МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МИНЮСТ РОССИИ)
УПРАВЛЕНИЕ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

Желябова, ул., д. 6, Иркутск, 664011
тел./факс (3952) 792-792, e-mail: office@minjust-irk.ru

07.11.2012 № 01-11-7810
На № 2854 от 26.10.12

Заместителю председателя
Законодательного Собрания
Иркутской области

Г.В. Истомину

Законодательное Собрание
Иркутской области
Вх. № 5018
Дата 08 11 2012 г.
на 02 листах, индекс 01-31

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам правовой оценки
проекта закона Иркутской области
«Об областном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов»

Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Иркутской области проведена правовая оценка проекта закона Иркутской области «Об областном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов».

Проектом закона Иркутской области «Об областном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов» предлагается утвердить основные характеристики областного бюджета на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов.

Предмет правового регулирования указанного проекта закона Иркутской области в соответствии со статьей 73 Конституции Российской Федерации - отношения, регулирующие поступление и расходование денежных средств областного бюджета - соответствует сфере ведения субъектов Российской Федерации. Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Общественные отношения в указанной сфере урегулированы Конституцией Российской Федерации, Бюджетным кодексом Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (в редакции Федерального закона от 28.07.2012 № 128-ФЗ), Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 02.05.2012 № 40-ФЗ).

Проект закона Иркутской области «Об областном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов» является необходимым и достаточным для

регулирования общественных отношений в сфере поступления и расходования денежных средств областного бюджета. Согласно части 4 статьи 76 Конституции Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. В пункте 4 статьи 3 Бюджетного кодекса Российской Федерации определено, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, в пределах своей компетенции. В соответствии со статьей 8 Бюджетного кодекса Российской Федерации утверждение и исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации относятся к ведению субъектов Российской Федерации в области регулирования бюджетных отношений. Также в соответствии с пунктом 3 статьи 26.13 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» формирование, утверждение, исполнение бюджета субъекта Российской Федерации и контроль за его исполнением осуществляются органами государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно с соблюдением требований, установленных данным Федеральным законом и Бюджетным кодексом Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними законами субъекта Российской Федерации.

Принятие данного проекта закона Иркутской области Законодательным Собранием Иркутской области является правомерным, поскольку законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации (подпункт «б» пункта 1 статьи 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Законодательное Собрание Иркутской области осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения Иркутской области как субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий Иркутской области (пункт 2 части 2 статьи 44 Устава Иркутской области).

Проект закона Иркутской области «Об областном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов» соответствует Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

Форма и текст вышеуказанного проекта закона Иркутской области отвечают общепринятым правилам юридической техники.

Заместитель начальника Управления О.В. Петрова

Заключение
на проект закона Иркутской области «Об областном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов»

Правовым управлением Законодательного Собрания Иркутской области рассмотрен проект закона Иркутской области «Об областном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» (далее — законопроект, проект закона), внесенный 25 октября 2012 года в Законодательное Собрание Иркутской области Губернатором Иркутской области в порядке законодательной инициативы в соответствии со статьей 53 Устава Иркутской области, статьей 16 Закона Иркутской области «О бюджетном процессе Иркутской области».

Сроки, установленные в статье 16 Закона Иркутской области «О бюджетном процессе Иркутской области» для внесения законопроекта соблюдены.

Правовую основу для разработки и рассмотрения проекта закона составляют Бюджетный кодекс Российской Федерации, Закон Иркутской области «О бюджетном процессе Иркутской области» и иные федеральные и областные нормативные правовые акты.

Проект закона соответствует Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, Уставу Иркутской области.

Документы и материалы, предоставляемые в силу статьи 15 Закона Иркутской области «О бюджетном процессе Иркутской области» одновременно с проектом закона области об областном бюджете, представлены в Законодательное Собрание области в полном объеме.

