

РАБОЧАЯ ГРУППА
по подготовке проекта закона
Пермского края
"О внесении изменений
в Закон Пермского края
"О бюджетном процессе
в Пермском крае"
ко второму чтению

ПРОТОКОЛ ЗАСЕДАНИЯ

06.08.2013

№ 1

Председательствующий: - Ширяева Л.Н. - руководитель рабочей группы

Присутствовали: - Елохов Ю.Г., Клепцин С.В., Колесников А.К.,
Корсун В.К., Луканин А.А., Плюснин В.Б.,
Рогожников О.А., Скриванов Д.С.,
Старков А.В., Третьяков А.В., Антипина О.В.,
Дегтярева Е.В. Кужельная М.Ю., Крюкова Л.П.,
Новицкий Д.И., Тимофеева Н.Б., Чибисов А.В.,
Шуклецов В.Л., Юрпалов С.Ю., Ялушич В.В.

ПОВЕСТКА ДНЯ:

1. Об избрании руководителя рабочей группы.

2. О рассмотрении поправок, поступивших к проекту закона Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «О бюджетном процессе в Пермском крае».

1. По предложению членов рабочей группы руководителем рабочей группы избрали Ширяеву Л.Н.

Голосовали: «за» - единогласно.

Ширяева Л.Н. предложила избрать заместителя руководителя рабочей группы. По предложению Рогожниковой О.А. заместителем руководителя рабочей группы избрали Скриванова Д.С.

Голосовали: «за» - единогласно.

2. СЛУШАЛИ: Ширяеву Л.Н. Она предложила членам рабочей группы, ввиду отсутствия на заседании авторов законопроекта, рассмотреть только те поправки, которые касаются приведения Закона Пермского края «О бюджетном процессе в Пермском крае» в соответствие с федеральным законодательством и не вызывают сомнений и вопросов.

ВЫСТУПИЛИ: Антипина О.В., Третьяков А.В., Елохов Ю.Г., Юрпалов С.Ю., Новицкий Д.И., Скриванов Д.С., Плюснин В.Б., Чибисов А.В.

Антипина О.В. пояснила, что губернатором Пермского края внесены 2 типа поправок. Во-первых, поправки, связанные с изменениями, внесенными в Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ). Основная цель данных поправок – приведение краевого закона о бюджетном процессе в соответствие с требованием федерального законодательства о планировании бюджета по программному принципу. Она отметила, что на федеральном уровне в настоящее время обсуждается обязательность программного подхода при формировании бюджета субъектов, начиная с 2014 года, но, по мнению Прокуратуры Пермского края и по ее личному мнению, федеральное законодательство не допускает неоднозначности по данному вопросу. Поправки второго типа связаны с изменением межбюджетных отношений, обусловленных передачей полномочий по финансированию расходов на оплату труда и учебных расходов в дошкольных образовательных учреждениях с уровня органов местного самоуправления на краевой уровень. Это довольно значительный объем полномочий, и поэтому сбалансировать краевой и местные бюджеты без соответствующего изменения межбюджетных отношений не представляется возможным. В связи с этим, предлагается сократить фонд финансовой поддержки муниципалитетов с 12 до 9%, а также сократить размер дополнительного норматива отчислений от налога на доходы физических лиц с 5 до 2% по городским округам и с 15 до 7% - по муниципальным районам. Она обратила внимание на то, что в результате этих предложений пропорционально снять доходы и расходы с каждой территории не представляется возможным, поэтому предусматривается формирование фонда выравнивания, то есть предполагается компенсация территориям, у которых в результате межбюджетных отношений средств будет изъято больше, чем изымаемых полномочий.

Ширяева Л.Н. попросила представителей Контрольно-счетной палаты Пермского края и государственного правового управления аппарата Законодательного Собрания Пермского края уточнить, существует ли норма, регламентирующая рассмотрение поправок, изменяющих концепцию принятого в первом чтении законопроекта, и можно ли в данном случае говорить о том, что часть поправок вообще не касаются концепции и сути внесенного законопроекта?

Новицкий Д.И. напомнил о существовании нормы, предусматривающей возможность возврата к рассмотрению законопроекта депутатами Законодательного Собрания в первом чтении, в случае, если поправки меняют концепцию, утвержденную в первом чтении.

Ширяева Л.Н. сказала, что, по ее мнению, члены рабочей группы должны признать, что поправки губернатора существенно меняют концепцию законопроекта и должны быть внесены отдельным законопроектом.

