



**КОНТРОЛЬНО-СЧЁТНАЯ
ПАЛАТА
ПЕРМСКОГО КРАЯ
(КСП ПК)**

Ул. Ленина, д. 51, г. Пермь, 614006
тел. (342) 217-75-00, факс 217-75-01
E-mail: Permoblksp@ksppk.ru
ОКПО 50283606, ОГРН 1025900537090
ИНН/КПП 5902292350/590201001

30.10.2015 № *1-14/203*
на № 06/1797-15 от 14.08.2015

Председателю
Законодательного Собрания
Пермского края

В.А. Сухих

**О направлении информации
к выездному заседанию комитета
по бюджету**

Уважаемый Валерий Александрович!

На Ваше поручение, направляем информацию по вопросу «Анализ результатов изменения законодательства в части предоставления субсидий из бюджета из бюджета Пермского края на реализацию приоритетных муниципальных и инвестиционных проектов муниципальных образований. Оценка освоения муниципальными образованиями субсидий из регионального бюджета за период 2013-2015 годов» к выездному заседанию комитета Законодательного Собрания Пермского края по бюджету в городском округе «Город Губаха» 10 ноября 2015 г.

1. Анализ результатов изменения законодательства в части предоставления субсидий из бюджета Пермского края на реализацию приоритетных муниципальных и инвестиционных проектов муниципальных образований.

1.1. Бюджетным Кодексом Российской Федерации (статья 139) определено, что «субсидии местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации – это межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения».

До 2013 года - все субсидии из бюджета субъекта образовывали региональный фонд софинансирования расходов¹. Федеральным Законом 07.05.2013 № 104-ФЗ² требование объединения субсидий в единый фонд - исключено.

Цели и условия предоставления и расходования субсидий местным бюджетам из бюджета субъекта, критерии отбора муниципальных образований для предоставления указанных субсидий и их распределение между муниципальными образованиями устанавливаются законами субъекта и (или) нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 25.12.2012)

² Федеральный Закон 07.05.2013 № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса».

субъекта Российской Федерации³.

Свод изменений нормативной базы Пермского края по предоставлению субсидий на приоритетные региональные проекты (далее по тексту - «ПРП») и инвестиционные проекты (далее по тексту - «ИП») - представлен в Приложении 1.

1.2. В Пермском крае с 2008 по 2013 годы субсидии из бюджета Пермского края на реализацию ПРП и ИП образовывали Региональный фонд софинансирования расходов⁴ (далее по тексту - «РФСР»).

1.2.1. Общие условия предоставления и расходования субсидий РФСР были утверждены Законом Пермского края от 24.12.2007 № 165-ПК «О региональном фонде софинансирования расходов» (далее по тексту - «Закон 165-ПК»).

В соответствии с Законом 165-ПК, - субсидии муниципальным образованиям распределялись по подушевому принципу. В рамках Закона 165-ПК, была предусмотрена реализация 7 ПРП и ИП муниципальных образований края.

1.2.2. В связи с внесёнными в 2013 году в БК РФ изменениями об исключении необходимости объединения субсидий из бюджета субъекта в единый фонд⁵, - Закон 165-ПК утратил силу.

С целью предоставления субсидий бюджетам муниципальных образований Пермского края из бюджета Пермского края на реализацию ПРП и ИП, - Правительством Пермского края было принято постановление от 29.11.2013 № 1664-п⁶ (далее по тексту «Постановление 1664-п»).

Данным Постановлением были утверждены направления по 4 ПРП и ИП муниципальных образований края.

Наиболее существенные отличия Постановления 1664-п от Закона 165-ПК:

- распределение субсидий между муниципальными районами и городскими округами - не по подушевому принципу, а на приоритетные направления, установленные Правительством Пермского края;

- изменение порядка утверждения в 2014 году остатков субсидий, не использованных за предыдущий период: были «восстановлены» остатки субсидий предыдущих лет, распределённых постановлениями Правительства ПК, а не все неиспользованные остатки субсидий прошлых лет, утверждённые Законом о бюджете. В связи с этим, отдельные муниципальные образования «потеряли» до 98,6% субсидий (см. Приложение 2).

