



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@kspk.ru
ОКПО 50283606, ОГРН 1025900537090, ИНН/КПП 5902292350/590201001

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам экспертно-аналитического мероприятия по вопросу
«Механизмы и принципы выравнивания бюджетной обеспеченности
на уровне Российской Федерации и Пермского края
при бюджетном планировании»

10.03.2017

№ 11

Экспертно-аналитическое мероприятие проведено во исполнение поручения Законодательного Собрания Пермского края от 27.12.2016 № 06/2907-16 о предоставлении информации к выездному заседанию Консультативного совета Законодательного Собрания Пермского края в Городском округе «Город Губаха» по вопросу «Механизмы и принципы выравнивания бюджетной обеспеченности на уровне Российской Федерации и Пермского края при бюджетном планировании», в соответствии с Планом работы КСП ПК на 2017 год.

В рамках своей компетенции по рассматриваемому вопросу, КСП ПК был проведён анализ выравнивания бюджетной обеспеченности (далее – «БО») муниципальных образований (далее – «МО») из бюджета Пермского края. Выравнивание БО на уровне Российской Федерации было рассмотрено в части нормативного регулирования данного вопроса Бюджетным Кодексом Российской Федерации (далее – БК РФ) и Методики распределения дотаций на выравнивание БО субъектов РФ¹.

1. Согласно п. 1 ст. 17 Закона Пермского края от 12.10.2007 № 111-ПК «О бюджетном процессе в Пермском крае» (далее – «Закон о бюджетном процессе»), одним из принципов межбюджетных отношений в Пермском крае является выравнивание уровня БО МО на основе бюджетного регулирования.

1.1. Выравнивание уровня БО МО Пермского края осуществляется путём распределения дотаций из краевого бюджета бюджетам МО.

1.2. В целях выравнивания БО МО, наряду с дотациями, - БК РФ предусмотрены и другие возможности межбюджетного регулирования, которые в Пермском крае не реализуются:

- предоставление субсидий местным бюджетам на выравнивание обеспеченности МО по реализации ими их отдельных расходных обязательств (п. 2 ст. 139 БК РФ);

- предоставление субсидий бюджету субъекта из местных бюджетов от тех МО, у которых в отчётном финансовом году расчётные налоговые доходы превышали уровень, установленный законом субъекта Российской Федерации (так называемые «отрицательные трансферты») (ст. 142.2 БК РФ).

Вместе с тем, в Пермском крае, при формировании и исполнении бюджетов

¹ Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 N 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (вместе с «Методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации»).

в соответствии со ст. 15 Закона о бюджетном процессе ПК, - в составе расходов бюджета Пермского края формируется резерв выравнивания экономического положения муниципальных районов, городских округов Пермского края, формирование которого БК РФ не предусмотрено.

1.3. В соответствии со ст. 138 БК РФ, дотации на выравнивание БО муниципальных районов (городских округов) (далее – «МР(ГО)») образуют региональный фонд финансовой поддержки МР(ГО) (далее – «РФФПМР(ГО)»). Согласно ст. 137 БК РФ: дотации на выравнивание БО поселений образуют региональный фонд финансовой поддержки поселений (далее – «РФФПП»). Объёмы дотаций из РФФПМР(ГО) и РФФПП утверждаются законом о бюджете Пермского края на очередной финансовый год и плановый период.

Методика расчёта общего объёма и распределения дотаций на выравнивание БО, в том числе порядок расчёта и установления заменяющих указанные дотации дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты, - утверждены Законом Пермского края от 13.09.2006 № 11-КЗ «О методиках распределения межбюджетных трансфертов в Пермском крае» (далее – «Закон о межбюджетных трансфертах ПК»)

Дотации поселениям Пермского края из РФФПП предоставляются исходя из численности населения. Основное выравнивание БО поселений осуществляется из районных фондов финансовой поддержки поселений. Объём районных фондов утверждается решениями о бюджете МР в соответствии с Методикой, утверждённой Законом о межбюджетных трансфертах ПК.

1.4. Согласно ст. 138 БК РФ, объём дотаций на выравнивание БО МР (ГО) определяется «исходя из необходимости достижения критерия выравнивания расчётной бюджетной обеспеченности МР (ГО)» (далее – «критерий выравнивания»), установленного законом о бюджете. При этом, не допускается снижение указанного критерия по сравнению со значением критерия, установленным законом о бюджете на текущий финансовый год и плановый период. Дотации на выравнивание БО предоставляются тем МР(ГО), уровень расчётной БО которых - не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчётной БО МР(ГО). Кроме того, дотации на очередной финансовый год не должны быть меньше дотаций по сравнению с объёмом, утверждённым на плановый период в действующем бюджете.

Данные требования БК РФ, введённые в БК РФ в 2013 году², - были призваны обеспечить долгосрочную стабильность в распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности из бюджетов субъектов РФ.

Дотации на выравнивание БО могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений в бюджеты МР(ГО) от НДФЛ (п. 5 ст. 138 БК РФ). В бюджете Пермского края на 2017 год - в 5 МР часть дотаций заменена дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ.

На плановый период возможно утверждение не распределённого между МР (ГО) объёма дотаций на выравнивание БО МР (ГО) в размере не более 20% общего объёма указанных дотаций, утверждённого на первый год планового периода, и не более 20% общего объёма указанных дотаций, утверждённого на второй год планового периода. Данная норма позволяет снизить объёмы фонда в плановом

² Федеральный закон от 29.11.2014 № 383-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации».

периоде (на 20%), что даёт возможность варьировать перераспределение дотаций между МР(ГО) в случае изменения их БО.

1.4.1. Согласно Закону о межбюджетных трансфертах ПК, критерий выравнивания определяется как отношение суммы расчётного объёма налоговых доходов МР(ГО) и расчётного объёма РФФПМР(ГО), рассчитанного для обеспечения вертикальной сбалансированности краевого и местных бюджетов, к расчётному объёму налоговых доходов МР(ГО). Под «вертикальной сбалансированностью» понимается «равное обеспечение расходов доходными источниками по уровням бюджетов, участвующих в межбюджетном регулировании.»³

В Пермском крае критерий выравнивания в бюджетах 2015, 2016 и 2017 годов был установлен в размере 1,53. Он несколько выше расчётного (расчётно, на 2017 г. он равен 1,52), поскольку соблюдается требование БК РФ о недопущении снижения критерия выравнивания по отношению к критерию, установленному законом о бюджете на текущий финансовый год и плановый период.

1.4.2. Понятие «уровень расчётной бюджетной обеспеченности» определяется как «отношение индекса налогового потенциала к индексу бюджетных расходов МР(ГО)»⁴.

