



ПРОКУРАТУРА  
Российской Федерации

ПРОКУРАТУРА  
Иркутской области

ул. Володарского, 5, г.Иркутск, 664011

22.11.2019 № 44-05-2019/46536

Председателю Законодательного  
Собрания Иркутской области  
Соколу С.М.

Законодательное Собрание Иркутской области	
№ ПЗ	620
Дата:	25.10.2019

Уважаемый Сергей Михайлович,

Рассмотрев проект закона Иркутской области № ПЗ-620 «Об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», сообщая, что концептуальных замечаний, препятствующих принятию закона в первом чтении, не имеется. Следует отметить, что проект закона о бюджете сформирован по программно-целевому принципу на основе 21 государственной программы Иркутской области. В соответствии со ст. 32, 37 Федерального закона от 28.06.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» основой для разработки государственных программ является Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ. Однако, указанный документ стратегического планирования в регионе остается не принятым.

При дальнейшей работе с проектом закона предлагаем учесть следующее.

1. В соответствии с п. 3 ст. 139 БК РФ частью 1 статьи 13 проекта закона (приложение 16) утвержден перечень субсидий бюджетам муниципальных образований Иркутской области, предоставляемых из областного бюджета в 2020-2022 годах в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Статьей 10 проекта закона предусмотрено, что часть бюджетных ассигнований дорожного фонда Иркутской области направляется на предоставление субсидий из областного бюджета местным бюджетам на строительство (реконструкцию), капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования местного значения.

Данный вид субсидий перечнем (приложение 16) не предусмотрен, что в силу п. 3 ст. 139 БК РФ исключает возможность предоставления субсидий на строительство (реконструкцию), капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования местного значения. В связи с этим, требуется корректировка приложения 16 к проекту закона.

2. Частью 3 статьи 13 проекта закона предусмотрено, что распределение субсидий местным бюджетам из областного бюджета между муниципальными образованиями, за исключением субсидий, распределение которых установлено согласно приложению 17 к закону, утверждается нормативными правовыми актами Правительства Иркутской области.

В текстовой части проекта закона, приложения 16, 17 к проекту закона, пояснительной записке не конкретизировано, какие субсидии, из установленных

БА 030324

Законодательное Собрание Иркутской области	
Вх. №	8089
Дата	22.11.2019 г.
на	06 листах, индекс 0130

перечнем, предоставляются на конкурсной основе, либо за счет резервных фондов, для которых в силу п. 4 ст. 139 БК РФ распределение устанавливается нормативным правовым актом Правительства области. С целью обеспечения прозрачности определения (установления) механизма распределения субсидий с учетом норм статьи 139 БК РФ предлагаем в законе о бюджете предусмотреть соответствующее уточнение.

3. Требуется корректировки п. 1 ч. 1 статьи 16 проекта закона. Данной нормой предусмотрено, что из областного бюджета предоставляются местным бюджетам иные межбюджетные трансферты в случае софинансирования расходных обязательств, в том числе в полном объеме, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления. Однако, софинансирование расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления осуществляется в форме субсидий, что прямо предусмотрено п. 1 ст. 139 БК РФ.

В силу п. 1 ст. 139.1 БК РФ местным бюджетам могут быть предоставлены иные межбюджетные трансферты из бюджета субъекта Российской Федерации на финансовое обеспечение расходных обязательств муниципальных образований. Случаи и порядок их предоставления предусматриваются законами субъекта РФ.

В связи с этим, слова «, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления» подлежат исключению. В соответствии с требованиями ст. 139 БК РФ, ст. 6 Закона Иркутской области от 22.10.2013 №74-ОЗ «О межбюджетных трансфертах и нормативах отчислений доходов в местные бюджеты» в законопроекте необходимо конкретизировать случаи предоставления иных межбюджетных трансфертов на финансовое обеспечение расходных обязательств муниципальных образований.

4. Статьей 18 проекта закона о бюджете установлен порядок представления главным распорядителем средств областного бюджета в финансовый орган информации о совершаемых действиях, направленных на реализацию права регресса, либо об отсутствии оснований для предъявления иска о взыскании денежных средств в порядке регресса.

Как предусмотрено п. 3 ст. 242.2 БК РФ такой порядок устанавливается законом субъекта РФ. При этом, федеральным законодателем не определено, каким законом субъекта РФ он поделит установлению – законом о бюджете либо иным законом. Принимая во внимание, что бюджет представляет собой форму образования и расходования денежных средств (ст. 6 БК РФ), предлагаем данную норму исключить из проекта закона об областном бюджете и включить в иной региональный закон. На наш взгляд, эта норма может быть включена в Закон Иркутской области от 23.07.2008 №55-оз «О бюджетном процессе Иркутской области» которым определены бюджетные полномочия его участников, в том числе главных распорядителей средств областного бюджета и финансового органа.

5. Статьей 22 проекта закона предусмотрено, что безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, фактически полученные в связи с чрезвычайной ситуацией, сложившейся в результате паводка, вызванного сильными дождями, прошедшими в июне, июле 2019 года на территории

Иркутской области, распределяются между главными распорядителями средств для расходования на мероприятия по ликвидации последствий указанной ЧС на основании решений Правительства Иркутской области.

