



# 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: problksp@ksppk.ru  
ОКПО 50283606, ОГРН 1025900537090, ИНН/КПП 5902292350/590201001

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ на проект Закона Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «О Программе социально-экономического развития Пермского края на 2012-2016 годы»

(внесён и.о. губернатора Пермского края Г.П. Тушнолобовым)

12 июля 2015 г.

№ 26

Представленный на заключение проект закона предусматривает внесение изменений в Закон Пермского края от 20.12.2012 г. № 140-ПК «О программе социально-экономического развития Пермского края на 2012-2016 годы»<sup>1</sup> (далее по тексту – «Программа СЭР ПК»).

По результатам проведенного анализа законопроекта, Контрольно-счётная палата ПК отмечает следующее:

1. Проектом закона вносятся изменения по целевым показателям в отдельные разделы Программы СЭР ПК. При этом, соответствующие изменения не вносятся в Паспорт и в Приложение 4 Программы СЭР ПК. Также, наблюдается и обратная ситуация. КСП ПК считает необходимым привести в соответствие изменения, вносимые законопроектом в текст закона и в приложение 4 «Прогноз ожидаемых социально-экономических результатов от реализации Программы СЭР ПК на 201-2019 годы».

2. Законопроектом предлагается расширить прогнозируемый период реализации Программы СЭР ПК до 2019 года (вместо 2016 года). При этом, КСП ПК отмечает, что представленный в Приложении к законопроекту прогноз целевых показателей на 2017-2019 годы - требует обоснования.

3. Законопроектом предлагается увеличить целевой показатель Программы СЭР ПК «Уровень дифференциации бюджетной обеспеченности 5 максимально обеспеченных и 5 минимально обеспеченных муниципальных районов (городских округов) Пермского края» - с 1,2 раз до 1,7 раз. Увеличение показателя объясняется разработчиками законопроекта изменением норм бюджетного законодательства в части формирования объёмов фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) и распределения дотаций из данного фонда.

3.1. Методика расчёта данного показателя нормативно-правовыми актами Правительства Пермского края - не утверждена, в статистических показателях данный показатель - отсутствует, в связи с чем, - оценка достижения как установленного в настоящее время целевого значения 1,2, так и необходимость увеличения прогнозного значения до 1,7 - затруднительна.

Фактически, уровень бюджетной обеспеченности рассчитывается в модели межбюджетного регулирования при распределении дотаций из регионального

<sup>1</sup> В ред. Закона Пермского края от 06.09.2014 № 363-ПК.

фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) (далее – РФФПМР(ГО)) в соответствии с Методикой расчёта общего объёма и распределения дотаций<sup>2</sup> и является промежуточным показателем для расчёта дотаций. Значительное увеличение данного показателя связано с тем, что, при распределении дотаций на 2015 год, в соответствии с положениями п. 6 ст. 138 БК РФ, - размер дотаций должен быть не меньше утверждённого в бюджете текущего года (на тот момент – 2014 г.) на плановый период (2015 и 2016 гг.). Поскольку, расчётный размер дотации на 2015 г. оказался меньше утверждённого в бюджете 2014-2016 гг., то объём дотаций на 2015 г. был сформирован на уровне, утверждённом в бюджете 2014-2016 гг. В результате, выравнивание бюджетной обеспеченности, рассчитанное по модели межбюджетного регулирования на 2015 год, - фактически не использовалось при распределении дотаций на 2015 год. Полагаем, что данная ситуация является временной, т.к. связана с необходимостью соблюдения норм БК РФ только в 2015 и в 2016 годах. В бюджете на 2017 и последующие годы - она будет отрегулирована. В связи с этим, изменение данного показателя КСП ПК считает преждевременным.

3.2. Кроме того, КСП ПК отмечает, что увеличение показателя дифференциации бюджетной обеспеченности муниципальных образований не будет способствовать решению проблемы, обозначенной в Программе СЭР ПК, - «высокая дифференциация муниципальных образований Пермского края в уровне их бюджетной обеспеченности» (п. 9.1.3.1. Программы) и войдет в противоречие с одной из задач Программы СЭР ПК, вытекающей из указанной проблемы («сокращение дифференциации муниципальных образований в уровне их бюджетной обеспеченности» (п. 9.2.2.2. Программы)).

3.3. Прогнозный показатель 1,7 установлен на основании расчётных значений модели межбюджетного регулирования на 2015-2017 годы, сформированной в условиях бюджетного законодательства 2014 года, и не учитывающей изменений, внесенных в Бюджетный Кодекс РФ в конце 2014 года<sup>3</sup>. Данными изменениями предлагается снизить уровень расчётных налоговых доходов местных бюджетов, сверх которого возможно изъятие субсидий в бюджет субъекта, с двукратного до 1,3-кратного. Это позволит изымать «отрицательный трансферт» у тех муниципальных образований, у которых бюджетная обеспеченность превышает значение 1,3 – в настоящее время по модели межбюджетного регулирования таких муниципальных образований в Пермском крае 3 (городские округа Пермский, Березниковский, Соликамский). Таким образом, проводимая федеральным законодательством политика более равномерного выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований - до настоящего времени, не в полной мере учтена бюджетным законодательством Пермского края. Полагаем, что при учете данных изменений федерального законодательства законом субъекта, дифференциация муниципальных образований по уровню бюджетной обеспеченности может снизиться.

3.4. В пояснительной записке к законопроекту указано, что корректировка целевого показателя дифференциации бюджетной обеспеченности муниципаль-

<sup>2</sup> Закон Пермского края от 13.09.2006 № 11-КЗ «О методиках распределения межбюджетных трансфертов в Пермском крае».

