвержденному приказом Минфина России от 06.06.2019 №85н «О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения», однако не позволяет определить цели использования бюджетных средств, как это предусмотрено проектом закона о федеральном бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов.

Таблицей 98 приложения 34 к проекту закона о федеральном бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов предусмотрено распределение субсидий субъектам РФ на обновление материально-технической базы в организациях, осуществляющих общеобразовательную деятельность исключительно по адаптированным основным общеобразовательным программам, в сумме 15 317,5 тыс. рублей (2020 год), 14 312,1 тыс. рублей (2021 год), 7 729,3 тыс. рублей (2022 год). В проекте закона и в сопроводительных материалах к проекту закона (таблица «Доходы бюджета Забайкальского края по кодам бюджетной классификации Российской Федерации по основным источникам поступлений на 2020 и плановый период 2021 и 2022 годов») допущена опечатка: указано, что субсидии предоставлены на обновление материально-технической базы в организациях, осуществляющих образовательную деятельность исключительно по адаптированным основным общеобразовательным программам.

Также Контрольно-счетная палата отмечает, что бюджету Забайкальского края в приложении №27 к проекту закону о федеральном бюджете «Распределение бюджетных ассигнований на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов по субъектам РФ на

осуществление социальных выплат для приобретения жилья гражданами, выезжающими из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, а также гражданами, выехавшими из указанных районов и местностей не ранее 1 января 1992 года» на 2020 год предусмотрены средства в сумме 59 614,9 тыс. рублей, на 2021 и 2022 годы – 59 587,4 тыс. рублей и 59 617,7 тыс. рублей, соответственно. Указанные средства распределяются в соответствии с требованиями постановления Правительства РФ от 21.03.2006 №153 «Об утверждении правил выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов в рамках реализации ведомственной целевой программы «Оказание государственной поддержки гражданам в обеспечении жильем и оплате жилищно-коммунальных услуг».

#### ***IV.2. Анализ прогнозного плана (программы) приватизации государственного имущества Забайкальского края***

Прогнозным планом (программой) приватизации государственного имущества Забайкальского края на 2018-2020 годы, утвержденным распоряжением Правительства Забайкальского края от 25.07.2017 №327-р, а также Прогнозным планом (программой) приватизации государственного имущества Забайкальского края на 2019-2021 годы, утвержденным распоряжением Правительства Забайкальского края от 31.07.2018 №332-р, приватизация объектов в 2020-2021 годах не предусматривалась.

Прогнозный план (программа) приватизации государственного имущества Забайкальского края на 2020-2022 годы не утверждался.

Проектом закона Забайкальского края «О бюджете Забайкальского края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов» поступление доходов от приватизации не предусмотрено. Вместе с тем, по данным годового отчета об осуществлении полномочий по управлению и распоряжению государственной собственностью Забайкальского края за 2018 год, по состоянию на 31.12.2018 в собственности Забайкальского края находилось:

273 краевых государственных учреждений, в том числе 209 бюджетных, 25 казенных и 39 автономных учреждений;

13 унитарных предприятий, в том числе 2 казенных предприятия;

18 хозяйственных обществ с долей участия Забайкальского края;

10371 объектов недвижимости;

1564 земельных участков.

Сведения о стоимости государственного имущества Забайкальского края по состоянию на 31.12.2018 характеризуются следующими данными.

Остаточная стоимость государственного имущества, закрепленного за государственными учреждениями и предприятиями на праве оперативного управления, хозяйственного ведения, составила 30 504 266,0 тыс. рублей, суммарная номинальная

стоимость пакетов акций и долей – 636 733,0 тыс. рублей, остаточная стоимость казны Забайкальского края – 10 527 618,0 тыс. рублей.

Поскольку целью использования регионального имущества является обеспечение возможностей для выполнения региональных полномочий, а не рост доходов бюджета, основной задачей управления региональным имуществом является повышение эффективности его использования.

Задачей органов исполнительной власти Забайкальского края является реализация мероприятий, направленных на инвентаризацию имущества, и контроль за правообладателями (учреждениями, унитарными предприятиями), выявление неиспользуемого имущества, его учет, вовлечение его в оборот, совершенствование подходов к принятию решений в отношении имущества, а также оценка возможности приватизации имущества, не приватизированного по различным причинам в предыдущие годы.

## **V. Расходы проекта бюджета Забайкальского края**

1. Проект закона о бюджете Забайкальского края по расходам сформирован в следующих объемах:

- на 2020 год в сумме 73 442 866,3 тыс. рублей;
- на 2021 год в сумме 66 787 737,4 тыс. рублей;
- на 2022 год в сумме 67 288 290,8 тыс. рублей.

Необходимо отметить, что Законом Забайкальского края от 25.12.2018 №1668-ЗЗК «О бюджете Забайкальского края на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» в первоначальной редакции расходы на 2020 год были утверждены в объеме 51 300 341,4 тыс. рублей, на 2021 год – 52 931 650,2 тыс. рублей.

В истекшем периоде текущего года изменения в основные параметры бюджета в части корректировки расходов на 2019 год вносились 4 раза и были увеличены на 19 886 342,9 тыс. рублей, или на 34,0%.

Изменения в расходную часть краевого бюджета на плановый период вносились 3 раза.

Динамика расходов бюджета Забайкальского края за 2018-2022 годы приведена в приложении №8 к настоящему заключению.

Структура расходов бюджета Забайкальского края за 2018-2022 годы приведена в приложении №9 к настоящему заключению.

2. Правительство Забайкальского края в 2020 году и плановом периоде 2021 и 2022 годов продолжит работу по реализации мероприятий, определенных Указами Президента РФ 2012 года.

Согласно представленной Министерством финансов Забайкальского края информации, законопроектом предусмотрены бюджетные ассигнования на реализацию мероприятий Указов Президента РФ от 07.05.2012 №597-601, 606, от 01.06.2012 №761 и от 28.12.2012 №1688 в следующих объемах:

- в 2020 году – 10 193 155,6 тыс. рублей при расчетной потребности в сумме 13 113 905,9 тыс. рублей (77,7%);

- в 2021 году – 9 607 952,8 тыс. рублей при расчетной потребности в сумме 13 916 482,4 тыс. рублей (69,0%);

- в 2022 году - в сумме 9 326 857,2 тыс. рублей при расчетной потребности в сумме 13 689 718,5 тыс. рублей (68,1%).

Основной объем запланированных в проекте бюджета ассигнований предусматривается на мероприятия Указа Президента РФ от 07.05.2012 №597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», в том числе по обеспечению достижения установленных целевых ориентиров по оплате труда отдельных категорий работников бюджетной сферы. Согласно представленной Министерством финансов Забайкальского края информации на указанную цель предусматривается (без учета расходов, осуществляемых из бюджета ТФОМС):

- в 2020 году – 7 560 747,0 тыс. рублей при расчетной потребности в сумме 8 162 092,5 тыс. рублей (92,6%);

- в 2021 году – 7 551 963,8 тыс. рублей при расчетной потребности в сумме 9 026 496,2 тыс. рублей (83,7%);

- в 2022 году – 7 553 372,0 тыс. рублей при расчетной потребности в сумме 9 946 486,5 тыс. рублей (75,9%).

Всего по «майским» Указам и Указам Президента РФ от 01.06.2012 №761 «О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы», от 28.12.2012 №1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» на планируемое **повышение оплаты труда работникам бюджетной сферы** предусмотрено:

- в 2020 году – 8 248 857,3 тыс. рублей при расчетной потребности в сумме 8 907 942,0 тыс. рублей (92,6%);

- в 2021 год – 8 248 857,3 тыс. рублей при расчетной потребности в сумме 9 864 811,7 тыс. рублей (83,6%);

- в 2022 году – 8 248 857,3 тыс. рублей при расчетной потребности в сумме 10 883 406,3 тыс. рублей (75,8%).

Информация о реализации мероприятий, установленных Указами Президента РФ от 07 мая 2012 года №№597-601, 606, от 01 июня 2012 года №761, от 28 декабря 2012 года №1688, в 2019-2022 годах приведена в приложении №10 к настоящему заключению.

### ***V.1. Анализ Реестра расходных обязательств Забайкальского края на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов***

В соответствии с ч.1 ст.87 БК РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны вести реестры расходных обязательств.

Под реестром расходных обязательств понимается используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств (ч.2 ст.87 БК РФ).

Согласно ч.4 ст.87 БК РФ реестр расходных обязательств субъекта РФ ведется в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

Порядок ведения реестра расходных обязательств Забайкальского края утвержден постановлением Правительства Забайкальского края от 14.06.2016 №269 (далее – Порядок №269). В соответствии с пунктами 1-3 указанного Порядка реестр расходных обязательств Забайкальского края (далее – Реестр) ведется в целях учета расходных обязательств Забайкальского края и определения объема бюджетных ассигнований, необходимых для их исполнения.

Следует отметить, что в отличие от нормативного правового акта федерального уровня (приказ Минфина России от 27.02.2017 №24н «Об утверждении формы реестра расходных обязательств Российской Федерации, подлежащих исполнению за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета (бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации)», изданный в соответствии с п.11 Правил ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 07.07.2014 №621) **Порядок №269, а также иные нормативные правовые акты Забайкальского края, не содержат форму, по которой должен формироваться реестр расходных обязательств Забайкальского края.**

В соответствии с п.5 Порядка №269 Реестр формируется Министерством финансов Забайкальского края на основании реестров расходных обязательств главных распорядителей средств бюджета Забайкальского края (далее - реестры ГРБС).

В соответствии с п.6 Порядка №269 главные распорядители средств бюджета края представляют в Министерство финансов края реестры ГРБС в соответствии с методическими рекомендациями Министерства финансов по составлению реестров ГРБС, утвержденными приказом Министерства финансов края от 11.05.2017 №111-пд (в ред. от 28.03.2019 №112-пд). Приказ размещен для использования в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" на официальном сайте Министерства финансов Забайкальского края.

В соответствии с п.14 Порядка №269 сформированный Министерством финансов края Реестр размещается в информационно-коммуникационной сети "Интернет" на официальном сайте Министерства финансов края. **Контрольно-счетная палата отмечает, что указанное требование Порядка №269 не соблюдено – Реестр расходных обязательств Забайкальского края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов на сайте Министерства финансов Забайкальского края на соответствующей вкладке раздела «Бюджет» не размещен.**

Представленный Министерством финансов Забайкальского края по запросу от 10.10.2019 №1120-КСП Реестр содержит, в том числе, перечень правовых оснований, обуславливающих расходные обязательства края. В качестве реквизитов нормативных правовых актов в Реестре указаны: 8 указов Президента Российской Федерации, 89 федеральных законов, 40 нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, 1 соглашение, 132 нормативных правовых акта Забайкальского края, из которых 86 – законы Забайкальского края, 44 – постановления Правительства Забайкальского края, 2 – приказы органов исполнительной власти Забайкальского края.

В ходе проведения анализа нормативных правовых актов, содержащихся в Реестре, установлено следующее.

1. Значительное количество фактов несоответствия наименований и кодов расходных полномочий, указанных в Реестре, Справочнику кодов и наименований расходных полномочий для подготовки реестра расходных обязательств Забайкальского края (приложение 2 к Методическим рекомендациям по составлению реестров расходных обязательств главных распорядителей средств бюджета Забайкальского края, утвержденным приказом Министерства финансов края от 11.05.2017 №111-пд (в ред. от 28.03.2019 №112-пд).

2. Без учета требований ч.2 ст.87 БК РФ при формировании Реестра во многих нормативных правовых актах как федерального, так и регионального уровня, не указаны соответствующие статьи, части, пункты, подпункты, абзацы, непосредственно устанавливающие расходное обязательство. Указанное обстоятельство не позволяет оперативно установить правомерность (неправомерность) включения в Реестр того или

иного расходного обязательства, что, в свою очередь, влечет невозможность использования Реестра в соответствии с целями его формирования.

3. Также установлены факты:

- включения в Реестр нормативных правовых актов, утративших силу;
- указания ссылок на статьи, части, пункты, подпункты нормативного правового акта, не устанавливающие расходное обязательство;
- указания ссылок на пункты, абзацы, статьи, отсутствующие в нормативном правовом акте и др.

Необходимо отметить, что аналогичные и иные замечания по формированию Реестра расходных обязательств Забайкальского края были отражены в заключении Контрольно-счетной палаты от 08.12.2018 №125-18/КФ-3-КСП, подготовленного по результатам экспертизы проекта закона Забайкальского края «О бюджете Забайкальского края на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов». Вместе с тем, при формировании Реестра расходных обязательств Забайкальского края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов указанные замечания учтены лишь частично.

В связи с вышеизложенным, а также в целях обеспечения достоверности Реестра расходных обязательств Забайкальского края Контрольно-счетная палата предлагает:

- главным распорядителям средств бюджета Забайкальского края осуществлять формирование и ведение реестров расходных обязательств ГРБС в соответствии с требованиями бюджетного законодательства РФ, а также методическими рекомендациями Министерства финансов Забайкальского края по составлению реестров ГРБС;
- Министерству финансов Забайкальского края усилить контроль за содержанием информации, отраженной главными распорядителями средств бюджета Забайкальского края в реестрах расходных обязательств ГРБС, осуществлять формирование Реестра расходных обязательств Забайкальского края в соответствии с требованиями бюджетного законодательства РФ, а также Порядка №269.

## ***V.2. Расходы бюджета Забайкальского края в «программном» формате***

Расходы бюджета Забайкальского края в программной структуре на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов сформированы на базе 29 государственных программ Забайкальского края. Распоряжением Правительства Забайкальского края от 15 мая 2012 года №223-р «Об утверждении перечня государственных программ Забайкальского края» (с изм. от 18.09.2019 №342-р) утверждено 30 государственных программ. Проектом бюджета на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов не предусмотрено финансирование государственной программы «Формирование современной городской среды (2018-2022 годы)».



В проекте закона бюджетные ассигнования на программные мероприятия запланированы в следующих объемах:

2020 год – 68 162 839,1 тыс. рублей (92,8% от общего объема расходов);

2021 год – 62 465 657,4 тыс. рублей (95,5% от общего объема расходов без учета условно утверждаемых);

2022 год – 60 612 775,1 тыс. рублей (94,3% от общего объема расходов без учета условно утверждаемых).

Информация о распределении бюджетных ассигнований на реализацию государственных программ Забайкальского края в 2019-2022 годах приведена в приложении №11 к настоящему Заклучению.

Расходы по непрограммной деятельности запланированы с следующих объемах:

2020 год – 5 280 027,2 тыс. рублей (7,2% от общего объема расходов);

2021 год – 2 945 921,3 тыс. рублей (4,5% от общего объема расходов без учета условно утверждаемых);

2022 год – 3 686 310,6 тыс. рублей (5,7% от общего объема расходов без учета условно утверждаемых).

В 2020 году по 15 государственным программам происходит снижение предполагаемого финансирования к уровню 2019 года (в диапазоне от 0,3% до 83,0%), по 13 государственным программам планируется рост объема бюджетных ресурсов (в диапазоне от 0,6% до увеличения в 2,7 раза). В 2020 году бюджетные ассигнования на реализацию государственной программы «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в Забайкальском крае» запланированы на уровне 2019 года.

В 2021 году по отношению к 2020 году рост планируемых объемов расходов наблюдается только по 5 государственным программам (в диапазоне от 2,8% до 65,1%), по 23 государственным программам запланировано снижение (в диапазоне от 1,9% до 76,3%). По Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Забайкальский край соотечественников, проживающих за рубежом, бюджетные ассигнования запланированы на уровне 2020 года.

