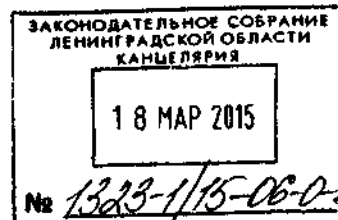




**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

191104, 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

Бибенину С.М.

от 17.03.2015 № ксп-бх-241/15-0-1
на № _____ от _____

Заключение

на проект областного закона "О внесении изменений в областной закон "Об областном бюджете Ленинградской области на 2015 год и на плановый период 2015 и 2016 годов" от 22 декабря 2014 года № 96-оз

При подготовке настоящего заключения Контрольно-счетная палата Ленинградской области исходила, в т.ч. из задач, поставленных Президентом РФ В.В.Путиным на расширенном заседании Коллегии Счётной палаты РФ 28 января 2015 года:

Из выступления Президента РФ В.В.Путина на расширенном заседании Коллегии Счётной палаты РФ 28 января 2015 года:

«Особое внимание следует уделить ситуации в субъектах Федерации. Вновь подчеркну, от того, как организована работа в регионах, в значительной степени зависит успех нашей общей работы.

Прежде всего, необходимо наладить оперативный контроль за исполнением региональных бюджетов. Это касается в том числе использования средств федеральной поддержки, уровня общего долга субъектов Федерации. Здесь нужно действовать в тесной координации с контрольно-счётными органами в субъектах Федерации»¹.

«Надо продолжить работу по повышению эффективности расходования бюджетных средств, об этом я уже упоминал. Мы не можем позволить себе расточительство»².

Проект областного закона "О внесении изменений в областной закон "Об областном бюджете Ленинградской области на 2015 год и на плановый период 2015 и 2016 годов" от 22 декабря 2014 года № 96-оз (далее – законопроект) поступил в Контрольно-счетную палату Ленинградской области 11 марта 2015 года в объеме 983 листа³.

¹ <http://www.kremlin.ru/news/47532>

² <http://www.kremlin.ru/news/47532>

³ Согласно сопроводительному письму

По итогам работы с законопроектом в течение времени, отведенного для подготовки настоящего заключения, Контрольно-счетная палата Ленинградской области обращает внимание на следующее:

1. Согласно Пояснительной записке (обоснованию) к законопроекту в областном законе от 22 декабря 2014 года № 96-оз "Об областном бюджете Ленинградской области на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов" предлагается увеличить:

- доходы на 2 639 153,4 тыс. руб.
- расходы на 7 395 667,6 тыс. руб.
- дефицит на 4 756 514,2 тыс. руб.

В результате предлагаемых изменений согласно статье 1 законопроекта объем областного бюджета Ленинградской области на 2015 год возрастет по доходам до суммы 80 013 094,7 тыс. руб., по расходам – до суммы 90 446 732,1 тыс. руб. Дефицит областного бюджета возрастет до суммы 10 433 637,4 тыс. руб. и составит 14,7% к собственным доходам.

Увеличение доходов областного бюджета предлагается произвести за счет поступлений из следующих источников:

Источники увеличения доходов	Сумма, тыс. руб.
Доходы, всего	2 639 153,4
В том числе:	
- федеральный бюджет	2 254 562,3
- пенсионный фонд	115,0
- фонд ОМС	1 000,0
- госкорпорация "Фонд содействия реформированию ЖКХ"	153 961,2
- средства Санкт-Петербурга	229 514,9

Таким образом, в условиях подготовки предложений о сокращении расходов федерального бюджета на 2015 год, Министерство финансов Российской Федерации выделило Ленинградской области из указанного бюджета средства в сумме 2 254 562,3 тыс. руб., госкорпорация "Фонд содействия реформированию ЖКХ" выделила 153 961,2 тыс. руб. и т.д.