Законопроектом утверждаются новые основные характеристики областного бюджета

- на 2013 год:

общий объем доходов областного бюджета в сумме 86 105 927,7 тыс. рублей, из них объем межбюджетных трансфертов, получаемых из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в сумме 7 888 066,6 тыс. рублей;

общий объем расходов областного бюджета в сумме 88 061 372,5 тыс. рублей;

размер дефицита областного бюджета в сумме 1 955 444,8 тыс. рублей, или 2,5 % утвержденного общего годового объема доходов областного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

-на плановый период 2014 и 2015 годов:

общий объем доходов областного бюджета на 2014 год в сумме 85 073 719,1 тыс. рублей, из них объем межбюджетных трансфертов, получаемых из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в сумме 5 015 179,7 тыс. рублей, на 2015 год в сумме 88 718 634,5 тыс. рублей, из них объем межбюджетных трансфертов, получаемых из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в сумме 4 785 619,2 тыс. рублей;

общий объем расходов областного бюджета на 2014 год в сумме 89 796 348,2 тыс. рублей, в том числе условно утвержденные расходы в сумме 2 244 910,0 тыс. рублей, на 2015 год в сумме 93 092 465,1 тыс. рублей, в том числе условно утвержденные расходы в сумме 4 654 624,0 тыс. рублей;

размер дефицита областного бюджета на 2014 год в сумме 4 722 629,1 тыс. рублей, или 5,9 % утвержденного общего годового объема доходов областного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений, на 2015 год в сумме 4 373 830,6 тыс. рублей, или 5,2 % утвержденного общего годового объема доходов областного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

В целом законопроект отвечает требованиям действующего законодательства.

Концептуальных замечаний правового характера нет.

Вместе с тем по проекту имеются следующие замечания.

Так, в соответствии со статьей 145 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также в целях достижения единства применяемой терминологии (по аналогии с Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов, проектом федерального закона «О Федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов») в тексте статей 1 и 2 законопроекта слова «общий объем» следует заменить словами «прогнозируемый общий объем».

В статье 14 законопроекта в составе расходов областного бюджета на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов утверждается объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), а также, в том числе, нераспределенный резерв указанных дотаций. При этом в порядке распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), установленных в Законе Иркутской области от 23 июля 2008 года № 56-оз «О межбюджетных трансфертах и нормативах отчислений доходов в местные бюджеты»,

формирование нераспределенных резервов не предусмотрено. Следует отметить, что в федеральном бюджете ежегодно предусматриваются нераспределенные резервы межбюджетных трансфертов, а именно конкретные размеры нераспределенных резервов. Однако в порядках и правилах предоставления межбюджетных трансфертов, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации, имеются указания на формирование нераспределенного резерва и определен механизм последующего использования нераспределенного резерва (постановления Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2011 года № 1064, от 29 декабря 2006 года № 837 и др.). Кроме того, в соответствии со статьями 137, 138 Бюджетного кодекса Российской Федерации порядок распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) утверждаются законами субъекта Российской Федерации. Таким образом, отсутствие нормативного закрепления порядка расходования нераспределенного резерва создает возможность неосновательного расширения компетенции финансового органа Иркутской области.

С учетом изложенного, без внесения соответствующих изменений в Закон Иркутской области от 23 июля 2008 года № 56-оз «О межбюджетных трансфертах и нормативах отчислений доходов в местные бюджеты» правовых оснований для формирования нераспределенного резерва не имеется.

В статье 15 проекта закона устанавливаются субсидии, предоставляемые из областного бюджета местным бюджетам в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области по вопросам местного значения. В целях устранения правовой неопределенности, а также с учетом сложившейся практики федерального законодательства, предлагается конкретизировать: на какой именно период установлены субсидии (на 2013 год или на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов).

Также следует учитывать, что субсидии на реализацию полномочий, установленных статьями 14 - 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно части 3 статьи 16 законопроекта распределяются между муниципальными образованиями Иркутской области путем внесения изменений в Закон о бюджете, но не позднее 1 июля 2013 года. Следовательно, необходимо определить, как будут распределяться данные субсидии в 2014 и 2015 годах.

Пунктом 6 части 1 статьи 15 проекта закона установлено, что из областного бюджета местным бюджетам предоставляются субсидии в целях софинансирования расходных обязательств возникающих, в том числе при реализации полномочий, установленный статьями 14-16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Одновременно необходимо отметить, что статьей 14.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплены права органов местного самоуправления поселения на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения поселения. Аналогичная норма в указанном Федеральном законе установлена в статье 16.1 для городского округа. Таким образом, требуется уточнить необходимость исключения ссылки на статью 14.1 или включения ссылки на статью 16.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Относительно части 5 статьи 17 проекта закона имеются следующие замечания.