В 2022 году к 2021 году предполагается увеличение ассигнований на реализацию 19 государственных программ (в диапазоне от 0,6% до увеличения в 3,9 раза) и снижение по 10 государственным программам (в диапазоне от 3,2% до 42,9%).

По государственной программе «Формирование современной городской среды (2018-2022 годы)», финансирование которой осуществлялось в 2019 году, бюджетные ассигнования на период 2020-2022 годов проектом бюджета не предусмотрены.

По отношению к объемам бюджетных ассигнований, предусмотренным на реализацию государственных программ в 2019 году краевым законом о бюджете в

актуальной на момент подготовки заключения редакции (от 01.11.2019 №1768-33К), снижение предлагаемых к утверждению на 2020 год объемов составляет 6 521 011,4 тыс. рублей, или 8,7%, к сводной бюджетной росписи по состоянию на 01.11.2019 – на 5 018 698,6 тыс. рублей, или на 6,7%.

В целом снижение общего объема бюджетных расходов на государственные программы в 2021 году по отношению к 2020 году составит 8,4%, в 2022 году к 2021 году – 3,0%.

Согласно ч.2 ст.172 Бюджетного кодекса РФ, составление проектов бюджетов основывается на государственных (муниципальных) программах (проектах государственных (муниципальных) программ, проектах изменений указанных программ). Таким образом, объёмы финансирования государственных программ, отраженные в паспортах государственных программ (проектах государственных программ), представленных одновременно с проектом закона о бюджете в пакете документов, должны соответствовать предлагаемым законопроектом объемам бюджетных ассигнований.

Анализ приложений о распределении бюджетных ассигнований бюджета края по целевым статьям (государственным программам и непрограммным направлениям деятельности), группам и подгруппам видов расходов классификации расходов бюджетов на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов показал несоответствие предусмотренных в проекте бюджета бюджетных ассигнований объемам финансового обеспечения, предусмотренных паспортами (проектами паспортов) государственных программ Забайкальского края, на что Контрольно-счетная палата неоднократно обращала внимание в своих заключениях. Так, объемы планируемых на 2020 год бюджетных ассигнований сложились выше предусмотренной паспортной потребности 24 из 29 госпрограмм в диапазоне от 8,0% до увеличения в 5,9 раза, при этом в пакете документов к проекту закона представлены проекты постановлений о внесении изменений в паспорта 13 государственных программ, что свидетельствует о недостатках процесса планирования ответственными исполнителями государственных программ.

Таким образом, в нарушение положений п.2 ст.172 Бюджетного кодекса РФ проект закона о бюджете в части рассматриваемых расходов составлен не на основе государственной программы (проекта государственной программы, проекта изменений государственной программы). Аналогичное нарушение было допущено при составлении проекта бюджета Забайкальского края на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов.

Контрольно-счетная палата предлагает обеспечить выполнение требования п.2 ст.179 БК РФ о приведении государственных программ в соответствие с законом о бюджете не позднее 3 месяцев со дня его вступления в силу, а также учесть изменения,

внесенные в Перечень государственных программ Забайкальского края распоряжением Правительства Забайкальского края от 18 сентября 2019 года №342-р.

Результаты проведенной экспертизы по каждой государственной программе (проекту государственной программы, проекту изменений государственной программы) подробно изложены в приложении №12 к настоящему заключению.

### ***V.3. Расходы на непрограммную деятельность***

Значительная доля расходов в непрограммной части расходов краевого бюджета приходится на Министерство финансов Забайкальского края: в 2020 году – 71,8%, в 2021 году – 60,9% и в 2022 году – 67,6%. Указанное обстоятельство обусловлено, в основном, резервированием на 2020 год и плановый период за Министерством финансов края расходов на софинансирование для участия в государственных программах РФ, в мероприятиях плана социального развития ЦЭР, в реализации Указа Президента РФ от 07.05.2018 №204, а также на повышение оплаты труда работникам бюджетной сферы.

В целом «Резервы финансовых ресурсов» в 2020 году планируются в объеме 2 969 028,0 тыс. рублей, в 2021 году – 1 154 408,4 тыс. рублей, в 2022 году – 1 832 319,3 тыс. рублей, из них:

- резервный фонд Правительства Забайкальского края – 100 000,0 тыс. рублей ежегодно, что не превышает предельные нормативы, установленные бюджетным законодательством;

- резервный фонд Забайкальского края – 931 131,0 тыс. рублей в 2020 году, 1 046 463,5 тыс. рублей в 2021 году, 1 724 101,0 тыс. рублей в 2022 году, что не превышает предельного размера, установленного Законом Забайкальского края от 25.12.2012 №758-ЗЗК «О резервном фонде Забайкальского края». Распределение зарезервированных бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств планируется в процессе исполнения краевого бюджета.

Поскольку большинство соглашений о предоставлении субсидий из федерального бюджета в настоящее время не подписаны, то в данном резерве предусмотрены ассигнования на софинансирование мероприятий национальных проектов;

- резерв средств для предупреждения и ликвидации последствий ЧС и стихийных бедствий природного и техногенного характера – 10 000,0 тыс. рублей в 2020 году, 7 944,9 тыс. рублей в 2021 году, 8 218,3 тыс. рублей в 2022 году;

- резерв средств на повышение оплаты труда работникам бюджетной сферы в 2020 году – 1 927 897,0 тыс. рублей.

Информация о расходах, включенных в состав данного резерва на 2020 год из расчета на 11,5 месяцев (по данным Министерства финансов Забайкальского края) представлена в следующей таблице:

тыс. рублей

Наименование	Сумма, тыс. рублей
доведение с 01.01.2020 низкооплачиваемых категорий работников до уровня федерального МРОТ (12 130 рублей)	886 636,1
обеспечение итогового достижения средней заработной платы отдельных категорий работников социальной сферы до 100% (по категории врачи до 200%) от прогнозируемого уровня среднемесячного дохода от трудовой деятельности в Забайкальском крае	971 738,8
повышение оплаты труда другим категориям работников бюджетной сферы на 3%	69 522,1
<b>ИТОГО</b>	<b>1 927 897,0</b>

В предстоящем бюджетном цикле законопроектом предусматривается резерв средств, предлагаемый для последующего распределения в целях обеспечения достижения установленных ориентиров по оплате труда отдельных категорий работников бюджетной сферы.

Согласно представленной краевым Министерством финансов информации, **дополнительная потребность на достижение целевых показателей по категории «работники учреждений культуры» составляет 117 697,7 тыс. рублей** (оплата труда с начислениями), исходя из численности 3 558,4 работника (на уровне 2019 года). Расчет произведен с учетом итогового достижения средней заработной платы в размере 36 390,0 рублей.

При этом по данным Министерства культуры Забайкальского края средняя заработная плата работников краевых и муниципальных учреждений культуры за 2019 год достигнет 34 273 рубля (96,1% от среднемесячного дохода в размере 35 657 рублей) с учетом предоставления дополнительных средств на повышение оплаты труда из краевого и местного бюджетов. Потребность в дополнительных бюджетных ассигнованиях на повышение оплаты труда до уровня 100,0%, или 35 657 рублей на 2019 год составляет 25 638,8 тыс. рублей.

В данных условиях **дополнительная потребность на повышение оплаты труда работников краевых учреждений в 2020 году составляет 150 655,3 тыс. рублей**, из них по государственным учреждениям, подведомственным Министерству культуры края – 47 320,0 тыс. рублей, по муниципальным учреждениям культуры – 103 335,5 тыс. рублей.

С учетом значительной разницы в расчетах финансового органа края и ГРБС потребности в средствах, необходимых на итоговое достижение соотношения средней заработной платы в сферы культуры региона от среднемесячного дохода от трудовой деятельности, Контрольно-счетная палата ставит под сомнение правильность определения финансовым органом объемов бюджетных ассигнований, включаемых в законопроект для достижения итоговых значений средней заработной платы работников социальной сферы Забайкалья в 2020 году.

В соответствии с проектом федерального закона о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части повышения минимального размера оплаты труда до прожиточного минимума трудоспособного населения (№802508-7, редакция, внесенная в Государственную Думу Федерального Собрания РФ) минимальный размер оплаты труда с 1 января 2020 года предлагается установить в размере 12 130 рублей в месяц.

Контрольно-счетная палата отмечает, что с проектом закона обоснования и расчеты объемов резервирования указанных средств не представлены.

Проектом закона выполнение других обязательств государства планируется в 2020 году 672 789,3 тыс. рублей, в 2021 году – 540 247,6 тыс. рублей, в 2022 году – 557 881,9 тыс. рублей, в том числе на исполнение судебных решений по искам к казне Забайкальского края в 2020 году в сумме 644 933,3 тыс. рублей, в 2021 году – 512 391,6 тыс. рублей, в 2022 году – 530 025,9 тыс. рублей (плановое значение 2019 года - 1 260 362,9 тыс. рублей).

По информации Министерства финансов Забайкальского края ожидаемая потребность на исполнение судебных решений в 2020 году составит 1 049 836,0 тыс. рублей, в том числе по взысканиям:

- межтарифной разницы на общую сумму 675 848,2 тыс. рублей, из них по искам ПАО ТГК 14 за 2017-2018 годы – 513 392,2 тыс. рублей;
- задолженности по исполненным госконтрактам – 71 952,1 тыс. рублей;
- субсидий на общую сумму 62 204,4 тыс. рублей, из них: по искам ГО «Город Чита» - 11 589,8 тыс. рублей на статус столицы за 2016 год; КГУ «Читинская авиабаза» и КГСАУ «Забайкаллесхоз» в сумме 43 549,6 тыс. рублей;
- задолженности по оплате коммунальных платежей – 5 686,7 тыс. рублей;
- компенсации морального вреда (нападение безнадзорных животных) – 118,6 тыс. рублей (на 19.10.2019 взыскано в полном объеме);
- убытков (компенсации льготного проезда) АО ЗППК за 20015 и 2017 годы – 7 441,3 тыс. рублей;
- неосновательного обогащения (убытков) и иных взысканий в общей сумме 226 584,7 тыс. рублей, из них по искам Администрации ГО «Город Чита» на возмещение расходов на предоставление жилья инвалидам (по полномочиям субъекта РФ) – 20 570,0 тыс. рублей, ПАО ТГК 14 в части индексации убытков (межтарифной разницы) – 203 540,0 тыс. рублей. На 19.10.2019 по данной категории дел взыскано 7 273,4 тыс. рублей, находится в судебном производстве на сумму 125 996,9 тыс. рублей, проводится претензионная работа на сумму 93 314,4 тыс. рублей.

Следует отметить, что у Министерства финансов Забайкальского края сложилась **устойчивая судебная практика в части взысканий межтарифной разницы, оплаты за**

выполненные работы, услуги, субсидий, задолженности по коммунальным платежам, неосновательного обогащения (компенсации убытков) с субъекта РФ в лице финансового органа.

По состоянию на 01.10.2019 сумма исполненных денежных обязательств по исполнительным документам составила 912 177,0 тыс. рублей (при плане – 1 260 362,9 тыс. рублей) с увеличением за год в 8,4 раза.

#### ***V.4. Расходы на реализацию региональных проектов и Плана социального развития центров экономического роста Забайкальского края***

1. В целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» на территории Забайкальского края предусмотрены к реализации региональные проекты, направленные как на достижение целей, показателей и результатов национальных и федеральных проектов, мероприятия которых относятся к законодательно установленным полномочиям субъекта Российской Федерации, к вопросам местного значения муниципальных образований, так и региональные проекты Забайкальского края, направленные на достижение целей, определенных Стратегией социально-экономического развития Забайкальского края, краевыми государственными программами, правовыми актами Губернатора и Правительства Забайкальского края, поручениями Губернатора Забайкальского края.

В рамках реализации 11 национальных проектов на территории Забайкальского края распоряжениями Губернатора Забайкальского края от 14.12.2018 №497-р и от 12.04.2019 №162-р утверждены паспорта 52 региональных проектов.

Необходимо отметить, что Бюджетным кодексом РФ и иными нормативными правовыми актами не установлено требование о формировании в проекте закона о бюджете на очередной финансовый год и плановый период отдельного приложения о финансовом обеспечении реализации национальных (региональных) проектов.

Проектом закона о краевом бюджете в рамках 10 национальных проектов предусмотрено финансирование мероприятий на реализацию:

- в 2020 году 26 региональных проектов в объеме 8 875 539,5 тыс. рублей, или 12,1% от общей суммы предлагаемых расходов бюджета края, при утвержденной паспортной потребности на реализацию 36 региональных проектов в размере 11 274 031,2 тыс. рублей;

- в 2021 году 25 региональных проектов в объеме 9 138 601,8 тыс. рублей, или 14,0% от общей суммы предлагаемых расходов, при утвержденной паспортной потребности на реализацию 34 региональных проектов в размере 11 723 869,9 тыс. рублей;

- в 2022 году 25 региональных проектов в объеме 9 114 463,8 тыс. рублей, или 14,2% от общей суммы предлагаемых расходов, при утвержденной паспортной потребности на реализацию 29 региональных проектов в размере 10 774 731,1 тыс. рублей.

Из общего объема финансирования региональных проектов, предусмотренного на предстоящий бюджетный цикл, основная доля ассигнований запланирована за счет поступления средств из федерального бюджета:

- в 2020 году: средства федерального бюджета – 5 780 242,3 тыс. рублей (65,1%); средства краевого бюджета – 3 095 297,2 тыс. рублей (34,9%);

- в 2021 году: средства федерального бюджета – 4 789 379,2 тыс. рублей (52,4%); средства краевого бюджета – 4 349 222,6 тыс. рублей (47,6%);

- в 2022 году: средства федерального бюджета – 5 195 251,1 тыс. рубле (57,0%); средства краевого бюджета – 3 919 212,7 тыс. рублей (43,0%).)

Информация об объемах финансирования на реализацию национальных и региональных проектов Забайкальского края в 2019-2022 годах в разрезе источников финансирования приведена в приложении №13 к настоящему Заключению.

По информации Министерства финансов Забайкальского края по состоянию на 01.11.2019 фактически профинансировано 27 региональных проектов на сумму 5 422 747,9 тыс. рублей, или 60,6% от утвержденных законом бюджетных ассигнований (8 946 307,1 тыс. рублей). В том числе без законодательно утвержденных бюджетных ассигнований профинансированы расходы на реализацию мероприятий регионального проекта «Формирование системы мотивации граждан к здоровому образу жизни, включая здоровое питание и отказ от вредных привычек (Укрепление общественного здоровья)» в сумме 312,5 тыс. рублей (кассовое исполнение составило 218,8 тыс. рублей).

По состоянию на 01.11.2019 объем кассового исполнения по 27 региональным проектам составил 4 975 668,9 тыс. рублей, или 55,6% от утвержденных законом бюджетных ассигнований (91,8% от объема фактического финансирования).

При законодательно утвержденных объемах бюджетных ассигнований в размере 275 340,1 тыс. рублей по 5 региональным проектам ("Чистая вода", "Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами", "Чистая страна", "Общесистемные меры развития дорожного хозяйства", "Цифровое государственное управление") финансирование и кассовое исполнение не осуществлялось, что создаёт риск невозможности полной или частичной реализации региональных проектов до окончания финансового года.

По оценке Министерства финансов Забайкальского края, исполнение мероприятий региональных проектов на конец текущего года ожидается в объеме 9 587 428,0 тыс. рублей, или 107,2% к законодательно утвержденным бюджетным ассигнованиям и 192,7%

к кассовому исполнению по состоянию на 01.11.2019. Таким образом, планируется в течение двух последних месяцев 2019 года освоить практически тот же объем бюджетных средств, что и за 10 месяцев текущего года.