Антипина О.В. напомнила, что этот вопрос обсуждался при рассмотрении законопроекта в первом чтении. Депутаты Законодательного Собрания при рассмотрении законопроекта на заседании комитета и в ходе пленарного заседания согласились с тем, что федеральное законодательство решительно меняется, и соответствующие изменения необходимо внести в проект закона.

Скриванов Д.С. поинтересовался, кто из депутатов конкретно согласился с такой постановкой вопроса? Он обратил внимание на то, что существуют официальные процедуры, установленные законодательством.

Антипина О.В. предложила обратиться к стенограмме заседания комитета. Она отметила, что длительный срок подачи поправок (до конца июля) был установлен для того, чтобы обеспечить возможность подготовки изменений, предусмотренных принятым на тот момент Государственной Думой, по еще не подписанным Президентом Российской Федерации законом.

Ширяева Л.Н. предложила рассматривать каждую поправку с точки зрения соответствия ее принятой в первом чтении концепции законопроекта.

Чибисов А.В. сказал, что в таком случае Контрольно-счетной палате и государственно-правовому управлению аппарата Законодательного Собрания Пермского края (далее – ГПУ) придется на каждую поправку готовить письменное заключение о соответствии или несоответствии ее концепции. Он напомнил, что в законодательстве нет нормы, определяющей понятие концепции.

Ширяева Л.Н. сказала, что обычно письменного заключения по таким вопросам не требуется. Она спросила В.Л. Шуклецова о готовности по ходу заседания рабочей группы комментировать данный вопрос?

Шуклецов В.Л. ответил, что готов давать соответствующие комментарии, но определение соответствия поправок концепции не входит в полномочия Контрольно-счетной палаты. На контрольно-счетный орган возложены функции финансово-экономической экспертизы.

Ширяева Л.Н. поинтересовалась готовностью ГПУ комментировать данный вопрос.

Новицкий Д.И. сказал, что ГПУ также не уполномочено определять соответствие поправок концепции.

Ширяева Л.Н. отметила, что такие полномочия есть у депутатов - членов рабочей группы и предложила принимать решения, выслушав мнения коллег по данному вопросу.

Далее члены рабочей группы приступили к рассмотрению поправок с 1 по 9.

При рассмотрении поправки № 1:

Антипина О.В. сказала, что данной поправкой предлагается привести статью 1 действующего закона о бюджетном процессе в соответствие с изменениями, внесенными в БК РФ. Изменения касаются определения ведомственной структуры расходов бюджета и исключения норм, связанных с управленческим бюджетом, поскольку бюджет формируется программным методом.

Третьяков А.В. обратил внимание на то, что БК РФ предусмотрена расшифровка групп расходов на подгруппы, однако предлагаемой поправкой такая расшифровка не предусмотрена.

Антипина О.В. сказала, что в настоящий момент установлено право выбора. Она отметила, что с точки зрения Правительства Пермского края целесообразно установить только группы видов расходов, так же, как это предусмотрено в федеральном бюджете.

Ёлохов Ю.Г. обратил внимание на изменение порядка формирования программ, в частности, перед принятием программы концепция рассматриваться не будет. Он спросил, планируется ли Правительством края работа по каждой из программ с привлечением депутатов Законодательного Собрания? Он отметил, что при принятии решения по утверждению бюджета края или изменений в него, депутаты должны быть в курсе того, что происходит в крае.

Антипина О.В. сказала, что Указом губернатора Пермского края установлен порядок разработки, формирования и утверждения государственных программ, которым предусмотрено публичное обсуждение программы до ее внесения на рассмотрение Правительства, то есть, предусмотрена процедура предварительного рассмотрения.

Ширяева Л.Н. спросила, каким законом установлено понятие публичного обсуждения?

Юрпалов С.Ю. отметил, что речь идет о формате общественного обсуждения, понятие которого закреплено действующим законодательством. Кроме того, публичным обсуждением государственных программ является работа Межведомственной комиссии по планированию Программы социально-экономического развития. Ее расширенные заседания будут проходить с участием депутатов Законодательного Собрания при их непосредственном желании. Он сказал, что после принятия государственной программы Правительством Пермского края, в течение 3-х дней она направляется в Законодательное Собрание в соответствии с установленным порядком.

Скриванов Д.С. отметил, что обсуждение данной темы не имеет непосредственного отношения к рассматриваемой поправке. Он сказал, что действительно летом были приняты соответствующие нормативные правовые акты, ограничивающие полномочия Законодательного Собрания по принятию программ, но более подробно познакомится с этими документами можно будет при обсуждении соответствующих поправок. Он предложил вернуться к рассмотрению поправки № 1.