1.2.3. С 01.01.2015 - вступил в действие Закон Пермского края от 02.09.2014 № 357-ПК «О предоставлении субсидий бюджетам муниципальных образований Пермского края из бюджета Пермского края» (далее – «Закон 357-ПК»); Постановление 1664-п действует в отношении остатков субсидий 2014 года. Законом 357-ПК был восстановлен подушевой принцип распределения субсидий. В рамках данного Закона реализуются 3 ПРП («Достойное жильё», «Приведение в

³ Федеральный закон от 03.12.2012 № 244-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

⁴ Закон Пермского края от 12.10.2007 № 111-ПК (ред. от 04.10.2012) «О бюджетном процессе в Пермском крае»

⁵ Федеральный закон от 07.05.2013 № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса».

⁶ Постановление Правительства Пермского края от 29.11.2013 № 1664-п. «Об утверждении порядков предоставления субсидий бюджетам муниципальных образований Пермского края из бюджета Пермского края на реализацию инвестиционных проектов (муниципальных программ) и приоритетных региональных проектов».

нормативное состояние объектов общественной инфраструктуры муниципального значения», «Устойчивое развитие сельских территорий») и ИП муниципальных образований Пермского края⁷.

1.2.3.1. Основные отличия Закона 357-ПК от предыдущих нормативных правовых актов, регламентирующих направление субсидий из краевого бюджета на реализацию ИП и ПРП:

- общий объём субсидий на реализацию ИП И ПРП МО - утверждается в объёме не менее 2% от объёма доходов бюджета⁸ (в 2013 и 2014 гг. – 2,4%);

- предусмотрены разные соотношения софинансирования приоритетных направлений федерального, регионального и местного значений. Так, приоритетные направления федерального значения - должны финансироваться на условиях: 15% - за счёт средств местного бюджета, 85% - за счёт средств бюджета Пермского края. Однако: до настоящего времени, - данное требование Закона 357-ПК не учитывается в нормативно-правовых актах Правительства ПК.

1.2.3.2. Фактически, Законами о бюджете утверждаются меньшие объёмы: в бюджете 2015 года - 1,7%, в проекте бюджета на 2016 год - предлагается 1,2%.

1.2.3.3. В 2015 году - Законом о бюджете⁹ была приостановлена норма Закона 357-ПК о направлении субсидий поселениям.

1.2.3.4. Таким образом: в настоящее время, - не реализуются следующие положения Закона 357-ПК:

- иные условия софинансирования для объектов федерального значения;
- не выделяются субсидии поселениям.

1.2.4. В течение 2008-2015 годов, законодательство края о предоставлении субсидий на реализацию ПРП и ИП из бюджета Пермского края - изменялось неоднократно.

В постановления Правительства Пермского края, регламентирующие порядки реализации ПРП и ИП по субсидиям в рамках РФСР, - изменения вносились 53 раза. Наибольшее число изменений было внесено в порядки реализации ПРП «Муниципальные дороги» и инвестиционных проектов (по 11 раз). В 2014 году в Постановление 1664-п, действующее с 29 ноября 2013 года, - изменения вносились 10 раз.

КСП ПК отмечает, что существенное изменение нормативной базы и принимаемые в течение финансового года решения Правительства ПК, изменяющие подходы к распределению субсидий (уменьшение доли доходов краевого бюджета, направляемых на реализацию ПРП и ИП муниципальных образований, не восстановление в бюджете текущего года остатков финансирования предыдущих лет, исключение поселений из получателей субсидий, и т.д.), - осложняет и сокращает инвестиционную поддержку из краевого бюджета муниципальных образований Пермского края, что не способствует их развитию.

⁷ Постановление Правительства Пермского края от 09.04.2015 № 187-п «О перечнях приоритетных региональных проектов, мероприятий по реализации муниципальных программ, инвестиционных проектов муниципальных образований Пермского края на 2015-2017 годы и направлениях предоставления субсидий местным бюджетам из бюджета Пермского края в рамках приоритетного направления регионального значения государственной политики развития территорий на 2015-2017 годы».