Контрольно-счетная палата отмечает, что в связи с тем, что основная доля ожидаемых сроков наступления результатов реализации региональных проектов приходится на 4 квартал, кассовое исполнение расходов на реализацию региональных проектов в настоящий момент является единственным инструментом мониторинга хода их выполнения. Для своевременного принятия управленческих решений в ходе реализации региональных проектов этого явно недостаточно.

Информация о распределении бюджетных ассигнований на реализацию национальных и региональных проектов Забайкальского края в 2019-2022 годах приведена в приложении №14 к настоящему Заключению.

2. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 14.03.2018 №254 «Об утверждении Правил предоставления и распределения иных межбюджетных трансфертов на реализацию мероприятий планов социального развития центров экономического роста субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа» разработан *План социального развития центров экономического роста Забайкальского края* (далее - План социального развития ЦЭР), утвержденный распоряжением Правительства Забайкальского края от 24.05.2019 №173-р (в ред. от 25.10.2019 №383-р).

В Забайкальском крае выделено 11 центров экономического роста:

1. «Кодаро-Удоканский» (Каларский район);
2. «Балейский» (г. Балей);
3. «Красночикойский» (Красночикойский район, Петровск-Забайкальский район, Хилокский район);
4. «Амазарский» (Могочинский район);
5. «Краснокаменский» (г. Краснокаменск);
6. «Комсомольский» (Чернышевский район);
7. «Первомайский» (пгт Первомайский);
8. Читинская агломерация (г. Чита, Читинский район);
9. «Агинский» (Агинский район, Могойтуйский район, Дульдургинский район);
10. «Нерчинский» (Нерчинский район, Шилкинский район);
11. «Приграничный» (Приаргунский район, Нерчинско-Заводский район, пгт Забайкальск, Александрово-Заводский район, Газимуро-Заводский район, Кыринский район, Акшинский район, Борзинский район).



По указанным центрам экономического роста определены приоритетные мероприятия, направленные на создание социальной и инженерной инфраструктуры для обеспечения реализации инвестиционных проектов, решение наиболее острых проблем в социальной сфере, на период 2019-2021 годов.

В соответствии с Планом социального развития ЦЭР Забайкальского края предусмотрена реализация мероприятий в 2019-2021 годах в объеме 10 177 392,0 тыс. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета – 9 460 310,0 тыс. рублей (92,9%), краевого бюджета – 18 582,0 тыс. рублей (1,8%), внебюджетных источников – 536 500,0 тыс. рублей (5,3%):

- в 2019 году – 3 599 496,0 тыс. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета – 3 434 230,0 тыс. рублей, средств консолидированного бюджета края – 84 766,0 тыс. рублей, внебюджетных источников – 80 500,0 тыс. рублей;

- в 2020 году – 3 346 925,0 тыс. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета – 3 058 180,0 тыс. рублей, средств консолидированного бюджета края – 65 845,0 тыс. рублей, внебюджетных источников – 222 900,0 тыс. рублей;

- в 2021 году – 3 230 971,0 тыс. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета – 2 967 900,0 тыс. рублей, средств консолидированного бюджета края – 29 971,0 тыс. рублей, внебюджетных источников – 233 100,0 тыс. рублей.

Необходимо отметить, что нормативными правовыми актами не установлено требование о формировании в проекте закона о бюджете на очередной финансовый год и плановый период отдельного приложения о финансовом обеспечении реализации мероприятий Плана социального развития центров экономического роста Забайкальского края.

Учитывая, что реализация Плана социального развития ЦЭР Забайкальского края направлена на социально-экономическое развитие региона и улучшение качества жизни населения носит приоритетный характер, пояснительная записка к проекту закона Забайкальского края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов не содержит информации по формированию и реализации мероприятий Плана социального развития ЦЭР Забайкальского края, в том числе в части отражения информации о наличии планируемого объема бюджетных ассигнований на реализацию Плана ЦЭР, достижения значений показателей результативности исполнения мероприятий Плана ЦЭР и др., что затрудняет проведение анализа хода его исполнения на бюджетный цикл 2020-2022 годов.

Согласно представленной Министерством финансов Забайкальского края информации, проектом закона о краевом бюджете предусмотрено финансирование мероприятий на реализацию мероприятий Плана ЦЭР:

- в 2020 году в объеме 3 123 980,1 тыс. рублей, или 4,3% от общей суммы предлагаемых расходов бюджета края и 93,3% от утвержденной плановой потребности;
- в 2021 году в объеме 3 416 752,3 тыс. рублей, или 5,1% от общей суммы предлагаемых расходов бюджета края и 105,8% от утвержденной плановой потребности.

По информации Министерства финансов Забайкальского края распределение бюджетных ассигнований на 2020 и 2021 годы в разрезе объектов ЦЭР отсутствует.

По состоянию на 01.11.2019 в сводной бюджетной росписи на реализацию Плана ЦЭР утверждены бюджетные ассигнования в объеме 3 615 507,9 тыс. рублей, в том числе средства федерального бюджета – 3 434 227,4 тыс. рублей, средства краевого бюджета – 181 280,5 тыс. рублей.

Фактически по состоянию на 01.11.2019 профинансированы мероприятия Плана развития ЦЭР на сумму 2 023 095,9 тыс. рублей, или 56,0% от утвержденных сводной бюджетной росписью ассигнований, в том числе за счет средств федерального бюджета – 1 991 662,4 тыс. рублей (или 58,0%), за счет средств бюджета края – 31 433,6 тыс. рублей (или 17,3%).

По состоянию на 01.11.2019 объем кассового исполнения составил 1 700 249,0 тыс. рублей, или 47,0% от утвержденных сводной бюджетной росписью ассигнований, в том числе за счет средств федерального бюджета – 1 671 976,7 тыс. рублей (или 48,7%), за счет средств бюджета края – 28 272,3 тыс. рублей (или 15,6%).

При утвержденных сводной бюджетной росписью ассигнованиях финансирование и кассовое исполнение 13 объектов Плана ЦЭР на общую сумму 322 854,0 тыс. рублей не осуществлялось (или 8,9% от общего объема утвержденных сводной бюджетной росписью ассигнований), что создаёт риск невозможности полной или частичной реализации мероприятий Плана ЦЭР до окончания 2019 года, в том числе: Школа-детский сад в п.Могзон (школа - 500 мест, детский сад - 120 мест) – 150 000 тыс. рублей; Проектирование Краевой детской клинической больницы – 75 000,0 тыс. рублей; Проектирование туберкулезной больницы (стационара на 250 коек, поликлиники на 200 посещений) – 43 000 тыс. рублей; 'Капитальный ремонт ГУЗ "Хилокская ЦРБ" – 10 000 тыс. рублей; 'Капитальный ремонт ГУЗ "Городской родильный дом" – 7 245,1 тыс. рублей; Капитальный ремонт ГОУ "Малетинская специальная (коррекционная) школа-интернат" – 6 847,6 тыс. рублей; Разработка ПСД на строительство "Российский центр стрельбы из лука" в г. Чита – 6 040,0 тыс. рублей; Разработка ПСД на строительство "Центра единоборств" в г. Чита – 5 975,7 тыс. рублей; Приобретение модульной конструкции библиотеки в с.Шишкино Читинского района – 5 285,0 тыс. рублей; Разработка проектно-сметной документации на строительство физкультурно-оздоровительного комплекса, г. Хилок, Хилокский район – 5 900,0 тыс. рублей; Разработка ПСД на строительство "Лыжно-биатлонного комплекса" в

г. Чита – 2 897,4 тыс. рублей; Капитальный ремонт системы отопления "Байкальская СОШ", Тунгокоченский район – 2 835,8 тыс. рублей; Капитальный ремонт ГАУЗ "Краевая больница №4" – 1 827,4 тыс. рублей).

Информация о распределении бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий Плана социального развития ЦЭР в 2019-2022 годах приведена в приложении №15 к настоящему Заключению.

Контрольно-счетная палата отметит, что согласно пояснительной записке к проекту закона, в бюджете на предстоящий период в зарезервированных средствах предусмотрены бюджетные ассигнования на софинансирование в реализации Указа Президента РФ от 07.05.2018 №204 и на реализацию мероприятий Плана социального развития центров экономического роста Забайкальского края. Распределение зарезервированных ассигнований на реализацию региональных проектов и Плана социального развития ЦЭР по главным распорядителям бюджетных средств, а также уточнение их объемов будет осуществляться по решению Правительства Забайкальского края в процессе исполнения краевого бюджета. Таким образом, несвоевременный или неполный учет потребности в финансовых ресурсах на реализацию национальных целей может привести к неоднократной корректировке основных параметров бюджета края.

Подробная информация о реализации мероприятий региональных проектов и Плана социального развития ЦЭР Забайкальского края в 2019-2022 годах приведена в приложении №12 к настоящему заключению.

#### ***V.5. Межбюджетные отношения в Забайкальском крае***

Распределение общего объема межбюджетных трансфертов, предоставляемых бюджетам муниципальных образований в разрезе их форм, в 2019-2022 годах приведено в приложении №16 к настоящему Заключению.

Проектом закона общий объем межбюджетных трансфертов на 2020 предусмотрен в размере 21 802 488,6 тыс. рублей, или 29,7% в общем объеме расходов бюджета. К уровню текущего года (27 742 927,2 тыс. рублей) объем межбюджетных трансфертов уменьшен на 5 940 438,6 тыс. рублей, или на 21,4%.

На плановый период 2021-2022 годов предоставление межбюджетных трансфертов предусмотрено в сумме 17 891 171,9 тыс. рублей (или 26,8% от общего объема расходов бюджета) и 15 844 181,4 тыс. рублей (23,5%), соответственно.

Предоставление трансфертов бюджетам муниципальных образований Забайкальского края предлагается по 9 разделам классификации расходов бюджета, структура распределения в приведена в следующей таблице:

тыс. рублей

Наименование раздела расходов	2020 год	2021 год	2022 год
01 «Общегосударственные вопросы»	59 122,5	38 744,7	41 405,7
02 «Национальная оборона»	58 639,4	58 773,8	59 755,1
04 «Национальная экономика»	1 640 342,2	1 599 370,0	646 990,9
05 «Жилищно-коммунальное хозяйство»	458 420,6	3 696,8	1 296,4
07 «Образование»	13 460 788,4	10 675 960,7	10 654 187,2
08 «Культура, кинематография»	132 730,3	-	-
10 «Социальная политика»	1 028 066,0	853 008,1	823 591,8
11 «Физическая культура»	78 005,6	53 460,0	-
14 «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований»	4 886 373,6	4 608 157,8	3 616 954,3
<b>ВСЕГО</b>	<b>21 802 488,6</b>	<b>17 891 171,9</b>	<b>15 844 181,4</b>

В предстоящем бюджетном цикле наибольшая доля межбюджетных трансфертов приходится на разделы «Образование» (от 61,7% до 67,2%) и «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований» (от 22,4% до 25,8%).

Удельный вес дотаций в общем объеме межбюджетных трансфертов в 2020 году составляет 21,5%, в 2021 году – 24,6%, в 2022 году – 21,5%, доля субсидий бюджетам муниципальных образований в общем объеме межбюджетных трансфертов составляет 10,3%, 18,0%, 6,7%, соответственно.

Основную долю общего объема межбюджетных трансфертов в 2020 году традиционно составляют субвенции – 62,7%, в 2021 году – 60,8% в 2022 году – 71,0% (в 2019 году – 45,4%). На 2020 год объем финансирования субвенций на осуществление переданных государственных полномочий предусматривается в сумме 13 671 340,1 тыс. рублей. При этом относительно уровня текущего финансового года размер субвенций увеличен на 8,4%, или на 1 064 478,4 тыс. рублей. На 2021 и 2022 годы объем направляемых муниципальным образованиям субвенций запланирован в сумме 8 130 198,7 тыс. рублей и 8 023 173,5 тыс. рублей.

Общий объем межбюджетных трансфертов без учета осуществления государственных полномочий муниципальными районами и городскими округами (межбюджетные трансферты без учета субвенций) в 2020 году составит 8 131 148,5 тыс. рублей, в 2021 году – 7 016 397,4 тыс. рублей, в 2022 году – 4 600 971,5 тыс. рублей.

Объем межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям Забайкальского края, предоставляемых в рамках краевых государственных программ, в соответствии с проектом закона в 2020 году составит 21 670 810,5 тыс. рублей, или 99,4% от общей суммы межбюджетных трансфертов, в 2021 году – 17 784 253,5 тыс. рублей, или 99,4%, в 2022 году – 15 731 756,4 тыс. рублей, или 99,3%.

Распределение межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям, предусмотренных на реализацию мероприятий государственных программ и непрограммных мероприятий, в 2019-2022 годах представлен в приложении №17 к настоящему Заключению.

Межбюджетные трансферты предусматриваются по 16 из 29 государственным программам Забайкальского края. Основная доля (83,3%) в 2020 году приходится на две государственные программы: «Управление государственными финансами» (4 764 632,6 тыс. рублей) и «Развитие образования» (13 386 444,0 тыс. рублей).

В таблицах приложений 27 и 28 к законопроекту представлено распределение межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований на 2020-2022 годы. Данные об объемах межбюджетных трансфертов, распределенных между бюджетами муниципальных образований в соответствии с указанными приложениями, приведены в следующей таблице:

тыс. рублей

Наименование показателя	2019 год	2020 год	20201 год	20212 год
	Закон №1768-33К	проект закона		
<b>Общий объем межбюджетных трансфертов, всего, в том числе:</b>	<b>27 742 927,2</b>	<b>21 802 488,6</b>	<b>17 891 171,9</b>	<b>15 844 181,4</b>
<i>предусмотрено к распределению согласно приложениям и статье закона (законопроекта) о межбюджетных трансфертах</i>	<i>17 716 065,3</i>	<i>18 680 313,1</i>	<i>14 994 990,0</i>	<i>14 485 425,5</i>
в % к общему объему, из них	63,9	85,7	83,8	91,4
<i>распределено бюджетам МО приложениями</i>	<i>17 450 063,0</i>	<i>18 417 083,6</i>	<i>14 654 071,3</i>	<i>14 172 653,7</i>
в % к общему объему	62,9	84,5	81,9	89,5
в % к общему объему, предусмотренному в приложениях	100,0	98,7	94,8	95,4
<b>Межбюджетные субсидии (распределенные)</b>	<b>490 484,6</b>	<b>728 794,0</b>	<b>522 945,5</b>	<b>508 366,6</b>
в % к общему объему межбюджетных субсидий	7,0	32,6	36,7	47,9
<b>Межбюджетные Субсидии (без распределения)</b>	<b>6 501 462,3</b>	<b>1 507 249,5</b>	<b>901 455,8</b>	<b>553 935,2</b>
в % к общему объему межбюджетных субсидий	93,0	67,4	63,3	52,1
<b>нераспределенный резерв</b>	<b>10 026 861,9</b>	<b>3 122 175,5</b>	<b>2 896 181,9</b>	<b>1 358 755,9</b>
в % к общему объему межбюджетных трансфертов	36,1	14,3	16,2	8,6

Анализ приведенных данных показывает, что в 2020 году нераспределенный объем межбюджетных трансфертов предлагается в объеме 3 122 175,5 тыс. рублей, что составляет 14,3% от общего объема межбюджетных трансфертов. Законопроектом не предусматривается распределение межбюджетных трансфертов в 2021 году в объеме 2 896 181,9 тыс. рублей, или 16,2% от общего объема трансфертов, в 2022 году в объеме 1 358 755,9 тыс. рублей, или 8,6%.