В соответствии со ст. 41, 47 БК РФ безвозмездные перечисления от физических и юридических лиц являются доходами бюджетов. Согласно ст. 65 БК РФ формирование расходов бюджетов осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством разграничением полномочий.

Учитывая изложенное, предлагаем абзац 2 ст. 22 проекта закона после слов: «...на территории Иркутской области» дополнить словами: «зачисляются в областной бюджет», а также после слов: «на основании решений Правительства Иркутской области» дополнить словами: «в соответствии с расходными обязательствами Иркутской области».

6. В развитие норм ст. 78.1 БК РФ статьей 26 проекта закона предусмотрены случаи представления субсидий бюджетным и автономным учреждениям на иные цели. Помимо прочего, субсидии предоставляются на иные цели, связанные с проведением текущего ремонта зданий и сооружений; иные цели, связанные с проведением капитального ремонта зданий и сооружений, а также разработкой и экспертизой проектной документации на проведение капитального ремонта зданий и сооружений.

Использование формулировки «иные цели, связанные с проведением текущего и (или) капитального ремонта» позволяет использовать целевую субсидию бюджетными и автономными учреждениями на приобретение строительных материалов, что формально соответствует целям ее предоставления, поскольку может быть отнесено к мероприятиям, связанным с проведением текущего и (или) капитального ремонта. Однако, принимая во внимание, что бюджетные и автономные учреждения создаются для выполнения работ, оказания услуг в целях реализации полномочий органов государственной власти, приобретение строительных материалов не соответствует функциям и целям их создания (ст. 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях», ст. 2 Федерального закона от 03.11.2006 №174-ФЗ «Об автономных учреждениях»).

С целью исключения нарушений при использовании указанных субсидий предлагаем в статье 26 ч. 1 п. 1 подп. б предусмотреть, что субсидии на иные цели предоставляются на проведение капитального, текущего ремонта зданий и сооружений бюджетных и автономных учреждений, а также на разработку и экспертизу проектной документации на проведение капитального ремонта зданий и сооружений бюджетных и автономных учреждений.

7. Сопоставительный анализ приложения 16 и 17 к проекту закона показал существенные расхождения данных, указанных в приложениях.

Так, приложением 16 утвержден перечень субсидий бюджетам муниципальных образований с разбивкой по наименованию субсидии и объемам финансирования отдельно на 2020, 2021 и 2022 гг. В приложении 17 установлено распределение субсидий между муниципальными образованиями. Однако, финансовый период и (или) суммы распределения отдельных субсидий, отличны в приложениях 16 и 17. Например, распределение субсидий в таблицах

2, 3, 4, 10, 11, 14, 15, 16, 21, 22, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 34, 37, 48, 49, 50 приложения 17 не соответствует периоду и (или) объему финансирования аналогичных субсидий, предусмотренных в приложении 16 к проекту закона.

Кроме того, в таблице 35 приложения 17 к законопроекту распределена субсидия на софинансирование расходных обязательств муниципальных образований, связанных с осуществлением дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения. В утверждаемом перечне субсидий (приложение 16) такой вид субсидии не предусмотрен.

8. Проведенный анализ закона о бюджете в части соблюдения принципов бюджетов бюджетной системы (ст. 28, 31, 32 БК РФ), в том числе с учетом практики прокурорского надзора, показал, что к проекту закона имеются следующие замечания.

8.1. В подпрограмме «Отходы производства и потребления» государственной программы Иркутской области «Охрана окружающей среды» на 2019 - 2024 годы» (утв. постановлением Правительства Иркутской области от 29.10.2019 № 776-пп) не предусмотрено финансирование на реализацию не завершено в течение 2019 г. мероприятия путем предоставления субсидий местным бюджетам на создание мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов. Для указанных целей бюджетом предусматривалось на 2019 г. - 200 млн. рублей, однако соответствующих заявок органов местного самоуправления поступило на сумму более 400 млн. рублей. На 2020 г. недостающая сумма не запланирована, обоснование не подготовлено, при этом, в соответствии с изменениями в ФЗ «Об отходах производства и потребления», такие площадки должны быть обустроены с 01.01.2019.

Также занижены объемы финансирования мероприятий по сбору, транспортированию, и утилизации (захоронению) твердых коммунальных отходов с несанкционированных мест размещения, фактически являющихся объектами накопленного вреда, до 30 млн. рублей, что не соотносится с существующей потребностью, отраженной в действующей схеме обращения с отходами (более 4 млрд. рублей).

Подпрограммой «Развитие водохозяйственного комплекса в Иркутской области» предусмотрено строительство (реконструкция) сооружений инженерной защиты от наводнений и иного негативного воздействия вод.

Вместе с тем, финансирование мероприятия по инженерной защите г. Байкальска от негативного воздействия оз. Байкал и рек Солзан, Харлахта в размере 15 млн. рублей предусмотрено только на 2021 г. При этом, указанный факт являлся предметом обсуждения в рамках рассмотрения внесенного Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратурой 20.08.2019 в Правительство области представления с участием первого заместителя природоохранного прокурора.