Ёлохов Ю.Г. обратил внимание на то, что с поправкой № 1 связано изменение финансовых потоков. Он высказал опасение в том, что работа депутатов в комиссии может ограничиться заслушиванием программ, а возможность повлиять на принятие решения будет исключена.

Поправка № 1 принята.

Поправка № 2 принята без замечаний.

При обсуждении поправки № 3:

Новицкий Д.И. обратил внимание на то, что формулировка, предлагаемая данной поправкой, не содержит ряда норм, предусмотренных статьей 21 БК РФ. В частности, отсутствует указание на то, что целевые статьи формируются, в том числе и за счет расходных обязательств, подлежащих к исполнению за счет средств краевого бюджета.

Антипина О.В. пояснила, что БК РФ содержит три альтернативы формирования целевой статьи. Необходимо выбрать один из вариантов. Выбор зависит от того, является ли бюджет программным. Поскольку бюджет Пермского края предлагается формировать программным методом, первая часть статьи 21 БК РФ не может быть применена. В случае, если бюджет формируется по программным принципам, Бюджетным кодексом предусмотрена следующая развилка по направлениям расходов. Она предложила зачитать статью 21 БК РФ.

Ширяева Л.Н. обратила внимание на то, что данная поправка не является редакционной, предложила отложить рассмотрение данной поправки и вернуться к ней, когда в заседании рабочей группы смогут принять участие авторы законопроекта.

Антипина О.В. обратила внимание на то, что поправка содержит новые нормы БК РФ и к следующему заседанию ничего не изменится.

Скриванов Д.С. согласился с тем, что к следующему заседанию ничего не изменится, и можно будет вернуться к рассмотрению данной поправки. Он сказал, что нужно отложить рассмотрение данной поправки, дать возможность членам рабочей группы разобраться в предлагаемых «развилках» и задать соответствующие вопросы вне заседания рабочей группы.

Рассмотрение поправки № 3 отложено.

Поправки №№ 4-7 приняты без замечаний.

При рассмотрении поправки № 8:

Скриванов Д.С. спросил, почему при передаче одних и тех же полномочий по разному изменяется норматив отчислений в бюджеты муниципальных образований от налога на доходы физических лиц? Он также поинтересовался, сколько в общем объеме средств органов местного самоуправления будет передано в краевой бюджет, и какую сумму планируется потратить на исполнение данных полномочий? Он сказал, что, по мнению некоторых представителей органов местного самоуправления, в результате таких изменений местные бюджеты недополучат около 2 млрд. рублей.

Антипина О.В. сказала, что по расчетам Министерства финансов Пермского края у отдельных муниципальных образований будут потери порядка 900 млн. рублей. В целом баланс составляет 7 490 млн. рублей.

Скриванов Д.С. спросил, в каком объеме органами местного самоуправления были потрачены средства на исполнение данных полномочий в прошлом году?

Антипина О.В. сказала, что не корректно сравнивать расходы прошлого года и текущего, поскольку происходит индексация заработной платы. В прошлом году без повышения заработной платы на эти полномочия было потрачено 5 900 млн. рублей.

Скриванов Д.С. напомнил, что всегда ранее при увеличении заработной платы в местные бюджеты передавались и соответствующие источники доходов, дополнительные налоговые полномочия.

Антипина О.В. сказала, что под повышение заработной платы никогда не передавались доходные источники.

Скриванов Д.С. отметил, что средства муниципальных образований изымаются с учетом увеличивающегося объема полномочий, но при этом никаких дополнительных источников дохода на исполнение оставшихся полномочий краевой бюджет местным бюджетам не передает.

Антипина О.В. напомнила, что предусмотрен фонд компенсаций в размере 1 млрд. рублей. Это та разница, которая образовалась между изъятыми средствами у тех муниципалитетов, в которых изъяли больше доходов, чем расходных полномочий. Расходные полномочия в таком объеме у них должны быть предусмотрены в бюджете на 2014 год, заработная плата должна быть рассчитана муниципалитетами в соответствии с нормативными актами. Если они закладывали меньше, то это означает кредиторскую задолженность по выплате заработной платы, но такой ситуации в данный момент в муниципальных образованиях нет.

Скриванов Д.С. обратил внимание на то, что органы местного самоуправления не получили дополнительных источников дохода, но при этом средства у них изымаются с учетом увеличения объема полномочий, которые теперь будут исполняться на краевом уровне. Он сказал, что, исходя из этого, органы местного самоуправления считают, что потери составят около 2 млрд. рублей и отметил, что будет готов к дискуссии по данному вопросу к следующему заседанию рабочей группы.