1.4.2.1. Индекс налогового потенциала МР(ГО) - отношение налогового потенциала МР(ГО) в расчёте на одного жителя к аналогичному показателю в среднем по всем МР(ГО). Налоговый потенциал МР(ГО) - оценка налоговых доходов, которые могут быть получены бюджетом МР(ГО), исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы из налоговых источников, закреплённых за этим МР(ГО). Налоговый потенциал определяется по репрезентативной системе налогов⁵, в которую в Пермском крае входят: налог на доходы физических лиц, единый налог на вменённый доход для отдельных видов деятельности, транспортный налог, налог на имущество физических лиц, земельный налог.

Справочно: ст. 58 БК РФ предусмотрена возможность установления единых для всех МО одного уровня нормативов отчислений от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с настоящим Кодексом и законодательством о налогах и сборах в бюджет субъекта Российской Федерации (далее – «единые нормативы отчислений»).

Табл. 1

*Передача собственных доходов бюджета Пермского края
бюджетам муниципальных районов и городских округов*

Наименование налогового дохода /Уровень бюджета	% отчислений от налогов		
	Муниципальные районы	Городские округа	Поселения
Налог на доходы физических лиц	22 ⁶	17 ⁶	-
Транспортный налог	50	100	50
Государственная пошлина (подлежащая зачислению по месту государственной регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов)	100	100	-
Акцизы на автомобильный и прямогонный бензин, ди-	10 ⁷	10	-

³ Раздел 5 приложение 2 Закона о межбюджетных трансфертах ПК.

⁴ Раздел 1 приложения 2 Закона о межбюджетных трансфертах ПК.

⁵ Репрезентативная система налогов - выборочная совокупность налогов, позволяющая переносить выводы, полученные при ее анализе, на общую совокупность налогов (раздел 1 Приложения 2 Закона о межбюджетных трансфертах ПК).

⁶ Обязательство по передаче 15% НДС в бюджеты муниципальных районов и городских округов (из передаваемых 22% и 17% соответственно) предусмотрено ст. 58 БК РФ. Дополнительно из бюджета Пермского края передается: 7% НДС - бюджетам МР, 2% НДС - бюджетам ГО.

Наименование налогового дохода /Уровень бюджета	Муниципаль- ные районы	Городские округа	Поселения
дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации			

1.4.2.2. Индекс бюджетных расходов МР(ГО) - показатель, определяющий, насколько больше (меньше) средств бюджета МР(ГО) в расчёте на одного жителя по сравнению со средним по всем МР(ГО) уровнем необходимо затратить для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения МР(ГО) с учётом специфики социально-демографического состава обслуживаемого населения и иных объективных факторов, влияющих на стоимость предоставления муниципальных услуг, в расчёте на одного жителя. Индекс бюджетных расходов определяется по репрезентативной системе расходов⁸ (расходы на общее управление, предоставление общего, дошкольного, дополнительного образования, на дорожную деятельность, на благоустройство, организацию в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, и др.).

Для оценки относительных различий в расходных потребностях, - численность потребителей муниципальных услуг каждого МР(ГО) по видам расходов репрезентативной системы расходов корректируется на коэффициенты, отражающие местные особенности МР(ГО), которые оказывают объективное влияние на стоимость предоставляемых муниципальных услуг в расчёте на одного жителя (далее – «корректирующие коэффициенты»). Всего, в Пермском крае применяется 12 корректирующих коэффициентов (коэффициент транспортной доступности, коэффициент масштаба, коэффициент стоимости предоставления коммунальных услуг для муниципальных учреждений, коэффициент дисперсности расселения, и др.).

2. Объём дотаций на выравнивание БО из РФФПМР(ГО), РФФПП, резерва выравнивания в бюджетах Пермского края на 2015-2017 гг. представлен в табл. 2.

Табл. 2
Объём дотаций на выравнивание из РФФПМР(ГО), РФФПП, резерва выравнивания
в 2015 – 2017 гг.

Наименование дотаций на выравнивание БО	2015 г.		2016 г.		тыс. руб. 2017 г.
	первоначаль- но утвер- ждённый бюджет	исполнено	первоначаль- но утвер- ждённый бюджет	исполнено	первоначаль- но утвер- ждённый бюджет
РФФПМР(ГО)	7 709 144,4	6 932 794,6	7 019 112,7	7 009 939,6	7 474 406,3
РФФПП	559 493,9	502 150,1	688 265,4	684 689,8	740 268,9
Резерв выравнивания	534 482,7	473 495,6	390 425,0	483 870,8	92 100,9
Итого	8 803 121,0	7 908 440,3	8 097 803,1	8 178 500,2	8 306 776,1

⁷ Обязательство по передаче 10% акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, - предусмотрено ст. 58 БК РФ.

⁸ Репрезентативная система расходов - выборочная совокупность расходных полномочий, позволяющая переносить выводы, полученные при ее анализе, на общую совокупность расходов (раздел 1 Приложения 2 Закона о межбюджетных трансфертах ПК).

2.1. Анализ объёмов дотаций из РФФПМР(ГО) в разрезе МР(ГО) в 2015 – 2017 гг. (см. приложение 1) показал, что по отдельным МР (ГО) - произошло значительное изменение дотаций.

На изменение объёма дотаций каждому МР(ГО) за рассматриваемый период повлияло:

- изменение исходных данных при расчёте дотаций, как налогового потенциала, так и индекса бюджетных расходов;

- изменение методики расчёта дотаций в 2015 г. по сравнению с 2014 г. в связи с изменениями в БК РФ, - что повлекло необходимость соблюдения нормы БК РФ о недопущении снижения объёма дотаций каждому МР(ГО) на очередной финансовый год по сравнению с объёмом, утверждённым на плановый период в действующем бюджете;

- уменьшение на 10% дотаций на выравнивание БО в 2015 г. (и соответствующее сокращение дотаций в плановом периоде (2016-2017 г.г.)), который стал базовым при планировании объёма дотаций на 2016-2017 г.г.

2.2. В результате проводимого в Пермском крае выравнивания БО МР(ГО) - значительно сократилась их дифференциация по уровню БО.

В 2017 г. дифференциация сократилась с 20,8 раз (до выравнивания) до 1,8 раз (после выравнивания) (приложение 2). Наибольшая БО до выравнивания отмечалась в г. Перми (2,19) и г. Березники (1,83), наименьшая – в МР Коми-Пермяцкого округа (Кудымкарский – 0,11, Юрлинский – 0,12, Юсьвинский и Косинский – 0,17, Кочевский – 0,20) и Сивинском МР (0,20). После выравнивания, в 2017 г.: все МР(ГО) - сохранили свои места до выравнивания, БО варьируется от 1,24 (Кудымкарский МР) до 2,19 (г. Пермь).

