

**О результатах экспертизы
по проекту закона Нижегородской области
«Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период
2018 и 2019 годов»
(к первому чтению)**

Заключение контрольно-счетной палаты Нижегородской области (далее КСП НО) на проект закона Нижегородской области «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» подготовлено с учетом требований Бюджетного кодекса РФ, Закона Нижегородской области «О контрольно-счетной палате Нижегородской области», Закона Нижегородской области «О бюджетном процессе в Нижегородской области» и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и Нижегородской области.

Основные характеристики областного бюджета на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов утверждены в соответствии со статьей 184.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации и согласно перечню, установленному статьей 22 Закона области «О бюджетном процессе в Нижегородской области», и сформированы следующим образом:

Таблица 1
(тыс.рублей)

Показатели	2017 год	первоначальному плану 2016 г.	2018 год	к плану 2017 г.	2019 год	к плану 2018 г.
Доходы	125 215 948,6	109,0%	132 365 932,1	105,7%	134 002 411,2	101,2%
Расходы	123 316 990,2	99,0%	119 173 966,7	96,6%	130 797 215,3	109,8%
Профицит	1 898 958,4	X	13 191 965,4	в 6,9 раз больше	3 205 195,9	-75,7%

1. В соответствии со статьей 172 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - БК РФ) проект закона Нижегородской области «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (далее – законопроект, проект закона) разработан на основании положений послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, «Основных направлений бюджетной политики в Нижегородской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» и «Основных направлений налоговой политики в Нижегородской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», утвержденных постановлениями Правительства Нижегородской области от 21.09.2016 № 642 и от 21.09.2016 № 641 соответственно, «Прогноза социально-экономического развития Нижегородской области на среднесрочный период (2017 год и на период до 2019 года)», утвержденного постановлением Правительства области от 20.10.2016 № 713, проекта бюджетного прогноза Нижегородской области на долгосрочный период (2017-2028 годы), проектах изменений государственных программ.

В соответствии с нормами статьи 169 БК РФ и статьи 16 Закона области от 12.09.2007 № 126-З «О бюджетном процессе в Нижегородской области» законопроект составлен сроком на три года (очередной финансовый год и плановый период) в программном формате на основе 26 государственных программ области.

Законопроект содержит все основные характеристики бюджета и показатели, предусмотренные статьей 184.1 БК РФ и статьей 22 Закона области «О бюджетном процессе в Нижегородской области». Перечень документов, представленных

одновременно с проектом бюджета, соответствует требованиям, установленным статьей 184.2 БК РФ и статьей 23 Закона области «О бюджетном процессе в Нижегородской области».

2. В соответствии с требованиями статьи 174.1 БК РФ **доходы областного бюджета** по проекту бюджета рассчитаны на основе показателей прогноза социально-экономического развития Нижегородской области на среднесрочный период (на 2017 год и на период до 2019 года) с применением данных статистического и налогового учета.

Методологические основы прогнозирования налоговых и неналоговых доходов областного бюджета установлены приказом министерства финансов Нижегородской области от 30.12.2013 № 142 «Об утверждении Положения о формировании прогноза основных налоговых и неналоговых доходов областного бюджета». КСП НО отмечает необходимость актуализации указанного приказа в части понятия «бюджетообразующих показателей», которое исключено Законом области от 22.07.2003 № 66-З (ред. от 09.06.2014).

При расчете прогнозируемых доходов нормативы зачисления в областной бюджет региональных и федеральных налогов и сборов, а также неналоговых доходов применены в соответствии с действующим бюджетным и налоговым законодательством на период 2017-2019 годов, за исключением планируемого поступления от уплаты госпошлины в доход областного бюджета.

3. Налоговые доходы на 2017 год планируются в объеме 117 113 819,8 тыс.рублей или 119,1% от прогнозируемого показателя на 2016 год (на 01.10.2016 налоговые доходы поступили в сумме 79 452 772,3 тыс.рублей). В основном это обусловлено планируемым ростом поступлений по «налогам на прибыль, доходы» на 25,2% (16 363 625,1 тыс.рублей).

