



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О внесении изменений в Закон
Пермского края "О бюджетном процессе в Пермском крае"

05.08.2015

№ 117-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 06.07.2015 № 2071-15/07 на основе материалов, представленных губернатором Пермского края Басаргиным В.Ф. с письмом от 03.07.2015 № СЭД-01-62-1045.

Законопроект предусматривает внесение изменений в действующий Закон Пермского края от 12.10.2007 № 111-ПК «О бюджетном процессе в Пермском крае» (далее – закон о бюджетном процессе).

Актуальность рассмотрения представленного законопроекта обусловлена необходимостью приведения закона о бюджетном процессе в соответствие с изменениями Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ).

Значительные изменения в БК РФ внесены в связи с принятием следующих федеральных законов:

от 04.10.2014 № 283-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 30 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее – Федеральный закон № 283-ФЗ);

от 22.10.2014 № 311-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 311-ФЗ);

от 24.11.2014 № 375-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием межбюджетных отношений» (далее – Федеральный закон № 375-ФЗ);

от 29.11.2014 № 383-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 383-ФЗ);

от 26.12.2014 № 450-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации».

Предлагаемые изменения в закон о бюджетном процессе включают следующие основные моменты.

1. Уточняется понятийный аппарат.

Предложено исключить понятия «вертикальная сбалансированность» и «приоритетный региональный проект» как не используемые в законе о бюджетном процессе.

Понятие «вертикальная сбалансированность» используется в Законе Пермского края от 13.09.2006 № 11-КЗ «О методиках распределения межбюджетных трансфертов в Пермском крае» и означает равное обеспечение расходов доходными источниками по уровням бюджетов, участвующих в межбюджетном регулировании.

Понятие «приоритетный региональный проект» используется в ряде законов Пермского края¹, а также в нормативных правовых актах органов государственной власти и местного самоуправления. При этом ни в одном из документов кроме закона о бюджетном процессе не дается толкования данного понятия.

2. В статье 3 уточняются полномочия Министерства финансов Пермского края в части утверждения отдельных элементов бюджетной классификации в соответствии с Федеральным законом № 311-ФЗ.

Статья дополнена нормой об утверждении Министерством финансов Пермского края перечня кодов видов источников финансирования дефицитов бюджетов, главными администраторами которых являются органы государственной власти Пермского края, органы управления Территориального фонда обязательного медицинского страхования Пермского края и(или) находящиеся в их ведении казенные учреждения.

3. Статью 4 предложено дополнить нормой о необходимости формирования и ведения Министерством финансов Пермского края и органами управления Территориального фонда обязательного медицинского страхования Пермского края реестров источников доходов бюджетов бюджетной системы Пермского края.

Данная норма введена в БК РФ Федеральным законом № 311-ФЗ.

Начиная с 1 января 2016 года Министерство финансов Российской Федерации, органы управления государственными внебюджетными фондами, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований обязаны вести реестры источников доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

¹ Закон Пермского края от 20.12.2012 № 140-ПК «О Программе социально-экономического развития Пермского края на 2012-2016 годы»;

Закон Пермского края от 02.09.2014 № 357-ПК «О предоставлении субсидий бюджетам муниципальных образований Пермского края из бюджета Пермского края»;

Закон Пермского края от 02.04.2010 № 605-ПК «Об организации и обеспечении отдыха и оздоровления детей в Пермском крае»;

Закон Пермского края от 10.02.2010 № 577-ПК «О полномочиях органов государственной власти Пермского края по взаимодействию с Советом муниципальных образований Пермского края».

Под реестром источников доходов бюджета понимается свод информации о доходах бюджета по источникам доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, формируемой в процессе составления, утверждения и исполнения бюджета, на основании перечня источников доходов Российской Федерации.

Порядок формирования и ведения реестров источников доходов бюджетов бюджетной системы Пермского края устанавливается Правительством Пермского края.

4. В новой редакции изложена статья 6 «Неналоговые доходы бюджета Пермского края».

Законопроектом предложено исключить из статьи перечень неналоговых доходов, нормативы зачисления которых в бюджет субъекта РФ установлены федеральным законодательством, и определить перечень и нормативы зачисления по неналоговым доходам, по которым БК РФ не определен конкретный размер их зачисления в бюджет субъекта РФ.

К таким доходам относятся:

доходы от продажи земельных участков, которые находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации, передачи в аренду таких земельных участков, продажи прав на заключение договоров аренды таких земельных участков;

доходы от продажи объектов недвижимого имущества одновременно с занятыми такими объектами недвижимого имущества земельными участками, которые находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации;

платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, которые находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации;

платы по соглашениям об установлении сервитута, заключенным органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственными или муниципальными предприятиями либо государственными или муниципальными учреждениями в отношении земельных участков, которые находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

БК РФ установлено, что указанные виды доходов зачисляются в бюджет субъекта РФ по нормативу не более 50 процентов. Законопроектом предложено установить по данным неналоговым

доходам норматив зачисления в бюджет Пермского края 50 процентов, как и в действующем в настоящее время законе о бюджетном процессе.

