



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О бюджете Пермского края на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов"

18.10.2013

№ 136ZS

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 01.10.2013 № 3228-13/07 ZS на основе документов и материалов, представленных в Законодательное Собрание с письмом губернатора края Басаргина В.Ф. от 01.10.2013 № СЭД-01-29-1306.

I. Основные характеристики проекта бюджета на 2014-2016гг.

Проект бюджета Пермского края на 2014 год сформирован в следующих объемах (таблица 1):

- по доходам – 89 967,9 млн. рублей, что больше, чем первоначальный бюджет 2013 года на 3 544,4 млн. рублей, или на 4,1%;
- по расходам – 103 129,7 млн. рублей, что превышает первоначально утвержденный бюджет 2013 года на 8 492,2 млн. рублей, или на 9,0%;
- с дефицитом – 13 161,8 млн. рублей; прирост дефицита по сравнению с первоначальным бюджетом 2013 года составил 60,2%.

Таблица 1
Основные характеристики краевого бюджета на 2014-2016гг.

млн. рублей

Показатели	2013 год (первоначально утвержденный бюджет)	2014 год (проект закона)		2015 год (проект закона)		2016 год (проект закона)	
		сумма	% к 2013 г.	Сумма	% к 2014 г.	Сумма	% к 2015 г.
Доходы	86 423,5	89 967,9	104,1%	95 233,6	105,9%	102 145,8	107,3%
Расходы	94 637,4	103 129,7	109,0%	109 163,4	105,9%	117 333,6	107,5%
Дефицит	-8 213,9	-13 161,8	160,2%	-13 929,8	105,8%	-15 187,8	109,0%
<i>Размер дефицита</i>	<i>10,2%</i>	<i>14,8%</i>		<i>14,7%</i>		<i>15,0%</i>	

Размер дефицита в 2014 году составит 14,8% к объему доходов без учета безвозмездных поступлений, что не превышает предельный размер,

установленный Бюджетным кодексом Российской Федерации¹, но приближается к нему. В качестве источников финансирования дефицита бюджета 2014 года предусмотрено привлечение кредитов коммерческих банков в сумме 13 161,8 млн. рублей.

Погашение кредитов коммерческих банков предыдущих периодов в 2014 году не предусмотрено.

В плановом периоде (2015 год и 2016 год) также отмечается рост основных параметров краевого бюджета по сравнению с предыдущим годом:

- в 2015 году по сравнению с 2014 годом доходы и расходы увеличиваются пропорционально – прирост на 5,9%; прирост дефицита при этом составит 5,8%;

- в 2016 году по сравнению с 2015 годом доходы возрастут на 7,3%, расходы – на 7,5%, дефицит – на 9,0%.

Размер дефицита в 2015 году также близок к предельному значению, установленному Бюджетным кодексом Российской Федерации (14,7%), а в 2016 году достигает предельного значения – 15%.

Источниками финансирования дефицита бюджета планового периода, как и в 2014 году, определены кредиты коммерческих банков с учетом необходимости погашения кредитов предыдущих периодов. А именно:

- в 2015 году планируется привлечь кредитов в объеме 27 339,1 млн. рублей; погасить – 13 161,8 млн. рублей;

- в 2016 году планируется привлечь 42 526,8 млн. рублей, при этом объем погашения кредитов составит 27 339,1 млн. рублей.

Проектом закона о бюджете установлены:

- предельный объем государственного долга Пермского края на 2014 год в сумме 13 644,1 млн. рублей, на 2015 год в сумме 27 563,4 млн. рублей, на 2016 год в сумме 42 740,3 млн. рублей (с ростом по сравнению с 2014 годом в 3,1 раза);

- верхний предел государственного внутреннего долга Пермского края на 01.01.2015 в сумме 13 637,4 млн. рублей, на 01.01.2016 в сумме 27 556,8 млн. рублей, на 01.01.2017 в сумме 42 733,9 млн. рублей (с ростом по сравнению с 2014 годом в 3,1 раза).

Предельный объем государственного долга и верхний предел государственного долга устанавливается с учетом объемов привлечения кредитного ресурса и задолженности прошлых периодов.

Отметим, что объем долга Пермского края не превышает ограничения, установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации².

¹ В соответствии с п.2 ст.92.1 Бюджетного кодекса РФ дефицит бюджета субъекта РФ не должен превышать 15 процентов утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. Следует отметить, что Бюджетным кодексом РФ также установлены возможные случаи превышения указанного размера.

² В соответствии со статьей 107 Бюджетного кодекса РФ предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов бюджета субъекта

II. Особенности формирования проекта бюджета Пермского края

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и Законом Пермского края «О бюджетном процессе в Пермском крае» проект краевого бюджета составлен на три года: 2014, 2015, 2016.

Проект бюджета Пермского края на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов по расходам в отличие от прошлых лет сформирован в программной структуре расходов, что обусловлено принятыми в 2012-2013 гг. поправками в Бюджетный кодекс Российской Федерации³.

2.1. Изменения бюджетного законодательства, учтенные при формировании проекта бюджета Пермского края

Правовой основой для формирования проекта бюджета являются Бюджетный кодекс Российской Федерации, законы Пермского края «О бюджетном процессе в Пермском крае», «О методиках распределения межбюджетных трансфертов в Пермском крае», приказ Министерства финансов Пермского края «Об утверждении Методики планирования бюджетных ассигнований Пермского края».

Следует отметить, что в 2012-2013 гг. внесены существенные изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, вводимые в действие с 1 января 2014 года, которые требуют приведения в соответствие краевого закона о бюджетном процессе в Пермском крае, т.к. законы субъектов Российской Федерации, регулирующие бюджетные правоотношения, не могут противоречить Бюджетному кодексу Российской Федерации (статья 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

На момент написания аналитической записки соответствующие изменения федерального бюджетного законодательства в *действующем* Законе Пермского края о бюджетном процессе не учтены. При этом необходимые изменения учтены в *проекте закона* о внесении изменений в закон о бюджетном процессе в Пермском крае, подготовленном рабочей группой ко второму чтению.

Проект закона о бюджете Пермского края на 2014-2016 гг. сформирован в *соответствии* с действующим *федеральным* бюджетным и налоговым законодательством в части регулируемой им. А именно в доходах учтено:

- изменение с 1 января 2014 года ставок акцизов по отдельным видам подакцизных товаров;

- изменение с 1 января 2015 года норматива отчислений акцизов на нефтепродукты по, так называемой, «смоленской схеме» с 1,8895% до 1,7154%;

Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. Следует отметить, что Бюджетным кодексом РФ также установлены возможные случаи превышения указанного ограничения.

³ Федеральный закон от 07.05.2013 № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса»

- отмена налоговых льгот по инфраструктурным объектам и изменение по годам налоговой ставки при исчислении налога на имущество организаций по данному виду имущества (2014 год – 0,7% , 2015 год - 1%, в 2016 году – 1,3%);
- передача с 1 января 2014 года 10% доходов консолидированного бюджета Пермского края от поступления акцизов на нефтепродукты в бюджеты муниципальных образований по дифференцированным нормативам;
- снижение с 1 января 2014 года норматива отчисления в бюджеты субъектов Российской Федерации налога на доходы физических лиц, уплачиваемого иностранными гражданами в виде фиксированного платежа при осуществлении ими трудовой деятельности на основе патента, со 100 до 50%;
- изменение нормативов отчислений по налогу на доходы физических лиц в бюджеты субъектов Российской Федерации с 80% до 85%;
- изменение нормативов отчисления доходов от арендной платы за земельные участки и от продажи земли в части земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, и которые расположены в границах городских округов: с 2014 года указанные доходы подлежат зачислению в бюджеты городских округов по нормативу 100%, (ранее 20% зачислялись в краевой бюджет).

По расходам:

- бюджет сформирован в программной структуре расходов;
- исключены понятия «долгосрочная целевая программа», «фонд компенсаций», «фонд софинансирования расходов»⁴;
- бюджетные инвестиции в объекты государственной собственности сформированы в рамках государственных программ в виде подпрограмм;
- учтено изменение разграничения расходных полномочий между федеральным, региональным и местными уровнями бюджетной системы (полномочия по дошкольному образованию, по выплате вознаграждения за классное руководство) и др.

При этом отмечаем, что вышеперечисленные положения *не соответствуют действующему* краевому закону о бюджетном процессе, но *соответствуют* федеральному бюджетному законодательству и отчасти *проекту закона* о внесении изменений в закон о бюджетном процессе в Пермском крае, подготовленному рабочей группой ко второму чтению.

Регулирование *отдельных положений* бюджетных правоотношений в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации осуществляется *Законом Пермского края о бюджетном процессе*.

К таким нормам относятся: межбюджетные отношения с муниципальными образованиями края, особенности бюджетного процесса в крае, особенности составления бюджета и др.

Из перечисленных положений, регулируемых субъектом РФ, в проекте закона о бюджете Пермского края на 2014-2016гг. *не соответствуют действующему* краевому бюджетному законодательству, но *соответствуют проекту закона* о внесении изменений в закон о бюджетном процессе в

⁴ Передаваемые органам местного самоуправления субвенции и субсидии остаются, но не группируются в фонды.

Пермском крае, подготовленному рабочей группой ко второму чтению, следующие:

- уменьшена доля доходов краевого бюджета, направляемых на формирование и пополнение регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), с 12% до 9%;
- уменьшена доля налога на доходы физических лиц, передаваемых бюджетам муниципальных образований из краевого бюджета, для муниципальных районов с 35 % до 22%, для городских округов с 25% до 17%;
- уточнен перечень исходных данных для распределения межбюджетных трансфертов и др.

Указанные изменения также обусловлены изменениями федерального бюджетного законодательства.

Следует отметить, что в подготовленном проекте закона о бюджете Пермского края на 2014-2016 гг. имеются положения, которые регулируются краевым законом о бюджетном процессе, но *не соответствуют* ни действующей редакции, ни редакции, подготовленной рабочей группой ко второму чтению.

Это касается отражения в проекте закона о бюджете на 2014-2016гг. бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Пермского края: в представленном законопроекте в отличие от редакции, подготовленной рабочей группой ко второму чтению, отсутствует пообъектное распределение указанных бюджетных ассигнований в разрезе государственных программ, отражаемое отдельным приложением к проекту закона о бюджете; кроме того, пунктом 7 части 1 статьи 17 проекта закона о бюджете предусмотрено перераспределение указанных бюджетных ассигнований между объектами в размере не более 15% от годовых бюджетных ассигнований.

В законопроекте перечень объектов капитального строительства государственной собственности Пермского края в разрезе государственных программ представлен в числе документов и материалов, представляемых одновременно с проектом закона о бюджете.

2.2. Изменение параметров прогноза социально-экономического развития Пермского края

При формировании доходной части бюджета Пермского края на 2014 год и плановый период 2015-2016 годов учтены показатели прогноза социально-экономического развития Пермского края на 2014-2016 годы, предварительные итоги социально-экономического развития за I полугодие 2013 года и ожидаемые итоги социально-экономического развития Пермского края за 2013 год, основные направления бюджетной и налоговой политики Пермского края на 2014-2016 годы, предложения администраторов доходов.

Прогноз социально-экономического развития Пермского края (далее – прогноз СЭР Пермского края) разработан на основе сценарных условий

функционирования экономики Российской Федерации, основных параметров прогноза социально-экономического развития РФ на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов, одобренных Правительством РФ 16.05.2013г., а также с учетом итогов социально-экономического развития Пермского края в январе-марте 2013 года.

Прогноз СЭР Пермского края разработан в трех вариантах сценарных условий развития экономики: умеренно-оптимистичный, консервативный и оптимистичный.

В качестве базового для разработки параметров краевого бюджета были приняты показатели *умеренно-оптимистичного варианта* прогноза СЭР Пермского края на период до 2016 года, который исходит из умеренных оценок развития мировой экономики и экономики Российской Федерации (таблица 2).