Поступления налоговых доходов в бюджет на плановый период 2018 и 2019 годов запланированы на уровне поступлений 2017 года.

Доля налоговых доходов в структуре доходов бюджета согласно законопроекту составляет в 2017 году 93,5%, в 2018 году 94,9%, в 2019 году 95,0%.

По результатам выборочного анализа расчетов по доходным источникам обоснованность проектируемых сумм КСП НО в целом подтверждает.

4. Неналоговые доходы на 2017 год планируются в объеме 3 698 982,0 тыс.рублей или 142,0% от прогнозируемого показателя на 2016 год. В основном это обусловлено планируемым ростом поступлений штрафов, санкций, возмещения ущерба на 40,3% (623 536,3 тыс.рублей).

Поступления неналоговых доходов в бюджет на плановый период 2018 и 2019 годов запланированы в меньшем объеме поступлений 2017 года. Планируется ежегодное снижение поступлений по доходам от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности (на 6% в 2018 году и 5,1% в 2019 году), доходам от оказания платных услуг (работ) и компенсации затрат государства (на 64,9% и 10,9%) и доходам от продажи материальных и нематериальных активов (на 61,9% и 20,7%).

Доля неналоговых доходов в структуре доходов бюджета согласно законопроекту составляет в 2017 году 3,0%, в 2018 году 2,6%, в 2019 году 2,6%.

Обоснованность и реалистичность планирования неналоговых доходных источников проанализированы КСП НО выборочно. Плановые суммы поступлений подтверждены расчетами, приведенными в пояснительной записке министерства

финансов области, и расчетами администраторов соответствующих доходов, в том числе дополнительно представленными по запросу КСП НО.

5. Законопроектом в доходах областного бюджета запланированы безвозмездные поступления, получаемые из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Таблица 2.

Безвозмездные поступления	2016 год (законопроект), тыс.рублей	2017 год, тыс.рублей	2018 год, тыс.рублей	2019 год, тыс.рублей
Всего	13 980 110,4	4 403 146,8	3 300 000,0	3 300 000,0
в том числе:				
Дотации	4 029 003,5	3 300 000,0	3 300 000,0	3 300 000,0
Субсидии	2 018 257,6	1 103 146,8	-	-
Субвенции	6 255 692,0	-	-	-
Иные МБТ	579 542,3	-	-	-
Безвозмездные поступления от государственных (муниципальных) организаций	1 097 615,0	-	-	-

Отмечается, что в соответствии с таблицами приложений 41 и 42 к проекту Федерального Закона № 15455-7 «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» предусмотрены следующие поступления из федерального бюджета:

Таблица 3.

Безвозмездные поступления	2017 год, тыс.рублей	2018 год, тыс.рублей	2019 год, тыс.рублей
Всего	8 664 187,2	7 413 811,5	7 656 251,9
в том числе:			
Дотации	366 668,0	277 410,0	266 794,0
Субсидии	2 133 405,7	1 086 292,9	1 335 446,9
Субвенции	5 975 766,3	5 876 378,6	5 884 057,6
Иные МБТ	188 347,2	173 730,0	169 953,4
Безвозмездные поступления от государственных (муниципальных) организаций	-	-	-

КСП НО предложила внести соответствующие изменения в проект Закона «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

6. Профицит бюджета. Государственный долг области и расходы на его обслуживание.

В соответствии с проектом закона исполнение областного бюджета на 2017 год планируется с профицитом в сумме 1 898 958,4 тыс.рублей (соответственно на 2018 и 2019 годы – 13 191 965,4 тыс.рублей и 3 205 195,9 тыс.рублей). Закон об областном бюджете на 2016 год планировался с дефицитом в сумме 9 694 697,2 тыс.рублей, прогнозируется исполнение с дефицитом 9 304 736,7 тыс.рублей.

За счет источников формирования профицита областного бюджета в 2017 году планируется погашение долговых обязательств на общую сумму 1 995 115,3тыс.рублей.