Указанной нормой установлен норматив обеспечения отдельных областных государственных полномочий в области охраны здоровья граждан на одного жителя города Иркутска в размере 668 рублей на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов. Следует отметить, что норматив обеспечения отдельных областных государственных полномочий в области охраны здоровья граждан на одного жителя города Иркутска является расчетным показателем, необходимым для расчета субвенций по переданному полномочию в области охраны здоровья граждан, следовательно, установление указанного норматива является предметом регулирования Закона Иркутской области от 15 декабря 2011 года № 129-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в области охраны здоровья граждан».
Дополнительно отмечаем, что установление норматива в одном объеме как на 2013 год, так и на плановый период 2014 и 2015 годы не обосновано, поскольку не учитывает влияние инфляционных процессов на экономику региона.

В статье 18 проекта закона установлены иные межбюджетные трансферты на 2013 год и в плановой период 2014 и 2015 годы. Между тем, Порядок предоставления межбюджетных трансфертов на исполнение судебных актов, вступивших в силу до 1 января 2013 года, по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения

родителей, не имеющих закрепленного жилого помещения (приложение 30) утвержден только на 2013 год.

Кроме того, требуется правовая регламентация порядка распределения нераспределенного резерва иных межбюджетных трансфертов в форме дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов. А именно, установление механизма распределения нераспределенного резерва дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов в приложении 27 законопроекта.

С учетом положений статей 179, 232 Бюджетного кодекса Российской Федерации из статьи 19 проекта закона, следует исключить пункт 8 (перемещение бюджетных ассигнований на реализацию долгосрочных целевых программ Иркутской области, утвержденных и предлагаемых к финансированию в текущем финансовом году).

Согласно пункту 2 части 4 статьи 20 проекта закона одним из условий предоставления бюджетного кредита муниципальному образованию Иркутской области является утверждение представительным органом муниципального образования Иркутской области решения о бюджете муниципального образования. При этом не ясно, о каком именно решении о бюджете идет речь: о решениях прошлых лет, текущего или очередного финансового года. Таким образом, указанный пункт требует уточнения.

В приложении 3 «Прогнозируемые доходы областного бюджета на планируемый период 2014 и 2015 годов» к проекту закона наименование отдельных кодов бюджетной классификации Российской Федерации («000 2 02 03015 02 0000 151», «000 2 02 03018 02 0000 151», «000 2 02 03019 02 0000 151», «000 2 02 03025 02 0000 151», «000 2 02 03060 02 0000 151») следует уточнить (субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление отдельных полномочий в области лесных *отношений*; субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление полномочий Российской Федерации по контролю качества образования, лицензированию и государственной аккредитации образовательных учреждений, надзору и контролю за соблюдением законодательства в области *образования* и др.).

В приложении 4 «Перечень главных администраторов доходов областного бюджета – органов государственной власти Иркутской области» к проекту закона коды бюджетной классификации Российской Федерации «2 02 02131 02 0000 151» (Субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование реализации природоохранных мероприятий) и «2 02 02151 02 0000 151» (Субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации для оказания поддержки проведения высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской

Федерации административной реформы) утратили силу с 1 января 2012 года в связи с введением в действие с 1 января 2012 года приказа Министерства финансов Российской Федерации от 21 декабря 2011 года № 180н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» и признанием утратившим силу приказа Минфина Российской Федерации от 28 декабря 2010 № 190н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации». Кроме того, в приказе Министерства финансов Российской Федерации от 21 декабря 2011 года № 180н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» данные коды бюджетной классификации Российской Федерации не предусмотрены.