Ширяева Л.Н. напомнила о принятом членами рабочей группы ранее решении и предложила отложить рассмотрение данной поправки.

Рассмотрение поправки № 8 отложено.

При рассмотрении поправки 9:

Ширяева Л.Н. попросила Антипину О.В. уточнить, исключаются ли данной поправкой фонды, предусмотренные на сегодняшний день бюджетом?

Антипина О.В. уточнила, что исключается понятие «фонды» в соответствии с изменениями БК РФ. Остаются понятия «субсидии» и «субвенции», но понятие «фонд» отсутствует. Процесс формирования фондов из Закона Пермского края «О бюджетном процессе в Пермском крае» необходимо исключить.

Плюснин В.Б. спросил Антипину О.В., будет ли формироваться фонд софинансирования расходов (далее – ФСР)?

Антипина О.В. пояснила, что такого наименования не будет, но единая субсидия по правилам, установленным ранее, формироваться будет. Вместо фонда компенсаций теперь будет единая субсидия.

Плюснин В.Б. напомнил, что в настоящее время в крае действует Закон Пермского края «О региональном фонде софинансирования расходов», в соответствии с которым определен порядок финансирования соответствующих расходов. Он спросил, каким образом этот процесс будет организован в дальнейшем?

Ширяева Л.Н. спросила, возможен ли какой-либо способ закрепления правил, установленных законом о ФСР?

Антипина О.В. сказала, что БК РФ предусмотрено, что порядок расходования единой субсидии устанавливается высшим исполнительным органом, но с целью сохранения полномочий Законодательного Собрания в части порядка расходования единой субсидии, в настоящее время соответствующее министерство работает над поправками в закон о ФСР. Предполагается исключить понятия, не предусмотренные Бюджетным кодексом, но при этом сохранить действующий на сегодняшний день в Пермском крае порядок.

Плюснин В.Б. попросил уточнить статусы разрабатываемых документов и сроки их принятия.

Антипина О.В. сказала, что затрудняется назвать сроки, поскольку документом занимается другое министерство, которое готовит поправки в Закон Пермского края «О региональном фонде софинансирования расходов» с целью приведения его в соответствие с БК РФ.

Чибисов А.В. сказал, что ФСР уже нет и финансирование из ФСР уже невозможно. В связи с этим Министерство территориального развития Пермского края готовит изменения в закон о ФСР, который необходимо либо отменить, либо переходить на единую субсидию. Он отметил, что в Законе Пермского края «О бюджетном процессе в Пермском крае» должны быть изменены только термины: необходимо исключить «ФСР» и принять «субсидию». Порядок расходования средств единой субсидии будет регулироваться другим правовым актом.

Ширяева Л.Н. спросила, останется ли порядок прежним по сути?

Чибисов А.В. ответил, что этот вопрос должны решать, в том числе, и депутаты.

Ширяева Л.Н. сказала, что ее интересует позиция Правительства края по данному вопросу.

Плюснин В.Б. попросил уточнить, будет ли эта норма закреплена нормативным актом исполнительной власти, или утверждена Законодательным Собранием?

Чибисов А.В. напомнил, что в составе ФСР на сегодняшний день содержится понятие приоритетных региональных проектов. БК РФ исключает и любого рода проекты, как институт, поэтому законодательство будет переработано очень существенно. Готовятся и изменения в закон о ФСР и в нормативные правовые акты Правительства.

Юрпалов С.Ю. подтвердил, что в соответствии с БК РФ порядок распределения субсидии определяется высшим органом исполнительной власти. Он сказал, что подготовка проекта постановления Правительства о порядке распределения единой субсидии и изменения в закон о ФСР происходят параллельно, одновременно. Точно сказать за Министерство территориального развития, когда будут готовы документы, не представляется сейчас возможным, но процесс идет параллельно бюджетному процессу, и это напрямую связано с бюджетом следующего года. То, что документы будут разработаны одновременно и в самое ближайшее время – это совершенно очевидно.

Ширяева Л.Н. предложила высказать мнение Контрольно-счетной палаты Пермского края по данной поправке

Шуклецов В.Л. сказал, что у Контрольно-счетной палаты нет замечаний к данной норме. Она соответствует БК РФ.

Антипина О.В. пояснила, что порядки предоставления и выплаты субсидии – это полномочия органов исполнительной власти, и такая формулировка для закона не подойдет.

