



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

191014, Санкт-Петербург, ул. Некрасова, д.14.
тел. (812) 579-82-70, тел./факс (812) 579-82-72
e-mail: ksplo@ksplo.ru



Председателю
Законодательного собрания
Ленинградской области

от 15.03.2017 № ксп-вх-287/17-0-2
на № _____ от _____

С.М. Бебенину

Уважаемый Сергей Михайлович!

Направляю Вам заключение на проект областного закона "О внесении изменений в областной закон "Об областном бюджете Ленинградской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов".

Приложение: на 11 листах.

Председатель
Контрольно-счетной палаты
Ленинградской области

А.В. Ларькин

Заключение

на проект областного закона "О внесении изменений в областной закон "Об областном бюджете Ленинградской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов" от 9 декабря 2016 года № 90-оз

Проект областного закона "О внесении изменений в областной закон "Об областном бюджете Ленинградской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов" (далее – законопроект) поступил в Контрольно-счетную палату Ленинградской области на электронном носителе 10 марта 2016 года.

По итогам работы с законопроектом Контрольно-счетная палата Ленинградской области обращает внимание на следующее:

1. Согласно Пояснительной записке (обоснованию) к законопроекту в областном законе от 9 декабря 2016 года № 90-оз "Об областном бюджете Ленинградской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов" предлагается увеличить:

- доходы на 3 241 349,8 тыс. руб.
- расходы на 10 018 618,3 тыс. руб.
- дефицит на 6 777 268,5 тыс. руб.

При этом увеличение расходной части областного бюджета Ленинградской области предлагается произвести, в том числе

– за счет остатка средств на счете по ряду главных распорядителей бюджетных средств областного бюджета Ленинградской области, образовавшегося по итогам исполнения областного бюджета Ленинградской области, в сумме 6 777 268,5 тыс. руб.;

– за счет средств, поступающих из федерального бюджета, бюджета Пенсионного Фонда Российской Федерации, из бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Ленинградской области, бюджета Санкт-Петербурга на общую сумму 3 241 349,8 тыс. руб.

В результате предлагаемых изменений согласно статье 1 законопроекта:

– доходы областного бюджета Ленинградской области составят 94 134 197,0 тыс. руб.;

– расходы областного бюджета Ленинградской области составят 106 162 033,5 тыс. руб.;

– дефицит областного бюджета Ленинградской области составит (–)12 027 836,5 или 13,752% к налоговым и неналоговым доходам.

Увеличение дефицита областного бюджета – за счет остатков в общей сумме 6 777 268,5 тыс. руб. по ряду главных распорядителей бюджетных средств областного бюджета Ленинградской области.

2. Изменения по доходам вносятся за счет безвозмездных поступлений. Прогноз поступлений собственных доходов областного бюджета не меняется.

В материалах к рассматриваемому законопроекту отсутствует оценка ожидаемого исполнения доходов областного бюджета Ленинградской области с учетом исполнения в истекшем периоде в целом и в разрезе конкретных источников.

В заключении на проект областного закона «Об областном бюджете Ленинградской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» КСП Ленинградской области отмечала, что в составе доходов от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, не планируется на 2017-2019 годы поступлений доходов от размещения средств бюджетов.

По информации Комитета финансов Ленинградской области по состоянию на 01.01.2017 остатки средств областного бюджета, размещенных в депозиты в коммерческих банках составили 21 900 000,0 тыс. руб. Сумма процентов, начисленных по этим средствам и подлежащих уплате в 2017 году, составила 624 524,5 тыс. руб. (по состоянию на 01.03.2017г. сумма уплаченных процентов составила 279 888,9 тыс. руб.).

По состоянию на 01.03.2017 года остатки средств областного бюджета, размещенных в депозиты в коммерческих банках составили 19 200 000,0 тыс. руб. Сумма процентов, подлежащих уплате по этим средствам составила 492 322,5 тыс. руб.).

Контрольно-счетная палата Ленинградской области отмечает, что данные средства возможно рассматривать как реальный доходный **резерв** областного бюджета и они подлежат отражению в соответствии со статьей 32 Бюджетного кодекса РФ, предусматривающей, что все доходы бюджетов в обязательном порядке и в полном объеме отражаются в соответствующих бюджетах.

3. В части формирования долговой политики Ленинградской области и прогнозирования дефицита бюджета Контрольно-счетная палата отмечает:

Ограничение роста государственного долга, поэтапное сокращение дефицита областного бюджета и сокращение расходов на обслуживание государственного долга было определено в числе первых в разделе «Основные цели и задачи бюджетной политики региона на 2016-2018 годы» Основных направлений бюджетной и налоговой политики Ленинградской области на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов.

Аналогично в Основных направлениях бюджетной политики Ленинградской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов: *«Приоритетом бюджетной политики Ленинградской области в*

2016 -2019 годах остается ограничение роста государственного долга в первую очередь за счет не повышения уровня дефицита».

В 2016 году в областной бюджет Ленинградской области были привлечены бюджетные кредиты из федерального бюджета на сумму 1 561,5 млн.руб., в том числе в ноябре 2016 года на сумму 1 337,6 млн.руб. *«для частичного покрытия дефицита бюджета».*

В декабре 2016 года были погашены кредиты коммерческих банков на сумму 2 900,0 млн. руб.

В законопроекте предлагается дальнейшее уменьшение предельных объемов государственного долга Ленинградской области в связи с приведением в соответствие фактического объема государственного долга по состоянию на 1 января 2017 года, привлечением в ноябре 2016 года бюджетного кредита из федерального бюджета на частичное покрытие дефицита областного бюджета Ленинградской области в целях погашения долговых обязательств Ленинградской области в виде обязательств по государственным ценным бумагам Ленинградской области и кредитам, полученным Ленинградской областью, от кредитных организаций.

Тем самым были приняты шаги по реализации одной из задач подпрограммы "Управление государственным долгом Ленинградской области" государственной программы Ленинградской области **"Управление государственными финансами и государственным долгом Ленинградской области"**, а именно: минимизация стоимости заимствований.

При этом в рассматриваемом законопроекте не внесены предложения по изменению плановых ассигнований на обслуживание государственного долга. В связи с этим можно полагать использование в дальнейшем части ассигнований на эти цели в качестве **резерва** - источника финансирования дополнительных расходов на иные цели (путем перераспределения).

В соответствии с Пояснительной запиской к рассматриваемому законопроекту в части 1 и 2 статьи 12 вносятся изменения, Приложение 1 «Источники внутреннего финансирования дефицита областного бюджета Ленинградской области на 2017 год», Приложение 2 «Источники внутреннего финансирования дефицита областного бюджета Ленинградской области на плановый период 2018 и 2019 годов» и Приложение 32 «Программа государственных внутренних заимствований Ленинградской области на плановый период 2018 и 2019 годов» излагаются в новой редакции.

Приложение 31 «Программа государственных внутренних заимствований Ленинградской области на 2017 год» остается без изменений, т.е. в 2017 году планируется привлечь кредиты от кредитных организаций:

(тысяч рублей)

Внутренние заимствования	Объем привлечения в 2017 году	Объем погашения в 2017 году
Кредиты от кредитных организаций	1000000	1000000
Государственные ценные бумаги Ленинградской области	0	55000
Бюджетные кредиты, полученные из федерального бюджета	0	1210753
из них:		
- для частичного покрытия дефицита бюджета	0	1210753
Всего	1000000	2265753

В таблице приведены данные по структуре государственного долга Ленинградской области в 2016–2019 годах в соответствии с областным законом от 09.12.2016г. №90–оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2017 год и плановый период 2018–2019 годов» и рассматриваемым законопроектом:

	На 01.01.2017			2017*		2018*		2019*	
	Млн.руб.	%		Млн.руб.	%	Млн.руб.	%	Млн.руб.	%
Кредиты в коммерческих банках	338,5	7,6	Принято перво-начально	4062,0	60,6	3499,6	73,6	3499,6	89,2
			<i>В соответствии с законо-проектом</i>	338,5	10,6	0	0	0	0
Бюджетные кредиты из федерального бюджета	3934,7	88,1	Принято перво-начально	2499,2	37,3	1173,7	24,7	371,1	9,5
			<i>В соответствии с законо-проектом</i>	2723,9	85,1	1308,9	94,1	372,0	87,1
Ценные бумаги	192,5	4,3	Принято перво-начально	137,5	2,0	82,5	1,7	55	1,4
			<i>В соответствии с законо-проектом</i>	137,5	4,3	82,5	5,9	55	12,9
ИТОГО внутренний долг	4465,6	100	Принято перво-начально	6698,2	100	4755,3	100	3925,2	100
			<i>В соответствии с законо-проектом</i>	3199,8	100	1391,4	100	427,0	100

* - цифры получены расчетным путем, так как в Программах государственных внутренних заимствований Ленинградской области на 2017, 2018 и на 2019 годы отсутствуют графы, содержащие информацию о предельной величине государственного долга по состоянию на 1 января соответствующего года.