5. Из статьи 15 закона о бюджетном процессе предложено исключить норму о ежеквартальном информировании Законодательного Собрания Пермского края об использовании бюджетных ассигнований резерва выравнивания экономического положения муниципальных районов, городских округов Пермского края.

Согласно пояснительной записке данная информация представляется в составе годовых и полугодовых форм отчетности об исполнении бюджета Пермского края в соответствии с ежегодно утверждаемым постановлением Законодательного Собрания Пермского края.

6. Уточнение основ межбюджетных отношений в Пермском крае.

6.1. В соответствии с Федеральным законом № 383-ФЗ исключается норма о необходимости сохранения при расчете дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) порядка расположения муниципальных образований по росту их бюджетной обеспеченности до и после распределения дотаций.

Согласно ранее действовавшей редакции статьи 138 БК РФ уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципального района (городского округа) с учетом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) не мог превышать уровень расчетной бюджетной обеспеченности с учетом соответствующих дотаций иного муниципального района (городского округа), который до распределения указанных дотаций имел более высокий уровень расчетной бюджетной обеспеченности.

6.2. Уточняются условия предоставления муниципальным образованиям финансовой помощи из бюджета Пермского края.

Федеральным законом № 375-ФЗ определены новые подходы к установлению бюджетных ограничений для муниципальных образований как условий предоставления им финансовой помощи из региональных бюджетов.

Ограничения устанавливаются в зависимости от доли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в собственных доходах местных бюджетов, а не от применяемой в настоящее время в расчетах доли всех межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям (за исключением субвенций и отдельных видов финансовой поддержки) в доходах соответствующих бюджетов.

6.3. Статья 22 «Иные межбюджетные трансферты, предоставляемые из бюджета Пермского края местным бюджетам» дополнена нормой о возможности превышения ограничения, установленного в отношении предельного объема иных межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджета Пермского края.

Согласно БК РФ иные межбюджетные трансферты местным бюджетам могут быть предоставлены в пределах 10% общего объема

межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджета субъекта РФ. В соответствии с Федеральным законом № 383-ФЗ установленное ограничение может быть превышено на сумму иных межбюджетных трансфертов бюджету субъекта РФ из федерального бюджета для предоставления бюджетам муниципальных образований.

6.4. Уточнены полномочия органов государственной власти в отношении правового регулирования предоставления бюджетных кредитов местным бюджетам из краевого бюджета в соответствии с Федеральным законом № 311-ФЗ.

Согласно представленному законопроекту цели предоставления бюджетных кредитов и размеры платы за пользование бюджетными кредитами устанавливаются законом Пермского края о бюджете.

Предоставление, использование и возврат муниципальными образованиями указанных бюджетных кредитов осуществляются в порядке, установленном нормативным правовым актом Правительства Пермского края.

В настоящее время основания, условия предоставления, использования и возврата бюджетных кредитов местным бюджетам устанавливаются законом Пермского края о бюджете и принимаемым в соответствии с ним нормативным правовым актом Правительства Пермского края.

7. Уточнение процедуры бюджетного процесса в Пермском крае. В частности, предлагается следующее.

7.1. В статье 30 в новой редакции изложены полномочия Министерства финансов Пермского края.

В дополнение к установленным в настоящее время полномочиям Министерство финансов Пермского края:

разрабатывает Бюджетный прогноз Пермского края на долгосрочный период;

разрабатывает и утверждает Методику планирования доходов бюджета Пермского края;

ведет реестр источников доходов бюджета Пермского края;

осуществляет при исполнении полномочий органа, уполномоченного на осуществление контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для нужд Пермского края, контроль в сфере закупок в случаях, установленных законодательством;

осуществляет производство по делам об административных правонарушениях в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях и др.

7.2. Исключена статья 31.1 «Бюджетное послание губернатора Пермского края».

Согласно пояснительной записке к законопроекту норма о направлении в Законодательное Собрание Пермского края бюджетного послания губернатора Пермского края в течение 15 дней после одобрения Правительством Российской Федерации основных направлений

бюджетной политики Российской Федерации и основных направлений налоговой политики Российской Федерации не может быть реализована в связи с различными сроками одобрения указанных документов.

Также отметим, что Федеральным законом № 283-ФЗ статья 170 «Бюджетное послание Президента Российской Федерации» признана утратившей силу.

7.3. Закон о бюджетном процессе предложено дополнить новой статьей 33.1 «Долгосрочное бюджетное планирование».