Наименование показателя		Дотации	Субсидии	Субвенции	Иные	ВСЕГО	%
<b>2020 год</b>							
Объем, тыс. рублей	Распределено	4 521 278,1	728 794,0	13 430 241,0	-	18 680 313,1	85,7
	не распределено	168 214,0	1 507 249,5	241 099,1	1 205 612,9	3 122 175,5	14,3
	Всего	4 689 492,1	2 236 043,5	13 671 340,1	1 205 612,9	21 802 488,6	100
<b>2021 год</b>							
Объем, тыс. рублей	Распределено	3 597 270,0	522 945,5	10 874 774,5	-	14 994 990,0	83,8
	не распределено	808 455,0	901 455,8	-	1 186 271,1	2 896 181,9	16,2
	Всего	4 405 725,0	1 424 401,3	10 874 774,5	1 186 271,1	17 891 171,9	100
<b>2022 год</b>							
Объем, тыс. рублей	Распределено	2 733 849,0	508 366,6	11 243 209,9	-	14 485 425,5	91,4
	не распределено	677 293,0	553 935,2	-	127 527,7	1 358 755,9	8,6
	Всего	3 411 142,0	1 062 301,8	11 243 209,9	127 527,7	15 844 181,4	100

В общем объеме нераспределенных в 2020 году трансфертов наибольшая доля приходится на субсидии и иные межбюджетные трансферты – 48,3% и 38,6%, соответственно.

В текущем финансовом году не распределённый объем межбюджетных трансфертов составил 10 026 861,9 тыс. рублей, или 36,1% от объема межбюджетных трансфертов.

Сведения об объемах межбюджетных субсидий, предоставляемых из бюджета Забайкальского края бюджетам муниципальных образований в 2019-2022 годах, приведены в приложении №18 к настоящему заключению.

Законопроектом в 2020 году предлагается распределить субсидии в сумме 728 794,0 тыс. рублей, или 32,6% от общего объема субсидий. На 2021 и 2022 годы предлагается к утверждению распределение 36,7% от общего объема субсидий, или 522 945,5 тыс. рублей (по 8 видам субсидий) и 52,1%, или 508 366,6 тыс. рублей (по 8 видам субсидий), соответственно.

В 2020 году из объема всех субсидий не распределено 67,4%, или 1 507 249,5 тыс. рублей. Полностью не распределено 19 видов субсидий.

В текущем финансовом году в соответствии с Законом края о бюджете на 2019 год в редакции от 01.11.2019 остаются не распределенными субсидии на общую сумму 6 501 462,3 тыс. рублей.

В соответствии с положениями п.4 ст.139 БК РФ допускается утверждение не распределенного между муниципальными образованиями объема субсидий в размере не более 5 процентов общего объема соответствующей субсидии, утвержденного на первый год планового периода, и не более 10 процентов общего объема соответствующей субсидии, утвержденного на второй год планового периода.

Вместе с тем проектом закона предлагается **утвердить в плановом периоде:**

- в 2021 году **не распределение 11 видов субсидий** в общем объеме 901 455,8 тыс. рублей, что составляет 63,3% от объема всех субсидий;

- в 2022 году **не распределение 10 видов субсидий** в общем объеме 553 935,2 тыс. рублей, или 52,1%, что является нарушением вышеуказанных положений бюджетного

законодательства.

**Контрольно-счетная палата предлагает распределить субсидии в плановом периоде 2021-2022 годов в соответствии с положениями п.4 ст.139 БК РФ и внести соответствующие изменения в законопроект ко второму чтению.**

На предстоящий бюджетный цикл субсидии в полном объеме запланированы к предоставлению в рамках 12 государственных программ Забайкальского края.

По разделу «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований» законопроектом на 2020 год предусматриваются бюджетные ассигнования в сумме 4 886 373,6 тыс. рублей, что на 3 720 188,3 тыс. рублей, или на 43,2% меньше уточненного плана на 2019 год, на 2021 и 2022 годы – в сумме 4 608 157,8 тыс. рублей и 3 616 954,3 тыс. рублей, соответственно. Данные о бюджетных ассигнованиях по разделу приведены в следующей таблице:

тыс. рублей

Наименование	2019 год				2020 год		2021 год	2022 год
	первоначальный бюджет		уточненный бюджет		проект закона			
	сумма	%	сумма	%	сумма	%	сумма	сумма
<b>«Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам МО», всего</b>	<b>5 156 452,5</b>	<b>100</b>	<b>8 606 561,9</b>	<b>100</b>	<b>4 886 373,6</b>	<b>100</b>	<b>4 608 157,8</b>	<b>3 616 954,3</b>
в % к предыдущему году	х	х	х	х	56,8	х	94,3	78,5
в том числе:								
<b>"Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности МО"</b>	<b>4 517 191,0</b>	<b>87,6</b>	<b>4 517 191,0</b>	<b>52,5</b>	<b>4 490 537,1</b>	<b>91,9</b>	<b>4 383 157,0</b>	<b>3 386 454,0</b>
в % к предыдущему году	х	х	х	х	99,4	х	97,6	77,3
<b>"Иные дотации" – всего</b>	<b>134 533,5</b>	<b>2,6</b>	<b>960 144,8</b>	<b>11,2</b>	<b>198 955</b>	<b>4,1</b>	<b>22 568,0</b>	<b>24 688,0</b>
в % к предыдущему году	х	х	х	х	20,7	х	11,3	109,4
из них:								
дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	105 755,5	2,1	931 366,8	10,8	168 214,0	3,4	-	-
в % общей суммы иных дотаций	78,6	х	97,0	х	18,1	х	-	-
прочие дотации	28 778,0	0,6	28 778,0	0,3	30 741,0	0,6	22 568,0	24 688,0
<b>"Прочие межбюджетные трансферты общего характера"</b>	<b>504 728,0</b>	<b>9,8</b>	<b>3 129 226,1</b>	<b>36,4</b>	<b>196 881,5</b>	<b>4,0</b>	<b>202 432,8</b>	<b>205 812,3</b>
в % к предыдущему году	х	х	х	х	10,3	х	95,5	50,6

Дотации, предусмотренные в подразделах «Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности МО» и «Иные дотации», предоставляются в рамках реализации государственной программы «Управление государственными финансами и государственным долгом».

Законопроектом предусмотрено установление:

- критерия выравнивания финансовых возможностей поселений по осуществлению органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов отдельно: для городских поселений в размере 149 рублей на одного жителя, для сельских поселений в размере 147 рублей;
- критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) на 2020 год и плановый период в размере 1,5 (на уровне 2019 года).

Дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов в 2020 году предусмотрена в объеме 4 490 537,1 тыс. рублей, или 99,4% от уровня 2019 года. В плановом периоде 2021-2022 годов предлагается утвердить объем дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в сумме 4 608 157,8 тыс. рублей и 3 616 954,3 тыс. рублей соответственно. При этом в 2021 и 2022 году предлагается утвердить нераспределенным между муниципальными районами (городскими округами) объем дотации в размере 808 455,0 тыс. рублей (или 18,4%) и 677 293,0 тыс. рублей (или 20,0%), соответственно, что не противоречит установленным ограничениям п.6 ст.138 Бюджетного кодекса РФ.

Сравнительный анализ объемов финансовой помощи в порядке межбюджетного регулирования в разрезе муниципальных районов и городских округов, предоставляемой из бюджета Забайкальского края бюджетам муниципальных районов и городских округов в 2019-2021 годах, приведен в приложениях №№ 19.1, 19.2, 19.3 к настоящему Заклучению.

Дотации бюджетам муниципальных образований с учетом части дотации, подлежащей замене дополнительным нормативом НДФЛ, и «подушевой» дотации в 2020 году составит 8 092 162,0 тыс. рублей с ростом на 426 870,0 тыс. рублей, или 105,6% к уровню 2019 года (7 665 292,0 тыс. рублей). При этом по отдельным муниципальным образованиям наблюдается снижение объёма дотаций 2020 года к 2019 году на 135 461,0 тыс. рублей.

Кроме того, в 2020 году упразднены такие виды субсидий, как субсидии в целях софинансирования расходных обязательств бюджета муниципального района (городского округа) по оплате труда работников учреждений бюджетной сферы, финансируемых за счет средств муниципального района (городского округа) (предусмотренные в 2019 году в объеме 2 201 490,6 тыс. рублей), и субсидии на выравнивание обеспеченности муниципальных районов (городских округов) на реализацию отдельных расходных обязательств (предусмотренные в 2019 году в объеме 591 146,7 тыс. рублей). При этом на уровень субъекта (в состав субвенции на образование) передается фонд оплаты труда



обслуживающего персонала общеобразовательных учреждений в объеме 1 523 251,3 тыс. рублей.

С учетом вышеизложенного, общий объем межбюджетных трансфертов в порядке межбюджетного регулирования в 2020 году в сравнении с 2019 годом по муниципальным образованиям сокращен на 340 361,1 тыс. рублей.

Указанное обстоятельство **не согласуется с мерами, предусмотренными Основными направлениями бюджетной политики на 2020-2022 годы** по развитию межбюджетных отношений в части **не снижения объема дотации на выравнивание** бюджетной обеспеченности муниципальных образований с одновременным сокращением количества и объема предоставляемых целевых межбюджетных трансфертов на реализацию отдельных расходных обязательств.

Контрольно-счетная палата отмечает, что расчет и распределение объемов финансовой помощи бюджетам муниципальных районов и городских округов на период 2020-2022 годов произведен на основании положений и методик, которые в краевой закон о межбюджетных отношениях до настоящего времени не внесены (проект закона о внесении изменений в закон о межбюджетных отношениях на рассмотрение в Законодательное Собрание Забайкальского края не представлен).

Расходы по подразделу «Иные дотации» в 2020 году предлагаются в объеме 198 955,0 тыс. рублей, в 2021 году – 22 568,0 тыс. рублей, в 2022 году – 24 688,0 тыс. рублей.

На поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов муниципальных образований в 2020 году предусматривается выделить 168 214,0 тыс. рублей, или 84,5% в общем объеме иных дотаций. В плановом периоде 2021-2022 годов указанный вид дотации не предусматривается.

В соответствии с положениями ст.138.4 БК РФ дотация на сбалансированность распределяется на основании методики и правил, установленных нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Вместе с тем, в законопроекте и представленном с ним пакете документов **отсутствует обоснование объема дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности** бюджетов муниципальных образований **(методика)**, также **не определено направление ее использования (порядок)**.

Предоставление в 2020 году дотации бюджету ЗАТО п. Горный законопроектом предусмотрено в сумме 30 741,0 тыс. рублей, что на 1 963,0 тыс. рублей, или на 6,8%, больше значения текущего года. В 2021 и 2022 годах указанная дотация предлагается к распределению в объеме 22 568,0 тыс. рублей и 24 688,0 тыс. рублей, соответственно.

В составе подраздела «Прочие межбюджетные трансферты общего характера» законопроектом предусматриваются ассигнования на 2020 год в общей сумме 196 881,5 тыс. рублей, на плановый период 2021 и 2022 годов – 202 432,8 тыс. рублей и 205 812,3 тыс. рублей, соответственно.

В состав включены трансферты: на исполнение органами местного самоуправления государственных полномочий по расчету и предоставлению дотаций поселениям на выравнивание бюджетной обеспеченности; на реализацию отдельных расходных обязательств, осуществление государственного полномочия по расчету и предоставлению дотаций бюджетам поселений, а также по установлению отдельных нормативов формирования расходов; средства на осуществление городским округом «Город Чита» функций административного центра (столицы) Забайкальского края; ассигнования на осуществление городским округом «Поселок Агинское» функций административного центра Агинского Бурятского округа.

В соответствии с законами края о статусе административного центра бюджетные ассигнования на осуществление функций административного центра предусмотрены:

- Городскому округу «Город Чита» на 2020 год в объеме 80 000,0 тыс. рублей (на уровне 2019 года), в 2021 году – 94 900,0 тыс. рублей (с ростом на 18,6% к 2020 году), в 2022 году – 98 100,0 тыс. рублей (с ростом на 3,4% к 2021 году);

- Городскому округу «Поселок Агинское» на 2020 год в объеме 11 000,0 тыс. рублей, или с ростом в 2,2 раза к уровню предыдущего года, в 2021 и 2022 годах – 3 000,0 тыс. рублей ежегодно (со снижением на 72,7% к 2020 году).

Объем бюджетных ассигнований по разделу «Прочие межбюджетные трансферты общего характера» к показателю текущего года сокращен на 2 932 344,6 тыс. рублей, или на 93,7%. В предстоящем трехлетнем цикле предоставление субсидий по оплате труда работников учреждений бюджетной сферы, финансируемых за счет средств муниципального района и городского округа, не планируется (в 2019 году субсидия составила 2 201 490,6 тыс. рублей) по причине перевода фонда оплаты труда обслуживающего персонала общеобразовательных учреждений в состав субвенций на образование (1 538 250,0 тыс. рублей).

Кроме того, в 2020-2022 годах не предусматривается предоставление субсидий на выравнивание обеспеченности муниципальных районов (городских округов) на реализацию отдельных расходных обязательств (в 2019 году – 591 146,7 тыс. рублей), что связано с ожидаемой корректировкой Закона Забайкальского края «О межбюджетных отношениях» в связи с изменениями бюджетного законодательства.

## ***V.6. Публичные нормативные обязательства Забайкальского края***

Пунктом 4 статьи 6 представленного проекта закона в соответствии с п.3 ст.184.1 Бюджетного кодекса РФ установлен общий объем бюджетных ассигнований, направляемых на исполнение публичных нормативных обязательств (далее – ПНО): на 2020 год в сумме 7 762 098,6 тыс. рублей, на 2021 год – 7 149 533,1 тыс. рублей, на 2022 год – 7 360 452,5 тыс. рублей.

Распределение бюджетных ассигнований на публичные нормативные обязательства Забайкальского края приведены в приложении 17 (на 2020 год) и в приложении 18 (на 2021-2022 годы) к законопроекту.

В сравнении с проектом бюджета на 2019 год (4 907 003,7 тыс. рублей) бюджетные ассигнования на исполнение ПНО на 2020 год выше в 1,58 раза. По отношению к утверждённым бюджетным ассигнованиям на 2019 год в актуальной редакции закона о бюджете края (5 917 382,9 тыс. рублей) бюджетные ассигнования на исполнение ПНО выше на 31,1%. В значительной части это обусловлено тем, что проектом закона о федеральном бюджете бюджету Забайкальского края предусмотрена субсидия на выплату региональной социальной доплаты к пенсии в сумме 1 355 652,9 тыс. рублей.

В общей сумме расходов бюджета на 2020 год бюджетные ассигнования на исполнение публичных нормативных обязательств составляют 10,6% (в 2019 году – 7,8%).

В соответствии с п.7 ч.1 ст.13 Закона Забайкальского края от 07.04.2009 №155-33К «О бюджетном процессе в Забайкальском крае» в составе документов, представленных с проектом закона о бюджете, представлен перечень публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств краевого бюджета. Указанный перечень составлен по видам публичных нормативных обязательств, сгруппированных по предметам ведения Российской Федерации и Забайкальского края.

Из общей суммы бюджетных ассигнований, предусмотренных проектом закона на 2020 год на исполнение ПНО, предполагаются расходы за счёт:

- средств федерального бюджета в сумме 4 247 848,6 тыс. рублей, или 54,7% (в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации). Перечень публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств бюджета Забайкальского края, на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов (в соответствии с нормативными актами Российской Федерации) приведен в приложении №20 к настоящему заключению;

- средств бюджета края в сумме 3 514 250,0 тыс. рублей, или 45,3% (в соответствии с нормативными правовыми актами Забайкальского края). Перечень публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств бюджета Забайкальского края, на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов (в соответствии с

нормативными актами Забайкальского края) приведен в приложении №21 к настоящему заключению.

