



Законодательное Собрание Иркутской области
№ ПЗ <u>477</u>
Дата: <u>20.02.2019</u>

## ГУБЕРНАТОР ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

664027, Иркутск, ул. Ленина, 1а  
Телефон (3952) 200-600, 200-015

Факс (3952) 241-773  
E-mail: mail@govirk.ru

21.03.2019 № 02-01-1204/19  
на № 766 от 20.02.2019

Председателю Законодательного  
Собрания Иркутской области

**С.М. СОКОЛУ**

**Уважаемый Сергей Михайлович!**

Рассмотрев проект закона Иркутской области № ПЗ-477 «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О бюджетном процессе Иркутской области» (далее – проект закона) сообщаю следующее.

1. Пунктами 1, 5, 7 статьи 1 проекта закона предлагается перенести сроки рассмотрения Губернатором Иркутской области прогноза социально-экономического развития Иркутской области, проекта областного бюджета и проекта бюджета территориального государственного внебюджетного фонда на очередной финансовый год и плановый период, иных документов и материалов, необходимых для составления и утверждения проекта областного бюджета, а также внесения Губернатором Иркутской области проекта закона Иркутской области об областном бюджете (далее – проект закона об областном бюджете) на рассмотрение в Законодательное Собрание Иркутской области, а также увеличить сроки рассмотрения проекта закона об областном бюджете в Законодательном Собрании Иркутской области.

Указанное предложение не поддерживается по следующим основаниям.

Законодательное Собрание Иркутской области
Вх. № <u>2034</u>
Дата: <u>21.03.2019</u> г.
на <u>12</u> листах, индекс <u>01-30</u>

В соответствии со статьей 185 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации вносят на рассмотрение законодательного органа проект закона субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации и проект закона субъекта Российской Федерации о бюджете территориального государственного внебюджетного фонда в сроки, установленные законом субъекта Российской Федерации, но не позднее 1 ноября текущего года. Следовательно действующие сроки рассмотрения и внесения Губернатором Иркутской области в Законодательное Собрание Иркутской области проекта закона об областном бюджете соответствуют бюджетному законодательству.

Перенос указанных сроков повлечет за собой риски, связанные с тем, что в проекте закона об областном бюджете, который будет внесен в Законодательное Собрание Иркутской области, не будут учтены безвозмездные поступления из федерального бюджета, что не будет способствовать полноте отражения доходов областного бюджета, снизит возможность увеличения расходной части областного бюджета и потребует дополнительной работы по обеспечению сбалансированности областного бюджета.

2. Пунктом 2 статьи 1 проекта закона предусматривается дополнение Закона Иркутской области от 23 июля 2008 года № 55-оз «О бюджетном процессе Иркутской области» (далее – Закон о бюджетном процессе) статьей 11<sup>2</sup>, регулирующей планирование бюджетных ассигнований на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности.

В соответствии со статьей 174<sup>2</sup> БК РФ планирование бюджетных ассигнований осуществляется в порядке и в соответствии с методикой, устанавливаемой соответствующим финансовым органом.

Вопросы, связанные с планированием бюджетных ассигнований областного бюджета, подлежат урегулированию в правовом акте министерства финансов Иркутской области, при этом оснований для их дополнительного урегулирования в Законе о бюджетном процессе не усматривается.

Более того, предлагаемые пунктом 2 статьи 1 проекта закона изменения исключают возможность заключения в Иркутской области государственных (муниципальных) контрактов, предметом которых в соответствии с требованиями постановления Правительства Российской Федерации от 12 мая 2017 года № 563 «О порядке и об основаниях заключения контрактов, предметом которых является одновременно выполнение работ по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства» является одновременно выполнение работ по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства, что позволяет значительно сокращать сроки реализации таких мероприятий.