Положения о долгосрочном бюджетном планировании введены в БК РФ Федеральным законом № 283-ФЗ.

Долгосрочное бюджетное планирование осуществляется путем формирования бюджетного прогноза Пермского края на долгосрочный период.

Под бюджетным прогнозом на долгосрочный период понимается документ, содержащий прогноз основных характеристик консолидированного бюджета Пермского края, показатели финансового обеспечения государственных программ на период их действия, иные показатели, характеризующие бюджет Пермского края, а также содержащий основные подходы к формированию бюджетной политики на долгосрочный период.

Бюджетный прогноз разрабатывается каждые шесть лет на двенадцать и более лет на основе прогноза социально-экономического развития Пермского края.

Проект бюджетного прогноза (проект изменений бюджетного прогноза) Пермского края на долгосрочный период (за исключением показателей финансового обеспечения государственных программ Пермского края) представляется в Законодательное Собрание Пермского края одновременно с проектом закона о бюджете Пермского края.

Статьей 3.3. Закона Пермского края от 02.04.2010 № 598-ПК «О стратегическом планировании в Пермском крае» определено, что порядок разработки и утверждения, период действия, а также требования к составу и содержанию бюджетного прогноза определяются Правительством Пермского края с учетом требований Бюджетного кодекса Российской Федерации.

7.4. В статье 37 уточняется перечень документов и материалов, представляемых одновременно с проектом закона о бюджете Пермского края. В частности предлагается перечень дополнить реестром источников доходов бюджета Пермского края.

Вместе с тем, предложено исключить норму о необходимости внесения одновременно с проектом закона о бюджете Пермского края на очередной финансовый год и плановый период проекта закона о Программе государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи.

Согласно пояснительной записке к законопроекту данное предложение связано с существующей в настоящее время проблемой несвоевременного внесения изменений в территориальную программу государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи с целью приведения в соответствие с требованиями федерального законодательства. Утверждение закона о Программе осуществляется, как правило, раньше, чем утверждаются федеральные требования о ее формировании.

Предложено, начиная с 2016 года, утверждать Программу постановлением Правительства Пермского края.

7.5. В статье 41 уточняется формулировка отдельных показателей, рассматриваемых и утверждаемых при рассмотрении проекта закона о бюджете Пермского края во втором чтении, что связано с уточнением основ межбюджетных отношений БК РФ.

7.6. В новой редакции изложены положения статьи 45, касающиеся внесения изменений в сводную бюджетную роспись в соответствии с решениями министра финансов Пермского края без внесения изменений в закон о бюджете на текущий финансовый год и плановый период.

В действующей редакции закона о бюджетном процессе перечислены все возможные случаи внесения изменений в сводную бюджетную роспись в соответствии с решениями министра финансов, в том числе предусмотренные БК РФ.

Законопроектом предложено в законе о бюджетном процессе исключить перечень случаев внесения изменений в сводную бюджетную роспись в соответствии с решениями министра финансов, оставив ссылку на соответствующие нормы БК РФ, а дополнительные основания для внесения изменений в сводную бюджетную роспись в соответствии с решениями министра финансов Пермского края предусматривать в законе о бюджете Пермского края.

Предлагаемые изменения, на наш взгляд, **актуальны** и будут иметь **благоприятные последствия**, поскольку законопроектом предлагаются изменения, направленные на приведение краевого бюджетного законодательства в соответствие изменившемуся федеральному бюджетному законодательству, а также уточняются процедурные вопросы, конкретизирующие и оптимизирующие бюджетный процесс в Пермском крае.

Вместе с тем, необходимо отметить следующее.

1. Согласно изменениям, внесенным в БК РФ Федеральным законом № 375-ФЗ, одной из форм межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов субъектов РФ, являются субвенции федеральному бюджету.

Под субвенциями федеральному бюджету из бюджета субъекта Российской Федерации понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые федеральному бюджету из бюджета субъекта Российской Федерации в целях финансового обеспечения расходных обязательств Российской Федерации, возникающих при выполнении

полномочий субъекта Российской Федерации, переданных для осуществления федеральным органам исполнительной власти, в случаях, установленных федеральными законами.

Цели и условия предоставления субвенций федеральному бюджету из бюджета субъекта Российской Федерации устанавливаются соглашениями между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Считаем целесообразным закон о бюджетном процессе дополнить соответствующими положениями.

2. До внесения изменений в Закон Пермского края от 02.09.2014 № 357-ПК «О предоставлении субсидий бюджетам муниципальных образований Пермского края из бюджета Пермского края» в части расширения понятийного аппарата считаем исключение толкования понятия «приоритетный региональный проект» из закона о бюджетном процессе преждевременным.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная