

**Заключение на проект закона Красноярского края
«О краевом бюджете на 2012 год и плановый период 2013-2014 годов»**
(далее – законопроект, проект закона края о бюджете, проект краевого бюджета)

Заключение на законопроект подготовлено в соответствии со статьей 157 Бюджетного кодекса РФ, статьями 3, 21 Уставного закона Красноярского края от 31.03.2011 № 12-5718 «О Счетной палате Красноярского края» и статьей 25 Закона края от 18.12.2008 № 7-2617 «О бюджетном процессе в Красноярском крае» (далее – Закон края о бюджетном процессе).

Сроки внесения проекта краевого бюджета, перечень документов, представленных одновременно с законопроектом, состав показателей, представляемых для рассмотрения и утверждения в проекте закона края о бюджете, соответствуют требованиям Бюджетного кодекса РФ и Закона края о бюджетном процессе.

Показатели социально-экономического развития края. Анализ основных направлений налоговой политики Красноярского края

На уровне Российской Федерации задачу по интегрированию бюджетного планирования в процесс формирования и реализации долгосрочной стратегии развития страны Президент Российской Федерации поставил как первоочередную в Бюджетном послании Федеральному Собранию о бюджетной политике в 2012-2014 годах. Соответственно проект краевого бюджета в условиях его формирования на трехлетний период, должен являться отражением общерегиональных приоритетов. Цели и задачи социально-экономического развития региона, стратегия его экономического развития, прежде всего, должны аккумулироваться в комплексных долгосрочных программах (концепциях, стратегиях, долгосрочных прогнозах социально-экономического развития) социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, устанавливающих целеполагание экономического развития, стратегические установки и конкретные задачи на перспективу. Данные основополагающие материалы в крае не приняты.

Как неоднократно отмечалось Счетной палатой Красноярского края (далее – Счетная палата края), бюджетное планирование, основанное на краткосрочных (трехлетних) планах социально-экономического развития региона не привносит предсказуемости в принимаемые решения и перспективы развития территории. Формат прогноза социально-экономического развития (далее – СЭР) не позволяет отследить все инвестиционные проекты, планируемые и реализуемые на территории края, а также не предусматривает индикаторов и объемы экономического эффекта от реализации отдельных мероприятий и всего прогноза в целом.

Фактические показатели и оценка предполагаемых итогов исполнения 2011 года в предоставленных к законопроекту материалах соответствуют уровню достигнутых показателей социально-экономического положения Красноярского края за январь-август 2011 года¹.

¹ Сведения Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Красноярскому краю (далее – Красноярскстат).

Основные показатели прогноза СЭР Красноярского края на 2012 год и плановый период 2013-2014 годов (далее – Прогноз СЭР) в целом соответствуют показателям, заявленным в предыдущих прогнозах. Между тем, невыполнение отдельных прогнозных показателей, а также исключение отдельных заявленных показателей (проектов) не способствуют соблюдению принципа достоверности бюджета, закрепленному в статье 37 Бюджетного кодекса РФ, и потребуют уточнения в плановом периоде не только показателей прогноза социально-экономического развития, но и плановых назначений по доходам краевого бюджета и бюджетов муниципальных образований.

В предоставленных материалах (раздел «Инвестиции» Итогов социально-экономического развития Красноярского края за январь-июнь 2011 года и оценки предполагаемых итогов на 2011 год) приведены сведения о реализации инвестиционных проектов, в частности по комплексному развитию Нижнего Приангарья, включая энергетику, цветную металлургию, лесопереработку, без привязки к прогнозам социально-экономического развития края на прошедшие периоды, оценки реализации данных прогнозов. Однако фактическое состояние с реализацией отдельных инвестиционных проектов, ввод которых был предусмотрен в 2010-2012 годах, не нашло отражение в предоставленных к законопроекту материалах.

В прогнозе социально-экономического развития Красноярского края на 2012 год и плановый период 2013-2014 годов «точки роста» по производству продукции обрабатывающего производства предусмотрены на уже действующих предприятиях данной сферы. По ряду позиций на прогнозный период по «оптимистичному» варианту развития не только отсутствует рост к 2008 докризисному году, но и значительная утеря позиций, например:

- производство плит древесно-стружечных (66 800,0 усл. куб. метров) не достигает уровня 2008 года (73 284,0) на 6 484,0 усл. куб. метров;

- производство плит древесно-волоконистых планируется к 2014 году в объеме 58 900,0 тыс. усл. кв. метров, что на 2 245,1 тыс. усл. кв. метров ниже уровня 2008 года;

- производство пиломатериалов в 2014 году на 223,0 тыс. куб. метров ниже уровня 2008 года;

- производство холодильников и морозильников бытовых за 2012-2014 годы планируется увеличить к оценке 2011 года с 403,24 тыс. штук, до 423,4 тыс. штук, что на 50,3 тыс. штук ниже показателя 2008 года.

Не ожидается достижение уровня 2008 года в таких «исторически» развитых на территории края производствах, как производство целлюлозы (ниже на 10 074,0 тонн), цемента (на 122,5 тыс. тонн), кирпича строительного (на 78,4 млн. условных кирпичей). Прекращено производство бумаги, отсутствуют и показатели по производству комбайнов зерноуборочных (в 2008 году – произведено 1944 штук, оценка 2011 года – 320 штук при первоначальном прогнозе 900 штук)².

Динамика основных индикаторов развития края приведена в таблице.

² В прогнозе СЭР Красноярского края на 2011 год и на период до 2013 года в 2012 году производство бумаги планировалось сохранить на уровне 31,0 тыс. тонн, а производство комбайнов зерноуборочных в размере 1 100 штук.

	2007 год	2010 год	2011 год	2012 год*	2013 год*	2014 год*
Индекс физического объема ВРП, %	106,0	108,9	101,6	102,7	104,1	104,0
Душевой валовой региональный продукт, тыс. руб. на человека	253,9	353,0	396,3	425,5	487,5	541,0
Темп роста объема инвестиций в основной капитал в сопоставимых ценах, %	113,0	102,0	101,5	102,5	104,9	104,3
Удельные инвестиции, тыс. руб. на человека	41,8	86,9	94,2	103,3	116,4	130,2
Доля инвестиций в ВРП, копеек на рубль	16,5	24,6	23,8	24,3	23,9	24,1
Темп роста денежных доходов населения реальный, %	121,9	99,2	101,2	102,7	103,0	103,2

* - по второму варианту.

В 2011 году прослеживается замедление роста физического объема ВРП и только в плановом периоде прогнозируется наращивание экономического потенциала территории, чему должен способствовать рост объема инвестиций. Однако роста инвестиций в параметрах 2007 года даже в оптимистичном прогнозе не прослеживается.

Основные индексы производства приведены в таблице.

в процентах

	отчет 2007 год	отчет 2008 год	отчет 2009 год	отчет 2010 год	оценка 2011 год	прогноз		
						2012 год	2013 год	2014 год
Индекс производства - РАЗДЕЛ А: Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	106,5	106,2	106,1	98,9	100,7	101,9	102,2	102,7
Индекс производства - РАЗДЕЛ С: Добыча полезных ископаемых	102,9	107,2	113,7	175,9	101,7	105,2	109,7	106,7
Индекс производства - РАЗДЕЛ D: Обрабатывающие производства	103,3	101,9	96,3	102,5	100,9	101,0	101,7	101,8
Индекс производства - РАЗДЕЛ E: Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	105,0	112,5	100,4	103,6	97,0	106,0	108,0	109,0
Индекс производства/индекс физического объема работ - РАЗДЕЛ F: Строительство	123,6	104,9	103,2	112,0	100,6	100,8	101,0	101,3
Темп роста объема услуг транспортных в сопоставимых ценах	104,1	103,6	86,0	108,7	102,5	101,7	103,4	105,4

Как показывают приведенные данные, ожидаемые итоги функционирования экономики края в 2011 году свидетельствуют о некотором улучшении производственных показателей по сравнению с предыдущим годом по укрупненным видам экономической деятельности. Однако уровень приростов докризисного периода не будет достигнут в прогнозном периоде в обрабатывающем производстве, сельском хозяйстве и строительстве.

В докладе Министерства регионального развития Российской Федерации о ситуации в экономике, финансово-банковской и социальной сферах субъектов Российской Федерации в январе – августе 2011 года (по информации на 28.09.2011) Красноярский край по сводному индексу социально-экономического положения регионов вошел в число субъектов Российской Федерации с «положением хуже среднероссийского». На итоговый параметр, прежде всего, повлияли аналогичные позиции по сводным индексам в реальном секторе экономики, в оценке доходов и занятости населения и бюджетной системы. «Лучше среднероссийского» сводный индекс сложился при оценке инвестиционной привлекательности региона, однако и здесь край ухудшил свои позиции: не попав в число 20 регионов с максимальными значениями индекса.

Для сведения: Согласно докладу о ситуации в экономике, финансово-банковской и социальной сферах субъектов Российской Федерации в январе-августе 2010 года, Красноярский край по итогам января-августа 2010 года был в числе субъектов Российской Федерации с наилучшими показателями в части сводного индекса социально-экономического положения (12 место), сводного индекса инвестиционной привлекательности (15 место) и сводного индекса – бюджетная система (6 место).

На уровне Российской Федерации разработка проекта федерального бюджета на предстоящую трехлетку осуществлялась с учетом продолжающегося в 2011 году «посткризисного восстановления российской экономики. К середине 2011 года по большинству экономических показателей, среди которых объем промышленного производства, потребительские расходы, оборот

розничной торговли, товарный экспорт и импорт, уже превышен максимальный предкризисный уровень середины 2008 года. ВВП преодолел уже около восьмидесяти процентов от кризисного падения. Быстро улучшается ситуация на рынке труда, продолжается и рост заработной платы. Вместе с тем до настоящего времени не достигнут докризисный уровень инвестиционной активности».

Сравнение основных параметров СЭР Российской Федерации и Красноярского края приведено в приложении 1 к заключению (приложения на сайте не размещаются). Практически по всем относительным показателям экономического развития в крае прослеживаются более низкие темпы роста по сравнению с уровнем прогноза в целом по Российской Федерации. Исключением должен стать 2013 год, в котором рост промышленного производства в крае должен превысить среднероссийские параметры.

На предстоящий период прогнозируется рост валового регионального продукта в связи с изменением объемных показателей с темпами выше оценки 2011 года.

По данным Прогноза СЭР наблюдается устойчивый рост объемов инвестиций в основной капитал. В структуре инвестиций в основной капитал на фоне роста в 2011 году (до 19,3%) к концу планового периода постепенно снижается роль бюджетной составляющей (до 14,6% в 2014 году).

Заявленные в Прогнозе СЭР объемы инвестиций в развитие края во многом определяются реализуемыми на территории края инвестпроектами крупных промышленных групп (добыча топливно-энергетических полезных ископаемых, металлургическое производство, электроэнергетика). На другие сферы деятельности приходится немногим более 30% от общего объема инвестиций.

При этом увеличение объемов инвестиций будет происходить преимущественно за счет инфляционного фактора, а доля инвестиций в основной капитал в объеме ВРП за весь период не достигнет уровня 2010 года (24,6 копеек на рубль).

Мировой экономический кризис продемонстрировал зависимость доходной части бюджета края от динамики общеэкономической конъюнктуры, вызванной ориентацией экономики на отдельные отрасли (цветная металлургия). Развитие нефтедобывающей отрасли в крае не обеспечивает стабильности в формировании доходных источников, так как в условиях предкризисных проявлений в мировой экономике увеличивается зависимость бюджета края не только от уровня мировых цен на цветные металлы, но и цен на нефть, нестабильности курса доллара США. Динамика этих параметров зачастую не подкреплена фундаментальными факторами, а носит спекулятивный характер. Данный факт обозначен и в бюджетном послании Президента РФ Федеральному собранию: «для цены на нефть всегда были характерны резкие и, как правило, трудно прогнозируемые изменения. Более того, в настоящее время динамика нефтяных цен во многом определяется ценами на производные финансовые инструменты, в том числе спекулятивные, и политическими факторами. В этой связи есть основания полагать, что в условиях глобализации и неопределенности тенденций экономического развития неустойчивость динамики нефтяных цен усилится».

Сценарные условия Прогноза СЭР на 2012-2014 годы по стоимости нефти марки «Ural's» (долларов США за 1 баррель), по курсу доллара США (рублей за 1 доллар, среднегодовой) и евро (рублей за 1 евро, среднегодовой) соответствуют показателям (вариант 2 (умеренно-оптимистичный), предлагаемый в качестве основного для разработки параметров федерального бюджета на 2012-2014 гг., который предполагает относительное повышение конкурентоспособности российской экономики и улучшение инвестиционного климата при умеренном увеличении государственных расходов на развитие инфраструктуры и человеческого капитала в 2013 - 2014 годах.) прогноза

СЭР Российской Федерации на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов (к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов»). Ценовые показатели на цветные металлы (медь, алюминий первичный, никель), играющие ключевую роль в формировании доходов бюджета Красноярского края соответствуют прогнозным показателям базового варианта прогноза СЭР Российской Федерации, заложенного в проектировках федерального бюджета.

При этом необходимо отметить, что, как в прогнозе СЭР Российской Федерации, так и в прогнозе, учтенном в проекте бюджета края, цены заложены выше уровня «кризисного» 2009 года. Соответственно возможное изменение конъюнктуры на мировых рынках цветных металлов при ухудшении мировой экономической ситуации не учтено в предлагаемых вариантах развития и, соответственно, не показано его влияние на доходную часть бюджета края.

Структура налоговых доходов краевого бюджета в разрезе видов экономической деятельности в 2008, 2010 годах и по итогам 9 месяцев 2011 года приведена в таблице.

Вид деятельности	Удельный вес, %			рост объема 2010 года к 2008 году, %
	2008 год	2010 год	9 месяцев 2011 года	
(01) Сельское хозяйство, охота и предоставление услуг в этой области	0,54	0,50	0,48	117,63
(02) Лесное хозяйство и предоставление услуг в этой области	0,42	0,28	0,23	85,91
(05) Рыболовство, рыбоводство и предоставление услуг в этих областях	0,01	0,01	0,01	126,79
(10) Добыча каменного угля, бурого угля и торфа	1,39	1,17	1,66	107,70
(11) Добыча сырой нефти и природного газа; предоставление услуг в этих областях	0,48	16,96	15,24	4 510,36
(13) Добыча металлических руд	3,82	4,32	6,85	144,84
(14) Добыча прочих полезных ископаемых	0,06	0,05	0,05	107,70
(15) Производство пищевых продуктов, включая напитки	1,70	2,56	2,90	192,44
(16) Производство табачных изделий	0,02	0,01	0,01	95,55
(17) Текстильное производство	0,01	0,01	0,01	155,79
(18) Производство одежды; выделка и крашение меха	0,01	0,01	0,01	88,42
(19) Производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	0,02	0,01	0,01	118,72
(20) Обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели	0,44	0,45	0,34	131,30
(21) Производство целлюлозы, древесной массы, бумаги, картона и изделий из них	0,05	0,03	0,05	83,50
(22) Издательская и полиграфическая деятельность, тиражирование записанных носителей информации	0,12	0,10	0,11	105,55
(23) Производство кокса	1,42	2,10	1,72	188,64
(24) Химическое производство	0,11	0,18	0,16	214,73
(25) Производство резиновых и пластмассовых изделий	0,07	0,05	0,05	84,21
(26) Производство прочих неметаллических минеральных продуктов	0,89	0,46	0,56	65,90
(27) Металлургическое производство	46,24	31,31	32,12	86,75
(28) Производство готовых металлических изделий	0,54	0,44	0,43	105,19
(29) Производство машин и оборудования	1,72	1,25	1,47	92,62
(30) Производство офисного оборудования и вычислительной техники	0,00	0,00	0,00	101,53
(31) Производство электрических машин и электрооборудования	0,12	0,12	0,15	130,95
(32) Производство аппаратуры для радио, телевидения и связи	0,42	0,25	0,27	75,10
(33) Производство изделий медицинской техники, средств измерений, оптических приборов и аппаратуры, часов	0,05	0,04	0,06	109,73
(34) Производство автомобилей, прицепов и полуприцепов	0,08	0,07	0,07	104,80
(35) Производство судов, летательных и космических аппаратов и прочих транспортных средств	0,29	0,18	0,22	77,99
(36) Производство мебели и прочей продукции, не включенной в другие группировки	0,06	0,04	0,04	94,55
(37) Обработка вторичного сырья	0,06	0,10	0,09	193,12
(40) Производство, передача и распределение электроэнергии, газа, пара и горячей воды	3,21	4,69	5,60	187,08
(41.0) Сбор, очистка и распределение воды	0,09	0,26	0,25	376,70
(45) Строительство	4,70	3,61	3,71	98,54
(50-52)Опт. и розн. торговля	4,71	4,16	4,20	113,14
(55) Деятельность гостиниц и ресторанов	0,30	0,27	0,25	115,35
(60) Деятельность сухопутного транспорта	4,14	3,76	3,85	116,17
(61) Деятельность водного транспорта	0,24	0,28	0,30	148,11
(62) Деятельность воздушного транспорта	0,39	0,17	0,19	56,75
(63) Вспомогательная и дополнительная транспортная деятельность	0,99	0,98	1,02	127,23
(64) Связь	1,34	1,24	1,17	118,74
(65-67) Финансовая деятельность	2,68	2,35	3,22	112,43

(70-74) Операции с недвижимым имуществом, аренда и предост. услуг	6,55	7,29	2,76	142,67
(75) Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	3,45	3,17	3,19	117,63
(80) Образование	2,32	2,06	2,12	113,74
(85) Здравоохранение и предоставление социальных услуг	1,85	1,68	1,83	116,40
(90-93) Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг - всего	1,22	1,03	1,05	108,23
(95-99) остальные виды эк. деятельности	0,00	0,00	0,00	867,07

Исходя из удельного веса отдельных видов деятельности в формировании объема произведенных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами в целом по краю, в 2012-2014 годах не изменится уровень зависимости экономики края³, а в конечном итоге и наполняемости доходной части бюджета, от внешних факторов (динамики изменения цен, физических объемов по основным экспортируемым товарам).

Налоговая политика Красноярского края на 2012-2014 годы соответствует стратегическим целям развития страны, сформулированным в Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2012-2014 годах, а также основным направлениям федеральной бюджетной политики на 2012 год и плановый период 2013-2014 годов и обеспечивает преемственность задач, обозначенных в основных направлениях бюджетной и налоговой политики Красноярского края на 2011-2013 годы.

Предоставленные обоснования доходов бюджета на 2012-2014 годы сформированы, в том числе, из расчета прогнозных ожиданий по внесению изменений в налоговое и бюджетное законодательство Российской Федерации и законы Красноярского края, что, в свою очередь, влияет на уровень их достоверности. В обоснованиях расчетов доходных источников указаны ссылки на проекты законов края, которые не приняты до внесения проекта закона Красноярского края о бюджете на 2012 год и плановый период 2013-2014 годов (проекты законов Красноярского края «О внесении изменения в статью 2 Закона края «Об упрощенной системе налогообложения индивидуальных предпринимателей на основе патента», «О внесении изменений в отдельные законы края в сфере межбюджетных отношений»). В Счетную палату края поступили и другие проекты законов края в сфере налоговой политики, действие которых не учтено при составлении проектировок по налогам. При внесении изменений в бюджетное, налоговое и таможенное законодательство Российской Федерации и Красноярского края, отличных от прогнозных ожиданий, потребуется корректировка бюджета в части доходных источников на 2012-2014 годы.

При формировании доходной части проекта закона края о бюджете учтены нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с действующим бюджетным законодательством Российской Федерации и планируемые внесения изменений в нормативы распределения.

Как отмечено в основных направлениях бюджетной и налоговой политики Красноярского края на 2012-2014 годы, несмотря на то, что в крае предприняты меры, направленные на создание условий для развития реального сектора экономики, динамика доходов краевого бюджета в 2010-2014 годах не соответствует

³ Согласно данным Прогноза СЭР края на 2012 год и на плановый период 2013-2014 годов зависимость от двух видов деятельности (добыча топливно-энергетических полезных ископаемых и металлургическое производство) колеблется в период 2010-2014 годы от 63,49% в 2012 году до 65,45% в 2011 году.

приросту налогового потенциала. В результате изменений федерального налогового, бюджетного и таможенного законодательства происходит перераспределение доходов от реализации инвестиционных проектов в крае в пользу федерального бюджета (изменен порядок расчета таможенных пошлин на экспортируемые товары: с мая 2011 года введена дифференцированная шкала ставок на никель, с октября – изменены ставки таможенных пошлин по нефти и нефтепродуктам, планируется введение прогрессивной шкалы на медь).

Основами налоговой политики на предстоящий период предусмотрено, что «в связи с напряженностью параметров краевого бюджета по доходам, возможности налоговой политики по стимулированию инвестиционной деятельности в крае будут ограничены. В предстоящем среднесрочном периоде новых льгот по налогам предоставлять не планируется.».

Суммы потерь доходов краевого бюджета и дополнительных доходов в рамках применения региональных налоговых льгот на предстоящий период в материалах, представленных к законопроекту, не отражены в полном объеме, что не позволяет сделать вывод о соблюдении баланса интересов налогоплательщиков и фискальной функции налогов.

Для сведения: Предоставление оценки потерь краевого бюджета от налоговых льгот в очередном финансовом году и плановом периоде Законом края о бюджетном процессе не предусмотрено. По итогам 2010 года объем доходов, недополученных в связи с предоставлением льгот по налогу на прибыль организаций, налогу на имущество организаций и транспортному налогу на региональном уровне (без физических лиц), составил 7 707,6 млн. руб.

На предстоящий период планируется продолжить работу с федеральными органами власти по вопросу оптимизации федеральных льгот по региональным и местным налогам, оценки бюджетной, экономической, социальной эффективности региональных льгот, а также работы с крупнейшими налогоплательщиками по сохранению налоговой базы на территории Красноярского края в условиях введения законодательства о консолидированной группе налогоплательщиков. Практика применения показывает, что назрела необходимость развития методики оценки социально-экономической эффективности предоставленных (планируемых к предоставлению) налоговых льгот и более детальной обоснованности введения новых льгот по региональным налогам, в том числе в рамках реализации социальных и инвестиционных программ и повышения качества мониторинга налоговых льгот. Основной целью должно стать обеспечение стабильности и предсказуемости реализуемой в крае налоговой политики, направление ее на повышение стимулирующей функции налогообложения, повышение качества администрирования доходов.

