



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"

25.07.2012

№ 138

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Сухих В.А. от 10.07.2012 № 2413-12/07 на основе законопроекта и материалов к нему, представленных губернатором Пермского края Басаргиным В.Ф. с письмом от 06.07.2012 № СЭД-01-29-694.

Проект закона предусматривает внесение изменений в Закон Пермского края от 12.10.2007 № 111-ПК «О бюджетном процессе в Пермском крае» (далее – Закон № 111-ПК), касающихся следующих основных моментов.

1. Уточнение правовых основ *межбюджетных отношений* в Пермском крае

1.1. В часть 2 статьи 19 «Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений» вносятся уточнения редакционного характера: вводится новый абзац, устанавливающий, что при определении объема регионального фонда финансовой поддержки поселений доходы бюджета Пермского края учитываются в размерах, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством, уменьшенных на доли, переданные муниципальным образованиям.

Аналогичная норма установлена в действующем Законе № 111-ПК для муниципальных районов (городских округов) (часть 2 статьи 20 «Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов»)).

1.2. Также вносятся изменения в часть 2 статьи 20 «Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов)». Слова «*муниципальным районам (городским округам)* в соответствии с частью 1 статьи 7 настоящего Закона» меняются на слова «*муниципальным образованиям в соответствии со статьей 7 настоящего Закона*» в связи с тем, что проектом закона предлагается закреплять единые нормативы отчислений не только за бюджетами муниципальных районов (городских округов), но и за бюджетами поселений.

1.3. Предлагается откорректировать норму о предоставлении из бюджета

Пермского края местным бюджетам иных межбюджетных трансфертов (статья 22). Новой редакцией устанавливаются случаи и порядок предоставления иных межбюджетных трансфертов из бюджета Пермского края: в соответствии с установленными расходными обязательствами Пермского края.

В действующей редакции Закона № 111-ПК статья 22 полностью повторяет текст аналогичной статьи из БК РФ и устанавливает, что иные межбюджетные трансферты из бюджета Пермского края могут быть предоставлены местным бюджетам в случаях и порядке, предусмотренных законами Пермского края и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами органов государственной власти Пермского края в пределах 10 процентов общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджета Пермского края (за исключением субвенций).

2. Корректировка положений Закона № 111-ПК, определяющих правовую базу по **передаче собственных доходов** Пермского края бюджетам муниципальных образований (таблица 1).

Таблица 1

Собственные доходы, передаваемые из бюджета Пермского края бюджетам муниципальных образований Пермского края

Наименование доходов	Нормативы для муниципальных районов			Нормативы для городских округов			Нормативы для городских и сельских поселений		
	до 2013г.	с 2013г.	откл. (+,-)	до 2013г.	с 2013г.	откл. (+,-)	до 2013г.	с 2013г.	откл. (+,-)
Единый сельскохозяйственный налог	100%	100%	0%	100%	100%	0%			0%
Налог на доходы физических лиц	20%	35%	+15%	20%	25%	+5%			0%
Налог на доходы физических лиц, уплачиваемого иностранными гражданами...	10%	20%	+10%	10%	20%	+10%			0%
Транспортный налог	100%	50%	-50%	100%	100%	0%	0%	50%	+50%
Государственная пошлина (подлежащая зачислению по месту государственной регистрации, ...)	100%	100%	0%	100%	100%	0%			0%

2.1. По *налогу на доходы физических лиц* предлагается *увеличить* единые нормативы отчислений из краевого бюджета бюджетам муниципальных районов и городских округов от налога, подлежащего зачислению в консолидированный бюджет края, установив следующие единые нормативы по типам муниципальных образований:

для муниципальных районов – 35 процентов (увеличение на 15%);

для городских округов – 25 процентов (увеличение на 5%).

Одновременно с указанным увеличением нормативов отчислений по налогу на доходы физических лиц предполагается увеличение и расходов

бюджетов муниципальных районов (городских округов). Согласно пояснительной записке к проекту закона планируется, что муниципальные районы (городские округа) примут расходные обязательства по финансированию проекта «Предоставление пособий семьям, имеющим детей в возрасте от 1,5 до 5 лет, не посещающих дошкольные образовательные учреждения» («Мамин выбор»), который в настоящее время финансируется из краевого бюджета.

2.2. По налогу на доходы физических лиц, уплачиваемого иностранными гражданами в виде фиксированного авансового платежа при осуществлении ими на территории Российской Федерации трудовой деятельности на основании патента, предлагается *увеличить* норматив для муниципальных районов и городских округов с 10 процентов до 20 процентов от налога, подлежащего зачислению в консолидированный бюджет края.