Умеренно-оптимистичный вариант прогноза предполагает динамичное восстановление региональной экономики вследствие продолжения активной государственной политики, направленной на улучшение инвестиционного климата, повышение конкурентоспособности и эффективности бизнеса, на стимулирование экономического роста и модернизации, а также на повышение эффективности расходов бюджета. Предполагается рост банковского кредитования и сохранение сдержанной политики регулирования тарифов.

Таблица 2

Основные макроэкономические показатели
прогноза социально-экономического развития Пермского края

Показатели	2012 год отчет	2013 год оценка	2014 год прогноз	2015 год прогноз	2016 год прогноз
Цены на нефть марки Urals (мировые), долл./барр.	110,5	105,0	101,0	100,0	100,0
Курс доллара (среднегодо-вой), руб. за доллар США	31,3	31,4	32,1	33,7	34,9
Инфляция в регионе (средне-годовой индекс потребительских цен), %	106,0	107,6	106,8	105,8	106,6
Налогооблагаемая прибыль, млн. руб.	286 813	277 172	305 580	322 827	337 539
Фонд заработной платы, млн. руб.	227 506	256 482	283 784	300 694	328 852

В результате анализа показателей, использованных в прогнозе СЭР Пермского края, которые учтены при расчете доходной части бюджета, и показателей Российской Федерации (май 2013г.), установлено, что показатели социально-экономического развития края отличаются от общероссийских значений (таблица 3).

**Сравнение основных макроэкономических показателей
Пермского края 2014 года с 2013 годом
и показателями Российской Федерации, %**

Показатели	Российская Федерация 2014 г. (прогноз май 2013г.)	Пермский край		Отклонение значения показателя Пермского края 2014 г. от 2013 г.	Отклонение показателя Пермского края 2014г. от показателя Российской Федерации
		2013г. (оценка)	2014 г. (прогноз)		
Индекс потребительских цен	104,9	107,6	106,8	- 0,8	+ 1,9
Индекс промышленного производства	104,7	101,3	102,0	+ 0,7	- 2,7
Реальные располагаемые денежные доходы населения	104,4	112,7	112,2	- 0,5	+ 7,8
Реальная заработная плата	105,2	103,6	104,1	+ 0,5	- 1,1
Цены на нефть марки Urals (мировые), долл./барр.	101,0	105,0	101,0	- 4,0	0

Так, индекс промышленного производства в крае меньше федерального значения на 2,7 пункта.

Индекс потребительских цен (инфляция) выше федерального значения на 1,9 пунктов.

Темп роста реальной заработной платы меньше федерального показателя на весь прогнозируемый период примерно на 1,1 пункта.

*В сентябре текущего года Правительством РФ разработан **уточненный прогноз** социально-экономического развития РФ, учитывающий изменения социально-экономической ситуации в стране за январь-август текущего года, который по основным показателям отличается от сценарных условий, принятых за основу при формировании бюджета РФ (таблица 4).*

Таблица 4

**Изменение основных показателей прогноза
социально-экономического развития Российской Федерации**

Показатели	Российская Федерация				Отклонение показателей уточненного прогноза на 2014 год от первоначального
	Прогноз (май 2013г.)		Прогноз (сентябрь 2013г.)		
	2013 год оценка	2014 год прогноз	2013 год оценка	2014 год прогноз	
Валовой внутренний продукт, темп роста к предыдущему периоду, %	102,4	103,7	101,8	103,0	- 0,7

Индекс промышленного производства, %	102,0	103,4	100,7	102,2	- 1,2
Цены на нефть марки Urals (мировые), долл./барр.	105,0	101,0	107,0	101,0	0
Инвестиции в основной капитал, темп роста к предыдущему периоду, %	104,6	106,6	102,5	103,9	- 2,7
Курс доллара (среднегодовой), руб. за доллар США	31,4	32,1	32,0	33,4	+ 1,3
Инфляция (среднегодовой индекс потребительских цен), %	106,7	105,3	106,7	105,6	+ 0,3
Реальная заработная плата, темп роста к предыдущему периоду, %	104,5	105,2	106,2	104,0	- 1,2

По уточненному прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации наблюдается тенденция к ухудшению основных макроэкономических показателей.

Учитывая изменения показателей прогноза СЭР РФ, считаем необходимым при формировании бюджета на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов использовать уточненный прогноз СЭР Пермского края, основанный на итогах социально-экономического развития Пермского края в январе-августе 2013 года. Это позволит более точно спрогнозировать доходы бюджета Пермского края на период 2014-2016 годов.

2.3. Основные характеристики доходной части бюджета

Согласно представленному законопроекту прогноз поступлений доходов краевого бюджета на 2014 год составляет **89 967,9** млн. рублей, что на 3 544,4 млн. рублей (или на 4,1%) *выше первоначально утверждённого бюджета* края на 2013 год и на 5 424,3 млн. рублей больше уточненного бюджета⁵ на 2013 год (на 6,4%).

При этом доходы краевого бюджета на 2014 год по сравнению с ожидаемой оценкой поступлений за 2013 год запланированы выше на 3 208 млн. рублей, или на 3,7% (таблица 5).

Таблица 5

Изменение доходов бюджета за 2013-2016 годы

Год	Сумма, млн. рублей	Изменения к предыдущему году	
		млн. рублей	%
2013 (первоначальный бюджет)	86 423,5		
2013 (уточненный бюджет)	84 543,6		
2013 (ожидаемая оценка на 01.07.2013)	86 759,9		
2014 (проект)	89 967,9	+ 3 544,4 к первон.	104,1
		+ 5 424,3 к уточнен.	106,4
		+ 3 208,0 к ожид.оц.	103,7
2015 (проект)	95 233,6	+ 5 265,7	105,8
2016 (проект)	102 145,8	+ 6 912,2	107,3

⁵ Закон Пермского края от 19.12.2012 № 139-ПК «О бюджете Пермского края на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов» (ред. от 05.06.2013г.)

Проведенный анализ прогнозируемых поступлений доходов краевого бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 гг. по сравнению с первоначально утвержденными назначениями бюджета на 2013 год (приложение 1, 2) показывает, что увеличение доходов краевого бюджета в 2014 году планируется за счет:

- увеличения налоговых доходов на 8 656,3 млн. рублей (или на 10,9%);
- уменьшения неналоговых доходов на 8,3 млн. рублей (или на 1%).

По одному из основных бюджетообразующих налогов - **налогу на прибыль организаций** прогнозируется уменьшение поступлений в бюджет: на 1 048,6 млн. рублей, или на 2,7% от первоначально утвержденного бюджета на 2013 год. Прогноз налога на прибыль планируется в объеме *37 801,9 млн. рублей.*

При этом прогноз поступлений налога на прибыль организаций на 2014 год по отношению к ожидаемой оценке исполнения краевого бюджета за 2013 год составляет 110,2%, увеличение поступлений в абсолютной сумме составляет 3 514,2 млн. рублей.

Прогноз налога на прибыль рассчитан *исходя из фактических поступлений налога за 2012 год* с учетом темпов роста (снижения) налогооблагаемой прибыли, прогнозируемой по базовому варианту на период 2013-2016 годов.

При применении пессимистичного варианта прогноза объем налога на прибыль в 2014 году составил бы 32 642,1 млн. рублей (на 13,6% меньше объема по базовому варианту). При применении оптимистичного варианта: 51 580,6 млн. рублей (больше на 36,4% к базовому варианту).

Поступления по налогу на прибыль на 2015 год рассчитаны в объеме 39 935,4 млн. рублей, что на 5,6% выше прогнозных цифр на 2014 год; на 2016 год – в объеме 41 755,4 млн. рублей, на 4,6% больше прогноза бюджета на 2015 год. Доля налога на прибыль в структуре доходов краевого бюджета незначительно снижается: в 2014 году –42%, в 2015 году – 41,9 %, в 2016 году – 40,9% (приложение 3).

Наибольшее увеличение доходов краевого бюджета сформировано за счет роста **налога на доходы физических лиц**. По данному источнику доходов прогнозируется увеличение поступлений на 8 018,6 млн. рублей, или на 42,6% от первоначально утвержденного бюджета на 2013 год. Доля налога на доходы физических лиц в структуре доходов бюджета увеличивается с 21,8% до 29,9% в 2014 году.

Прогнозируемое увеличение поступлений сложилось в связи с изменениями бюджетного законодательства в части изменения нормативов отчислений в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты: с 1 января 2014 года увеличен норматив отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты субъектов РФ (с 80% до 85%), а также уменьшен единый норматив отчислений от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в бюджеты

муниципальных районов (с 35% до 22%) и городских округов (с 25% до 17%).

В проекте бюджета изменения краевого бюджетного законодательства в части уменьшения нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц учтены по проекту закона о бюджетном процессе, принятому Законодательным Собранием Пермского края только в первом чтении.

Поступления по налогу на доходы физических лиц на 2015 год рассчитаны в объеме 39 935,4 млн. рублей, что на 6% выше прогнозных цифр на 2014 год; на 2016 год – в объеме 31 118,4 млн. рублей, на 9,3% больше прогноза бюджета на 2015 год.

В 2014 году **акцизы по подакцизным товарам** прогнозируются в объеме 9 857 млн. рублей, что 309,6 млн. рублей (3%) меньше первоначального бюджета на 2013 год. Удельный вес акцизов в структуре доходов налогов снижается с 11,8% до 11%.

Небольшое снижение поступлений по акцизам обусловлено изменениями бюджетного законодательства в части передачи 10% доходов от поступлений акцизов на нефтепродукты в бюджеты муниципальных образований.

Поступления указанного доходного источника планируются на 2015 год в объеме 10 771,3 млн. рублей (прирост по сравнению с 2014 годом на 9,3%), на 2016 год – 12 257 млн. рублей (прирост 13,8%).

По **налогу на имущество организаций** на 2014 год планируется рост поступлений по сравнению с первоначально утвержденным бюджетом на 2013 год – на 1 346,7 млн. рублей, или на 16,8%.

Прогноз по налогу учитывает нормы федерального законодательства в части отмены льгот по инфраструктурным объектам и изменение по годам налоговой ставки по данному виду имущества (2014г. – 0,7%, 2015г. – 1%, 2016г. – 1,3%). Согласно пояснительной записке к законопроекту по налогу на имущество организаций также *учтено планируемое предоставление льготы* в отношении магистральных трубопроводов, входящих в Единую систему газоснабжения.

Следует отметить, что проект закона о введении указанной льготы по налогу на имущество организаций принят Законодательным Собранием Пермского края только в первом чтении и его действие распространяется на правоотношения, связанные с уплатой налога за 2013 год.

Поступления по налогу на имущество организаций на 2015 год рассчитаны в объеме 10 102,1 млн. рублей, что на 8,1% выше прогнозных цифр на 2014 год; на 2016 год – в объеме 10 623,1 млн. рублей, на 5,2% больше прогноза бюджета на 2015 год. Доля налога в структуре доходов: в 2014 году – 10,4%, в 2015 году – 10,6 %, в 2016 году – 10,4%.

Увеличение поступлений прогнозируется по **налогам на совокупный доход** (налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения). Прогноз на 2014 год составит 3 606,1 млн. рублей, рост 19,7% в сравнении с первоначальным бюджетом на 2013 год. Удельный вес

налогов на совокупный доход в структуре доходов в 2014 году по сравнению с 2013 годом увеличивается с 3,5% до 4%.

Поступления по группе налогов на совокупный доход на 2015 год – 3 815,2 млн. рублей, на 2016 год – 4 067,1 млн. рублей.

По **налогам, сборам и регулярным платежам за пользование природными ресурсами** прогнозируется увеличение поступлений в 2014 году на 42,8 млн. рублей (на 13,8%), и составит 352,2 млн. рублей. Их доля в структуре доходов не изменяется и составляет 0,4%.

Ожидаемое исполнение доходов этой группы за 2013 год составит 353,4 млн. рублей, что выше первоначального бюджета на 14,2%.

На 2015 и 2016 годы данные доходы планируются 352,5 и 390,5 млн. рублей соответственно.

