



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 наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Пермского края по составлению протоколов об административных правонарушениях"

16.08.2023

№ 111-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 03.08.2023 № 1797-23/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края губернатором Пермского края Махониным Д.Н. (письмо от 03.08.2023 № 01-69-867).

Согласно законопроекту предлагается внести следующие изменения в Закон Пермского края от 30.08.2010 № 668-ПК «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Пермского края по составлению протоколов об административных правонарушениях» (далее – Закон № 668-ПК).

1. В статье 2 в перечне законодательных актов, составляющих правовую основу наделения органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» **в связи с признанием его утратившим силу предлагается заменить** на Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

2. В статье 3 **предлагается исключить муниципальные районы и сельские поселения** из видов муниципальных образований, органы местного самоуправления которых наделяются государственными полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях в соответствии с Законом Пермского края «Об административных правонарушениях в Пермском крае».

Необходимость актуализации перечня видов муниципальных образований, которым передаются полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях, связана с изменением муниципального устройства Пермского края, в структуре которого муниципальные районы и поселения отсутствуют.

3. В законопроекте **предлагается изложить в новой редакции** Методику расчета объема субвенций, предоставляемых бюджетам муниципальных образований Пермского края для осуществления государственных полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, в приложении к Закону № 668-ПК (далее – Методика расчета объема субвенций).

**Согласно действующей Методике** расчета объема субвенций сумма субвенции, предоставляемой бюджету муниципального образования из краевого бюджета для осуществления государственных полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях (далее также – субвенция), определяется как произведение следующих показателей (критериев):

- *численность постоянного населения муниципального образования* на основании официальных статистических данных на 1 января текущего финансового года;

- *расчетный показатель материальных затрат* на составление протоколов, утверждаемый нормативным правовым актом Правительства Пермского края.

*В настоящее время материальные расходы на составление протоколов об административных правонарушениях на одно муниципальное образование на 1 жителя постоянного населения в год установлен для городских округов и городского округа ЗАТО Звездный Пермского края в размере 0,61 рубля, для муниципальных округов - 1,02 рубля<sup>1</sup>;*

- поправочный коэффициент, равный:

для муниципальных районов - 0,2;

для поселений - 0,8;

для муниципальных и городских округов - 1,0.

Как указывается в пояснительной записке к законопроекту, за последние три года количество составляемых должностными лицами органов местного самоуправления протоколов об административных правонарушениях в соответствии с Законом Пермского края от 06.04.2015 № 460-ПК «Об административных правонарушениях в Пермском крае» (далее – Закон № 460-ПК) **значительно увеличилось**. В 2020 г. органами местного самоуправления муниципальных образований Пермского края было составлено 6 897 протоколов, в 2021 г. – 14 097, в 2022 г. – 31 421. Таким образом, **количество составленных протоколов за три года увеличилось в 4,6 раза**. Между тем суммы субвенций, передаваемых из краевого бюджета для финансового обеспечения составления протоколов об административных правонарушениях, существенно не изменились (в 2022 году сумма субвенций, переданных в местные бюджеты на эти цели, составила 1 811,0 тыс. рублей, что всего на 15% больше, чем в 2020 г.).

Авторами законопроекта отмечается, что с учетом реформирования системы муниципальных образований действующий подход к расчету и распределению субвенций, предоставляемых муниципальным образованиям из

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Пермского края от 26.09.2019 № 678-п «Об утверждении расчетных показателей по материальным расходам на содержание работников в государственных органах Пермского края, органах государственной власти Пермского края, предоставление отдельных видов межбюджетных трансфертов».

бюджета Пермского края на составление протоколов об административных правонарушениях, **основанный на численности населения**, утратил свою актуальность и не позволяет объективно компенсировать нагрузку органов местного самоуправления.

*Отметим, что согласно подпункту 2 пункта 3 постановления Законодательного Собрания Пермского края от 22.06.2023 № 664 «О состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований Пермского края в 2022 году» Правительству Пермского края рекомендовано в срок до 31.12.2023 рассмотреть возможность внесения изменений в Методику расчета объема субвенций, утвержденную Законом № 668-ПК, в части учета количества составленных протоколов.*

В этой связи предлагается изменить Методику расчета объема субвенций следующим образом.