Вопрос повышения качества администрирования доходов также не обличен в стоимостную форму (не заявлены объемы дополнительных доходов бюджета). Доходы краевого бюджета на предстоящий период, как и в предыдущие годы, рассчитаны с применением коэффициента собираемости, методика расчета которого не предусмотрена ни Налоговым кодексом Российской Федерации, ни бюджетным законодательством Российской Федерации. Собираемость практически по всем налоговым доходам на предстоящий период заявлена на уровне 100%. Ситуация усложняется наличием по состоянию на 01.10.2011 переплат по налогам в объемах, превышающих размер имеющейся недоимки по налогам (недоимка составляет – 1 294,4 млн. руб., переплата – 7 799,9 млн. руб., с практически равномерным распределением по видам экономической деятельности).

Не последнюю роль в формировании доходов бюджета края, как и в предыдущие годы, будут играть налоговые поступления от физических лиц.

По основным показателям, характеризующим уровень жизни населения, при рассмотрении Прогноза СЭР на 2012-2014 годы отмечается «сдержанная» динамика по сравнению с прогнозом социально-экономического развития страны в целом. При этом соотношение среднедушевого денежного дохода и прожиточного минимума на душу населения на предстоящий период имеет отрицательную динамику (снижение с 2,82 пм в 2010 году до 2,67 пм в 2014 году). В прогнозах СЭР не приводятся прогнозные параметры по уровню бедности населения на предстоящий период. Динамика данного показателя в крае в последние годы неблагоприятная: в 2007 году – 16,2%, в 2008 году – 16,6%, в 2010 году – 18,3% от общей численности населения.

За период 2012-2014 годов среднедушевые денежные расходы населения реально должны увеличиться на 12%, при номинальном росте – 32%. Более высокими темпами прирастают расходы на оплату жилищных и коммунальных услуг (59%), услуг системы образования (38,7%). В результате и удельный вес расходов на оплату жилищных и коммунальных услуг к 2014 году увеличивается до 6,9%, при 5,7% в 2011 году. Положительная динамика ожидается в части накопительных возможностей населения (увеличение на 37,1% и рост удельного веса на 0,3 проц. пункта, при прогнозирувавшемся снижении на период 2011-2013 годов).

Красноярский край принадлежит к числу тех регионов, где исполнительными и законодательными органами власти большое внимание уделяется демографическому развитию, направленному на содействие снижению смертности населения от управляемых причин. Однако тема остается актуальной и наиболее сложной, и связано это с отсутствием четких критериев и индикаторов прямой зависимости позитивных сдвигов в смертности населения от результатов демографической политики.

Сегодня в демографии края наблюдаются положительные тенденции, отмечается естественный прирост населения. Но численность населения в крае неуклонно снижается. За 10 лет она уменьшилась на 208 тыс. человек.

В 2010 году продолжились благоприятные сдвиги в уровне рождаемости. Вместе с тем за I полугодие 2011 года по сравнению с аналогичным периодом 2010 года показатель рождаемости снизился на 1,5% с 13,4 до 13,2 человек на 1000 жителей. По прогнозным оценкам уровень рождаемости останется низким, по итогам 2011 года показатель будет ниже 2010 года. Для обеспечения простого воспроизводства населения необходимо, чтобы в среднем у одной женщины в фертильном возрасте рождалось не менее 2,15 детей, в крае этот показатель 1,54.

Общая смертность населения осталась на уровне выше среднего, выше уровня предыдущего года. Структура смертности не претерпела существенных изменений. В трудоспособном возрасте в крае ежегодно умирает такое количество людей, которое сопоставимо с населением небольшого района. Остается высокая смертность лиц трудоспособного возраста от насильственных и неестественных причин, что указывает на неблагоприятные социально-экономические факторы, такие как уровень жизни населения, дорожная инфраструктура, рынок занятости и др.

Вместе с тем ожидаемая продолжительность жизни при рождении увеличилась на 0,5 лет и составила 68,3 года, что выше показателя по Сибирскому Федеральному округу.

На обеспечение населения края доступным и комфортным жильем законопроектом на 2012-2014 годы предусмотрено 4 652 600 тыс. руб., что на 5% больше, чем было предусмотрено Законом края от 09.12.2010 № 11-5419 «О краевом бюджете на 2011 год и плановый период 2012-2013 годов» (4 422 038,2 тыс. руб.). Доля «жилищного вопроса», предусмотренного в расходах краевого бюджета на 2012 год (1 863 200 тыс. руб.), в общих расходах краевого бюджета незначительна – 1,3%.

Актуальность решения проблемы улучшения жилищных условий населения подтверждается данными статистики (Красноярскстата). Нарастающие в посткризисный период объемы жилищного строительства (в 2009 году – 850,0 тыс. кв. м., в 2010 году – 987,9 тыс. кв. м., за 9 мес. 2011 года – 601,3 тыс. кв. м.) сопровождаются ростом цен на жилье – в сентябре 2011 года средняя цена 1 кв.м. общей площади квартир по Красноярскому краю на первичном рынке жилья составила 43 017 руб., на вторичном рынке – 43 895 руб., что соответственно на 6,2% и 21,4% выше, чем было зарегистрировано по итогам 2010 года (40 491 руб. и 36 164 руб. соответственно).

Если ранее улучшали жилищные условия в среднем за год около 3,0 тыс. семей по краю (в 2007 году – 3,3 тыс. семей, в 2008 году – 2,7 тыс. семей, в 2009 году – 3,3 тыс. семей), то за 2010 год – 5,7 тыс. семей. Состоят на учете для получения жилья (по всем основаниям) на 01.01.2011 – 40,9 тыс. семей, что на 0,3 тыс. семей меньше, чем на начало 2010 года.

На фоне сокращения в предстоящий период численности трудовых ресурсов (на 0,8%) и численности занятых в экономике (среднегодовой) (на 0,3%), прогнозируется постепенное снижение количества людей, не имеющих работы (численность рассчитанная по методологии МОТ), на 4,4%. Основным поводом для положительной динамики должно стать увеличение среднесписочной численности работников организаций на предприятиях, занятых добычей полезных ископаемых, в обрабатывающем производстве и производстве и распределении электроэнергии, газа и воды.

О наличии депрессивных территорий (с низким уровнем развития собственной доходной базы) косвенно свидетельствует отток населения. Так зафиксировано сокращение численности населения в муниципальных образованиях края за период с 01.01.2007 по 01.01.2011 сократилась на 64,6 тыс. человек. Однако динамика 2011 года по увеличению численности населения края прогнозируется и на предстоящий период.

Базовый вариант Прогноза СЭР предусматривает сохранение позитивных тенденций восстановления мировой экономики. В то же время наметившиеся в настоящее время негативные процессы, подкрепленные прогнозами о растущей вероятности второй волны мирового финансового кризиса, свидетельствуют о необходимости проведения более ответственной бюджетной политики, связанной с принятием максимально взвешенных решений в части финансирования действующих и вновь принимаемых расходных обязательств бюджетов всех уровней.

В свою очередь, эффективное удовлетворение растущих потребностей бюджетов неразрывно связано с расширением их доходной базы, не только в части налоговых поступлений, но и доходов от использования имущества.

В особой степени увеличение «имущественных» доходов является насущным для местных бюджетов, существенный уровень дотационности которых, недостаточная финансовая самостоятельность и устойчивость, являются факторами, обуславливающими необходимость повышения эффективности использования муниципальной собственности, как одного из немногих источников, на который органы местного самоуправления имеют возможность оказывать непосредственное влияние.

Однако представленные в составе бюджетного послания Основные направления бюджетной и налоговой политики Красноярского края на 2012 год и плановый период 2013 - 2014 годов не содержат в себе соответствующих положений, направленных на повышение эффективности использования государственного и муниципального имущества.

Анализ соответствия законопроекта требованиям Бюджетного кодекса РФ и нормативным правовым актам Красноярского края

В законопроекте соблюдены ограничения, установленные Бюджетным кодексом РФ, по размеру дефицита краевого бюджета, объему государственного долга и расходам на его обслуживание, предельному объему заимствований, размеру резервного фонда Правительства края. При определении общего объема условно утверждаемых расходов на 2013-2014 годы соблюдены подходы, установленные пунктом 3 статьи 184.1 Бюджетного кодекса РФ.

К отрицательным факторам, повлиявшим на качество бюджетного планирования, снижение достоверности, правомерности и обоснованности параметров краевого бюджета, относятся следующие.

1. Основные показатели Прогноза СЭР в целом соответствуют прогнозным показателям, заявленным в предыдущих прогнозах. Между тем отклонение отдельных прогнозных показателей, а так же исключение заявленных показателей (проектов) не способствуют соблюдению принципа достоверности бюджета, закрепленному в статье 37 Бюджетного кодекса РФ, и потребуют уточнения в плановом периоде не только показателей прогноза социально-экономического развития, но и плановых назначений по доходам краевого бюджета и бюджетов муниципальных образований.

2. В законопроекте не обеспечено соблюдение принципа полноты отражения источников финансирования дефицита бюджета, установленного статьей 32 Бюджетного кодекса РФ. Остатки на счетах по учету средств бюджета, на начало года запланированы в сумме 8 956,5 млн. руб., что на 3 830 млн. руб. больше, чем предусмотрено Законом края от 09.12.2010 № 11-5419 «О краевом бюджете на 2011 год и плановый период 2012-2013 годов»⁴. В пояснительной записке к законопроекту остатки бюджетных средств не подтверждены соответствующими расчетами и обоснованиями.

⁴ Здесь и далее – Закон Красноярского края от 09.12.2010 № 11-5419 «О краевом бюджете на 2011 год и плановый период 2012-2013 годов» в редакции Закона края от 06.10.2011 № 13-6216 «О внесении изменений в Закон края «О краевом бюджете на 2011 год и плановый период 2012-2013 годов».

3. В законопроекте превышено ограничение по объему предоставления иных межбюджетных трансфертов из краевого бюджета местным бюджетам, установленное статьей 139.1 Бюджетного кодекса РФ, на 2012 год и плановый период 2013-2014 годов. В 2012 году местным бюджетам предусмотрено предоставление иных межбюджетных трансфертов из краевого бюджета⁵, в том числе в форме дотаций в размере 12,5% общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам из краевого бюджета (за исключением субвенций), что превышает установленные ограничения (в пределах 10%). Необходимо отметить, что указанное ограничение также будет превышено в плановом периоде и составит в 2013 году – 14,5%, в 2014 году – 16,2%.

4. Системным недостатком проекта закона края о бюджете является формирование бюджета и представление его в Законодательное Собрание края для принятия в качестве закона края без своевременного установления соответствующих расходных обязательств, что свидетельствует о нарушении положений статей 65 и 85 Бюджетного кодекса РФ. Перечень законов края и иных нормативных правовых актов края (далее – НПА), подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием Закона края о бюджете, представленный в составе документов к законопроекту, включает в себя 118 НПА: требуется внесение изменений в 25 законов края, принятие 14 законов края, необходимо внести изменения в 45 и принять 34 НПА высшего исполнительного органа государственной власти края.

Статья 179.3 Бюджетного кодекса РФ не предусматривает обязательность отражения в краевом бюджете ассигнований на реализацию ведомственных целевых программ (далее – ВЦП), вместе с тем в статье 6 законопроекта установлено, что в 2012 году и плановом периоде 2013 - 2014 годов осуществляется реализация ВЦП согласно приложению, которое включает в себя перечень из 16 программ с общим объемом ассигнований в 2012 году в сумме 111 956 585,6 тыс. руб.⁶, в плановом периоде 2013-2014 годов – 105 021 407,6 тыс. руб. и 105 411 392,5 тыс. руб. соответственно. Обращаем внимание, что по состоянию на 15 октября 2011 года не утверждена ни одна из 16 ВЦП, что свидетельствует о нарушении Правительством края статьи 17 Закона края о бюджетном процессе, согласно которой ВЦП подлежат утверждению не позднее 15 сентября текущего года.

На дату внесения законопроекта (15 октября 2011 года) Правительством края нарушены сроки утверждения новых долгосрочных целевых программ (далее – ДЦП), в установленном порядке не внесены изменения в действующие программы. Кроме того, в примерный перечень ДЦП, предлагаемых к реализации с 2012 года, утвержденный распоряжением Правительства края от 09.08.2011 № 630-р, не включено 2 программы: «Укрепление материально-технической базы краевых государственных, муниципальных учреждений здравоохранения и краевых государственных бюджетных образовательных учреждений среднего профессионального и дополнительного профессионального образования Красноярского края» на 2012-2014 годы» и «Чистая вода Красноярского края» на 2012-2017 годы.

⁵ Дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов муниципальных образований края (2 925 433,7 тыс. руб.) и иные межбюджетные трансферты на общую сумму 255 318,5 тыс. руб. (статья 24 законопроекта).

⁶ В 2011 году – 17 ВЦП на общую сумму 115 504 165,4 тыс. руб.

5. В расходах краевого бюджета, как и в прошлые годы, предусмотрены ассигнования без наличия правовых оснований для возникновения расходных обязательств. В статье 40 законопроекта предусматриваются расходы краевого бюджета на поддержку общественных организаций: Красноярская краевая общественная организация ветеранов (пенсионеров) войны, труда, Вооруженных Сил и правоохранительных органов (8 861,7 тыс. руб. на три года); Красноярская краевая общественная организация инвалидов Союз «Чернобыль» (2 153,0 тыс. руб. на три года); Региональной Ассоциации общественных объединений коренных малочисленных народов Севера Красноярского края (2 166,9 тыс. руб. ежегодно). В отсутствие расходных обязательств края по подразделу 0706 «Высшее и послевузовское профессиональное образование» на 2012 год предусмотрены расходы в сумме 40 000,0 тыс. руб. на ежемесячные социальные выплаты докторам наук, работающим в государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования, зарегистрированных на территории Красноярского края, предельный размер выплат составит 30,0 тыс. руб.

Без учета требований статей 6, 65, 85 Бюджетного кодекса РФ в части наличия соответствующих расходных обязательств края п.п. 31 и 32 статьи 22 предусмотрены субсидии на реализацию вопросов местного значения (субсидии на реализацию решений, связанных с установлением предельных индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги, субсидии на возмещение убытков энергоснабжающих организаций, связанных с применением государственных регулируемых цен на электроэнергию, вырабатываемую дизельными электростанциями для населения). Учитывая указанное и на основании требований Бюджетного кодекса РФ предлагаем:

- разработать проект закона края, устанавливающий обязательства краевого бюджета по компенсации (возмещению расходов по компенсации) выпадающих доходов организаций жилищно-коммунального комплекса края, компенсации части размера платы граждан за коммунальные услуги, возмещения убытков энергоснабжающих организаций, связанных с применением государственных регулируемых цен на электроэнергию, вырабатываемую дизельными электростанциями для населения.

6. В нарушение части 1 статьи 79 Бюджетного кодекса РФ и Порядка определения Советом администрации края срока осуществления и объема бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Красноярского края, не включенных в долгосрочные целевые программы, утвержденного постановлением Совета администрации края от 04.07.2008 № 295-п, на дату подготовки настоящего заключения Правительством края не приняты решения для осуществления бюджетных инвестиций на 2012 год в сумме 366 673,8 тыс. руб. на 10 объектов.

7. Законопроектом не предусмотрено создание Резервного фонда Красноярского края⁷, хотя такая возможность предоставлена статьей 81.1 Бюджетного кодекса РФ и статьей 15.1 Закона Красноярского края от 18.12.2007 № 7-2617 «О бюджетном процессе в Красноярском крае».

⁷ Резервный фонд субъекта Российской Федерации представляет собой часть средств бюджета субъекта Российской Федерации, предназначенную для исполнения расходных обязательств субъекта Российской Федерации в случае недостаточности доходов бюджета субъекта Российской Федерации для финансового обеспечения расходных обязательств.

Основные характеристики краевого бюджета. Источники финансирования дефицита бюджета. Государственный долг края

Согласно законопроекту доходы краевого бюджета в 2012 году составят 119 712 804,6 тыс. руб., что на 9 973 495 тыс. руб., или на 7,7% меньше плановых назначений 2011 года. На 2013 год предусмотрен рост доходов по отношению к предыдущему году на 5,1%, на 2014 год - на 10,1%.

Расходы краевого бюджета на 2012 год предусмотрены в сумме 142 591 677,1 тыс. руб., или со снижением к 2011 году на 16 223 201,5 тыс. руб., или на 10,2%.

Дефицит краевого бюджета в 2012 году составит 22 878 872,5 тыс. руб., или 21,4% от общего годового объема доходов без учета безвозмездных поступлений. В 2013-2014 годах дефицит бюджета составит 15 807 431,3 тыс. руб. и 10 153 746,3 тыс. руб. (13,4% и 7,7%), соответственно.

Основные параметры краевого бюджета на 2011 год⁸ и проекта краевого бюджета на 2012 – 2014 годы представлены в таблице.

тыс. руб.

	2011 год	Законопроект		
		2012 год	2013 год	2014 год
ДОХОДЫ ВСЕГО	129 686 299,6	119 712 804,6	126 149 608,4	140 356 545,0
к предыдущему году	-6 567 764,2	-9 973 495,0	6 436 803,8	14 206 936,6
к предыдущему году, %	95,2	92,3	105,4	111,3
РАСХОДЫ ВСЕГО	158 814 878,6	142 591 677,1	141 957 039,7	150 510 291,3
к предыдущему году	29 658 923,1	-16 223 201,5	-634 637,4	8 553 251,6
к предыдущему году, %	123,0	89,8	99,6	106,0
Условно утвержденные расходы	0,0	0,0	9 191 200,0	16 944 410,1
Удельный вес в сумме расходов, %	0,0	0,0	6,5	11,3
Расходы (без условно утвержденных расходов)	158 814 878,6	142 591 677,1	132 765 839,7	133 565 881,2
к предыдущему году	29 658 923,1	-16 223 201,5	-9 825 837,4	800 041,5
к предыдущему году, %	123,0	89,8	93,1	100,6
ДЕФИЦИТ	29 128 579,0	22 878 872,5	15 807 431,3	10 153 746,3
В процентах к объему доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений	22,5	19,1	12,5	7,2
ИСТОЧНИКИ ФИНАСИРОВАНИЯ ДЕФИЦИТА	29 128 579,0	22 878 872,5	15 807 431,3	10 153 746,3
Остатки на счетах краевого бюджета	10 811 303,1	8 896 557,0	-6 984,5	-22 769,0
на начало года (без учета депозитов)	15 937 757,0	8 956 458,9	59 901,9	66 886,4
на конец года	5 126 453,9	59 901,9	66 886,4	89 655,4
Государственные ценные бумаги	9 000 000,0	10 200 000,0	15 800 000,0	10 022 000,0
размещение	12 060 000,0	14 280 000,0	15 800 000,0	13 640 000,0
погашение	3 060 000,0	4 080 000,0	0,0	3 618 000,0
Кредиты кредитных организаций	0,0	0,0	0,0	0,0
получение	5 000 000,0	5 000 000,0	5 000 000,0	5 000 000,0
погашение	5 000 000,0	5 000 000,0	5 000 000,0	5 000 000,0
Кредиты от других бюджетов бюджетной системы РФ	450 000,0	-55 257,6	0,0	-100 000,0
получение	450 000,0	0,0	0,0	0,0
погашение	0,0	55 257,6	0,0	100 000,0
Акции и иные формы участия в капитале, находящиеся в государственной и муниципальной собственности	555 033,7	532 010,0	0,0	241 000,0
Исполнение государственных и муниципальных гарантий в валюте Российской Федерации	-1 094 324,7	-750 712,7	-1 306 045,5	-208 700,1
Бюджетные кредиты, предоставленные внутри страны	406 566,9	4 056 275,8	1 320 461,3	222 215,4
предоставление бюджетных кредитов	1 500 000,0	2 000 000,0	2 000 000,0	2 000 000,0
возврат бюджетных кредитов	1 906 566,9	6 056 275,8	3 320 461,3	2 222 215,4

Параметры краевого бюджета на 2012-2013 годы, утвержденные Законом края от 09.12.2010 № 11-5419 «О краевом бюджете на 2011 год и плановый период 2012-2013 годов», и бюджетные проектировки на 2012-2013 годы, предлагаемые к утверждению законопроектом, существенно отличаются друг от друга, поэтому

⁸ Закон Красноярского края от 09.12.2010 № 11-5419 «О краевом бюджете на 2011 год и плановый период 2012-2013 годов» в редакции Закона края от 06.10.2011 № 13-6216 «О внесении изменений в Закон края «О краевом бюджете на 2011 год и плановый период 2012-2013 годов».

отсутствует целесообразность их детального сравнения (суммы превышения основных параметров краевого бюджета в 2012 году составляют по доходам и расходам 4,6 млрд. руб. и 10,9 млрд. руб., в 2013 году – 6,5 млрд. руб. и 16,8 млрд. руб., соответственно).

В законопроекте на 2012 год в составе источников финансирования дефицита утверждены поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации в сумме 532 010 тыс. руб. и снижение остатков средств на счетах по учету средств бюджета в сумме 8 896 557 тыс. руб. Дефицит краевого бюджета на 2012 год без учета перечисленных поступлений в составе источников финансирования дефицита составит 6 828 669,8 тыс. руб., или 8,6% от общего годового объема доходов без учета безвозмездных поступлений.

В 2012 году основными источниками покрытия дефицита краевого бюджета станут заемные средства в форме привлечения средств посредством выпуска облигаций края (44,6%) и изменение остатков на счетах краевого бюджета (38,9%), бюджетные кредиты, предоставленные внутри страны в валюте РФ, а именно превышение возврата бюджетных кредитов (6 056 275,8 тыс. руб.) над предоставлением (2 000 000 тыс. руб.) – 17,7%. Доля иных источников финансирования незначительна (менее 5%), исполнение государственных гарантий субъекта РФ с правом гаранта требовать от принципала в порядке регресса возмещение сумм, уплаченных по государственной гарантии (-750 712,7 тыс. руб.), акции и иные формы участия в капитале, находящиеся в государственной и муниципальной собственности (532 010 тыс. руб.). Привлечение и погашение кредитов в коммерческих банках планируется в равных суммах 5 000 000 тыс. руб.

В плановом периоде 2013-2014 годов в структуре источников финансирования дефицита бюджета выпуск облигаций составит 99,9% и 98,7% соответственно. Предполагается разместить на фондовом рынке облигационные займы в следующих объемах: 14 280 000 тыс. руб. в 2012 году, 15 800 000 тыс. руб. в 2013 году и 13 640 000 тыс. руб. в 2014 году. Сроки обращения облигационных займов – 5 лет. Погашение облигаций, выпуск которых предусмотрен законопроектом, будет осуществлено к 01 января 2020 года.

Расходы краевого бюджета на оплату услуг профессиональных участников рынка ценных бумаг, запланированы на три года в сумме 393 480 тыс. руб. (2012 год – 128 520 тыс. руб., 2013 год – 142 200 тыс. руб. и 2014 год – 122 760 тыс. руб.).