Налог на добычу полезных ископаемых, входящий в данную группу налогов, на 2014 год прогнозируется в объеме 348 млн. рублей, что на 14% выше первоначального бюджета на 2013 год.

Необходимо отметить, что цены на нефть марки «Юралс» на 2014 год и на период до 2016 года прогнозируются на уровне российских показателей.

Прогноз поступлений по **государственной пошлине** на 2014 год составит 54 млн. рублей, что на 29,5% выше первоначального бюджета на 2013 год. Однако ожидаемое исполнение по данному виду доходов за 2013 год планируется на уровне 59,3 млн. рублей. Прогноз составлен на основании размеров государственной пошлины, установленных Налоговым кодексом РФ, и планируемого количества юридически значимых действий, представленного главными администраторами доходов бюджета.

На 2015 год прогноз составит 47,2 млн. рублей, что на 12,6% ниже прогноза на 2014 год. На 2016 год – 52,3 млн. рублей, на 10,8% выше прогноза на 2015 год.

В части неналоговых доходов по группе **доходов от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности**, отметим снижение поступлений в 2014 году на 191,2 млн. рублей, или на 82,6% по сравнению с первоначальным бюджетом на 2013 год. Прогноз на 2014 год составит 40,2 млн. рублей. При этом ожидаемое исполнение за 2013 год по данной группе доходов прогнозируется 417 млн. рублей.

Основная причина снижения прогноза поступлений - изменение нормативов отчислений доходов от арендной платы за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов.

С 1 января 2014 года указанные доходы будут зачисляться по нормативу 100% в бюджеты городских округов (ранее 20% зачислялись в краевой бюджет).

Наибольший удельный вес (53,5%) в ожидаемом поступлении за текущий год по этой группе доходов занимают **доходы от размещения средств бюджетов**, которые на 2014-2016 годы не прогнозируются в связи с

отсутствием договоров на размещение средств краевого бюджета на банковских депозитах.

В 2015 году по группе доходов от использования государственного и муниципального имущества поступления планируются в сумме 45,7 млн. рублей, или на 13,4% выше, чем в 2014 году; в 2016 году – 54,1 млн. рублей, или на 18,4% выше, чем в 2015 году.

По группе **платежей при пользовании природными ресурсами** прогнозируются поступления в следующих объемах: на 2014 год - 398,9 млн. рублей (увеличение на 5,6% по сравнению с первоначальным бюджетом на 2013 год); на 2015 год – 409,2 млн. рублей (рост на 2,6% относительно прогноза на 2014 год); на 2016 год – 417,5 млн. рублей (рост на 2% от прогноза на 2015 год).

По группе **доходов от продажи материальных и нематериальных активов** на 2014-2016 годы прогноз составляет по 1 млн. рублей ежегодно. В прогноз не включены доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, и которые расположены в границах городских округов.

С 2014 года указанные доходы подлежат зачислению в бюджеты городских округов по нормативу 100% (ранее 20% зачислялись в краевой бюджет).

Доходы от реализации имущества, находящегося в государственной собственности Пермского края, на 2014-2016 годы не планируются, т.к. в прогнозный план приватизации государственного имущества Пермского края, одобренный Правительством Пермского края в августе 2013 года, на момент внесения законопроекта о бюджете края на 2014-2016 годы не утвержден Законодательным Собранием Пермского края.

2.4. Особенности планирования расходов бюджета

2.4.1. Анализ изменения общего объема расходов бюджета

Проект бюджета Пермского края **на 2014 год** по расходам сформирован в объеме **103 129,7** млн. рублей. В сравнении с первоначально утвержденным бюджетом на 2013 год предлагается увеличить расходы на сумму 8 492,2 млн. рублей, или на 9,0% (рис. 1).

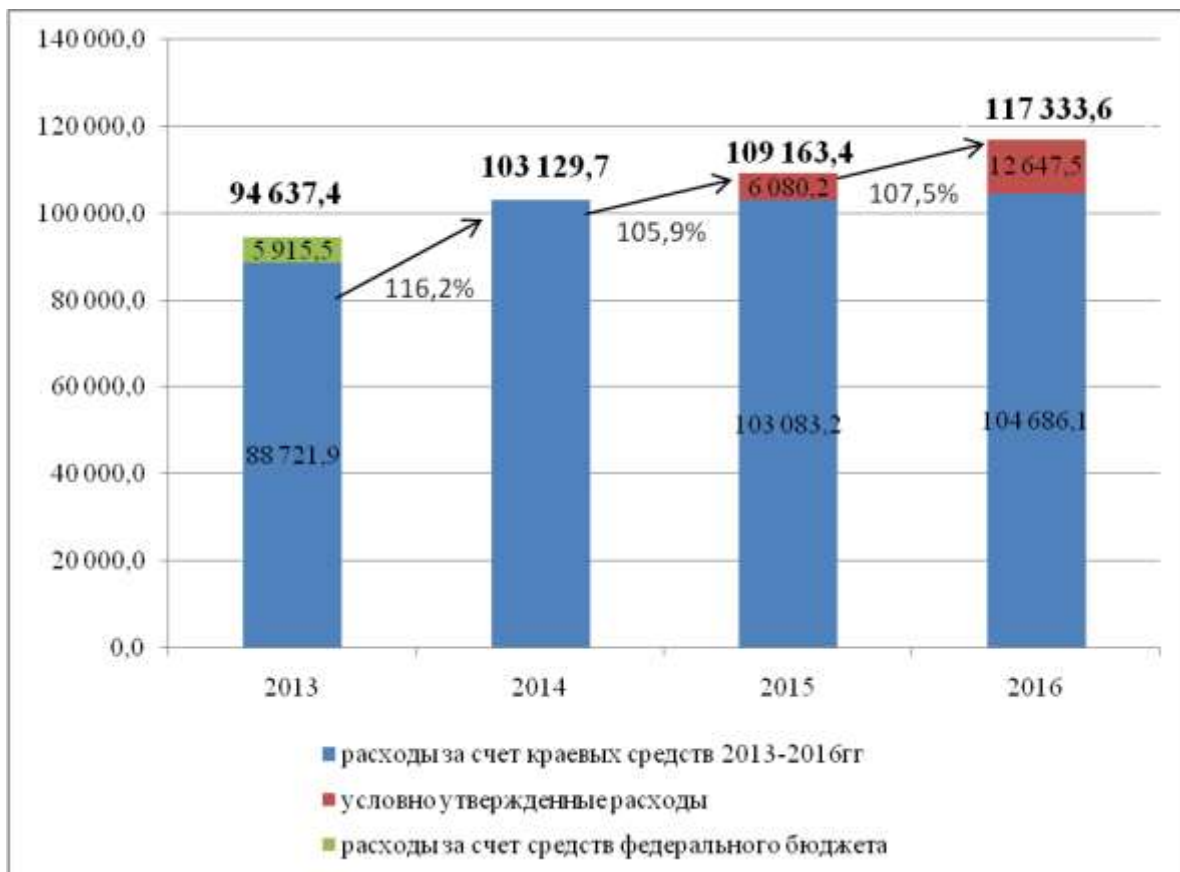


Рис. 1 Изменение расходов бюджета на 2013-2016 годы

Расходы бюджета на 2014 год запланированы только *за счет краевых средств*⁶, что на 116,2% больше, чем расходы за счет краевых средств в первоначально утвержденном бюджете на 2013 год.

В плановом периоде расходы ежегодно растут: в 2015 году по сравнению с 2014 годом рост составляет 105,9%, в 2016 году по сравнению с 2015 годом – 107,5%.

В проекте бюджета на 2015 год предусмотрены *условно утвержденные* расходы в сумме 6 080,2 млн. рублей (5,6% общего объема расходов бюджета), на 2016 год – 12 647,5 млн. рублей (10,8% общего объема расходов бюджета).

В представленном проекте закона удельный вес условно утвержденных расходов выше минимально установленного значения (в первый год не менее 2,5% от общего объема расходов, во второй год - 5%) и не противоречит Бюджетному кодексу Российской Федерации. Согласно пояснительной записке к проекту закона данные средства, в первую очередь, при формировании бюджета на следующую трехлетку будут направлены на реализацию Указов Президента Российской Федерации, направленных на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы.

В предыдущие годы при формировании бюджета края условно

⁶ В представленном законопроекте не предусмотрены целевые средства федерального бюджета в связи с отсутствием в публичном пространстве проекта закона о федеральном бюджете на 2014-2016 годы

утвержденные расходы планировались по минимально установленному Бюджетным кодексом Российской Федерации значению.

Анализ расходов на социально-культурную сферу (образование, культуру и кинематографию, здравоохранение, социальную политику, физическую культуру и спорт) показал, что данные расходы в 2014 году запланированы в объеме 72 462,0 млн. рублей, или 70,3% от общего объема расходов (рис 2), что на 24,2% больше, чем в первоначальном бюджете 2013 года (без учета целевых средств федерального бюджета). Удельный вес данных расходов в общем объеме расходов бюджета в 2014 году по сравнению с 2013 годом увеличился на 4,5 п.п.

Рост расходов на социально-культурную сферу в 2014 году по сравнению с 2013 годом в основном обусловлен увеличением расходов краевого бюджета в связи с изменением полномочий по дошкольному образованию, по выплате вознаграждения за классное руководство, а также в связи с ростом фонда оплаты труда работников бюджетной сферы, индексацией отдельных расходов на индексы-дефляторы.

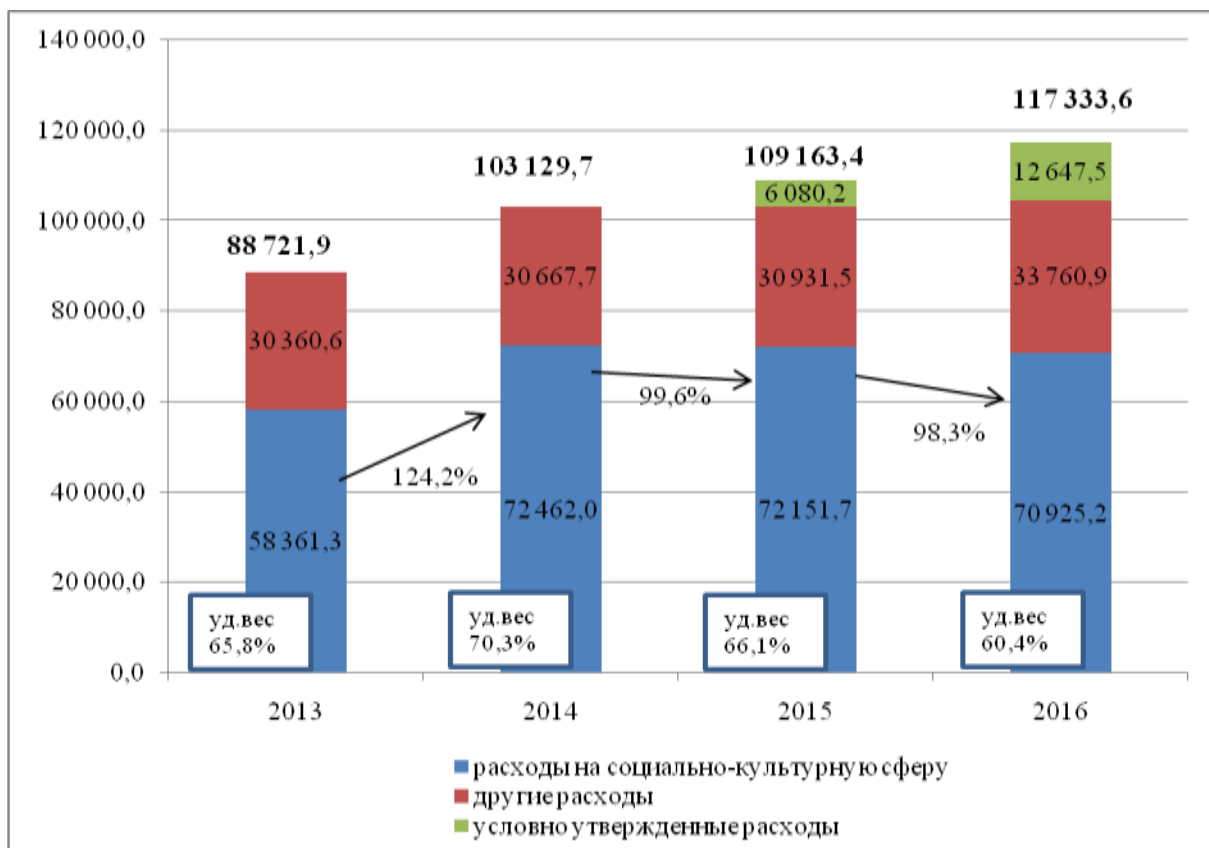


Рис. 2 Динамика расходов на социально-культурную сферу в 2013-2016гг.