По данным, представленным Министерством труда и социальной защиты населения Забайкальского края, потребность в бюджетных ассигнованиях на исполнение ПНО в соответствии с нормативными актами Забайкальского края на 2020 год составляет 3 613 978,7 тыс. рублей. Таким образом, объёмы бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных правовых обязательств за счёт средств краевого бюджета предлагается утвердить в размере 97,2% от расчётной потребности на год.

Наибольшее отклонение расчётной потребности от предлагаемого проектом закона объема ассигнований наблюдается по ежемесячным денежным выплатам, предоставляемым нуждающимся в поддержке семьям, назначаемым в случае рождения после 31 декабря 2012 года третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет. Согласно расчетам Минсоцзащиты Забайкальского края, с учетом прогнозируемой численности получателей, потребность на 2020 год составляет 411 075,9 тыс. рублей. Проектом закона на эти цели предусмотрено 342 695,9 тыс. рублей (или 83,4%).

По информации Минсоцзащиты Забайкальского края кредиторская задолженность по состоянию на 01.01.2020 по ПНО не прогнозируется.

Законопроектом предусмотрена индексация социальных выплат с 1 июля 2020 года в размере 1,03 (**на 3,0%**). Перечень индексируемых выплат установлен статьей 7 законопроекта.

В части размера индексации Контрольно-счетная палата отмечает следующее.

В соответствии со ст.172 Бюджетного кодекса РФ, составление проектов бюджетов основывается на прогнозе социально-экономического развития. В прогнозе социально-экономического развития Забайкальского края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов, одобренном распоряжением Правительства Забайкальского края от 31.10.2019 №393-р, индекс потребительских цен на товары и услуги на конец 2020 года (и в среднем по году) прогнозируется в размере **103,3%**. Таким образом, в рассматриваемой части законопроект не основан на прогнозе социально-экономического развития Забайкальского края.

В части срока индексации Контрольно-счетная палата отмечает следующее.

Предложение проиндексировать выплаты только с 1 июля 2020 года (на полгода) не в полной мере соответствует экономическому содержанию понятия индексации, как средству защиты от инфляции денежных выплат социального характера путём привязки их размера к индексу потребительских цен. По расчетам Минсоцзащиты Забайкальского края,

потребность в бюджетных ассигнованиях на индексацию социальных выплат с 1 января 2020 года составляет 29 772,1 тыс. рублей (на 3,0%).

**С учётом изложенного, Контрольно-счётная палата не поддерживает предлагаемый проектом закона подход к индексации социальных выплат.**

Кроме того, законопроектом не предусмотрена индексация предельного размера компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, установленного ч.1.1 ст.5 Закона Забайкальского края от 04.07.2016 №1365-ЗЗК «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Забайкальском крае». По оценке Минсоцзащиты Забайкальского края, потребность в бюджетных ассигнованиях на индексацию предельного размера компенсации с 01.01.2020 составляет 7 605,5 тыс. рублей.

#### ***IV.7. Бюджетные инвестиции***

В статье 8 законопроекта «Бюджетные инвестиции в объекты государственной собственности Забайкальского края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов утверждены:

1. Перечень объектов капитального строительства государственной собственности Забайкальского края, в которые осуществляются бюджетные инвестиции за счет средств бюджета края, и объектов недвижимого имущества, приобретаемых в государственную собственность Забайкальского края в результате осуществления бюджетных инвестиций за счет средств бюджета края (со ссылкой на приложение 21 к проекту закона).

2. Бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности Забайкальского края, софинансирование капитальных вложений в которые осуществляется за счет межбюджетных субсидий из федерального бюджета, на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов (со ссылкой на приложение 22 и приложение 23 к проекту закона).

Контрольно-счётная палата неоднократно указывала в своих заключениях в предыдущие годы и подтверждает свою позицию, что к недостаткам рассматриваемого законопроекта относится тот факт, что в статье о бюджетных инвестициях в объекты государственной собственности края не отражается сумма бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, начиная с закона о бюджете Забайкальского края на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов.

В Основных направлениях бюджетной и налоговой политики Забайкальского края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов, одобренных распоряжением Правительства Забайкальского края от 31.10.2019 №395-р, указано, что одним из направлений бюджетной политики является «обеспечение открытости и прозрачности

бюджетного процесса путём: предоставления информации о бюджетном процессе и бюджетном устройстве населению с учётом современных требований визуализации информации и интерактивности, что позволит сохранить достигнутые позиции в рейтинге открытости бюджетных данных»...

Отсутствие информации о сумме бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности края не позволяет населению региона сформировать мнение о достаточности или избыточности бюджетных ассигнований на указанные цели, следовательно, затрудняет расширение практики участия населения в управлении государственными финансами и не способствует развитию механизма общественного контроля, что прямо противоречит основным направлениям бюджетной политики.

Общий объём бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности предусмотрен в проекте бюджета края на 2020 год в сумме 3 455 693,7 тыс. рублей (за счет всех источников), что составляет 4,7% от общей суммы расходов бюджета на 2020 год (в проекте бюджета на 2015 год значение данного показателя составляло 5,9%, на 2016 год – 4,98%, на 2017 год – 4,4%, на 2018 год – 2,7%, на 2019 год – 4,1%). Таким образом, удельный вес бюджетных инвестиций в общей сумме расходов бюджета в проектах бюджета за последние три года имеет тенденцию к повышению.

В абсолютном выражении, за последние три года в проектах законов о бюджете Забайкальского края объёмы бюджетных инвестиций были предусмотрены в следующих размерах:

Год	Сумма бюджетных инвестиций в проекте бюджета, тыс. рублей	Сумма отклонения от проекта бюджета на 2020 год, тыс. рублей
2015	2 722 857,0	- 732 836,7
2016	1 863 345,0	- 1 592 348,7
2017	1 748 037,4	- 1 707 656,3
2018	1 311 504,0	- 2 144 189,7
2019	2 379 021,0	- 1 076 672,7
2020	3 455 693,7	х

Таким образом, проектом закона о бюджете на 2020 год предусмотрена сумма бюджетных ассигнований на бюджетные инвестиции, значительно превышающая аналогичный показатель прошлых 6 лет. По отношению к проекту бюджета на 2019 год бюджетные назначения составляют 145,3% (превышают на 1 076 672,7 тыс. рублей).

В сравнении с аналогичными параметрами Закона Забайкальского края «О бюджете Забайкальского края на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» (в актуальной редакции) планируемые расходы на бюджетные инвестиции на 2020 год составляют 100,98%.

Структура бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности по разделам расходов бюджета Забайкальского края представлена в приложении №22 к настоящему заключению.

Самая значительная доля бюджетных ассигнований в 2020 году приходится на раздел «Образование» - 34,9%. Общую сумму бюджетных ассигнований (1 206 824,1 тыс. рублей) планируется направить:

- 459 691,2 тыс. рублей на создание новых мест в общеобразовательных организациях - строительство школы на 1100 мест в Центральном административном районе г. Читы (ассигнования предусмотрены за счёт субсидии на реализацию мероприятий по содействию созданию в субъектах РФ новых мест в общеобразовательных организациях, распределённой в проекте Федерального закона №802503-7 «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов») в рамках национального проекта «Образование»;

- 706 337,1 тыс. рублей на реализацию мероприятий плана социального развития центров экономического роста Забайкальского края (строительство и приобретение объектов государственной собственности);

- 24 700,0 тыс. рублей на создание современных условий, дополнительных мест в государственных (муниципальных) образовательных организациях;

- 16 095,8 тыс. рублей на создание дополнительных мест в государственных (муниципальных) образовательных организациях, развитие вариативных форм дошкольного образования, социальную поддержку семей с детьми, посещающими дошкольные образовательные организации.

По сравнению с актуальной редакцией закона о бюджете края на 2019 год, бюджетные ассигнования увеличены в проекте закона на 2020 год на 277 266,3 тыс. рублей (что обусловлено, в первую очередь, поступлением средств из федерального бюджета).

Также значительная доля в расходах бюджета на бюджетные инвестиции планируется по разделу «Культура, кинематография» - 16,2%. Из общей суммы бюджетных ассигнований (558 255,1 тыс. рублей) назначения в законопроекте распределяются следующим образом:

- 277 300,0 тыс. рублей на строительство, ремонт, реконструкцию зданий учреждений культуры (Реконструкция здания ГАУК «Забайкальский краевой драматический театр»);

- 261 172,5 тыс. рублей на реализацию мероприятий плана социального развития центров экономического роста Забайкальского края (строительство и приобретение объектов государственной собственности);

- 19 782,6 тыс. рублей на реализацию регионального проекта «Обеспечение качественно нового уровня развития инфраструктуры культуры («Культурная среда») (Забайкальский край)».

На раздел «Национальная экономика» приходится 13,6% от общей суммы бюджетных ассигнований, из них:

- 449 533,9 тыс. рублей на расходы на дорожную деятельность (строительство, модернизация, ремонт и содержание автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения – 408 301,2 тыс. рублей, реализация регионального проекта «Дорожная сеть» – 41 232,7 тыс. рублей);

- 19 364,5 тыс. рублей на реализацию регионального проекта «Сохранение озера Байкал (Забайкальский край)».

Кроме того, значительный объем бюджетных ассигнований в сумме 331 409,6 тыс. рублей, или 9,6%, запланирована по разделу «Социальная политика»:

- 309 475,2 тыс. рублей на расходы по предоставлению жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа по договорам найма специализированных жилых помещений (за счёт средств субсидии из федерального бюджета, согласно проекту Федерального закона о бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годы);

- 21 934,4 тыс. рублей на предоставление жилых помещений из жилищного фонда Забайкальского края по договорам социального найма многодетным семьям.

По разделу «Физическая культура и спорт» предусмотрены бюджетные инвестиции на развитие социальной инфраструктуры городского поселения «Город Краснокаменск» и муниципального района «Город Краснокаменск и Краснокаменский район» в сумме 250 000,0 тыс. рублей, на реализацию мероприятий плана социального развития центров экономического роста Забайкальского края (строительство и приобретение объектов государственной собственности) – 127 824,9 тыс. рублей.

В составе расходов по разделу «Здравоохранение» учтены расходы на реализацию мероприятий плана социального развития центров экономического роста Забайкальского края (строительство и приобретение объектов государственной собственности) в сумме 259 380,0 тыс. рублей (в том числе 93 060,0 тыс. рублей на приобретение жилья для медицинских работников).

По разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство» бюджетные ассигнования на бюджетные инвестиции распределяются следующим образом:

- 9 053,7 тыс. рублей на переселение граждан из жилищного фонда, признанного аварийным или непригодным для проживания, и (или) с высоким уровнем износа;

- 24 312,0 тыс. рублей на развитие инженерной инфраструктуры (государственная программа «Социально-экономическое развитие Агинского Бурятского округа Забайкальского края»);



- 6 327,9 тыс. рублей на проведение модернизации, реконструкции, нового строительства объектов теплоснабжения, капитального ремонта объектов коммунальной инфраструктуры на территории Забайкальского края;

- 133 408,0 тыс. рублей на бюджетные инвестиции в рамках регионального проекта «Чистая вода».

По разделу «Охрана окружающей среды» бюджетные инвестиции предлагается направить:

- 36 000,0 тыс. рублей на реализацию регионального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами (Забайкальский край)»;

- 20 000,0 тыс. рублей на развитие социальной инфраструктуры городского поселения «Город Краснокаменск» и муниципального района «Город Краснокаменск и Краснокаменский район»;

- 24 000,0 тыс. рублей на развитие и модернизацию объектов водоснабжения, водоотведения и очистки (государственная программа Забайкальского края «Развитие жилищно-коммунального хозяйства Забайкальского края»).

Структура расходов на бюджетные инвестиции в проекте закона на 2020 год значительно изменяет свои параметры в сравнении с проектом бюджета в предыдущие годы. Если в предыдущие годы основную часть расходов на бюджетные инвестиции представляли бюджетные ассигнования по разделу «Национальная экономика» (в проекте бюджета на 2017 год – 68,9%), то в проекте бюджета на 2020 год по указанному разделу они составляют только 13,6%, а наибольший удельный вес в структуре бюджетных инвестиций занимают расходы по разделу «Образование» - 34,9%. Планируемые расходы на бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства резко увеличились по сравнению с предыдущими годами в связи со значительными поступлениями межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Поступления из федерального бюджета, в основном, оказывают решающее влияние на общую структуру бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства.

В перечень объектов капитального строительства государственной собственности Забайкальского края, в которые осуществляются бюджетные инвестиции за счет средств бюджета края, и объектов недвижимого имущества, приобретаемых в государственную собственность Забайкальского края в результате осуществления бюджетных инвестиций за счет средств бюджета края, включено 74 объекта.

Следует отметить, что на протяжении последних лет общее количество объектов в перечнях, приложенных к законам о краевом бюджете, имеет существенные отклонения:

<b>Закон о бюджете на</b>	<b>Редакция закона</b>	<b>Количество объектов, ед.</b>	<b>Отклонения актуальной редакции от первоначальной, ед.</b>
2015 год	первоначальная	47	+23
	актуальная	70	
2016 год	первоначальная	55	+6
	актуальная	61	
2017 год	первоначальная	33	+9
	актуальная	42	
2018 год	первоначальная	49	-6
	актуальная	43	
2019 год	первоначальная	41	+63
	актуальная	104	
2020 год	проект закона	74	x

Как видно из приведённых выше данных, в течение года количество объектов капитального строительства сильно колеблется, что свидетельствует о низком качестве планирования при разработке проекта закона о бюджете на соответствующий год. При чем, самые большие изменения количества объектов приходятся на 2019 год: в актуальной редакции количество объектов более, чем в 2,5 раза превышает первоначальное запланированное количество строек.

Общая информация об объектах капитального строительства государственной собственности, включённых в Перечень объектов капитального строительства государственной собственности, создаваемых в результате осуществления бюджетных инвестиций, и объектов недвижимого имущества, приобретаемых в государственную собственность в результате осуществления бюджетных инвестиций, за счёт средств бюджета края, приведена в приложении №23 к настоящему заключению.

На момент рассмотрения проекта закона о бюджете края на 2020-2022 годы, действует Краевая адресная инвестиционная программа на 2019-2021 годы, утверждённая распоряжением Министерства строительства, дорожного хозяйства и транспорта Забайкальского края от 17.10.2019 №119-р.

Включение объектов в КАИП регламентируется постановлением Правительства Забайкальского края от 29.06.2010 №259 «Об утверждении Положения о порядке формирования и реализации Краевой адресной инвестиционной программы».

Пунктом 4 «Порядка осуществления капитальных вложений в объекты государственной собственности Забайкальского края за счет средств бюджета Забайкальского края», утверждённого постановлением Правительства Забайкальского края от 26.03.2014 №121 установлено, что объем предоставляемых бюджетных инвестиций и субсидий должен соответствовать объему бюджетных ассигнований, предусмотренному на соответствующие цели в КАИП.

В утверждённой 17.10.2019 КАИП объёмы финансирования на 2020 год не соответствуют суммам бюджетных ассигнований на соответствующий год в

представленном законопроекте. Так, в КАИП объём финансирования (потребность в бюджетном финансировании) составляет 3 223 074,43 тыс. рублей. В информации о распределении бюджетных ассигнований по объектам капитального строительства Министерство строительства, дорожного хозяйства и транспорта Забайкальского края указывает сумму в размере 2 370 065,66 тыс. рублей (распределение является предварительным, тем не менее именно указанные Министерством параметры легли в основу законопроекта). Таким образом, сумма бюджетных инвестиций в законопроекте на 853 008,77 тыс. рублей меньше утвержденной в КАИП (согласно нормативным актам не может быть ниже (выше) потребности).