Согласно пояснительной записке к проекту закона данное изменение вносится с целью приведения норм в соответствие федеральному законодательству.

2.3. По транспортному налогу предлагается *перераспределить* норматив зачисления между муниципальными районами и городскими и сельскими поселениями края, *уменьшив* норматив для муниципальных районов со 100 процентов до 50 процентов и, соответственно, *предусмотрев* норматив 50 процентов для поселений Пермского края.

Согласно пояснительной записке и финансово-экономическому обоснованию к проекту закона предлагаемые изменения в межбюджетной политике *не потребуют* изменения размера регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) – 11,5% от расчетных доходов бюджета края. При этом в абсолютном значении объем данного фонда уменьшится, т.к. уменьшится доходная часть краевого бюджета в связи с увеличением размера закрепляемых за муниципалитетами нормативов отчислений от собственных доходов бюджета Пермского края.

В результате предлагаемых изменений согласно представленным в финансово-экономическом обосновании расчетам, произведенным *в условиях 2012 года*, краевой бюджет понесет потери порядка 0,9 млрд. рублей, а совокупный выигрыш муниципальных районов (городских округов) составит около 0,5 млрд. рублей (с учетом сокращения доходной части бюджетов муниципальных районов порядка 0,4 млрд. рублей в связи с закреплением 50% транспортного налога за бюджетами поселений). При этом в разрезе муниципальных районов (городских округов) отрицательная разница между изменениями доходной и расходной частями бюджета (т.е. потери бюджета муниципалитета) отмечается лишь по двум районам – Октябрьскому району и Пермскому району.

Отметим, что при проведении межбюджетного регулирования по проекту бюджета Пермского края на 2013-2015 гг. с учетом сценарных условий, сверки исходных данных и др. результат изменений скорее всего будет отличаться от представленного расчета.

3. Корректировка норм Закона № 111-ПК, регулирующих организацию **бюджетного процесса** в Пермском крае.

3.1. Изменениями в статью 38 «Рассмотрение проекта закона о бюджете Пермского края» более детально описывается процесс работы с принятым к рассмотрению проектом закона о бюджете Пермского края.

В частности, в отличие от действующей редакции:

- уточняется, что председатель Законодательного Собрания Пермского края выдает поручение управлению аналитической и законотворческой деятельности аппарата Законодательного Собрания края о подготовке аналитической записки;

- устанавливается срок выдачи депутатам заключений Контрольно-счетной палаты края, государственно-правового управления аппарата Законодательного Собрания края и аналитической записки управления аналитической и законотворческой деятельности аппарата Законодательного Собрания края – не позднее чем за *пять дней* до дня рассмотрения законопроекта на заседании Законодательного Собрания края в первом чтении.

3.2. Также вносятся изменения в статью 47 «Внесение изменений и дополнений в закон о бюджете Пермского края в процессе его исполнения», которыми подробно описывается данная процедура.

Так, проектом закона в отличие от действующей редакции устанавливается:

- срок внесения в Законодательное Собрание края проектов законов о внесении изменений и дополнений в закон о бюджете Пермского края – не позднее чем за *30 дней* до дня рассмотрения в первом чтении;

- процедура работы с проектами законов о внесении изменений и дополнений в закон о бюджете Пермского края (аналогично процедуре рассмотрения проекта закона о бюджете, изложенной в статье 38 Закона № 111-ПК);

- срок выдачи депутатам Законодательного Собрания заключений Контрольно-счетной палаты края, государственно-правового управления аппарата Законодательного Собрания края и аналитической записки управления аналитической и законотворческой деятельности аппарата Законодательного Собрания края – не позднее чем за *пять дней* до дня рассмотрения законопроекта на заседании Законодательного Собрания края в первом чтении;

- срок представления депутатам Законодательного Собрания подготовленного ко второму чтению законопроекта с заключениями Контрольно-счетной палаты края и государственно-правового управления аппарата Законодательного Собрания, а также перечня поправок – не позднее чем за *пять дней* до рассмотрения законопроекта во втором чтении на очередном заседании Законодательного Собрания.

Таким образом, для закона о внесении изменений и дополнений в закон о бюджете предлагается порядок, **отличный от порядка**, установленного Законом Пермского края от 06.03.2007 № 7-ПК «О порядке рассмотрения,

принятия и обнародования законов Пермского края» (далее – Закон № 7-ПК): срок для подготовки заключений и аналитической записки будет составлять 25 дней; указанные документы будут выдаваться депутатам за 5 дней до рассмотрения законопроекта на заседании Законодательного Собрания.