В плановом периоде указанные расходы снижаются:

в 2015 году по сравнению с 2014 годом – на 310,3 млн. рублей, или на 0,4% (объем расходов 2015 года составляет 72 151,7 млн. рублей);

в 2016 году по сравнению с предыдущим годом – на 1 226,5 млн. рублей, или на 1,7% (объем расходов 2016 года составляет 70 925,2 млн. рублей).

Удельный вес данных расходов в плановом периоде также уменьшается: в 2015 году он составляет 66,1% от общего объема расходов с учетом условно утвержденных расходов, в 2016 году – 60,4% от общего объема расходов с учетом условно утвержденных расходов.

2.4.2. Основные подходы к планированию расходов бюджета

Согласно пояснительной записке к проекту закона планирование расходов бюджета осуществлялось исходя из следующих **основных подходов**:

1) формирование бюджетных параметров с учетом необходимости безусловного исполнения действующих расходных обязательств;

2) планирование расходов бюджета на 2014-2016 годы на основе объемов, утвержденных законом о бюджете на 2013-2015 годы, с учетом:

- корректировок, связанных, в первую очередь, с привязкой расходных обязательств к государственным программам Пермского края;

- сокращения отдельных расходов в связи с окончанием срока действия расходных обязательств или предполагаемого уменьшения потребителей государственных услуг;

3) доведения средней заработной платы отдельных категорий работников государственных учреждений и муниципальных учреждений, финансируемых за счет субвенций из краевого бюджета, до уровня, установленного правовыми актами Правительства Пермского края («дорожными картами») о поэтапном совершенствовании системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях до 2018 года (приложение 4);

4) увеличения фондов оплаты труда работников краевых государственных казенных учреждений и нормативных затрат по оплате труда, входящих в стоимость государственных (муниципальных) услуг, предоставляемых государственными бюджетными и автономными учреждениями, а также муниципальными учреждениями, финансируемыми за счет субвенций из краевого бюджета (приложение 4).

Общий объем увеличения фонда оплаты труда (с учетом средств, предусмотренных на доведение заработной платы «бюджетников» до среднекраевого уровня) составит в 2014 году 3 902,2 млн. рублей.

Для справки. В проекте федерального бюджета на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов также учтена индексация фондов оплаты труда работников федеральных государственных учреждений: для всех категорий работников с 1 января 2014 года на 6,7% с учетом проведения индексации с 1 октября 2013 года на 5,5%.

5) индексации мер социальной поддержки отдельных категорий граждан в соответствии с федеральным и региональным законодательством (приложение 5).

Согласно сценарным условиям экономического развития региона уровень инфляции в 2014 году составит 106,8%, в 2015 году – 105,8%, в 2016 году – 106,6%.

Проектом закона о бюджете предусмотрена индексация мер социальной поддержки на уровень инфляции только в 2014 году; в

плановом периоде индексация не предусмотрена.

б) индексации расходов на коммунальные услуги учреждений бюджетной сферы на соответствующие индексы-дефляторы прогноза социально-экономического развития Пермского края на период до 2016 года;

Индекс-дефлятор цен на тепловую энергию в соответствии с базовым вариантом сценарных условий составит в 2014 году – 110,9%; в 2015 году – 110,8%; в 2016 году – 108,0%.

Индекс-дефлятор цен на электрическую энергию составит в 2014 году – 112,0%; в 2015 году – 112,0%; в 2016 году – 112,0%.

7) оптимизации материальных затрат в отраслях социально-культурной сферы с целью обеспечения исполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года;

8) индексации окладов денежного содержания государственных гражданских служащих Пермского края с 1 апреля 2014 года на 6,8 %;

Отметим, что по смете расходов на обеспечение деятельности Законодательного Собрания Пермского края⁷ Министерством финансов края подготовлены разногласия, которые предъявляются к индексации окладов денежного содержания – в смете Законодательного Собрания края оклады проиндексированы в аналогичном размере, но с другим сроком, а именно на 6,8% с 1 января 2014 года.

9) сохранения на уровне 2013 года материальных затрат в органах государственной власти Пермского края.

2.4.3. О программно-целевой направленности бюджетных расходов

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (БК РФ) бюджет Пермского края на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов сформирован в программном формате: 98,5% всех расходов бюджета представлены в разрезе 21 государственной программы (ГП). Согласно требованиям БК РФ⁸ по каждой программе в составе пакета документов и материалов, направляемых в Законодательное Собрание одновременно с проектом бюджета (далее – бюджетное послание), представлен паспорт государственной программы. Доля непрограммных мероприятий в общем объеме расходов составляет 1,5%.

Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Пермского края утвержден указом губернатора края от 24.06.2013 № 74 (далее – указ губернатора № 74). В соответствии с порядком, утвержденным распоряжением губернатора края от 24.06.2013 № 146-р, утвержден Перечень государственных программ Пермского края, состоящий из 21 программы.

⁷ Постановление Законодательного Собрания Пермского края от 15.08.2013 № 893 «О бюджетной смете расходов на обеспечение деятельности Законодательного Собрания Пермского края на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов»

⁸ В ред. Федерального закона от 07.05.2013 № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса»

Распоряжением губернатора от 04.09.2013 № 202-р перечень государственных программ был дополнен еще одной программой – «Развитие туризма». Бюджетные ассигнования по этой программе в проекте бюджета не предусмотрены, соответственно, в пакете документов и материалов бюджетного послания отсутствует и паспорт программы.

При этом в непрограммной части расходов трёхлетнего бюджета (на 2014-2016гг.) предусмотрены средства на финансирование расходов в области туризма в объеме 90,0 млн. рублей (по 30,0 млн. рублей ежегодно; в том числе, на мероприятия, направленные на развитие туризма - по 22,6 млн. рублей ежегодно и на мероприятия, направленные на развитие туристического потенциала муниципальных образований, - по 7,4 млн. рублей ежегодно).

Характеризуя программную часть бюджета, сформированную на основе государственных программ Пермского края, отметим следующее.

- Утвержденный губернатором края перечень государственных программ, в основном сформирован по отраслевому признаку. Только две программы – «Управление государственными финансами и государственным долгом» и «Обеспечение взаимодействия общества и власти» – имеют функциональную направленность.

- Объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственных программ в проекте бюджета представлен по соответствующей каждой программе целевой статье расходов. Основанием для определения объема финансирования государственных программ являются постановления Правительства края об утверждении государственной программы.

В соответствии с указом губернатора № 74 (в ред. указа губернатора от 17.10.2013 № 113) постановление Правительства Пермского края, утверждающее государственную программу, является нормативным правовым актом, устанавливающим расходное обязательство Пермского края.

При этом расходы на социальное обеспечение населения, на исполнение публичных нормативных обязательств, публичных обязательств, связанных с предоставлением пенсий, пособий, компенсаций, премий, стипендий и других выплат, осуществление мер социальной поддержки населения, предоставление межбюджетных трансфертов, научную и научно-техническую деятельность, а также расходы, входящие в состав ведомственных целевых программ, включаются в состав государственной программы Пермского края на основании нормативных правовых актов Пермского края.

Информация о перечне государственных программ, удельном весе каждой программы (непрограммных мероприятий) в объеме расходов бюджета, в том числе, инвестиционных расходов, а также реквизитах постановлений

Правительства края об утверждении государственных программ представлены в приложении 6 к аналитической записке.

В целом, объем финансирования государственных программ в проекте бюджета соответствует объему утвержденной финансовой потребности госпрограмм. Незначительное отклонение отмечается по госпрограмме «Управление государственными финансами и государственным долгом Пермского края». По этой программе общий объем финансирования, предусмотренный в проекте бюджета, меньше, чем объем финансирования по утвержденной государственной программе, а именно, по подпрограмме «Повышение финансовой устойчивости местных бюджетов» на сумму финансирования из федерального бюджета (дотации, связанные с особым режимом безопасного функционирования ЗАТО). Указанное отклонение обусловлено тем, что на момент формирования проекта бюджета Пермского края на 2014-2016 гг. проект федерального закона о бюджете на 2014-2016 гг., которым определяются объемы финансирования ЗАТО, не был размещен в доступных информационных ресурсах.

- В соответствии с указом губернатора № 74 утверждение государственных программ, предлагаемых к реализации начиная с очередного финансового года, а также внесение изменений в ранее утвержденные государственные программы осуществляются в срок до 1 сентября текущего года.

Следует отметить, что ни одна из государственных программ, включенных в проект бюджета на 2014 год плановый период 2015 и 2016 годов, не была утверждена в установленный срок (приложение 6). Более того, 19 из 21 программы были утверждены Правительством края после внесения проекта закона о бюджете в Законодательное Собрание.

Поскольку государственные программы были утверждены позднее срока внесения проекта закона о бюджете в Законодательное Собрание, управлением проведен анализ на предмет *соответствия включенных в бюджетное послание паспортов принятым программам.*

Анализ показал, что отдельные представленные с проектом закона о бюджете паспорта не соответствуют паспортам утвержденных Правительством края государственных программ.

Например, между паспортом утвержденной государственной программы «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности Пермского края» и паспортом, приложенным к проекту бюджета, имеются следующие расхождения:

региональная служба по тарифам Пермского края в паспорте ГП, приложенном к проекту бюджета, обозначена в качестве соисполнителя, а в утверждённой ГП – в качестве участника;

в паспорте ГП, приложенном к проекту бюджета, приведен перечень целевых инструментов программы, в утверждённой ГП такие инструменты отсутствуют;

перечень ожидаемых результатов реализации ГП в утверждённой ГП гораздо шире представленного в паспорте, приложенном к бюджету.

В паспортах ГП «Обеспечение взаимодействия общества и власти», кроме редакционных отличий, имеются расхождения в значениях показателя 5 «Доля граждан, удовлетворенных имеющимися возможностями реализации своих религиозных потребностей».

В паспорте, приложенном к проекту бюджета, этот показатель имеет следующие значения: в 2014 году 90-92%; в 2015 и 2016 годах – 91-93%. При этом базовое значение показателя установлено в размере 94%.

В паспорте утвержденной ГП показатель имеет более высокие значения: в 2014 году - 92-94%; в 2015 – 93-94% и в 2016 году - 94-95%, при таком же базовом значении показателя –94%.

Имеются расхождения в целевых показателях государственной программы «Обеспечение качественным жильем и услугами ЖКХ населения Пермского края» (в утвержденном паспорте дополнительно включен показатель: объем освобожденного аварийного (непригодного для проживания) жилищного фонда в г.Березники). Также в утвержденной программе увеличены общие объемы финансирования и объемы финансирования по внебюджетным источникам.

Отмечаются также существенные расхождения паспортов по ГП «Развитие физической культуры и спорта».

- В соответствии с указом губернатора № 74 государственная программа – это система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций исполнительными органами государственной власти Пермского края достижение приоритетов и целей социально-экономического развития Пермского края, определенных Стратегией социально-экономического развития Пермского края и Программой социально-экономического развития Пермского края.

Из определения государственной программы следует, что переход к программно-целевому финансированию бюджетных расходов позволит увязать выделяемые из бюджета ассигнования с достижением целей социально-экономического развития Пермского края.