Из приведенных выше данных видно, что в соответствии с изменениями, вносимыми рассматриваемым законопроектом, к 2019 году планируется значительное изменение структуры государственного долга Ленинградской области: доля кредитов кредитных организаций в 2016–2017 годах значительно снизилась, в 2018–2019 годах такие кредиты не планируются.

Расходы на их обслуживание в 2019 году снизятся почти в 20,5 раз относительно расходов, запланированных в 2017 году и составят 9,2 млн. руб. против 190,4 млн. руб.

Запланированные на 2017 год бюджетные ассигнования на финансирование расходов по обслуживанию государственного внутреннего и муниципального долга в сумме 190,4 млн. руб. остаются без изменений. В январе 2017 года расходы составили 3,1 млн. руб.

Приложение 33 "Программа государственных гарантий Ленинградской области на 2017 год" и Приложение 34 "Программа государственных гарантий Ленинградской области на 2018 и 2019 год" изложены в новой редакции в связи с уточнением сумм государственных гарантий Ленинградской области по состоянию на 01.01.2018, 01.01.2019 и 01.01.2020.

Согласно документу «Перечень законов и иных действующих на территории Ленинградской области нормативных правовых актов, отмены, изменения или дополнения которых потребует принятие закона» потребуется внесение изменений в Постановление Правительства Ленинградской области от 14 ноября 2013 года № 402 (с изменениями) "Об утверждении государственной программы Ленинградской области "Управление государственными финансами и государственным долгом Ленинградской области".

4. Согласно Пояснительной записке (обоснованию) к законопроекту:

«Расходы увеличены за счет остатков в общей сумме 6 777 268,5 тыс. руб.».

Не освоение плановых ассигнований означает недостаточную их обоснованность, а также формирование завышенных ожиданий по прогнозу сбалансированности областного бюджета по доходам и расходам (бюджетного дефицита и источников его покрытия).

Наиболее крупные суммы неиспользованных за 2016 год ассигнований, предлагаемые к включению в план расходов на 2017 год, образовались по двум главным распорядителям бюджетных средств областного бюджета Ленинградской области:

№ п/п	Наименование главного распорядителя бюджетных средств	тыс. руб. Предлагаемое увеличение расходов за счет остатков
1	Комитет по строительству Ленинградской области	2 634 879,9
2	Комитет по дорожному хозяйству Ленинградской области	1 708 626,9

4.1. Согласно Пояснительной записке (обоснованию) к законопроекту:

«Приложение 38 "Адресная инвестиционная программа за счет средств областного бюджета на 2017 год" изложено в новой редакции. В целом по программе предполагается увеличение ассигнований на 3 382 014,6 тыс. руб. до 12 778 298,1 тыс. руб.» - рост на 36,5%.

По главному распорядителю бюджетных средств – Комитету по строительству Ленинградской области, – объем ассигнований предусмотрен в сумме 7 872 586,0 тыс. руб., увеличение на 3 573 789,4 тыс. руб. или на 48,6% к утвержденным ассигнованиям.

В Информации о ходе исполнения бюджета Ленинградской области за 9 месяцев 2016 года КСП Ленинградской области отмечала:

«Адресная инвестиционная программа в целом по итогам 9 месяцев 2016 года исполнена в сумме 4 027 955,3 тыс. руб. при годовых бюджетных ассигнованиях в сумме 12 437 986,5 тыс. руб., т.е. на 32,4 % годовых бюджетных ассигнований...

Имеется вероятность перехода объектов на 2017 год и отвлечение средств областного бюджета в дебиторскую задолженность на начало нового финансового года. Можно полагать, что в 2017 году потребуются внесение изменений в адресную инвестиционную программу за счет средств областного бюджета».