Только 2 ГО, у которых расчётная БО превышает установленный критерий выравнивания (1,53), - не получают дотации из РФФПР(ГО): г. Пермь и г. Березники.

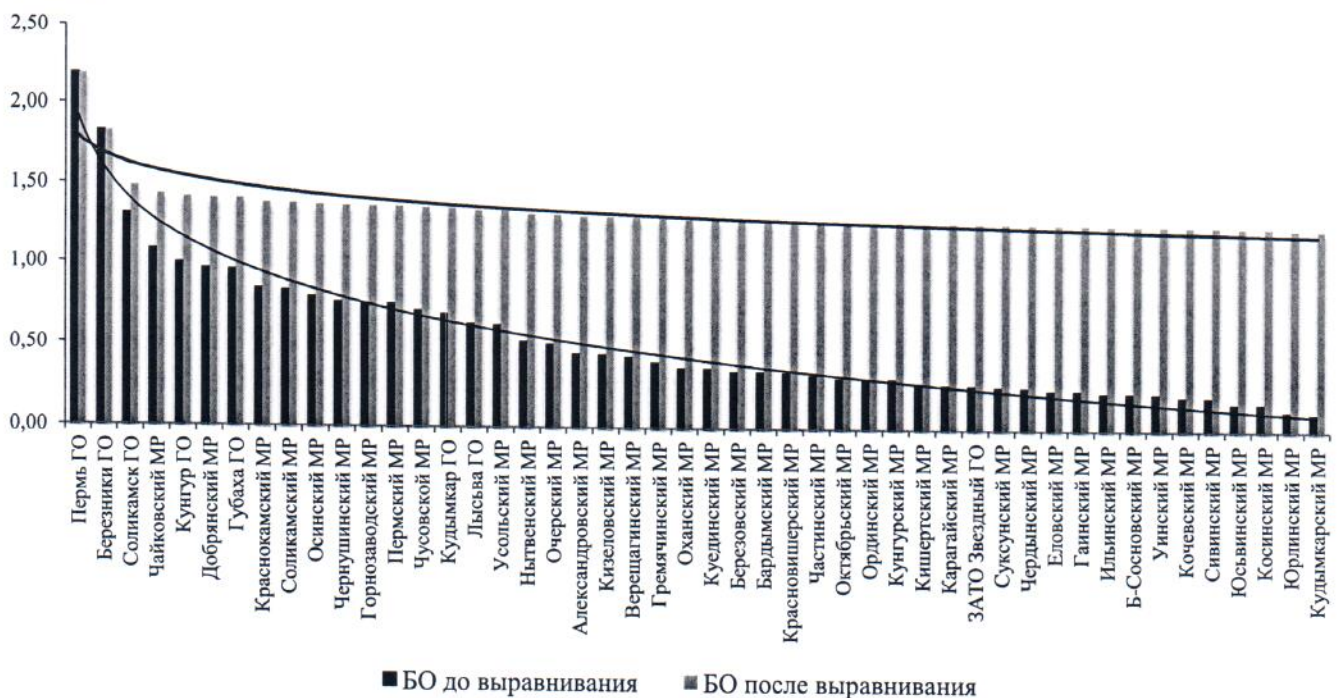


Рис. 1. Уровень расчётной БО МР(ГО) в 2017 г. до и после выравнивания

2.3. В Пермском крае высока значимость выравнивания БО МО - в связи с высоким уровнем зависимости бюджетов МО от бюджетов вышестоящего уровня. Об этом свидетельствует показатель уровня дотационности МО.

2.3.1. Уровень дотационности - доля дотаций из бюджетов вышестоящего уровня и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в общем объёме собственных доходов бюджета в течение двух из трёх последних отчётных финансовых лет (ст. 136 БК РФ).

Уровень дотационности определяется по фактическим доходам, например: в расчёт уровня дотационности на 2017 г., который осуществлялся во второй половине 2016 г., - попадают отчётные 2015, 2014 и 2013 гг.

По уровню дотационности, - МО делятся на пять групп. Исходя из уровня дотационности, начиная со второй группы, вступают в силу определённые ограничения для МО и, в случае нарушения их, - предоставление межбюджетных трансфертов может быть ограничено (ст. 136 БК РФ).

МО, входящие во вторую группу, - не имеют права превышать нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления. Для МО, входящих в третью группу, - помимо соблюдения нормативов, вступает в силу ограничение по установлению и исполнению расходных обязательств, не связанных с решением вопросов местного значения. В отношении четвертой и пятой группы, - кроме ограничений для второй и третьей групп, предусматриваются *наиболее серьезные* ограничения (подписание соглашений с финансовым органом субъекта о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета; проведение не реже одного раза в два года проверки годового отчёта об исполнении местного бюджета контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации или органами государственного финансового контроля, являющимися органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; предоставление документов для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации внесенного и другие ограничения).

2.3.2. В Пермском крае лишь 15 МО могут осуществлять какие-либо расходы без ограничений. Это: городские округа Пермь, Березники; поселения: Полазненское городское поселение (далее - «г.п.») и Краснослудское сельское поселение (далее - «с.п.») (Добрянский МР); Краснокамское г.п. (Краснокамский МР); Чайковское г.п. и Ольховское с.п. (Чайковский МР); Чусовское г.п. (Чусовской МР); Печменское с.п. (Бардымский МР); Осинское г.п. (Осинский МР); Двуреченское и Усть-Качкинское с.п. (Пермский МР); Половодовское с.п. (Соликамский МР); Романовское с.п. (Усольский МР); Чернушинское г.п. (Чернушинский МР).

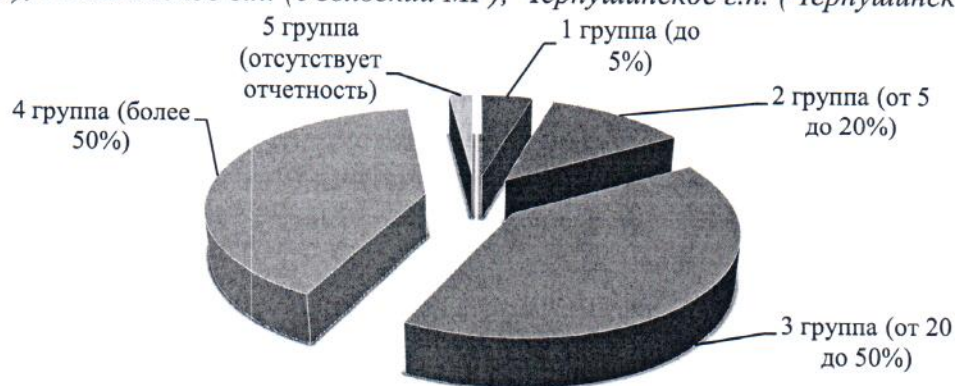


Рис. 2. Распределение МО Пермского края по уровням дотационности на 2017 г.