К 1 января 2018 года планируемый общий объем долговых обязательств устанавливается в размере 77 286 495,8 тыс.рублей, доля его составит чуть менее 64,0% от суммы доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений и снизиться на 7,9 процентных пунктов относительно аналогичного показателя, прогнозируемого к исполнению на 01.01.2017 (71,9%).

Расходы на обслуживание государственного долга на 2017 год планируются в сумме 5 286 629,5 тыс.рублей, что составляет к уровню 2016 года - 79,2% к первоначальной редакции и 90,0% к уточненному бюджету на 2016 год.

С целью соблюдения норм бюджетного законодательства проанализированы следующие параметры: предельный объем заимствований, предельный объем государственного долга, верхний предел госдолга на 1 января соответствующего года, доля коммерческих видов заимствований, расходы на обслуживание государственного долга, объем гарантийных обязательств и иные. Соблюдение бюджетных ограничений подтверждено.

7. Расходы областного бюджета

В соответствии с основными направлениями бюджетной и налоговой политики в Нижегородской области на 2017 и плановый период 2018 и 2019 годов основной задачей бюджетной политики в области расходов является безусловное исполнение действующих расходных обязательств при условии ограничения роста расходов и недопущения принятия новых расходных обязательств, не обеспеченных доходными источниками.

Проект областного бюджета по расходам на 2017 год рассчитан в сумме 123 316 990,2 тыс.рублей с сокращением на 1,0% к первоначальной редакции Закона «Об областном бюджете на 2016 год» (124 612 562,9 тыс.рублей). Справочно: расходы областного бюджета за 9 месяцев 2016 года исполнены в сумме 96 308 677,5 тыс.рублей. На 2018 и 2019 годы общий объем расходов областного бюджета запланирован в сумме 119 173 966,7 тыс.рублей и 130 797 215,3 тыс.рублей соответственно.

В соответствии со ст.87 БК РФ, ст.5 Закона Нижегородской области «О бюджетном процессе в Нижегородской области», постановлением Правительства Нижегородской области от 16.09.2011 №739 «Об утверждении порядка составления и ведения реестра расходных обязательств Нижегородской области» (в редакции постановления от 14.10.2016 № 703¹) формирование расходов областного бюджета на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов осуществлялось на основании предварительного реестра расходных обязательств областного бюджета Нижегородской области.

Общий объем расходов, запланированный на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов в законопроекте, соответствует общему объему средств на исполнение расходных обязательств в реестре расходных обязательств.

7.1. В соответствии со статьей 184.1 БК РФ в законопроекте установлен общий объем бюджетных ассигнований областного бюджета, направляемых на исполнение **публичных нормативных обязательств** (далее – ПНО), на 2017 год в сумме 13 478 572,8 тыс. рублей, что составляет 100,8% к уровню первоначального бюджета на 2016 год (13 369 616,8 тыс.рублей), на 2018 год в сумме

¹ О внесении изменений в Порядок составления и ведения реестра расходных обязательств Нижегородской области, утвержденный постановлением Правительства Нижегородской области от 16 сентября 2011 года № 739

13 511 820,3 тыс.рублей (с увеличением на 0,2% к уровню 2017 года), на 2019 год в сумме 14 655 ,37,7 тыс.рублей (с увеличением на 8,5% к уровню 2018 года).

Изменение объема бюджетных ассигнований по мерам социальной поддержки по сравнению с 2016 годом главным образом связано как с ростом тарифов на коммунальные услуги, индексацией ежемесячных денежных выплат, предусмотренных нормативными правовыми актами Нижегородской области, так и изменением численности получателей льгот.

При этом по отдельным ПНО отмечен значительный рост запланированных ассигнований.

7.2. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации проект областного бюджета на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов сформирован в программном формате.

Проектом закона предусмотрено финансирование 26 государственных программ² в сумме 118 780 682,8 тыс.рублей в 2017 году, что составляет 96,3% от общих расходов бюджета, в 2016 году - 25 государственных программ в сумме 118 634 129,0 тыс.рублей, 95,2% от общих расходов бюджета.