Остатки на счетах по учету средств бюджета, на начало года запланированы в сумме 8 956,5 млн. руб., на конец года – 59,9 млн. руб. Обращаем внимание, что остатки на 01.01.2012, запланированные в законопроекте, на 3 830 млн. руб. меньше, чем предусмотренные Законом края от 09.12.2010 № 11-5419 «О краевом бюджете на 2011 год и плановый период 2012-2013 годов». Обращаем внимание, что по состоянию на 01.10.2011⁹ остатки бюджетных средств составляют 29 305,2 млн. руб.

Общая сумма бюджетных кредитов, планируемых к предоставлению в 2012 году, составляет 2 000 000 тыс. руб., или 40% от суммы кредитов, планируемых в 2011 году к привлечению в коммерческих банках (5 000 000 тыс. руб.). При этом вся сумма бюджетных кредитов предусмотрена для

⁹ Сведения министерства финансов Красноярского края об исполнении краевого бюджета по состоянию на 01.10.2011.

выдачи муниципальным образованиям края на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих в процессе исполнения бюджетов муниципальных образований края, на покрытие дефицитов местных бюджетов, а также на осуществление мероприятий, связанных с предотвращением чрезвычайных ситуаций. Необходимо отметить, что за пользование бюджетными кредитами муниципальным образованиям установлена следующая плата: на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих в процессе исполнения бюджетов муниципальных образований края и на покрытие дефицитов местных бюджетов в размере $\frac{1}{4}$ ставки рефинансирования Банка России (с 03.05.2011 – 8,25%), что на сегодняшний день составляет 2,0625%; на осуществление мероприятий, связанных с предотвращением чрезвычайных ситуаций, - по ставке 0 (ноль) процентов. Сумма расходов на обслуживание государственного долга края рассчитана, исходя из процентной ставки привлечения кредитов коммерческих банков 8% годовых, на срок пользования равный в 2012 году 288 дней.

В составе источников внутреннего финансирования дефицита краевого бюджета законопроектом предусмотрено поступление средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в краевой собственности, в 2012 году в сумме 532 010 тыс. руб., 2014 году – 241 000 тыс. руб. В 2013 году поступления указанного источника не запланированы.

Согласно пояснительной записке к законопроекту размер поступлений определен в соответствии с проектом прогнозного плана (программы) приватизации краевого имущества на 2012-2014 годы.

При отсутствии соответствующего законопроекта на момент подготовки настоящего заключения подтвердить, либо опровергнуть обоснованность проектировок не представляется возможным.

Кроме того, анализируя поступления по данному источнику, необходимо отметить следующее.

Согласно представленного в материалах законопроекта Плана развития краевых унитарных предприятий и хозяйственных обществ, акции (доли) которых находятся в краевой собственности (далее – План) по состоянию на 01.09.2011 в Реестр государственной собственности Красноярского края включены 74 краевых унитарных предприятия и 34 хозяйственных общества, акции (доли) которых находятся в краевой собственности.

Однако финансово-хозяйственную деятельность осуществляет лишь 51 краевое унитарное предприятие и 26 хозяйственных обществ, акции (доли) которых находятся в краевой собственности, по 11 из которых, в свою очередь, в 2012-2014 годах запланировано перечисление дивидендов в краевой бюджет.

Изложенное позволяет сделать вывод о необходимости оптимизации структуры краевого имущества, в том числе путем его приватизации, что также будет способствовать привлечению дополнительных поступлений в бюджет.

Содержание же Плана, подготовленного в отсутствии соответствующего Порядка, установление которого в соответствии со ст.5 Закона Красноярского края от 03.03.2011 № 12-5650 «Об управлении государственной собственностью Красноярского края» должно осуществляться Правительством Красноярского края, не позволяет сделать четкие выводы о направлениях и характере дальнейшего развития госсектора. При этом представленные в Плане показатели не

структурированы, зачастую носят общеотраслевой характер, не позволяют отследить их изменение по годам, разнятся в разрезе их количества по разным объектам, содержат ошибки или необоснованные колебания без соответствующих пояснений (например, в Приложении 2 Плана в строке «Стоимость чистых активов» показатель 2011 года составляет 11 706 837,0 тыс. руб., 2012 года – 3 861 893,0 тыс. руб., 2013 года – 12 262 732,0 тыс. руб.) и т.д. Исходя же из запланированных законопроектом поступлений в бюджет от хозяйствующих субъектов, включенных в План, в среднесрочной перспективе существенное повышение эффективности деятельности госсектора не ожидается.

Согласно Программе государственных внутренних заимствований Красноярского края на 2012 год и плановый период 2013-2014 годов общий объем заимствований, направляемых на покрытие дефицита краевого бюджета и погашение государственных долговых обязательств, составит в 2012 году 10 144 742,4 тыс. руб. (привлечение – 19 280 000 тыс. руб., погашение – 9 135 257,6 тыс. руб.).

Предельный объем заимствований в 2012 году составляет 44,3% от суммы, направляемой на финансирование дефицита бюджета и (или) погашения долговых обязательств края (объем заимствований 10 144 742,4 тыс. руб., сумма, направляемая на финансирование дефицита бюджета и (или) погашения долговых обязательств края 22 878 872,5 тыс. руб., 2013 год – 15 800 000 тыс. руб. и 15 807 431,3 тыс. руб., 2014 год – 9 922 000 тыс. руб. и 10 153 746,3 тыс. руб., соответственно).

В связи с увеличением государственных внутренних заимствований прогнозируется увеличение государственного долга края: верхний предел государственного долга Красноярского края на 1 января 2015 года вырастет до **63 806 052,3 тыс. руб.** Параметры государственного долга представлены в таблице.

	тыс. руб.					
	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год	2015 год
Верхний предел государственного долга на 1 января	13 791 838,3	11 487 383,0	24 897 430,0	39 277 822,2	53 924 416,2	63 806 052,3
в том числе по государственным гарантиям	3 536 580,7	3 784 865,8	7 744 912,8	11 980 562,6	10 827 156,6	10 786 792,7
Расходы на обслуживание государственного долга	1 177 807,5	895 419,4	2 493 682,6	2 920 358,0	4 362 799,1	X

Возросшие объемы заимствований влекут значительный рост расходов на обслуживание государственного долга и увеличивают нагрузку на краевой бюджет.

Отдельные вопросы формирования доходов бюджета

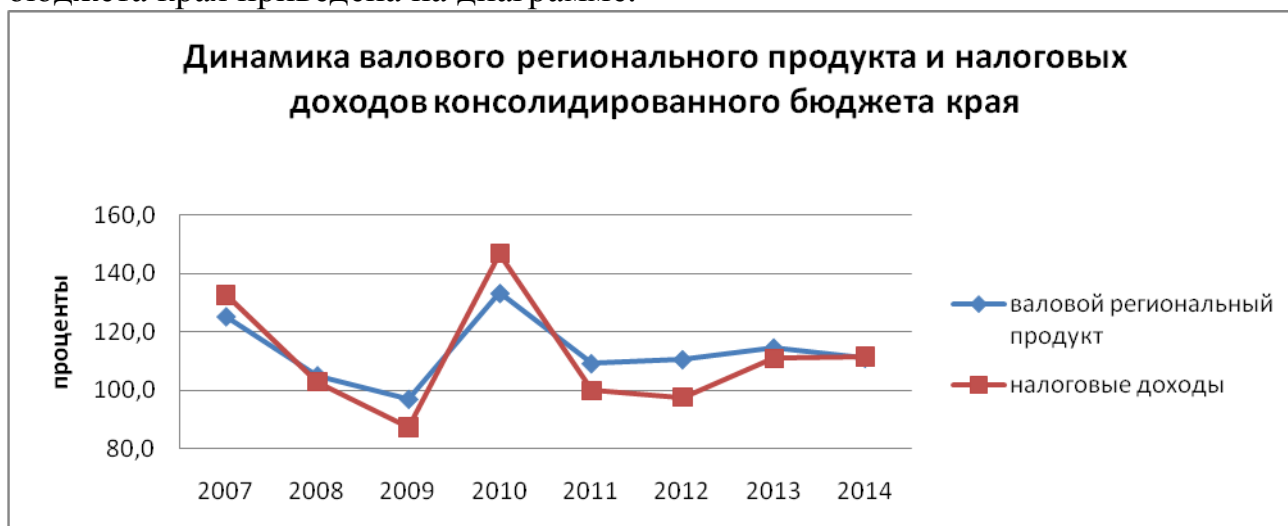
В законопроекте на предстоящий период (2012-2014 годы) доходы краевого бюджета прогнозируются со снижением к ожидаемой оценке 2011 года в 2012-2013 годах и наращиванием объема в последний год «трехлетки». Доходы, формируемые на территории края (с учетом всей массы акцизов), поступательно должны прирастать, в то время как, и данная динамика во многом определена логикой механизма последующего распределения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, объем безвозмездных поступлений существенно ниже объемов 2011 года. Динамика изменения основных параметров доходов краевого бюджета, в том числе объемов безвозмездных поступлений (к первоначальному плану) в течение года приведена в таблице.

	2008 год		2009 год		2010 год		2011 год		2012 год
	Утверждено Законом края от 07.12.2007 № 3-939	Факт	Утверждено Законом края от 04.12.2008 № 7-2558	Факт	Утвержден о Законом края от 10.12.2009 № 9-4155	Факт	Утверждено Законом края от 09.12.2010 № 11-5419	Оценка	проект
Доходы краевого бюджета, всего	92 802	122 990	115 610	124 362	103 787	136 254	104 847	133 516	119 713
Налоговые и неналоговые доходы	73 827	82 146	94 607	68 306	84 926	105 534	94 375	105 903	107 001
Безвозмездные поступления	17 867	39 123	19 603	55 049	17 774	29 538	9 349	27 613	12 712
Доля безвозмездных поступлений в доходах краевого бюджета, %	19,3	31,8	17	44,3	17,1	21,7	8,9	20,7	10,6

Фактическое исполнение безвозмездных поступлений на конец каждого года превышает первоначально утвержденные показатели в диапазоне от 2,2 раза (2008 год), до 3 раз (по ожидаемому исполнению краевого бюджета в 2011 году).

При расчетах показателей доходов краевого бюджета использованы соответствующие прогнозируемые макроэкономические показатели, объемы производства и реализации продукции, в основном учтены факторы, влияющие на величину объектов налогообложения и налоговой базы. Вместе с тем разработчиками законопроекта продолжают использоваться показатели, которые сами являются расчетными и расчеты этих показателей не приводятся, что затрудняет оценку их обоснованности, особенно в условиях ежегодного изменения налоговой базы под влиянием изменений, вносимых в законодательство о налогах и сборах.

Динамика темпов роста ВРП и налоговых доходов консолидированного бюджета края приведена на диаграмме.



Динамика изменения объема и структуры налоговых и неналоговых доходов, поступающих в краевой бюджет, представлена в приложении 2 к заключению.

Объем налоговых доходов краевого бюджета прогнозируется на конец периода с ростом к текущему году на 27,1%. При этом основной прирост приходится на плановый период (+20 643 740,4 тыс. руб.).

На фоне наращивания объемов поступлений по всем укрупненным позициям налоговых доходов (статьи доходов) снижение прогнозируется по наиболее

подверженному влиянию внешних факторов источнику – налогу на прибыль организаций.

В прогнозируемом периоде предусматривается получение налоговых доходов консолидированного бюджета края с превышением докризисного уровня 2007 года, что, прежде всего, обусловлено ростом поступлений по всем налоговым доходам, за исключением налога на прибыль организаций (объем поступлений ниже на 10 346,5 млн. руб.).

В связи с ростом налоговых доходов (в том числе и в связи с изменением нормативов отчислений в бюджеты муниципальных образований) и значительным сокращением объема уже распределенных безвозмездных поступлений (на 54% в 2012 году, еще на 38,1% и 2,4% соответственно в последующих годах), доходы бюджета на предстоящий период в большей мере сформированы за счет налоговых поступлений, доля которых составляет в 2011 году – 77,1%, в 2012 году – 87,6%, в 2014 году – 93,2%. Роль неналоговых доходов снижается с 2,1% до 1,3% в 2014 году.

Налоговый потенциал муниципальных районов и городских округов края не однороден, в результате их вклад в формирование доходов краевого бюджета варьируется, в том числе под воздействием внешних факторов и в разрезе лет. На 2012 год прогнозируется сохранение перечня муниципальных образований с высоким уровнем влияния на общий объем доходов: г. Красноярск – 38,6%, г. Норильск – 26,8%, Северо-Енисейский район – 4,4%, Туруханский район – 3,9%.

Налог на прибыль организаций на предстоящий период прогнозируется с постепенным наращиванием объема и превышением в 2014 году объема 2011 года. В данном периоде на третье место по значимости для формирования налога на прибыль организаций должен выйти энергетический комплекс, прирост поступлений планируется в 1,7 раза. Налоговые отчисления добывающей отрасли к концу периода должны сравняться с объемами 2011 года. И только в обрабатывающих отраслях не прогнозируется сохранить и нарастить объемы 2011 года, что свидетельствует о низком уровне диверсификации экономики края и низких темпах развития отраслей с высоким уровнем добавленной стоимости.

Влияние укрупненных видов экономической деятельности на формирование налога приведено в таблице.

№ п/п	Вид деятельности	2011 год	2012 год	2014 год
1	Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство, рыболовство и рыбоводство	0,1	0,2	0,2
2	Добыча полезных ископаемых	26,5	16,6	24,8
3	Обрабатывающие производства, в т.ч.:	55,4	53,0	45,9
3.1	Производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	0,6	0,9	0,8
3.2	Текстильное и швейное производство	0,0	0,0	0,0
3.3	Обработка древесины и производство изделий из дерева	0,1	0,1	0,1
3.4	Целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность	0,1	0,1	0,1
3.5	Производство кокса, нефтепродуктов и ядерных материалов	0,9	1,8	1,5
3.6	Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	52,2	48,2	41,6
3.7	Прочие виды экономической деятельности обрабатывающих производств	1,4	1,8	1,8
4	Производство, передача и распределение электроэнергии, газа, пара и воды	4,4	6,8	7,9
5	Строительство	2,6	3,8	3,4
6	Оптовая и розничная торговля	3,2	4,6	4,2
7	Транспорт и связь	4,6	6,7	6,4
8	Финансовая деятельность	3,2	4,4	3,8
9	Прочие виды экономической деятельности	0,0	3,9	3,4

%

Расчет **налога на доходы физических лиц** (основные поступления), представленный в Пояснительной записке к законопроекту, базируется на показателе «оплата труда наемных работников» Прогноза СЭР. В прогнозе на 2012-2014 годы данный показатель значительно увеличен по сравнению с прогнозом на период 2011-2013 годов, что свидетельствует о напряженности принимаемых планов и высоком уровне зависимости от реализации намеченных в экономическом развитии края проектов. Динамика приведена в таблице.

млрд. руб.

Показатель	2008 год факт	2009 год факт	2010 год факт	2011 год		2012 год прогноз		2013 год прогноз		2014 год прогноз
				Прогноз на 2011-2013 гг.	оценка	Прогноз на 2011-2013 гг.	Прогноз на 2012-2014 гг.	Прогноз на 2011-2013 гг.	Прогноз на 2012-2014 гг.	
Оплата труда наемных работников	254,6	274,7	312,9	316,3	351,7	338,7	386,6	364,0	427,3	468,9
Рост к предыдущему периоду, %		107,9	113,9	101,1	112,4	96,3	109,9	107,5	110,5	109,7

В целом имеющиеся прогнозные показатели СЭР на 2012-2014 годы соответствуют отраженным показателям в расчете суммы налога на доходы физических лиц.

Поступление **единого сельскохозяйственного налога** (за налоговые периоды, истекшие до 1 января 2011 года) учтено в проекте бюджета на 2012 год в сумме ожидаемого погашения недоимки – 227,4 тыс. руб. (22,6% от объема недоимки по состоянию на 01.07.2011). На 2013 и 2014 годы прогнозируется погашение недоимки соответственно в объемах 132,6 тыс. руб. и 78,9 тыс. руб. (в 2013 году – 13 %, в 2014 году – 7,8% к объему по состоянию на 01.07.2011). По состоянию на 01.07.2011 недоимка по налогу за налоговые периоды, истекшие до 1 января 2011 года, составляла 1 016,6 тыс. руб., по состоянию на 01.10.2011 размер недоимки снизился до 362,2 тыс. руб. Соответственно требует уточнения объем налога, учтенного в доходах краевого бюджета на 2013 и 2014 годы.

Анализ предусмотренных законопроектом **«имущественных» доходов**, в том числе с учетом доходов от продажи материальных и нематериальных активов, свидетельствует о стабильно несущественной роли краевой собственности в формировании доходов краевого бюджета в целом, доля в которых вышеуказанных поступлений 2012 года составит 0,8% (с 4,4% в 2003 году), с дальнейшим снижением.

Прогнозный план поступления доходов от использования находящегося в государственной собственности имущества определен на 2012 год в размере 709 295 тыс. руб., что на 509 615,5 тыс. руб. или на 45,4% меньше по сравнению с оценкой 2011 года (1 299 910,5 тыс. руб.) и на 623 307,5 тыс. руб. или на 46,7% меньше уточненного размера соответствующих доходов по Закону края «О краевом бюджете на 2011 год и плановый период 2012-2013 годов» (1 332 602,5 тыс. руб.), что обусловлено исключением из прогнозного плана на 2012-2014 годы поступлений в виде процентов за пользование средствами краевого бюджета (по оценке ожидаемый размер указанных доходов 2011 года составит 677 107,3 тыс. руб.). При этом необходимо отметить, что согласно Закону края «О краевом бюджете на 2011 год и плановый период 2012-2013 годов» уточненный план поступлений в виде процентов за пользование средствами краевого бюджета на 2012 год составил 4 970,0 тыс. руб., на 2013 год – 5 242,0 тыс. руб.

Без учета процентных доходов можно констатировать, что предусмотренный законопроектом размер поступлений по другим «имущественным» доходам на 2012 год ниже уровня текущего года на 2 264,6 тыс. руб., или на 0,4%.

Аналогичная тенденция прослеживается и в плановом периоде 2013-2014 годов, в которых доходы от использования находящегося в государственной собственности имущества прогнозируются в размере 624 071,6 тыс. руб. и 629 597,4 тыс. руб. соответственно, что на фоне ежегодного увеличения доходов краевого бюджета в целом свидетельствует об отмечаемом на протяжении ряда лет продолжающемся снижении роли краевого имущества в их формировании при наличии резервов в виде:

- повышения эффективности администрирования имущественных доходов, в первую очередь, в части учета и взыскания задолженности по платежам в бюджет;
- совершенствования управления хозяйствующими субъектами с участием края на основе эффективной инвестиционной, финансово-кредитной, а также дивидендной политики;
- решения проблемы полноты учетных данных краевой собственности и надлежащего оформления соответствующих прав, в том числе в рамках разграничения государственной собственности на землю, в целях вовлечения имущества в оборот.

Необходимо отметить, что детальные расчеты и обоснования по статьям доходов от использования и продажи имущества, находящегося в государственной собственности, не представлены. Материалы законопроекта содержат лишь пояснения, что ставит под вопрос реалистичность проектировок.

Доходы от продажи материальных и нематериальных активов запланированы законопроектом на 2012-2014 годы в размере 195 927,9 тыс. руб., 73 599,7 тыс. руб. и 35 242,4 тыс. руб., соответственно (уровень 2011 года – 179 801,3 тыс. руб.). В общий размер данных доходов включены доходы от реализации иного имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации (за исключением имущества автономных учреждений субъектов Российской Федерации, а также имущества государственных унитарных предприятий субъектов Российской Федерации, в том числе казенных), в части реализации основных средств и материальных запасов по указанному имуществу в сумме 135 615,5 тыс. руб. – на 2012 год, 49 332,7 тыс. руб. – на 2013 год, 16 243,1 тыс. руб. – на 2014 год.

Согласно пояснительной записке к законопроекту размер указанных поступлений определен с учетом поступлений по объектам, реализованным субъектам малого и среднего предпринимательства в рассрочку в рамках реализации Федерального закона от 22.07.2008 № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также в соответствии с проектом прогнозного плана (программы) приватизации краевого имущества на 2012-2014 годы.

По состоянию на момент подготовки настоящего заключения проект данного документа в Счетную палату края не поступал (согласно п.15 Указа Губернатора Красноярского края от 12.05.2005 №37-уг «Об утверждении Правил разработки

прогнозного плана (программы) приватизации государственного имущества Красноярского края» Губернатор Красноярского края вносит программу в Законодательное Собрание Красноярского края для утверждения до внесения проекта закона края о краевом бюджете на очередной год), в связи с чем подтвердить, либо опровергнуть обоснованность соответствующих проектировок не представляется возможным.

В период 2012-2014 годов прогнозируется незначительное увеличение **налогов, сборов и иных платежей за пользование природными ресурсами**. В 2012 году поступление указанных доходов ожидается в объеме 5 923 113,5 тыс. руб., что на 366 468,8 тыс. руб. (6,6%) больше чем в 2011 году. В 2013-2014 годах рост доходов прогнозируется выше уровня 2012 года на 6,9% и 16,2% соответственно. Удельный вес вышеназванных поступлений в общих доходах краевого бюджета увеличивается с 5,3% (2011 год) до 5,5% в 2012 году. В 2013-2014 годах наблюдается снижение до 5,4 и 5,2% соответственно. Рост поступлений прогнозируется преимущественно за счет увеличения объемов добычи золота и использования лесных ресурсов. Поступление налогов, сборов и регулярных платежей за пользование природными ресурсами планируется в объеме 5 159 832,5 тыс. руб., рост к ожидаемой оценке показателя в текущем 2011 году составит 342 487,7 тыс. руб. (7,1%). В последующем периоде (2013-2014 годы) также прогнозируется рост поступлений (9,7% ежегодно). Вместе с тем на 4,1% прогнозируется снижение поступлений по налогу на добычу общераспространенных полезных ископаемых. При этом пояснительная записка не содержит обоснований, что затрудняет анализ расчетов. Поступление сбора за пользование объектами животного мира в 2012 году планируется в размере 19 757,8 тыс. руб., что на 1 500 тыс. руб. превышает плановые показатели на 2011 год. Однако необходимо отметить, что расчет прогнозных поступлений по сбору, приведенный в пояснительной записке представлен не в полном объеме (не полностью отражено количество лицензий, прогнозируемых к выдаче), что затрудняет оценку обоснованности.

