

## РЕКОМЕНДАЦИИ

к публичным слушаниям по проекту областного бюджета на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годы.

Формирование проекта областного бюджета на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов осуществлено в соответствии с положениями БК РФ и Закона Амурской области от 31.08.2007 № 368-ОЗ «О бюджетном процессе в Амурской области» (с изменениями).

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что при подготовке Законопроекта в полной мере выполнены требования, установленные статьей 184.1 БК РФ:

- определен перечень главных администраторов доходов бюджета и источников финансирования дефицита бюджета;
- бюджетные ассигнования распределены по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджетов на очередной финансовый год и на плановый период;
- бюджетные ассигнования распределены в ведомственной структуре расходов на очередной финансовый год и на плановый период;
- определен общий объем бюджетных ассигнований, направляемых на исполнение публичных нормативных обязательств (на 2017 год – 932720,9 тыс. руб., на 2018 год – 1142201,6 тыс. руб., на 2019 год – 1477355,7 тыс. руб.);
- соблюдены ограничения в части установления верхнего предела государственного внутреннего долга Амурской области.

При формировании законопроекта соблюдены нормы БК РФ в части определения источников финансирования областного бюджета и расходов на обслуживание государственного долга Амурской области.

Составление бюджета осуществлено в порядке, определенном БК РФ, группировка доходов и расходов - в соответствии с бюджетной классификацией бюджетной системы Российской Федерации, что соответствует принципу единства бюджетной системы Российской Федерации.

Прогноз доходов областного бюджета сформирован в соответствии с перечнем видов доходов, закрепленных за субъектом РФ, расходы - в соответствии с расходными обязательствами, принятыми в соответствии с полномочиями органов государственной власти субъекта РФ, источники финансирования дефицита бюджета - бюджетному законодательству РФ, что подтверждает соблюдение принципа разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджета между бюджетами бюджетной системы РФ.

При составлении проекта областного бюджета реализованы права и исполнены обязанности органов государственной власти субъекта РФ, предусмотренные принципом самостоятельности бюджетов:

- проект бюджета сбалансирован, составлен в соответствии с Законом Амурской области от 31.08.2007 № 368-ОЗ «О бюджетном процессе в Амурской области» (с изменениями);

- налоги и сборы, подлежащие зачислению в областной бюджет, установлены органами государственной власти в соответствии с их полномочиями;

- самостоятельно установлены формы и направления расходования бюджетных средств в рамках ограничений, предусмотренных бюджетным законодательством;

- исполнение расходных обязательств, установленных органами государственной власти РФ и субъекта РФ (переданные полномочия), предусмотрено за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, предоставляемых областному и местным бюджетам.

Объем предусмотренных расходов соответствует суммарному объему доходов и поступлений источников финансирования бюджета, что соответствует принципу сбалансированности бюджета.

Законопроект не предполагает увязывания расходов с определенными видами доходов и источниками финансирования бюджета, за исключением субсидий и субвенций, получаемых из федерального бюджета, что соответствует принципу общего (совокупного) покрытия расходов бюджета.

В соответствии со статьей 169 БК РФ проект областного бюджета составляется на основе прогноза социально-экономического развития в целях финансового обеспечения расходных обязательств.

Прогноз социально-экономического развития Амурской области на 2017 и на плановый период 2018 и 2019 годов - 2017 годы, одобренный распоряжением Правительства Амурской области от 31.10.2016 № 130-р, разработан на основе сценарных условий развития Российской Федерации на среднесрочный период с учетом специфики экономики и сложившихся тенденций развития Амурской области.

Прогноз сценарных условий разработан по базовому варианту, и предполагает сохранение сложившихся инерционных трендов, характеризуется сдержанной динамикой инвестиций в основной капитал в силу отложенных сроков реализации проектов и невысокой конкурентноспособностью ведущих отраслей промышленности. Темпы роста экономики области в 2017 - 2019 годах оцениваются на уровне 107,5 % в год.

Основные характеристики областного бюджета на 2017 - 2019 годы представлены в таблице 1.