⁸ Статья 8 Закона Пермского края от 02.09.2014 № 357-ПК «О предоставлении субсидий бюджетам муниципальных образований Пермского края из бюджета Пермского края»

⁹ Закон Пермского края от 22.12.2014 N 414-ПК «О бюджете Пермского края на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»

2. Целевые показатели исполнения субсидий на реализацию ПРП и ИП.

2.1. Статьей 139 БК РФ¹⁰, - с 2013 г. установлено требование о том, что «высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации утверждает на срок не менее трёх лет перечень расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, в целях софинансирования которых предоставляются субсидии из бюджета субъекта Российской Федерации, целевые показатели результативности предоставления субсидий и их значения».

В Пермском крае данное требование - не выполняется, о чём КСП ПК было указано в Заключении от 01.06.2015 № 31 на проект закона Пермского края «Об утверждении отчёта об исполнении бюджета Пермского края за 2014 год».

2.2. В краевом бюджете, весь объём субсидий на реализацию ПРП и ИП утверждён в рамках государственной программы «Региональная политика и развитие территорий»¹¹ (ответственным исполнителем данной ГП ПК является Министерство территориального развития Пермского края). Исключение составляют остатки субсидий 2013 года, которые не относятся к программным мероприятиям..

В ГП ПК «Региональная политика и развитие территорий» (с 2014 года), а также в Программе социально-экономического развития Пермского края¹² - целевым показателем использования субсидий на реализацию ПРП и ИП является «Процент освоения субсидий, предоставленных органам местного самоуправления на реализацию муниципальных программ, приоритетных муниципальных проектов в рамках приоритетных региональных проектов, инвестиционных проектов муниципальных образований». Данный показатель разбивается на два:

- утверждено постановлениями Правительства Пермского края от годовых ассигнований (план на 2014 г. – 75%);

- перечислено в муниципальные бюджеты от объёмов субсидий, утверждённых постановлениями Правительства Пермского края (план на 2014 г. – 95%).

Таким образом, исходя из установленных целевых показателей: из 100 руб. субсидий из краевого бюджета - планируется осваивать только 71,25 рубля (100*75%*95%).

По мнению КСП ПК, этот показатель – технический; он не отражает конечный результат использования субсидий и их влияние на финансирование исполнения вопросов местного значения и, соответственно, - не позволяет оценить эффективность использования направленных в органы местного самоуправления субсидий.

Также, и в отраслевых государственных программах Пермского края установленные целевые показатели - лишь косвенно можно увязать с объёмами субсидий, предусмотренных муниципальным образованиям на соответствующие

¹⁰ Федеральный закон от 03.12.2012 № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст.).

¹¹ Постановление Правительства Пермского края от 01.10.2013 № 1305-п «Об утверждении государственной программы Пермского края «Региональная политика и развитие территорий».

¹² Закон Пермского края от 20.12.2012 N 140-ПК «О Программе социально-экономического развития Пермского края на 2012-2016 годы».

ПРП.

Например: в госпрограмме ПК «Развитие образования и науки»¹³ - содержатся целевые показатели:

- доля детей от 3 до 7 лет, стоящих в очереди в дошкольные образовательные организации;

- количество дополнительных мест для детей дошкольного возраста, созданных путём строительства и приобретения новых зданий дошкольных образовательных организаций, возврата в систему дошкольного образования зданий, используемых не по назначению, и открытия групп в функционирующих образовательных организациях за счёт эффективного использования помещений.

Таким образом, в программном бюджете Пермского края: существенная часть средств, направляемая на субсидии муниципальным образованиям края на реализацию ПРП и ИП (1,8%) - не имеет целевых показателей, что является нарушением п. 3 ст. 139 БК РФ. Отдельные целевые показатели, косвенно связанные с объёмами субсидий из краевого бюджета на реализацию ПРП и ИП, - утверждены в ведомственных госпрограммах, а объёмы субсидий – в госпрограмме «Региональная политика и развитие территорий». В результате, отсутствует увязка финансирования объектов и достигаемых целей. Объединение субсидий в так называемую «единую субсидию» - препятствует достижению конкретных целей, требует отдельного согласования между разными ведомствами, приводит к «размыванию» ответственности за несвоевременную подготовку постановлений и, как следствие, - к снижению эффективности расходования бюджетных средств.