Аналогичное обращение содержалось и в заключении КСП Ленинградской области от 13.12.2016 (№ксп-вх-1501/16-0-1) на проект областного закона "О внесении изменений в областной закон "Об областном бюджете Ленинградской области на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов" – с учетом исполнения главными распорядителями средств областного бюджета расходов за 10 месяцев 2016 года.

Значительный объем изменений в расходную часть областного бюджета на 2017 год – увеличение ассигнований по Адресной инвестиционной программе, имеет высокие риски, как и ранее, неисполнения работ по капитальному строительству и капитальному ремонту объектов в 2017 году, образования дебиторской задолженности.

В проекте областного закона «О внесении изменений в областной закон «Об областном бюджете Ленинградской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» по ГРБС Комитет по строительству Ленинградской области внесены изменения в большую часть объектов, включенных в Адресную инвестиционную программу на 2017 год.

Изложенные обстоятельства могут свидетельствовать о наличии системных проблем и недостаточной требовательности к исполнителям при подготовке материалов и документов для включения объектов в Адресную инвестиционную программу и отсутствии эффективного контроля за выполнением работ.

Невыполнение работ по строительству и вводу в эксплуатацию объектов Адресной инвестиционной программы за счет средств областного бюджета является причиной возникновения проблем с выполнением целевых показателей других государственных программ, а в конечном итоге – сдерживает усилия Правительства Ленинградской области по повышению качества жизни населения. Именно повышение

качества жизни граждан обозначено целью реализации приоритетных проектов.

4.2. Согласно Пояснительной записке (обоснованию) к законопроекту:

«В части 7 статьи 6 увеличен объем бюджетных ассигнований **дорожного фонда** Ленинградской области на 2017 год на 1 742 369,9 тыс. руб. в связи с увеличением на сумму остатков бюджетных ассигнований дорожного фонда Ленинградской области, не использованных в 2016 году, объема субсидий, предоставляемых муниципальным образованиям Ленинградской области на капитальный ремонт и ремонт автомобильных дорог общего пользования местного значения, а также включением средств федерального бюджета.

В действующей редакции государственной программы Ленинградской области «Развитие автомобильных дорог Ленинградской области» предусмотрено финансирование в 2017 году из бюджета Ленинградской области в размере 7 189 574,5 тыс. рублей. Сумма финансирования по государственной программе согласно рассматриваемому законопроекту - 8 842 341,5 тыс. рублей.

Планом работы Контрольно-счетной палаты Ленинградской области на 2017 год (утвержден приказом Контрольно-счетной палаты Ленинградской области от 26 декабря 2016 года 2016 г №65) в разделе I. «Экспертно-аналитическая деятельность» предусмотрено проведение трех мероприятий в данной сфере, а именно:

№ п/п	Наименование мероприятия	Срок начала мероприятия
I. Экспертно-аналитическая деятельность		
9	Анализ результатов исполнения государственной программы Ленинградской области «Развитие автомобильных дорог Ленинградской области» за 2016 год (на выборочной основе).	I-II квартал
16	Мониторинг реализации государственной программы Ленинградской области «Развитие автомобильных дорог Ленинградской области» за первое полугодие 2017 года (на выборочной основе)	III квартал
19	Анализ результатов мониторинга реализации государственной программы Ленинградской области «Развитие автомобильных дорог Ленинградской области» за 2017 год (на выборочной основе)	IV квартал 2017-I квартал 2018

Кроме того, п.6 раздела I. «Экспертно-аналитическая деятельность» Плана работы Контрольно-счетной палаты Ленинградской области на 2017 год предусмотрено проведение внешней проверки годового отчета за 2016 год об исполнении областного бюджета Ленинградской области Комитета по дорожному хозяйству Ленинградской области.

Указанное обстоятельство дает основание полагать, что результатом всех четырех упомянутых экспертно-аналитических мероприятий станет выявление причин системных недостатков и нарушений в дорожной отрасли.

5. Согласно документу «Перечень законов и иных действующих на территории Ленинградской области нормативных правовых актов, отмены, изменения или дополнения которых потребует принятие закона» потребуется внесение изменений в 17 государственных программ Ленинградской области.