К тому же, установленные Правительством края сроки реализации основной части финансируемых из бюджета государственных программ Пермского края (19 государственных программ) совпадают с периодом бюджетного планирования и составляют 3 года, что также характеризует тесную увязку расходов краевого бюджета с принятыми государственными программами и определяет целевую направленность планируемых в бюджете ассигнований.

Период реализации 2 государственных программ («Развитие здравоохранения» и «Развитие сельского хозяйства и устойчивое развитие сельских территорий в Пермском крае») выходит за горизонт бюджетного планирования, т.к. конечный срок реализации этих программ определен Правительством края до 2020 года.

Согласно Уставу Пермского края *утверждение целей* деятельности органов государственной власти Пермского края по приоритетным направлениям развития Пермского края производятся *в рамках программы социально-экономического развития Пермского края* (ПСЭР).

Аналогичная норма закреплена Законом Пермского края от 02.04.2010 № 598-ПК (ред. от 05.06.2013) «О стратегическом планировании социально-экономического развития Пермского края», где указано, что система целевых ориентиров деятельности органов государственной власти по приоритетным направлениям социально-экономического развития Пермского края определяется *Программой социально-экономического развития Пермского края*.

С учетом нормативного закрепления основ целеполагания социально-экономического развития Пермского края управлением проведен анализ предлагаемых к финансированию из краевого бюджета государственных программ на соответствие планируемых в них целевых показателей прогнозируемым результатам от реализации Программы социально-экономического развития Пермского края (приложение 7). Такое сопоставление, по нашему мнению, позволяет оценить направленность бюджетных ассигнований, предусмотренных в проекте бюджета Пермского края на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 гг., на достижение целей социально-экономического развития края.

Проведенный анализ показал следующее.

1) В целом, государственными программами Пермского края предусмотрен более широкий круг показателей, чем это предусмотрено в Программе социально-экономического развития Пермского края. Такая ситуация объективно обусловлена наличием иерархии целей социально-экономического развития края и разделением полномочий органов государственной власти.

Отметим, что по отдельным государственным программам показатели в ПСЭР не установлены. В число таких программ вошли следующие государственные программы:

«Совершенствование государственного управления»;

«Управление государственными финансами и государственным долгом Пермского края».

2) Ряд показателей ПСЭР не нашел отражения в государственных программах либо в государственных программах приняты близкие по смыслу, но отличные по методике исчисления показатели.

Так, 62 показателя ПСЭР (36% общего числа показателей) не включены в состав показателей государственных программ, в 4-х программах по 10 показателям наблюдается изменение наименования показателей ПСЭР без корректировки утвержденных значений.

Например, показателю «27.Удовлетворенность населения *качеством* общего образования, % от числа опрошенных» в ГП «Развитие образования и науки» соответствует показатель: «Удовлетворенность населения *доступностью и качеством* услуг

общего образования по итогам опросов общественного мнения, %». Т.е. в ГП охват показателя стал шире и при этом в ГП значения показателя ухудшены.

Не предусмотрены в государственных программах такие показатели, как численность постоянного населения, число родившихся с начала года, миграционный прирост населения, численность лиц впервые признанных инвалидами в трудоспособном возрасте, число умерших в трудоспособном возрасте, число погибших в результате преступлений, ряд показателей, характеризующих доходы населения, показатели, ориентированные на развитие средств коммуникаций, и др.

3) Значения отдельных показателей государственных программ не соответствуют значениям принятым в ПСЭР. Отклонения наблюдаются как в лучшую, так и в худшую сторону, как по всем годам трехлетки, так и по отдельным из них. В частности, в отдельных госпрограммах улучшены значения по 13 показателям ПСЭР, ухудшены – по 12.

Например, в ГП «Семья и дети Пермского края» на 2014-2016гг. увеличено количество третьих и последующих детей, рожденных в течение года; в ГП «Развитие образования и науки» на 2014г. и 2015г. уменьшена доля детей в возрасте от 3 до 7 лет, стоящих в очереди для определения в дошкольные образовательные учреждения, и т.д.

И, наоборот, в ГП «Развитие здравоохранения» в период 2014-2016 гг. увеличен показатель смертности населения от новообразований, в ГП «Социальная поддержка граждан Пермского края» снижена доля граждан, обеспеченных временным жильем, и т.д.

• Также управлением проведен анализ **соотношения** результатов и целевых показателей **государственных программ Пермского края принятым федеральным целевым (государственным) программам**, что, по-нашему мнению, характеризует качественный уровень целеполагания в Пермском крае.

В результате анализа отметим следующее.

1) Отдельными государственными программами Пермского края не учитываются в полной мере показатели, предусмотренные для субъектов РФ (либо конкретно для Пермского края) в федеральных государственных программах.

Например, одноименная федеральной государственной программе «Содействие занятости населения» краевая государственная программа не учитывает установленный для Пермского края на федеральном уровне показатель «уровень безработицы» и ряд других показателей, установленных для субъектов РФ.

В государственной программе Пермского края «Развитие здравоохранения» по 8 целевым показателям из 16 значения не соответствуют значениям целевых показателей, установленным в разрезе субъектов Российской Федерации в аналогичной государственной программе Российской Федерации.

Ряд установленных на федеральном уровне показателей не учтены в государственной программе Пермского края «Воспроизводство и использование природных ресурсов» и др.

2) Значения целевых показателей по отдельным принятым программам Пермского края ниже ориентиров, предусмотренных федеральными государственными программами.

Так, федеральной целевой программой «Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» в Российской Федерации на 2013 - 2017 годы» планируется осуществить *внедрение системы 112* во всех субъектах РФ к концу 2017 года. ФЦП предусмотрено предоставление субсидий из федерального бюджета на реализацию региональных целевых программ, предусматривающих мероприятия по созданию базовой инфраструктуры системы 112 (в части расходов на техническое перевооружение зданий и помещений, передаваемых под размещение основных и резервных центров обработки вызовов, либо строительство (реконструкцию) зданий и помещений, предназначенных для размещения основных и резервных центров обработки вызовов, и их оснащение программно-техническими комплексами).

В рамках краевой государственной программы «Обеспечение общественной безопасности» (подпрограмма 3 «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного, техногенного характера и происшествий в Пермском крае») запланирована разработка в 2014 году технического проекта системы 112, прошедшего государственную экспертизу. Однако иных программных мероприятий по внедрению данной системы в последующие два года (2015-2016 гг.) и, соответственно, привлечение федеральных средств на эти цели, не планируется.

В государственной программе Пермского края «Развитие здравоохранения» в отличие от федеральной программы по показателю обеспеченность населения врачами не только установлены более низкие значения, но и предусмотрена иная тенденция – снижение показателя, в то время как в федеральной программе по Пермскому краю предусматривается увеличение обеспеченности врачами.

При этом заметим, что в данной государственной программе Пермского края значения отдельных целевых показателей улучшены. В частности ниже, чем в соответствующей государственной программе Российской Федерации, установлены значения по следующим показателям:

- смертность от всех причин;
- материнская смертность;
- заболеваемость от туберкулеза.

Полагаем, что более тесная увязка показателей, установленных в федеральных целевых программах, позволит более точно позиционировать Пермский край в системе регионального развития, а также активизировать деятельность органов исполнительной власти по привлечению федеральных средств в рамках соответствующих государственных программ.

2.4.4. Основные изменения объемов и структуры расходов

Формирование расходной части бюджета на основе *государственных программ* повлекло изменение состава приложений к проекту закона о бюджете: традиционные приложения с распределением расходов по функциональной классификации на 3 планируемых года исключены и представлены в проекте закона как приложения к пояснительной записке; в то же время включены новые приложения с распределением расходов по государственным программам и непрограммным направлениям деятельности. Также изменились целевые статьи расходов и виды расходов.

Исходя из указанных изменений состава приложений к проекту закона, а также с учетом представленных с проектом закона материалов, в аналитической записке проведен анализ динамики расходов бюджета с 2013 года по 2016 год *в разрезе государственных программ и непрограммных направлений* деятельности без учета в плановом периоде условно утвержденных расходов (приложение 8).

Как уже отмечалось, проект закона о бюджете предусматривает финансирование 21 государственной программы Пермского края. Объем их финансирования в 2014 году составляет 101 586,2 млн. рублей, или **98,5%** от общего объема расходов; соответственно непрограммная часть расходов составляет 1,5%. В 2015 году – 101 550,2 млн. рублей, в 2016 году – 103 146,4 млн. рублей. Доли программной и непрограммной частей бюджета не изменились.

В 2014 году по сравнению с первоначальным бюджетом 2013 года в целом расходы возрастают на 14 407,8 млн. рублей, или на 16,2%. В том числе, прирост расходов на непрограммные мероприятия составит 4,7%.

Расходы 2015 года запланированы на уровне 2014 года, а в 2016 году по сравнению с 2015 годом возрастают на 1 602,9 млн. рублей, или на 1,6%. Непрограммная часть расходов в 2015 году незначительно снижается (на 0,7%), а в 2016 году увеличивается на 0,4%.

В сравнении с первоначально утвержденным бюджетом текущего года в сопоставимых условиях⁹ расходы на 2014 год увеличились по большинству государственных программ, а именно по 17 из 21 государственной программы.

Наибольшее **увеличение** расходов в 2014 году отмечается по следующим программам:

- «Развитие образования и науки» – расходы увеличились на 10 366,8 млн. рублей, или в 1,6 раза.

Такой значительный рост расходов в 2014 году по сравнению с 2013 годом согласно пояснительной записке к законопроекту объясняется, прежде всего, изменением федерального законодательства в части закрепления за органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по дошкольному образованию. С 2014 года данное

⁹ Сопоставимые условия предполагают исключение из расходов 2013 года объемов, осуществляемых за счет средств федерального бюджета, а также распределение расходов 2013 года по государственным программам Пермского края

полномочие осуществляется путем выделения из краевого бюджета субвенций местным бюджетам. Кроме того, рост расходов связан с увеличением фондов оплаты труда с целью поддержания среднемесячной заработной платы педагогических работников образовательных организаций общего образования на уровне средней заработной платы в экономике в Пермском крае, а также с другими причинами. В плановом периоде расходы по данной программе незначительно возрастают;

- «Развитие здравоохранения» – расходы возросли на 1 460,8 млн. рублей, или на 7,3%.

По данной программе рост расходов связан с индексацией отдельных видов расходов на соответствующие индексы-дефляторы прогноза социально-экономического развития Пермского края на период до 2016 года, с доведением заработной платы работников здравоохранения до уровня средней заработной платы в экономике Пермского края и увеличением фонда оплаты труда работникам учреждений здравоохранения.

В 2015 году по сравнению с 2014 годом расходы также возрастают, но темп их роста незначителен. Расходы 2016 года по сравнению с предыдущим годом снижаются на 797,9 млн. рублей (согласно пояснительной записке в основном это обусловлено тем, что в 2016 году не запланированы расходы на обеспечение содержания сверхнормативных круглосуточных коек в системе ОМС, а также снижаются расходы на бюджетные инвестиции на строительство объектов общественной инфраструктуры регионального значения (приложение 9);

- «Семья и дети» – увеличение расходов на 1 292,5 млн. рублей, или на 17,3%.

Расходы увеличились в связи с запланированной индексацией мер социальной поддержки, фонда оплаты труда работников социальной сферы, а также в связи с ростом численности получателей мер социальной поддержки, увеличением величины прожиточного минимума, ростом в 2014 году расходов по бюджетным инвестициям на строительство и приобретение жилых помещений для формирования специализированного жилищного фонда Пермского края для обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и др.

В 2015 году расходы по данной программе также увеличиваются – их прирост по сравнению с 2014 годом составит 3,8%, а в 2016 году отмечается снижение расходов на 767,4 млн. рублей. Это связано с тем, что в 2016 году не запланированы расходы на предоставление сертификатов на региональный материнский капитал в связи с окончанием срока действия Закона Пермского края от 29.02.2012 № 5-ПК «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей» (указанные расходы в 2015 году были запланированы в объеме более 500,0 млн. рублей), а также не запланированы расходы на

обеспечение жильем молодых семей (их объем на 2015 год составил более 400,0 млн. рублей);

- «Развитие сельского хозяйства» – расходы увеличились на 526,4 млн. рублей, или 26,9%.