По мнению КСП ПК, разделение субсидий по отдельным ГП ПК позволит установить конкретные цели их направления, усилить ответственность за реализацию ПРП и ИП - как уполномоченного ОИГВ, так и органов местного самоуправления, а также, - оценить эффективность вложенных средств.

3. Анализ исполнения субсидий муниципальным образованиям края на реализацию ПРП и ИП.

3.1. Исполнение субсидий из краевого бюджета на реализацию ПРП и ИП ежегодно оставалось на низком уровне. КСП ПК в своих заключениях и отчётах указывала на неэффективное расходование бюджетных средств, предусмотренных на реализацию ПРП и ИП.

¹³ Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 N 1318-п «Об утверждении государственной программы Пермского края «Развитие образования и науки».

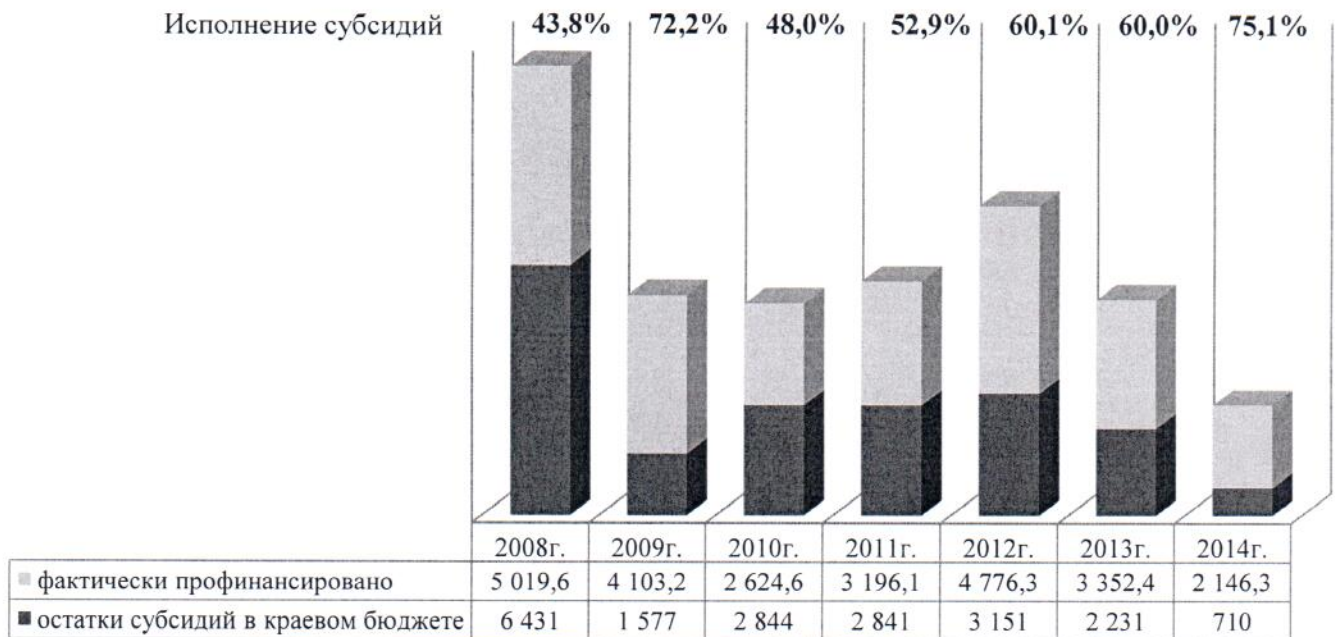


Рис 1. Исполнение субсидий на реализацию ПРП и ИП за 2008 – 2014 гг., млн. руб.

3.2. В разрезе муниципальных образований Пермского края исполнение субсидий на реализацию ПРП и ИП сложилось следующим образом.

