



ПРОКУРАТУРА
Российской Федерации

ПРОКУРАТУРА
Иркутской области
ул. Володарского, 5
г.Иркутск, 664011

24.11.2016 № 11.23-2016

на № _____ от _____

Председателю Законодательного
Собрания Иркутской области
Брилке С.Ф.

Законодательное Собрание Иркутской области	
№ПЗ	131
Дата:	14.11.2016

Уважаемый Сергей Фатеевич,

В прокуратуре области изучен представленный Вами проект закона Иркутской области «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов». Сообщаю следующее.

При работе с проектом закона о бюджете, Правительством области не в полной мере соблюдена процедура, установленная региональными правовыми актами.

Так, к проекту закона не приложены реестры источников доходов областного бюджета, что не отвечает требованиям п. 13 ст. 15 Закона Иркутской области от 23.07.2008 №55-оз «О бюджетном процессе в Иркутской области».

Кроме того, вместо паспортов государственных программ либо их проектов, к проекту закона о бюджете приложены проекты изменений в госпрограммы, что противоречит требованиям п. 12(2) ст. 15 Закона Иркутской области от 23.07.2008 №55-оз, ст. 184.2 БК РФ.

В соответствии с п. 21, 22 Положения о порядке принятия решений о разработке государственных программ Иркутской области и их формирования и реализации (утв. постановлением Правительства Иркутской области от 26.07.2013 №282-пп) государственные программы (внесение изменений в государственные программы) утверждаются Правительством Иркутской области до дня внесения проекта закона о бюджете в Законодательное Собрание Иркутской области. Проект бюджета в Законодательное Собрание был внесен 14.11.2015, при этом изменения в действующие государственные программы были внесены после направления проекта закона о бюджете в Законодательное Собрание Иркутской области.

К проекту закона имеются следующие замечания.

1. В соответствии с п. 2 ст. 80 БК РФ бюджетные инвестиции, планируемые к предоставлению юридическим лицам, утверждаются законом (решением) о бюджете в качестве отдельного приложения к данному закону (решению) с указанием юридического лица, объема и цели предоставляемых бюджетных инвестиций. Проектом закона о бюджете предусмотрены бюджетные инвестиции ОАО «Автоколонна 1880» в размере 100млн.руб. (ч. 2 ст. 11 проекта закона, приложение 15). Данная норма не противоречит бюджетному законодательству, в то же время, в пояснительной записке к проекту закона о бюджете на 2017 год экономические обоснования включения этих расходов в бюджет не указаны.

Законодательное Собрание Иркутской области	
Вх. №	6043
Дата	25.11.2016 г.
на	06 листах, индекс 0130

получено 25.11.2016

▲ 057070

2. Статьей 16 проекта закона о бюджете предусмотрено, что из областного бюджета местным бюджетам предоставляются субсидии, указанные в нормативных правовых актах. Распределение субсидий, устанавливается Правительством области.

Согласно ст. 139 БК РФ цели и условия предоставления и расходования субсидий местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации, критерии отбора муниципальных образований для предоставления указанных субсидий и их распределение между муниципальными образованиями устанавливаются законами субъекта Российской Федерации и (или) нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Учитывая изложенное, п. 2 ст. 16 проекта закона о бюджете перед словами «Распределение субсидий» необходимо дополнить словами «Цели и условия предоставления и расходования субсидий, критерии отбора муниципальных образований для предоставления указанных субсидий».

3. Статьей 20 проекта закона о бюджете, которой предусмотрено, что остатки средств областного бюджета направляются на увеличение бюджетных ассигнований дорожного фонда Иркутской области на оплату заключенных государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, подлежащих в соответствии с условиями этих государственных контрактов оплате в отчетном финансовом году, в объеме, не превышающем сумму остатка неиспользованных бюджетных ассигнований дорожного фонда на указанные цели.

