



## 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 отдельные законы Пермского края»

(внесён Советом муниципальных образований Пермского края)

06 июня 2016 г.

№ 17

Рассмотрев проект закона Пермского края «О внесении изменений в отдельные законы Пермского края» (далее по тексту - «Законопроект»), КСП ПК отмечает следующее:

1. Законопроектом предлагается передать на уровень муниципальных районов 2 вопроса местного значения сельских поселений, закрепленных за ними Законом Пермского края от 22.12.2014 № 416-ПК<sup>1</sup> (далее – «Закон 416-ПК»):

- организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;

- организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения.

С целью обеспечения сбалансированности местных бюджетов, - в бюджеты муниципальных районов предлагается передать 8% налога на доходы физических лиц (далее – «НДФЛ»), взимаемого на территориях сельских поселений (внести соответствующие изменения в Закон Пермского края от 12.10.2007 № 111-ПК «О бюджетном процессе в Пермском крае» (далее – «Закон 111-ПК»)).

*Справочно: в соответствии с Федеральным Законом от 27.05.2014 № 136-ФЗ<sup>2</sup>, - с 01.01.2015 был значительно уменьшен перечень вопросов местного значения сельских поселений. На уровень муниципального района были переданы 26 вопросов местного значения сельских поселений (из 39 исполнявшихся сельскими поселениями до принятия данного Закона). В результате, в соответствии с федеральным законодательством, за сельскими поселениями осталось закреплено 13 вопросов местного значения - касающихся исполнения бюджета, благоустройства территории, обеспечения первичных мер пожарной безопасности, организации и осуществления мероприятий по работе с детьми и молодежью, создания условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, развития сельскохозяйственного производства, малого и среднего предпринимательства, развития физкультуры и массового спорта и др.*

<sup>1</sup> Закон Пермского края от 22.12.2014 № 416-ПК<sup>1</sup> «О закреплении дополнительных вопросов местного значения за сельскими поселениями Пермского края и о внесении изменения в Закон Пермского края «О бюджетном процессе в Пермском крае».

<sup>2</sup> Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ (ред. от 03.02.2015) «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».



Согласно ч. 3 ст. 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - «Закон 131-ФЗ»), - субъектам РФ дано право Законами и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений закреплять за сельскими поселениями также другие вопросы (из числа вопросов местного значения городских поселений, за исключением вопроса местного значения, предусмотренного п. 23 ч. 1 ст. 14).

В Пермском крае данное право было реализовано путём принятия Закона 416-ПК. Согласно данному Закону: большинство переданных федеральным законодательством на уровень МР полномочий сельских поселений - вновь были закреплены за сельскими поселениями: 18 из 26 полномочий (остальные 8 полномочий остались закреплёнными за муниципальными районами в соответствии с частью 4 статьи 14 Закона 131-ФЗ).

Также, Законом 416-ПК были внесены изменения в Закон 111-ПК в части передачи в бюджеты сельских поселений налоговых доходов от федеральных налогов, подлежащих зачислению в бюджеты МР, - 8% НДФЛ и 20% единого сельскохозяйственного налога, взимаемого на территориях сельских поселений (далее - «ЕСН»). В результате, нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджеты сельских поселений (налога на доходы физических лиц, единого сельскохозяйственного налога) - восстановлены на уровне 2014 г. и соответствуют нормативам городских поселений.

2. Относительно положений представленного законопроекта.

2.1. Разработчиками законопроекта не представлены расчёты, обосновывающие передачу на уровень муниципальных районов двух полномочий и 8% НДФЛ на их выполнение, которые бы позволили оценить корректность соотношения стоимости исполнения передаваемых полномочий и доходов<sup>3</sup>. В отсутствие данных расчётов, проведение финансовой экспертизы законопроекта - невозможно.

2.2. Также, КСП ПК отмечает, что дать объективную оценку стоимости передаваемых на уровень муниципальных районов 2-х полномочий сельских поселений, как и всех остальных, а также их обеспеченности финансовыми ресурсами - не представляется возможным, ввиду отсутствия в Пермском крае единой методики расчёта стоимости исполнения законодательно закреплённых полномочий муниципальных образований Пермского края.

В Пермском крае муниципальные образования самостоятельно определяют как потребности в финансировании полномочий, так и объёмы фактических расходов на эти цели, - исходя из возможностей своих бюджетов. В результате, стоимостные оценки потребности в выполнении одного и того же полномочия - в различных муниципальных образованиях существенно отличается. Следовательно, и оценка финансовой обеспеченности полномочий МО - не будет объективной, т.к. не будет основана на единых методиках расчёта потребности на выполнение каждого конкретного полномочия.