2. В условиях сложной экономической ситуации в стране и принимаемых мерах по оптимизации расходов Правительство Ленинградской области предлагает за счет увеличения дефицита областного бюджета выделить дополнительные ассигнования 13-ти главным распорядителям бюджетных средств на сумму 4 662 251,1 тыс. руб., в т.ч.:

№ п.п.	Увеличение расходов по ГРБС за счет средств областного бюджета	Сумма (тыс. руб.)
1	Комитет по дорожному хозяйству Ленинградской области	1 000 000,0
2	Комитет по строительству Ленинградской области	847 071,7

3	Комитет по жилищно-коммунальному хозяйству и транспорту Ленинградской области	639 057,1
4	Ленинградский областной комитет по управлению государственным имуществом	398 000,0
5	Комитет по здравоохранению Ленинградской области	307 648,8
6	Комитет по социальной защите населения Ленинградской области	300 405,60
7	Комитет по агропромышленному и рыбохозяйственному комплексу Ленинградской области	300 000,0
8	Комитет финансов Ленинградской области	202 480,0
9	Комитет общего и профессионального образования Ленинградской области	196 540,0
10	Комитет правопорядка и безопасности Ленинградской области	178 485,3
11	Комитет по топливно-энергетическому комплексу Ленинградской области	152 519,3
12	Комитет по культуре Ленинградской области	84 000,0
13	Комитет по телекоммуникациям и информатизации Ленинградской области	17 000,0
	ИТОГО	4 662 251,1

3. Значительный объем вносимых изменений связан с неисполнением работ по капитальному строительству и капитальному ремонту объектов в 2014 году.

Согласно Пояснительной записке (обоснованию) к законопроекту в приложение 129 "Адресная инвестиционная программа за счет средств областного бюджета на 2015 год" внесены следующие изменения.

В целом по Адресной инвестиционной программе предполагается увеличение ассигнований на 1 268 605,3 тыс. руб.

По программной части ассигнования предполагается увеличить на 1 124 705,3 тыс. руб.

Поправки вносятся в связи с необходимостью уточнения ассигнований по объектам капитального строительства государственных программ Ленинградской области с учетом итогов реализации мероприятий программ в 2014 году (в том числе увеличиваются ассигнования по "переходящим" объектам в связи с не освоением средств в 2014 году, а так же по вновь начинаемым объектам для сокращения сроков строительства).

По непрограммной части по разделу "Проектные работы" ассигнования предполагается увеличить на 143 900 тыс. руб. до 356 900 тыс. руб., в том числе увеличиваются ассигнования по "переходящим" работам в связи с не освоением средств в 2014 году.

С перечнем объектов капитального строительства, охваченных данными поправками из-за неисполнения работ в 2014 году, можно ознакомиться в "Приложении 1 к Пояснительной записке. Таблица поправок по увеличению на 2015 год".

4. Предлагаемые изменения в расходах главных распорядителей бюджетных средств не отражены в соответствующих государственных программах Ленинградской области.

Согласно материалам к законопроекту введение в действие областного закона "О внесении изменений в областной закон "Об областном бюджете Ленинградской области на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов" потребует внесения изменений в следующие государственные программы Ленинградской области:

- "Развитие культуры в Ленинградской области";
- "Развитие здравоохранения в Ленинградской области";
- "Развитие автомобильных дорог Ленинградской области";
- "Современное образование Ленинградской области";
- "Устойчивое общественное развитие в Ленинградской области";
- "Обеспечение устойчивого функционирования и развития коммунальной и инженерной инфраструктуры и повышение энергоэффективности в Ленинградской области";
- "Развитие физической культуры и спорта в Ленинградской области";
- «Стимулирование экономической активности Ленинградской области»;
- "Социальная поддержка отдельных категорий граждан в Ленинградской области";
- "Безопасность Ленинградской области";
- "Развитие сельского хозяйства Ленинградской области";
- "Информационное общество в Ленинградской области";
- "Управление государственными финансами и государственным долгом Ленинградской области";
- "Охрана окружающей среды Ленинградской области";
- "Обеспечение качественным жильем граждан на территории Ленинградской области".

Согласно статье 179 Бюджетного кодекса РФ:

«2. Объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственных (муниципальных) программ утверждается законом (решением) о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета в соответствии с утвердившим программу нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования».

Согласно статье 17 областного закона «О бюджетном процессе в Ленинградской области» (в ред. Закона Ленинградской области от 28.07.2014 N 53-оз):

«2. Объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение

реализации государственных программ Ленинградской области утверждается областным законом об областном бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье (целевым статьям) расходов бюджета в соответствии с утвердившим программу нормативным правовым актом Правительства Ленинградской области».

5. Законопроект предусматривает увеличение прогнозируемого дефицита областного бюджета на 2015 год на 4 756 514,2 тыс. руб. или на 83,8%.

