

18 ИЮЛ 2023

№ 4133-1/23-06-0-3



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

191014, Санкт-Петербург, ул. Некрасова, д.14.
тел. (812) 579-82-70, тел./факс (812) 579-82-72
e-mail: ksp47@ksplo.ru

Председателю
Законодательного собрания
Ленинградской области

С.М. Бебенину



Заклучение

по результатам экспертизы проекта областного закона «О наделении органов местного самоуправления Ленинградской области отдельным государственным полномочиим Ленинградской области по проведению информационно-аналитического наблюдения за осуществлением торговой деятельности»

Контрольно-счетной палатой Ленинградской области (далее – КСП ЛО) в соответствии с поручением Председателя Законодательного собрания Ленинградской области от 03.07.2023 № 4133-ПОЗ-VI, пунктом 8 части 1 статьи 9 областного закона от 14.10.2011 № 77-оз «О Контрольно-счетной палате Ленинградской области» проведена экспертиза проекта областного закона «О наделении органов местного самоуправления Ленинградской области отдельным государственным полномочиим Ленинградской области по проведению информационно-аналитического наблюдения за осуществлением торговой деятельности» (далее – Законопроект, Проект закона), внесенного Губернатором Ленинградской области А.Ю. Дрозденко.

Законопроектом предлагается с 01.01.2024 наделить на неограниченный срок органы местного самоуправления муниципальных районов и городского округа Ленинградской области (далее – органы местного самоуправления) отдельным государственным полномочиим Ленинградской области по проведению информационно-аналитического наблюдения за осуществлением торговой деятельности (далее – государственное полномочие).

По результатам рассмотрения Проекта закона установлено следующее:

1. Согласно статье 6 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»:

- органы государственной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования торговой деятельности осуществляют полномочия по проведению информационно-аналитического наблюдения за

состоянием рынка определенного товара и осуществлением торговой деятельности на территории соответствующего субъекта Российской Федерации (пункт 4 части 1);

- полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области регулирования торговой деятельности, установленные настоящим Федеральным законом, могут быть перераспределены между ними в порядке, предусмотренном частью 1.2 статьи 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (часть 3).

В соответствии с пунктом 2.2.4 Положения о комитете по развитию малого, среднего бизнеса и потребительского рынка Ленинградской области, утвержденного постановлением Правительства Ленинградской области от 20.11.2017 № 480¹, проведение информационно-аналитического наблюдения за состоянием рынка определенного товара и осуществлением торговой деятельности на территории Ленинградской области отнесено к полномочиям комитета по развитию малого, среднего бизнеса и потребительского рынка Ленинградской области (далее – Комитет по развитию МСБ).

Частью 1.2 статьи 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ) установлено, что законами субъекта Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами, может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, в случае принятия Проекта закона государственное полномочие может быть перераспределено на уровень органов местного самоуправления.

Согласно Пояснительной записке к Проекту областного закона²:

- В настоящее время работа по информационно-аналитическому наблюдению за осуществлением торговой деятельности выполняется органами местного самоуправления на основании соглашений о предоставлении субсидий местным бюджетам для софинансирования мероприятий по организации мониторинга деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства и потребительского рынка в рамках подпрограммы «Создание условий для инвестиционной привлекательности региона» государственной программы Ленинградской области «Стимулирование экономической активности Ленинградской области»³.

¹ Постановление Правительства Ленинградской области от 20.11.2017 № 480 «Об утверждении Положения о комитете по развитию малого, среднего бизнеса и потребительского рынка Ленинградской области и признании утратившими силу полностью или частично отдельных постановлений Правительства Ленинградской области».

² Пояснительная записка к проекту областного закона «О наделении органов местного самоуправления Ленинградской области отдельным государственным полномочием Ленинградской области по проведению информационно-аналитического наблюдения за осуществлением торговой деятельности».

³ Государственная программа Ленинградской области «Стимулирование экономической активности Ленинградской области» утверждена постановлением Правительства Ленинградской области от 14.11.2013 № 394 «Об утверждении государственной программы Ленинградской области «Стимулирование экономической активности Ленинградской области» (далее – Государственная программа).

- Согласно положениям Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ в полномочия органов местного самоуправления входит создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания.

Порядок предоставления субсидий⁴ утвержден приложением 7 к Государственной программе.

Пунктом 1.2 Порядка предоставления субсидий установлено, что субсидия предоставляется:

- на реализацию мероприятий по организации мониторинга, подготовке к проведению сбора данных (формирование и уточнение каталогов отчитывающихся хозяйствующих субъектов, рассылка бланков, инструктивных писем и др.), осуществлению сбора данных и их обработке в информационно-аналитической системе «Мониторинг социально-экономического развития муниципальных образований Ленинградской области» (далее - информационная система) (включая все налоги и обязательные платежи на расходы муниципального образования, связанные с организацией и проведением мониторинга, а также заключением муниципальных контрактов и договоров на осуществление мероприятий по организации мониторинга);

- на приобретение расходных материалов, необходимых для организации и проведения мониторинга.