Согласно статье 8<sup>3</sup> Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) сметная стоимость строительства, финансируемого с привлечением средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, средств юридических лиц, созданных Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, юридических лиц, доля в уставных (складочных) капиталах которых Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований составляет более 50 процентов, подлежит проверке на предмет достоверности ее определения в ходе проведения государственной экспертизы проектной документации. В соответствии с пунктом 24 Положения о проведении проверки достоверности определения сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации,

финансирование которых осуществляется с привлечением средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, средств юридических лиц, созданных Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, юридических лиц, доля Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в уставных (складочных) капиталах которых составляет более 50 процентов, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 427, результаты проверки сметной стоимости оформляются в виде заключения о достоверности (положительное заключение) или недостоверности (отрицательное заключение) определения сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, работ по сохранению объекта культурного наследия. В соответствии со статьей 49 ГрК РФ проводится государственная экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий.

Таким образом, градостроительное законодательство Российской Федерации не содержит такого понятия как «проектно-сметная документация, прошедшая государственную экспертизу».

3. В абзаце четвертом пункта 2 статьи 1 проекта закона требуется конкретизировать норму о том, что объем бюджетных ассигнований на осуществление указанных расходов областного бюджета утверждается законом Иркутской области об областном бюджете (далее – закон об областном бюджете) на весь период выполнения работ с распределением бюджетных ассигнований в текущем финансовом году и плановом периоде.

4. Пунктом 3 статьи 1 проекта закона предлагается установить, что законом об областном бюджете утверждается перечень объектов капитального строительства (реконструкции, модернизации) государственной собственности Иркутской области с разбивкой по главным распорядителям средств областного бюджета, содержащий наименование

объекта, объемы бюджетных ассигнований на текущий финансовый год и на плановый период.

В настоящее время в соответствии с Положением о порядке принятия решений о разработке государственных программ Иркутской области и их формирования и реализации, утвержденным постановлением Правительства Иркутской области от 26 июня 2013 года № 282-пп, перечни объектов капитального строительства (реконструкции) государственной собственности Иркутской области и муниципальной собственности, объектов капитального ремонта, находящихся в государственной собственности Иркутской области и муниципальной собственности, включенных в подпрограмму (государственную программу) Иркутской области, приводятся в виде приложения к соответствующей подпрограмме или государственной программе в табличном виде.

Предлагаемые изменения не учитывают особенности строительной сферы, в частности, зависимость от климатических условий, необходимость учета общественного мнения, предусмотренную законодательством возможность изменения цены государственного контракта. При этом утверждение указанных перечней законом об областном бюджете снизит оперативность и эффективность расходования средств областного бюджета, так как потребует неоднократного внесения изменений в закон об областном бюджете в течение текущего финансового года, а также увеличит сроки строительства объектов государственной собственности Иркутской области и снизит инвестиционную привлекательность региона в целом.

5. Абзац пятый пункта 3 статьи 1 проекта закона требует редакционной доработки в целях его наиболее полного соответствия части 18 статьи 38 Федерального закона от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 326-ФЗ).

6. Пунктом 4 статьи 1 проекта закона предлагается изменить перечень документов и материалов, представляемых в Законодательное Собрание

Иркутской области одновременно с проектом закона об областном бюджете, дополнив его реестром расходных обязательств Иркутской области, актуальным на дату внесения проекта закона об областном бюджете в Законодательное Собрание Иркутской области, а также проектом территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, включающей в себя территориальную программу обязательного медицинского страхования.

В соответствии со статьей 87 БК РФ, постановлением Правительства Иркутской области от 10 июня 2014 года № 278-пп «О Порядке ведения реестра расходных обязательств Иркутской области» реестр расходных обязательств Иркутской области (далее – Реестр) ведется с целью учета расходных обязательств Иркутской области и используется при составлении проекта областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Учитывая, что проект закона об областном бюджете составляется с учетом Реестра, представление в Законодательное Собрание Иркутской области Реестра одновременно с проектом закона об областном бюджете, не поддерживаю.

В части представления одновременно с проектом закона об областном бюджете проекта территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, включающей в себя территориальную программу обязательного медицинского страхования, обращаю внимание на следующее.