В результате объем прогнозируемого дефицита к собственным доходам областного бюджета возрастает с 8% до 14,7% и приближается к предельному: в соответствии со статьей 92¹ Бюджетного кодекса РФ предельный дефицит может составлять не более 15% от собственных доходов (с возможностью увеличения его размера на суммы изменения остатков на счетах бюджета и поступлений от приватизации).

В документе «Основные направления бюджетной и налоговой политики Ленинградской области на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» было определено в числе основных целей и задач бюджетной политики на 2015-2017 годы «поэтапное сокращение дефицита областного бюджета» и отмечено, что:

«При планировании параметров областного бюджета 2015-2017 годов принято решение соблюдать ограничение дефицита бюджета в 2015 году в пределах 8% от собственных доходов...».

6. На фоне предлагаемого увеличения прогнозируемого дефицита областного бюджета на 2015 год и роста заимствований для его финансирования (государственные ценные бумаги субъектов Российской Федерации, номинальной стоимостью которых указана в валюте Российской Федерации - рост на 85 000 тыс. руб.; кредиты кредитных организаций в валюте Российской Федерации, полученные субъектами Российской Федерации – рост на 500 000 тыс. руб.) отсутствует оценка ожидаемого поступления собственных доходов областного бюджета с учетом исполнения в I квартале 2015 года.

Также отсутствует оценка источников и сроков возврата привлеченных средств. При этом в паспорте Государственной программы Ленинградской области "Управление государственными финансами и государственным долгом Ленинградской области"⁴ отмечается, что «существующая структура расходов бюджета Ленинградской области позволяет утверждать, что единственным источником для погашения и обслуживания заимствований в настоящее время является уменьшение капитальных расходов».

В документе «Основные направления бюджетной и налоговой политики Ленинградской области на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» было определено, что «на настоящем этапе особенно важно не

⁴ утверждена постановлением Правительства Ленинградской области от 14 ноября 2013 года N 402

допустить значительного увеличения государственного долга с целью сохранения контроля за его обслуживанием и возможностью погашения».

Указанные выше предложения по увеличению прогнозируемого дефицита областного бюджета на 2015 год и роста заимствований для его финансирования содержат в себе потенциальную основу для роста расходов на обслуживание государственного долга.

7. Согласно части 6 статьи 1 законопроекта вносятся изменения в статью 11 областного закона "Об областном бюджете Ленинградской области на 2015 год и на плановый период 2015 и 2016 годов" от 22 декабря 2014 года № 96-оз, а именно:

- предельный объем государственного долга Ленинградской области в течение 2015 года меняется с суммы 35 072 400 тыс. руб. на сумму 27 005 580 тыс. руб.;

- верхний предел государственного внутреннего долга Ленинградской области на 1 января 2016 года меняется с суммы 22 864 700 тыс. руб. на сумму 16 475 591 тыс. руб.

Таким образом, предельный и верхний объемы государственного долга Ленинградской области на 2015 год уменьшаются. Пояснения причин отсутствуют.

При этом предложения по изменению суммы расходов на обслуживание государственного долга на 2015 год не внесены, и они остаются в первоначальном объеме 1 680 000,0 тыс. руб.

8. Приложение 124 "Программа государственных гарантий Ленинградской области на 2015 год" изложено в новой редакции, в которой по сравнению с действующей редакцией предусмотрено увеличение сумм государственных гарантий по состоянию на 01.01.2016 г.:

- ОАО "Ленинградские областные коммунальные системы" на реализацию проекта по развитию и реконструкции систем водоснабжения и водоотведения городов Тихвин, Пикалёво, Кировск, Гатчина "Северная инициатива": со 135 000 тыс. руб. до 183 00 тыс. руб.;

- ОАО "Отель "Звездный" на «реализацию проекта реконструкции гостиничного комплекса»: с 900 000 тыс. руб. до 1 300 000 тыс. руб. (право регрессного требования отсутствует).

Указанные обстоятельства также формируют основу для дополнительных расходов областного бюджета, однако пояснения и обоснования причин увеличения объема государственных гарантий на 48 000 тыс. руб. и на 400 000 тыс. руб. отсутствуют.

Кроме того, согласно Пояснительной записке (обоснованию) к законопроекту в Приложении 127 "Распределение бюджетных ассигнований на предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями, на 2015 год" предусмотрено увеличение бюджетных ассигнований на 368 000 тыс. руб. на взнос в уставный капитал открытого

акционерного общества "Отель "Звездный" в связи с необходимостью погашения в 2015 году кредита в сумме 5 658 892,55 евро и завершения строительства отеля.