Согласно Закону № 7-ПК срок для подготовки законопроекта к рассмотрению не может быть менее месяца; текст законопроекта и материалы выдаются депутатам не позднее чем за 10 дней до рассмотрения законопроекта на заседании Законодательного Собрания.

3.3. Изменениями в статью 49 «Ежеквартальные отчеты об исполнении бюджета Пермского края» уточняется срок внесения указанных отчетов – до первого числа второго месяца, следующего за отчетным.

3.4. Редакционные изменения в статью 50 «Годовой отчет об исполнении бюджета» согласно пояснительной записке к законопроекту обусловлены изменениями Инструкции Министерства финансов РФ о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы РФ, утвержденной приказом Министерства финансов РФ от 28.12.2010 № 191н.

4. Корректировка **перечня исходных данных** для распределения межбюджетных трансфертов, являющегося приложением к Закону № 111-ПК, предполагает введение новых показателей и внесение редакционных изменений в существующие показатели.

Так, перечень исходных данных дополнен следующими новыми показателями:

- в раздел 2 перечня, которым устанавливаются исходные данные для расчета индекса налогового потенциала поселений, в связи с закреплением за бюджетами поселений единых нормативов отчислений по транспортному налогу вводится показатель – количество транспортных средств, по которым начислен транспортный налог за отчетный финансовый год;

- в раздел 3 перечня «Исходные данные для расчета финансовой помощи из регионального фонда компенсаций» в связи с изменением федерального законодательства, а также в целях формирования единых подходов при проведении согласительных процедур и корректного расчета межбюджетных трансфертов вводятся показатели:

численность учащихся 9-х классов общеобразовательных школ (для расчета расходов на организацию государственной итоговой аттестации);

численность детей, учащихся по обеспечению получения гражданами дошкольного, начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования в имеющих государственную аккредитацию негосударственных общеобразовательных учреждениях;

количество единиц хранения государственной части архивного фонда Пермского края, хранящихся в муниципальных архивах;

численность зарегистрированных дружинников охраны

общественного порядка.

Внесение вышеперечисленных изменений в закон о бюджетном процессе **актуально** и будет иметь **положительные последствия**, поскольку законопроектом предлагаются изменения, направленные на укрепление налогового потенциала муниципальных образований края, уточняются процедурные вопросы, конкретизирующие бюджетный процесс, а также закон приводится в соответствие федеральному законодательству.

Вместе с тем полагаем, что следует обратить внимание на ряд **проблемных моментов**.

1. Предлагаемая формулировка статьи 22 Закона № 111-ПК не содержит предел предоставляемых из краевого бюджета местным бюджетам иных межбюджетных трансфертов.

При этом нормой в Бюджетном Кодексе РФ¹, а также в действующей редакции Закона № 111-ПК установлено, что иные межбюджетные трансферты передаются в пределах **10 процентов** общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджета субъекта (за исключением субвенций).

Считаем целесообразным в краевом законе сохранить предел предоставления иных межбюджетных трансфертов по аналогии с Бюджетным Кодексом РФ, т.е. в размере 10% общего объема межбюджетных трансфертов.

2. Изменения, вносимые в часть 4 статьи 47, регламентирующей внесение изменений и дополнений в закон о бюджете Пермского края в процессе его исполнения, дублируют положения части 3 статьи 47.

В связи с этим считаем целесообразным либо исключить часть 3 статьи 47, либо переформулировать часть 4 указанной статьи.

3. В настоящее время приняты изменения в Бюджетный кодекс РФ² (далее – БК РФ), касающиеся закрепления за бюджетами бюджетной системы РФ налога, взимаемого в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения, и единого сельскохозяйственного налога: указанные налоги исключаются из налоговых доходов бюджетов субъектов и передаются муниципальным образованиям. Данные изменения БК РФ вступят в силу с 01.01.2013.

В действующей редакции БК РФ указанные налоги зачисляются в бюджеты субъектов РФ по следующим нормативам:

налог, взимаемый в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения – 100%;

единый сельскохозяйственный налог – 30 %.

С учетом указанных изменений БК РФ 100% налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, будут

¹ Статья 139.1 Иные межбюджетные трансферты, предоставляемые из бюджета субъекта РФ местным бюджетам

² Федеральный закон от 25.06.2012 № 94-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

зачисляться в бюджеты муниципальных районов и городских округов. По единому сельскохозяйственному налогу увеличивается норматив для муниципальных районов и поселений с 35% до 50% и для городских округов с 70% до 100%.

Данное изменение в БК РФ не нашло отражение в представленном проекте закона, в связи с чем ко второму чтению проект закона требует доработки.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 2 класса

М.Ю.Кужельная