Согласно ч.2 ст.179 Бюджетного кодекса Российской Федерации объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственных программ утверждается законом о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета в соответствии с утвердившим программу нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Государственные программы субъекта Российской Федерации, предлагаемые к реализации начиная с очередного финансового года, а также изменения в ранее утвержденные государственные программы субъекта Российской Федерации подлежат утверждению в сроки, установленные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Государственные программы подлежат приведению в соответствие с законом о бюджете не позднее трех месяцев со дня вступления его в силу.

Пунктом 4.3 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Ленинградской области, утвержденного постановлением Правительства Ленинградской области от 07.03.2013 № 66, внесение изменений в государственные программы является основанием для подготовки проекта областного закона о внесении изменений в областной закон об областном бюджете Ленинградской области в соответствии с бюджетным законодательством Ленинградской области.

Учитывая изложенное, областным законодательством предусматривается первичным обязательство внесения необходимых изменений в государственные программы, вторичным – внесение соответствующих изменений в областной закон об областном бюджете.

Таблица сравнительного анализа соответствия ассигнований проекта областного закона Ленинградской области «О внесении изменений в областной закон Ленинградской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» и Государственных программ Ленинградской области

Наименование Государственной программы	Бюджет 2017 года	Проект закона по изменению в бюджет 2017 года	Объем денежных средств по Государствен- ной программе (последние изменения)	(тыс. руб.) Отклонение (гр.3-гр.4) +увеличение -уменьшение
1	2	3	4	5
«Безопасность Ленинградской области»	1 899 011,8	1 911 233,0	1 899 011,8 (29.12.2016)	+12 211,2
«Охрана окружающей среды Ленинградской области»		1 509 375,2	1 508 125,5 (30.12.2016)	+1 249,7
«Информационное общество в Ленинградской области»		951 649,1	904 902,9 (23.12.2016)	+46 746,2
«Развитие сельского хозяйства Ленинградской области»	4 584 335,9	6 720 425,4	4 332 962,7 (28.12.2016)	+2 387 462,4
«Повышение эффективности государственного управления и снижения административных барьеров при предоставлении государственных и муниципальных услуг Ленинградской области»		836 319,6	814 439,6 (29.12.2016)	+21 880,0
«Устойчивое общественное развитие Ленинградской области»	981 823,0	1 001 536,0	981 823,0 (21.12.2016)	+19 713,0
«Современное образование в Ленинградской области»	24 258 883,9	25 616 034,9	24 811 870,6 (22.12.2016)	+804 164,3
«Социальная поддержка отдельных категорий граждан в Ленинградской области»	14 381 293,6	14 633 385,4	14 381 293,6 (23.12.2016)	+252 091,8
«Развитие здравоохранения в Ленинградской области»	16 587 789,1	18 591 178,9	16 587 789,1 (27.01.2017)	+2 003 389,8

Следует отметить, что для вышеперечисленных изменений не указаны сведения об изменении целевых показателей и индикаторов государственных программ Ленинградской области (наименование

показателя, значение до изменений/значение после изменений).

Государственные программы Ленинградской области не соответствуют представленному проекту закона Ленинградской области «О внесении изменений в областной закон «Об областном бюджете Ленинградской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

6. Законопроектом предлагается приобрести за счет средств областного бюджета в размере 66,354,4 тыс. рублей акции миноритарных акционеров акционерного общества «Отель «Звездный» (приложение 36).

Согласно имеющимся у Контрольно-счетной палаты Ленинградской области сведениям (список аффилированных лиц ОАО «Отель «Звездный») Ленинградской области, в лице Ленинградского областного комитета по управлению государственным имуществом, принадлежит 97,8891% акций ОАО «Отель «Звездный».

Предполагается выкуп около 1,5-2% акций общества.

В законопроекте отсутствует обоснование необходимости и эффективности использования средств областного бюджета на выкуп указанного пакета акций на сумму более 66 млн. рублей.

7. Основные параметры областного бюджета на 2016 год сбалансированы.

Перераспределение средств областного бюджета относится, в основном, к вопросам целесообразности соответствующих изменений.

С учетом сложившейся практики бюджетного процесса в Ленинградской области по своевременному внесению изменений в течение года, изложенные обстоятельства не препятствуют рассмотрению законопроекта.

Председатель
Контрольно-счетной палаты
Ленинградской области



А.В. Ларькин