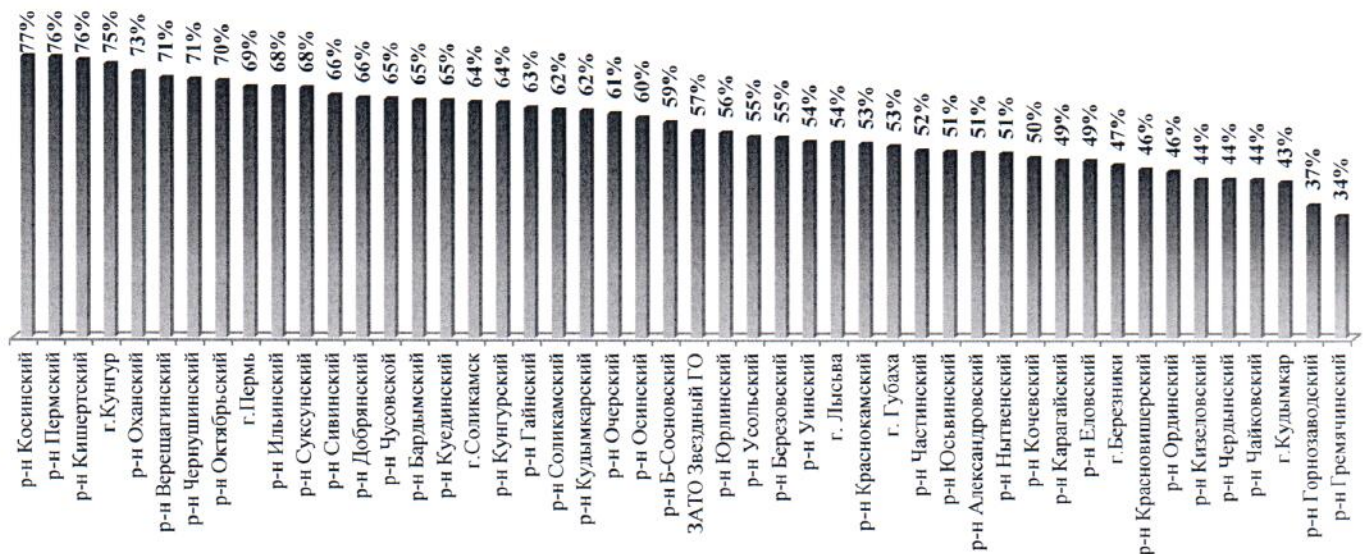


Рис. 2. Среднее исполнение субсидий (процент финансирования из краевого бюджета к объёму, утверждённому Законом о бюджете (в 2014 г. – к объёмам, утверждённым Постановлениями Правительства ПК) за 2008-2014 гг.

Как видно из графика: наилучшее исполнение субсидий за 7 лет (с 2008 по 2014 гг.) складывалось в Косинском (76,8%), Пермском (76,5%), Кишертском МР (75,8%), г. Кунгур (74,8%), Оханском МР (72,6%); относительно высокое - в г. Пермь – (68,6%); наихудшее - в Гремячинском (34,0%), Горнозаводском (36,8%), г. Кудымкар (42,8%), Чайковском (43,6%), Чердынском МР (43,6%). Более подробное исполнение субсидий по годам в разрезе муниципальных образований - представлено в приложении 3.

Проведённый анализ исполнения субсидий муниципальными образования-

ми края показал, что уровень исполнения субсидий – прямо не коррелируется с уровнем бюджетной обеспеченности муниципальных образований (обеспеченностью бюджета собственными доходами). Об этом свидетельствуют примеры Косинского, Кишертского, Оханского МР (высокий уровень освоения субсидий) и - г. Березники и Чайковского МР (низкий уровень освоения субсидий). Данный факт может свидетельствовать о том, что применение подушевого принципа распределения субсидий из краевого бюджета на реализацию ПРП и ИП – не всегда оправдано. Также, большую роль в освоении средств субсидий играет «человеческий фактор» - активность, заинтересованность глав муниципальных образований.

3.3. Уменьшение поступлений собственных доходов в краевой бюджет, а также изменение законодательства по предоставлению субсидий на реализацию ИП и ПРП в части изменения объёма формирования (с 2,4% в 2013 году - до 1,7% в 2015 г.) - привели к сокращению объёмов субсидий на реализацию ИП и ПРП.