В формуле расчета объема субвенции вместо критерия численности постоянного населения муниципального образования предлагается использовать критерий **«Количество протоколов об административных правонарушениях, составленных за предшествующий календарный год, на основании данных муниципальных образований на 1 января текущего финансового года»**.

При этом устанавливаемый нормативным правовым актом Правительства Пермского края расчетный показатель материальных затрат на составление протоколов **на одного жителя муниципального образования** в год соответственно изменяется на расчетный показатель материальных затрат **на составление одного протокола об административном правонарушении** в год.

Вместо поправочного коэффициента, дифференцированного в зависимости от уровня муниципального образования, вводятся два коэффициента:

1) **коэффициент результативности**, дифференцированный от 0 до 1 в зависимости от соотношения количества лиц, привлеченных к административной ответственности в предшествующем календарном году на основании протоколов об административных правонарушениях, составленных должностными лицами муниципального образования, к общему количеству протоколов об административных правонарушениях, составленных должностными лицами органов местного самоуправления муниципального образования в предшествующем календарном году;

2) **коэффициент общественного порядка**, дифференцированный от 1 до 1,5 в зависимости от соотношения количества протоколов об административных правонарушениях, составленных должностными лицами муниципального образования в предшествующем календарном году по статьям 7.1, 7.2, 7.8, 9.1 Закона № 460-ПК, к общему количеству протоколов об административных правонарушениях, составленных должностными лицами органов местного самоуправления муниципального образования в предшествующем календарном году.

Авторы законопроекта обосновывают введение данного коэффициента необходимостью стимулирования работы муниципальных служащих по составам правонарушений, отражающим состояние общественного порядка на территории муниципального образования и степень урегулирования общественных отношений, связанных с охраной жизни и здоровья граждан, а именно

предусмотренных следующими статьями Закона № 460-ПК:

7.1 «Нарушение правил охраны жизни людей на водных объектах Пермского края и правил пользования водными объектами, расположенными на территории Пермского края, для плавания на маломерных судах»;

7.2. «Нарушение тишины и покоя граждан в ночное время»;

7.8 «Бытовое дебоширство»;

9.1 «Торговля и предоставление услуг населению в неустановленных местах».

*Из анализа положений законодательства субъектов Российской Федерации (далее – РФ) отметим, что в настоящее время региональными законами предусмотрено наделение органов местного самоуправления полномочиями субъекта РФ по определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, установленных законом субъекта РФ, с передачей соответствующих финансовых средств, необходимых для осуществления государственных полномочий. Расчет объема субвенций, как правило, производится в зависимости от норматива затрат на осуществление переданных полномочий и численности населения муниципального образования.*

Законопроектом предусматривается, что Закон вступит в силу **с 1 января 2024 года**, но не ранее чем через десять дней после дня его официального опубликования.

Согласно финансово-экономическому обоснованию законопроекта его принятие **повлечет дополнительные расходы из бюджета Пермского края с 2024 г.**

*Так, плановый объем субвенций бюджетам муниципальных образований на осуществление полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях в 2024 году составляет 1 931,5 тыс. рублей. Предлагаемые в законопроекте изменения Методики расчета объема субвенций предполагают дополнительное выделение финансовых средств из краевого бюджета в 2024 году в сумме 3 708,35 тыс. рублей, увеличение составит 192% от запланированного объема субвенций (аналогично в плановом периоде 2025-2026 годов).*

В качестве **проблемных моментов** законопроекта отметим следующее.

1. Согласно абзацу пятому пункта 2 новой редакции Методики расчета объема субвенций расходы на текущие материальные затраты по составлению протоколов об административных правонарушениях определяются в соответствии с расчетным показателем по материальным расходам на составление одного протокола об административном правонарушении в год согласно нормативному правовому акту Правительства Пермского края об установлении **расчетных показателей по материальным затратам на оказание государственных услуг** на планируемый год. В формуле расчета объема субвенции он обозначен как расчетный показатель материальных затрат на составление одного протокола об административном правонарушении, утверждаемый нормативным правовым актом Правительства Пермского края.