Таблица 1

Наименование показателя	Ед.изменения	2016 год	Законопроект (годы)		
			2017	2018	2019
Доходы	тыс. рублей	43 701 619,4	43 861 761,5	45 985 804,8	47 673 805,8
Расходы	тыс.	45 368 143,3	39 932 205,9	42 504 646,2	46 037 194,1

	рублей				
Дефицит	тыс. рублей	1 666 523,90	-	-	-
Профицит	тыс. рублей	-	3 929 555,9	3 481 158,6	1 636 611,7

Динамика основных характеристик областного бюджета на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов характеризуется опережающим ростом доходов над расходами. Так, доходы бюджета в 2017 году прогнозируется увеличить на 0,4 % к уровню 2016 года, расходы уменьшить на 22%.

Областной бюджет на 2017 - 2019 годы структурно сформирован на основе государственных программ Амурской области.

Основную долю в расходах областного бюджета составит социальная сфера, на долю которой приходится более 60 % всех расходных обязательств областного бюджета.

Статьей 174.1 БК РФ установлено, что доходы бюджета прогнозируются на основе социально-экономического развития территории в условиях действующего на день внесения проекта закона о бюджете в законодательный орган законодательства о налогах и сборах и бюджетного законодательства РФ, а также законодательства РФ, законов субъектов РФ и муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований, устанавливающих неналоговые доходы бюджетов бюджетной системы РФ.

Подходы Правительства Амурской области к формированию доходных источников на 2017 - 2019 годы, согласно Пояснительной записке, не претерпели изменений - объемы доходов рассчитаны на базе фактических поступлений 2016 года.

Законопроектом доходы областного бюджета на 2017 год предлагается утвердить в сумме 35 550 753,5 тыс. руб., на 2018 год - 37 272 572,8 тыс. руб., на 2019 год - 37 272 572,8 тыс. рублей.

Структура доходов областного бюджета по основным источникам доходов представлена в таблице 2.

Таблица 2

Виды доходов	2016 год		Законопроект					
	(уточненный план в ред. закона областного бюджета от 27.10.2016 № 1-ОЗ), тыс. рублей		2017 год		2018 год		2019 год	
	тыс. руб.	(%)	тыс. руб.	(%)	тыс. руб.	(%)	тыс. руб.	(%)

НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ, в том числе	32368271,7	97,17	34354731,7	96,64	36064164,6	96,76	37857997,2	98,14
Налог на прибыль организаций	9027184,4	27,10	9325636,0	26,23	9486969,0	25,45	9814270,0	25,44
Налог на доходы физических лиц	10292647,7	30,90	10601450,8	29,82	11438 965,7	30,69	12274011,2	31,82
Налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации	2205287,0	6,62	2352826,0	6,62	2352826,0	6,31	2352826,0	6,10
Налог на совокупный доход	1358999,0	4,08	1357158,0	3,82	1357158,0	3,64	1357158,0	3,52
Налоги на имущество	7123651,0	21,39	8325003,0	23,42	9030633,0	24,23	9568671,0	24,80
Налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	2211154,0	6,64	2242 211,0	6,31	244407,0	6,02	2336462,0	6,06
Государственная пошлина	149348,6	0,45	150446,9	0,42	153205,9	0,41	154599,0	0,40
НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ	941870,7	2,83	1196021,8	3,36	1208408,2	3,24	717734,6	1,86
БЕЗВОЗМЕЗДНЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	10391477,0	31,20	0 0		0,00		0 0,00	
Всего доходов	33310142,4	100,00	35550753,5 0	100,00	37272572,8	100,00	38575 731,8	100,00

Доходная часть бюджета сформирована, в основном, за счет налоговых доходов, на долю которых в 2017 году будет приходиться 96,64 % общей суммы доходов, в 2018 – 96,76 %, в 2019 – 98,14 %.

Прогноз налоговых доходов планируется исполнить за счет налога на прибыль организаций и налога на доходы физических лиц, на долю которых в 2017 году придется 56,05 % общей суммы доходов, в 2018 году – 56,14 %, в 2019 году -57,26%. Прогноз на 2017 год основных источников доходов ниже уровня 2016 года, утвержденного законом о бюджете на 2016 год, на 0,87 процентных пункта.

Поступления от неналоговых доходов в общем объеме доходов областного бюджета прогнозируется получить в 2017 году - 1196021,8 тыс. руб., в 2018 году - 1208408,2 тыс. руб., в 2019 году - 717734,6 тыс. рублей.