На плановый период 2018 и 2019 годов предусмотрено финансирование 25 государственных программ в объеме 115 123 059,4 тыс.рублей и 126 598 142,1 тыс.рублей соответственно.

Предложения и рекомендации по результатам проведенного анализа государственных программ будут изложены КСП НО в рамках второго чтения.

7.3. Перечень инвестиционных проектов строительства, реконструкции, выполнения инженерных изысканий, подготовки проектной документации, финансирование которых осуществляется за счет средств областного бюджета, утвержден в Адресной инвестиционной программе Нижегородской области на 2017-2019 годы³ (далее – АИП).

Расходы капитального характера в разрезе государственных программ и непрограммных расходов в проекте закона соответствуют расходам по объектам в АИП, за исключением 13-ти объектов на общую сумму 601 991,6 тыс.рублей, что не соответствует требованиям статьи 85 БК РФ (подготовлен проект изменений в АИП).

8. Межбюджетные трансферты

Формирование межбюджетных отношений осуществлено на основании соответствующих норм БК РФ и Закона Нижегородской области от 06.12.2011 № 177-З «О межбюджетных отношениях в Нижегородской области» (с учетом вносимых изменений).

Отмечается, что в 2017 году в соответствии со статьей 142.2 Бюджетного кодекса РФ предусмотрена возможность предоставления субсидий в областной бюджет из бюджетов поселений, превышающих установленный уровень бюджетной обеспеченности для дальнейшего перераспределения между менее обеспеченными муниципальными образованиями внутри соответствующего муниципального района. Общий объем субсидий из бюджетов поселений в областной бюджет на 2017 год прогнозируется в сумме 103 146,8 тыс.рублей.

² Распоряжением Правительства Нижегородской области от 11.07.2013 № 1417-р «Об утверждении перечня государственных программ Нижегородской области» утверждено 28 государственных программ, действующих на территории Нижегородской области

³ утверждена постановлением Правительства Нижегородской области от 03.11.2016 № 748

В силу складывающейся экономической ситуации и нестабильности бюджетов муниципальных образований межбюджетные трансферты имеют большое значение в обеспечении устойчивости нижестоящих бюджетов.

В 2017 году предусматривается направить нижестоящим бюджетам **межбюджетные трансферты** на общую сумму 43 439 501,6 тыс.рублей, что на 1 627 847,7 тыс.рублей или 3,9 % больше показателя 2016 года, предусмотренного Законом № 196-З в первоначальной редакции, в 2018 году – 41 488 001,0 тыс.рублей и в 2019 году – 46 207 428,7 тыс.рублей. Объем межбюджетных трансфертов, предоставляемых бюджетам муниципальных районов и городских округов, по сравнению с 2017 годом в 2018 году снижается на 4,5% и увеличивается в 2019 году по отношению к 2018 году – на 11,4%.

Данные об общем объеме предоставляемых межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных районов и городских округов, а также в разрезе форм их предоставления приведены в таблице 5.

Таблица 5.
(тыс.рублей)

	2016 год (первоначальный план)	2017 год	2018 год	2019 год
		законопроект		
Межбюджетные трансферты бюджетам муниципальных образований (МБТ) - всего	41 811 653,9	43 439 501,6	41 488 001,0	46 207 428,7
в % общей суммы расходов областного бюджета	33,6	35,2	34,8	35,3
в том числе:				
Дотации	3 126 826,2	2 954 434,8	3 175 092,4	4 455 052,3
в % общей суммы МБТ	7,5	6,8	7,7	9,6
Межбюджетные субсидии	6 729 103,8	6 681 642,7	4 580 491,7	4 741 856,9
в % общей суммы МБТ	16,1	15,4	11,0	10,3
Субвенции	30 213 965,6	32 026 331,3	32 110 323,9	35 188 877,6
в % общей суммы МБТ	72,3	73,7	77,4	76,2
Иные межбюджетные трансферты	1 741 758,3	1 777 092,8	1 622 093,0	1 821 641,9
в % общей суммы МБТ	4,2	4,1	3,9	3,9

В 2017 году **межбюджетных трансфертов общего характера** нижестоящим бюджетам планируется направить в общем объеме 7 470 681,2 тыс.рублей⁴, с увеличением на 387 611,8 тыс.рублей или на 5,5% от планируемого показателя на 2016 год. На 2018 год предусмотрено на эти цели 7 367 534,4 тыс.рублей, на 2019 год – 9 202 418,0 тыс.рублей.