В силу п. 3 ст. 95 БК РФ увеличение объема бюджетных ассигнований дорожного фонда осуществляется в объеме их неполного использования в отчетном финансовом году.

Абзацем 3 п. 3 ст. 95 БК РФ предусмотрено, что остатки средств бюджета направляются в текущем финансовом году на оплату заключенных контрактов, подлежащих оплате в соответствии с их условиями в отчетном финансовом году в случаях, предусмотренных законом о бюджете. Объем этих средств не может превышать сумму остатка неиспользованных бюджетных ассигнований на указанные цели.

Согласно п. 3 ст. 242 БК РФ санкционированные к оплате бюджетные обязательства в пределах остатка средств подлежат оплате до последнего рабочего дня текущего финансового года.

Таким образом, законом о бюджете должны быть предусмотрены случаи, при возникновении которых санкционированные к оплате бюджетные обязательства отчетного года подлежат оплате в текущем году.

В статье 20 проекта закона такие случаи не предусмотрены, кроме того слова «в объеме не превышающем сумму остатка» не соответствует п. 3 ст. 95 БК РФ в которой предусмотрено, что весь остаток средств дорожного фонда направляется на увеличение объема бюджетных ассигнований дорожного фонда.

Кроме того, направления использования бюджетных ассигнований дорожного фонда в силу п. 4 ст. 179.4 БК РФ установлены постановлением

Правительства Иркутской области от 01.12.2011 №365-пп и значительно шире, чем предусмотрено ст. 20 проекта закона о бюджете.

Таким образом, статья 20 проекта закона о бюджете требует корректирования с учетом норм федерального и регионального законодательства.

4. В соответствии со ст. 78 БК РФ статьей 24 проекта закона установлены случаи предоставления субсидий. По сравнению с бюджетом 2016 года дополнительно включены субсидии юридическим лицам в случае реализации мер стимулирования деятельности в сфере промышленности; реализации мероприятий в целях развития жилищного строительства на территории Иркутской области.

Статьей 25 проекта закона предусмотрено предоставление субсидий иным некоммерческим организациям в целях создания и обеспечения финансово-хозяйственной деятельности Фонда развития промышленности Иркутской области.

Согласно ст. 14, 65, 85 БК РФ формирование расходов областного бюджета осуществляется в соответствии с расходными обязательствами. В пояснительной записке отсутствуют ссылки на расходные обязательства, принятие которых повлекло включение в бюджет на 2017 год указанных расходов.

5. Прокуратурой области проведен анализ формирования расходной части областного бюджета с учетом практики прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства в текущем году.

На протяжении ряда лет остается не решенной одна из значимых проблем с размером заработной платы не менее МРОТ с начислением на него районного коэффициента и северной надбавки работникам государственных учреждений Иркутской области, в том числе образовательных учреждений.

Органы прокуратуры в целях защиты трудовых прав работников организаций на территории Иркутской области, относящейся к местности с особыми климатическими условиями, добивались в судебном порядке выплаты им заработной платы в размере не менее МРОТ с начислением на него районного коэффициента и северной надбавки. В настоящее время сформирована новая судебная практика, которая исключила возможность защиты трудовых прав работников в этой части, в судебном порядке. Однако, полагаем, что каждый субъект Российской Федерации, относящийся к местности с особыми климатическими условиями, должен принимать меры, направленные на достойную оплату труда в своем регионе.

Низкий уровень заработной платы работников учреждений образования, здравоохранения и культуры вызывает их многочисленные обращения, обращения различных профсоюзных организаций (Иркутские областные организации Общероссийского профсоюза работников государственных учреждений и общественного обслуживания РФ, профсоюза работников здравоохранения РФ и др.) в органы государственной власти, в том числе в органы прокуратуры и может вызвать массовые акции протеста, негативные социальные последствия.