В Пояснительной записке к Проекту областного закона также указано, что **действующий механизм организации указанной работы через предоставление субсидий не позволяет гарантировать исполнение государственного полномочия, поскольку предоставление субсидий носит заявительный характер, а также требует софинансирования со стороны местных бюджетов. Более того, механизм субсидирования не позволяет органам местного самоуправления финансировать расходы на оплату труда сотрудников местных администраций, которые фактически осуществляют сбор сведений об объектах потребительского рынка.**

Исходя из вышеизложенного, по мнению КСП ЛО в настоящее время существует риск неисполнения (ненадлежащего исполнения) Комитетом по развитию МСБ государственного полномочия.

2. Областным законом от 19.12.2022 № 151-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» (в ред. от 10.04.2023) Комитету по развитию МСБ предусмотрены бюджетные ассигнования по КБК 979 04 12 11 4 02 74490 500 (Субсидии для софинансирования мероприятий по организации мониторинга деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства и потребительского рынка Ленинградской области) на 2023 год в сумме 4 942,2 тыс. руб., на 2024 год - 5 232,3 тыс. руб., на 2025 год - 5 399,3 тыс. руб.

В соответствии с Финансово-экономическим обоснованием к Законопроекту, его принятие не потребует выделения дополнительных

⁴ Приложение 7 «Порядок предоставления и распределения субсидий из областного бюджета Ленинградской области бюджетам муниципальных образований Ленинградской области для софинансирования мероприятий по организации мониторинга деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства Ленинградской области» к государственной программе Ленинградской области «Стимулирование экономической активности Ленинградской области» (далее – Порядок предоставления субсидий).

ассигнований из областного бюджета *«поскольку общий объем субвенции, направляемой местным бюджетам на осуществление государственного полномочия равен объему средств, предусмотренных областным законом от 19.12.2022 № 151-оз на предоставление субсидий по софинансированию мероприятий органов местного самоуправления».*

При этом расчеты объемов субвенции, предоставляемой муниципальным образованиям Ленинградской области, в составе материалов к Законопроекту отсутствуют.

Вместе с тем, в соответствии с пунктом 1 статьи 139 Бюджетного кодекса Российской Федерации под субсидиями местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

В соответствии с пунктом 1.3 Порядка предоставления субсидий, субсидии предоставляются на софинансирование расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при осуществлении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения в части создания условий для развития малого и среднего предпринимательства.

Пунктом 5.1 Порядка предоставления субсидии установлено, что предельный уровень софинансирования для муниципального образования на очередной финансовый год и на плановый период определяется в соответствии с распоряжением Правительства Ленинградской области.

Согласно пункту 1 статьи 140 Бюджетного кодекса Российской Федерации под субвенциями местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые местным бюджетам в целях финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, переданных для осуществления органам местного самоуправления в установленном порядке.

В соответствии с частью 5 статьи 19 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Таким образом, в случае принятия проекта областного закона софинансирование за счет средств местных бюджетов муниципальных районов и городского округа Ленинградской области осуществляться не будет.

В соответствии с частью 3 статьи 6 Проекта закона общий размер субвенций, необходимых органам местного самоуправления для осуществления государственного полномочия, определяется в соответствии с методикой расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых бюджетам муниципальных образований из областного

бюджета Ленинградской области на осуществление отдельного государственного полномочия Ленинградской области по проведению информационно-аналитического наблюдения за осуществлением торговой деятельности (далее – Методика расчета объема субвенции), установленной в приложении к Законопроекту.

Методика расчета объема субвенции и методика расчета субсидий, предусмотренная Порядком предоставления субсидии, различаются.

Так, в соответствии с пунктом 5.1 Порядка предоставления субсидии распределение субсидии осуществляется исходя из расчетного объема средств, необходимого для достижения значений результатов использования субсидии, по формуле:

$$C_i = \text{РОС}_i \times \text{УС}_i,$$

где:

C_i - объем субсидии бюджету i -го муниципального образования (рассчитывается в рублях с округлением до целых рублей);

РОС_i - расчетный объем расходов, необходимый для достижения значений результатов использования субсидии i -м муниципальным образованием, определяемый по формуле:

$$\text{РОС}_i = \text{КО}_i \times \text{РОО},$$

где:

КО_i - количество запланированных к внесению в информационную систему отчетов, предусмотренных Планом;

РОО - установленный правовым актом Комитета по развитию МСБ размер оплаты за сбор и обработку в информационной системе одного отчета;

УС_i - предельный уровень софинансирования для i -го муниципального образования.

Согласно Методике расчета объема субвенции объем субвенции определяется по формуле:

$$V_{\text{общ}} = \text{SUM } V_i,$$

где:

V_i - объем субвенции, предоставляемой i -му муниципальному району, городскому округу.

Объем субвенции, предоставляемой i -му муниципальному району, городскому округу, определяется по формуле:

$$V_i = P_{\text{сбор}} + P_{\text{зарпл}},$$

где:

$P_{\text{сбор}}$ - расчетная стоимость услуг по сбору информации об объектах потребительского рынка;

$P_{\text{зарпл}}$ - размер оплаты труда специалистов по выполнению государственного полномочия.