Основными причинами увеличения расходов в пояснительной записке названы: реализация новых инвестиционных проектов по картофелеводству, овощеводству, строительству агропромпарка; увеличение посевных площадей; реализация крупных проектов в сфере молочного и мясного скотоводства и др.;

- «Культура Пермского края» – увеличение расходов на 516,3 млн. рублей, или на 15,8%.

Увеличение расходов в основном связано с ростом бюджетных ассигнований на строительство объектов общественной инфраструктуры регионального значения (приложение 9) и ростом бюджетных ассигнований на приведение в нормативное состояние учреждений культуры;

- «Обеспечение качественным жильем и услугами ЖКХ населения Пермского края» – увеличение расходов на 511,9 млн. рублей, или на 43,9%.

По данной государственной программе в 2014 году по сравнению с первоначальным бюджетом на 2013 год предусматриваются значительные объемы бюджетных ассигнований на следующие новые расходы:

на переселение граждан из аварийного (непригодного для проживания) жилищного фонда в городе Березники в сумме 1 000,0 млн. рублей (в 2015 году запланирована аналогичная сумма; в 2016 году указанные расходы не предусмотрены);

на обеспечение мероприятий по переселению граждан из аварийного жилищного фонда в сумме 239,0 млн. рублей (в плановом периоде указанные расходы не предусмотрены);

на формирование политики в сфере управления многоквартирными домами на территории Пермского края в сумме 23,0 млн. рублей и др.

Кроме того, увеличиваются расходы на обеспечение выполнения функций государственными органами со 149,9 млн. рублей до 212,2 млн. рублей, или на 62,3 млн. рублей (41,5%), что поясняется введением дополнительных штатных единиц, а также переходом части ставок из временных в постоянные.

В то же время не предусматриваются к финансированию в 2014-2016гг. следующие расходы, запланированные в первоначальном бюджете 2013 года:

на взнос в уставный капитал ОАО «Пермское Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» (объем финансирования в 2013 году - 300,0 млн. рублей);

на реализацию долгосрочной целевой программы «Обращение с отходами потребления на территории Пермского края на 2013-2017 годы» (отдельные мероприятия с объемом финансирования в 2013 году -

61,9 млн. рублей);

на формирование и пополнение резервов материально-технических ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, оперативного устранения неисправностей и аварий на объектах жилищно-коммунального хозяйства (объем финансирования в 2013 году - 40,0 млн. рублей).

Значительно сокращаются в 2014 году расходы на бюджетные инвестиции на строительство объектов общественной инфраструктуры регионального значения в рамках подпрограммы «Строительство объектов газоснабжения, объектов обращения с отходами» - с 576,8 млн. рублей в 2013 году до 149,4 млн. рублей в 2014 году (приложение 9). В плановом периоде указанные расходы не предусмотрены.

В 2015 году расходы снижаются по сравнению с предыдущим периодом на 451,0 млн. рублей: не предусмотрены расходы по подпрограммам «Формирование жилищной политики и повышение безопасности и комфортности проживания граждан Пермского края в жилищном фонде» (сумма расходов в 2014 году 56,7 млн. рублей) и «Строительство объектов газоснабжения, объектов обращения с отходами» (сумма расходов в 2014 году 149,4 млн. рублей); не планируются расходы на обеспечение мероприятий по переселению граждан из аварийного жилищного фонда (сумма расходов в 2014 году 149,4 млн. рублей) и др. В 2016 году из четырех подпрограмм к финансированию остается одна – «Обеспечение реализации государственной программы»;

- «Развитие физической культуры и спорта» – расходы увеличились на 488,1 млн. рублей, или на 30,7%.

Увеличились в основном расходы на бюджетные инвестиции на строительство объектов общественной инфраструктуры регионального значения (приложение 9), а также на комплекс мер по развитию системы подготовки спортивного резерва и на реализацию проекта «Спортивный клуб + спортивный сертификат» и др.

В плановом периоде расходы снижаются. Так, расходы 2015 года меньше расходов 2014 года на 491,1 млн. рублей (в основном в связи с тем, что не предусмотрены расходы на строительство объектов общественной инфраструктуры регионального значения); расходы 2016 года по сравнению с 2015 годом уменьшились на 618,8 млн. рублей (основные причины уменьшения: не предусмотрены расходы на реализацию проекта «Спортивный клуб + спортивный сертификат» (сумма, предусмотренная в 2015 году 393,8 млн. рублей), на строительство межшкольных стадионов (30,0 млн. рублей); уменьшены расходы на проведение спортивных мероприятий на 83,9 млн. рублей, на физическое воспитание и обеспечение организации и проведения физкультурных мероприятий на 26,6 млн. рублей и др.);

- «Обеспечение общественной безопасности» – расходы увеличились на

322,4 млн. рублей, или на 18,9%.

Увеличение расходов в основном отмечается по подпрограммам:

«Совершенствование гражданской обороны на территории Пермского края» со 118,9 млн. рублей в 2013 году до 209,2 млн. рублей в 2014 году (на 90,3 млн. рублей). В плановом периоде расходы по данной подпрограмме снижаются до 50,6 млн. рублей в 2015 году и 51,0 млн. рублей в 2016 году;

«Пожарная безопасность на территории Пермского края» со 718,6 млн. рублей в 2013 году до 1 036,4 млн. рублей в 2014 году (на 317,8 млн. рублей) (в частности увеличиваются расходы на строительство объектов противопожарной службы и на обеспечение деятельности казенных учреждений противопожарной службы). В плановом периоде расходы по данной подпрограмме снижаются в связи с исключением расходов на строительство объектов противопожарной службы;

- *«Совершенствование системы государственного управления» – расходы увеличились на 26,2 млн. рублей, или в 2,1 раза.*

Рост расходов по данной программе в основном объясняется планированием в 2014 году новых расходов на создание ситуационного центра губернатора Пермского края с объемом финансирования 26,0 млн. рублей. В плановом периоде указанные расходы не предусмотрены.

По четырем государственным программам Пермского края отмечается **снижение расходов** в 2014 году по сравнению с 2013 годом, в том числе:

«Экономическое развитие и инновационная экономика» (по данным расходам планируется снижение расходов на 65,8 млн. рублей, или на 20,3%);

«Развитие транспортной системы» (данные расходы снижаются в абсолютной сумме на 492,4 млн. рублей, или на 5,8%);

«Управление земельными ресурсами и имуществом Пермского края» (по данным расходам планируется небольшое снижение расходов на 3,2 млн. рублей, или на 1,8%);

«Управление государственными финансами и государственным долгом» (снижение расходов составит 879,9 млн. рублей, или 7,9%).

Основными причинами снижения расходов по государственной программе «Экономическое развитие и инновационная экономика» обусловлено в основном прекращением в 2013 году действия двух расходных обязательств Пермского края – Соглашения о сотрудничестве между Правительством Пермского края и некоммерческой организацией «Национальная Ассоциация Агентств инвестиций и развития» от 12 июля 2011 года в объеме 50,0 млн. рублей и ведомственной целевой программы «Развитие технологического предпринимательства в Пермском крае на 2012-2014 годы» в объеме 13,1 млн. рублей.

Основным источником для финансирования государственной программы «Развитие транспортной системы» являются средства дорожного фонда Пермского края, объем которого сформирован от

определенных доходных источников с учетом переноса средств между годами и составил в 2014 году 7 582,8 млн. рублей, в 2015 году 8 760,5 млн. рублей, в 2016 году – 10 441,6 млн. рублей. Объем дорожного фонда в первоначальном бюджете 2013 года составлял 8 146,5 млн. рублей. Таким образом объем дорожного фонда 2014 года меньше, чем в 2013 году на 563,7 млн. рублей.

Снижение расходов в 2014 году по государственной программе «Управление государственными финансами и государственным долгом» в основном обусловлено следующими причинами:

уменьшение объема регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов на 1 623,9 млн. рублей (в связи с уменьшением размера фонда с 12% до 9% от расчетного объема доходов);

уменьшение расходов на исполнение решений судов, вступивших в законную силу, на 67,7 млн. рублей;

уменьшение расходов на обеспечение выполнения функций государственными органами на 63,6 млн. рублей и др.

При этом значительно увеличиваются расходы на выравнивание экономического положения муниципальных районов и городских округов с 9,2 млн. рублей в 2013 году до 846,2 млн. рублей в 2014 году.

Расходы по данной программе к 2016 году ежегодно возрастают, что связано с ростом в планируемом периоде объема регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов (в связи с ростом налоговых и неналоговых доходов края), а также с ростом расходов на обслуживание государственного долга (в связи с ежегодным увеличением заёмных средств на финансирование дефицита бюджета).

Наибольший удельный вес **в структуре расходов** краевого бюджета (приложение 10) занимают расходы на финансирование программ:

«Развитие здравоохранения» – удельный вес по данной программе в 2014 году составил 21,0% от общего объема расходов бюджета, в 2015 году – 21,3%, в 2016 году – 20,2%. По сравнению с 2013 годом удельный вес расходов по данной программе в 2014 году незначительно уменьшился (на 1,8 п.п.), при этом объем финансирования увеличился на 1 460,8 млн. рублей, или на 7,3%;

«Развитие образования и науки» – с удельным весом расходов в 2014 году 27,1%, в 2015 году и 2016 году – по 27,4%. По сравнению с 2013 годом по данной программе возрастает как удельный вес данных расходов в общем объеме расходов, так и объемы финансирования;

«Управление государственными финансами и государственным долгом» – удельный вес составил в 2014 году 9,9%, в 2015 году - 10,9%, в 2016 году - 11,9%. По сравнению с 2013 годом в 2014 году расходы по программе снизились и по удельному весу в общем объеме расходов, и в абсолютной сумме.

Удельный вес по остальным программам в основном составляет менее

10% от общего объема расходов.

В 2016 году только по государственной программе «Развитие транспортной системы» удельный вес составит 10,4% от общего объема расходов.

2.4.5. Анализ инвестиционных расходов

В представленном проекте закона отражен общий объем бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности, а также общие объемы бюджетных ассигнований по каждой государственной программе. Перечень объектов капитального строительства государственной собственности Пермского края в разрезе государственных программ (непрограммных мероприятий) на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов представлен в материалах и документах, представляемых одновременно с проектом закона о бюджете края.

Согласно п.3 статьи 10 действующей редакции закона Пермского края «О бюджетном процессе в Пермском крае» бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Пермского края в соответствии с инвестиционными проектами сметной стоимостью более 5 млн. рублей отражаются в законе о бюджете Пермского края *отдельным приложением с расшифровкой по объектам.*

В соответствии с новой редакцией ст.10 закона Пермского края «О бюджетном процессе в Пермском крае», подготовленной рабочей группой ко второму чтению, в законе о бюджете объемы бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций, финансируемых в рамках государственных программ (непрограммных направлений), отражаются *отдельным приложением с разбивкой по главным распорядителям бюджетных средств*, по соответствующей каждой государственной программе (непрограммному направлению) целевой статье расходов, а также *по направлениям расходов*, отражающих объемы инвестиций на строительство объектов общественной инфраструктуры и объектов автодорожного строительства регионального значения *раздельно по каждому объекту.*

Таким образом, порядок отражения инвестиционных расходов в проекте бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов ***не соответствует требованиям бюджетного законодательства*** Пермского края.

Общий объем бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций, предусмотренный в проекте бюджета, составляет на 2014 год 7 339,8 млн. рублей, на 2015 год – 6 036,7 млн. рублей, на 2016 год – 7 587,8 млн. рублей (таблица 6).