Требует пересмотра размер выплат на содержание ребенка, находящегося под опекой (попечительством) или в приемной семье. Величина этих выплат не изменяется с 2012 года и в настоящее время находится на уровне ниже среднего по Сибирскому федеральному округу. По итогам анализа состояния законности в сфере профилактики социального сиротства, опеки и попечительства несовершеннолетних, в рамках осуществления надзора за исполнением Указов Президента РФ от 28.12.2012 № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» и от 01.06.2012 № 761, которым утверждена Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы, прокуратурой области в адрес Правительства области в мае 2016г. было внесено представление. По результатам его рассмотрения было сообщено (письмом от 23.06.2016 № 02-09-425/6), что Правительством области прорабатываются возможные варианты увеличения денежных выплат на содержание опекаемых детей-сирот, в т.ч. в рамках областного бюджета на 2017-2019 годы.

Вместе с тем, проектом закона о бюджете региона на 2017 год не расходные обязательства на указанные выплаты не увеличены.

Аналогичная ситуация сложилась с обеспечением бесплатным питанием детей из многодетных и малоимущих семей. Предоставление бесплатного питания осуществляется из расчета 15 рублей в день на одного учащегося, этот размер остается неизменным с 2011г. (постановление Правительства Иркутской области от 01.08.2011 №211-пп). Принятые прокуратурой области меры реагирования (представление в адрес Правительства области) ситуацию не изменили, несмотря на то, что в своем ответе Правительство области сообщило, что окончательно вопрос об увеличении стоимости питания будет разрешен при формировании бюджета на 2017 год.

В текущем году прокуратура области обращала внимание Правительства региона на ежегодное увеличение потребности в расширении сети общеобразовательных учреждений, необходимость проведения комплексного капитального ремонта зданий школ. Как показывает практика прокурорского надзора, ряд учреждений вышли на 3-сменный режим обучения, что недопустимо. Здания многих школ приходят в ветхое, а порой в аварийное состояние. За прошедший период 2016 г. прокурорами в суды направлено 10 исков об обязанности проведения комплексного обследования технического состояния зданий или отдельных помещений с привлечением специализированных организаций и последующего капитального ремонта. Крайне неудовлетворительное состояние 2-х школ послужило основанием для предъявления исковых заявлений о запрете деятельности (эксплуатации) школ (помещений) в связи с угрозой безопасности несовершеннолетних.

Практика прокурорского надзора показывает, что в 2016 г., как и в предыдущие годы, в регионе не в полной мере обеспечено финансирование реализации мероприятий по охране лесов от пожаров. Мероприятия по охране лесов от пожаров, лесовосстановлению выполняются органами

государственной власти области в рамках осуществления переданных полномочий, финансируемых за счет федерального бюджета. Вместе с тем, Иркутская область - это самый лесистый регион страны, что предопределяет ведущую роль лесных ресурсов в его социально-экономическом развитии. Соответственно, сохранению и воспроизводству леса должно уделяться особое внимание. В связи с чем, реализация права Иркутской области по дополнительному финансированию таких мероприятий является необходимой.

Ежегодно, пожароопасный период в Иркутской области отличается особой напряженностью, о чем свидетельствует неоднократное введение режима «чрезвычайная ситуация» как в муниципальных образованиях, так и в регионе. Лесные пожары из года в год причиняют лесному фонду многомиллионный ущерб (2014 год – 10 млрд.руб., 2015 год – 8 млрд.руб., 2016 год 12 млрд.руб.).

Фактором, способствующим развитию негативной лесопожарной ситуации, традиционно является недостаточное финансирование мероприятий, связанных с охраной лесов от пожаров. Наиболее горимыми районами в 2016 году явились Качугский, Казачинско-Ленский районы, отличающиеся своей протяженностью, где леса расположены в зоне авиаохраны. В целях сокращения времени реагирования на лесные пожары, увеличения доступности лесов программой было запланировано создание ПХС 3 типа, в том числе в указанных районах. Согласно ответу на представление прокуратуры области Правительством региона финансовое обеспечение этих мероприятий будет включено в бюджет 2017 г. Однако, в рамках реализации подпрограммы «Охрана, защита и воспроизводство лесов в Иркутской области» на 2014-2020 годы, финансирование не предусмотрено, как и содержание существующих ПХС 3 типа. Выполнение указанных выше мероприятий позволит не только повысить оперативность тушения лесных возгораний в проблемных районах, но и создаст условия для сокращения расходов на дорогостоящее и малоэффективное тушение масштабных лесных пожаров с привлечением авиационных сил и средств.