1) Основную долю (38,5%) в структуре межбюджетных трансфертов общего характера составляют **дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности**, объем которых определен с учетом вносимых изменений в Закон Нижегородской области от 6 декабря 2011 года №177-З «О межбюджетных отношениях в Нижегородской области» (далее – Закон 177-З) и составляет 2 954 434,8 тыс.рублей, с увеличением на 243 143,6 тыс.рублей или на 9,0% от прогнозируемого показателя 2016 года. На 2018 год предусмотрено на эти цели 3 175 092,4 тыс.рублей, на 2019 год – 4 455 052,3 тыс.рублей.

2) В соответствии со статьями 58, 138 Бюджетного кодекса РФ часть дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности из областного фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) заменена

⁴ Без учета субсидии на реализацию проекта по поддержке местных инициатив (200 000,0 тыс.рублей).

дополнительными дифференцированными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц. В бюджеты всех муниципальных районов и городских округов Нижегородской области по дополнительным (дифференцированным) нормативам отчислений в 2017 году планируется передать 6 475 816,4 тыс.рублей или 11,54% от прогноза доходов консолидированного бюджета области от налога на доходы физических лиц на 2017 год (56 121 324,4 тыс.рублей). В 2018 году и 2019 году планируется передать 6 843 252,6 тыс.рублей и 7 197 868,6 тыс.рублей соответственно.

3) Предусмотренные формы финансовой поддержки из областного бюджета (в том числе дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности) не обеспечивают сбалансированность бюджетов муниципальных районов и городских округов области. В связи с чем законопроектом предусмотрены **дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов** муниципальных районов городских округов на 2017 год в сумме 1 715 731,5 тыс.рублей, с увеличением на 2,2% к уровню 2016 года (1 677 599,0 тыс.рублей). Указанная дотация распределена исходя из доведения прогноза доходов муниципальных районов и городских округов области на 2017 год до максимально возможного уровня от прогноза доходов на текущий финансовый год (94,3% - средний уровень по области⁵, при формировании плана на 2016 год этот показатель составлял 85,9%). На 2018 год предусмотрено на эти цели 1 560 731,7 тыс.рублей, на 2019 год – 1 760 280,6 тыс.рублей.

В ходе анализа отдельных межбюджетных трансфертов КСП НО были выявлены замечания.

9. Формирование **дорожного фонда** Нижегородской области (по предмету первого чтения).

Доходы дорожного фонда Нижегородской области за счет налоговых и неналоговых доходов, поступающих в областной бюджет, сформированы в сумме 11 354 117,4 тыс.рублей на 2017 год, 11 627 553,0 тыс.рублей на 2018 год и 11 878 553,3 тыс.рублей на 2019 год.

Расходы дорожного фонда предлагается утвердить в сумме 12 354 117,4 тыс.рублей на 2017 год, 11 627 553,0 тыс.рублей на 2018 год и 11 878 553,3 тыс.рублей на 2019 год.

В соответствии с требованиями пункта 4 статьи 179.4 БК РФ бюджетные ассигнования дорожного фонда субъекта РФ, не использованные в текущем финансовом году, направляются на увеличение бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта РФ в очередном финансовом году. Т.о. размер доходов и соответственно бюджетных ассигнований дорожного фонда области на 2017 год потенциально могут быть увеличены на сумму неисполненных ассигнований бюджета на 2016 год (подлежит корректировке по факту исполнения бюджета за 2016 год).

Предложения и рекомендации по результатам проведенного анализа расходов дорожного фонда будут изложены КСП НО в рамках второго чтения.

Председатель палаты

Е.Б. Букарева

⁵ Отношение прогноза доходов на 2016 год к прогнозу доходов на 2015 год.