В соответствии со статьями 35, 36 Федерального закона № 326-ФЗ территориальная программа обязательного медицинского страхования формируется в соответствии с требованиями, установленными базовой программой обязательного медицинского страхования. Базовая программа обязательного медицинского страхования является составной частью программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам

медицинской помощи, утверждаемой Правительством Российской Федерации.

Программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи устанавливает требования к территориальным программам государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в части определения порядка и условий предоставления медицинской помощи, критериев доступности и качества медицинской помощи.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи разрабатывают и утверждают территориальные программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, включая территориальные программы обязательного медицинского страхования.

Ежегодно программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на очередной финансовый год и на плановый период на федеральном уровне утверждается в декабре текущего года.

Принимая во внимание данные обстоятельства, считаю необоснованным и преждевременным включать в состав документов и материалов, представляемых в Законодательное Собрание Иркутской области одновременно с проектом закона об областном бюджете, проект территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, включающей в себя территориальную программу обязательного медицинского страхования.

7. Пунктом 8 статьи 1 проекта закона предлагается дополнить статью 27 Закона о бюджетном процессе новой частью 1<sup>1</sup>, в которой будет урегулирована процедура принятия Законодательным Собранием Иркутской области постановления о признании необходимости внесения изменений в закон об областном бюджете.

Обоснованность наличия указанной нормы в Законе о бюджетном процессе вызывает определенные сомнения.

Составление проектов бюджетов исключительная прерогатива Правительства Российской Федерации, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местных администраций муниципальных образований (пункт 1 статьи 171 БК РФ).

Разработка и внесение проекта закона Иркутской области о внесении изменений в закон об областном бюджете в Законодательное Собрание Иркутской области отнесены к бюджетным полномочиям финансового органа Иркутской области (министерство финансов Иркутской области), Правительства Иркутской области, Губернатора Иркутской области (статьи 3, 4, 27 Закона о бюджетном процессе).

В части 1 статьи 27 Закона о бюджетном процессе закреплено, что порядок и сроки разработки проекта закона Иркутской области о внесении изменений в закон об областном бюджете устанавливаются Правительством Иркутской области в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Также необходимо отметить, что предлагаемый проектом закона механизм инициирования внесения изменений в закон об областном бюджете ставит реализацию полномочий Губернатора Иркутской области по внесению проекта закона об областном бюджете в зависимость от решения законодательного (представительного) органа государственной власти Иркутской области.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации установленный статьей 10 Конституции Российской Федерации принцип разделения единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную предполагает установление такой системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая, в том числе, обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти



(постановление от 18 января 1996 года № 2-П; определения от 7 октября 2005 года № 341-О, от 19 мая 2009 года № 598-О-О).

Предлагаемое пунктом 8 статьи 1 проекта закона правовое регулирование создает явный дисбаланс в сторону законодательной ветви власти, нарушая тем самым принцип разделения властей.

Таким образом, указанные изменения в Закон о бюджетном процессе вступают в противоречие с законодательством, в связи с чем не поддерживаются.

8. Пунктом 9 статьи 1 проекта закона предлагается установить в части 3 статьи 29 Закона о бюджетном процессе основания для внесения изменений в сводную бюджетную роспись областного бюджета.

Сводная бюджетная роспись – документ, который составляется и ведется финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом) в соответствии с БК РФ в целях организации исполнения бюджета по расходам бюджета и источникам финансирования дефицита бюджета (статья 6 БК РФ). Утвержденные показатели сводной бюджетной росписи должны соответствовать закону о бюджете, в сводную бюджетную роспись могут быть внесены изменения в соответствии с решениями руководителя финансового органа (руководителя органа управления государственным внебюджетным фондом) без внесения изменений в закон о бюджете по основаниям, установленным в пункте 3 статьи 217 БК РФ, в пункте 3 статьи 232 БК РФ.