Контрольно-счётная палата обращает внимание, что на федеральном уровне ситуация сложилась иным образом (и в соответствии с требованиями законодательства). Федеральная адресная инвестиционная программа (ФАИП) представляет собой документ, устанавливающий распределение предусмотренных в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период главным распорядителям средств федерального бюджета бюджетных ассигнований на осуществление капитальных вложений (п.2 Правил формирования и реализации ФАИП, утвержденных постановлением Правительства РФ от 13.09.2010 №716). Соответственно, ФАИП синхронизирована с федеральным бюджетом по объемам финансирования.

В Забайкальском крае Краевая адресная инвестиционная программа не соотносится по своим параметрам с законом о бюджете. Так, в Перечне объектов (приложение 21 к законопроекту) указаны объекты капитального строительства: «Детский сад в с. Акша», «Детский сад по адресу: пгт Атамановка», «Детский сад по адресу: г. Нерчинск», «Детский сад по адресу: г. Чита, ул. Советская», «Детский сад по адресу: г. Чита, ул. Красной Звезды», «Детский сад по адресу: с. Смоленка, микрорайон Добротный», «Школа в п. Чернышевск», «Культурно-досуговый центр в пгт Чернышевск», «Краевая детская клиническая больница в г. Чите», «Спортивный комплекс с 50 м плавательным бассейном в г. Чита». В КАИП указанных объектов нет, что является нарушением п.1 ст.14 Закона Забайкальского края от 07.04.2009 №155-33К «О бюджетном процессе в Забайкальском крае», п.18 постановления Правительства Забайкальского края от 29.06.2010 №259 «Об утверждении Положения о порядке формирования и реализации Краевой адресной инвестиционной программы».

При этом, на некоторые объекты Министерством строительства, дорожного хозяйства и транспорта края не распределены бюджетные ассигнования на их строительство, решение о включении их в КАИП и Перечень объектов не подтверждено.

При проведении контрольного мероприятия в Министерстве строительства, дорожного хозяйства и транспорта Забайкальского края в октябре 2019 года были

выявлены многочисленные нарушения нормативных правовых актов при формировании КАИП.

До включения инвестиционных проектов в КАИП, в соответствии с утвержденными Правительством Забайкальского края порядками, в их отношении должны быть проведены публичный технологический и ценовой аудит (постановление Правительства края от 26.03.2016 №108 в отношении объектов капитального строительства сметной стоимостью 1,5 млрд. рублей и более, включенных в КАИП после 01.01.2016) и проверка на предмет эффективности использования средств бюджета Забайкальского края (постановление Правительства края от 05.10.2010 №394).

Проверкой было установлено, что публичный технологический и ценовой аудит за проверяемый период не проводился. При этом в КАИП были включены объекты, сметная стоимость (предполагаемая сметная стоимость) которых превышала 1,5 млрд. рублей, подлежащих публичному технологическому и ценовому аудиту:

2017 год: «Школа в г. Чита» - 1 600,0 млн. рублей; Реконструкция здания ГАУК «Забайкальский краевой драматический театр» - 1 953,0 млн. рублей; Спортивно-тренировочный комплекс по стрельбе из лука в г. Чите – 3 220,0 млн. рублей;

2019 год: «Канализационные очистные сооружения в г. Краснокаменск» - 2 400,0 млн. рублей.

Контрольно-счётная палата обращает внимание, что по многим объектам отсутствует проектно-сметная документация (только планируется её разработка), таким образом, планируется новое строительство большого количества объектов. При этом в Забайкальском крае имеется большое количество объектов незавершенного строительства.

На текущий момент не определены источники финансирования мероприятий, направленных на вовлечение объектов незавершенного строительства в инвестиционный процесс (исполнение полномочий, предусмотренных п.2.1 ст.11 Федерального закона от 25.02.1999 №39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»). По данным бюджетной отчетности (ф. 0503190) по главным распорядителям средств краевого бюджета на 01.01.2019 в Забайкальском крае числится 212 объектов незавершенного строительства, сумма неэффективных вложений в которые составляет 3 145 498,0 тыс. рублей. Кроме того, требуются бюджетные средства на расходы по охране объектов незавершенного строительства, по возможному демонтажу или окончанию строительства объектов и т.п.

В регионе не проводится работа по инвентаризации и определению целевой функции объектов незавершенного строительства, при строительстве которых использовались средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. При

отсутствии сбалансированного подхода по снижению количества объектов незавершенного строительства ежегодно планируется строительство новых объектов.

Контрольно-счётная палата отмечает, что планирование бюджетных инвестиций должно осуществляться в увязке мероприятий по новому строительству с мероприятиями по сокращению объектов незавершенного строительства.

В разрезе государственных программ Забайкальского края бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства государственной собственности, включённые в перечень строек на 2020 год, имеют следующий вид:

Наименование государственной программы	Бюджетные ассигнования, тыс. рублей	Удельный вес, %
Государственная программа Забайкальского края по переселению граждан из жилищного фонда, признанного аварийным или непригодным для проживания, и (или) с высоким уровнем износа	9 053,7	0,3
Воспроизводство и использование природных ресурсов	19 364,5	0,6
Развитие жилищно-коммунального хозяйства Забайкальского края	163 735,9	4,7
Охрана окружающей среды	36 000,0	1,0
Развитие территорий и жилищная политика Забайкальского края	20 000,0	0,6
Развитие транспортной системы Забайкальского края	449 533,9	13,0
Развитие образования Забайкальского края на 2014-2025 годы	1 116 465,0	32,3
Развитие культуры в Забайкальском крае	558 255,1	16,2
Развитие здравоохранения Забайкальского края	259 380,0	7,5
Социальная поддержка граждан	331 409,6	9,6
Развитие физической культуры и спорта в Забайкальском крае	377 824,9	10,9
Обеспечение градостроительной деятельности на территории Забайкальского края	90 359,1	2,6
Социально-экономическое развитие Агинского Бурятского округа Забайкальского края	24 312,0	0,7
<b>ИТОГО</b>	<b>3 455 693,7</b>	<b>100,0</b>

Основная сумма бюджетных ассигнований приходится на государственную программу «Развитие образования Забайкальского края на 2014-2025 годы» (аналогично проекту бюджета на 2019 год), в рамках которой планируется строительство большого количества объектов - 1 116 465,0 тыс. рублей. Также значительная сумма бюджетных инвестиций планируется в рамках программы «Развитие культуры в Забайкальском крае» - 16,2%. На государственную программу «Развитие транспортной системы Забайкальского края» приходится 13,0% объёма бюджетных инвестиций.

Контрольно-счётная палата неоднократно отмечала, как недостаток законопроекта о бюджете Забайкальского края, тот факт, что по всем объектам капитального строительства в приложении к проекту закона не указаны суммы, которые планируется направить на их строительство. Информация о предварительном распределении бюджетных ассигнований на бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства государственной собственности на 2020 год представлена Министерством строительства, дорожного хозяйства и транспорта Забайкальского края при проведении Контрольно-счётной палатой

экспертно-аналитического мероприятия. Для любого стороннего пользователя, в том числе и законодательного органа государственной власти Забайкальского края, прямой доступ к сведениям о распределении бюджетных инвестиций по объектам государственной собственности ограничен. Распределение бюджетных ассигнований по объектам государственной собственности осуществляется распоряжениями Правительства Забайкальского края в течение года, которые отсутствуют в свободном доступе в информационных системах.

Данный подход противоречит требованию ст.28 БКа РФ, устанавливающей принцип прозрачности (открытости) бюджетной системы РФ, что является системной проблемой при осуществлении бюджетных инвестиций в Забайкальском крае. Отсутствует единый документ, отражающий перечень объектов государственной (муниципальной) собственности, в которые осуществляются бюджетные инвестиции в разрезе источников финансирования. Проект КАИП не выносится на рассмотрение одновременно с проектом бюджета Забайкальского края.

Отсутствие в Законе Забайкальского края от 07.04.2009 №155-33К «О бюджетном процессе в Забайкальском крае» нормы о наличии в законе о бюджете края информации о суммах бюджетных ассигнований, утверждённых по каждому объекту капитального строительства, негативно отражается на ситуации в сфере капитального строительства за счёт бюджетных средств.

В приложении 22 к законопроекту указаны бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности Забайкальского края, софинансирование капитальных вложений в которые осуществляется за счёт межбюджетных субсидий из федерального бюджета, на 2020 год (на 2021-2022 годы – в приложении 23).

Общая сумма бюджетных инвестиций в приложении указана в размере 837 899,2 тыс. рублей. При этом, бюджетные ассигнования планируется направить на строительство следующих объектов:

- «Станция очистки воды в пгт Оловянная» - 49 000,0 тыс. рублей;
- «Реконструкция водовода в п.Елань городского округа «Город Петровск-Забайкальский» - 51 908,0 тыс. рублей;
- «Строительство школы на 1100 мест в Центральном административном районе г. Читы» - 459 691,2 тыс. рублей;
- «Реконструкция здания ГАУК «Забайкальский краевой драматический театр» - 277 300,0 тыс. рублей.

Указанные бюджетные ассигнования в полном объёме планируются за счёт средств, поступающих из федерального бюджета. Средства краевого бюджета, планируемые на софинансирование расходов на мероприятия, в законопроекте не отражены.

В приложении 23 «Бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности Забайкальского края, софинансирование капитальных вложений в которые осуществляется за счет межбюджетных субсидий из федерального бюджета, на плановый период 2021 и 2022 годов» бюджетные ассигнования предлагается утвердить в следующих объемах:

- на 2021 год – 1 343 658,6 тыс. рублей (вся сумма субсидии из федерального бюджета);

- на 2022 год – 1 827 313,9 тыс. рублей (1 809 198,8 тыс. рублей – субсидии из федерального бюджета, 18 115,1 тыс. рублей – средства краевого бюджета).

При этом, на 2022 год предусмотрены бюджетные ассигнования за счёт средств бюджета края только на объект «Реконструкция здания ГАУК «Забайкальский краевой драматический театр». На другие объекты капитального строительства сумма софинансирования за счёт средств краевого бюджета не предусмотрена.

Данный подход *нарушает требование п.3 ст.132 Бюджетного кодекса РФ*, где указано: «Условием предоставления субсидии бюджету субъекта РФ является наличие в бюджете субъекта РФ (сводной бюджетной росписи бюджета субъекта РФ) бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств субъекта РФ, в целях софинансирования которых предоставляется субсидия, в объеме, необходимом для их исполнения, включая размер планируемой к предоставлению из федерального бюджета субсидии, а также заключение соглашения о предоставлении из федерального бюджета субсидии бюджету субъекта РФ, предусматривающего обязательства субъекта РФ по исполнению расходных обязательств, на софинансирование которых предоставляется субсидия, и ответственность за невыполнение предусмотренных указанным соглашением обязательств». Ни в одном из приложений, ни в тексте законопроекта не указаны суммы средств краевого бюджета в виде бюджетных инвестиций на исполнение расходных обязательств субъекта РФ, в целях софинансирования которых предоставляется субсидия из федерального бюджета.

Таким образом, автору законопроекта необходимо устранить нарушение п.3 ст.132 Бюджетного кодекса РФ.

В приложении 27 (таблица 3) указано распределение субсидий бюджетам муниципальных районов и городских округов на софинансирование капитальных вложений в объекты муниципальной собственности на 2020 год в общей сумме 451 173,4

тыс. рублей, в том числе: за счёт средств федерального бюджета – 386 065,4 тыс. рублей, за счёт средств краевого бюджета – 65 108,0 тыс. рублей.

В приложении 28 (таблица 3) распределены субсидии бюджетам муниципальных районов на софинансирование капитальных вложений в объекты муниципальной собственности на плановый период в общей сумме:

- на 2021 год – 168 858,4 тыс. рублей;
- на 2022 год – 185 675,5 тыс. рублей.

#### ***IV.8. Закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд***

В соответствии с проектом закона объем «контрактуемых» расходов, запланированный на 2020 год, составляет 9 649 238,4 тыс. рублей (без учета субсидий на софинансирование капитальных вложений в объекты муниципальной собственности, а также закупок бюджетных и автономных учреждений), или 13,1% от общей суммы расходов бюджета, в том числе:

- 6 183 691,6 тыс. рублей по группе видов расходов 200 «Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд»;
- 3 465 546,8 тыс. рублей по группе видов расходов 400 «Капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности».

Контрольно-счетная палата отмечает ряд важных моментов, которые необходимо учитывать при исполнении бюджета края в 2020 году:

1. На протяжении ряда лет отмечается необоснованно низкая конкуренция на торгах, что существенно влияет на экономность закупок. За 9 месяцев 2019 года общая стоимость заключенных по результатам торгов контрактов составила 15 495 170,0 тыс. рублей (государственными заказчиками края), из которой 11 241 680,0 тыс. рублей, или 72,5%, это стоимость контрактов, заключенных по результатам несостоявшихся торгов (с единственным поставщиком). По итогам 2018 года этот показатель составлял 64,7%. В результате несостоявшихся торгов снижения (начальной) максимальной цены контракта практически не происходит (0,41%). При этом в ходе состоявшихся торговых процедур снижение начальной цены составило 18,2%, что наглядно свидетельствует о важности наличия конкуренции на торгах.

Стандарт развития конкуренции в субъектах РФ, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 17.04.2019 №768-р, предусматривает наличие системных мероприятий в субъектах РФ, направленных на устранение случаев (снижение количества) осуществления закупки у единственного поставщика. **В настоящее время нормативные правовые акты и иные документы планирования Забайкальского края таких мероприятий не предусматривают, плановые значения снижения показателя доли закупок у единственного поставщика не закреплены.**



2. Одним из путей повышения эффективности закупок является усиление ведомственного контроля в сфере закупок, осуществляемого исполнительными органами государственной власти Забайкальского края в отношении подведомственных им заказчиков. Контрольно-счетной палатой Забайкальского края в 2019 году проведен **анализ состояния ведомственного контроля в сфере закупок, в ходе которого установлено, что контроль в целом осуществляется ненадлежащим образом**, в том числе:

- низкий процент охвата проверками подведомственных заказчиков;
- не соблюдение установленного предмета проверки. Правилами ведомственного контроля определен объем проверки, состоящий из 14 обязательных к рассмотрению вопросов, при этом, ни одним органом ведомственного контроля данный перечень в полном объеме не был проверен. Мероприятия ведомственного контроля, в основном, были направлены на соблюдение формальных требований законодательства о закупках. При этом, в ходе мероприятий ведомственного контроля не выявлялись нарушения, оказывающие влияние на эффективность и результативность закупок (в части правильности определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем); соблюдения требований по определению поставщика (подрядчика, исполнителя); применения заказчиком мер ответственности и совершения иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта).

Кроме того, установлено, что осуществляемый Министерством финансов Забайкальского края **мониторинг закупок в части ведомственного контроля носит исключительно статистический характер, без оценки содержания его результатов**. В связи с этим, Контрольно-счетной палатой в сентябре 2019 года внесено предложение в Правительство Забайкальского края о целесообразности дополнения перечня вопросов, по которым при проведении мониторинга проводится оценка, темой эффективности осуществления ведомственного контроля. До настоящего времени результаты рассмотрения указанного предложения в КСП не поступали.

## **VI. Дефицит бюджета Забайкальского края, источники внутреннего финансирования дефицита**

Законопроектом предусматривается сокращение дефицита бюджета края с 2 730 000,0 тыс. рублей (0,75% к ВРП) в 2020 году до 0,0 тыс. рублей в 2021 и 2022 годах. Структура источников финансирования дефицита краевого бюджета на 2020-2022 годы показывает, что основным источником остается заимствование в кредитных организациях.