Значительная часть МО Пермского края входят в четвертую и пятую группы (43% или 144 МО), - соответственно, они обязаны соблюдать все ограничения, установленные ст. 136 БК РФ.

За период 2015 - 2017 гг., количество бездотационных МО и МО с низким уровнем дотационности (до 20%) - уменьшилось с 59 в 2015 г. до 56 в 2017 г.

Табл. 3

Изменение уровня дотационности за 2015-2017 гг.

Уровень дотационности	количество МО		
	2015 г.	2016 г.	2017 г.
1 группа (до 5%)	15	16	15
2 группа (от 5 до 20%)	44	40	41
3 группа (от 20 до 50%)	105	129	137
4 группа (более 50%)	165	141	137
5 группа (МО, у которых отсутствует отчётность в какой-либо из годов (как правило, это происходит по причине объединения МО)	10	11	7
Итого	339	337	337

3. Недостатки межбюджетного регулирования в Пермском крае.

3.1. Значительное влияние на БО МР(ГО) оказывают (порой недостаточно обоснованные) изменения корректирующих коэффициентов, которые влияют на изменение одного из показателей, участвующих в расчёте БО, – индекса бюджетных расходов.

В заключении на проект закона о бюджете Пермского края на 2017 год и плановый период 2018-2019 годов⁹, -КСП ПК было отмечено необоснованное изменение значений корректирующих коэффициентов: коэффициента интегрального риска возникновения чрезвычайных ситуаций (далее – « $K_{чс}$ »), коэффициента уровня газификации (далее – « $K_{газ}$ »).

Например, значение $K_{чс}$ на 2017 г. для отдельных муниципальных образований уменьшилось в 2-2,5 раза по сравнению с $K_{чс}$ на 2016 г.: для г. Березники - с 2,605 до 1,005, для г. Соликамск - с 2,530 до 1,080, для г. Кунгур - с 2,026 до 1,026. В результате, исходя из расчёта $K_{чс}$, - наибольшая вероятность возникновения чрезвычайной ситуации в 2017 г. возможна в г. Перми (2,999), на втором месте – Ординский МР (1,098). Такое изменение коэффициента $K_{чс}$ привело к существенным колебаниям при расчёте дотаций. КСП ПК уже указывала в Заключении от 02.09.2014 № 55¹⁰ (далее – «Заключение по результатам проверки коэффициентов») о необходимости обеспечения надлежащего контроля за достоверностью и полнотой информации при расчёте $K_{чс}$. Однако, как видно по расчётам $K_{чс}$, используемого для распределения дотаций на 2017 г., - наши замечания не были учтены, и, по-прежнему, актуальны.

Значительные изменения показателя $K_{газ}$ произошли в результате изменения базовых показателей отчётности, предоставляемой Пермьстатом. Так: в Чайков-

⁹ Заключение КСП ПК от 21.10.2016 № 78 на проект Закона Пермского края «О бюджете Пермского края на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

¹⁰ Заключение по итогам экспертно-аналитического мероприятия по вопросу расчёта корректирующих коэффициентов (отражающих местные особенности и оказывающих объективное влияние на стоимость предоставляемых муниципальных услуг), применённых при распределении дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов при формировании проекта бюджета на 2014 год, на соответствие утверждённой Методике, и достоверность информации от 02.09.2014 № 55.

ском МР - удельный вес площади, оборудованной газом, уменьшился на 11%, в Усольском МР - на 11,5%. С 2013 г., информацию для расчёта данного показателя в Пермьстат предоставляют органы местного самоуправления в соответствии с Приказом Росстата от 08.10.2013 № 393¹¹ (до 2013 г. - предоставляли юридические лица, осуществляющие деятельность по техническому учёту и инвентаризации объектов градостроительной деятельности (Приказ Росстата от 03.08.2011 № 343)). При отсутствии официальной отчётной информации от независимых источников - может иметь место заинтересованность ОМС в предоставлении недостоверной информации, благодаря которой может быть получен больший объём дотаций. Кроме того, коэффициент уровня газификации имеет обратное значение: чем ниже уровень газификации и оборудования жилищного фонда напольными электроплитами, - тем выше значение $K_{\text{газ}}$ и больше дотация; в результате - у МО отсутствует стимул к повышению уровня газификации МО.

В Заключении по результатам проверки коэффициентов отмечалось множество замечаний к одному из наиболее значимых корректирующих коэффициентов - коэффициенту стоимости коммунальных услуг для муниципальных учреждений (далее - $K_{\text{ску}}$), применяемому ко многим наиболее весомым видам расходов: расчёт $K_{\text{ску}}$ вёлся не по полному кругу организаций, предоставляющих коммунальные услуги; при его расчёте - отсутствует стимулирующая составляющая к переходу на более дешёвый вид топлива; зависимость исходной информации от ОМС, и др. замечания.

Учитывая изложенное, считаем целесообразным рекомендовать Правительству Пермского края пересмотреть перечень корректирующих коэффициентов на предмет актуальности их применения, достоверности их расчёта, оптимизации (сокращения) их количества, а также независимости исходной информации от ОМСУ.

3.2. КСП ПК отмечает, что ст. 142.2 БК РФ предусмотрена не реализованная в Пермском крае возможность выравнивания БО путём взимания «отрицательного трансферта» с МО с высоким уровнем БО, а именно - «предоставление субсидий бюджету субъекта РФ муниципальными образованиями, у которых расчётные налоговые доходы на душу населения превышают установленный законом субъекта уровень».

Уровень, сверх которого возможно взимание «отрицательных трансфертов», - не может быть ниже 1,3-кратного среднего уровня в расчёте на одного жителя. Объём «отрицательного трансферта» для отдельного МО в расчёте на одного жителя - не может превышать 50% разницы между расчётными налоговыми доходами местного бюджета (без учёта доходов по дополнительным нормативам отчислений) в расчёте на одного жителя и 1,3-кратным средним уровнем расчётных налоговых доходов в расчёте на одного жителя в отчётном финансовом году. «Отрицательные трансферты» учитываются в доходах бюджета субъекта РФ и направляются на увеличение объёма РФФПП (если перечисляются поселениями) и РФФПМР(ГО) (если перечисляются МР(ГО)). Таким образом, взимание отрицательного трансферта позволило бы увеличить региональные фонды финансовой поддержки МО Пермского края.

