



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»

09.09.2022

№ 92-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 12.08.2022 № 1721-22/07 на основе законопроекта, документов и материалов к нему, представленных с письмом губернатора Пермского края Махонина Д.Н. от 11.08.2022 № 01-69-907.

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

Предлагаемые изменения включают следующие основные моменты.

1. **Перечень неналоговых доходов**, зачисляемых в бюджет Пермского края, **дополняется** платой за публичный сервитут, предусмотренной решением уполномоченного органа об установлении публичного сервитута в отношении земельных участков, которые находятся в федеральной собственности, осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации и которые не предоставлены гражданам или юридическим лицам (за исключением органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления (муниципальных органов), органов управления государственными внебюджетными фондами и казенных учреждений), - по нормативу 50%.

В соответствии с изменениями, внесенными в Бюджетный кодекс Российской Федерации¹ (далее БК РФ), перечень неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов дополнен указанным доходным источником с нормативом зачисления в бюджет субъектов РФ - не более 50%, в бюджеты муниципальных и городских округов – не менее 50%.

¹ Федеральный закон от 01.07.2021 № 251-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации».

Законопроектом предложено установить по данному доходу максимальный норматив зачисления в бюджет Пермского края – 50%.

2. Уточняется **перечень** собственных **доходов** бюджета Пермского края, **передаваемых** дополнительно бюджетам муниципальных образований.

В частности, предлагается исключить норму о передаче в бюджеты муниципальных образований 100% транспортного налога и заместить его нормативами отчислений от:

- налога на профессиональный доход – по единому для всех муниципальных округов, городских округов нормативу – 100 процентов от налога, подлежащего зачислению в бюджет Пермского края.

В соответствии со статьями 56, 146 БК РФ налог на профессиональный доход зачисляется в бюджеты субъектов РФ по нормативу 63 процента, в бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования по нормативу 37 процентов.

В 2020 году поступление налога на профессиональный доход в бюджет Пермского края составило 13,2 млн. рублей, в 2021 году - 150,1 млн. рублей, за 8 месяцев 2022 года поступило 161,0 млн. рублей при плане 110,4 млн. рублей;

- налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в том числе минимального налога (далее УСН) – по дифференцированным нормативам, устанавливаемым законом о бюджете Пермского края, от налога, взимаемого на территории соответствующего муниципального образования:

- в муниципальные образования с численностью постоянного населения по данным Пермьстата (далее – численность населения) менее 20 тыс. человек – 6 процентов;

- в муниципальные образования с численностью 20 тысяч и более человек, но менее 50 тысяч человек - 8 процентов;

- в муниципальные образования с численностью 50 тысяч и более человек, но менее 100 тысяч человек - 10 процентов;

- в муниципальные образования с численностью 100 тысяч и более человек, но менее 140 тысяч человек - 70 процентов;

- в муниципальные образования с численностью 140 тысяч и более человек, но менее 500 тысяч человек - 75 процентов;

- в муниципальные образования с численностью 500 тысяч и более человек - 12 процентов.

В соответствии с нормами БК РФ УСН зачисляется в бюджеты субъектов РФ по нормативу 100 процентов.

Органы государственной власти субъекта РФ вправе установить дифференцированные нормативы отчислений в бюджеты муниципальных округов, городских округов от УСН. Размеры указанных дифференцированных нормативов отчислений устанавливаются законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год и плановый период.

В среднем с учетом предлагаемых дифференцированных нормативов зачислений в бюджеты муниципальных образований планируется передать порядка 20% УСН, подлежащего зачислению в бюджет Пермского края (порядка 2,2 млрд. рублей).

Согласно пояснительной записке к проекту закона необходимость замены транспортного налога другими доходными источниками обусловлена значительным объемом недоимки по транспортному налогу (таблица 1). Положительная динамика поступлений налога на профессиональный доход и УСН в перспективе позволит обеспечить рост налоговых поступлений в местные бюджеты.

Т а б л и ц а 1 – Доходы бюджетов муниципальных образований Пермского края

	2018 год	2019 год	2020 год	2021 год
Общий объем налоговых и неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований, млн. руб.	29 801,4	32 052,5	34 803,8	38 488,0
Темп роста, %		107,6%	108,6%	110,6%
Транспортный налог, млн. руб.	2 651,3	2 844,2	3 297,8	3 357,3
Темп роста, %		107,3%	115,9%	101,8%
Доля задолженности в налоге, %	76%	65%	55%	52%

Объем поступлений транспортного налога в бюджеты муниципальных образований составлял в 2020 году – 3 297,8 млн. рублей, в 2021 году – 3 357,3 млн. рублей, план на 2022 год (по состоянию на 01.08.2022) – 3 420,6 млн. рублей, рост за 3 года – 3,7%.