Поступление сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов в 2012 году прогнозируется в размере 1 824,6 тыс. руб., что ниже оценки 2011 года на 212,8 тыс. руб. Основанием снижения поступлений согласно пояснительной записки является приостановление проведения конкурсов на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления спортивно-любительского рыболовства, однако расчет выпадающих доходов не представлен. Кроме того, отмечается несоответствие данных представленных в тексте пояснительной записки и приложении 4 к пояснительной записке в части снижения поступления сбора по сравнению с оценкой 2011 года. В тексте пояснительной записки указана сумма 246,6 тыс. руб., согласно приложению 4 к пояснительной записки разница между планируемыми показателями и оценкой 2011 года составляет 212,8 тыс. руб.

Платежи при пользовании природными ресурсами в 2012 году снизятся относительно оценки 2011 года на 17 051,7 тыс. руб. (2,6%). Основное снижение прогнозируется по плате за негативное воздействие на окружающую среду (12,8%), в связи с тем, что в 2011 году ОАО «Газпромбурение» погашена задолженность за 2010 год, ОАО «Евразруда» и ОАО «Востибнефтегаз» внесена плата за

сверхлимитное размещение отходов производства в связи с отсутствием разрешительных документов. В последующий период (2013-2014 годы) доходы снизятся на 7,9% и 0,2% соответственно.

Поступление платы за использование лесов на 2012 год прогнозируется в размере 261 728,2 тыс. руб., что на 17,1% больше оценки 2011 года (223 598,6 тыс. руб.). В период 2012 - 2013 годов планируется незначительный рост поступлений на 5,6% и 5,2% соответственно.

Плата за использование лесов в части, превышающей минимальный размер арендной платы, на 2012 год прогнозируется в объеме 221 760 тыс. руб. и составляет 84,7% от общего объема платы за использование лесов. В сравнении с 2011 годом рост прогнозируется в размере 20,8%. В период 2013-2014 годов запланировано увеличение поступлений на 6,7% и 6,1% соответственно.

Наблюдается снижение поступлений по прочим неналоговым доходам. Источником по указанному виду доходов являются средства, перечисляемые ФГУП «Горно-химический комбинат» за выполнение услуг по обращению с облученными тепловыводящими сборками реакторов ВВЭР-1000 АЭС Украины и Республики Болгария (далее по тексту – ОТВС). Сумма отчислений от прибыли по итогам 2011 года планируется в объеме 34 630 тыс. руб., что ниже отчислений 2010 года в 1,8 раза. Основной причиной является изменение порядка учета затрат по хранилищу отходов ядерного топлива, утвержденного Госкорпорацией «Росатом», в соответствии с которым снижены нормативы рентабельности, используемые при формировании финансовых результатов по обращению с ОТВС зарубежных АЭС (с 70% до 30% в 2010 году, в 2011 году – до 20%). Объем затрат на обращение с ОТВС и продуктами их переработки не должен составлять более 70% объема поступающих валютных средств. Кроме того, следует отметить, что в составе неналоговых доходов запланированы поступления денежных средств (84 593 тыс. руб.) в рамках финансирования Специальной экологической программы Красноярского края, которая в настоящее время не утверждена.

Отдельные вопросы формирования расходов бюджета. Анализ основных направлений бюджетной политики Красноярского края

Структура расходов краевого бюджета по разделам классификации расходов бюджета представлена в таблице.

тыс. руб.

Наименование раздела классификации расходов бюджета	Раздел	2011 год	в % к итогу	2012 год	в % к итогу	2013 год*	в % к итогу	2014 год*	в % к итогу
Общегосударственные вопросы	0100	5 610 501,2	3,5	5 151 334,0	3,6	5 089 791,7	3,8	5 238 519,0	3,9
Национальная оборона	0200	112 368,5	0,1	117 251,0	0,1	90 652,6	0,1	92 733,0	0,1
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	0300	6 954 891,9	4,4	1 259 965,5	0,9	793 366,0	0,6	698 583,0	0,5
Национальная экономика	0400	30 546 128,3	19,2	21 678 355,2	15,2	19 301 215,9	14,5	19 267 284,4	14,4
Жилищно-коммунальное хозяйство	0500	12 518 717,8	7,9	8 564 164,2	6,0	5 375 120,3	4,0	5 074 876,5	3,8
Охрана окружающей среды	0600	428 382,4	0,3	452 466,3	0,3	362 385,9	0,3	367 840,9	0,3
Образование	0700	24 435 601,9	15,4	26 376 154,9	18,5	25 341 794,1	19,1	25 786 021,0	19,3
Культура, кинематография	0800	2 558 948,3	1,6	2 429 041,4	1,7	1 681 951,8	1,3	1 701 533,7	1,3
Здравоохранение	0900	23 090 415,0	14,5	26 062 580,8	18,3	26 254 991,4	19,8	25 949 592,1	19,4
Социальная политика	1000	29 920 500,4	18,8	29 673 873,0	20,8	28 543 456,9	21,5	29 559 801,5	22,1
Физическая культура и спорт	1100	3 793 522,2	2,4	3 180 869,3	2,2	2 389 044,7	1,8	1 701 518,1	1,3
Средства массовой информации	1200	414 609,2	0,3	323 927,9	0,2	281 902,7	0,2	282 456,2	0,2

Обслуживание государственного и муниципального долга	1300	895 419,4	0,6	2 493 682,6	1,7	2 920 358,0	2,2	4 362 799,1	3,3
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	1400	17 534 872,1	11,0	14 828 011,0	10,4	14 339 807,7	10,8	13 482 322,7	10,1
Всего		158 814 878,6	100,0	142 591 677,1	100,0	132 765 839,7	100,0	133 565 881,2	100,0

* - без учета условно утвержденных расходов.

В разрезе классификации расходов бюджета в 2012 году наибольший удельный вес занимают разделы: социальная политика (20,8%), образование (18,5%), здравоохранение (18,3%), национальная экономика (15,2%) и межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (10,4%). Менее одного процента в общем объеме расходов приходится на национальную оборону (0,1%), средства массовой информации (0,2%), охрану окружающей среды (0,3%) и национальную безопасность и правоохранительную деятельность (0,9%).

Бюджетная политика 2012-2014 годов предусматривает реализацию следующих решений, принятых на федеральном уровне:

- индексация с 1 октября 2012 года на 6% фондов оплаты труда работников краевых государственных учреждений, денежного содержания государственных гражданских служащих;
- индексация стипендиального фонда с 1 сентября 2012 года на 6%;
- индексация публичных нормативных обязательств: в 2012 году - на 6%, в 2013 году - на 5,5%, в 2014 году - на 5%;
- индексация прочих текущих расходов: в 2012 году - на 3%, в 2013 году - на 2,75%, в 2014 году - на 2,5%;
- снижение с 1 января 2012 года размера страховых взносов в государственные внебюджетные фонды с 34% до 30%, а для малого бизнеса и некоммерческих организаций, осуществляющих основную деятельность в области социального обслуживания населения, а также благотворительных организаций и организаций, применяющих упрощенную систему налогообложения, - до 20% (с установлением ставки тарифа страховых взносов сверх установленной облагаемой базы 512 тыс. рублей в размере 10% для плательщиков страховых взносов, для которых установлен базовый тариф);
- передача с 2012 года с муниципального на краевой уровень полномочий по финансированию расходов на здравоохранение в связи с принятием Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»;
- создание с 2012 года дорожного фонда Красноярского края;
- перераспределение полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ в связи с переводом с 2012 года финансового обеспечения полиции (милиции общественной безопасности) на федеральный уровень¹⁰. В связи с этим на уровень субъектов передаются: федеральные учреждения среднего профессионального образования и учреждения, осуществляющие дезинфекционную деятельность; федеральные полномочия по выплате пособий при устройстве детей-сирот в семью, а также в области содействия занятости населения (за исключением социальных выплат безработным гражданам).

¹⁰ С января 2012 года финансовое обеспечение деятельности полиции является расходным обязательством Российской Федерации и обеспечивается за счет средств федерального бюджета.

Кроме того, отменяется софинансирование из федерального бюджета таких расходных обязательств, как содержание детей-сирот в семье опекуна и в приемных семьях, а также социальная поддержка реабилитированных лиц. Одновременно в федеральный бюджет передается часть доходных источников, администрируемых федеральными органами исполнительной власти (госпошлина за регистрацию транспортных средств), а также часть акцизов на алкогольную продукцию, распределяемых по нормативам.

В области межбюджетных отношений по согласованию с представительными органами местного самоуправления муниципальных образований Красноярского края принято решение о замене дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов Красноярского края дополнительными (дифференцированными) нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц. Одновременно принято решение не устанавливать с 2012 года единый норматив отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты муниципальных районов и городских округов края в размере 10%. Кроме того, будет снижен передаваемый в бюджеты муниципальных районов и городских округов Красноярского края норматив отчислений от налога на прибыль организаций, зачисляемого в бюджеты субъектов Российской Федерации, с 20% до 10%. Указанные изменения учтены в проекте закона края «О внесении изменений в Закон края «О межбюджетных отношениях в Красноярском крае»¹¹.

Как и в прошлом году, в Основных направлениях бюджетной и налоговой политики Красноярского края отмечается необходимость принятия Программы повышения эффективности бюджетных расходов Красноярского края, рекомендованной к утверждению Правительством Российской Федерации¹². До настоящего времени указанная программа Правительством Красноярского края не принята. В условиях ограниченных бюджетных ресурсов разработка и реализация мер по повышению эффективности бюджетных расходов является, пожалуй, единственным в настоящее время инструментом достижения сбалансированности и устойчивости бюджетной системы края.

Согласно статье 10 законопроекта принятая к финансовому обеспечению общая предельная **численность государственных гражданских служащих** Красноярского края составляет в 2012 году и плановом периоде 4 452 штатных единицы, из них предельная штатная численность государственных гражданских служащих органов исполнительной власти Красноярского края и администрации Губернатора Красноярского края 4 095 штатных единиц. По сравнению с 2011 годом¹³ общая предельная численность государственных гражданских служащих Красноярского края увеличивается на 23 единицы, в органах

¹¹ Внесен в Законодательное Собрание края 12.10.2011.

¹² Программой Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 года № 1101-р, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации было рекомендовано принять аналогичные программы на региональном уровне. Основными направлениями бюджетной и налоговой политики Красноярского края на 2011 - 2013 годы предусматривалось принятие Программы повышения эффективности бюджетных расходов Красноярского края.

¹³ Статья 11 Закона Красноярского края от 09.12.2010 № 11-5419 «О краевом бюджете на 2011 год и плановый период 2012-2013 годов».

исполнительной власти Красноярского края и администрации Губернатора Красноярского края – на 13 единиц.

Всего численность лиц, замещающих государственные должности, государственных гражданских служащих и иных работников органов государственной власти края и государственных органов края по сравнению с началом 2011 года к 2012 году увеличится с 5 397 единиц до 5 419 единиц.

Объем расходов по разделу **01 «Общегосударственные вопросы»** на 2012 год предусмотрен в размере 5 151 334 тыс. руб., что на 459 167,2 тыс. руб. меньше законодательно утвержденных назначений на 2011 год (на 8,2%). Доля расходов по разделу в общем объеме расходов бюджета на 2012 год составит 3,6%, что выше на 0,1 процентных пункта в сравнении с 2011 годом (3,5%), в плановом периоде доля расходов по разделу сохранится на уровне 3,6% и 3,5% соответственно по годам.

На снижение расходов по разделу оказало влияние сокращение расходов по следующим подразделам 0107 «Обеспечение проведения выборов и референдумов» – на 231 800,4 тыс. руб. (или в 4,3 раза), что обусловлено расходами на подготовку и проведение выборов депутатов Законодательного Собрания Красноярского края второго созыва в 2011 году; 0111 «Резервные фонды» – на сумму 165 000 тыс. руб. (или в 1,3 раза); 0113 «Другие общегосударственные вопросы» – на сумму 116 339,1 тыс. руб. (или на 3,9%) и 0105 «Судебная система» – на сумму 6 138,7 тыс. руб. (или на 1,4%).

Бюджетные ассигнования по подразделу **0105 «Судебная система»** предусмотрены на 2012 год в сумме 431 209,1 тыс. руб., или 98,6% к 2011 году; на плановый период 2013-2014 годов – с изменением объемов по сравнению с соответствующим предыдущим годом в размерах 102,4% и 100,9%. В составе расходов по подразделу предусмотрены расходы на обучение 20 мировых судей и 60 сотрудников аппарата мировых судей в сумме 1 619,8 тыс. руб. ежегодно.

В Счетную палату края представлен на экспертизу законопроект «О внесении изменений в Закон края «О мировых судьях в Красноярском крае», в котором предлагается внести изменения в Закон Красноярского края от 20.06.2006 № 19-4817 «О мировых судьях в Красноярском крае» дополнив его статьей «Профессиональная переподготовка и повышение квалификации мировых судей» с целью приведения в соответствие с нормами федерального законодательства. Финансирование мероприятий по профессиональной переподготовке мировых судей Красноярского края потребует дополнительных расходов краевого бюджета в 2012 году в размере 5 578,8 тыс. руб.¹⁴ Таким образом, предусмотренных объемов в проекте краевого бюджета не достаточно для финансового обеспечения в полном объеме расходного обязательства.

Расходы по разделу **02 «Национальная оборона»** на 2012 год законопроектом предусмотрены в сумме 117 251 тыс. руб., или 104,3% к утвержденным назначениям на 2011 год, на плановый период – 90 652,6 тыс. руб. и 92 733 тыс. руб., или 93,2% и 102,3% к соответствующему предыдущему году. Доля расходов по данному разделу в общих расходах краевого бюджета ежегодно составит менее 0,1%.

¹⁴ Согласно финансово-экономическому обоснованию к законопроекту «О внесении изменений в Закон края «О мировых судьях в Красноярском крае».

Одной из особенностей проекта краевого бюджета является то, что с 2012 года финансовое обеспечение деятельности полиции осуществляется за счет средств федерального бюджета. В этой связи в 2012 году по сравнению с 2011 годом снижается объем средств по разделу **03 «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»**: с 6 954 891,9 тыс. руб. до 1 259 965,5 тыс. руб., или в 5,5 раза. На плановый период также предусмотрено снижение расходов по сравнению с соответствующим предыдущим годом в 2013 году на 37% и 2014 годах на 11,9%.

По подразделу 0302 «Органы внутренних дел» расходы предусмотрены только на 2012 год в сумме 234 296,4 тыс. руб., в полном объеме по министерству строительства и архитектуры Красноярского края, как бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства:

- на завершение реконструкции, строительства и ввода в эксплуатацию 4 объектов в 2012 году (реконструкция здания полка дорожно-постовой службы УВД г. Красноярска по ул. 2-я Брянская, 59 (47 248,2 тыс. руб.); реконструкция реабилитационного центра для ГУВД по краю (36 611,6 тыс. руб.); здание районного отдела внутренних дел в п. Балахта (115 300 тыс. руб.); комплекс зданий Советского РУВД г. Красноярска (33 636,6 тыс. руб.));
- на корректировку проектно-сметной документации по объекту «здание Кежемского районного отдела внутренних дел» (1 500 тыс. руб.), с вводом в эксплуатацию в 2015 году.

За 2006-2010 годы из краевого бюджета на перечисленные объекты выделено 319 178,6 тыс. руб., в бюджете 2011 года предусмотрено 273 531 тыс. руб.

Статьей 47 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации вправе осуществлять по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации расходы на реализацию возложенных на полицию обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Расходы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на указанные цели осуществляются в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

На сегодняшний день не внесены соответствующие положения в Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Пунктом 9 статьи 54 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» определено, что используемые полицией земельные участки, а также здания, сооружения, оборудование и другое имущество полиции, необходимые для обеспечения деятельности полиции, находящиеся в собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности, передаются в федеральную собственность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Процесс передачи в федеральную собственность находится на начальном этапе, в этой связи необходимо определить перспективы завершения строительства

и дальнейшее использование построенных объектов, и их передачу в федеральную собственность.

Запланированные расходы в сумме 234 296,4 тыс. руб. на бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства являются для краевого бюджета инициативными расходами, так как не относятся к полномочиям по предметам ведения субъектов Российской Федерации и по предметам совместного ведения.

Перечисленные выше объекты включены в Перечень строек и объектов, финансируемых за счет средств краевого бюджета, на 2011 год и плановый период 2012-2013 годов в указанных суммах на плановый период 2012 года, исключение составляют «здание районного отдела внутренних дел в п. Балахта» ассигнования по которому увеличиваются в 2,8 раза (с 40 660 тыс. руб. до 115 300 тыс. руб.) и «здание Кежемского районного отдела внутренних дел» ассигнования в 2011 году не предусматривались (в 2008 году – 3 632,9 тыс. руб.). Не включен в Перечень строек и объектов, финансируемых за счет средств краевого бюджета, на 2012 год и плановый период 2013-2014 годов объект «реконструкция здания по адресу г. Норильск, ул. Лауреатов, 87 для размещения ОГИБДД и УФМС» (74 640 тыс. руб.).

Расходы по подразделу **0309 «Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона»** законопроектом предусмотрены главному распорядителю бюджетных средств – министерству жилищно-коммунального хозяйства края: на 2012 год в сумме 367 676,1 тыс. руб., что на 36 587,6 тыс. руб., или 9,1% меньше утвержденных ассигнований на 2011 год. Сокращение расходов по указанному подразделу произведено за счет уменьшения ассигнований направляемых на обеспечение деятельности подведомственных учреждений (в 2011 году выделялись дополнительные ассигнования, носящие разовый характер).

В пояснительной записке отражено, что в проекте закона предусмотрены средства на восстановление и освежение материально-технических ресурсов краевого резерва в 2012 году в сумме 14 925,4 тыс. руб., в 2013-2014 годах по 619,2 тыс. руб. ежегодно. При этом отсутствует информация о достижении объемов обеспеченности резервами в соответствии с утвержденными объемами¹⁵ и о выделении средств на создание запасов гражданской обороны.

Согласно материалам проверки, проведенной Счетной палатой края в 2011 году, показатель обеспеченности материальными ресурсами краевого резерва для ликвидации чрезвычайных ситуаций, находящимися на хранении в КГКУ «Центр обеспечения реализации полномочий в областях гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций Красноярского края» составляет 88%, а без учета имущества с истекшим сроком хранения лишь 12,4% и обеспеченность средствами индивидуальной защиты органов дыхания составляет 74,8%; без учета средств индивидуальной защиты с истекшим сроком хранения – 29,1%.

По подразделу **0310 «Обеспечение пожарной безопасности»** расходы предусмотрены на 2012 год в сумме 418 071 тыс. руб., или с увеличением на 3,6% (на 14 830,1 тыс. руб.) к утвержденным ассигнованиям на 2011 год.

¹⁵ Постановление Совета администрации Красноярского края от 30.12.2002 № 443-п «О резервах материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций межмуниципального и краевого характера».

Увеличение ассигнований обусловлено включением в структуру краевого государственного казенного учреждения «Противопожарная охрана Красноярского края» нового подразделения пожарной охраны численностью 12 человек в селе Ивановка Шарыповского района (на базе существующего муниципального поста пожарной охраны).

Следует отметить, что в пояснительной записке отсутствует информация о выделении средств на доведение до норматива обеспеченности данного учреждения материально-техническими средствами КГКУ «Противопожарная охрана Красноярского края».

Расходы по подразделу **0405 «Сельское хозяйство и рыболовство»** на 2012 год предусмотрены в объеме 3 505,3 млн. руб., со снижением на 171,1 млн. руб. или на 4,7% к 2011 году (без учета софинансирования из федерального бюджета).

Из 33 мероприятий по компенсации части затрат, связанных с осуществлением сельскохозяйственного производства (приложение 87 к законопроекту), увеличение ставок субсидирования предусмотрено только по 2 мероприятиям, включая рост на 1 руб. (с 8 547 руб. до 8 548 руб.) ставки по оригинальным и элитным семенам масличных культур и увеличение ставок субсидий на закладку и уход по плодовым, ягодным насаждениям и питомникам.

На 2013 год расходы снижены к 2012 году в 2,9 раза (1 207 млн. руб.), на 2014 год - в 2,3 раза (1 542,8 млн. руб.) в связи с прекращением срока действия ДЦП:

«Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции сырья и продовольствия в Красноярском крае на 2010-2012 годы» (на 2012 год предусмотрено 2 199,9 млн. руб.);

«Создание и развитие системы сельскохозяйственных потребительских кооперативов в Красноярском крае на 2010-2012 годы» (на 2012 год предусмотрено 123 млн. руб.).

Установлено несоответствие расходов на сельское хозяйство приоритетам, заявленным в Основных направлениях бюджетной и налоговой политики Красноярского края на 2012 год и плановый период 2013-2014 годов в области развития агропромышленного комплекса (не соблюдены статья 172 Бюджетного кодекса РФ и статья 19 Закона края о бюджетном процессе).

Так в проекте краевого бюджета не учтены заявленные приоритетные направления интенсивного развития овощеводства, а также регионального рынка сбыта сельскохозяйственной продукции.

При неудовлетворительных результатах в 2010 году в достижении цели формирования эффективно функционирующего рынка сельскохозяйственной продукции и продовольствия на территории края, включая оптово-розничные (логистические) центры, в проекте краевого бюджета не предусматриваются мероприятия в рамках Закона края от 09.06.2011 № 12-5922 «О дополнительных мерах государственной поддержки агропромышленного комплекса края» или иные мероприятия по развитию рынков сбыта.

Несмотря на обозначенный приоритет интенсивного развития животноводства, а также сокращение поголовья крупного рогатого скота на 26,3 тыс. голов (включая 3 тыс. коров), планируемое на 2012 год в ДЦП «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции

сырья и продовольствия в Красноярском крае на 2010-2012 годы», снижены ставки субсидий на компенсацию части затрат:

- на производство и реализацию молока и молокопродуктов на 7,3%;
- на производство и реализацию мяса свиней и мясопродуктов по племенным свиноводческим хозяйствам на 17,3%.

Снижение ставок субсидирования расходов на содержание отдельных категорий племенного маточного поголовья сельскохозяйственных животных составило от 11,3 до 17,7%.

Не предусматривается заявленная дифференциация ставок субсидирования производства молока, мяса крупного рогатого скота и свиней в зависимости от уровня естественного плодородия.

Не учтены меры по сохранению объемов производства и рабочих мест за счет поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей, не выполнивших условия предоставления субсидий на молоко и мясо крупного рогатого скота в форме субсидирования затрат, связанных с реализацией планов по развитию животноводства и предоставление субсидий на обновление основных средств.

На 2012 год предлагается сокращение объемов государственной поддержки, предусмотренной сельскохозяйственным товаропроизводителям в целом на 97,1 млн. руб. или на 4,2%.

Следует обратить внимание на то, что объем предоставления средств государственной поддержки напрямую связан с выполнением одного из показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации - удельного веса прибыльных крупных и средних сельскохозяйственных организаций в их общем числе (утвержден Указом Президента Российской Федерации 28.06.2007 № 825 и Указом Губернатора Красноярского края от 06.07.2009 № 102-уг).