Наименование	тыс. рублей						
	2018 год		2019 год		2020 год	2021 год	2022 год
	закон №1666-ЗЗК	отчет	закон №1768-ЗЗК	оценка	проект		
<b>Источники внутреннего финансирования дефицита, в том числе:</b>							
	495 779,1	-794 519,4	874 091,1	874 091,9	2 730 000,0	0,0	0,0
<b>Кредиты кредитных организаций в валюте РФ:</b>	<b>924 880,3</b>	<b>0,0</b>	<b>1222980,3</b>	<b>1222980,3</b>	<b>4 190 055,6</b>	<b>1981122,1</b>	<b>1237822,1</b>
- привлечение	18624880,3	16467200,4	24972980,3	24972980,3	14190055,6	13548322,5	3210802,4
- погашение	-17700000,0	-16467200,4	-23750000,0	-23750000,0	-10000000,0	-11567200,4	-1972980,3
<b>Бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы:</b>	<b>-730 283,3</b>	<b>-730 283,2</b>	<b>-730283,3</b>	<b>-730283,3</b>	<b>-1460566,5</b>	<b>-2921133,0</b>	<b>-2921133,0</b>
- привлечение*	3600000,0	2000000,0	3700000,0	3700000,0	4000000,0	4000000,0	4000000,0
- погашение*	-4330283,3	-2073283,2	-4430283,3	-4430283,3	-5460566,5	-6921133,0	-6921133,0
<b>Изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджетов</b>	<b>285 182,3</b>	<b>-75 581,8</b>	<b>380 728,2</b>	<b>380 728,2</b>	<b>0,0</b>	<b>940 000,0</b>	<b>1600000,0</b>
<b>Иные источники внутреннего финансирования дефицита бюджета</b>	<b>15 999,9</b>	<b>11 345,6</b>	<b>666,7</b>	<b>666,7</b>	<b>510,9</b>	<b>10,9</b>	<b>83 310,9</b>
Акции и иные формы участия в капитале	0,0	0,0	4,0	4,0	0,0	0,0	0,0
Исполнение гарантий	0,0	0,0	0,0	0,0	-49 500,0	-145 000,0	0,0
Бюджетные кредиты бюджетам МО	5 426,3	9 154,8	-13 000,0	-13 000,0	45 300,0	140 300,0	78 600,0
Бюджетные кредиты юридическим лицам	1 483,0	1 483,0	4 710,9	4 710,9	4 710,9	4710,9	4710,9
Прочие бюджетные кредиты (ссуды) в счет исполненных госгарантий	9 090,6	685,6	8 951,8	8 951,8	0,0	0,0	0,0

\*с учетом предельного размера привлечения и погашения бюджетных кредитов на пополнение остатков средств: в 2018 году – 3 600 000,0 тыс. рублей, в 2019 году – 3 700 000,0 тыс. рублей, в 2020-2022 годах – 4 000 000,0 тыс. рублей

Динамика привлечения средств в кредитных организациях следующая: в 2020 году – 14 190 055,6 тыс. рублей, в 2021 году – 13 548 322,5 тыс. рублей, в 2022 году – 3 210 802,4 тыс. рублей. Плановый объем привлечения коммерческих займов в 2020 году сокращен на 10 782 924,7 тыс. рублей, или в 1,8 раза по сравнению с оценкой исполнения 2019 года. Погашение основной суммы долга по кредитам кредитных организаций в 2020 году предусматривается в объеме 10 000 000,0 тыс. рублей, в 2021 году – 11 567 200,4 тыс. рублей, в 2022 году – 1 972 980,3 тыс. рублей.

В соответствии с проектом Программы государственных внутренних заимствований Забайкальского края (приложение 30 к законопроекту) привлечение и погашение бюджетных кредитов от других бюджетов бюджетной системы РФ на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов РФ предусмотрено в сумме 4 000 000,0 тыс. рублей, ежегодно. Привлечение бюджетных кредитов для финансирования внутреннего дефицита краевого бюджета в предстоящем бюджетном цикле не предусматривается.

Погашение бюджетных кредитов из федерального бюджета планируется в соответствии с графиками с учетом дополнительных соглашений.

Динамика краевых заимствований в 2018-2022 годах представлена ниже в таблице:

тыс. рублей

Наименование	2018 год		2019 год		Законопроект		
	закон №1666-ЗЗК	отчет	закон №1768-ЗЗК	оценка	2020 год	2021 год	2022 год
Заимствования (сальдо)	194 597,0	-730 286,2	492 697,0	492 697,0	2 729 489,1	-940 010,9	-1 683 310,9
% к ВРП	0,07	0,25	0,16	0,16	0,75	-0,24	-0,39
% к предыдущему году*	х	х	-67,5	-67,5	553,99	-41,24	179,07
% к дефициту	39,25	91,9	56,4	56,4	-	-	-
<b>Привлечение**</b>	<b>18 624 880,3</b>	<b>16 467 200,4</b>	<b>28 672 980,3</b>	<b>28 672 980,3</b>	<b>18 190 055,6</b>	<b>17 548 322,5</b>	<b>7 210 802,4</b>
% к предыдущему году*	х	х	174,1	174,1	63,44	96,47	41,09
<b>Погашение**</b>	<b>18 430 283,3</b>	<b>17 197 483,6</b>	<b>28 180 283,3</b>	<b>28 180 283,3</b>	<b>15 460 566,5</b>	<b>18 488 333,4</b>	<b>8 894 113,3</b>
% к предыдущему году*	х	х	152,9	163,9	54,86	119,58	48,11

\*в 2019 году - к отчету, в 2020-2022 годах - к оценке 2019 года

\*\*без учета привлечения/погашения бюджетных кредитов на пополнение остатков средств

Следует отметить, что для погашения сумм основного долга законопроектом в плановом периоде 2021-2022 годов предусматривается направить 100,0% привлекаемых заемных средств.

Новые требования к содержанию программы государственных внутренних заимствований (п. 2 статьи 110.1 БК РФ) проектом закона учтены.

Объемы бюджетных ассигнований, предусмотренные на исполнение государственных гарантий Забайкальского края по возможным гарантийным случаям, определены за счет источников финансирования дефицита краевого бюджета в 2020 году сумме 49 500,0 тыс. рублей (ООО «Аэросервис»), в 2021 году – в сумме 145 000,0 тыс. рублей (ООО «Реабилитационный центр кинезитерапии»).

Отмечается незначительный уровень запланированного показателя «Предоставление бюджетных кредитов из краевого бюджета бюджетам муниципальных районов и городских округов» - в 2020 году в сумме 20 000,0 тыс. рублей, в плановом периоде 2021 и 2022 годов по 30 000,0 тыс. рублей. По состоянию на 01.10.2019 предоставлено 2 бюджетных кредита из краевого бюджета в общей сумме 18 090,3 тыс. рублей, или на 47,6% от годового объема в сумме 38 000,0 тыс. рублей.

Прогнозируемый объем погашения бюджетных кредитов муниципальными образованиями Забайкальского края в 2020-2022 годах рассчитан на основании заключенных Министерством финансов Забайкальского края с главами муниципальных районов и городских округов соглашений (дополнительных соглашений) о предоставлении из краевого бюджета бюджетных кредитов с учетом досрочного погашения муниципалитетами бюджетных кредитов в 2018 году и истекшем периоде 2019 года в сумме 214 526,5 тыс. рублей. В целом возврат бюджетных кредитов в 2020 году предусмотрен в сумме 65 300,0 тыс. рублей, в 2021 году – 140 300,0 тыс. рублей, в 2022 году – 108 600,0 тыс. рублей.

Информация Министерства финансов Забайкальского края о проведенной реструктуризации муниципальными образованиями бюджетных кредитов в период 2018-2024 годов представлена в приложении №24 к настоящему Заклучению.

В составе внутренних источников финансирования дефицита в предстоящем бюджетом цикле предусматривается погашение долговых обязательств ОАО «Забайкальский центр племенного животноводства» в сумме 4 710,9 тыс. рублей, ежегодно.

Сальдовое значение изменения остатков средств краевого бюджета в 2020 году предусматривается в объеме 0,0 тыс. рублей, в 2021 году – 940 000,0 тыс. рублей, в 2022 году – 1 600 000,0 тыс. рублей. В текущем году во внутренних источниках финансирования дефицита бюджета указанное значение оценивается в объеме 380 728,2 тыс. рублей.

## **VII. Государственный долг Забайкальского края и расходы на его обслуживание**

Распоряжением Правительства от 27.09.2019 №352-р утверждены Основные направления долговой политики Забайкальского края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов, определяющие решение следующих задач:

- 1) удержание объема и структуры государственного долга Забайкальского края на безопасном для финансовой системы Забайкальского края уровне;
- 2) обеспечение потребностей бюджета Забайкальского края в заемном финансировании;
- 3) своевременное исполнение долговых обязательств при минимизации расходов на обслуживание государственного долга Забайкальского края;
- 4) безусловное исполнение долговых обязательств при минимализации расходов на обслуживание государственного долга Забайкальского края;
- 5) проведение работы в направлении организации долгосрочного планирования заимствований с возможным размещением облигационного займа;
- 6) соблюдение условий реструктуризации бюджетных кредитов 2017 года.

Верхний предел государственного внутреннего долга Забайкальского края проектом закона (пункт 1 статьи 13) предусматривается в следующих суммах: по состоянию на 1 января 2021 года – 29 727 287,3 тыс. рублей, на 1 января 2022 года – 28 642 276,4 тыс. рублей, на 1 января 2023 года – 26 958 965,5 тыс. рублей.

**Государственный долг Забайкальского края в 2020 году** по сравнению с предыдущим годом прогнозируется с **увеличением** на 2 679 989,1 тыс. рублей, или на 9,9%, в 2021 году с уменьшением на 1 085 010,9 тыс. рублей (на 3,6%), в 2022 году на 1 683 310,9 тыс. рублей (на 5,9%).

Динамика объема и структуры предельного размера государственного внутреннего долга Забайкальского края в 2018-2022 годах представлена в следующей таблице:

тыс. рублей

	на 01.01.2019 отчет		на 01.01.2020 прогноз*		на 01.01.2021 проект*		на 01.01.2022 проект*		на 01.01.2023 проект*	
	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%
<b>Предельный объем государственного долга</b>	28 479 481,4	х	28 047 298,2	х	29 727 287,3	х	28 642 276,4	х	26 958 965,5	х
<b>Государственный внутренний долг, всего*</b>	27 554 601,2	х	27 047 298,2	х	29 727 287,3	х	28 642 276,4	х	26 958 965,5	х
% к ВРП	9,7	х	8,9	х	8,2	х	7,3	х	6,2	х
% к предыдущему году	х	х	98,2	х	109,9	х	96,4	х	94,1	х
в том числе:										
Кредиты кредитных организаций	13 317 200,4	48,3	13 540 180,7	50,1	17 730 236,3	59,6	19 711 358,4	68,8	20 949 180,5	77,7
Бюджетные кредиты	14 042 900,8	51,0	13 312 617,5	49,2	11 852 051,0	39,9	8 930 918,0	31,2	6 009 785,0	22,3
Государственные гарантии	194 500,0	0,7	194 500,0	0,7	145 000,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0

\* в 2019-2022 годах прогнозируемый объем государственного внутреннего долга

Анализ данных показывает дальнейшее изменение структуры государственного долга края, обусловленное реструктуризацией задолженности по бюджетным кредитам из федерального бюджета, предоставленным бюджету края в 2015-2017 годах, и, как следствие, исключением возможности получения бюджетных кредитов, начиная с 2018 года.

В результате долг по предоставленным из федерального бюджета кредитам к 1 января 2023 года планируется уменьшить на 7 302 832,5 тыс. рублей к ожидаемому показателю исполнения на 01.01.2020 (с 13 312 617,5 тыс. рублей до 6 009 785,0 тыс. рублей), сократив его долю в общем объеме государственного долга на 26,9 процентных пункта.

Доля государственного долга по кредитам кредитных организаций увеличится с 50,1% в 2019 году до 77,7% в 2022 году, при этом в абсолютных значениях увеличение составит 7 408 999,8 тыс. рублей (с 13 540 180,7 тыс. рублей до 20 949 180,5 тыс. рублей).

Объем государственного долга, выраженный в предоставлении государственных гарантий края, в 2020 году составит 145 000,0 тыс. рублей, или 0,5% от общего объема долговых обязательств края, в 2021 и 2022 годах – по 0,0 тыс. рублей. Верхний предел долга по государственным гарантиям на 1 января 2021 года предлагается установить в сумме 145 000,0 тыс. рублей, на 1 января 2022 и на 1 января 2023 года – в сумме 0,0 тыс. рублей (п.1 статьи 13 законопроекта).

В соответствии с приложениями 4, 5 к законопроекту планируемый объем бюджетных ассигнований на возможное исполнение государственных гарантий Забайкальского края в 2020 году составит 49 500,0 тыс. рублей, в 2021 году – 145 000,0 тыс.

рублей. По данным выписки из Государственной долговой книги Забайкальского края погашение государственной гарантии определено: в 2020 году договором с ООО «Аэросервис» от 13.02.2015 №27/2015 на сумму 49 500,0 тыс. рублей (дата погашения – 27.03.2020), в 2021 году договором с ООО «Реабилитационный центр кинезитерапии» от 15.07.2011 №12/2011 на сумму 145 000,0 тыс. рублей (дата погашения – 14.07.2021).

Подробный анализ долговых обязательств по видам представлен в разделе «Дефицит бюджета Забайкальского края, источники внутреннего финансирования дефицита краевого бюджета» настоящего Заключение.

В связи с ростом удельного веса обязательств по краевым коммерческим заимствованиям предусматриваются значительные объемы бюджетных ассигнований на обслуживание государственного долга, которые в результате увеличатся с 1 304 000,0 тыс. рублей в 2020 году до 1 584 100,9 тыс. рублей в 2022 году, т.е. на 280 100,9 тыс. рублей, или на 21,5% (п. 2 статьи 13 законопроекта).

Динамика расходов на обслуживание государственного долга в 2018-2022 годах приведена в следующей таблице:

Наименование	тыс. рублей				
	2018 год отчет	2019 год Закон №1768-ЗЗК	2020 год проект	2021 год проект	2022 год проект
<b>Расходы на обслуживание госдолга, всего</b>	<b>1 132 583,2</b>	<b>1 088 475,2</b>	<b>1 304 000,0</b>	<b>1 489 596,1</b>	<b>1 584 100,9</b>
% к ВРП	0,4	0,36	0,36	0,38	0,37
% к предыдущему году	х	96,1	119,8	114,2	106,3
Отношение годовой суммы обслуживания госдолга к доходам без учета объема безвозмездных поступлений	3,3	2,9	3,15	3,6	3,24
Доля годовой суммы обслуживания госдолга в общей сумме расходов бюджета края (без учета субвенций из федерального бюджета)	2,0	1,5	1,9	2,5	2,7

Анализ показывает, что показатель прироста процентных платежей незначительно сказывается на показателе отношения к ВРП, который остается на уровне 0,36-0,37. Отмечаются некоторые динамические отклонения соотношения годовой суммы обслуживания государственного долга к объему доходов краевого бюджета без учета безвозмездных поступлений и к объему расходов краевого бюджета без учета субвенций, предоставленных из федерального бюджета.

Процентная ставка по долговым обязательствам на 01.10.2019 по бюджетным кредитам составляет 0,1% годовых. Привлечение кредитов кредитных организаций в целях покрытия дефицита бюджета края за период 2018 год - 9 месяцев 2019 года осуществлено под процентную ставку в интервале от 7,7% до 9,45% годовых.

За 9 месяцев 2019 года исполнение расходов по разделу «Обслуживание государственного и муниципального долга» составило 752 265,6 тыс. рублей, или 69,1% к годовому плану, утвержденному Законом о бюджете края от 01.11.2019 №1768-ЗЗК.

При расчете процентных платежей по планируемым к привлечению в предстоящем бюджетном цикле кредитным ресурсам применена усредненная процентная ставка в размере 8,0% годовых по коммерческим кредитам (за истекший период 2019 года коммерческий кредит предоставлен под 8,5% годовых).

В соответствии с условиями соглашений, заключенных с Министерством финансов России о реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам, предоставленным бюджету края в 2015-2017 годах, доля общего объема государственного долга края на 1 января 2021 года не должна превысить 77,0% доходов краевого бюджета без учета безвозмездных поступлений за год, на 1 января 2022 года – 75,0%, на 1 января 2023 года – 70,0%, а доля коммерческих заимствований к указанным доходам в бюджетном периоде должна составить не более 43,0%.

Расчетное значение соотношения государственного долга к доходам бюджета края без учета безвозмездных поступлений в 2020 году составляет 71,6%, в 2021 году – 62,4%, в 2022 году – 55,2%. Кроме того, значение соотношения объема государственного долга по кредитам, полученным от кредитных организаций, к доходам бюджета края без учета безвозмездных поступлений в период 2020-2022 годов ежегодно составляет 42,9%.

*Таким образом, установление предельных значений государственного долга Забайкальского края в указанных законопроектом объемах не противоречит требованиям бюджетного законодательства, а также условиям соглашений о реструктуризации задолженности.*

С 1 января 2020 года вступают в силу положения Федерального закона от 02.08.2019 №278-ФЗ, в результате чего состояние долговой политики субъектов РФ будет оцениваться с применением следующих показателей:

- объем государственного долга субъекта РФ к общему объему доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений (значение, принимаемое Минфином России как предельное для отнесения к группе заемщиков с высоким уровнем долговой устойчивости – 50%);
- доля расходов на обслуживание государственного долга субъекта РФ в общем объеме расходов бюджета, за исключением субвенций (предельное значение – 5%);
- годовая сумма платежей по погашению и обслуживанию государственного долга субъекта РФ, возникшего на 1 января очередного финансового года, без учета платежей, направляемых на досрочное погашение долговых обязательств со сроками погашения после 1 января года, следующего за очередным финансовым годом, к общему объему налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта РФ и дотаций из бюджетов бюджетной системы РФ (предельное значение – 13%).

**Оценка состояния долговой устойчивости Забайкальского края**, проведенная Минфином России с использованием указанных показателей на основе фактических данных по итогам 2018 года и плановых бюджетных значений текущего года по состоянию на 01.08.2019, свидетельствует о среднем уровне рисков в связи с отнесением к группе субъектов РФ со средним уровнем долговой устойчивости.

В случае соблюдения в 2020 году Забайкальским краем среднего уровня долговой устойчивости, осуществление заимствований и предоставление государственных гарантий в 2021 году будет возможно только в случае согласования Минфином России программ государственных заимствований и государственных гарантий на 2021 год и плановый период и вносимых в них изменений, а также представление в Минфин России основных направлений долговой политики субъекта РФ на 2021 год и плановый период.

В случае отнесения Забайкальского края к группе заемщиков с низким уровнем долговой устойчивости дополнительно к вышеуказанным ограничениям в Минфине России согласовывается утверждаемый и реализуемый план восстановления платежеспособности субъекта РФ.

Контрольно-счетная палата предлагает предпринять все меры, направленные на проведение ответственной долговой политики края в целях соблюдения установленных ограничений.

### **Предложения:**

#### **Правительству Забайкальского края:**

- в целях выполнения требований статьи 37 «Принцип достоверности бюджета» Бюджетного кодекса РФ обеспечить достижение утвержденных в прогнозе социально-экономического развития Забайкальского края показателей, положенных в основу формирования проекта бюджета на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов, с учетом складывающейся экономической ситуации осуществлять своевременную корректировку прогноза, и, соответственно, бюджетных проектировок по доходам и расходам бюджета края;

- при подготовке проекта бюджета на очередной год и плановый период в полной мере учитывать требования бюджетного законодательства в части формирования доходов, предполагаемые изменения бюджетного и налогового законодательства, провести работу по улучшению качества предоставляемых обоснований (расчетов) и предоставления указанных материалов в полном объеме по каждому виду налоговых и неналоговых доходов;

- провести работу по повышению поступлений в бюджет края, в том числе за счет контрольной работы налоговых органов, исполнению в полном объеме главными



администраторами доходов полномочий по своевременному и полному поступлению налоговых и неналоговых доходов, снижению сумм недоимки;

- в целях эффективного и рационального использования инструментов налогового стимулирования внедрить единые подходы к проведению оценки эффективности налоговых расходов Забайкальского края в соответствии со статьей 174.3 Бюджетного кодекса РФ, вступившей в силу в 2019 году, и общими требованиями, установленными постановлением Правительства РФ от 22.06.2019 №796;

- в целях обеспечения высокой степени освоения бюджетных ассигнований, а также соблюдения требований федеральных нормативных правовых актов принять меры по нормативному обеспечению исполнения бюджета Забайкальского края в 2020 году и плановом периоде 2021 и 2022 годов, в том числе:

а) в целях обеспечения реализации бюджетного процесса, ориентированного на результат, обеспечить соблюдение требований пункта 2 статьи 179 Бюджетного кодекса РФ о приведении государственных программ в соответствие с законом о бюджете не позднее 3 месяцев со дня его вступления в силу;

б) принять меры по приведению в соответствие с изменениями, внесенными в бюджетное законодательство РФ в течение текущего года, Закона Забайкальского края «О межбюджетных отношениях в Забайкальском крае», а также иных нормативных правовых актов края; в дальнейшем обеспечить оперативное внесение изменений в региональное законодательство;

в) принять меры по разработке и утверждению нормативных правовых актов, необходимых для исполнения бюджета края в 2020 году в силу прямых указаний бюджетного законодательства РФ (с учетом внесенных изменений), в том числе в части требований, предъявляемых к наличию порядка определения и установления предельного уровня софинансирования субъектом РФ (в процентах) объема расходного обязательства муниципального образования при предоставлении субсидий за счет средств края; наличию методик распределения дотаций и межбюджетных трансфертов, предоставляемых в форме «иные межбюджетные трансферты»; наличию порядка осуществления оценки налоговых расходов края;

г) в течение планируемого периода 2020-2022 годов принять меры по обеспечению заблаговременной разработки и утверждения порядков предоставления и методик распределения межбюджетных трансфертов местным бюджетам, субсидий юридическим лицам (индивидуальным предпринимателям), порядков предоставления иных средств;

д) рассмотреть вопрос о регламентировании нормативными правовыми актами края предельных сроков распределения межбюджетных трансфертов, проведения отбора

муниципальных образований, а также сроков заключения соглашений о предоставлении средств бюджета получателям;

е) осуществить инвентаризацию нормативных правовых актов Забайкальского края, регламентирующих вопросы организации и осуществления в крае межбюджетных отношений и бюджетного процесса на предмет исключения правовых пробелов, избыточных требований, иных факторов и условий, способствующих нерезультативному, несвоевременному и неэкономному использованию бюджетных средств; при внесении изменений в нормативные правовые акты учесть нарушения бюджетного законодательства и недостатки, выявленные Контрольно-счетной палатой при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также внесенные Контрольно-счетной палатой предложения по совершенствованию нормативных правовых актов края;

- в целях повышения эффективности использования имущества, находящегося в собственности Забайкальского края, осуществлять реализацию мероприятий, направленных на инвентаризацию имущества и контроль за правообладателями (учреждениями, унитарными предприятиями), выявление неиспользуемого (неэффективно используемого) имущества, вовлечение его в оборот, а также оценку возможности приватизации имущества, не приватизированного по различным причинам в предыдущие годы;

- предпринять меры, направленные на распределение межбюджетных трансфертов между муниципальными образованиями, включая плановый период, в том числе с учетом установленных нормативными правовыми актами требований по предельным лимитам нераспределенных остатков;

- в целях недопущения введения на территории Забайкальского края необоснованных ограничений при исполнении бюджета края и реализации долговой политики учесть изменения действующего законодательства РФ, вступающие в силу в 2020-2021 годах, в части установления порядка ежегодной оценки долговой устойчивости публично-правовых образований, снижения пороговых значений объемов расходов на обслуживание государственного долга и системы ограничений для заемщиков с низкой степенью долговой устойчивости; в целях организации на территории региона оценки долговой устойчивости муниципальных образований Забайкальского края, необходимо разработать и принять нормативные правовые акты Забайкальского края, устанавливающие порядок проведения оценки состояния долговой устойчивости муниципальных образований; порядок согласования программ муниципальных заимствований муниципальных образований, программ муниципальных гарантий, а также изменений в них; перечень дополнительных критериев долговой устойчивости муниципальных образований;

- рассмотреть вопрос о разработке порядка определения и установления предельного уровня софинансирования субъектом РФ (в процентах) объема расходного обязательства муниципального образования при предоставлении местным бюджетам субсидий за счет средств бюджета края с учетом важности нормативного установления дифференцированных подходов к муниципальным образованиям при организации межбюджетных отношений в крае и определения единых критериев такой дифференциации, а также необходимости повышения эффективности реализуемой на территории Забайкальского края политики межбюджетных отношений;

- с целью устранения правовых пробелов и с учетом практики, реализуемой на федеральном уровне, предпринять меры, направленные на регламентирование порядка осуществления индексации социальных выплат, планируемых с 2020 года и далее к осуществлению за счет средств бюджета края, нормативными правовыми актами, устанавливающими соответствующие расходные обязательства (в том числе в части вопросов об использовании при индексации показателей прогнозируемой либо фактически сложившейся инфляции, о сроках осуществления индексации, о разграничении полномочий органов государственной власти Забайкальского края при утверждении коэффициента индексации);

- с учетом принципов формирования бюджета на программной основе обеспечить согласованность региональных проектов, реализуемых в регионе, и государственных программ Забайкальского края (в части планируемых мероприятий, целевых показателей, финансового обеспечения);

- при исполнении бюджета главным администраторам бюджетных средств обеспечить взаимодействие с органами местного самоуправления по вопросам бюджетных правоотношений на постоянной основе;

- при подготовке проекта закона о бюджете на очередной год и плановый период принять во внимание замечания и предложения, изложенные в настоящем заключении, в том числе в отношении статей 7, 10, 14, 15, 17, 18, приложения 29 законопроекта;

- в целях учета и анализа расходных обязательств Забайкальского края, определения действительного объема потребности в финансовом обеспечении расходных обязательств, анализа достаточности и обоснованности правовой базы, обуславливающей расходные обязательства Забайкальского края, а также в целях оптимизации расходов бюджета Забайкальского края и повышения прозрачности бюджетного процесса, необходимо проведение дальнейшей работы по инвентаризации расходных обязательств Забайкальского края, обеспечению достоверности информации, содержащейся в реестре расходных обязательств Забайкальского края, формированию указанного реестра в соответствии с требованиями бюджетного законодательства.

- рассмотреть предложения главных распорядителей бюджетных средств о фактической потребности в финансировании отдельных государственных программ Забайкальского края для возможной корректировки бюджетных ассигнований в проекте закона о бюджете края;

- ответственным исполнителям государственных программ учитывать замечания Контрольно-счётной палаты, указанные в заключениях финансово-экономической экспертизы проектов постановлений Правительства Забайкальского края о внесении изменений в государственные программы Забайкальского края;

- указать по соответствующим кодам бюджетной классификации суммы бюджетных ассигнований, за счёт собственных доходов краевого бюджета, на софинансирование расходных обязательств по реализации национальных проектов, по участию Забайкальского края в федеральных государственных программах, по реализации мероприятий Плана социального развития центров экономического роста Забайкальского края;

- обеспечить корректировку действующих методик расчета нормативов финансового обеспечения образовательной деятельности при условии, что установленный Указом Президента Российской Федерации уровень оплаты труда педагогических работников должен достигаться исходя из нормальной (нормативной) продолжительности их работы;

- рассмотреть вопрос об участии Забайкальского края в реализуемом Министерством просвещения РФ проекте по передаче отдельных полномочий органов местного самоуправления в сфере общего образования на уровень субъектов Российской Федерации;

- указать в статье 8 проекта закона сумму бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства;

- указать в приложении 21 к проекту закона «Перечень объектов капитального строительства государственной собственности Забайкальского края, в которые осуществляются бюджетные инвестиции за счет средств бюджета края, и объектов недвижимого имущества, приобретаемых в государственную собственность Забайкальского края в результате осуществления бюджетных инвестиций за счет средств бюджета края» суммы утверждаемых бюджетных инвестиций по каждому объекту;

- указать в приложении 22 «Бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности Забайкальского края, софинансирование капитальных вложений в которые осуществляется за счет межбюджетных субсидий из федерального бюджета, на 2020 год» и приложении 23 «Бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности Забайкальского края, софинансирование капитальных

вложений в которые осуществляется за счет межбюджетных субсидий из федерального бюджета, на плановый период 2021 и 2022 годов» бюджетные ассигнования на исполнение расходных обязательств Забайкальского края, в целях софинансирования которых предоставляется субсидия, в объеме, необходимом для их исполнения, включая размер планируемой к предоставлению из федерального бюджета субсидии;

- устранить нарушение пункта 1 статьи 14 Закона Забайкальского края от 07.04.2009 №155-ЗЗК «О бюджетном процессе в Забайкальском крае», пункта 18 постановления Правительства Забайкальского края от 29.06.2010 №259 «Об утверждении Положения о порядке формирования и реализации Краевой адресной инвестиционной программы» в части несоответствия бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений в объекты государственной собственности Забайкальского края, указанных в законопроекте, с Краевой адресной инвестиционной программой;

- предусмотреть бюджетные ассигнования на вовлечение в хозяйственный оборот объектов незавершённого строительства (либо на иные мероприятия в отношении указанных объектов) при обязательном проведении их инвентаризации и принятии соответствующих решений о целевом использовании объектов;

- принять меры по сокращению дефицита Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на территории Забайкальского края на 2020 год за счет средств краевого бюджета;

- рассмотреть возможность увеличения объема бюджетных ассигнований на мероприятия по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и лиц из их числа;

- разработать и осуществлять мероприятия, направленные на устранение случаев (снижение количества) осуществления закупки у единственного поставщика. Установить плановые значения снижения показателя доли закупок у единственного поставщика на период 2020-2022 годов в документах планирования Забайкальского края;

- обеспечить надлежащий уровень осуществления ведомственного контроля в сфере закупок, осуществляемого исполнительными органами государственной власти Забайкальского края в отношении подведомственных им заказчиков, а также мониторинга эффективности такого контроля.

#### **Законодательному Собранию Забайкальского края:**

При рассмотрении проекта закона Забайкальского края «О бюджете Забайкальского края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов» учесть результаты экспертизы, проведенной Контрольно-счетной палатой Забайкальского края, изложенные в настоящем заключении, в том числе при подготовке таблицы поправок ко второму чтению совместно с Правительством Забайкальского края:

- уточнить редакции статей 7, 10, 14, 15, 17, 18, приложения 29 законопроекта;

- распределить в максимально возможном объеме резервные средства, в том числе в части межбюджетных трансфертов;

- рассмотреть вопрос о внесении изменений в статью 13 Закона Забайкальского края «О бюджетном процессе в Забайкальском крае» в целях включения в перечень документов и материалов, представляемых в Законодательное Собрание Забайкальского края одновременно с проектом закона о бюджете, отчетов об оценке налоговых расходов Забайкальского края за соответствующие периоды.

Приложения к заключению на 167 листах.

**Председатель КСП**



**С.А. Доробалюк**