<sup>3</sup> Федерального закона от 29.11.2014 № 383-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации».

ных образований с 1,2 раза до прогнозного значения 1,7 раз происходит «в соответствии с дифференцированными нормативами отчислений в местные бюджеты от акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей».

КСП ПК отмечает, что расчёт бюджетной обеспеченности муниципальных образований происходит по репрезентативной системе налогов, в которую вышеуказанные акцизы - не входят<sup>4</sup>. То есть, они никак не влияют на рассчитанный в модели межбюджетного регулирования уровень бюджетной обеспеченности муниципальных образований, и ссылка на них в пояснительной записке - не корректна.

Учитывая изложенное, КСП ПК отмечает, что изменение целевого показателя «Уровень дифференциации бюджетной обеспеченности 5 максимально обеспеченных и 5 минимально обеспеченных муниципальных районов (городских округов) Пермского края» - преждевременно, и считает целесообразным рекомендовать Правительству Пермского края утвердить методику расчёта показателя «Уровень дифференциации бюджетной обеспеченности 5 максимально обеспеченных и 5 минимально обеспеченных муниципальных районов (городских округов) Пермского края».

4. В приложении 4 к Программе СЭР ПК - исключаются показатели «Индекс обеспеченности бюджетов муниципальных районов, городских округов», «Доля налоговых, неналоговых доходов в общем объёме доходов консолидированных бюджетов муниципальных районов, городских округов без учета субвенций», «Доля расходов на содержание органов местного самоуправления в общем объёме расходов». Их исключение в пояснительной записке обосновано разработчиками законопроекта тем, что «прогнозные значения, спрогнозированные в 2011 году на долгосрочную перспективу, утратили свою актуальность».

Полагаем, что исключение показателей «Индекс обеспеченности бюджетов муниципальных районов, городских округов», «Доля налоговых, неналоговых доходов в общем объёме доходов консолидированных бюджетов муниципальных районов, городских округов без учета субвенций» - не достаточно обосновано и не позволит осуществить в полной мере оценку различий территориального развития муниципальных образований Пермского края за 2012-2016 гг.

4.1. Исключение данных показателей может свидетельствовать об отсутствии в Пермском крае политики развития территорий в части повышения самообеспеченности бюджетов органов местного самоуправления. Наряду с увеличивающейся дифференциацией в уровне бюджетной обеспеченности муниципальных образований, предлагаемой разработчиками законопроекта, - можно будет констатировать факт отсутствия у Правительства Пермского края механизмов стимулирования роста финансовой самостоятельности бюджетов. В результате: проблемы, обозначенные в Программе СЭР ПК («высокий уровень дотационности муниципальных образований, не позволяющий эффективно и в полной мере реализовывать свои полномочия по решению вопросов местного значения» (п. 6.1.6. Программы СЭР ПК), «значительная степень зависимости бюджетов муниципальных образований от финансовой помощи из краевого бюджета» (п.

<sup>4</sup> Пункт 3.1. Приложения 2 Закона Пермского края от 13.09.2006 № 11-КЗ «О методиках распределения межбюджетных трансфертов в Пермском крае».

9.1.3.2 Программы СЭР ПК), - невозможно будет оценить, и их решение не будет являться целью Правительства Пермского края.

4.2. В случае исключения предлагаемых показателей, уровень территориального развития будет оцениваться только по двум целевым показателям: «Количество лиц, замещающих выборные муниципальные, муниципальных служащих работников и работников муниципальных учреждений, получивших дополнительное профессиональное образование в рамках реализации мероприятия» и «Уровень освоения субсидий, предоставленных органам местного самоуправления на реализацию инвестиционных и приоритетных региональных проектов». При этом, последний показатель не отражает конечный результат освоения субсидий, а показывает только процент средств, перечисленных в муниципальные бюджеты из краевого. Таким образом, оценку территориального развития Пермского края по итогам реализации Программы СЭР ПК можно будет дать только по количеству обученных муниципальных служащих и по использованию субсидий из бюджета Пермского края, что, по-мнению КСП ПК, - не позволит в целом оценить решение поставленных в Программе СЭР ПК проблем территориального развития.

4.3. При подготовке информации к выездному заседанию комитета по государственной политике и развитию территорий по вопросу «О практике повышения самообеспеченности муниципальных образований Пермского края» (письмо КСП ПК от 21.04.2014 № 1-14/285 «О направлении информации»), КСП ПК отмечалось значимость показателя «Индекс обеспеченности бюджетов муниципальных районов, городских округов» и были даны рекомендации Правительству Пермского края утвердить методику его расчёта (без методики затруднительно проведение его объективной оценки). Исключение данного показателя из Программы СЭР ПК идет вразрез с рекомендациями КСП ПК по итогам выездного заседания Законодательного Собрания Пермского края.

Учитывая изложенное, считаем целесообразным сохранить показатели «Индекс обеспеченности бюджетов муниципальных районов, городских округов», «Доля налоговых, неналоговых доходов в общем объёме доходов консолидированных бюджетов муниципальных районов, городских округов без учета субвенций» в Программе СЭР ПК и рекомендовать Правительству Пермского края утвердить методику расчёта показателя «Индекс обеспеченности бюджетов муниципальных районов, городских округов».

**Вывод:** проект Закона Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «О Программе социально-экономического развития Пермского края на 2012-2016 годы» рекомендуется для рассмотрения Законодательным Собранием Пермского края в первом чтении.

И.о. председателя КСП ПК



В.Л. Шуклецов