КСП ПК неоднократно рекомендовала Правительству Пермского края рассмотреть вопрос о целесообразности разработки единой методики расчёта стоимо-

<sup>3</sup> На запрос КСП ПК в Министерство территориального развития о предоставлении расчёта, обосновывающего новации Законопроекта (Письмо КСП ПК от 30.05.2016 № 1-13/343 «О предоставлении информации»), - информация не была предоставлена, вместо этого: был дан ответ, что «расчёты будут направлены в срок не позднее 15 июня 2016 года» (письмо заместителя председателя Правительства Пермского края – министра территориального развития Пермского края Р.А. Кокшарова от 01.06.2016 № СЭД-01-59-350 «О направлении информации»).



сти законодательно закреплённых полномочий муниципальных образований Пермского края.

2.2. В условиях отсутствия единой методики расчёта стоимости полномочий, - КСП ПК был проведён выборочный анализ стоимости передаваемых законопроектом на уровень муниципальных районов полномочий сельских поселений на основе планируемых к исполнению в первоначальных бюджетах 2015 года расходов по вопросам местного значения сельских поселений из Модели межбюджетного регулирования на 2016 год<sup>4</sup> (далее – «модель МБР»), в сравнении с 8%-м объёмом НДСЛ<sup>5</sup>. Выборкой были охвачены те муниципальные районы, в составе которых имеются только сельские поселения (без городских), - 20 муниципальных районов (в связи с отсутствием в модели МБР информации в разбивке по городским и сельским поселениям всех муниципальных районов).

Проведенный анализ показал следующее:

2.2.1. В целом, по рассматриваемым МР - стоимость передаваемых полномочий выше (319,4 млн. руб.), чем объём 8% НДСЛ по сельским поселениям, входящим в данные МР (249,5 млн. руб.). При этом, основное превышение приходится на Пермский (42,7 млн.руб.), Кудымкарский (20,6 млн.руб.) и Кунгурский МР (12,0 млн.руб.).

2.2.2. В разрезе отдельных МР - ситуация неоднозначна. У половины МР - затраты на передаваемые им законопроектом полномочия будут велики (либо объём НДСЛ в сельских поселениях в этих МР - небольшой), в связи с чем, - им будет недостаточно 8% НДСЛ для обеспечения финансирования данных полномочий не ниже уровня 2015 года. Это: Большесосновский, Карагайский, Кунгурский, Ординский, Пермский, Гайнский, Косинский, Кудымкарский, Куединский, Юсьвинский МР.

У другой половины МР - затраты на исполнение указанных полномочий не так высоки; соответственно: передача на уровень МР значительной части НДСЛ (8% из 10%) - будет для бюджетов сельских поселений не выгодна (чрезмерна), т.к. они понесут потери. Это: Бардымский, Березовский, Еловский, Кишертский, Сивинский, Соликамский, Уинский, Частинский, Кочевский, Юрлинский МР.

Таким образом, проведённый анализ показал неоднозначность возможных результатов передачи на уровень МР двух полномочий и 8% НДСЛ.

3. Кроме того, необходимо отметить следующее.

3.1. Недостаток средств на исполнение двух полномочий МР могут регулировать путем сокращения дотаций из районных фондов. Однако, в случае получения доходов, превышающих стоимость переданных полномочий, - дотации поселениям не всегда могут быть увеличены. Проведенный КСП ПК анализ изменения объёмов дотаций в связи с получением дополнительных доходов от аренды и продажи земли в 2015 году<sup>6</sup> показал, что только часть МР (17 из 40 (42,5%)) лишь частично компенсировали сельским поселениям выпадающие доходы. При этом, объём увеличения дотаций - был значительно меньше объёма дополнительно поступающих доходов.

<sup>4</sup> Модель МБР используется для распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) (далее – «РФФПМР(ГО)»).

<sup>5</sup> Передаваемый объём НДСЛ – рассчитан по данным системы «СКИФ» по состоянию на 01.04.2015 г.

<sup>6</sup> Аналитическая информация КСП ПК по вопросу «О практике реализации Закона Пермского края от 22.12.2014 г. № 416-ПК «О закреплении дополнительных вопросов местного значения за сельскими поселениями и о внесении изменения в Закон Пермского края «О бюджетном процессе в Пермском крае».

3.2. Разный перечень вопросов местного значения и нормативов отчислений от налоговых доходов у городских и сельских поселений - приведёт к необходимости внесения изменений в Закон Пермского края от 13.09.2006 № 11-КЗ «О методиках распределения межбюджетных трансфертов в Пермском крае», где в настоящее время заложен единый подход к расчёту налогового потенциала и индекса бюджетных расходов городских и сельских поселений.

**Вывод:** считаем возможным рекомендовать Законодательному Собранию Пермского края рассмотрение проекта закона Пермского края «О внесении изменений в отдельные законы Пермского края» в первом чтении.

Председатель  
Контрольно-счётной палаты  
Пермского края



Ю. В. Новосёлов