Однако, в Пермском крае этот способ выравнивания БО - не применяется.

¹¹ Приказ Росстата от 08.10.2013 № 393 «Об утверждении формы федерального статистического наблюдения № 1-жилфонд «Сведения о жилищном фонде».

КСП ПК неоднократно в заключениях на проект Законов о бюджетах¹² указывало, что взимание «отрицательного трансферта» позволило бы более равномерно выравнивать БО МО, снизить их дифференциацию.

В Пермском крае - уровень, сверх которого возможно взимание отрицательных трансфертов, Законом о бюджетном процессе не установлен, а прописана отсылочная норма, что уровень подушевых расчётных налоговых доходов устанавливается законом о бюджете Пермского края на очередной финансовый год и плановый период (п. 1 ст. 26 Закона о бюджетном процессе в Пермском крае), что означает, по мнению КСП ПК, не соблюдение требований ст. 142.2 БК РФ, согласно которой - указанный уровень должен быть установлен законом субъекта РФ.

При условии установления на 2017 г. 1,3-кратного среднего уровня подушевых расчётных налоговых доходов, объём «отрицательных трансфертов», согласно модели межбюджетного регулирования, в соответствии с которой рассчитываются дотации, - составил бы более 1,4 млрд.руб., в т.ч.:

- из бюджетов МР (ГО) - 1 379 493,3 тыс. руб. (в т.ч., из бюджетов ГО: Пермь - 1 266 734,0 тыс. руб., Березники - 110 686,4 тыс. руб., Соликамск - 2 073,8 тыс. руб.);
- из бюджетов поселений - 38 354,7 тыс. руб. (11 поселений).

КСП ПК считает целесообразным установить Законом о бюджетном процессе ПК уровень подушевых расчётных налоговых доходов, сверх которого возможно взимание «отрицательных трансфертов».

3.3. К вопросу оценки вертикальной сбалансированности бюджета Пермского края и местных бюджетов.

3.3.1. Понятие «вертикальной сбалансированности» краевого и местных бюджетов, как уже отмечалось выше, утверждено Законом о межбюджетных трансфертах ПК для определения размера критерия выравнивания расчётной БО МР(ГО). При этом, нормативно не закреплено: какие доходы и какие расходы соответствующих уровней бюджетов используются в расчёте вертикальной сбалансированности. В последний раз КСП ПК указывала на данную неопределённость в 2016 г. в заключении на законопроект «О внесении изменений в Закон Пермского края «О методиках распределения межбюджетных трансфертов Пермского края»¹³.

3.3.2. При проведении оценки вертикальной сбалансированности, исходя из соотношения доходов и расходов, возникает проблема оценки стоимости и полноты исполнения полномочий МО. В Пермском крае, как и на федеральном уровне, нет единой методики определения стоимости законодательно закрепленных полномочий МО края. Расчёт потребности в бюджетных средствах на выполнение конкретного полномочия, а в итоге - всех полномочий МО, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» - ничем не регламентирован. В результате, все МО - самостоятельно, каждое по-своему, - определяют как потребность в финансировании, так и фактическое финансирование полномочий, исходя из возможностей своего бюджета. Проведённый КСП ПК анализ показал, что стоимостная оценка потребности в выполнении одного и того же полномочия в различных

¹² Заключение КСП ПК на проекты законов Пермского края «О бюджете Пермского края на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» от 21.10.2016 № 78, «О бюджете Пермского края на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов» от 16.10.2015 № 71.

¹³ Заключение КСП ПК от 11.04.2016 № 24 на проект закона Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «О методиках распределения межбюджетных трансфертов в Пермском крае».

МО существенно отличается по уровню и качеству исполнения. Так, например, полнота исполнения одного и того же полномочия в муниципальных образованиях может варьироваться от 3,5 до 100%¹⁴. Объём расходов у МО зависит от возможностей местных бюджетов, которые зачастую могут быть очень ограничены.

В отдельных субъектах РФ имеются утверждённые методики оценки стоимости полномочий. Так, например, в Свердловской области утверждена «Методика суммарной оценки бюджетных расходов муниципальных районов (городских округов)»¹⁵, которая применяется для расчёта ИБР, уровня БО.

КСП ПК считает целесообразным рекомендовать Правительству Пермского края утвердить Методику расчёта вертикальной сбалансированности краевого и местных бюджетов, применяемой при определении критерия выравнивания МО при формировании краевого бюджета и единую Методику расчёта стоимости полномочий МО Пермского края.

3.3.3. С целью проведения оценки вертикальной сбалансированности краевого и местных бюджетов, - проведён анализ доли доходов краевого и местных бюджетов в консолидированных доходах краевого бюджета в 201-2017 г.г.

3.3.3.1. Для проведения анализа были использованы собственные доходы бюджетов (за исключением субвенций и иных МБТ): налоговые, неналоговые доходы и дотации (на выравнивание и сбалансированность). В рассматриваемый период, между уровнями бюджетов (краевым и консолидированными бюджетами МР(ГО)) - не было существенного перераспределения полномочий, что позволяет оценить ситуацию в сопоставимых условиях.

Как видно из рисунка 3: при планировании бюджетов - доля доходов консолидированных бюджетов МР(ГО) в доходах консолидированного бюджета Пермского края на 2017 г. упала относительно 2015 г. на 1,4%.



Рис. 3. Структура доходов краевого и местных бюджетов в общем объёме консолидированного бюджета Пермского края (при планировании бюджетов),%.

¹⁴ Заключение КСП ПК от 30.12.2011 № 171 по результатам проведения выборочного анализа финансовой обеспеченности полномочий, переданных в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по итогам 2010 года.

¹⁵ Постановление Правительства Свердловской области от 12.09.2016 № 656-ПП «Об утверждении методик, применяемых для расчёта межбюджетных трансфертов из областного бюджета местным бюджетам, на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов» (вместе с «Методикой определения уровня расчётной бюджетной обеспеченности городских поселений (включая городские округа), сельских поселений, расположенных на территории Свердловской области», «Методикой определения уровня расчётной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), расположенных на территории Свердловской области», «Методикой распределения части дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), расположенных на территории Свердловской области, исходя из численности жителей муниципального района (городского округа) в расчёте на одного жителя», «Методикой формализованного прогнозирования налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета Свердловской области», «Методикой расчёта межбюджетных субсидий из местных бюджетов областному бюджету, подлежащих перечислению из бюджетов городских поселений, сельских поселений и (или) бюджетов муниципальных районов (городских округов)»).