Проектом бюджета Иркутской области на 2020 год предусмотрены ассигнования в рамках подпрограммы «Охрана и использование животного мира» в сумме 3 млн. рублей на организацию и осуществление экономического стимулирования добычи волка на территории Иркутской области. Вознаграждение в рамках выделяемых средств составляет 20 тыс. рублей за 1 шкуру волка, в связи с чем, денежных средств хватит на добычу 150 особей.

Вместе с тем, согласно данным государственного мониторинга объектов животного мира, на территории Иркутской области обитает 6119 волков, что в 2 раза превышает установленную законом норму (на 3128 особей). Учитывая сокращенные сроки и особо сложные условия добычи волка, а также его высокую приплодность (до 10 щенков от 1 самки), объемы выделяемых в указанных целях денежных средств являются явно недостаточными и требуют кратного увеличения.

8.2. На реализацию государственной программы области «Развитие образования» (утв. постановлением Правительства области от 09.11.2018 №820-пп) в рамках подпрограммы «Дошкольное, общее и дополнительное образование» предусмотрены бюджетные ассигнования на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт муниципальных объектов образования на 2020 год в сумме 4 366 704,8 тыс. рублей, на 2021 год - 3 092 103,5 тыс. рублей, на 2022 год - 1 695 754,0 тыс. рублей.

Указом Президента РФ № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» органам исполнительной власти субъектов РФ было поручено принять меры, направленные на ликвидацию очередей на зачисление детей в дошкольные образовательные учреждения.

Анализ состояния законности показал, что вопрос создания новых мест остается проблемным. В настоящее время наиболее остро вопрос очередности стоит в Иркутском районном муниципальном образовании и г. Иркутске. В учреждениях допускаются нарушения санитарных норм по наполняемости. О необходимости принятия дополнительных мер прокуратурой области проинформировано Правительство области.

Решение обозначенной проблемы требует корректировки областного бюджета в части увеличения расходов на строительство муниципальных объектов образования.

Наряду с этим, остаётся острой проблема обеспечения антитеррористической защищённости государственных и муниципальных образовательных организаций. Прокурорские проверки свидетельствуют о несоответствии условий безопасности требованиям, установленным постановлениями Правительства РФ от 07.10.2017 № 1235 и от 02.08.2019 № 1006. В частности, не во всех учреждениях имеется достаточное количество камер видеонаблюдения, кнопок тревожной сигнализации и иных средств. Лишь в небольшом количестве организаций, имеющих высокую категорию опасности, физическая охрана осуществляется специализированными подразделениями – частными охранными предприятиями или сотрудниками Росгвардии. Муниципальные бюджеты не в состоянии обеспечить на выполнение указанных требований необходимое финансирование. В связи с этим требуется поддержка областного бюджета.

В текущем году прокуратурой области была проведена проверка в министерстве по молодежной политике области (далее – министерство). По ее результатам были выявлены нарушения законодательства в сфере военно-патриотического воспитания несовершеннолетних, реализации программы «Патриотическое воспитание молодежи». Установлено, что значительное число обязательных мероприятий, предусмотренных государственной программой

«Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016 - 2020 годы», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 30.12.2015 № 1493, на территории области не реализуются, в связи с чем, требуется увеличение финансирования. В адрес министра по молодежной политике внесено представление. Однако анализ проекта закона показал, что увеличение расходов не планируется.

8.3. При формировании областного бюджета не учтены замечания прокуратуры области о соблюдении федерального законодательства при предоставлении субсидий из областного бюджета местным бюджетам.

В силу ст. 139 БК РФ субсидии из бюджета субъекта РФ предоставляются местным бюджетам в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

Без учета полномочий органов местного самоуправления, в нарушение ст. 6, 15, 65, 86, 139 БК РФ в областном бюджете на 2020 год предусмотрены следующие субсидии:


- в рамках подпрограммы «Газификация жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций Иркутской области» государственной программы «Развитие жилищно-коммунального хозяйства и повышение энергоэффективности Иркутской области» (утв. постановлением Правительства области от 11.12.2018 №915-пп) субсидирование затрат частных инвесторов по строительству газозаправочных станций и приобретению передвижных станций;

- в рамках подпрограммы «Развитие транспортного комплекса Иркутской области» государственной программы «Развитие транспортного комплекса» (утв. постановлением Правительства области от 26.10.2018 №768-пп) субсидирование затрат по перевозке пассажиров в Тофаларию Нижнеудинского района, а также грузов, необходимых для жизнеобеспечения населения;

- в рамках подпрограммы «Развитие водохозяйственного комплекса» государственной программы «Охран окружающей среды» (утв. постановлением Правительства области от 29.10.2018 №776-пп) субсидии местным бюджетам на повышение эксплуатационной надежности гидротехнических сооружений, в том числе бесхозяйных, путем их приведения к безопасному техническому состоянию.

Изложенные полномочия не могут быть реализованы ОМС без наделения их таковыми законом субъекта РФ. В настоящее время они должны исполняться непосредственно органами исполнительной власти области.

Заместитель прокурора области  
старший советник юстиции

 Р.Ю. Шергин