**Объемы бюджетных ассигнований
на осуществление бюджетных инвестиций**

(млн.рублей)

	2014 год	2015 год	2016 год
1. Строительство объектов общественной инфраструктуры регионального значения	4 046,3	1 837,2	1 837,2
2. Строительство объектов автомобильного строительства регионального значения	2 193,6	3 421,5	4 972,7
3. Строительство и приобретение жилых помещений для формирования специализированного жилищного фонда Пермского края	1 099,9	777,9	777,9
Итого	7 339,8	6 036,7	7 587,8
% от общего объема расходов бюджета	7,1	5,9	7,2

На **строительство объектов общественной инфраструктуры регионального значения** законопроектом предусмотрено:

- на 2014 год – 4 046,3 млн. рублей;
- на 2015 год – 1 837,2 млн. рублей;
- на 2016 год – 1 837,2 млн. рублей.

Всего в 2014-2016 годах предполагается финансирование 55 объектов по 9 государственным программам Пермского края (приложение 9).

Наибольший удельный вес планируемых инвестиций приходится на государственные программы «Культура Пермского края» - 41,9%, «Развитие здравоохранения» - 21,0%, «Развитие физической культуры и спорта в Пермском крае» - 16,7%, «Обеспечение общественной безопасности Пермского края» - 15,6%.

Из 55 объектов, запланированных к строительству (реконструкции, разработке ПСД) в 2014-2016 годах, по 29 объектам было принято решение о финансировании в рамках КИПРР на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов. В проекте бюджета на 2014 год на финансирование данных объектов предусмотрено 3 596,0 млн. рублей, или 88,9% от общего объема расходов на строительство объектов общественной инфраструктуры регионального значения.

Также по разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство» в законе о бюджете на 2013-2016 годы были предусмотрены средства на бюджетные инвестиции в объекты государственной собственности на создание объектов обращения с отходами (в КИПРР не вошли). В 2014 году на разработку ПСД и землеустройство объектов обращения с отходами в рамках государственной программы «Обеспечение качественным жильем и услугами ЖКХ населения Пермского края» планируется направить 111,0 млн. рублей.

На новые объекты в 2014 году планируется направить 339,2 млн. рублей, из них:

- 2 объекта здравоохранения - 70, млн. рублей;
- 2 объекта культуры – 212,0 млн. рублей;
- 2 объекта физической культуры – 30,3 млн. рублей и др.

В сравнении с ассигнованиями, утвержденными в первоначальном законе о бюджете Пермского края на 2013-2015 годы, в 2014 году предполагается рост инвестиционных расходов на строительство объектов общественной инфраструктуры на 1 622,9 млн. рублей, или на 67,0%, в 2015 году – снижение на 554,5 млн. рублей, или на 23,2%.

Значительное увеличение бюджетных ассигнований в 2014 году связано с предлагаемым Правительством Пермского края переносом средств с 2013 года в объеме 1 048 562,3 тыс. рублей, что составляет 42,2% от расходов, предусмотренных в бюджете края на 2013 год на строительство (реконструкцию) объектов общественной инфраструктуры регионального значения.

В октябре текущего года на пленарном заседании Законодательного Собрания планируется рассмотрение проекта постановления Законодательного Собрания Пермского края «О внесении изменений в постановление Законодательного Собрания Пермского края от 25 октября 2012 г. № 443 «Об утверждении Перечня объектов, подлежащих включению в краевую инвестиционную программу регионального развития на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

На 2014 год предлагается перенести средства по следующим 20 объектам, включенным в 6 государственных программ:

- строительство 9 пожарных депо – 211 848,0 тыс. рублей;*
- разработка ПСД и землеустройство по 9 объектам обращения с отходами (межмуниципальных полигонов твердых бытовых отходов, мусоросортировочных станций) – 60 955,0 тыс. рублей;*
- завершение строительства межпоселкового газопровода к с. Старый Шагирт, Куединского муниципального района - 17 129,0 тыс. рублей;*
- строительство новой сцены Пермского академического театра оперы и балета им. П.И. Чайковского и приспособление существующего здания для современного использования - 84 773,0 тыс. рублей;*
- приспособление здания Речного вокзала для современного использования и строительство инженерного блока - 302 091,7 тыс. рублей;*
- здание Пермской государственной художественной галереи – 7 535,0 тыс. рублей;*
- Пермская клиническая инфекционная больница № 1, г. Пермь – 30 500,0 тыс. рублей;*
- окружной кожно-венерологический диспансер, г. Кудымкар Коми-Пермяцкого округа - 60 000,0 тыс. рублей;*
- лечебный корпус с поликлиникой ГБУЗ ПК «Коми-Пермяцкая окружная больница», с. Юрла - 59 780,6 тыс. рублей;*
- хирургический корпус, г. Кудымкар - 34 970,0 тыс. рублей;*

- разработка ПСД объекту «Реабилитационный центр для детей-инвалидов на 60 мест в с. Юсьва» - 9 900,0 тыс. рублей;

- санно-бобслейная трасса с искусственным намораживанием льда в г. Чусовой Пермского края - 169 080,0 тыс. рублей.

На **строительство объектов автодорожного строительства регионального значения** в проекте бюджета предусмотрены ассигнования: на 2014 год – 2 193 558,4 тыс. рублей, на 2015 год – 3 421 521,7 тыс. рублей, на 2016 год – 4 972 662,3 тыс. рублей.

В рамках государственной программы Пермского края «Развитие транспортной системы» предлагается финансирование 27 объектов. Предусмотрены средства для финансирования строительно-монтажных работ по объектам, по которым разрабатывается проектно-сметная документация, на 2014 год в сумме 615 512,4 тыс. рублей, на 2015 год – 1 775 818,4 тыс. рублей, на 2016 год – 2 256 341,1 тыс. рублей. Данные средства предусматриваются без разбивки по объектам, их распределение предполагается после разработки ПСД (приложение 11).

В рамках государственной программы Пермского края «Семья и дети Пермского края» **на строительство и приобретение жилых помещений для формирования специализированного жилищного фонда Пермского края** для обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по договорам найма специализированных жилых помещений предусмотрено:

на 2014 год - 1 099 927,0 тыс. рублей,

на 2015 год - 777 944,5 тыс. рублей,

на 2016 год – 777 944,5 тыс. рублей.

Предполагается обеспечение жильем 1300 детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, ежегодно.

Согласно представленному перечню объектов капитального строительства государственной собственности Пермского края на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов на строительство жилых помещений для формирования специализированного жилищного фонда Пермского края планируется направить в 2014 год 622 537,7 тыс. рублей, в 2015 и 2016 году – по 499 864,6 тыс. рублей ежегодно. Предполагается строительство многоквартирных жилых домов в 10 муниципальных районах (городских округах) Пермского края.

2.4.6. Межбюджетные трансферты, предоставляемые органам местного самоуправления Пермского края

В соответствии со статьей 9 проекта закона в бюджете Пермского края предусмотрены межбюджетные трансферты, предоставляемые органам местного самоуправления Пермского края, в общем объеме 41 817,6 млн. рублей в 2014 году (40,5% от общего объема расходов), 42 389,8 млн. рублей в 2015 году (38,8% от общего объема расходов), 41 823,9 млн. рублей в 2016 году (35,6% от общего объема расходов) (таблица 7).

Межбюджетные трансферты, предоставляемые органам местного самоуправления, за 2013-2016 годы

Межбюджетные трансферты	2013 год (первоначальный бюджет)	2014 год (проект бюджета)		2015 год (проект бюджета)		2016 год (проект бюджета)	
		млн. рублей	Изменение к 2013, %	млн. рублей	Изменение к 2014, %	млн. рублей	Изменение к 2015, %
Межбюджетные трансферты органам местного самоуправления за счет средств краевого бюджета	35 945,0	41 817,6	116,3%	42 389,8	101,4%	41 823,9	98,7%
в том числе:							
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниц. районов (гор.округов) (региональный фонд финансовой поддержки муниц.районов (гор.округов))	9 610,1	7 986,2	83,1%	8 500,8	106,4%	9 112,6	107,2%
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (региональный фонд финансовой поддержки поселений)	560,6	621,1	110,8%	661,2	106,5%	708,8	107,2%
Дотации из резерва выравнивания экономического положения муниц.районов, городских округов	9,2	846,2	в 92 раза	846,2	100,0%	846,2	100,0%
Субвенции на выполнение государственных полномочий	18 843,5	26 776,4	142,1%	27 094,1	101,2%	27 415,1	101,2%
Субсидии, предоставляемые в целях софинансирования расходных обязательств по вопросам местного значения	2 199,9	4 067,8	184,9%	3 629,6	89,2%	3 519,8	97,0%
Иные межбюджетные трансферты	4 721,7	1 519,9	32,2%	1 657,9	109,1%	221,4	13,4%

• Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) (региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов)) предусмотрены на 2014 год в объеме 7 986,2 млн. рублей, что на 1 623,9 млн. рублей, или на 16,9% меньше, чем в первоначальном бюджете на 2013 год.

Региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) на 2014 год сформирован в размере 9% от расчетного объема доходов краевого бюджета, что меньше на 3%, чем в 2013 году.

На 2015 год региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) сформирован в объеме 8 500,8 млн. рублей, на 2016 год – 9 112,6 млн. рублей.

Отметим, что региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) в плановом периоде содержит нераспределенный остаток в объеме 595,1 млн. рублей в 2015 году (7% от общего объема фонда) и 1 275,8 млн. рублей в 2016 году (14% от объема финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), формирование которого допускается Бюджетным кодексом Российской Федерации¹⁰ (в размере не более 20 процентов общего объема дотаций на каждый год планового периода).

«Отрицательные трансферты», как источник формирования указанного фонда, на 2014-2016 годы не использованы¹¹.

- Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (региональный фонд финансовой поддержки поселений) на 2014 год предусмотрены в объеме 621,1 млн. рублей, что на 60,6 млн. рублей, или на 10,8% больше, чем в первоначальном бюджете на 2013 год.

Так же, как и в 2013 году, региональный фонд финансовой поддержки поселений в 2014 году сформирован в соответствии с нормами регионального законодательства в размере 0,7% от расчетного объема доходов краевого бюджета. «Отрицательные трансферты», как источник формирования указанного фонда, на 2014-2016 годы не использованы.

На 2015 год финансовая помощь поселениям из регионального фонда финансовой поддержки поселений запланирована в объеме 661,2 млн. рублей, в 2016 году – 708,8 млн. рублей.

Отметим, что региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) в плановом периоде содержит нераспределенный остаток в объеме 46,3 млн. рублей в 2015 году (7% от общего объема фонда) и 99,2 млн. рублей в 2016 году (14% от объема финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), формирование которого допускается Бюджетным кодексом Российской Федерации¹² (в размере не более 20 процентов общего объема дотаций на каждый год планового периода).

- Дотации из резерва выравнивания экономического положения муниципальных районов, городских округов на 2014 год предусмотрены в объеме 846,2 млн. рублей, что значительно превышает объем на 2013 год.

Формирование данного резерва выравнивания связано с превышением

¹⁰ Часть 5 статьи 138 Бюджетного кодекса Российской Федерации в редакции, вступающей в силу с 1 января 2014 года.

¹¹ Потенциальными плательщиками «отрицательных трансфертов» являются г.Пермь и г.Березники.

¹² Часть 6 статьи 137 Бюджетного кодекса Российской Федерации в редакции, вступающей в силу с 1 января 2014 года.

объема сокращения собственных доходных источников (в связи с уменьшением объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов)) по сравнению с объемом сокращения полномочий муниципалитетов (по дошкольному образованию).

Объем резерва выравнивания определен и распределен между муниципальными районами (городскими округами) исходя из необходимости обеспечения сбалансированности бюджетов муниципальных районов, городских округов до уровня, эквивалентного ста процентам потерь местных бюджетов, образовавшихся в результате перераспределения расчетных объемов доходов и расходов между местными и краевым бюджетами.

Указанные дотации в 2014 году распределены 22 муниципалитетам (21 муниципальный район и 1 городской округ). В 2015 и 2016 годах распределение по муниципальным районам и городским округам в проекте бюджета отсутствует.