9. Согласно части 15 статьи 1 законопроекта предлагается приложение 13 "Распределение бюджетных ассигнований по целевым статьям (государственным программам Ленинградской области и непрограммным направлениям деятельности), группам и подгруппам видов расходов классификации расходов бюджетов, по разделам и подразделам классификации расходов бюджетов на 2015 год" изложить в новой редакции.

В частности:

Наименование	ЦСР	Сумма (тысяч рублей)
Поддержание рейтингов кредитоспособности Ленинградской области в рамках подпрограммы "Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Ленинградской области" государственной программы Ленинградской области "Управление государственными финансами и государственным долгом Ленинградской области":	64 2 1003	
- действующая редакция		2 240,0
- предлагаемая новая редакция		4 720,0

Согласно приложению 1 к Пояснительной записке (обоснованию) к законопроекту Комитету финансов Ленинградской области предлагается выделить дополнительные средства в сумме 2480,0 тыс. руб. на «поддержание рейтингов кредитоспособности Ленинградской области в связи с «повышением курса доллара США».

В результате общая сумма ассигнований на эти цели достигнет 4 720,0 тыс. руб.

В паспорте Государственной программы Ленинградской области "Управление государственными финансами и государственным долгом Ленинградской области"⁵ отмечается:

«2.2. Взаимодействие с международными рейтинговыми агентствами.

Для обеспечения стабильного спроса на долговые инструменты Ленинградской области необходимо наличие стабильного подтверждения надежности эмитента (заемщика) для потенциальных инвесторов и кредиторов. Общепринятым критерием надежности является наличие кредитного рейтинга, присвоенного несколькими международными рейтинговыми агентствами. При этом предпочтительным уровнем

⁵ утверждена постановлением Правительства Ленинградской области от 14 ноября 2013 года N 402

рейтинга является инвестиционный начиная с "BBB-" или предшествующий ему уровень "BB+».

...

Основными внешними факторами, способными в значительной степени повлиять на значение показателя "дюрация долга" (средневзвешенный по сумме срок возврата привлеченных заимствований), являются:

существенное снижение кредитного рейтинга Ленинградской области;

значительное ухудшение ситуации на рынке заимствований в связи с ухудшением макроэкономической ситуации в стране».

Между тем, следует учитывать проявленную уже в 2015 году тенденцию снижения международными рейтинговыми агентствами рейтингов Российской Федерации, а также целого ряда российских городов, регионов и компаний, и критику со стороны Министерства финансов РФ и Министерства иностранных дел РФ необоснованности и политизированности подходов данных рейтинговых агентств к ситуации в экономике России.

В частности, министр финансов РФ А. Силуанов «назвал политически мотивированным решение Moody's снизить рейтинг РФ».

"Очевидно, информация о состоянии экономики России, ее бюджетной и финансовой политике, предоставленная агентству в исчерпывающем объеме, была проигнорирована. Полагаю, при принятии решения о снижении рейтинга агентство руководствовалось, прежде всего, факторами политического характера", - заявил он».

(<http://tass.ru/ekonomika/1783462>)

Министерство иностранных дел РФ отметило, что «занижение рейтингов России и ее компаний - часть экономической войны».

"Не секрет, что рейтинговые оценки, даваемые западными агентствами, во многих случаях носят политизированный характер", - заявил официальный представитель МИД РФ Александр Лукашевич.

"Прием целенаправленного, преднамеренного занижения рейтингов российских компаний и суверенного рейтинга нашей страны стал частью экономической войны, ведущейся против нас США и Евросоюзом", - уверен дипломат. "Речь идет не просто о спорах бухгалтерского свойства, - заявил он. - Заниженный рейтинг означает, что кредиты вам будут выдавать под повышенные проценты. Вас занесут в перечень компаний с рискованной ликвидностью. А это уже прямой ущерб экономическим интересам России". (<http://tass.ru/politika/1748640>).

Между тем, не далее как в конце января 2015 года агентство Standard & Poor's «пересмотрело прогноз по рейтингам Ленинградской области со "Стабильного" на "Негативный". Кроме того, агентство подтвердило долгосрочный кредитный рейтинг эмитента области "BB+", а также рейтинг по национальной шкале "ruAA+».

Рейтинговое действие в отношении Ленинградской области обусловлено понижением долгосрочного кредитного рейтинга Российской Федерации по обязательствам в иностранной валюте 26 января 2015 г.