Показатели $P_{\text{сбор}}$, $P_{\text{зарпл}}$ определяются по следующим формулам:

$$P_{\text{сбор}} = K \times C,$$

где:

K - количество объектов потребительского рынка;

C - средняя стоимость услуг по сбору информации об объектах потребительского рынка, установленная уполномоченным органом;

$$P_{\text{зарпл}} = \text{ФОТ} + T,$$

где:

ФОТ - фонд оплаты труда специалистов по выполнению государственного полномочия;

Т - сумма текущих расходов, предусмотренных на организацию исполнения государственного полномочия (составляет 10 процентов от размера ФОТ).

Следует отметить, что в соответствии с предлагаемой Законопроектом Методикой расчета объема субвенции, предоставляемой i-му муниципальному району, городскому округу предусмотрено включение расходов на оплату труда специалистов по выполнению государственного полномочия, что не было предусмотрено Порядком предоставления субсидии.

Таким образом, сравнение Методики расчета объема субвенции с методикой расчета субсидий, предусмотренной Порядком предоставления субсидии, не позволяет подтвердить достоверность утверждения, содержащегося в Финансово-экономическом обосновании к Законопроекту, о равенстве объема субвенций на выполнение государственного полномочия объему субсидий на софинансирование мероприятий органов местного самоуправления.

3. Согласно пункту 5 части 1 статьи 5 Проекта закона органы государственной власти Ленинградской области при осуществлении органами местного самоуправления государственного полномочия имеют право давать, в случае выявления нарушений требований нормативных актов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления государственного полномочия, письменные предписания по устранению нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления.

В свою очередь, частью 3 статьи 8 Проекта закона установлено, что в случае выявления нарушений федерального законодательства и (или) законодательства Ленинградской области по вопросам осуществления государственного полномочия, допущенных органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, уполномоченный орган исполнительной власти Ленинградской области, реализующий государственную политику в области торговой деятельности на территории Ленинградской области (далее – уполномоченный орган) вправе давать письменные предписания по их устранению.

Указанному праву корреспондирует, установленная пунктом 6 части 2 статьи 4 Законопроекта, обязанность органов местного самоуправления при осуществлении государственного полномочия исполнять письменные предписания уполномоченного органа по устранению нарушений, допущенных при осуществлении государственного полномочия.

Таким образом, полномочие по выдаче письменных предписаний по устранению нарушений дублируется у уполномоченного органа и органов государственной власти Ленинградской области. При этом, Законопроектом установлена обязанность органов местного самоуправления по исполнению письменных предписаний, выданных только уполномоченным органом.

Кроме того, согласно пункту 3 методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов⁵ определение компетенции по формуле «вправе» является коррупциогенным фактором, устанавливающим для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил.

4. Согласно Предложениям о разработке нормативных правовых актов, принятие которых необходимо для реализации областного закона «О наделении органов местного самоуправления Ленинградской области отдельным государственным полномочием Ленинградской области по проведению информационно-аналитического наблюдения за осуществлением торговой деятельности» для реализации законопроекта потребуется разработка и принятие постановления Правительства Ленинградской области «Об утверждении Порядка предоставления субвенций бюджетам муниципальных образований Ленинградской области на осуществление отдельного государственного полномочия по проведению информационно-аналитического наблюдения за осуществлением торговой деятельности».

Согласно части 2 статьи 5-1 областного закона от 11.12.2007 № 174-оз «О правовых актах Ленинградской области» при внесении в Законодательное собрание Ленинградской области проекта областного закона, предусматривающего разработку иных нормативных правовых актов Ленинградской области, принятие которых необходимо для реализации проекта областного закона, либо делегирование Правительству Ленинградской области отдельных полномочий, субъектом права законодательной инициативы представляются концепции соответствующих нормативных правовых актов Ленинградской области, включающие развернутые характеристики целей, задач, основные положения и ориентировочные сроки разработки таких нормативных правовых актов Ленинградской области.

Вместе с тем к законопроекту не представлена концепция указанного постановления Правительства Ленинградской области.

5. В случае принятия Проекта закона потребуется внесение изменений в Положение о комитете по развитию малого, среднего бизнеса и потребительского рынка Ленинградской области, утвержденное постановлением Правительства Ленинградской области от 20.11.2017 № 480, в части исключения из перечня полномочий Комитета по развитию МСБ государственного полномочия.

Указанная информация отсутствует в Перечне областных законов и иных действующих на территории Ленинградской области нормативных правовых актов, отмены, изменения или дополнения которых потребует принятие Законопроекта, представленном в составе документов к Проекту закона.

6. КСП ЛО обращает внимание, что в составе материалов к Проекту закона отсутствует информация о невозможности осуществления государственного полномочия Комитетом по развитию МСБ и необходимости

⁵ Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

(целесообразности) перераспределения государственного полномочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти Ленинградской области.

С учетом изложенного данный законопроект может быть рассмотрен Законодательным собранием Ленинградской области.

Председатель
Контрольно-счетной палаты
Ленинградской области



М.А. Ляхова