



Прокуратура Российской Федерации

**ПРОКУРАТУРА
Забайкальского края**

ул. Амурская, 71, г. Чита, 672002

10.11.2022 № 07-1-28-2022

Председателю Законодательного
Собрания Забайкальского края

Кон Е.Х.



10

11

22

2-1582

ЗАМЕЧАНИЯ

на проект Закона Забайкальского края «О бюджете Забайкальского края на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов»

Рассмотрев проект Закона Забайкальского края «О бюджете Забайкальского края на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов» (далее – законопроект или проект бюджета края), внесенный Губернатором края, сообщая следующее.

Согласно Конституции Российской Федерации каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41), каждый имеет право на труд (ст. 37), благоприятную окружающую среду (ст. 42); материнство и детство, семья находятся под защитой государства (ст. 38).

Согласно ч. 2 ст. 179 БК РФ объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственных программ утверждается законом о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета в соответствии с утвердившим программу нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Анализ проекта бюджета края показал, что со стороны органов государственной власти региона возможны нарушения конституционных прав граждан.

1. В соответствии с законопроектом предусмотрены бюджетные ассигнования в сфере льготного лекарственного обеспечения в следующих объемах: 549 865,0 тыс. рублей в 2023 г., 455 759,4 тыс. рублей в 2024 г., 570 985,3 тыс. рублей в 2025 г.

В регионе проживает свыше 110 тыс. граждан, которым необходимо лекарственное обеспечение, при этом существует тенденция к увеличению их количества с учетом роста заболеваемости в регионе в целом.

Выделенные на 2022 г. Министерству здравоохранения края средства регионального бюджета в сумме 549,86 млн рублей составили лишь 41 % от потребности и направлены в первую очередь на обеспечение больных, страдающих социально-значимыми заболеваниями. Из указанных средств бюджетные ассигнования в сфере льготного лекарственного обеспечения детей первых трех лет жизни, детей из многодетных семей в возрасте до 6 лет, детей-инвалидов в законопроекте составили 67 млн рублей. В то же время потребность Министерства здравоохранения края для реализации установленных федеральным

115306

законодательством льгот в лекарственном обеспечении детей первых трех лет жизни, детей из многодетных семей в возрасте до 6 лет, детей-инвалидов составляет 133,04 млн рублей.

При этом остаются не обеспеченными финансированием из регионального бюджета граждане, страдающие иными категориями заболеваний (туберкулез, гепатит В, гепатит С, ВИЧ, психические расстройства, эпилепсия, злокачественные новообразования, бронхиальная астма, ревматоидный артрит, заболевания кожи, инфаркты, инсульты, рассеянный склероз, болезнь Паркинсона).

Таким образом, предусмотренные законопроектом объемы бюджетных ассигнований не обеспечивают полноту финансирования расходов на льготное лекарственное обеспечение граждан.

Проектом бюджета на 2023 г. предусмотрено 455 091,2 тыс. рублей на финансирование расходов для оказания населению скорой медицинской помощи, из которых 404 015,3 тыс. рублей – для закупки авиационных работ, 5 820 тыс. рублей – на возмещение расходов за медицинскую помощь не застрахованным по обязательному медицинскому страхованию лицам, 172 167,9 тыс. рублей – на обеспечение текущей деятельности государственных медицинских учреждений.

Вместе с тем сумма ассигнований сформирована без учета потребности края в формировании 3 дополнительных бригад скорой медицинской помощи в городском округе «Город Чита» (на основании вступившего в законную силу решения Центрального районного суда г. Читы от 24.02.2021).

По информации министерства здравоохранения края для исполнения решения суда в этой части необходимо дополнительное бюджетное финансирование в размере 7,7 млн рублей.

Таким образом, предусмотренные проектом бюджета края объемы бюджетных ассигнований не обеспечивают полноту финансирования расходов на здравоохранение.

Кроме этого, законопроектом не обеспечены необходимым объемом финансирования учреждения здравоохранения, осуществляющие деятельность в системе обязательного медицинского страхования, на выплату повышенного районного коэффициента к заработной плате работников в соответствии с требованиями Закона Забайкальского края от 26.09.2008 № 39-33К «О районном коэффициенте и процентной надбавке к заработной плате работников государственных органов и государственных учреждений Забайкальского края, органов местного самоуправления и муниципальных учреждений» в сумме 1 389 638,26 тыс. рублей.