"Прогноз "Негативный" по рейтингам Ленинградской области отражает аналогичный прогноз по рейтингам Российской Федерации. Негативное рейтинговое действие в отношении области возможно в случае негативного рейтингового действия в отношении РФ", - пишет S&P» (30.01.2015 10:53 FinamBonds)⁶.

«Отметим, что 47 регион — не единственный регион, подвергшийся рейтинговым изменениям. Так, например, агентством понижен долгосрочный кредитный рейтинг Москвы в иностранной валюте: с инвестиционного "BBB-" с "негативным" прогнозом до спекулятивного уровня "BB".

Как сообщает "Лента.ру", наряду с Москвой и Ленобластью S&P понизило до аналогичного "мусорного" уровня рейтинги Санкт-Петербурга, Новосибирска, Сургута, Челябинской области, Ханты-Мансийского, Ямало-Ненецкого автономных округов и Республики Башкортостан»⁷.

При этом, например, Правительство Челябинской области уже отказалось от услуг рейтингового агентства Standard & Poors. «Окончательное решение принял губернатор Борис Дубровский, пояснив, что этот шаг поможет сохранить в региональной казне миллион рублей, сообщают СМИ.

Южноуральский регион сотрудничал с двумя рейтинговыми компаниями: Fitch Ratings и Standart & Poors. С одним из них договор расторгнут, а Fitch Ratings останется еще на год до истечения срока действия контракта на бесплатной основе. В 2016 году будет проведен конкурс среди мировых агентств.

Борис Дубровский считает неуместным оплачивать услуги политизированных компаний. А в настоящее время становится очевидным, что оценки большинства западных агентств искажают рыночную реальность.

В противовес существующему положению вещей страны БРИКС заинтересованы в создании альтернативной сети агентств, которые могли бы выдавать данные в соответствии с реальным экономическим положением стран-участниц.

Борис Дубровский подчеркнул, что дело не только в финансовой экономии. Челябинская область не намерена пользоваться услугами зарубежного заимствования. Следовательно, и компания, нацеленная на

⁶ <http://bonds.finam.ru/news/item/s-p-izmenilo-na-negativnyiy-prognoz-po-reiyingam-leningradskoiy-oblasti-reiyingi-podtverzhdeny/>

⁷ <http://47news.ru/articles/84808/> 30.01.2015

иностранный кредитный рейтинг, попросту не нужна» (Челябинский вестник).⁸

В документе «Основные направления бюджетной и налоговой политики Ленинградской области на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» отмечается:

«В условиях произошедшего в 2014 году ухудшения отношений с развитыми экономиками мира: США, Европейский союз, Канада, Австралия, Япония, повлекшего за собой ввод экономических санкций против России и существенное ухудшение доступа Российских заемщиков к рынкам капитала, региональная бюджетная политика в области Государственного долга должна быть скорректирована в сторону ужесточения ограничений максимального допустимого к принятию предельного объема государственного долга».

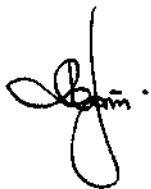
С учетом изложенного выделение средств из областного бюджета для оплаты услуг западных рейтинговых агентств нуждается в рассмотрении с точки зрения экономической и политической целесообразности.

10. Согласно «Приложению 1 к Пояснительной записке. Таблица поправок по увеличению на 2015 год» выделяется дополнительно Комитету финансов Ленинградской области 100 000,0 тыс. руб. на «исполнение судебных актов, вступивших в законную силу, по искам к Ленинградской области как к субъекту Российской Федерации в рамках непрограммных расходов органов исполнительной власти Ленинградской области». Однако не содержится развернутой информации: о каких конкретно вступивших в законную силу судебных актах по искам к Ленинградской области идет речь и о причинах их возникновения.

11. К законопроекту представлена Пояснительная записка (обоснование) на 105 листах, которая, не в полной мере, как показано выше, содержит исчерпывающие пояснения по всему перечню вносимых изменений.

Контрольно-счетная палата Ленинградской области считает возможным рассмотрение законопроекта с учетом изложенных замечаний.

Председатель
Контрольно-счетной палаты
Ленинградской области



А.В. Ларькин

⁸<http://novasmile.ru/politicheskoe-obozenie/konstruktivnoe-reshenie-dubrovskij-v-pol-zu-e-konomii-otkazalsya-ot-uslug-amerikanskogo-rejtingovogo-agentstva-20150217-6783.html>