Порядка 60% всех поступлений транспортного налога приходится на три муниципальных образования: г. Пермь (47,8%), Пермский МО (6,6%), г. Березники (5,4%).

Доля транспортного налога в общем объеме налоговых и неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований в среднем составляет 8,7% (от 5,3% в Чусовском ГО до 17,9% в Карагайском МО).

Согласно финансово-экономическому обоснованию к проекту закона налоговый потенциал муниципальных образований по УСН (с учетом предлагаемых дифференцированных нормативов зачисления) составит 2 170,1 млн. рублей, что меньше налогового потенциала по транспортному налогу на 1 295,6 млн. рублей.

Превышение налогового потенциала по УСН над налоговым потенциалом по транспортному налогу наблюдается лишь у пяти муниципальных образований: г. Березники, Соликамский, Чайковский городские округа, Кунгурский, Пермский муниципальные округа.

В целом с учетом предложенных изменений в 2023 году по сравнению с 2022 годом прогнозируется рост налогового потенциала у 10 из 44 муниципальных образований (г. Пермь, г. Березники, Губахинский, Краснокамский, Лысьвенский, Соликамский, Чайковский, Чусовской, Горнозаводский городские округа, Кунгурский муниципальный округ).

В среднем по муниципальным образованиям рост налогового потенциала составит 8,4% (таблица 2).

Т а б л и ц а 2 – Изменение расчетных бюджетов муниципальных образований Пермского края, млн. руб.

	2022 год	2023 год	Отклонение	
			млн. руб.	%
Налоговый потенциал, всего	28 303,6	30 683,8	2 380,2	108,4%
в том числе:				
по транспортному налогу	3 465,7		-1 295,6	
по УСН		2 170,1		
Общий размер дотации	10 664,3	12 734,1	2 069,8	119,4%
Дотация на компенсацию ЕНВД	756,8		-756,8	
Расчетный бюджет	39 724,7	43 417,9	3 693,3	109,3%
Оценка налога на профессиональный доход		259,6		

Оценка налогового потенциала муниципальных образований производится по репрезентативной системе налогов, в которую входят: НДФЛ, транспортный налог (УСН), налог на имущество физических лиц, земельный налог.

Прогнозируемый рост общего размера дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных, городских округов - 19,4%.

В итоге рост расчетных бюджетов муниципальных образований (налоговый потенциал + дотации) по сравнению с 2022 годом в среднем составит 9,3% (от 6,5% (г. Пермь) до 16,4% (Кудымкарский МО).

3. **Исключаются** отдельные нормы статьи 10 «Бюджетные инвестиции в объекты государственной собственности» **в части утверждения** постановлением Законодательного Собрания Пермского края **перечня объектов** капитального строительства общественной инфраструктуры Пермского края и перечня объектов автодорожного строительства Пермского края.

Так, исключаются нормы, касающиеся:

- отражения объектов капитального строительства общественной инфраструктуры Пермского края и объектов автодорожного строительства Пермского края, а также приобретаемых в государственную собственность объектов недвижимого имущества в соответствующих перечнях объектов, утверждаемых постановлениями Законодательного Собрания Пермского края;

- соответствия адресной инвестиционной программы Пермского края, утверждаемой постановлением Правительства Пермского края, перечням объектов по составу объектов;

- внесения в Законодательное Собрание Пермского края губернатором Пермского края не позднее 1 августа текущего финансового года проектов постановлений Законодательного Собрания

Пермского края о внесении изменений в перечни при формировании проекта бюджета Пермского края на очередной финансовый год и плановый период;

- рассмотрения Законодательным Собранием Пермского края предложений о внесении изменений в перечни, в том числе о включении новых объектов капитального строительства и (или) приобретении объектов, внесенных субъектами права законодательной инициативы.

4. В связи с преобразованием в Пермском крае всех муниципальных районов и входящих в их состав поселений в муниципальные (городские) округа:

- по всему тексту закона исключаются типы муниципальных образований «муниципальный район», «поселение»;

- признаются утратившими силу:

статья 19 «Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений»;

статья 22.1. «Иные межбюджетные трансферты, предоставляемые из бюджетов муниципальных образований»;

отдельные нормы статьи 26 в части предоставления «отрицательных трансфертов» из бюджетов поселений;

отдельные нормы статьи 41 в части утверждения в законе о бюджете дотаций поселениям и иных показателей.

5. Бюджетные полномочия Министерства финансов Пермского края:

- дополняются полномочием по осуществлению проверки соответствия кандидатов на замещение должности руководителя финансового органа городского округа, муниципального округа Пермского края квалификационным требованиям, предъявляемым к руководителю финансового органа городского округа, муниципального округа Пермского края.

Федеральным законом от 19.11.2021 № 376-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплено обязательное участие финансовых органов субъектов РФ в проверке соответствия кандидатов на замещение должности руководителя финансового органа муниципального района, муниципального округа, городского округа квалификационным требованиям.