Ввиду отсутствия указанного финансирования в региональном бюджете выплата районного коэффициента работникам медицинских учреждений, работающих в системе обязательного медицинского страхования, неправомерно осуществляется за счет средств фонда обязательного медицинского страхования, тогда как указанные денежные средства должны быть использованы для повышения качества оказания медицинской помощи населению края.

Из-за необоснованного расходования средств на оплату районного коэффициента из средств обязательного медицинского страхования на медицинские учреждения оказывается дополнительная финансовая нагрузка, в связи с чем у них

образовалась и на протяжении длительного времени сохраняется задолженность перед субъектами предпринимательской деятельности по исполненным контрактам, оплата по которым производится за счет средств ОМС. Согласно информации Министерства финансов края, по состоянию на 01.08.2022 задолженность по контрактам, финансируемым за счет фонда ОМС, составляет 137,9 млн рублей, по состоянию на 01.10.2022 – 192,5 млн рублей. Данное обстоятельство служит причиной нарушения прав предпринимателей ввиду отсутствия финансового обеспечения заключаемых контрактов, а также, как следствие, и неопределенного круга граждан по причине ненадлежащего качества и неполного объема оказываемых услуг в сфере здравоохранения за счет средств ОМС.

2. Законом Забайкальского края от 24.02.2021 № 1915-ЗЗК «О наделении органов местного самоуправления муниципальных и городских округов Забайкальского края государственным полномочием по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев» (далее – Закон № 1915-ЗЗК) органы местного самоуправления наделены полномочиями по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев.

Финансовое обеспечение указанного государственного полномочия осуществляется за счет предоставляемых бюджетам муниципальных районов, муниципальных и городских округов субвенций из бюджета края на очередной финансовый год и плановый период (п. 1 ст. 5 Закона № 1915-ЗЗК).

По информации Государственной ветеринарной службы края, органов местного самоуправления, объем потребности на реализацию вышеуказанных полномочий составляет 105 441,4 тыс. рублей (проектом бюджета края предусмотрено – 93 130,7 тыс. рублей или 88,3 % от потребности). Следовательно, предусмотренные законопроектом объемы межбюджетного трансферта, предоставляемого бюджетам муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов на исполнение переданных полномочий, предусмотренных Законом № 1915-ЗЗК, не в полном объеме обеспечивают финансирование расходов на реализацию мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев в регионе.

В соответствии с положениями ст. 6 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее - Закон № 89-ФЗ), ст.ст. 6, 9 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляемым за счет средств регионального бюджета относится решение вопросов организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, обращения с твердыми коммунальными отходами; утверждение территориальной схемы в сфере обращения с отходами; организация деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов.

В целях организации и осуществления деятельности по накоплению, сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов

и в соответствии с требованиями ст. 13.3 Закона № 89-ФЗ постановлением Правительства края от 16.09.2022 № 411 принята актуализированная территориальная схема обращения с отходами края, которой предусмотрено строительство 4 полигонов для захоронения ТКО и комплексов для их обработки (в Петровск-Забайкальском, Улетовском, Чернышевском, Краснокаменском районах). Строительство данных объектов будет осуществляться в рамках концессионных соглашений с ООО «Эко-ресурс», которые в настоящее время подписываются сторонами.

По данным Министерства природных ресурсов края для целей софинансирования расходов ООО «Эко-ресурс» на реализации мероприятий концессионных соглашений Правительству региона необходимо предусмотреть в бюджете финансирование на выплату капитальных грантов в размере 227 млн рублей на 2023 г., 454 млн рублей - на 2024 г.

Вместе с тем, эти средства в полном объеме в проекте бюджета не заложены. Предусмотрено лишь 15 млн рублей в 2023 г. на строительство комплексов по сортировке твердых коммунальных отходов в Петровск-Забайкальском и Краснокаменском районах (8 и 7 млн рублей соответственно).

Согласно п. 7 ст. 12, п. 2.1 ст. 29.1 Закона № 89-ФЗ с 01.01.2023 размещать ТКО возможно только на полигонах, которые соответствуют установленным нормативам и внесены в государственный реестр объектов размещения отходов (далее – ГРОРО). На территории края такой полигон ТКО один (в Краснокаменском районе), что свидетельствует об острой необходимости возведения объектов захоронения ТКО.

Отсутствие инфраструктуры системы обращения с отходами грозит остановкой потоков ТКО с 2023 г.