Таблица 1

Наименование показателя	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Объём субсидий, утверждённый Законом о бюджете, млн. руб.	5 583,8	2 859,3	1 699,8
Численность постоянного населения края на начало года, чел.	2 634 461	2 636 154	2 637 032
Объём субсидий на душу населения, руб.	2 119,5	1 084,7	644,6

Как видно из таблицы, субсидии на душу населения сократились с 2 199,5 руб. на человека в 2013 году - до 644,6 руб. в 2015 году (плановые значения), т.е., - более чем в 3 раза.

Общая характеристика исполнения субсидий на реализацию ПРП и ИП в 2013-2015 гг. - представлена в следующей таблице:

Таблица 2

Наименование показателя	2013 г.	2014 г.	2015 г. (полугодие)*
Утверждено Законом о бюджете, млн. руб.	5 583,8 ¹⁴	2 859,3	1 699,8
Утверждено постановлениями Правительства Пермского края, млн. руб.	4 491,6	2 710,3	1 144,0
в т.ч. на предоставление субсидий поселениям	468,5	385,1	179,0
Процент субсидий, утверждённых постановлениями, %	80,4%	94,8%	67,3%
Фактическое финансирование, млн. руб.	3 352,4	2 146,3	121,1
Процент фактического финансирования к объёму, утверждённому Законом о бюджете, %	60%	75,1%	7,1%
Процент фактического финансирования к объёму, утверждённому постановлениями, %	74,6%	79,2%	10,6%
Остаток неиспользованных средств, млн. руб.	2 231,4	713,1	1 578,7
в т.ч., остаток нераспределённых постановлениями Правительства Пермского края средств, млн. руб.	1 092,2	149,0	555,8

* По данным АЦК «Финансы»: за 9 месяцев 2015 г. исполнение субсидий сложилось на уровне 32,3% от утверждённых Законом о бюджете.

¹⁴ Объём РФСР, утверждённый Законом о бюджете на 2013 г., - увеличен на сумму передвижки ассигнований по Кунгурскому городскому округу с 2014-2015 гг. на 2013 год в сумме 132 936,1 тыс. руб. (постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 № 1312-п), Пермскому муниципальному району с 2014 г. на 2013 г. в сумме 40 003,1 тыс. руб. (постановление Правительства Пермского края от 11.11.2013 № 1554-п).

Как видно из Таблицы 2, в 2014 г. отмечается увеличение уровня исполнения субсидий по сравнению с 2013 г., в т.ч., - уменьшение объёма нераспределённых постановлениями Правительства субсидий. На это, по мнению КСП ПК, могло повлиять как изменение порядка распределения субсидий (распределение по приоритетам Правительства ПК, а не подушевое), так и сокращение объёма субсидий, в т.ч. – восстановление в бюджете 2014 г., в отличие от предыдущих лет, - только остатков субсидий, распределённых постановлениями Правительства ПК.

4. Анализ причин низкого исполнения субсидий, направляемых из краевого бюджета на реализацию ПРП и ИП показал следующее.

4.1. Ежегодно, в информации Правительства ПК об исполнении краевого бюджета, - основными причинами низкого освоения субсидий из бюджета Пермского края указываются причины, зависящие от муниципалитетов (несвоевременное направление муниципальными образованиями края заявок на получение субсидии, не проведение конкурсных процедур, не предоставление муниципальными образованиями отчётов о выполнении условий софинансирования за счёт средств местных бюджетов, не выполнение подрядчиками работ по заключённым муниципальными контрактами, и т.д.).

4.2. Согласно проведённому КСП ПК анализу по результатам экспертно-аналитических и контрольных мероприятий (в т.ч., по информации ОМСУ), к основным причинам невыполнения плановых назначений, также, - можно отнести:

- недостаточность средств в местных бюджетах для выполнения условий софинансирования;
- несвоевременная и/или некачественная подготовка документов для начала строительства;
- позднее распределение¹⁵ и направление субсидий муниципальным образованиям - большая часть средств направляется в муниципальные образования в 4 квартале;