На пленарном заседании Законодательного Собрания в августе т.г. в первом чтении приняты изменения в Закон Пермского края «О муниципальной службе в Пермском крае», устанавливающие порядок участия Министерства финансов Пермского края в проверке соответствия кандидатов на замещение должности руководителя финансового органа муниципального округа, городского округа квалификационным требованиям;

- уточняются в части открытия и ведения лицевых счетов, предназначенных для учета операций со средствами получателей средств из бюджета.

6. Перечень документов, на которых основывается составление проекта бюджета Пермского края, дополняется документами, определяющими цели национального развития Российской Федерации и направления деятельности органов публичной власти по их достижению.

Федеральным законом от 28.06.2021 № 228-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и о приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации» в перечень документов, на основании которых формируются проекты бюджетов, включены документы, определяющие цели национального развития Российской Федерации и направления деятельности органов публичной власти по их достижению.

Кроме того, государственные программы дополняются проектами государственных программ Пермского края, проект бюджетного прогноза (проект изменений бюджетного прогноза) дополняется бюджетным прогнозом Пермского края.

7. Уточняется перечень оснований для внесения изменений в сводную бюджетную роспись Пермского края без внесения изменений в закон о бюджете на текущий финансовый год и плановый период в соответствии с решениями министра финансов Пермского края.

Так, перераспределение расходов предлагается осуществлять не только между основными мероприятиями, мероприятиями государственной программы, но и на новые мероприятия с целью обеспечения достижения плановых значений целевых показателей либо улучшения значений целевых показателей государственной программы.

Отметим, что при внесении изменений в закон о бюджете Пермского края целевые показатели государственных программ изменяются крайне редко, несмотря на значительное увеличение расходов или их перераспределение. В основном изменяются целевые показатели по ГП «Развитие транспортной системы».

Кроме того, Министерству финансов Пермского края дается право направлять на расходы отдельные виды неналоговых доходов, фактически полученные при исполнении бюджета Пермского края сверх общего объема доходов, утвержденного законом о бюджете, в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации и Пермского края.

8. Устанавливается, что остатки средств на счете краевого бюджета на начало текущего финансового года направляются:

на расходы с сохранением целевого назначения бюджетных средств без внесения изменений в закон о бюджете (действующая норма);

на увеличение иных расходов, уменьшение объема заимствований после внесения изменений и дополнений в закон о бюджете.

Необходимость утверждения порядка использования остатков средств бюджета субъекта на начало текущего финансового года законом субъекта РФ, регулирующим бюджетные правоотношения, установлена Федеральным законом от 29.11.2021 № 384-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году».

Актуальность и положительные последствия принятия проекта закона связаны с приведением закона о бюджетном процессе в соответствие с федеральным законодательством, уточнением процедурных вопросов, конкретизирующих и оптимизирующих бюджетный процесс в Пермском крае.

По мнению авторов законопроекта, передача транспортного налога с муниципального на региональный уровень будет способствовать снижению недоимки по транспортному налогу.

Вместе с тем, отметим следующие значимые последствия принятия законопроекта.

1. Замещение транспортного налога налогом, взимаемым в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в текущий момент приведет к снижению налогового потенциала большинства муниципальных образований Пермского края.

2. Исключение норм об утверждении постановлением Законодательного Собрания Пермского края перечня объектов капитального строительства общественной инфраструктуры Пермского края и перечня объектов автомобильного строительства Пермского края, в соответствии которыми в Законодательном Собрании осуществлялись процедуры предварительного рассмотрения и согласования депутатами бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства общественной инфраструктуры и автомобильного строительства, по нашему мнению, потребует проведения в Законодательном Собрании новых процедур, в рамках которых будут рассмотрены предлагаемые в проекте бюджета на очередной финансовый год и плановый период пообъектные инвестиции.

Результаты такого рассмотрения в дальнейшем могут быть учтены Законодательным Собранием при принятии проекта закона о бюджете.

Отметим также, что в связи с преобразованием в Пермском крае всех муниципальных районов и входящих в их состав поселений, признанием утратившими силу всех норм закона о бюджетном процессе, касающихся предоставления дотаций бюджетам поселений, считаем целесообразным признать утратившим Закон Пермского края от 01.10.2018 № 269-ПК «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Пермского края государственными полномочиями по расчету

и предоставлению дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений за счет средств бюджета Пермского края».

Кроме того, в целях приведения закона о бюджетном процессе в соответствие с БК РФ² считаем целесообразным в части 5 статьи 33.1 закона о бюджетном процессе слова «Проект бюджетного прогноза (проект изменений бюджетного прогноза)» заменить словами «Бюджетный прогноз (проект бюджетного прогноза, проект изменений бюджетного прогноза)».

Заместитель начальника

Е.А.Селянинова

² Федеральный закон от 31.07.2020 № 263-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