Анализ изменения объёмов доходов в абсолютном выражении показал, что доходы консолидированных бюджетов МР(ГО) в 2015-2017 гг. - росли меньшими темпами (на 1,5%, или на 0,5 млрд.руб.), чем доходы краевого бюджета (на 9,2%, или на 8,2 млрд.руб.) – см. приложение 3.

3.3.3.2. До 2015 года - объём РФФПМР(ГО) определялся в процентах от доходов краевого бюджета. На 2014 г. - он был установлен в размере, эквивалентном 9% доходов бюджета Пермского края без учёта безвозмездных поступлений, неналоговых доходов, направляемых на определённые расходы в соответствии с федеральным законодательством, и процентов, полученных от предоставления бюджетных кредитов¹⁶. К 2017 г. - эта доля снизилась до 8,2% (см. табл. 4). При этом, перераспределения расходных полномочий между уровнями бюджетов - не происходило.

Табл. 4

Доля РФФПМР(ГО) в доходах краевого бюджета
(первоначально утверждённый бюджет Пермского края)

	тыс. руб.		
	2015 г.	2016 г.	2017 г.
РФФПМР(ГО)	7 709 144,4	7 019 112,7	7 474 406,3
Доходы краевого бюджета (налоговые и неналоговые)	85 388 010,9	85 013 802,7	91 351 802,2
Доля РФФПМР(ГО) в доходах краевого бюджета, %	9,0	8,3	8,2

3.3.3.3. Анализ изменения плановых объёмов субсидий и иных межбюджетных трансфертов из краевого бюджета показал, что не произошло компенсации сокращения дотаций (нецелевых МБТ) бюджетам МО за счёт целевых межбюджетных трансфертов, которые увеличились незначительно – на 0,2 млрд. руб. (с 4,9 млрд. руб. в 2015 г. - до 5,1¹⁷ в 2017 г.), при сокращении дотаций на 0,5 млрд. руб.

Табл. 5

Изменение объёмов дотаций, субсидий и иных межбюджетных трансфертов
в 2015 – 2017 гг. из бюджета Пермского края
(первоначально утверждённый бюджет Пермского края)

	тыс.руб.			
Виды межбюджетных трансфертов	2015 г.	2016 г.	2017 г.	Рост (снижение) за 2017-2015 гг.
Итого дотации	8 803 121,0	8 097 803,1	8 306 776,1	-496 344,9
Итого субсидии и иные МБТ	4 893 155,0	4 361 692,6	5 106 789,9	213 634,9

Таким образом, в условиях неизменного состава полномочий, - доля планируемых доходов местных бюджетов в общем объёме доходов консолидированного бюджета Пермского края сокращается.

¹⁶ Ст. 20 Закон Пермского края от 12.10.2007 № 111-ПК (ред. от 15.11.2013) «О бюджетном процессе в Пермском крае».

¹⁷ Из объёма целевых МБТ исключены иные МБТ на реализацию мероприятий, связанных с последствиями техногенной аварии на руднике БКПРУ-1 ПАО «Уралкалий», г. Березники, Пермский край.

4. Анализ Методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации¹⁸ (далее – Методика РФ).

4.1. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, образующие Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (далее – ФФПР), - предусматриваются в составе федерального бюджета в целях выравнивания уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Общий объём дотаций определяется исходя из необходимости достижения минимального уровня расчётной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации.

Минимальный уровень расчётной бюджетной обеспеченности субъекта РФ с учётом дотаций - определяется как среднее арифметическое суммы показателей уровня расчётной бюджетной обеспеченности до распределения дотаций по субъектам РФ, не входящим в число 10 субъектов Российской Федерации, имеющих самый высокий уровень бюджетной обеспеченности, и 10 субъектов РФ, имеющих самый низкий уровень бюджетной обеспеченности.

Уровень расчётной бюджетной обеспеченности субъекта РФ до распределения дотаций - определяется аналогично алгоритму, применяемому в Пермском крае (как отношение индекса налогового потенциала субъекта РФ к индексу его бюджетных расходов).

4.1.1. **Индекс налогового потенциала субъекта РФ** (далее – ИНП субъекта РФ): согласно п. 1 приложения 1 к Методике РФ - это отношение налогового дохода, приходящегося на одного жителя этого субъекта РФ, к среднему по России налоговому доходу, приходящемуся на одного жителя среднестатистического субъекта РФ.

ИНП - это относительная (по сравнению со средним по РФ уровнем) оценка налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, определяемая с учётом уровня развития и структуры экономики субъекта РФ. При расчёте ИНП субъекта РФ, учитываются - налоговый потенциал субъекта РФ по налогам: на прибыль организаций, на доходы физических лиц, на имущество организаций, акцизам (раздельно по акцизам на алкогольную продукцию, спирт этиловый из пищевого сырья, вина, пиво, нефтепродукты), на добычу полезных ископаемых (раздельно по налогу на добычу общераспространённых полезных ископаемых, природных алмазов и прочих полезных ископаемых), по прочим налоговым доходам.

4.1.2. **Индекс бюджетных расходов субъекта РФ** (далее - ИБР субъекта РФ), согласно п. 1 приложения 2 к Методике РФ, в среднем по консолидированным бюджетам всех субъектов РФ, - рассчитывается, как:

- удельный вес расходов на оплату труда, скорректированный на коэффициент дифференциации заработной платы в субъекте РФ;
- удельный вес расходов на ЖКХ и коммунальные услуги, скорректированный на коэффициент стоимости жилищно-коммунальных услуг в субъекте РФ;
- удельный вес прочих расходов, скорректированный на коэффициент уровня цен в субъекте РФ.

Кроме того, учитываются региональные корректирующие коэффициенты - коэффициент расселения населения по субъекту РФ, коэффициент транспортной

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».

доступности субъекта РФ и коэффициент покрытия расходов на жилищно-коммунальные услуги денежными доходами граждан в субъекте РФ.

Согласно п. 5 Методики РФ, для субъекта РФ объём дотаций из ФФПР, выделяемых субъекту РФ, - рассчитывается в два этапа. На каждом из них, устанавливается различный критерий выравнивания расчётной БО.

На первом этапе - определяется уровень расчётной БО распределения дотаций из ФФПР (он не должен превышать уровня, установленного в качестве первого критерия выравнивания расчётной БО, и принимается равным 60%).

На втором этапе - объём дотаций из Фонда распределяется между субъектами РФ, уровень расчётной БО которых с учётом дотаций из ФФПР, распределённых на первом этапе, - не превышает уровня, установленного в качестве второго критерия выравнивания расчётной БО, который принимается равным 100%.