В то же время законопроектом на 2023 г. предлагается финансирование государственных программ в объемах, не соответствующих действующим нормативным правовым актам высшего исполнительного органа государственной власти Забайкальского края, утвердившим программы:

№	Перечень государственных программ Забайкальского края	Объемы бюджетных ассигнований государственных программ на 2023 г. (тыс. рублей)	Сумма, предусмотренная законопроектом (тыс. рублей)
1.	Государственная программа Забайкальского края «Охрана окружающей среды»	114 190,1	178 000
2.	Реализация мероприятий Комплексной программы развития овцеводства в Забайкальском крае до 2030 г.	93 821	30 000
3.	Государственная программа Забайкальского края «Воспроизводство и использование природных ресурсов»	64 500,12	72 500

3. На возмещение выпадающих доходов теплоснабжающим организациям, и осуществляющим горячее и холодное водоснабжение, водоотведение (за исключением государственных (муниципальных) учреждений) в связи с государственным регулированием тарифов законопроектом предусмотрено 1 156 676 тыс. рублей. Между тем Региональной службой по тарифам и ценообразованию края рассчитана потребность на указанные цели на 2023 г. в сумме

1 357 625 тыс. рублей. Указанное недофинансирование повлечет отказ Министерства жилищно-коммунального хозяйства, энергетики, цифровизации и связи края в предоставлении субсидий ресурсоснабжающим организациям, что поставит предприятия коммунального комплекса в тяжелое финансовое положение, возникнут риски несвоевременной закупки необходимого оборудования, топлива, проведения модернизационных мероприятий.

Темп снижения уровня износа коммунальных сетей в крае составляет 1% в год. Учитывая фактическую потребность по снижению уровня износа коммунальной инфраструктуры на 2023 г., равную 911 000 тыс. рублей, предусмотренных проектом бюджета края средств в размере 200 000 тыс. рублей на реализацию мероприятий подпрограммы «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры» явно недостаточно.

Кроме того, несмотря на проблему, связанную с негативным воздействием неочищенных вод на окружающую среду, в законопроекте отсутствует финансирование мероприятий по строительству очистных сооружений. Например, на территории сельского поселения «Новокукинское» отсутствуют очистные сооружения, по сведениям администрации муниципального района «Читинский район» стоимость их строительства превышает 124 млн рублей. Муниципалитетом 28.01.2022 в адрес региональных органов власти направлено письмо с просьбой о выделении средств на разработку проектно-сметной документации на очистные сооружения, в том числе в сельском поселении «Новокукинское», положительного решения не последовало.

Таким образом, предусмотренные законопроектом объемы бюджетных ассигнований не обеспечивают полноту финансирования расходов на развитие жилищно-коммунальной отрасли региона.

4. На сегодняшний день 6864 лица из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, в крае должны быть обеспечены жилыми помещениями. На исполнении УФССП России по краю находится 1 976 решение о предоставлении жилых помещений по договорам найма специализированных жилых помещений.

В соответствии со статьей 5, статьей 8 Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, обеспечиваются жилыми помещениями органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого находится место жительства указанных лиц; обеспечение предусмотренных указанным законом гарантий для лиц этой категории (за исключением детей, обучающихся в федеральных государственных образовательных учреждениях) является расходным обязательством субъектов Российской Федерации. Однако проектом бюджета края на мероприятия по предоставлению жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа по договорам найма специализированных жилых помещений предусмотрены средства в размере 409 433,4 тыс. рублей, в то время как для обеспечения лиц этой категории жильем необходимо свыше 17 млрд рублей.

Не получил положительного решения и вопрос об увеличении объема денежных средств, направляемых на предоставление жилищных сертификатов для

приобретения жилых помещений лицами из числа детей-сирот, законопроектом на эти цели предусмотрены ассигнования лишь в размере 30 млн рублей.

Несмотря на наличие неисполненных судебных решений об обеспечении лиц из числа детей-сирот жилыми помещениями по договорам социального найма, вступивших в законную силу до 01.01.2013, проектом бюджета края на приобретение (строительство) жилых помещений в целях исполнения вступивших в законную силу судебных постановлений о предоставлении жилых помещений по договорам социального найма детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, предусмотрено лишь 6710,8 тыс. рублей для приобретения жилых помещений 8 лицам, а также только 316,3 тыс. рублей на обеспечение проведения капитального ремонта жилых помещений, принадлежащих на праве собственности детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей и лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, что является недостаточным.