Юрпалов С.Ю. отметил, что в настоящее время ищется формула, которая позволила бы не просто привести краевое законодательство в соответствие с БК РФ, а еще и обеспечила бы возможность сохранения существующего баланса полномочий.

Ширяева Л.Н. спросила, почему нельзя было организовать круглый стол по данному вопросу, пригласить депутатов с тем, чтобы совместно искать варианты?

Скриванов Д.С. напомнил, что в свое время утверждение концепции тоже не было предусмотрено законодательством, принятие программ было функцией исполнительных органов власти. Тем не менее, была достигнута договоренность с губернатором о том, что Законодательное Собрание будет принимать концепцию программ, что, в последствии, и было реализовано в соответствующих нормативных актах. Он сказал, что в настоящее время уже идет работа по формированию бюджета, и субсидии будут заложены в том виде, в каком их на сегодняшний день представляет себе краевое Правительство. И далее не будет возможности что-то изменить, если не сделать это сейчас, поскольку наступит цейтнот по времени. Он отметил, что не считает ключевым моментом для возможности сохранения ФСР отсутствие или наличие соответствующих понятий в федеральном законодательстве. Он сказал, что, по его мнению, есть возможность придерживаться существующих правил в рамках своей компетенции и в части бюджетного планирования, и в части исполнения бюджета.

Ширяева Л.Н. сказала, что, учитывая ранее принятое рабочей группой решение, поправку необходимо отложить.

Чибисов А.В. обратил внимание на то, что конкретное изменение формулировок в законе о бюджетном процессе вообще никак не влияет на порядок распределения единой субсидии. Сам порядок распределения субсидии – это второй вопрос, но если краевое законодательство о бюджетном процессе не будет приведено в соответствие с БК РФ относительно конкретно данной формулировки, то любая попытка сформировать расходные обязательства, не соответствующие этой формулировке, не сможет войти в бюджет.

Скриванов Д.С. сказал, что в результате исключения формулировки из закона о бюджетном процессе, закон о ФСР придется отменять, поскольку исполнять его будет невозможно. Он обратил внимание на то, что порядок расходования средств ФСР также частично прописан в законе о ФСР, которого не будет. Он сказал, что, по его мнению, у краевого Правительства нет желания выработки совместной идеологии.

Ёлохов Ю.Г. сказал, что в результате изменения названия ФСР и установления нового порядка у депутатов не будет полной ясности в понимании процесса. То же самое касается и программ, процедуры по которым

прописаны в недостаточном объеме. У депутатов не будет полного понимания ситуации, и они будут вынуждены отклонять «правильные» поправки. Он спросил Чибисова А.В., планируются ли Правительством края какие-либо договоренности относительно сохранения такого порядка расходования ФСР, когда главы муниципалитетов имеют возможность принимать решение о том, что им нужно? Он также спросил, есть ли договоренности по возможности реального влияния депутатов на принятие программ, либо процесс придется регулировать только при рассмотрении проекта бюджета?

Чибисов А.В. обратил внимание на то, что, исходя из действующего в настоящее время законодательства, депутаты принимают определенный набор приоритетных региональных проектов и, тем самым, диктуют органам местного самоуправления набор мероприятий, на которые они могут расходовать средства. Правительство края в рамках своих полномочий согласовывает пообъектно каждое мероприятие по ФСР и по каждому мероприятию принимается отдельное постановление Правительства. С этой точки зрения может обсуждаться только вопрос о том, кто определяет эти мероприятия, все остальное остается без изменений. Он отметил, что в связи с формированием бюджета по программному принципу, вхождение в бюджетный процесс без предварительного обсуждения государственных программ несет серьезные риски непонимания депутатами того, как сформирован бюджет. Поэтому, в интересах органов исполнительной власти обсудить наполнение государственных программ еще до стадии их принятия Правительством и до момента обсуждения бюджета.

Скриванов Д.С. предложил Чибисову А.В. подготовить конкретную информацию по срокам подготовки документов для рассмотрения данной поправки на следующем заседании рабочей группы.

Чибисов А.В. сказал, что, поскольку возникают вопросы, на следующее заседание будут приглашены представители Министерства территориального развития Пермского края, а при рассмотрении поправок, касающихся государственных программ, будут предоставлены соответствующие разъяснения Министерства финансов Российской Федерации.

Скриванов Д.С. высказал пожелание получить информацию в письменном виде за подписью официального лица.

Рассмотрение поправки № 9 отложено.

Члены рабочей группы приняли решение провести следующее заседание 08.08.2013 в 10.00

Руководитель
рабочей группы

Л.Н.Ширяева

Секретарь заседания

Т.В.Леготкина