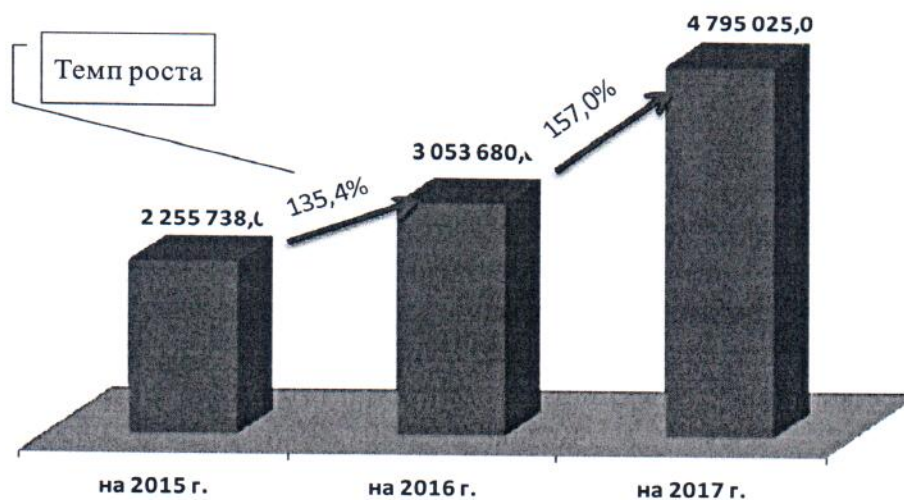


Рис. 4. Изменение объёмов дотаций на выравнивание БО из бюджета РФ бюджету Пермского края в 2015-2017 гг.

Дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности на 2017 год Пермскому краю увеличились по сравнению с 2016 годом на 1 741 345,0 тыс. руб.: темп роста к 2016 году составил 157,0%.

Председатель КСП ПК

Ю.В. Новоселов

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов из РФФПМР(ГО) в 2015-2017 гг. (первоначально утверждённый бюджет на соответствующий год)

тыс.руб.

Наименование МР(ГО)	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2017 г.- 2015 г., тыс.руб.	2017 г./ 2015 г., %
Пермь ГО	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Александровский МР	164 449,0	158 290,8	167 005,3	2 556,3	101,6
Березники ГО	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Гремячинский МР	70 431,2	68 331,6	70 593,9	162,7	100,2
Губаха ГО	96 412,6	64 224,1	71 276,9	-25 135,7	73,9
Добрянский МР	154 277,9	103 417,8	135 432,7	-18 845,2	87,8
Кизеловский МР	115 092,9	111 313,8	109 444,0	-5 648,9	95,1
Краснокамский МР	178 845,2	176 999,4	190 724,1	11 878,9	106,6
Кунгур ГО	115 848,6	99 403,6	101 666,8	-14 181,8	87,8
Лысьва ГО	315 542,1	259 932,4	292 874,9	-22 667,2	92,8
Соликамск ГО	81 645,1	43 247,1	54 447,1	-27 198,0	66,7
Чайковский МР	190 530,8	133 088,7	169 918,7	-20 612,1	89,2
Чусовской МР	209 078,9	215 177,2	239 642,0	30 563,1	114,6
Бардымский МР	185 088,0	164 625,9	175 581,0	-9 507,0	94,9
Березовский МР	134 724,8	133 467,4	143 566,8	8 842,0	106,6
Б-Сосновский МР	137 870,1	124 446,3	132 769,9	-5 100,2	96,3
Верещагинский МР	261 811,0	250 856,1	267 414,5	5 603,5	102,1
Горнозаводский МР	107 565,0	84 776,3	93 041,6	-14 523,4	86,5
Еловский МР	94 837,5	90 253,0	95 054,4	216,9	100,2
Ильинский МР	185 470,4	187 402,8	195 282,9	9 812,5	105,3
Карагайский МР	204 184,4	195 405,8	202 884,1	-1 300,3	99,4
Кишертский МР	112 252,0	117 782,5	122 449,9	10 197,9	109,1
Куединский МР	230 261,3	201 240,1	209 549,3	-20 712,0	91,0
Кунгурский МР	355 304,5	312 001,6	331 897,0	-23 407,5	93,4
Красновишерский МР	170 921,4	164 592,1	163 035,2	-7 886,2	95,4
Нытвенский МР	217 634,8	200 839,8	214 852,2	-2 782,6	98,7
Октябрьский МР	269 511,0	236 099,6	243 875,2	-25 635,8	90,5
Осинский МР	101 773,1	87 555,4	101 267,9	-505,2	99,5
Ординский МР	117 989,9	114 472,7	119 018,1	1 028,2	100,9
Оханский МР	102 769,9	101 655,1	109 867,8	7 097,9	106,9
Очерский МР	128 868,8	128 922,7	138 558,3	9 689,5	107,5
Пермский МР	462 381,6	359 589,2	353 906,5	-108 475,1	76,5
Сивинский МР	160 456,5	173 594,1	185 423,7	24 967,2	115,6
Соликамский МР	72 351,4	68 756,4	63 881,9	-8 469,5	88,3
Суксунский МР	168 282,1	167 467,7	180 757,9	12 475,8	107,4
Усольский МР	71 936,1	77 582,8	83 698,3	11 762,2	116,4
Уинский МР	97 450,5	96 149,3	103 359,2	5 908,7	106,1
Частинский МР	122 652,8	118 433,7	125 701,2	3 048,4	102,5
Чердынский МР	217 819,1	204 723,4	212 336,4	-5 482,7	97,5
Чернушинский МР	224 638,0	172 202,6	180 374,1	-44 263,9	80,3
ЗАТО Звездный ГО	46 703,6	44 855,0	59 529,5	12 825,9	127,5
Кудымкар ГО	97 116,8	80 525,1	90 233,2	-6 883,6	92,9
Гаинский МР	173 609,9	154 490,9	146 133,8	-27 476,1	84,2
Косинский МР	109 887,1	104 736,8	111 318,8	1 431,7	101,3
Кочевский МР	158 138,0	141 400,7	150 282,6	-7 855,4	95,0
Кудымкарский МР	362 659,9	359 092,2	378 306,9	15 647,0	104,3
Юрлинский МР	140 824,7	147 630,4	158 636,4	17 811,7	112,6
Юсьвинский МР	211 244,1	218 060,6	227 533,4	16 289,3	107,7
Итого	7 709 144,4	7 019 112,7	7 474 406,3	-234 738,1	97,0