Так, по данным сводной бухгалтерской отчетности по 407 сельскохозяйственным организациям края, представившим отчетность в министерство сельского хозяйства и продовольственной политики Красноярского края за 2010 год, сокращение объема государственной поддержки на 491,7 млн. руб. по сравнению с 2009 годом привело к снижению удельного веса прибыльных хозяйств с 84,5 до 80,8%. При росте общего размера убытков на 300,9 млн. руб. удельный вес убыточных хозяйств увеличен с 15,5 до 19,2%.

Отмечено ограничение доступности в получении повышенной ставки (30%) при субсидировании части затрат, связанных с приобретением изделий автомобильной промышленности, тракторов и сельскохозяйственных машин, для индивидуальных предпринимателей и предприятий, имеющих небольшой объем производства продукции животноводства: поголовье коров до 200 голов, свиней - до 2 000 голов, птицы - до 45 000 голов, (приложение 87 к проекту краевого бюджета).

По данным сводной бухгалтерской отчетности на 01.01.2011 треть сельскохозяйственных организаций (54 из 167) имели поголовье коров менее 200 голов.

В проекте краевого бюджета на 2012 год предусмотрены новые расходы на субсидирование части затрат крестьянских (фермерских) хозяйств, включая индивидуальных предпринимателей, при оформлении в собственность используемых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения.

Выделение на 2012 год 5 млн. руб. или 11,7% от общей потребности при условии выплат пропорционально заявленным объемам не обеспечивает гарантированное возмещение в размере установленной ставки субсидирования (50% затрат) и предполагает наличие коррупциогенных факторов при выплате средств ограниченному кругу получателей.

В соответствии с представленным законопроектом в целом на **природоресурсный блок** в период 2012-2014 годов планируется: в 2012 году – 1 770 734,3 тыс. руб., 2013 – 1 647 304,2 тыс. руб., 2014 – 1 650 341,9 тыс. руб.

В целом по блоку в динамике с 2011 по 2013 годы наблюдается тенденция к уменьшению расходов. В 2012 году планируемые расходы снижаются к уровню 2011 года на 339 488 тыс. руб., или 6,4%, в 2013 году к уровню 2012 года – 123 430,1 тыс. руб. (7%), в 2014 году прогнозируется незначительное увеличение к уровню 2013 года – 3 037,7 тыс. руб. (0,2%).

Доля расходов по природоресурсному блоку в общем объеме расходов краевого бюджета в 2012 году составляет 1,3% (аналогично уровню 2011 года), в период 2013 – 2014 годов удельный вес снижается на 0,1% ежегодно.

При этом удельный вес налогов и платежей за пользование природными ресурсами в общем объеме доходов краевого бюджета в 2012 году составляет 5,5 % .

Доля расходов по мероприятиям, планируемым к реализации программно-целевым методом в 2012 году составит 18,5%, что на 6,5% выше уровня 2011 года.

Из-за несопоставимости расходов с ранее утвержденным бюджетом на период 2011-2013 годов не представляется возможным провести анализ расходов краевого бюджета по направлениям реализации ВЦП, предусматриваемых по природоресурсному блоку.

В соответствии с требованиями статьи 172 Бюджетного кодекса РФ составление проекта бюджета основывается, в том числе на основных направлениях бюджетной и налоговой политики.

В Основных направлениях бюджетной и налоговой политики Красноярского края на 2012-2014 годы (далее – Основные направления бюджетной политики) в разделе 7.4 «Охрана окружающей среды» представлены основные задачи и направления по природоресурсному блоку. Однако в полной мере не отражена последовательность реализации задач, направленных на улучшение экологической ситуации на территории Красноярского края.

В приведенных показателях, являющихся результатами реализации выполняемых мероприятий, отсутствуют данные о снижении выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, улучшении ситуации в сфере обращения с твердыми бытовыми отходами, что не позволяет в полной мере дать оценку эффективности мер, принимаемых органами исполнительной власти края, направленных на обеспечение снижения антропогенной нагрузки на население проживающего на территории Красноярского края.

В нарушение требований статьи 172 Бюджетного кодекса Российской Федерации отдельные мероприятия по охране окружающей среды и экологической безопасности, представленные в приложении 91 к законопроекту не соответствуют мероприятиям, отраженным в разделе 1 «Основные направления бюджетной политики».

Так, в приложении 91 к Законопроекту предусматривается выполнение мероприятия 3.5 «Разработка сводных томов предельно-допустимых выбросов для городов – промышленных районов края (гг. Норильск, Назарово, Шарыпово)», при этом, в разделе 1 «Основные направления бюджетной политики», в подразделе 7.4 «Охрана окружающей среды» в данном мероприятии, не указан промышленный район – г. Назарово.

В разделе 1 «Основные направления бюджетной политики», в подразделе 7.4.3. «Сохранение биологического разнообразия» предусматривается организация 7 особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ) краевого значения – заказников и памятников природы, предусмотренных Схемой развития и размещения ООПТ на территории края до 2015 года, в том числе 2 ООПТ в 2012 году, в приложение 91 к законопроекту по мероприятию 3.9 «Организация государственных природных заказников краевого значения» и в пояснительной записке к Законопроекту не указаны наименования заказников и памятников природы.

В разделе 1 «Основные направления бюджетной политики» подразделе «Охрана окружающей среды» 7.4.1. «Лесное хозяйство» в целях увеличения объемов заготовки древесины и производства лесопродукции с высокой добавленной стоимостью, организации эффективного использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов на территории Красноярского края разработана ведомственная целевая программа «Развитие лесного комплекса Красноярского края на 2012 – 2014 годы», однако в нарушение требований п. 1 ст. 179 Бюджетного кодекса РФ и ст. 17 Закона края о бюджетном процессе программа не утверждена в установленные сроки (не позднее 15 сентября текущего года).

При анализе планируемых расходов по подразделам бюджетной классификации Российской Федерации отмечается следующее:

- по подразделу 0404 «Воспроизводство минерально-сырьевой базы» полностью исключены расходы на 2012-2014 годы, в связи с прекращением срока действия ДЦП «Развитие и использование минерально-сырьевой базы в Красноярском крае в 2009-2011 годах»;

- по подразделу 0405 «Сельское хозяйство и рыболовство» в 2012 году уменьшены расходы на руководство и управление по службе по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания Красноярского края на 17 606,3 тыс. руб. (79,3%), при этом пояснительная записка к законопроекту не содержит обоснований снижения;

- по подразделу 0406 «Водное хозяйство» расходы в 2012 году составят 189 720,3 тыс. руб., в том числе субвенции, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета – 78 922,7 тыс. руб., расходы краевого бюджета – 110 797,6 тыс. руб., предусмотренные на реализацию мероприятий по ДЦП «Обеспечение безопасности гидротехнических сооружений на территории Красноярского края на территории Красноярского края на 2011-2013 годы»;

- по подраздел 0407 «Лесное хозяйство» предусматриваются расходы в 2012 году в объеме 1 043 744,6 тыс. руб., снижение к уровню 2011 года составит 228 799,2 тыс. руб. (18 %) в основном за счет снижения субвенций из федерального

бюджета, направляемых из федерального бюджета на обеспечение переданных полномочий в области лесных отношений.

Инициативные расходы краевого бюджета на выполнение переданных полномочий в области лесных отношений, которые в соответствии с Лесным кодексом РФ должны осуществляться за счет субвенций из федерального бюджета на период 2012-2014 годов составят 275 702,0 тыс. руб., из них: 39 102 тыс. руб. – на проведение лесоустроительных работ; 236 600 тыс. руб. на осуществление мер пожарной безопасности тушение лесных пожаров на землях лесного фонда на территории Красноярского края

- по разделу 0600 «Охрана окружающей среды» в 2012 году наблюдается рост расходов краевого бюджета к уровню 2011 года на 78 969,5 тыс. руб., (21,2%), что связано в основном с увеличением расходов предусмотренных на реализацию мероприятий ДЦП «Обращение с отходами на территории Красноярского края» на 2012-2014 годы. В нарушение требований п. 2 ст. 179 Бюджетного кодекса РФ и п. 2 ст. 16 Закона края от 18.12.2008 № 7-2617 «О бюджетном процессе в Красноярском крае» указанная программа не утверждена в установленные сроки (не позднее 15 сентября текущего года).

Кроме того в указанной программе не учтены отдельные замечания Счетной палаты края отмеченные при проведении финансово-экономической экспертизы проекта постановления Правительства края «Об утверждении ДЦП «Обращение с отходами на территории Красноярского края на 2012 – 2014 годы».

В подразделе 0603 предусмотрены расходы на охрану объектов растительного и животного мира и среды их обитания в объеме 7 271 тыс. руб., которые, в соответствии со статьей 6 Федерального закона от 24.04.1995 № 52 «О животном мире», должны осуществляться за счет средств субвенций из федерального бюджета.

Законопроектом предусматривается формирование в бюджете **дорожного фонда Красноярского края** (далее – фонд). Объем бюджетных ассигнований фонда на 2012 год запланирован в размере 8 937 838,7 тыс. руб., 2013 год - 10 972 832,1 тыс. руб., 2014 год - 11 400 554,0 тыс. руб.

Необходимо отметить, что вышеуказанной статьей предусматривается, что при определении объема бюджетных ассигнований фонда учтен налог на прибыль организаций, подлежащий зачислению в краевой бюджет, в сумме 525 838,1 тыс. руб. - в 2012 году, 744 726,6 тыс. руб. - в 2013 году.

Согласно п. 4 статьи 179.4 Бюджетного кодекса РФ объем бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта РФ утверждается законом субъекта РФ о бюджете в размере не менее прогнозируемого объема доходов бюджета субъекта РФ от: акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации; транспортного налога; иных поступлений, утвержденных законом субъекта РФ, предусматривающим создание дорожного фонда субъекта РФ.

Необходимо отметить, что проектом Закона Красноярского края «О дорожном фонде Красноярского края» (далее – проект Закона), внесенным Правительством Красноярского края на рассмотрение Законодательного Собрания Красноярского

края 17.06.2011, налог на прибыль организаций в качестве источника формирования фонда не предусмотрен.

Дефицит же фонда, покрываемый уменьшением норматива отчисления от налога на прибыль организаций, зачисляемого в местные бюджеты (в пользу краевого бюджета), обусловлен запланированной передачей на краевой уровень расходов муниципальных образований по содержанию улично-дорожной сети в размере 2,6 млрд. руб. ежегодно (согласно ДЦП «Дороги Красноярья» на 2012-2016 годы). При этом передача соответствующих полномочий не предусмотрена, средства фонда на указанные цели будут предоставляться бюджетам муниципальных образований в виде субсидий, что, к тому же, предполагает софинансирование с их стороны.

Исходя из изложенного, целесообразность данных действий может быть поставлена под сомнение.

Кроме того, за счет средств фонда законопроектом в 2012-2014 годах планируется осуществление расходов на управление дорожным хозяйством (181 887,1 тыс. руб. в 2012 году, 188 469,0 тыс. руб. – в 2013 году, 188 733,7 тыс. руб. – в 2014 году).

В соответствии же с проектом Закона, «дорожный фонд края – часть средств краевого бюджета, подлежащая использованию в целях финансового обеспечения дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования».

Согласно положений Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» к дорожной деятельности относится деятельность по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог.

В связи с этим представляется, что предусмотренные законопроектом расходы на управление дорожным хозяйством, не относящиеся собственно к финансовому обеспечению дорожной деятельности, не могут осуществляться за счет фонда, поскольку в соответствии с проектом Закона «средства дорожного фонда края не могут быть использованы на цели, не соответствующие его назначению».

Как и в предыдущие годы, расходы на жилищно-коммунальную сферу (далее по тексту – ЖКХ) в планируемый период заявлены в числе приоритетных. Объем расходов по **разделу 0500 «Жилищно-коммунальное хозяйство»**, предусмотренный на 2012 - 2014 годы в сумме 19 014 161 тыс. руб., снижен на 25,9% к утвержденным значениям 2011-2013 годов (25 677 293,7 тыс. руб.). Соответственно уменьшается доля расходов раздела 0500 в общем объеме расходов краевого бюджета – с 7,9% до 6%.

В том числе на 2012 год запланировано уменьшение бюджетных ассигнований к уровню 2011 года на 46%, объем которых составит 8 564 164,2 тыс. руб. (в 2011 году – 12 581 890 тыс. руб.).

Снижение объемов ассигнований 2012 года в сравнении с предыдущим периодом запланировано по расходам: на жилищное хозяйство (подраздел 0501) – в 2 раза; на благоустройство (подраздел 0503) - в 4,4 раза; другим вопросам в области жилищно-коммунального хозяйства (подраздел 0505) – в 2,3 раза.

Наибольший объем ассигнований планового периода (2012 - 2014 годы)

составляют расходы на коммунальное хозяйство (подраздел 0502) – 78,9% или 15 007 498,5 тыс. руб.

Проект краевого бюджета, согласно пояснительной записке, сформирован на основе ведомственных целевых программ (далее по тексту – ВЦП). В отраслях **социальной сферы** планируется реализовывать 7 ВЦП с общим объемом финансирования в 2012 году в сумме 83 464 601,7 тыс. руб., что составляет 94,8% от общей суммы запланированных расходов. В плановом периоде удельный вес расходов, предусматриваемых на социальную сферу в рамках ВЦП, увеличивается: в 2013 году до 95,2%, в 2014 году до 96,3%.

Вместе с тем на момент рассмотрения законопроекта ни одна из ВЦП, реализуемых в 2012-2014 годах в отраслях социальной сферы, не утверждена. В связи с этим проанализировать распределение расходов краевого бюджета по направлениям реализации ведомственных целевых программ не представляется возможным.

Отмечается несопоставимость расходных бюджетных обязательств проекта бюджета с ранее утвержденным трехлетним бюджетом. Расходы краевого бюджета на социальную сферу на 2012-2013 годы, предлагаемые к утверждению законопроектом, превышают объемы ассигнований, утвержденные Законом края «О краевом бюджете на 2011 год и плановый период 2011-2013 годов», соответственно на 13 353 403,1 тыс. руб. и 15 308 402,2 тыс. руб., или на 17,9% и 22,1%. В связи с этим отсутствует целесообразность их детального сравнения.

В нарушение п.4 ст. 184.1 Бюджетного кодекса РФ и п.6 ст.19 Закона Красноярского края от 18.12.2008 № 7-2617 «О бюджетном процессе в Красноярском крае» уточнение ведомственной структуры расходов краевого бюджета, как и в прошлые годы, осуществлено путем утверждения уточненных показателей, тогда как следует путем увеличения или сокращения утвержденных бюджетных ассигнований либо включения бюджетных ассигнований по дополнительным целевым статьям и (или) видам расходов.

В рамках бюджетной реформы законопроект сформирован с учетом изменения правового статуса краевых государственных и муниципальных учреждений в соответствии с Федеральным законом от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». В связи с этим, удельный вес субсидий краевым бюджетным и автономным учреждениям на выполнение государственного задания в общем объеме ассигнований краевого бюджета на социально-культурную сферу (за исключением межбюджетных трансфертов) увеличивается с 24,1% в 2011 году до 46,0% в 2014 году.

Рассматриваемый проект краевого бюджета социально-ориентирован. В основу бюджетной политики отраслей социальной сферы края положены приоритетные задачи, определяющие стратегию развития соответствующих отраслей.

Это в частности:

- улучшение условий жизни человека, адресное решение социальных проблем, повышение качества государственных и муниципальных услуг, формирование рациональной сети государственных учреждений.

На 2012 год расходы социальной направленности (с учетом расходов фонда финансовой поддержки; расходов на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов; расходов социальной направленности, учтенных в разделах, не относящихся к социально-культурной сфере) запланированы в сумме 113 664 928,4 тыс. руб., или 79,7% от общего объема расходов бюджета.

В плановом периоде наблюдается снижение удельного веса расходов социальной направленности: в 2013 году до 76,1%; в 2014 году до 72,0%.

В крае большое внимание уделяется социальной поддержке отдельных категорий граждан, нуждающихся в помощи, находящихся в трудной жизненной ситуации. Принято более 60 НПА (Законы края, постановления Правительства края), на основании которых за счет средств краевого бюджета предоставляются меры социальной поддержки отдельных категорий граждан. На 2012 год расходы на оказание мер социальной поддержки предусмотрены в сумме 22 438 131,9 тыс. руб., что составляет 19,7% общей суммы расходов социальной направленности. По сравнению с 2011 годом расходы увеличены на 6 032 152,1 тыс. руб., или на 36,8%. В 2013 году расходы на меры соцподдержки по сравнению с предшествующим годом уменьшаются на 675 804,9 тыс. руб., или на 3,0%, в 2014 году – увеличиваются на 1 240 291,3 тыс. руб., или на 5,7%.

Анализ динамики расходов краевого бюджета по законопроекту показал, что общий объем расходов краевого бюджета по отраслям социальной сферы с учетом межбюджетных трансфертов запланирован на 2012 год в сумме 88 046 447,3 тыс. руб., или с ростом к 2011 году на 4,6% в номинальном выражении. На 2013 год прогнозируется сокращение расходов по отношению к предыдущему году на 4,0%, на 2014 год – увеличение на 0,6% в номинальном выражении.

Реально расходы на социально-культурную сферу в 2012 году снижаются на 1,4%, в 2013 году – на 9,0%, в 2014 году – на 4,2% (с учетом прогнозируемого среднегодового уровня инфляции).

Удельный вес расходов социально-культурной сферы в общем объеме расходов краевого бюджета в 2012 году составляет 61,7% и увеличивается по сравнению с утвержденным краевым бюджетом 2011 года на 8,7 процентных пункта. В плановом периоде наблюдается снижение удельного веса расходов социально-культурной сферы с 61,7% в 2012 году до 56,5% в 2014 году. (Приложения 3,4 к заключению).

Наблюдается тенденция ежегодного сокращения удельного веса расходов на социально-культурную сферу в ВРП, который в течение трех лет уменьшится с 7,51% в 2011 году до 5,53% в 2014 году при благоприятном варианте развития экономики. (Приложение 5 к заключению).

Расходы краевого бюджета по отраслям социально-культурной сферы без учета межбюджетных трансфертов в 2012-2013 годах по сравнению с предыдущим годом снижаются соответственно на 2 592 255,0 тыс. руб., или 6,9% и на 2 266 176,7 тыс.руб., или 6,5% в номинальном выражении. На 2014 год расходы запланированы с ростом по сравнению с предыдущим годом в сумме 1 001 150,0 тыс. руб., или на 3,1 процентных пункта.

В структуре расходов краевого бюджета на социально-культурную сферу приоритетным направлением являются расходы по разделу «Социальная политика», удельный вес которых составляет в 2012 году – 33,7%, в 2013 году – 33,8%, в 2014 году – 34,8%.

При этом в 2012 и 2013 году наблюдается снижение по сравнению с предыдущим годом ассигнований на социальную политику в номинальном выражении соответственно на 0,8% и 3,8%, в реальном – на 6,4% и 8,8%. В 2014 году ассигнования в номинальном выражении увеличиваются на 3,6%, реально снижаются на 1,4%. Снижение объемов бюджетных ассигнований на социальную политику обусловлено сокращением межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (в 2012 году по сравнению с 2011 годом снижение составляет 1 954 530,4 тыс. руб., или 38,4%).

Политика исполнительных и законодательных органов власти края направлена на развитие социальной поддержки отдельных категорий граждан, нуждающихся в помощи. Принято более 60 НПА, на основании которых за счет средств краевого бюджета предоставляются меры социальной поддержки. На 2012 год на эти цели в краевом бюджете предусмотрено 22 438 131,9 тыс. руб., это 19,7% общей суммы расходов социальной направленности. По сравнению с 2011 годом расходы увеличены на 6 032 152,1 тыс. руб., или на 36,8% с учетом индексации публично-нормативных обязательств. В 2013 году расходы уменьшаются на 3,0%, в 2014 году – увеличиваются на 5,7%.

Но данную проблему можно охарактеризовать следующим образом:

Вследствие снижения уровня жизни, старения жителей края и роста дифференциации доходов населения численность бедных не снижается. При этом приоритетом социальной поддержки со стороны государства является не бедное население, а отдельные категории граждан, риск бедности для которых может быть как высоким (семьи с инвалидами, неполные семьи с детьми), так и низким (профессиональные категории).

Действующая система краевых мандатов включает свыше 160 видов льгот и выплат. Почти половина населения края имеет право на льготы. Многие виды социальной помощи не зависят от уровня доходов граждан. Но самое главное не совсем понятно, кого относить к бедным с точки зрения абсолютной (доходы ниже прожиточного минимума) и относительной бедности (доходы значительно ниже среднего уровня доходов населения).

В 2012 году увеличивается доля расходов по разделу «Здравоохранение» по сравнению с 2011 годом на 2,2%. Расходы запланированы с ростом на 12,9% в номинальном выражении и 6,5% в реальном выражении, и составляют 26 062 580,8 тыс. руб. Рост расходов обусловлен передачей на краевой уровень полномочий по финансовому обеспечению оказания медицинской помощи на всей территории края.

Основной целью государственной политики в сфере здравоохранения на среднесрочный период 2012-2014 годов является улучшение состояния здоровья населения Красноярского края. Между тем, тренд расходов на здравоохранение консолидированного бюджета и бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования имеет тенденцию к снижению и в номинальном выражении и реально. Анализ расходов на здравоохранение показал, что на 2012 год ассигнования предусмотрены в сумме 35 760 429,9 тыс. руб., что составляет к утвержденному объему 2011 года 99,7% в номинальном выражении и 94,1% в реальном выражении. Наблюдается тенденция снижения расходов и в плановом периоде: в 2013 году соответственно на 6,7% и на 11,6% в номинальном и реальном выражении; в 2014 году на 0,9% и 5,6% в номинальном и реальном выражении.

Расходы на здравоохранение в расчете на душу населения в 2012 году составят 12 622 руб., что ниже уровня 2011 года на 0,4% в номинальном выражении и на 6,0% в реальном выражении. (Приложение 6 к заключению). Проект Программы государственных гарантий бесплатного оказания населению Красноярского края медицинской помощи на 2012 год представлен с дефицитом 7 636,6 млн. руб., или 20,9%. Дефицит территориальной Программы ОМС (с учетом застрахованной численности населения 2 885 763 чел.) составляет 1 639 402,0 тыс. руб., или 8,4%. Подушевой норматив финансирования Программы ОМС Красноярского края в 2012 году достигнет 6 211,9 руб., или 91,6% от федерального норматива в рамках базовой Программы ОМС.

Согласно пояснительной записке к проекту закона о краевом бюджете достижение основной цели планируется осуществить за счет рационального использования ресурсной базы учреждений здравоохранения, выбора наиболее эффективных технологий предоставления государственных медицинских услуг, внедрения стандартов лечения.

Доля межбюджетных трансфертов, направляемых бюджетам муниципальных образований края на финансовое обеспечение социальных расходов, бюджету Территориального фонда обязательного медицинского страхования в общем объеме ассигнований социально-культурной сферы увеличивается с 55,7% в 2011 году до 60,6% в 2014 году. В 2012 году увеличиваются по сравнению с 2011 годом межбюджетные трансферты бюджетам муниципальных образований края на 3 019 406,2 тыс. руб., или на 8,9% в номинальном выражении и на 2,7% – в реальном. На рост межбюджетных трансфертов повлияло предоставление бюджетам муниципальных образований из фонда компенсаций субвенций на организацию оказания медицинской помощи на территории края и организацию деятельности органов управления системой здравоохранения в сумме 2 192 273,9 тыс. руб., увеличение на 926 300,9 тыс. руб. объема субвенций на предоставление субсидий в качестве помощи для оплаты жилья и коммунальных услуг отдельным категориям граждан и субсидий гражданам для оплаты жилья и коммунальных услуг с учетом их доходов.

В рамках реализации Программы модернизации здравоохранения в бюджете ТФОМС запланированы расходы:

- на внедрение стандартов оказания медицинской помощи, что позволит помимо прочего повысить заработную плату врачей и среднего медперсонала стационаров в 2012 году на 15% и довести ее до уровня 27 179,0 руб. у врачей и до 17 274,0 руб. у среднего медперсонала;
- на повышение доступности амбулаторной медицинской помощи, средний размер выплат стимулирующего характера составит для врачей – 8 280,0 руб. (с ростом к 2011 году 30,8%); для среднего медперсонала – 4 140,0 руб. (30,4%);
- на увеличение количества производимых параклинических исследований при обращении за амбулаторной медицинской помощью;
- на проведение диспансеризации 57 000 детей в возрасте до 14 лет;
- на укрепление материально-технической базы государственных и муниципальных учреждений здравоохранения посредством проведения капитальных ремонтов 47 объектов учреждений здравоохранения и оснащения медицинским и технологическим оборудованием в количестве 3 208 единиц.

Все замечательно, если бы так остро не стоял вопрос с кадрами, вернее с их отсутствием. По данным годового отчета министерства здравоохранения края, обеспеченность населения врачами (на 10 тыс.) снизилась в 2010 году на 7,9% (35,5). Не занято врачебных должностей 7,5 тыс. В учреждениях здравоохранения, непосредственно оказывающих лечебно-диагностическую и профилактическую помощь укомплектованность врачами в среднем составила 59%, амбулаторно-поликлинических учреждений – 63,5%. Прирост численности врачей также, как и в 2009 году отрицательный (-78), доля возврата специалистов составляет 66,7%. Выбыло в 2010 году 1293 врача, а прибыло 997. Из 330 выпускников трудоустроено 198 (60%). 20,7% врачей пенсионного возраста, а на селе 50%

Серьезная проблема в муниципальных образованиях с узкими специалистами, коэффициент совместительства там 1,66.

Несмотря на такую ситуацию ДЦП по решению кадровой проблемы в учреждениях здравоохранения не предвидится.

В перечень ДЦП, подлежащих финансированию в 2012 году и плановом периоде 2013-2014 годов (приложение 9 к законопроекту), включена ДЦП «Укрепление материально-технической базы краевых государственных, муниципальных учреждений здравоохранения и краевых государственных бюджетных образовательных учреждений среднего профессионального и дополнительного профессионального образования Красноярского края» на 2012-2014 годы» с объемом финансирования 150 000,0 тыс. руб. ежегодно. Необходимо отметить, что указанная ДЦП не включена в примерный перечень ДЦП, предлагаемых к реализации с 2012 года, утвержденный распоряжением Правительства края от 09.08.08.2011 № 630-р.

Бюджетная политика в области образования направлена на реализацию приоритетных задач государственной политики в первую очередь по созданию безопасных и комфортных условий:

- для получения качественного основного, дополнительного и профессионального образования в образовательных учреждениях края и детьми с ограниченными возможностями здоровья,
- для содержания и воспитания детей-сирот,
- для увеличения охвата детей дошкольным образованием.

Объем бюджетных ассигнований составит в 2012 году 26 376 154,9 тыс. руб. (рост 7,9%), снижаясь в 2013 на 3,9% и увеличившись в 2014 году на 1,8%. В реальном выражении расходы снижаются и в 2013 и в 2014 году.

Уменьшение ассигнований в 2013 году по сравнению с 2011 обусловлено завершением в 2013 году мероприятий по модернизации образования.

Выделенные средства позволят обеспечить реализацию мероприятий 6 ДЦП и программы модернизации региональной системы общего образования, а также повысить социальный статус учителя.

Одним из направлений бюджетной политики в области образования в 2012-2014 годах является осуществление мероприятий по отдыху и оздоровлению детей. Несмотря на отмеченные недостатки в учете оздоровленных детей, в расходовании бюджетных средств по результатам проверки Счетной палатой Красноярского края Правительством Красноярского края не разработана долгосрочная целевая программа, объединяющая разрозненные расходы на указанные цели по различным

отраслям социальной сферы Красноярского края и предусматривающая меры по улучшению координации организационного и финансового обеспечения функционирования системы учреждений отдыха и оздоровления детей.

Расходы на «Физическую культуру и спорт», предусмотренные законопроектом, составят в 2012 году 3 180 869,3 тыс. руб. (меньше ассигнований 2011 года на 612 652,9 тыс. руб., или 16,1%), в 2013 году – 2 389 044,7 тыс. руб., в 2014 году – 1 701 518,1 тыс. руб. Снижение объемов расходов в плановом периоде, в основном, обусловлено уменьшением ассигнований на строительство объектов отрасли.

В то же время отмечается существенный рост расходов, предусмотренных по подразделу 1105 «Другие вопросы в области физической культуры и спорта», на содержание объектов (с 82 010,5 тыс. руб. в 2011 году до 332 932,3 тыс. руб. – 337 256,5 тыс. руб. в 2012-2014 годах).

Анализ структуры предусмотренных расходов свидетельствует, что из общего их объема в 2012 году на развитие массового спорта приходится лишь 143 373,8 тыс. руб., или 4,5% (в 2011 году – 6,1%), в то время как на спорт высших достижений предусмотрено 1 714 535,9 тыс. руб., или 53,9% (в 2011 году – 48,3%). Аналогичная тенденция прослеживается и в плановом периоде. При этом расходы на развитие массового спорта в 2014 году не запланированы.

Полагаем, что такой подход не в полной мере соответствует выполнению задач по развитию физкультуры и спорта и пропаганде здорового образа жизни, в особенности развитию массовой физической культуры как составляющей части здорового образа жизни и развития спорта высших достижений.

Также стоит отметить, что согласно сведениям об исполнении краевого бюджета по состоянию на 01.10.2011, поступившим от министерства финансов Красноярского края за девять месяцев 2011 года исполнение по рассматриваемому разделу составляло 49,9% от годового плана с учетом изменений (3 688 365,1 тыс. руб.), что может свидетельствовать о существенной угрозе неосвоения предусмотренных ассигнований в 2011 году и, как следствие, вероятном их переносе на 2012 год.

В составе расходов по разделу 08 «Культура, кинематография» предусмотрены средства на реализацию в 2012-2014 годах долгосрочной целевой программы «Развитие и модернизация материально-технической базы муниципальных учреждений культуры сельских поселений Красноярского края» на 2012 – 2014 годы» в размере 300 000 тыс. руб. (по 100 000 тыс. руб. на каждый год).

Необходимо отметить, что в соответствии с пунктом 1.2 Порядка принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ и их формирования и реализации, утвержденного постановлением Правительства Красноярского края от 03.12.2008 № 211-п, долгосрочная целевая программа представляет собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам реализации комплекс мероприятий, обеспечивающих эффективное решение наиболее значимых проблем в области социального, экономического, экологического и культурного развития Красноярского края.

Вышеуказанной программой запланирована модернизация сельских учреждений культурно-досугового типа путем проведения капитального ремонта и реконструкции, мероприятий по обеспечению пожарной безопасности зданий, а также строительство новых современных зданий, позволяющих организовать

культурно-досуговую деятельность в соответствии с потребностями населения. Всего осуществление соответствующих мероприятий предусмотрено в отношении 28 сельских учреждений культуры.

В то же время, исходя из материалов ДЦП, в 2010 году из 1167 зданий сельских учреждений культуры капитального ремонта требуют 339 (29%).

Следовательно, решение проблем, заявленных в ДЦП, ее средствами, учитывая динамику износа зданий, не представляется возможным, а приведет к распылению бюджетных ассигнований.

Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства

Объем бюджетных инвестиций Перечня строек и объектов, финансируемых за счет средств краевого бюджета (далее – Перечень строек), предусмотрен на 2012 год и плановый период 2013 – 2014 годов в сумме 14 019 922,6 тыс. руб., что на 1 891 932,8 тыс. руб. меньше, чем утверждено в предыдущий трехлетний период Законом края о бюджете на 2011 год. На 2012 год объем бюджетных инвестиций Перечня строек предусмотрен в сумме 5 367 794,4 тыс. руб., что больше объема бюджетных ассигнований 2011 года на 425 442,8 тыс. руб. при сокращении общего числа объектов капитального строительства на 28 ед. К вводу в эксплуатацию в 2012 году запланировано 26 из 46 объектов, или 56,5%.

В связи с тем, что Перечень строек формировался до утверждения Правительством Красноярского края Порядка формирования и реализации перечня строек и объектов, в соответствии с которым осуществляются бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства за счет средств краевого бюджета, за исключением бюджетных инвестиций в объекты, обеспечивающие реализацию инвестиционных проектов, утвержденного 21.10.2011¹⁶ (далее по тексту – Порядок формирования Перечня строек), в нем не нашли отражения положения указанного Порядка.

Из числа «переходящих» объектов Перечня строек по 13 объектам утвержденные сроки ввода в эксплуатацию перенесены на последующие годы. В 2012 – 2014 годах не предусмотрено продолжение строительства 9 объектов Перечня строек 2011 года, ввод которых планировался в указанный период, в числе которых по 3 объектам¹⁷ за 9 месяцев 2011 года произведено финансирование в сумме 66 571,1 тыс. руб., что указывает на безрезультатность их использования, на несоблюдение государственными заказчиками строительства принципа результативности и эффективности использования бюджетных средств, утвержденного ст.34 Бюджетного кодекса РФ.

В то же время при наличии объектов незавершенного строительства предусмотрены бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций в новые объекты капитального строительства, в том числе на 2012 год в сумме 312 321,5 тыс. руб. на 10 объектов. В отношении новых объектов, включенных в Перечень строек, вновь отмечаются нарушения требований ст.79 Бюджетного кодекса РФ, изложенные в замечаниях к текстовым статьям законопроекта.

¹⁶ Постановление Правительства Красноярского края от 21.10.2011 № 635-п.

¹⁷ Акушерский корпус с женской консультацией и поликлиникой в г. Енисейске, поликлиника в р.п. Березовка, Березовского района, спальный корпус на 75 мест № 3 Шилинского психоневрологического интерната Сухобузимского района.

В программную часть Перечня строек на 2012 год включены только 3 объекта, предусмотренные ДЦП. По большинству объектов (33 объекта) непрограммной части Перечня строек объемы бюджетных инвестиций и сроки их осуществления утверждены постановлением Правительства Красноярского края от 15.11.2010 № 547-п¹⁸ (далее – постановление № 547-п). В то же время, предельный объем средств на осуществление бюджетных инвестиций в 11 объектов капитального строительства государственной собственности края не соответствует данным, указанным в постановлении № 547-п. Не приняты решения для осуществления бюджетных инвестиций на 2012 год в 10 объектов капитального строительства с объемом бюджетных ассигнований в сумме 366 673,8 тыс. руб. Обозначенные факты вновь свидетельствуют о нарушении требований ст.79 Бюджетного кодекса РФ и ненадлежащего соблюдения требований Порядка определения Советом администрации края срока осуществления и объема бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Красноярского края, не включенных в долгосрочные целевые программы, утвержденного постановлением Совета администрации края от 04.07.2008 № 295-п.

Следует отметить, что число объектов капитального строительства, включенных в Перечень строек на 2012 год с указанными нарушениями, в 3 раза меньше, чем было допущено при внесении аналогичного законопроекта на 2011 год и плановый период 2012 – 2013 годов (32 объекта).

Приоритетным направлением государственного инвестирования в объекты капитального строительства в 2012 году по-прежнему является строительство 6 объектов здравоохранения, на которые предусмотрено направить 60% всех инвестиций Перечня строек на 2012 год или 3 248 223,2 тыс. руб., из них 3 120 776,9 тыс. руб. на 3 объекта: перинатальный центр в г. Красноярске – 1 300 776,9 тыс. руб.; реконструкция ЦРБ в с. Богучаны, Богучанского района – 820 000,0 тыс. руб.; реконструкция и расширение Красноярского краевого онкологического диспансера в г. Красноярске – 1 000 000,0 тыс. руб., срок ввода которого в эксплуатацию перенесен с 2013 года на 2014 год.

Для сравнения укажем, что на 6 объектов физической культуры предусмотрено 12,3% общего объема инвестиций или 662 393,3 тыс. руб., на 10 объектов образования - 10,6% или 570 380,2 тыс. руб.

Межбюджетные трансферты местным бюджетам. Межбюджетные отношения

Общая сумма межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям на 2012 год планируется в объеме 59 788 780,3 тыс. руб., что на 1,3% (или 816 528,7 тыс. руб.) меньше, чем предусмотрено в краевом бюджете на 2011 год (60 605 309 тыс. руб.). Сведения о межбюджетных трансфертах представлены в таблице.

	2010 год факт	2011 год план	2012 год план	2013 год план	2014 год план
Межбюджетные трансферты муниципальным образованиям края, всего	53 244 316,0	60 605 309,0	59 788 780,3	56 243 325,3	53 248 695,2
Региональные фонды (всего):	49 085 776,1	56 432 471,3	55 222 545,1	51 841 281,1	48 828 891,2
<i>Удельный вес в объеме средств бюджетам муниципальным образованиям края, %</i>	92,2	93,1	92,4	92,2	91,7

¹⁸ «Об утверждении срока осуществления и предельного объема средств на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Красноярского края, не включенные в долгосрочные целевые программы».

Региональный фонд финансовой поддержки поселений	176 696,7	153 323,6	181 314,9	181 314,9	181 314,9
Региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов)	10 123 998,6	10 115 431,5	4 475 630,2	4 475 630,2	4 475 630,2
Региональный фонд компенсаций	27 299 853,4	30 645 234,6	34 745 734,4	34 530 592,6	33 657 379,4
Удельный вес в объеме средств бюджетам муниципальных образований края, %	51,3	50,6	58,1	61,4	63,2
Региональный фонд софинансирования расходов	11 485 227,4	15 518 481,6	15 819 865,6	12 653 743,4	10 514 566,7
Удельный вес в объеме средств бюджетам муниципальных образований края, %	21,6	25,6	26,5	22,5	19,7
Межбюджетные трансферты, распределяемые вне фондов	4 158 539,9	4 172 837,7	4 566 235,2	4 402 044,2	4 419 804,0
Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов муниципальных образований края	2 260 905,6	3 130 227,3	2 925 433,7	2 925 433,7	2 925 433,7
Дотации за счет средств федерального бюджета бюджетам ЗАТО	1 435 017,0	1 433 812,0	1 385 483,0	1 221 030,0	1 238 545,0
Межбюджетные трансферты на развитие и поддержку социальной и инженерной инфраструктуры ЗАТО и на переселение граждан за счет средств федерального бюджета	265 406,0	239 176,0	226 535,0	226 535,0	226 535,0
Иные межбюджетные трансферты	197 211,3	50 144,8	28 783,5	29 045,5	29 290,3

В соответствии с заявленными подходами формирования межбюджетных отношений в краевом бюджете на 2012 год и плановом периоде 2013-2014 годов, как и в 2011 году, сформировано 4 фонда: региональный фонд финансовой поддержки поселений; региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов); фонд компенсаций; фонд софинансирования расходов. Основным приоритетом в долгосрочной и среднесрочной перспективах в области межбюджетных отношений в крае является создание стимулов к мобилизации собственных доходов местных бюджетов и повышение ответственности органов местного самоуправления за исполнение возложенных на них полномочий. В соответствии с пунктом 4.1 статьи 138 Бюджетного кодекса РФ по согласованию с представительными органами муниципальных образований края дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) заменены дополнительными нормативами отчислений в бюджеты муниципальных районов (городских округов) от налога на доходы физических лиц. Дополнительные нормативы отчислений в бюджеты муниципальных районов (городских округов) края от налога на доходы физических лиц взамен дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) края на 2012 год и плановый период 2013-2014 годов установлены для 47 муниципальных образований края.

Анализ информации, дополнительно предоставленной министерством финансов края, свидетельствует, что объем доходов без учета безвозмездных поступлений от бюджетов других уровней (далее – собственные доходы) бюджетов муниципальных образований в целом по краю прогнозируется в 2012 году со снижением к объему плановых назначений 2011 года на 21,7% (-9 736 439 тыс. руб.). Без учета изменения нормативов отчислений по налогу на прибыль организаций и налогу на доходы физических лиц снижение составляет 5 659 936 тыс. руб.

Снижение собственных доходов (в сопоставимом виде) прогнозируется практически во всех муниципальных образованиях за исключением 12, где отмечен рост собственных доходов: Мотыгинский, Ачинский, Большеулуйский, Назаровский, Шарыповский, Иланский, Ирбейский, Канский районы, города

Енисейск, Лесосибирск, ЗАТО Железногорск и пос. Солнечный. В разрезе доходных источников основные суммы выпадающих доходов приходятся на государственную пошлину и доходы от предпринимательской деятельности.

Динамика изменения доходов муниципальных образований в целом по краю приведена в таблице.

	Доходы бюджетов муниципальных образований, тыс. руб.						Изменения, % 2012 год к 2011 году
	2007 год	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год (план)	2012 год (проект)	
ДОХОДЫ бюджетов - ИТОГО	82 128 441	87 474 744	89 319 284	90 614 481	104 981 396	94 932 951	90,4
Доходы без безвозмездных поступлений	33 012 591	34 547 680	35 222 724	37 678 991	43 852 565	35 144 171	80,1
Налог на прибыль организаций	11 265 021	10 162 291	4 654 028	10 382 116	12 283 597	4 852 914	39,5
Налог на доходы физических лиц	11 340 278	14 079 840	19 280 266	15 520 520	17 318 973	20 303 125	117,2
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	1 105 623	1 186 192	1 225 497	1 500 775	1 596 048	1 801 351	112,9
Единый сельскохозяйственный налог	12 794	18 930	17 237	20 219	20 665	24 302	117,6
Налог на имущество физических лиц	182 946	219 258	412 991	313 060	111 003	320 120	288,4
Земельный налог	1 243 778	1 121 690	1 205 718	1 263 730	1 381 092	1 464 392	106,0
Государственная пошлина	282 220	328 850	348 177	703 160	965 367	315 461	32,7
Задолженность и перерасчеты по отменным налогам и сборам и иным обязательным платежам	101 650	11 776	22 931	6 118	7 006	2 325	33,2
Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	2 934 178	3 361 366	3 684 049	3 551 157	3 782 672	3 746 343	99,0
Платежи при пользовании природными ресурсами	232 997	218 143	284 023	224 441	379 236	299 066	78,9
Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства	81 713	93 874	145 924	629 578	714 507	321 573	45,0
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	1 360 636	1 034 433	1 000 187	1 264 135	1 523 665	1 268 686	83,3
Административные платежи и сборы	4 706	3 039	3 452	3 461	812	247	30,4
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	302 954	425 115	429 225	422 619	713217	397 256	55,7
Прочие неналоговые доходы	470 968	325 252	207 555	47 195	76 167	15 076	19,8
Безвозмездные поступления	49 115 850	52 927 064	54 096 560	52 935 490	61 128 831	59 788 780	97,8
Доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности	2 199 102	2 414 338	2 461 938	2 080 570	2 978 537	11 931	0,4

Как следует из приведенных данных, собственные возможности муниципальных образований края не имеют определяющего значения в формировании доходного потенциала местных бюджетов. В условиях существующего различия в социально-экономическом развитии муниципалитетов основные поступления собственных доходов обеспечиваются городскими округами (более 60%), так как их экономическая деятельность наиболее диверсифицирована.

Обеспеченность доходами на одного жителя (после выравнивания, без фонда компенсаций), согласно анализу доходов местных бюджетов городских округов и муниципальных районов, на 2012 год неоднозначна и варьируется в тех же пределах что и в предыдущие периоды (от 7,4 тыс. руб. в городе Сосновоборске до 206,8 тыс. руб. по Эвенкийскому муниципальному району), при средней по всем муниципальным образованиям обеспеченности 21,27 тыс. руб.¹⁹ (приложение 7 к заключению).

Вариабельность прослеживается и внутри территориальных групп (северные районы, центральная группа районов и т.п.). Структура и объем расходных обязательств каждого отдельно взятого муниципального образования приводит к тому, что по ряду территорий при наличии минимальной по группе обеспеченности доходами (без учета безвозмездных поступлений) до выравнивания, с учетом выравнивания обеспеченность доходами становится выше, чем в среднем по группе,

¹⁹ С учетом нераспределенных средств межбюджетных трансфертов.

либо самой высокой (г. Боготол, Туруханский, Енисейский, Каратузский, Тюхтетский, Абанский районы, ЗАТО пос. Солнечный.). И, наоборот, при наличии высокой обеспеченности доходами, собираемыми с территории муниципального образования, после выравнивания в расчете на одного жителя обеспеченность складывается в минимальном размере (Северо-Енисейский, Мотыгинский, Курагинский, Емельяновский районы).

Прогнозируемая на 2012 год средняя обеспеченность доходами на одного жителя (без фонда компенсаций) ниже ожидаемых значений 2011 года на 20% (5,2 тыс. руб.), в разрезе территорий прогнозируемая обеспеченность доходами варьируется от увеличения на 3,9% (Ирбейский район) до снижения более чем в 3 раза (г. Шарыпово).

Замечания и предложения к статьям и приложениям законопроекта

Статья 5. Публичные нормативные обязательства Красноярского края

В приложении 1 к Пояснительной записке к законопроекту «Перечень публичных нормативных обязательств краевого бюджета в 2012 году и плановом периоде 2013-2014 году» дважды включено обязательство по ДЦП «Переселение граждан, проживающих в городском округе город Норильск и городском поселении город Дудинка Красноярского края, в районы с благоприятным природно-климатическими условиями на территории Российской Федерации» на 2011-2020 годы в 2011 году в плановом периоде в 2011-2012 годах ежегодно в сумме 943 200 тыс. руб. (пункты 54 и 67) и не отражены компенсационные выплаты, производимые в соответствии с Законом Красноярского края от 03.12.2004 № 12-2668 «О гарантиях и компенсациях для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а также в иных местностях края с особыми климатическими условиями», в сумме 4 000 000 тыс. руб., что исказило сумму, отраженную в статье 5 законопроекта.

Статья 8. Изменение показателей сводной бюджетной росписи краевого бюджета в 2012 году

Статья предоставляет право министру финансов края вносить изменения в сводную бюджетную роспись по большему числу оснований, чем предусмотрено пунктом 3 статьи 217 Бюджетного кодекса РФ, что не противоречит бюджетному законодательству, но свидетельствует о наличии резервов повышения качества бюджетного планирования главными распорядителями бюджетных средств.

Статья 22. Фонд софинансирования расходов

Традиционно в рамках данного Фонда выделяются субсидии бюджетам муниципальных образований края на осуществление бюджетных инвестиций. Большинство бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций предусматривается в рамках реализации краевых долгосрочных целевых программ, что существенно улучшило показатели предыдущего года.

В то же время, в указанной статье законопроекта не удалось исключить «точечных» субсидий на софинансирование капитальных расходов местных бюджетов, включенных без учета требований ст.79 Бюджетного кодекса РФ.

Так на увеличение за счет средств бюджета стоимости муниципального имущества предусматриваются субсидии бюджету г.Боготола (п.п. 40) и бюджету г.Красноярска (п.п. 41), которые согласно положениям ст.6 и ст.79 Бюджетного кодекса РФ являются бюджетными инвестициями краевого бюджета. Следует

учесть, что в соответствии с Перечнем и правилами отнесения расходов на соответствующие виды расходов классификации расходов бюджетов (начиная с бюджетов на 2012 год), утвержденными Приказом Минфина РФ от 03.05.2011 № 57н²⁰, расходы на приобретение объектов недвижимого имущества также отнесены к бюджетным инвестициям (вид расходов 400).

Для сведения: п.п. 39 указанной статьи предусматриваются субсидии бюджету г.Красноярска на строительство объекта «Крытый каток с искусственным льдом в Октябрьском районе г.Красноярска», бюджетные инвестиции на строительство которого предусматриваются в составе адресной инвестиционной программы г.Красноярска.

Без учета требований статей 6, 65, 85 Бюджетного кодекса РФ в части наличия соответствующих расходных обязательств края п.п. 31 и 32 предусмотрены субсидии на реализацию вопросов местного значения (субсидии на реализацию решений, связанных с установлением предельных индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги, субсидии на возмещение убытков энергоснабжающих организаций, связанных с применением государственных регулируемых цен на электроэнергию, вырабатываемую дизельными электростанциями для населения).

Учитывая указанное и на основании требований Бюджетного кодекса РФ предлагаем:

- разработать проект закона края, устанавливающий обязательства краевого бюджета по компенсации (возмещению расходов по компенсации) выпадающих доходов организаций жилищно-коммунального комплекса края, компенсации части размера платы граждан за коммунальные услуги, возмещения убытков энергоснабжающих организаций, связанных с применением государственных регулируемых цен на электроэнергию, вырабатываемую дизельными электростанциями для населения;

- в п.п. 40 и 41 ст.22 предусмотреть требование наличия соответствующих муниципальных долгосрочных целевых программ (ч.7 ст.79 Бюджетного кодекса РФ).

Статья 25. Предоставление бюджетных кредитов

Бюджетные кредиты планируется предоставлять муниципальных образованиям на три цели:

- на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих в процессе исполнения бюджетов муниципальных образований края,
- на покрытие дефицитов местных бюджетов,
- на осуществление мероприятий, связанных с предотвращением чрезвычайных ситуаций.

При этом в проекте программы предоставления бюджетных кредитов на 2012 год и плановый период 2013-2014 годов не предусмотрено предоставление кредитов на осуществление мероприятий, связанных с предотвращением чрезвычайных ситуаций. В нарушение пункта 2 статьи 93.2 Бюджетного кодекса РФ в статье не установлены суммы бюджетных кредитов для предоставления на срок в пределах финансового года и на срок, выходящий за пределы финансового года, а также ограничения по получателям (заемщикам) бюджетных кредитов.

Статья 28. Субсидии организациям транспортного комплекса

²⁰ «Об утверждении Указаний о порядке применения видов расходов классификации расходов бюджетов для составления проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, начиная с бюджетов на 2012 год».

Согласно п.п. 2 п.1 указанной статьи организациям железнодорожного транспорта края (далее по тексту – Ж/Д транспорта) на компенсацию расходов, возникающих в результате государственного регулирования тарифов на проезд в пригородном сообщении, эксплуатации малодеятельных линий предоставляются субсидии краевого бюджета. Расходным обязательством для осуществления указанных расходов является Закон края от 07.12.2001 № 16-1640 «О предоставлении субсидий организациям железнодорожного транспорта» (далее - Закон края № 16-1640), которым установлено, что субсидии на оказание услуг по перевозкам пассажиров Ж/Д транспортом предоставляются не только в целях компенсации расходов организаций Ж/Д транспорта края, возникающих в результате государственного регулирования тарифов на проезд в пригородном сообщении и эксплуатации малодеятельных линий, но и в результате перевозки пассажиров, имеющих установленные краевым законодательством льготы на проезд в пригородном сообщении.

Поскольку компенсация части потерь в доходах организаций Ж/Д транспорта в связи с перевозкой пассажиров, имеющих установленные краевым законодательством льготы по тарифам на проезд в пригородном сообщении с апреля 2010 года осуществляются в форме социальных выплат, требуется внесение соответствующих изменений в Закон края № 16-1640.

Статья 32. Бюджетные инвестиции на участие в финансировании строительства объектов социальной инфраструктуры

Утверждены ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства организаций, не являющихся государственными учреждениями и государственными унитарными предприятиями, на 5 объектов ФГАОУ ВПО «Сибирский федеральный университет» в сумме 700 000,0 тыс. руб. в 2012 году, на объект «Детские ясли – сад на 290 мест с бассейном на станции Саянская Красноярской железной дороги» в соответствии с договором об организации строительства, оснащения оборудованием и иными материально – техническими средствами детского сада, заключенным между Правительством Красноярского края и ОАО «Российские железные дороги», в 2012 году – 100 000,0 тыс. руб., в 2013 – 70 977,4 тыс. руб.

При этом редакция указанной статьи не содержит требований к заключению Договоров между Правительством края (исполнительными органами государственной власти Красноярского края) и юридическими лицами, указанными в статье, об участии Красноярского края в собственности субъекта инвестиций в течение трех месяцев после дня вступления в силу Закона края о краевом бюджете²¹. Порядок предоставления бюджетных инвестиций ФГАОУ ВПО «Сибирский федеральный университет» и ОАО «Российские железные дороги» в 2012 году Правительством края не установлен.

Для сведения: постановлением Правительства края от 29.08.2011 № 495-п утвержден Порядок и условия предоставления средств краевого бюджета на участие в финансировании строительства объектов ФГАОУ ВПО «Сибирский федеральный университет» во исполнение ч.6 ст.2 Закона края от 28.06.2007 № 2-197 «О государственной поддержке Сибирского федерального университета» и Закона края от 09.12.2010 № 11-5419 «О краевом бюджете на 2011 год и плановый период 2012 - 2013 годов».

²¹ Согласно ч.3 ст.80 Бюджетного кодекса РФ отсутствие оформленных в установленном порядке договоров служит основанием для непредоставления бюджетных инвестиций.

Следует отметить, что постановлением № 547-п предусмотрено строительство объекта «Детский сад в п.Саянский Рыбинского района» с объемом бюджетных инвестиций в сумме 190 000,0 тыс. руб., что не соответствует объекту, указанному в ст.32 законопроекта ни по названию, ни по сумме бюджетных ассигнований (170 977,4 тыс. руб. на участие в финансировании строительства объекта «Детские ясли – сад на 290 мест с бассейном на станции Саянская Красноярской железной дороги»).

Учитывая изложенное предлагаем Правительству края внести соответствующие изменения в постановление № 547-п по уточнению объекта капитального строительства, предельных объемов и сроков осуществления бюджетных инвестиций краевого бюджета.

Статья 35. Взносы в уставные фонды

В отношении бюджетных инвестиций ГПКК «Центр транспортной логистики» в сумме 363 995,2 тыс. руб. не соблюдено положение ч.1 ст.79 Бюджетного кодекса РФ, согласно которому бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности субъектов РФ в форме капитальных вложений в основные средства государственных унитарных предприятий предусматриваются в соответствии с ДЦП, а также нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Следует отметить, что в течение 2011 года Правительством края не исполнено требование ст. 79 Бюджетного кодекса РФ в части принятия Порядка осуществления бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Красноярского края в форме капитальных вложений в основные средства краевых государственных унитарных предприятий.

В связи с указанным, предлагаем Правительству края:

- обеспечить принятие соответствующего решения Правительства края об осуществлении бюджетных инвестиций краевого бюджета в объекты капитального строительства ГПКК «Центр транспортной логистики»;

- ускорить реализацию требований ст.79 Бюджетного кодекса РФ в части утверждения Порядков принятия решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности субъектов РФ, а также предоставления бюджетных инвестиций государственным унитарным предприятиям, основанным на праве оперативного управления.

Статья 38. Размещение средств краевого бюджета на банковских депозитах

Законопроектом предусматривается размещение средств краевого бюджета на банковских депозитах при этом, поступления доходов по коду «Доходы от размещения временно свободных средств бюджетов субъектов Российской Федерации» в 2012 году и плановом периоде 2013-2014 годов не запланированы.

Статья 48. Расходы на компенсацию части потерь в доходах организаций железнодорожного транспорта в связи с перевозкой пассажиров, имеющих установленные краевым законодательством льготы по тарифам на проезд в пригородном сообщении

В крае законодательно не установлены меры социальной поддержки обучающихся и воспитанников общеобразовательных учреждений, учащихся очной формы обучения образовательных учреждений начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования,

многодетных семей в форме предоставления льготы на проезд Ж/Д транспортом общего пользования в пригородном сообщении, следовательно, отсутствует расходное обязательство для осуществления расходов краевого бюджета, предлагаемых в ст.48 законопроекта, что свидетельствует о несоблюдении положений ст.6, 65 и 85 Бюджетного кодекса РФ.

Учитывая изложенное предлагаем Правительству края подготовить проект закона края о мерах социальной поддержки обучающихся и воспитанников общеобразовательных учреждений, учащихся очной формы обучения образовательных учреждений начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования, многодетных семей на проезд Ж/Д транспортом общего пользования в пригородном сообщении и внести его на рассмотрение в Законодательное Собрание края. Либо в рамках внесения изменений в Закон Красноярского края от 09.12.2010 № 11-5393 «О социальной поддержке семей, имеющих детей, в Красноярском крае» предусмотреть меры соцподдержки указанным категориям граждан.

Статья 50. Расходы главных распорядителей по прочим мероприятиям

1. Согласно подпункту 7 указанной статьи законопроектом на 2012 год предусматриваются бюджетные ассигнования министерству информатизации и связи Красноярского края в размере 239 922 тыс. руб. на завершение работ по созданию сегмента комплексной автоматизированной системы «Безопасный город» на территории Центрального, Железнодорожного и Октябрьского районов г. Красноярска.

Счетная палата края обращает внимание на то, что второй год подряд расходы на создание сегмента комплексной автоматизированной системы «Безопасный город» осуществляются не в рамках целевой программы, а как расходы главных распорядителей по прочим мероприятиям (2011 год – 114 823,3 тыс. руб.). По сравнению с 2011 годом объем ассигнований на указанное мероприятие увеличивается в 2 раза. В связи с тем, что создание комплексной автоматизированной системы «Безопасный город» потребует вложений финансовых средств еще в течение ряда лет, учитывая актуальность проблемы, предлагаем вернуться к вопросу о разработке целевой долгосрочной программы.

2. Согласно подпункту 8 указанной статьи законопроектом на 2012 год предусматриваются бюджетные ассигнования в сумме 142 500 тыс. руб. министерству жилищно-коммунального хозяйства края на оплату расходов, связанных с приобретением коммунальной техники и резервных дизельных электростанций в форме расходов краевого бюджета на выполнение функций государственными органами, что противоречит положениям действующего законодательства.

Указанные расходы направлены не на обеспечение оказания государственных услуг, управление и распоряжение государственной собственностью в областях жилищных отношений (за исключением переселения и улучшения жилищных условий граждан), гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, пожарной

безопасности²², а на реализацию вопросов местного значения (обеспечение муниципальных образований края движимым имуществом для оказания населению коммунальных услуг), что должно предусматриваться за счет межбюджетных субсидий с соблюдением требований ст.139 Бюджетного кодекса РФ.

Включение бюджетных ассигнований на цели, обозначенные п.п.8 ст.50, предлагается в отсутствие соответствующих расходных обязательств края, что является несоблюдением требований ст. 65 и 85 Бюджетного кодекса РФ.

В связи с вышеуказанным предлагаем предусмотреть расходы, связанные с приобретением коммунальной техники и резервных дизельных электростанций, в форме субсидий бюджетам муниципальных образований края в составе Фонда софинансирования расходов (ст.22 законопроекта).

В целях наиболее точного выполнения требований Бюджетного кодекса РФ по наличию расходного обязательства края, предлагаем включить в ДЦП «Модернизация, реконструкция и капитальный ремонт объектов коммунальной инфраструктуры муниципальных образований Красноярского края» на 2010 - 2012 годы», утвержденную постановлением Правительства края от 20.11.2009 № 596-п, мероприятие по предоставлению субсидий бюджетам муниципальных образований края на приобретение коммунальной техники и резервных дизельных электростанций.

Приложения 6 и 7. Ведомственная структура расходов краевого бюджета на 2012 год и на плановый период 2013-2014 годов соответственно

1. В Приложении 6 по строке 944 предусмотрены субсидии на компенсацию части затрат на производство и реализацию молока и молокопродуктов в сумме 89 224,9 тыс. руб. (по ставке 400,5 руб. и по ставке 667,5 руб. за 1 тонну). При арифметическом подсчете объема субсидии по ставке 667,5 руб. и указанного в расчетах и обоснованиях к законопроекту количества субсидируемой продукции – 92 380 тонн, отмечено несоответствие сумм (61 663,6 тыс. руб. и 63 666,2 тыс. руб.), повлекшее завышение расходов по строке 944 на 2 002,6 тыс. руб.

Также следует отметить расхождение объема субсидируемой продукции, приведенного в расчетах к законопроекту (92 380 тонн), соответствующему объему в финансово-экономическом обосновании (95 380 тонн), представленном в Счетную палату края 12.10.2011 при внесении изменений в ДЦП «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Красноярском крае на 2010-2012 годы».

2. Отмечено несоответствие данных приложений 6 и 7²³ к законопроекту и Закона края от 27.12.2005 № 17-4397 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов отдельными государственными полномочиями по решению вопросов поддержки сельскохозяйственного производства». В приложении 6 предусмотрена передача бюджетам муниципальных

²² Согласно подпункта 4 пункта 1.1 Положения о министерстве жилищно-коммунального хозяйства края, утвержденного Постановлением Правительства края от 21.08.2008 № 49-п «Об утверждении и установлении предельной численности государственных гражданских служащих и иных работников министерства жилищно-коммунального хозяйства Красноярского края», принятого в соответствие с Законом Красноярского края от 10.07.2008 № 6-1930 «О Правительстве Красноярского края и иных органах исполнительной власти Красноярского края».

²³ Методики распределения субвенций из фонда компенсаций в 2012 году и плановом периоде 2013-2014 годов.

районов средств в сумме 1 852,8 тыс. руб. на возмещение части затрат на уплату процентов только по кредитам, полученным на срок до 2 и до 5 лет гражданами, ведущими личное подсобное хозяйство (строка 984). В пункте 35 приложения 70 в методике распределения субвенций и в вышеуказанном Законе края от 27.12.2005 № 17-4397 предусматривается передача средств на возмещение части затрат без указания срока получения кредитов. В результате не переданы на муниципальный уровень расходы по выплате субсидий гражданам, ведущим личное подсобное хозяйство: по кредитам, полученным на срок до 2 лет (строка 976 приложения 6).

3. В приложении 6 наименование «Субсидии ... на компенсацию части затрат, связанных с приобретением изделий автомобильной промышленности, ...» (строка 993) не учитывает условие приобретения новых изделий автомобильной промышленности и нового оборудования, предусмотренного в проекте закона края «О внесении изменений в Закон Красноярского края «О государственной поддержке субъектов агропромышленного комплекса края», представленном в Счетную палату края 01.11.2011, и в ДЦП «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Красноярском крае на 2010-2012 годы».

Аналогично по строке 1001 в наименовании субсидии на компенсацию части затрат, связанных с проведением капитального ремонта тракторов мощностью свыше 165 лошадиных сил... предусмотрена категория получателей - вновь созданные сельскохозяйственные товаропроизводители, не предусмотренная в вышеуказанных нормативных актах.

4. Установлено несоответствие наименований показателей бюджетной классификации расходов наименованиям программных мероприятий ДЦП «Коренные малочисленные народы Красноярского края» на 2012-2014 годы.

Так, наименование показателей бюджетной классификации по строке 2326 приложения 6 и строке 1921 приложения 7 указано – оказание дополнительных медицинских услуг ... в Туруханском районе. В разделе 2.6 программы по аналогичному направлению территории Красноярского края не конкретизированы, в показателях результативности по данному мероприятию указаны населенные пункты Туруханского района, а также Таймырского Долгано-Ненецкого и Эвенкийского муниципальных районов.

Приложение 9. Перечень долгосрочных целевых программ, подлежащих финансированию в 2012 году и плановом периоде 2013-2014 годов

По строке 34 в графе «2012 год» указана сумма «66 420,0», что не соответствует объему финансирования, установленному ДЦП «Кадровое обеспечение агропромышленного комплекса Красноярского края» на 2012-2014 годы и ведомственной структурой расходов краевого бюджета на 2012 год (Приложение 6 к законопроекту) - «66 420,2».

Приложение 88. Перечень строек и объектов, финансируемых за счет средств краевого бюджета, на 2012 год и плановый период 2013 – 2014 годов

В нарушение части 1 статьи 79 Бюджетного кодекса РФ и требований Порядка определения Советом администрации края срока осуществления и объема бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Красноярского края, не включенных в долгосрочные целевые программы, утвержденного постановлением Совета администрации края от

04.07.2008 № 295-п, на дату подготовки настоящего заключения Правительством края не приняты решения для осуществления бюджетных инвестиций на 2012 год в сумме 366 673,8 тыс. руб. на 10 объектов (здание Кежемского РОВД; лабораторный корпус краевой ветеринарной станции в г. Красноярске; объекты коммунальной инфраструктуры п. Таежный Богучанского района; инженерная инфраструктура жилого района «Плодово – Ягодный» в Октябрьском районе г. Красноярска (ул. Азовская,1); школа на 115 учащихся в с. Новомитрополька Тюхтетского района; Кордовская средняя школа на 165 учащихся Курагинского района; школа на 165 учащихся в с. Нижние Куряты Каратузского района; лечебно – диагностический корпус КГБУЗ «Краевая клиническая больница»; пищеблок «Краевая клиническая больница»; реконструкция столовой КГУ социального обслуживания «Боготольский психоневрологический интернат»; Тинской психоневрологический интернат Нижнеингашского района, котельная).

Предельный объем средств на осуществление бюджетных инвестиций в 11 объектов капитального строительства государственной собственности края (благоустройство комплекса «Сосна», г. Красноярск, ул. Лесная, 157; здание РОВД в п. Балахта; промышленный парк на территории г. Железногорска; водозаборные сооружения и водовод в г. Енисейске (1 очередь); школа на 784 учащихся в микрорайоне Северный в г. Канске (2 очередь); специальная общеобразовательная школа – интернат (для слепых и слабовидящих детей) в г. Красноярске; школа в п. Нижняя Пойма Нижнеингашского района; школа в с. Усть – Яруль Ирбейского района; школа на 120 учащихся в д. Лакино Большемуртинского района; физкультурно– спортивный центр в п. Балахта Балахтинского района; физкультурно – спортивный центр в г. Дивногорске), утвержденный постановлением № 547-п, не соответствует размеру бюджетных ассигнований, указанному в Перечне строек. По 6 объектам капитального строительства, включенным в Перечень строек (система канализации г. Красноярск, ул. Лесная 157; многоэтажное административно-производственное здание с размещением гаража-стоянки и пристроенным административно-торговым комплексом; санпропускник, Красноярский край, Большемуртинский район, 99 км. Енисейского тракта; строительство ПС 110/10 кВ Содружество с питающей ВЛ 110 кВ; школа в с. Филимоново Канского района; реконструкция нежилого здания под дом интернат для граждан пожилого возраста и инвалидов в с. Россияка, Большемуртинского района), предельные объемы бюджетных инвестиций в постановлении № 547-п не указаны. Приведенные факты свидетельствуют о ненадлежащем исполнении Порядка определения Советом администрации края срока осуществления и объема бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Красноярского края, не включенных в долгосрочные целевые программы, утвержденного постановлением Совета администрации края от 04.07.2008 № 295-п.

В отношении включения в Перечень строек на 2012 год 9 новых объектов, государственными заказчиками которых являются КГКУ «УКС» по 7 объектам и министерство социальной политики Красноярского края по 2-м объектам, отмечаем следующие несоответствия требованиям ст.79 Бюджетного кодекса РФ.

Из числа объектов государственным заказчиком строительства которых выступает КГКУ «УКС» (лабораторный корпус краевой ветеринарной станции в г.Красноярске; школа на 784 учащихся в микрорайоне Северный в г.Канске (II очередь); Кордовская средняя школа на 165 учащихся Курагинского района; школа на 165 учащихся в с.Нижние Куряты Каратузского района; лечебно-диагностический корпус КГБУЗ «Краевая клиническая больница»; пищеблок КГБУЗ «Краевая клиническая больница», «инженерная инфраструктура жилого района «Плодово-Ягодный в Октябрьском районе г.Красноярска (ул.Азовская, 1)»):

- не обозначен в качестве объекта капитального строительства и не может относиться к государственной собственности края, являющейся основными средствами КГКУ «УКС»²⁴ объект «инженерная инфраструктура жилого района

²⁴ Согласно ч.1 ст.79 Бюджетного кодекса РФ бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций предусматриваются в объекты капитального строительства государственной собственности субъектов РФ в форме капитальных вложений в основные средства государственных учреждений и государственных унитарных предприятий.

«Плодово-Ягодный в Октябрьском районе г.Красноярска (ул.Азовская, 1)». Следует отметить, что положения п.1.4 Порядка формирования Перечня строек также устанавливают обязательность указания строек, объектов с выполнением работ: строительство, реконструкция, техническое перевооружение;

- не относится к объектам государственной собственности Красноярского края и основным средствам государственных учреждений и государственных унитарных предприятий строительство школ²⁵, при этом ст.79 Бюджетного кодекса РФ для строительства объектов муниципальной собственности предусматривается иной механизм бюджетного планирования – субсидии бюджетам муниципальных образований на реализацию муниципальных долгосрочных целевых программ;

- на строительство 2 объектов КГБУЗ «Краевая клиническая больница» в соответствии с п.7 Порядка принятия решений о подготовке бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Красноярского края и предоставления бюджетных инвестиций краевым государственным автономным и бюджетным учреждениям, утвержденным постановлением Правительства Красноярского края от 23.08.2011 № 490-п, бюджетные инвестиции должны предоставляться непосредственно КГБУЗ «Краевая клиническая больница», а не КГКУ «УКС». При этом, следует учитывать разъяснения Министерства финансов РФ, изложенные в письме от 13.04.2011 № 02-03-10/1338, согласно которым казенное учреждение не вправе осуществлять функции государственного заказчика на выполнение работ по строительству и реконструкции объектов, находящихся в оперативном управлении бюджетных учреждений.

По объекту капитального строительства «Тинской психоневрологический интернат Нижнеингашского района. Котельная», государственным заказчиком строительства которого выступает министерство социальной политики края, не указано краевое государственное учреждение, к основным средствам которого относится данный объект.

Кроме того, Министерству внутренних дел РФ по Красноярскому краю предусматриваются бюджетные инвестиции на корректировку ПСД по 1 объекту («Здание Кежемского районного отдела внутренних дел») без указания государственного учреждения, к основным средствам которого будет относиться данный объект.

Аналогичные замечания сохраняются в отношении других новых объектов, ассигнования на которые предусмотрены на 2013 и 2014 годы (КГКУ «УКС» - первоочередные мероприятия по инженерной защите от подтопления левобережной части г.Канска (район Попихинских озер); инженерная защита с.Ширыштак от затопления водами р.Амыл Каратузского района; берегоукрепительные работы на р.Чулым и р.Кочетат в с.Новобирюлоссы Бирюлосского района; объекты коммунальной инфраструктуры п.Таежный Богучанского района; школа на 115 учащихся в с. Майское Енисейского района, школа на 165 учащихся в с. Жуковка Козульского района, школа на 155 учащихся в с. Разъезжье Ермаковского района, коррекционная общеобразовательная школа на 220 учащихся (проект повторного применения), коррекционная общеобразовательная школа – интернат на 110 учащихся и 60 проживающих (проект повторного применения), строительство спортзала МБОУ Гимназия № 13 г. Красноярск, пищеблок МУЗ «Манская ЦРБ», строительство локальных очистных сооружений для КГБУЗ «Детский противотуберкулезный санаторий «Пионерская речка», реконструкция КГБУЗ «Красноярский краевой психоневрологический диспансер № 1» филиал № 4 п. Поймо Тины Нижнеингашского района, строительство 645 модульных фельдшерско – акушерских пунктов).

²⁵ Согласно ч.7 ст.79 Бюджетного кодекса РФ осуществление бюджетных инвестиций из бюджета субъекта РФ в объекты капитального строительства государственной и муниципальной собственности, которые не относятся (не могут быть отнесены) соответственно к государственной собственности субъекта РФ, не допускается.

На основании вышеуказанного предлагаем Правительству Красноярского края:

- внести изменения в постановление № 547-п по устранению замечаний, указанных в заключении Счетной палаты края;
- привести новые объекты Перечня строек в соответствие с требованиями ст.79 Бюджетного кодекса РФ, Порядка принятия решений о подготовке бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Красноярского края и предоставления бюджетных инвестиций краевым государственным автономным и бюджетным учреждениям, утвержденным постановлением Правительства Красноярского края от 23.08.2011 № 490-п, а также Порядка формирования Перечня строек, утвержденного Постановлением Правительства Красноярского края от 21.10.2011 № 635-п.

Рассмотреть вопрос об изменении редакции приложения 88 к законопроекту в соответствии с требованиями Порядка формирования Перечня строек, утвержденного Постановлением Правительства Красноярского края от 21.10.2011 № 635-п.

Выводы

1. Макроэкономические условия, заложенные в Прогнозе СЭР края на предстоящий период, характеризуются постепенным восстановлением темпов экономического роста, достаточно стабильной ценовой конъюнктурой в отношении экспортируемых товаров, замедлением темпов инфляции. Достаточно высокими ожидаются темпы роста валового регионального продукта. Но высокий уровень зависимости, как показателей экономического развития края, так и доходов бюджета от внешних факторов, в условиях нестабильности мировой экономики не приносит стабильности в экспортоориентированную экономику региона. Основные риски в достижении прогнозируемого объема доходов бюджета края в целом связаны не только с сохранением высокой зависимости экономики края от цен на мировых рынках цветных металлов и топливно-энергетических ресурсов, высокой степенью неопределенности тенденций изменения курса национальной валюты, но и обеспечением реализации на территории края крупных инвестиционных проектов.

2. Как следует из Прогноза СЭР, поступательное движение экономики должно положительно отразиться на доходах краевого бюджета уже к концу трехлетнего периода, этому должны способствовать и наметившиеся шаги по диверсификации. Одним из рычагов воздействия на экономику края является налоговая политика, направленная на поддержку реализации на территории края новых производств.

3. Анализ предусмотренных законопроектом «имущественных» доходов свидетельствует о стабильно несущественной роли краевой собственности в формировании доходов краевого бюджета в целом (доля составит 0,8% и прогнозируется с дальнейшим снижением).

При этом Основные направления бюджетной и налоговой политики Красноярского края на 2012 год и плановый период 2013 - 2014 годов не содержат в себе соответствующих положений, направленных на повышение эффективности использования государственного и муниципального имущества.

В то же время увеличение доходов от использования имущества является особенно важным для местных бюджетов, существенный уровень дотационности

которых, недостаточная финансовая самостоятельность и устойчивость, являются факторами, обуславливающими необходимость повышения отдачи от использования муниципальной собственности, как одного из немногих источников, на который органы местного самоуправления имеют возможность оказывать непосредственное влияние.

4. Прогнозный план поступления доходов от использования находящегося в государственной собственности имущества определен на 2012 год в размере 709 295 тыс. руб., или на 45,4% меньше по сравнению с оценкой 2011 года (1 299 910,5 тыс. руб.), что обусловлено исключением из прогнозного плана поступлений в виде процентов за пользование средствами краевого бюджета (по оценке ожидаемый размер указанных доходов 2011 года составит 677 107,3 тыс. руб.). Однако на фоне существенного накопления остатков на счетах бюджета, размер которых на начало 2012 года запланирован в объеме порядка 9 млрд. руб., отсутствие плана поступлений от размещения средств бюджета представляется не вполне обоснованным.

5. Представленный впервые после длительного перерыва в составе бюджетного послания План развития краевых унитарных предприятий и хозяйственных обществ, акции (доли) которых находятся в краевой собственности, подготовленный в отсутствие соответствующего Порядка, не позволяет сделать четкие выводы о направлениях и характере дальнейшего развития госсектора экономики края. В то же время, состав и структура краевых унитарных предприятий и хозяйственных обществ, акции (доли) которых находятся в краевой собственности, значительная часть из которых не осуществляет свою деятельность, свидетельствуют о необходимости оптимизации структуры краевого имущества, в том числе путем его приватизации, что также будет способствовать привлечению дополнительных поступлений в бюджет.

6. Впервые в новейшей истории края в расходной части краевого бюджета предусматривается формирование дорожного фонда, в составе которого учтен налог на прибыль организаций, подлежащий зачислению в краевой бюджет, не относящийся к источникам его формирования, предусмотренным Бюджетным кодексом РФ и проектом Закона Красноярского края «О дорожном фонде Красноярского края», находящимся на рассмотрении Законодательного Собрания Красноярского края.

Покрытие дефицита фонда, осуществляемое за счет уменьшения норматива отчисления от налога на прибыль организаций, зачисляемого в местные бюджеты, обусловлено запланированной передачей на краевой уровень расходов муниципальных образований по содержанию улично-дорожной сети в размере 2,6 млрд. руб. ежегодно. При этом передача соответствующих полномочий не предусмотрена, средства фонда на указанные цели будут предоставляться бюджетам муниципальных образований в виде субсидий, что, к тому же, предполагает софинансирование из местных бюджетов.

7. Структура расходов краевого бюджета, запланированных по отрасли «Физическая культура и спорт», свидетельствует, что из общего их объема в 2012 году на развитие массового спорта приходится лишь 143 373,8 тыс. руб., или 4,5% (в 2011 году – 6,1%), в то время как на спорт высших достижений предусмотрено 1 714 535,9 тыс. руб., или 53,9% (в 2011 году – 48,3%). Аналогичная тенденция

прослеживается и в плановом периоде. При этом расходы на развитие массового спорта в 2014 году не запланированы.

8. Дефицит краевого бюджета в 2012 году составит 22 878 872,5 тыс. руб., или 21,4% от общего годового объема доходов без учета безвозмездных поступлений. В 2013-2014 годах дефицит бюджета составит 15 807 431,3 тыс. руб. и 10 153 746,3 тыс. руб. (13,4% и 7,7%) соответственно.

Основным источником финансирования дефицита краевого бюджета является выпуск облигаций края. Предполагается разместить на фондовом рынке облигационные займы в следующих объемах: 14 280 000 тыс. руб. в 2012 году, 15 800 000 тыс. руб. в 2013 году и 13 640 000 тыс. руб. в 2014 году. Сроки обращения краевых облигационных займов – 5 лет. Погашение облигаций, выпуск которых предусмотрен законопроектом, будет осуществлено к 01 января 2020 года.

9. В связи с увеличением государственных внутренних заимствований прогнозируется рост государственного внутреннего долга края: верхний предел государственного долга Красноярского края на 1 января 2015 года составит 63 806 052,3 тыс. руб. Возросшие объемы заимствований влекут значительный рост расходов на обслуживание государственного долга и увеличивают нагрузку на краевой бюджет. Всего за 2012-2014 годы расходы на обслуживание долга составят 9 776 839,7 тыс. руб. Таким образом, усиливаются риски для обеспечения сбалансированности краевого бюджета в результате наращивания заимствований.

10. В условиях дефицита краевого бюджета повышается актуальность системы мер, связанных с повышением эффективности бюджетных расходов и бюджетной дисциплины. Правительством Красноярского края до настоящего времени не принята Программа повышения эффективности бюджетных расходов Красноярского края.

11. Продолжается практика рассмотрения проекта закона края о краевом бюджете в условиях несоблюдения положений статей 65 и 85 Бюджетного кодекса РФ, когда не все расходы подтверждены своевременно принятыми НПА, предусматривающими расходные обязательства края, что отрицательно влияет на качество бюджетного планирования и затрудняет анализ и оценку обоснованности, правомерности, достоверности, корректности параметров краевого бюджета.

12. В рамках бюджетной реформы, направленной на повышение эффективности работы государственных и муниципальных учреждений, бюджет сформирован с учетом положений Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Основными факторами, влияющими на формирование объемов бюджетных ассигнований на обеспечение деятельности учреждений социально-культурной сферы в 2012-2014 годах являются:

- индексация с 01.10.2012 на 6% фонда оплаты труда работников бюджетной сферы;
- индексация коммунальных расходов в 2012 году на 19%, в 2013 году – на 12%, в 2014 году – на 11,3%;
- индексация прочих расходов на 3%, 2,75%, 2,5% в соответствующем году;
- уменьшение размера страховых взносов в государственные внебюджетные фонды с 34% до 30%;

- реализация решений, принятых в 2011 году и направленных на дальнейшее совершенствование государственных услуг населению, как модернизация здравоохранения и образования, реализация национальных проектов, перевод медицинских организаций на одноканальное финансирование и др.

Проект краевого бюджета социально-ориентирован. На 2012 год расходы социальной направленности составляют 79,7% от общего объема расходов бюджета. При этом в плановом периоде наблюдается снижение их объемов и удельного веса: в 2013 году до 76,1%; в 2014 году до 72,0%.

13. Приоритетными направлениями расходов краевого бюджета на 2012 год и на плановый период 2013-2014 годов является социальная политика. В составе расходов краевого бюджета предусмотрены бюджетные ассигнования, связанные с исполнением расходных обязательств Красноярского края по предоставлению мер социальной поддержки граждан. Принято более 60 НПА, на основании которых за счет средств краевого бюджета предоставляются меры социальной поддержки 1325,3 тыс. человек. В 2012 году предусматривается увеличение бюджетных ассигнований на социальную поддержку граждан по сравнению с 2011 годом на 6 032 152,1 тыс. руб., или на 36,8%. Увеличение расходов обусловлено не только индексацией размеров, но и увеличением размеров пособий, видов пособий и компенсаций, а также ростом численности получателей. В 2013 году расходы на меры соцподдержки по сравнению с предшествующим годом уменьшаются на 675 804,9 тыс. руб., или на 3,0%, в 2014 году – увеличиваются на 1 240 291,3 тыс. руб., или на 5,7%.

14. Основной целью государственной политики в сфере здравоохранения на среднесрочный период 2012-2014 годов является улучшение состояния здоровья населения Красноярского края. Между тем расходы на здравоохранение консолидированного бюджета и бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования имеют тренд к снижению и по сравнению с соответствующим предыдущим годом снижаются в 2012 году на 0,3% в номинальном выражении и на 5,9% в реальном выражении; в 2013 году – на 6,7% и на 11,6% соответственно; в 2014 году – на 0,9% и 5,6% соответственно. Расходы на здравоохранение в расчете на душу населения в 2012 году составят 12 622 руб., что ниже уровня 2011 года на 0,4% в номинальном выражении и на 6,0% в реальном выражении. Проект Программы государственных гарантий бесплатного оказания населению Красноярского края медицинской помощи на 2012 год представлен с дефицитом 7 636,6 млн. руб., или 20,9%.

15. Без учета требований статей 6, 65, 85 Бюджетного кодекса РФ в части наличия соответствующих расходных обязательств края предусмотрены субсидии на реализацию вопросов местного значения в части оказания господдержки в сфере ЖКХ (субсидии на реализацию решений, связанных с установлением предельных индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги, субсидии на возмещение убытков энергоснабжающих организаций, связанных с применением государственных регулируемых цен на электроэнергию, вырабатываемую дизельными электростанциями для населения). Объем средств, запланированных с указанными нарушениями на 2012 – 2014 годы, составил 13 093 958 тыс. руб., в том числе на 2012 год – 4 582 442,3 тыс. руб.

16. Не устраняются систематические замечания Счетной палаты края по несоблюдению требований Бюджетного кодекса РФ при планировании бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций краевого бюджета. Нарушены требования ч.1 ст.79 Бюджетного кодекса РФ о предоставлении бюджетных инвестиций краевого бюджета исключительно в объекты капитального строительства государственной собственности края, относящиеся к основным средствам краевых государственных учреждений и краевых государственных предприятий. Для осуществления бюджетных инвестиций краевого бюджета в объекты муниципальной собственности не предусматривается иная форма предоставления бюджетных инвестиций, установленная ч.7 ст.79 Бюджетного кодекса РФ, – субсидии бюджетам муниципальных образований на реализацию муниципальных долгосрочных целевых программ.

17. Несмотря на существенное снижение нарушений при формировании Перечня строек, Правительством края не обеспечено надлежащее соблюдение положений Порядка определения Советом администрации Красноярского края срока осуществления и объема бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Красноярского края, не включенных в долгосрочные целевые программы, утвержденного постановлением Совета администрации Красноярского края от 04.07.2008 № 295-п.

Не учтены положения Порядка принятия решений о подготовке бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Красноярского края и предоставления бюджетных инвестиций краевым государственным автономным и бюджетным учреждениям, утвержденного постановлением Правительства края от 23.08.2011 № № 490-п.

18. Во исполнение требований ст.14 Закона края о бюджетном процессе Правительством края 21.10.2011 утвержден Порядок формирования и реализации Перечня строек. Учитывая поздний срок принятия указанного Порядка, констатируем, что Перечень строек сформирован без учета положений Постановления Правительства Красноярского края от 21.10.2011 № 635-п, что подтверждают замечания Счетной палаты края по приложению 88 к законопроекту.

Следует отметить, что срок действия Порядка, принятого Постановлением Правительства Красноярского края от 21.10.2011 № 635-п, согласно положениям Закона края «О бюджетном процессе в Красноярском крае» истекает 1 января 2013 года, в связи с чем его утверждение на один год теряет свою актуальность.

В условиях планируемого Правительством Красноярского края перехода к программно-целевому методу бюджетного планирования полагаем целесообразным формирование общего объема бюджетных инвестиций краевого бюджета, осуществляемых в различных формах, в рамках единого документа - Краевой адресной инвестиционной программы²⁶. Для этого Правительству Красноярского края потребуется разработать более современные механизмы правового регулирования вопросов осуществления бюджетных инвестиций, соответствующие направлениям бюджетной политики и требованиям Бюджетного кодекса РФ. Разработать и утвердить порядки: формирования и реализации краевой адресной

²⁶ Согласно ч.4 ст.13 Федерального закона от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений».

инвестиционной программы; принятия решений о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Красноярского края, в которых определить полномочия и функции КГКУ «Управление капитального строительства» в части осуществления им реализации проектов строительства, реконструкции, технического перевооружения и наделения его правами владения, пользования и распоряжения капитальными вложениями в объекты капитального строительства государственной собственности Красноярского края на период строительства²⁷.

19. Установлено несоответствие расходов, включенных в законопроект, на сельское хозяйство заявленным Основным направлениям бюджетной и налоговой политики Красноярского края на 2012 год и плановый период 2013-2014 годов в части развития рынков сбыта сельскохозяйственной продукции, наращивания производства овощей и их переработки, а также мер по сохранению рабочих мест.

20. Отмечается снижение объемов государственной поддержки за счет средств краевого бюджета, выделяемых сельскохозяйственным товаропроизводителям, включая расходы и ставки субсидирования по выбранному приоритетному направлению интенсивного развития животноводства.

21. Доходная часть краевого бюджета на 2012 год и плановый период 2013-2014 годов, формируемая за счет поступления налогов, сборов и иных платежей за пользование природными ресурсами прогнозируется в объеме 5 923 113,5 тыс. руб., что на 6,6% больше оценки 2011 года. Прогноз указанных доходов на 2013 и 2014 годы определен с тенденцией к росту. Удельный вес платежей за природопользование в 2012 году в общих доходах краевого бюджета увеличивается с 5,3% в 2011 году до 5,5% в 2012 году. В последующий период (2013-2014 годы) планируется снижение до 5,2%. Рост объема платежей в основном прогнозируется за счет увеличения объемов добычи золота и использования лесных ресурсов. В отсутствие нормативных правовых актов в составе неналоговых доходов краевого бюджета учтены поступления от ФГУП «Горно-химический комбинат». Пояснительная записка по отдельным статьям доходов не содержит обоснований, что затрудняет анализ расчетов и оценку их обоснованности.

22. В целом по природоресурсному блоку в динамике с 2011 по 2013 годы наблюдается тенденция к уменьшению расходов. В 2012 году планируемые расходы к уровню 2011 года снижаются на 6,4%, в 2013 году к уровню 2012 года – на 7%, в 2014 году отмечено незначительное увеличение к уровню 2013 года на 0,2%, при этом удельный вес налогов и платежей за пользование природными ресурсами в общем объеме доходов краевого бюджета прогнозируется с увеличением от 5,3% в 2011 году до 5,5% в 2012 году. В Основных направлениях бюджетной и налоговой политики Красноярского края на 2012-2014 годы не в полной мере отражена последовательность реализации задач, направленных на улучшение экологической ситуации на территории Красноярского края. Отсутствуют данные о снижении выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, улучшении ситуации в сфере обращения с твердыми бытовыми отходами, что не позволяет в полной мере дать оценку эффективности мер, принимаемых органами исполнительной власти

²⁷ Согласно ч.3 ст.4 Федерального закона от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»

края, направленных на обеспечение снижения антропогенной нагрузки на население проживающего на территории Красноярского края. В нарушение требований статьи 172 Бюджетного кодекса РФ установлено несоответствие мероприятий по охране окружающей среды и экологической безопасности, представленных в приложении 91 законопроекта и в разделе 1 Основных направлений бюджетной и налоговой политики на 2012 год и плановый период 2012-2014 годов.

23. Инициативные расходы краевого бюджета на обеспечение переданных полномочий в области лесных отношений, которые в соответствии с Лесным кодексом РФ должны осуществляться за счет субвенций из федерального бюджета на период 2012-2014 годов составят 275 702 тыс. руб., что является дополнительной нагрузкой на краевой бюджет. Кроме того, в подразделе 0603 предусмотрены расходы на охрану объектов растительного и животного мира и среды их обитания в объеме 7 271 тыс. руб., которые, в соответствии со статьей 6 Федерального закона от 24.04.1995 № 52 «О животном мире», должны осуществляться за счет средств субвенций из федерального бюджета.

24. Запланированные расходы в сумме 234 296,4 тыс. руб. на бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства по подразделу «Органы внутренних дел» являются для краевого бюджета инициативными расходами, так как не относятся к полномочиям по предметам ведения субъектов Российской Федерации и по предметам совместного ведения.

25. Сложившаяся система межбюджетных отношений характеризуется тем, что бюджеты большинства муниципальных образований края являются высоккодотационными, что в значительной степени обусловлено недостаточным уровнем налоговых доходов и неравномерным распределением налоговой базы на территории края. В рамках изменения системы межбюджетных отношений, одной из проблем, решаемых посредством введения дополнительных (индивидуальных) нормативов отчислений по налогу на доходы физических лиц в бюджеты муниципальных районов (городских округов) должно стать повышение заинтересованности органов власти муниципальных образований края в росте налогового потенциала территорий, искоренения депрессивных территорий. Учитывая существующий уровень зависимости местных бюджетов от объемов межбюджетных трансфертов актуализируется задача комплексного социально-экономического развития муниципальных образований, их нацеленности на создание межтерриториального, единого, эффективно функционирующего экономического пространства за счет максимального использования преимуществ всех муниципальных образований региона.

На основании изложенного, полагаем необходимым при рассмотрении законопроекта учесть вышеуказанные выводы, замечания и предложения Счетной палаты края.

Заключение рассмотрено коллегией Счетной палаты края (протокол от 03.11.2011 № 13).

Председатель
Счетной палаты
Красноярского края

Т.А. Давыденко