В связи с изложенным при формировании бюджета края на 2023 г. необходимо предусмотреть денежные средства на реализацию законодательно установленных дополнительных гарантий для детей-сирот, в достаточном объеме.

5. Проектом бюджета края не предусмотрено финансирование мероприятий по созданию инфраструктуры на предоставляемых гражданам земельных участках, в том числе в рамках реализации программы «Дальневосточный гектар», а также предназначенных для проживания многодетных семей, иной льготной категории лиц.

Согласно ч. 24 ст. 8 Федерального закона от 01.05.2016 № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа» в случае, если с двадцатью или более гражданами заключены договоры безвозмездного пользования земельными участками, которые являются смежными и (или) компактно расположенными и находятся в границах населенного пункта или на расстоянии не более двадцати километров от населенного пункта, органы государственной власти, органы государственной власти и органы местного самоуправления оказывают содействие обустройству территории, в границах которой расположены такие земельные участки, посредством строительства объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур.

Формирование агломераций «дальневосточных гектаров» на территории Читинского района требует от органов государственной власти исполнения указанных выше полномочий, реализация которых возможна только при надлежащей финансовой обеспеченности.

Одной из причин необеспеченности в крае многодетных семей земельными участками для индивидуального жилищного строительства является отсутствие социальной и инженерной инфраструктуры. Органы местного самоуправления ввиду ограниченности бюджетов нуждаются в софинансировании указанных полномочий. Нарушение прав граждан на строительство индивидуальных жилых домов и проживание в них недопустимо.

6. В неполном объеме предусмотрены расходы на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда работникам (из расчета на 11,5 месяцев).

Не обеспечено финансирование на повышение уровня заработной платы отдельных категорий работников, предусмотренных указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

На сегодняшний день в регионе целевые показатели отдельных категорий работников бюджетной сферы за 2021 г. достигнуты на уровне 2019 г., для осуществления расчета используется прогнозное значение показателя в размере 35 832 рубля (распоряжение Правительства края от 23.12.2020 № 393-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства края от 06.08.2020 № 226-р «О мерах по обеспечению достижения целевых показателей повышения оплаты труда отдельных категорий работников бюджетной сферы, установленных указами Президента Российской Федерации»). В то же время показатель среднемесячного дохода от трудовой деятельности по данным Забайкалкрайстата в крае за январь-июнь 2022 г. составил 45 189 рублей.

В этой связи уровень оплаты труда работников бюджетной сферы значительно отстает от уровня средней зарплаты региона и не обеспечивает ее реальной покупательной способности.

7. Объем финансирования государственной программы края «Развитие физической культуры и спорта в Забайкальском крае» определен законопроектом в размере 367 504,2 тыс. рублей. Вместе с тем постановлением Правительства Забайкальского края от 30.06.2014 № 381 предусмотрены бюджетные ассигнования на реализацию указанной государственной программы в 2023 г. в размере 420 967,3 тыс. рублей.

8. Сумма задолженности перед субъектами предпринимательской деятельности составляет свыше 246 млн рублей, из них 53,7 приходится на ГКУ «Служба единого заказчика», учредителем которого является Министерство строительства, дорожного хозяйства и транспорта края. Задолженность краевого учреждения по ряду контрактов образовалась еще в 2021 г. в связи с нарушением подрядчиками сроков исполнения обязательств (лимиты бюджетных обязательств в смете учреждения имелись на тот финансовый год, на который выпадали сроки исполнения работ по контрактам). Несмотря на нарушение срока контрактные обязательства подрядчиками фактически исполнены, однако в проект бюджета края денежные средства на оплату указанных работ не заложены.

Недостаточность средств бюджета на погашение кредиторской задолженности по принятым обязательствам перед исполнителями контрактов создаст напряжённость в обществе, влечёт негативные последствия в виде уплаты неустойки в пользу контрагентов по результатам судебных разбирательств. Наличие кредиторской задолженности по контрактам свидетельствует о недостатках бюджетного планирования.

По информации Министерства экономического развития края, на развитие малого и среднего предпринимательства подпрограммы «Развитие малого и среднего предпринимательства» государственной программы «Экономическое развитие» данное министерство заявляло потребность 347 068,16942 тыс. рублей. В

законопроекте бюджетных ассигнований на 2023 г. предусмотрено 144 326,0 тыс. рублей, недофинансирование составило 202 742,16942 тыс. рублей или 58,4 %.