В ходе исполнения федерального бюджета возможно дополнительное поступление из федерального бюджета межбюджетных трансфертов.

Вместе с тем, необходимо отметить следующее. Рассматривая доходы областного бюджета на 2017 год, не ясно до конца как рассчитывалась сумма доходов по налогам и сборам. Исходя из пояснительной записки, часть доходов рассчитывалась в номинальных ценах (базового периода), а часть в реальных (в текущих с учетом индекса цен). Рост поступлений можно делать исходя из цен базового периода. Таким образом, нет единой методики расчёта поступлений доходов, в связи с чем возможны ошибки при расчетах и потеря поступлений в бюджет области.

Формирование расходов областного бюджета на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов осуществлялось с учетом:

- повышения оплаты труда отдельным категориям работников бюджетной сферы в соответствии с указами Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 года;
- роста тарифов на оплату коммунальных услуг;
- индексации размеров социальных выплат, предусмотренных нормативными правовыми актами.

Объем расходов, предлагаемый к утверждению в Законопроекте, на 2017 год составит 31 022 963,3 тыс. руб., на 2018 год - 32 339 094,20 тыс. руб., на 2019 год - 34 477 996,4 тыс. рублей.

Структура расходов областного бюджета по разделам классификации расходов бюджетов Российской Федерации представлена в таблице 3.

Таблица 3

Наименование раздела	2016 год (уточненный план в ред. закона областного бюджета от 27.10.2016 № 1-ОЗ), тыс. рублей		Законопроект					
			2017 год		2018 год		2019 год	
	тыс. руб.	(%)	тыс. руб.	(%)	тыс. руб.	(%)	тыс. руб.	(%)
Общегосударственные вопросы	1 513 176,0	3,34	881 514,6	2,84	1 055 722,8	3,26	1 301 096,4	3,59
Национальная оборона	32 295,0	0,07	1 433,3	0,00	1 667,5	0,01	2 060,0	0,01
Национальная безопасность	786 100,9	1,73	484 263,8	1,56	562 416,3	1,74	694 799,6	1,91
Национальная экономика	683 244,1	15,06	462 052,7	14,89	478 625,0	14,80	4 524 572,6	12,47

Жилищно-коммунальное хозяйство	5 230 753,8	11,53	1292889,3	4,17	1 354 923,9	4,19	1 458 882,0	4,02
Охрана окружающей среды	61 696,5	0,14	23 839,6	0,08	27 714,9	0,09	34 209,2	0,09
Образование	8 037 653,6	17,72	7 147 096,9	23,04	7359 141,7	22,76	7 714 488,1	21,26
Культура, кинематография	255 491,6	0,56	118 920,8	0,38	138 353,9	0,43	170 920,0	0,47
Здравоохранение	2 151 045,7	4,74	1216030,4	3,92	1343 873,1	4,16	1 603 774,2	4,42
Социальная политика	1491851,7	32,88	1011524,2	32,61	10 712 394,9	33,13	11863 634,7	32,69
Физическая культура и спорт	98 921,5	0,22	51 367,2	0,17	59 761,3	0,18	73 828,1	0,20
Средства массовой информации	53 505,3	0,12	39 899,3	0,13	46 419,4	0,14	57 345,7	0,16
Обслуживание государственного долга	1 559 646,7	3,44	1337990,1	4,31	1198 622,7	3,71	1 285 644,6	3,54
Межбюджетные трансферты общего назначения	3 836 760,9	8,46	3691766,3	11,90	3691 824,9	11,42	3 692 741,1	10,17
Условно утвержденные расходы					829 207,5	2,56	1 814 631,4	5,00
Итого	45368143,3	100	31022963,3	100	33168301,7	100	36292 627,8	100

В структуре общего объема расходов областного бюджета наибольший удельный вес занимают расходы по разделам образование, социальная политика, здравоохранение, объем которых в совокупности составит в расходах 2017 года – 59,56 % (18478551,5 тыс. руб.), 2018 года - 60,4 % (19415409,7 тыс. руб.), 2019 года – 58,36 % (21181897 тыс. руб.), что подтверждает социальную направленность расходов областного бюджета.