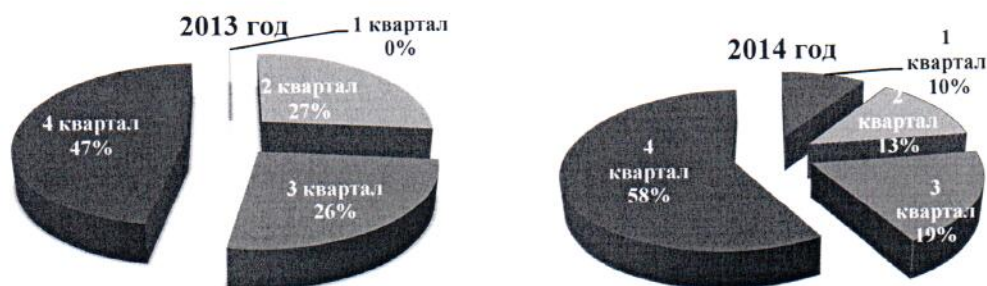


Рис 3. Перечисление субсидий на реализацию ИП и ПРП в МО края, в разрезе кварталов, %.

- многократные изменения, а также несвоевременная подготовка документов, утверждающих порядки предоставления субсидий на реализацию ПРП¹⁶ и ИП;

¹⁵ Постановление о распределении субсидий бюджетам МО на реализацию ИП и ПРП было утверждено в августе 2014 года, т.е. в течение первого полугодия субсидии 2014 года не были распределены и соответственно не направлялись в ОМСУ.

¹⁶ Отмечалось, в частности, в заключениях КСП ПК: по результатам экспертно-аналитического мероприятия по анализу законности, целевой направленности и эффективности использования бюджетных средств, выделенных на реализацию мероприятий подпрограммы «Устойчивое развитие сельских территорий» государственной программы «Развитие сельского хозяйства и устойчивое развитие сельских территорий в Пермском крае» от 27.02.2015 № 5; на Отчёт об исполнении бюджета Пермского края за полугодие 2015 года от 08.09.2015 № 51, и др.

- не принятие, либо несвоевременное принятие Постановлений Правительства о предоставлении субсидий муниципалитетам края¹⁷ на конкретные проекты.

4.3. Из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы:

- часто меняющееся законодательство по предоставлению субсидий на реализацию ПРП и ИП, отсутствие целевых показателей по конкретным субсидиям, а также причины организационного характера - приводят к несвоевременному предоставлению МО субсидий из бюджета Пермского края, невозможности организовать надлежащий контроль, неопределённости в распределении ответственности ИОГВ и ОМСУ за расходование субсидий, и, соответственно, - к снижению эффективности их использования и не достижению результатов;

- не все муниципалитеты готовы участвовать в софинансировании ПРП и ИП (по разным причинам), в связи с чем, - применение подушевого принципа при распределении субсидий – не всегда эффективно.

В условиях жёстких бюджетных ограничений, - целесообразно рассмотреть вопрос об изменении принципов распределения субсидий из краевого бюджета: на конкретные цели (объекты), исходя из установленных краевых приоритетов; с учётом степени готовности муниципальных образований к участию в софинансировании ПРП и ИП (финансовых возможностей местных бюджетов, степени готовности соответствующих документов, и т.д.), - что позволит не распылать бюджетные средства на малозначимые проекты, не приводящие к достижению конкретных целей, а сконцентрироваться на капиталоемких проектах, которые без поддержки краевого бюджета муниципальные образования не смогут реализовать, - и тем самым добиться более значимых результатов.

Приложение: на 5 (пяти) листах.

Председатель КСП ПК

Ю.В. Новосёлов

*Скорняков, 217 75 05;
Зубенина, 217 75 09;
Бабина, 217 69 78*

¹⁷ На это указывалось, в частности, в отчётах КСП ПК по результатам: проверки целевого и эффективного расходования бюджетных средств, выделенных на реализацию приоритетного регионального проекта «Благоустройство» от 06.03.2014 № 2; проверки реализации на территории Пермского края приоритетного регионального проекта «Муниципальные дороги» за 2011-2012 и 1-полугодие 2013 года от 12.09.2013 № 25; проверки целевого и эффективного расходования средств краевого бюджета, выделенных Чердынскому муниципальному району (по отдельным направлениям) за 2012-2013 годы от 10.10.2014 № 15, и др.