- Субвенции на выполнение государственных полномочий планируются на 2014 год в объеме 26 776,4 млн. рублей, что на 7 932,9 млн. рублей, или на 42,1% больше, чем в текущем году.

Увеличение объема субвенций обусловлено в основном перераспределением полномочий по дошкольному образованию.

На 2015 год объем субвенций составляет 27 094,1 млн. рублей, на 2016 год – 27 415,1 млн. рублей. Рост объема субвенций по сравнению с предыдущим годом незначителен.

- Субсидии, предоставляемые в целях софинансирования расходных обязательств по вопросам местного значения, предусмотрены на 2014 год в объеме 4 067,8 млн. рублей. По сравнению с 2013 годом объем субсидий увеличился на 84,9%.

Увеличение объема субсидий обусловлено следующим. В связи с исключением понятия «фонд софинансирования расходов» с 2014 года в данной форме межбюджетных трансфертов учитываются как субсидии, передаваемые в 2013 году из регионального фонда софинансирования расходов, так и субсидии, передаваемые местным бюджетам в 2013 году в рамках иных межбюджетных трансфертов.

Из общего объема субсидий объем расходов на реализацию инвестиционных и приоритетных региональных проектов на условиях софинансирования (региональный фонд софинансирования расходов) составляет 2 205,6 млн. рублей на 2014 год, 2 167,8 млн. рублей на 2015 год, 2 430,0 млн. рублей на 2016 год. Указанные объемы сформированы в размере 2,4% от расчетного объема доходов краевого бюджета (в том числе 2,0% – средства для муниципальных районов (городских округов) и 0,4% – средства для поселений). Кроме того учтено перераспределение средств между годами.

- Иные межбюджетные трансферты на 2014 год в объеме 1 519,9 млн. рублей, что на 67,8% меньше, чем в 2013 году.

В 2015 году объем передаваемых органам местного самоуправления иных межбюджетных трансфертов увеличивается на 9,1%, а в 2016 году сокращается

на 86,6%.

Объем иных межбюджетных трансфертов в общем объеме межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджета Пермского края (за исключением субвенций) составляет: в 2014 году – 10,1%, в 2015 году – 10,8%, в 2016 году – 1,5%, что практически соответствует пределам, установленным Бюджетным кодексом Российской Федерации.

В соответствии со ст.139.1 Бюджетного кодекса РФ местным бюджетам могут быть предоставлены иные межбюджетные трансферты из бюджета субъекта Российской Федерации в пределах 10 процентов общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций).

III. Основные проблемные моменты проекта бюджета

1. В качестве основного проблемного момента законопроекта отметим несоответствие представленного проекта бюджета *действующему* краевому бюджетному законодательству, и, прежде всего действующему закону о бюджетном процессе.

Указанное несоответствие обусловлено тем, что в 2012-2013гг. внесены существенные изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации (БК РФ), вводимые в действие с 1 января 2014 года. При этом статьей 2 БК РФ установлено, что законы субъектов Российской Федерации, регулирующие бюджетные правоотношения, не могут противоречить БК РФ. Данная норма бюджетного законодательства частично предопределяет расхождения между проектом закона о бюджете и законом о бюджетном процессе в Пермском крае.

При этом необходимые изменения учтены в проекте закона о внесении изменений в закон о бюджетном процессе в Пермском крае, подготовленном рабочей группой Законодательного Собрания ко второму чтению.

В частности, в подготовленном проекте закона о бюджетном процессе учтено:

- уменьшение доли доходов краевого бюджета, направляемых на формирование и пополнение регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), с 12% до 9%;

- уменьшение доли налога на доходы физических лиц, передаваемых бюджетам муниципальных образований из краевого бюджета, для муниципальных районов с 35 % до 22%, для городских округов с 25% до 17%;

- уточнение перечня исходных данных для распределения межбюджетных трансфертов и др.

В то же время, в подготовленном проекте закона о бюджете Пермского края на 2014-2016 гг. существуют положения, которые регулируются краевым законом о бюджетном процессе, но не соответствуют ни действующей редакции, ни редакции, подготовленной рабочей группой ко второму чтению.

Это касается отражения в проекте закона о бюджете на 2014-2016 гг. бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Пермского края: в представленном законопроекте в отличие от редакции, подготовленной рабочей группой ко второму чтению, отсутствует пообъектное распределение указанных бюджетных ассигнований в разрезе государственных программ, отражаемое отдельным приложением к проекту закона о бюджете.

В законопроекте перечень объектов капитального строительства государственной собственности Пермского края в разрезе государственных программ представлен в числе документов и материалов, представляемых одновременно с проектом закона о бюджете.

2. Представленный проект бюджета края на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов, как и в предыдущем году, сформирован на основе прогноза социально-экономического развития края по итогам за *январь-март текущего года*, что не в полной мере отражает действительное состояние экономики края, и тем самым влияет на корректность прогноза доходов бюджета.

В связи с этим отмечаем, что в 2011 году были внесены изменения в закон Пермского края о бюджетном процессе в части переноса сроков предоставления проекта бюджета в Законодательного Собрания края с 1 сентября на 1 октября. Одной из причин внесения данных изменений послужил аргумент об использовании при формировании бюджета на очередной финансовый год *уточненного* прогноза социально-экономического развития края (за январь-август текущего года).

3. Прогноз налога на имущество организаций по представленному законопроекту учитывает изменения краевого налогового законодательства в части установления нулевой ставки для организаций Единой системы газоснабжения. При этом проект закона о введении указанной льготы по налогу на имущество организаций принят Законодательным Собранием Пермского края *только в первом чтении*, и действие его распространяются на правоотношения, связанные с уплатой налога за 2013 год.

4. Статьей 15 Закона Пермского края от 12.10.2007 № 111-ПК «О бюджетном процессе в Пермском крае» определено, что планирование бюджетных ассигнований *резерва выравнивания экономического положения муниципальных районов, городских округов* Пермского края осуществляется в соответствии с Методикой, устанавливаемой Министерством финансов Пермского края, а условия его предоставления, порядок распределения и распределение средств *определяются в законе о бюджете Пермского края на очередной финансовый год и плановый период*.

Объем резерва выравнивания в проекте бюджета определен в соответствии с Методикой планирования бюджетных ассигнований¹³ – исходя из необходимости обеспечения сбалансированности бюджетов

¹³ Приказ Министерства финансов Пермского края от 26.09.2013 № СЭД-39-01-22-188 «Об утверждении Методики планирования бюджетных ассигнований Пермского края»

муниципальных районов (городских округов) до уровня, эквивалентного 100% потерь местных бюджетов, образовавшихся в результате перераспределения доходов и расходов между местными и краевым бюджетом.

Проектом закона о бюджете (часть 3 статьи 9) определено условие его предоставления – дотации из резерва выравнивания экономического положения муниципальных районов, городских округов предоставляются муниципальным районам, городским округам Пермского края, в бюджетах которых расчетные объемы сокращения собственных доходных источников превышают расчетные объемы сокращения расходных полномочий.

Проектом бюджета сформирован резерв выравнивания экономического положения муниципальных районов, городских округов на 2014-2016 гг. ежегодно в сумме 846,2 млн. рублей. При этом распределение по муниципальным образованиям края установлено только на 2014 год, в плановом периоде распределение средств не предусмотрено, что не соответствует требованиям закона Пермского края о бюджетном процессе.

Кроме того, в связи с отсутствием распределения дотаций из резерва выравнивания в плановом периоде у муниципальных образований Пермского края может возникнуть проблема с балансировкой бюджетов.

5. Согласно статье 9 представленного проекта закона общий объем межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований Пермского края составляет на 2014 год – 41 817,6 млн. рублей, на 2015 год – 42 389,8 млн. рублей, на 2016 год – 41 823,9 млн. рублей.

При этом объем межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований, распределенный согласно приложениям к проекту закона № 8, 9, 10, 11, превышает указанные в тексте закона объемы на 2014 и 2015 годам. А именно, согласно приложениям объем межбюджетных трансфертов составляет: на 2014 год – 42 092,0 млн. рублей, на 2015 год – 42 424,8 млн. рублей.

6. Приложением 33 к проекту закона предлагается приостановка действия отдельных законов Пермского края и норм законов Пермского края.

Так, предлагается приостановить с 1 января 2014 года по 31 декабря 2016 года действие абзаца 2 статьи 4 Закона Пермского края от 29.06.2010 № 641-ПК «О дополнительных стипендиях для студентов государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования Пермского края», которым предусмотрена ежегодная индексация дополнительной стипендии студентам высших учебных заведений.

Учитывая практику ежегодного приостановления действия норм вышеуказанного закона, возникает вопрос о целесообразности установления данных расходных обязательств.

7. Согласно требованиям БК РФ¹⁴ по каждой программе в составе пакета документов и материалов, направляемых в Законодательное Собрание

¹⁴ В ред. Федерального закона от 07.05.2013 № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса»

одновременно с проектом бюджета представлен паспорт государственной программы. Отдельные представленные с проектом закона о бюджете паспорта не соответствуют паспортам утвержденных Правительством края государственных программ и требуют корректировки.

8. Анализ предлагаемых к финансированию из краевого бюджета государственных программ на соответствие планируемых в них целевых показателей прогнозируемым результатам от реализации Программы социально-экономического развития Пермского края показал следующее:

- ряд показателей ПСЭР не нашли отражения в государственных программах, либо в государственных программах приняты близкие по смыслу, но отличные по методике исчисления показатели;

- значения отдельных показателей государственных программ не соответствуют значениям, принятым в ПСЭР. Отклонения наблюдаются как в лучшую, так и в худшую сторону, как по всем годам трехлетки, так и по отдельным из них.

С учетом изложенного, следует отметить, что бюджетные ассигнования, предусмотренные в проекте бюджета Пермского края на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 гг., не в полной мере направлены на достижение целей социально-экономического развития края.

9. Отдельными государственными программами Пермского края не учитываются в полной мере показатели, предусмотренные для субъектов РФ (либо конкретно для Пермского края) в федеральных государственных программах. Значения целевых показателей по отдельным принятым программам Пермского края ниже ориентиров, предусмотренных федеральными государственными программами.

Полагаем, что более тесная увязка показателей, установленных в федеральных целевых программах, позволит более точно позиционировать Пермский край в системе регионального развития, а также активизировать деятельность органов исполнительной власти по привлечению федеральных средств в рамках соответствующих государственных программ.

10. Государственной программой «Культура Пермского края» в рамках мероприятия «Бюджетные инвестиции на строительство объектов общественной инфраструктуры регионального значения» предусмотрен объект «зоопарк в г.Перми» с объемом финансирования в 2014 году 200 000 тыс. рублей. Исполнителем утверждено Министерство строительства и архитектуры Пермского края. Указанные средства в проекте бюджета отражены по виду расходов 400 «Капитальные вложения в объекты недвижимого имущества государственной собственности».

В то же время в соответствии с постановлением Правительства Пермского края от 29.10.2012 № 1191-п¹⁵ установлено, что расходным

¹⁵ Постановление Правительства Пермского края от 29.10.2012 № 1191-п «Об установлении расходного обязательства Пермского края на предоставление иных межбюджетных трансфертов для Пермского городского округа на строительство зоопарка в г. Перми»

обязательством Пермского края являются расходы на предоставление *иных межбюджетных трансфертов* для Пермского городского округа на строительство зоопарка в г. Перми. Указанные расходы подлежат включению в реестр расходных обязательств Пермского края на 2014 год в размере 200 000 тыс. рублей.

Таким образом, в отношении объекта «*зоопарк в г.Перми*» следует отметить, во-первых, отсутствие расходного обязательства для включения указанных расходов в бюджет в соответствии с предложенной классификацией; во-вторых, в соответствии со ст.10 закона Пермского края «О бюджетном процессе в Пермском крае» осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности, которые не относятся (не могут быть отнесены) к государственной собственности Пермского края, не допускается.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 2 класса

М.Ю.Кужельная