В соответствии со статьей 172 БК РФ проект областного бюджета на 2017 - 2019 годы сформирован в программной структуре расходов на основе государственных программ Амурской области.

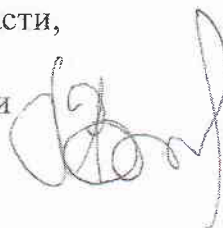
Наибольший удельный вес в общем объеме расходов на реализацию государственных программ составляют программы, направленные на решение социальных вопросов.

Рассматривая структуру расходов, можно сделать вывод, что на программу экономического развития и сельского хозяйства выделяется 2,02% расходов в общей структуре, а на программу повышение эффективности деятельности органов власти 18,2% в общей структуре расходов, что ниже на 9,2 процентных пункта по сравнению с 2016 годом, а главное не понятно, что означает это индикатор, что входит в расходы по повышение эффективности деятельности органов власти.

Таким образом, предлагаю рассмотреть следующие замечания к трехлетнему бюджету Амурской области на 2017-2019 годы:

1. Рассмотреть методику формирования доходной части бюджета по государственных программа в части номинальных и реальных величин.
2. Более четко формировать % роста налоговых и неналоговых доходов, так как % роста расходов выше % роста доходов.
3. В законопроекте предусмотрены межбюджетные трансферты на выравнивание, но поскольку бюджет сформирован профицитным, будут ли предоставлены эти межбюджетные трансферты.

Эксперт Общественной палаты Амурской области,  
кандидат эконом. наук,  
заведующий кафедрой экономической теории и  
государственного управления АмГУ



Зинченко М.В.

**Заключение**  
**Экспертного совета Общественной палаты Амурской области**  
**по проекту закона Амурской области**  
**«Об областном бюджете на 2017 год**  
**и плановый период 2018 и 2019 годы»**

Рассмотрев внесенный в порядке законодательной инициативы губернатором области, проект закона «Об областном бюджете на 2016 год», Экспертный совет Общественной палаты Амурской области сделал следующие выводы.

Необходимо отметить, что проект бюджета Амурской области не в полной мере отражает сложные процессы, происходящие в России в 2016 году, которые окажут негативное влияние на показатели развития и результативности всех отраслей экономической деятельности на фоне протекающих структурных изменений в экономике России.

Кроме того, совершенно непонятно, как рассчитывалась сумма доходов по налогам и сборам, так как часть доходов рассчитывалась в номинальных ценах (базового периода), а часть в реальных (текущих с учётом индекса инфляции цен). Очевидно, что при отсутствии единой методики расчёта поступлений доходов неизбежны ошибки при расчётах и потеря поступлений в бюджет области.

Резкое снижение бюджетных ассигнований (на программы ЖКХ в 4 раза, на охрану окружающей среды в 3 раза, на образование в 5,4 раза, на здравоохранение в 2 раза, на физическую культуру и спорт в 1,92 раза) приведёт к повышению аварийности на сетях жизнеобеспечения граждан и на производстве, неизбежно увеличится отток населения, в первую очередь молодёжи, из области, и, как следствие, снизится бюджет, так как налог на доходы физических лиц составляет почти 31% от общей суммы доходов.

На программу повышения эффективности деятельности органов власти выделено 18,3% от общей структуры расходов, на поддержку экономического развития сельского хозяйства Амурской области всего 2,02% расходов в общей структуре.

Считаем, что при отсутствии прозрачности государственной программы «Повышение эффективности деятельности органов государственной власти и управления Амурской области на 2014-2020 годы», исходя из показателей бюджета, она требует пересмотра финансирования.

Отсутствуют статьи расходов по созданию новых высокотехнологических предприятий и поддержке существующего



производства. Как следствие, рост индекса промышленного производства за три года практически равен нулю (0,42%).

В очередной раз, рассмотрев проект бюджета, Экспертный совет Общественной палаты Амурской области отмечает, что при разработке бюджета не были учтены замечания и рекомендации экспертного сообщества, данные в предыдущие годы.

Приложение: рекомендации к публичным слушаниям по проекту областного бюджета на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годы на 7 л. в 1 экз.

Председатель Экспертного совета



В.Ф.Утоплов