По мероприятию «Субсидии субъектам малого и среднего предпринимательства, самозанятым, организациям, образующим инфраструктуру поддержки малого и среднего предпринимательства» потребность составляет 224 634,7 тыс. рублей, в законопроекте предусмотрено 30 431,8 тыс. рублей. Недофинансирование составляет 86,4 % от потребности.

Кроме этого, в законопроекте не предусмотрены расходы на следующие мероприятия:

в целях оказания поддержки субъектам предпринимательства, пострадавшим в результате ухудшения экономической ситуации, вызванной усилением санкционного давления, паводков, пожаров – 10 000 тыс. рублей;

на капитализацию гарантийных организаций – 115 000 тыс. рублей, что позволит создать 43 новых рабочих места у 23 субъектов малого и среднего предпринимательства;

на участие в программе АО «Корпорация МСП» – 64 100 тыс. рублей, что позволит поддержать 6 проектов и создать 413 рабочих мест;

на предоставление субсидии субъектам малого и среднего предпринимательства на возмещение затрат на приобретение оборудования – 10 000 тыс. рублей, что позволит создавать ежегодно 20 рабочих мест;

на субсидирование процентной ставки по кредитам – 5 000 тыс. рублей, что позволит субъектам малого и среднего предпринимательства ежегодно создавать 20 новых рабочих мест.

Кроме того, в законопроекте не предусмотрены на 2023 г. средства на софинансирование расходов в рамках реализации региональных проектов национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и развитие предпринимательской инициативы» в размере 2 322,6 тыс. рублей.

9. Согласно подп. 141 ч. 1 ст. 44 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов организации профилактики правонарушений на уровне субъекта Российской Федерации и ее осуществления в формах правового просвещения и правового информирования, социальной адаптации, ресоциализации, социальной реабилитации, помощи лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

Несмотря на то, что в регионе отмечается стабильно высокий удельный вес преступлений, совершаемых лицами, ранее привлеченными к уголовной ответственности, в 2020 г. – 66 %, 2021 г. – 69,4 %, 10 мес. 2022 г. – 67,7 % (что значительно выше среднего показателя по Российской Федерации и по Дальневосточному федеральному округу), не обеспечена надлежащим финансированием на 2023 г. реализация подпрограммы «Ресоциализация и адаптация лиц, освободившихся из мест лишения свободы» государственной

программы края «Социальная поддержка граждан», утвержденной постановлением Правительства Забайкальского края от 10.06.2014 № 328 (ред. от 19.05.2022), законопроектом предусмотрено финансирование в размере 1 000 тыс. рублей (2.4%) при потребности 40 867,5 тыс. рублей.

10. В соответствии со ст. 25 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», постановлением Правительства Российской Федерации от 10.11.1996 № 1340 «О порядке создания и использования резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» для ликвидации чрезвычайных ситуаций заблаговременно создаются резервы материальных и финансовых ресурсов в целях экстренного привлечения необходимых средств в случае возникновения чрезвычайных ситуаций. Указанные резервы создаются в том числе органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В нарушение данных требований запасы средств в целях гражданской обороны имеются в размере меньшем предусмотренного номенклатурой. При этом законопроектом на 2023 г. на пополнение материального резерва края предусмотрено финансирование в объеме 13 млн рублей, что значительно меньше требуемого объема, который составляет более 40 млн рублей.

11. На 2023 г. законопроектом зарезервировано 7 102 млн рублей или 6,7% от общего объема расходов бюджета края на финансовый год. Резервирование средств может являться только временной мерой, необходимость применения которой должна быть аргументирована и обусловлена объективными обстоятельствами. Вместе с тем в пояснительной записке к законопроекту обоснование объема резервирования средств отсутствует.

В целях нормализации бюджетной политики необходимо принять меры к снижению объема резервируемых средств и их распределению по государственным программам региона и главным распорядителям бюджетных средств, а также рассмотреть вопрос о направлении данных средств на дополнительное обеспечение недофинансированных обязательств региона в том числе после поступления в бюджет края дотаций из бюджета Российской Федерации.

С учетом вышеизложенного, предлагаем откорректировать законопроект, в том числе устранить противоречия законодательству и несогласованность норм законопроекта и вышеуказанных подзаконных актов.

Прокурор края

государственный советник
юстиции 2 класса



М.О. Ершов