Считаем, что указанные формулировки в законопроекте не учитывают действующие нормативные правовые акты Пермского края по данному вопросу. Так, согласно статье 1 Закона Пермского края от 12.10.2007 № 111-ПК «О бюджетном процессе в Пермском крае» расчетный показатель по расходам бюджета Пермского края, утверждаемый нормативным правовым актом Правительства Пермского края, является минимально необходимым размером финансового обеспечения материальных затрат для исполнения государственных функций органами государственной власти Пермского края, казенными учреждениями, на социальное обеспечение населения, предоставление отдельных видов межбюджетных трансфертов. В настоящее время в этой сфере действует постановление Правительства Пермского края от 26.09.2019 № 678-п «Об утверждении *расчетных показателей по материальным расходам* на содержание работников в государственных органах Пермского края, органах государственной власти Пермского края, *предоставление отдельных видов межбюджетных трансфертов*», которым утверждены расчетные показатели по материальным расходам на составление протоколов об административных правонарушениях.

Кроме того, расходы на текущие материальные затраты по составлению протоколов об административных правонарушениях определяются не только в зависимости от указанного расчетного показателя, но также учитываются и другие показатели (критерии), указанные в формуле расчета объема субвенции.

На основании вышеизложенного считаем, что в пункте 2 Методики расчета объема субвенций абзац пятый целесообразно исключить, а абзац десятый, соответственно, скорректировать.

2. Согласно установленной в законопроекте формуле объем субвенции рассчитывается *как произведение количества протоколов* об административных правонарушениях, *составленных за предшествующий календарный год*, и остальных показателей (критериев): расчетного показателя материальных затрат на составление одного протокола об административном правонарушении, коэффициента результативности и коэффициента общественного порядка.

Соответственно, в случае, если за предшествующий календарный год органами местного самоуправления муниципального образования не было составлено ни одного протокола, субвенция на осуществление переданных государственных полномочий такому муниципальному образованию в планируемом финансовом году не будет передана. Между тем в соответствии с требованиями части 3 статьи 140 Бюджетного кодекса РФ субвенции местным бюджетам из бюджета субъекта РФ распределяются в соответствии с едиными для каждого вида субвенции методиками, утверждаемыми законом субъекта РФ в соответствии с требованиями указанного Кодекса, *между всеми муниципальными образованиями субъекта РФ*, органы местного самоуправления которых осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия. Согласно статье 7 Закона № 668-ПК органы государственной власти Пермского края *обязаны* обеспечивать передачу органам местного самоуправления финансовых средств, необходимых для осуществления ими государственных полномочий.

*Справочно: по данным отчета об использовании бюджетных*

*средств на выполнение государственных полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях за 2022 год среди городских и муниципальных округов Пермского края больше всего протоколов об административных правонарушениях составлено органами местного самоуправления г.Перми – 21 988, наименьшее число протоколов составлено в городском округе ЗАТО Звездный - 1 протокол.*

3. В предлагаемой Методике расчета объема субвенций установлено, что при доле лиц, привлеченных к ответственности, от 0 до 19% (в общем количестве протоколов, составленных органами местного самоуправления соответствующего муниципального образования) коэффициент результативности имеет значение «0». Отметим, что при использовании указанного значения коэффициента результативности объем субвенции, предоставляемой бюджету муниципального образования, который рассчитывается как произведение всех показателей (критериев), в том числе коэффициента результативности, также будет равен нулю.

По нашему мнению, указанный порядок определения коэффициента результативности *нуждается в корректировке.*

В целом отметим, что **актуальность и положительные последствия** принятия законопроекта связаны с созданием финансовых стимулов для повышения результативности работы органов местного самоуправления по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных отдельными статьями Закона Пермского края «Об административных правонарушениях в Пермском крае», в рамках переданных им согласно Закону № 668-ПК государственных полномочий.

Начальник управления

М.Ю.Кужельная