Еще одной из проблем лесной отрасли области является отсутствие достоверных сведений о состоянии лесного фонда, которые определяются на основании лесоустроительных материалов. Давность материалов лесоустройства в отношении более чем половины территории области превышает 20 лет. Площадь лесов, в отношении которых лесоустройство проводилось в течение последних 10 лет, составляет чуть более 10%. Вместе с тем, в предстоящем финансовом году бюджетом области не предусмотрены расходы на проведение работ по лесоустройству.

Анализ состояния законности свидетельствует, что проводимые ежегодно работы по лесовосстановлению, не соответствуют объему леса, уничтожаемого в ходе легальной заготовки древесины, незаконных рубок, лесных пожаров, болезней. При этом, на 2017 г. по сравнению с 2016г. сокращено финансирование мероприятий по лесовосстановлению.

На следующий финансовый год не предусмотрено финансирование по подпрограмме «Отходы производства и потребления в Иркутской области», в рамках реализации которой планировалось строительство полигонов бытовых отходов, ликвидация цеха ртутного электролиза в г. Усолье-Сибирское, несанкционированных свалок твердых коммунальных отходов на территории области. Невыполнение указанных мероприятий исключит возможность прекращения негативного воздействия на окружающую природную среду, восстановление компонента природной среды.

Правительством области проведена определенная работа по завершению работ на так называемых объектах «долгостроях». Вместе с тем, в рамках реализации Указа Президента РФ от 06.04.2006 №323 «О мерах по социально-экономическому развитию Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» до настоящего времени не завершено строительство Дома спорта в п. Усть-Ордынский, которое было приостановлено еще 10 лет назад (2006г.).

На реализацию программ по переселению граждан в 2013–2017 гг. планируется направить 18,6 млрд. руб., из них: 6,4 млрд. руб. из средств Фонда ЖКХ, 315 млн. руб. из федерального бюджета, 9,9 млрд. руб. из областного бюджета и 2,0 млрд. руб. из бюджетов муниципальных образований. Финансированием не обеспечены 15,2 тыс. кв. м. аварийного жилья.

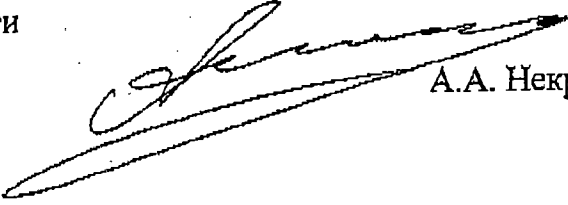
Общий объем взысканной судебными решениями задолженности составляет порядка 600 млн. руб. Однако, на исполнение судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства областного бюджета, в бюджет региона на 2017 год включено лишь 300 млн. руб., что не позволит своевременно и в полном объеме исполнить судебные решения.

Остается актуальной проблема регистрации объектов государственной собственности региона. Из 12 862 объектов, право собственности Иркутской области зарегистрировано лишь на 6805, право оперативного управления – на 5005, право хозяйственного ведения на 471. Совершение сделок с государственным имуществом области (сдача в аренду, безвозмездное пользование, приватизация и т.д.) в отсутствие регистрации права, может повлечь их недействительность.

В связи с изложенным обращаем внимание на необходимость корректировки областного бюджета на 2017 год в части увеличения расходов по отмеченным направлениям.

Прошу учесть изложенное при рассмотрении законопроекта.

Заместитель прокурора области
старший советник юстиции



А.А. Некрасов