Принимая во внимание положения пункта 8 статьи 217 БК РФ, в законе об областном бюджете предусматривается текстовая статья, в которой указывается перечень дополнительных оснований для внесения изменений в сводную бюджетную роспись областного бюджета. Закон об областном бюджете ежегодно тщательно изучается и анализируется со стороны Законодательного Собрания Иркутской области, Контрольно-счетной палаты Иркутской области, Прокуратуры Иркутской области и иных заинтересованных государственных органов и организаций, а также в

течение финансового года в него вносятся изменения. Указанная практика в бюджетном процессе Иркутской области успешно существует и положительно себя зарекомендовала на протяжении последних десяти лет.

Кроме этого, проект закона предполагает значительное сокращение дополнительных оснований для внесения изменений в сводную бюджетную роспись областного бюджета по сравнению с перечнем дополнительных оснований, установленным в части 2 статьи 23 действующего Закона Иркутской области от 17 декабря 2018 года № 131-ОЗ «Об областном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», что негативным образом повлияет на качество и оперативность исполнения областного бюджета уже в 2019 году.

В связи с чем предложения Контрольно-счетной палаты Иркутской области в части установления «сокращенного» перечня дополнительных оснований для внесения изменений в сводную бюджетную роспись областного бюджета в Законе о бюджетном процессе, а также переноса дополнительных оснований для внесения изменений в сводную бюджетную роспись областного бюджета из текстовой части закона об областном бюджете в Закон о бюджетном процессе не поддерживаются.

9. Пункт 10 статьи 1 проекта закона предлагает часть 2 статьи 37 Закона о бюджетном процессе дополнить абзацем, предусматривающим, что одновременно с годовой бюджетной отчетностью главными администраторами средств областного бюджета, являющимися ответственными исполнителями государственных программ, в Контрольно-счетную палату Иркутской области представляются годовые отчеты об исполнении мероприятий соответствующих государственных программ Иркутской области.

В пояснительной записке к проекту закона отсутствуют какие-либо обоснования целесообразности и необходимости внесения соответствующих изменений.

Статья 37 Закона о бюджетном процессе устанавливает порядок осуществления внешней проверки годового отчета об исполнении областного бюджета. В соответствии с частью 1 статьи 37 Закона о бюджетном процессе внешняя проверка годового отчета об исполнении областного бюджета включает в себя внешнюю проверку годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств областного бюджета. Указанные нормы согласуются со статьей 264<sup>4</sup> БК РФ.

Дополнение части 2 статьи 37 Закона о бюджетном процессе абзацем, предусматривающим предоставление в рамках проверки годовой бюджетной отчетности в Контрольно-счетную палату Иркутской области годовых отчетов об исполнении мероприятий государственных программ Иркутской области, не соответствует требованиям статей 264<sup>1</sup>, 264<sup>2</sup>, 264<sup>4</sup> БК РФ, поскольку годовые отчеты об исполнении мероприятий государственных программ Иркутской области не относятся к формам бюджетной отчетности главных администраторов средств областного бюджета, а также имеют иной порядок составления и проверки.

В связи с чем указанное изменение Закона о бюджетном процессе не поддерживается.

10. Пунктом 11 статьи 1 проекта закона предлагается статью 42 Закона о бюджетном процессе дополнить нормой, предусматривающей, что по итогам рассмотрения сводного годового доклада о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Иркутской области принимается постановление Законодательного Собрания Иркутской области.

При этом в пояснительной записке к проекту закона отсутствуют какие-либо обоснования целесообразности и необходимости внесения соответствующих изменений.

В соответствии со статьей 91 Регламента Законодательного Собрания Иркутской области, принятого постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 17 марта 2010 года № 19/29-ЗС (далее – Регламент),

по результатам рассмотрения и обсуждения отчетов Законодательное Собрание Иркутской области принимает постановление Законодательного Собрания Иркутской области.

В связи с этим дублировать в Законе о бюджетном процессе соответствующие нормы Регламента, при этом напрямую не относящиеся к процедуре рассмотрения годового отчета об исполнении областного бюджета, считаю нецелесообразным.

На основании изложенного проект закона требует всестороннего обсуждения и доработки отдельных его положений с учетом норм действующего законодательства.

*С уважением* 

С.Г. Левченко