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов Пермского края при формировании краевого бюджета на 2015, 2016 и 2017 гг. до и после выравнивания бюджетной обеспеченности

№ п/п	Наименование МР(ГО)	2015 год		2016 год		2017 год	
		БО до выравнивания	БО после выравнивания	БО до выравнивания	БО после выравнивания	БО до выравнивания	БО после выравнивания
1	Пермь ГО	2,27	2,27	2,29	2,29	2,19	2,19
2	Александровский МР	0,47	1,38	0,43	1,30	0,44	1,31
3	Березники ГО	1,91	1,91	1,85	1,85	1,83	1,83
4	Гремячинский МР	0,32	1,26	0,38	1,29	0,39	1,30
5	Губаха ГО	0,88	1,49	0,97	1,42	0,95	1,41
6	Добрянский МР	0,99	1,55	1,03	1,43	0,96	1,41
7	Кизеловский МР	0,43	1,35	0,40	1,29	0,44	1,31
8	Краснокамский МР	0,84	1,41	0,82	1,37	0,84	1,39
9	Кунгур ГО	1,00	1,50	0,96	1,40	1,00	1,42
10	Лысьва ГО	0,61	1,47	0,62	1,34	0,63	1,35
11	Соликамск ГО	1,31	1,59	1,32	1,47	1,32	1,49
12	Чайковский МР	1,15	1,62	1,12	1,44	1,08	1,44
13	Чусовской МР	0,80	1,44	0,70	1,34	0,71	1,36
14	Бардымский МР	0,32	1,41	0,33	1,29	0,34	1,29
15	Березовский МР	0,33	1,30	0,33	1,28	0,34	1,29
16	Б-Сосновский МР	0,21	1,34	0,22	1,27	0,22	1,27
17	Верещагинский МР	0,41	1,31	0,42	1,29	0,42	1,31
18	Горнозаводский МР	0,73	1,51	0,76	1,37	0,75	1,37
19	Еловский МР	0,21	1,29	0,22	1,26	0,24	1,27
20	Ильинский МР	0,19	1,23	0,20	1,25	0,22	1,27
21	Карагайский МР	0,24	1,27	0,24	1,26	0,27	1,27
22	Кишертский МР	0,24	1,20	0,25	1,25	0,27	1,28
23	Куединский МР	0,32	1,42	0,33	1,29	0,36	1,29
24	Кунгурский МР	0,28	1,39	0,28	1,28	0,30	1,28
25	Красновишерский МР	0,35	1,36	0,31	1,27	0,34	1,29
26	Нытвенский МР	0,50	1,37	0,50	1,31	0,52	1,33
27	Октябрьский МР	0,30	1,49	0,29	1,31	0,30	1,28
28	Осинский МР	0,81	1,46	0,81	1,37	0,79	1,38
29	Ординский МР	0,31	1,34	0,28	1,27	0,30	1,28
30	Оханский МР	0,35	1,26	0,37	1,28	0,36	1,29
31	Очерский МР	0,48	1,30	0,48	1,30	0,50	1,32
32	Пермский МР	0,76	1,68	0,74	1,45	0,75	1,37
33	Сивинский МР	0,19	1,18	0,19	1,24	0,20	1,26
34	Соликамский МР	0,69	1,32	0,73	1,35	0,83	1,39
35	Суксунский МР	0,26	1,27	0,26	1,26	0,25	1,27
36	Усольский МР	0,54	1,22	0,60	1,32	0,62	1,35
37	Уинский МР	0,24	1,32	0,21	1,25	0,22	1,26
38	Частинский МР	0,29	1,31	0,29	1,27	0,32	1,28
39	Чердынский МР	0,24	1,35	0,24	1,26	0,25	1,27
40	Чернушинский МР	0,76	1,61	0,77	1,42	0,76	1,37
41	ЗАТО Звездный ГО	0,45	1,31	0,45	1,30	0,26	1,27
42	Кудымкар ГО	0,66	1,46	0,68	1,35	0,69	1,36
43	Гаинский МР	0,21	1,45	0,23	1,41	0,24	1,27
44	Косинский МР	0,14	1,11	0,16	1,25	0,17	1,25
45	Кочевский МР	0,18	1,32	0,19	1,26	0,20	1,26
46	Кудымкарский МР	0,09	1,22	0,10	1,23	0,11	1,24
47	Юрлинский МР	0,11	1,15	0,12	1,23	0,12	1,24
48	Юсьвинский МР	0,16	1,23	0,16	1,24	0,17	1,25
Среднее значение БО		0,5	1,4	0,5	1,3	0,5	1,3
Дифференциация МО:							
мин БО		0,1	1,1	0,1	1,2	0,1	1,2
макс БО		2,3	2,3	2,3	2,3	2,2	2,2
отношение макс/мин		24,9	2,0	23,8	1,9	20,8	1,8
5 самых богатых МО к 5 самых бедных МО			1,5		1,4		1,3

Расчет сбалансированности бюджета Пермского края и консолидированных бюджетов МР(ГО)

	2015 год		2016 год		2017 год		2017/2015, %
	первоначально утвержденный бюджет	исполнено	первоначально утвержденный бюджет	исполнено	первоначально утвержденный бюджет	исполнено	
Доходы консолидированных бюджетов							
МО	35 625 609,0	34 119 797,9	34 163 107,0	36 392 696,1	36 152 284,2	36 152 284,2	101,5%
Налоговые и неналоговые доходы*	26 822 488,0	26 211 357,6	26 065 303,9	28 214 195,9	27 845 508,1	27 845 508,1	103,8%
Дотации на выравнивание	8 803 121,0	7 908 440,3	8 097 803,1	8 178 500,2	8 306 776,1	8 306 776,1	94,4%
Доходы краевого бюджета	88 829 140,0	85 460 394,2	88 696 535,9	93 636 565,3	96 991 180,3	96 991 180,3	109,2%
Налоговые и неналоговые доходы	85 388 010,9	80 720 882,1	85 013 802,7	89 482 269,9	91 351 802,2	91 351 802,2	107,0%
Дотации на выравнивание и обеспечение сбалансированности	3 441 129,1	4 739 512,1	3 682 733,2	4 154 295,4	5 639 378,1	5 639 378,1	163,9%
Итого консолидированные доходы бюджета ПК	124 454 749,0	119 580 192,1	122 859 642,9	130 029 261,4	133 143 464,5	133 143 464,5	107,0%
Доля доходов МО в конс.бюдж.края	28,6%	28,5%	27,8%	28,0%	27,2%	27,2%	94,9%

*Доходы МО - на основании информации на сайте Минфина ПК (первоначально утвержденный бюджет - по состоянию на 01.02 соответствующего года)