По приложению 14 законопроекта «Распределение бюджетных ассигнований на реализацию долгосрочных целевых программ Иркутской области на 2013 год» и приложению 15 «Распределение бюджетных ассигнований на реализацию долгосрочных целевых программ Иркутской области на плановый период 2014 и 2015 годов» произошли изменения по объему финансирования ряда долгосрочных целевых программ, в том числе, по объему финансирования в долгосрочных целевых программах, утверждаемых Законодательным Собранием Иркутской области (областная целевая программа «Переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда в Иркутской области на период до 2019 года», утвержденная постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 30 октября 2003 года № 31/7-ЗС; областная государственная социальная программа «Молодым семьям - доступное жилье» на 2005 - 2019 годы», утвержденная постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 16 марта 2005 года № 7/26-ЗС; областная государственная целевая Программа поддержки и развития учреждений дошкольного образования в Иркутской области па 2009 - 2014 годы, утвержденная постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 25 июня 2008 года № 44/52-ЗС). Вместе с тем изменения в данные областные целевые программы в установленном порядке не утверждены Законодательным Собранием Иркутской области.

В связи с чем, имеется нарушением статьей 65 и 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Одновременно отмечаем, что бюджетные ассигнования, предусмотренные в проекте закона на реализацию долгосрочных целевых программ Иркутской области «Защита окружающей среды в Иркутской области на 2011-2015 годы», «Развитие социальной и инженерной инфраструктуры в Иркутской области на 2010-2014 годы» не соответствуют

бюджетным ассигнованиям, закрепленным в паспортах указанных долгосрочных целевых программ. Также установлено несоответствие объемов бюджетных ассигнований (на общепрограммные мероприятия), предусмотренные в паспорте долгосрочной целевой программы Иркутской области «Развитие физической культуры и спорта в Иркутской области» на 2011-2015 годы, с объемами бюджетных ассигнований (на общепрограммные мероприятия), отраженными в приложении 14 законопроекта. Аналогичное замечание по долгосрочной целевой программе Иркутской области «Стимулирование жилищного строительства в Иркутской области на 2011-2015 годы» (по подпрограмме «Обеспечение земельных участков под комплексное жилищное строительство»).

В приложении 18 к законопроекту установлено, что условиями предоставления муниципальным образованиям Иркутской области субсидий, указанных в пункте 4 части 1 статьи 15 настоящего Закона является соблюдение нормативов формирования расходов на оплату труда муниципальных служащих поселений Иркутской области, установленных постановлением Правительства Иркутской области от 29 декабря 2009 года № 407/186-пп «Об установлении нормативов формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих муниципальных образований Иркутской области» (подпункт 3 пункта 1). Между тем, постановлением Правительства Иркутской области от 19 октября 2012 № 573-пп «Об установлении нормативов формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих муниципальных образований Иркутской области» постановление Правительства Иркутской области от 29 декабря 2009 года № 407/186-пп признается утратившим силу. С учетом изложенного, подпункт 3 пункта 1 подлежит корректировки.

Кроме того, юридически не корректно изложен абзац третий подпункта 2 пункта 2 приложения 18 законопроекта, т.к. субсидии, предоставляемые в рамках статьи 15 проекта закона, в силу статьи 69 Бюджетного кодекса Российской Федерации также являются межбюджетными трансферами.

В приложении 27 (пункт 3) законопроекта определено, что при распределении межбюджетных трансфертов используются данные отчетов об исполнении консолидированных бюджетов муниципальных образований Иркутской области. В целях устранения правовой неопределенности, следует уточнить за какой именно период используются отчетные данные.

Пункт 6 приложения 30 с учетом положений статей 69, 135, 139 (1) Бюджетного кодекса Российской Федерации предлагается изложить в следующей редакции:

«6. Контроль за межбюджетными трансфертами осуществляется министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области.».

Следует также отметить, что в нарушение требований статьей 65, 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации в проект закона включены бюджетные ассигнования на не принятые расходные обязательства (проекты законов Иркутской области «О наделении органов местного самоуправления отдельными областными государственными полномочиями в сфере водоснабжения и водоотведения», «О наделении органов местного самоуправления отдельными областными государственными полномочиями в области охраны здоровья граждан» и др.).

Имеются другие замечания.

Начальник правового управления И.Н. Ощипок

Подготовил:
Начальник финансового
законодательства Е.С. Козлова