



**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



Контрольно-счетная
палата ЛО

01-07-19/2024-1
08.04.2024

Законодательное собрание
Ленинградской области
Канцелярия

8 АПР 2024
№ 1767-1/24-Обл

Председателю
Законодательного собрания
Ленинградской области

Бибенину С.М.

**Заключение
по результатам экспертизы проекта областного закона
«Об объединении поселений, входящих в состав Гатчинского муниципального
района Ленинградской области, и наделении вновь образованного
муниципального образования статусом муниципального округа, и о внесении
изменений в областной закон «Об административно-территориальном устройстве
Ленинградской области»**

Контрольно-счетной палатой Ленинградской области в соответствии с поручением Председателя Законодательного собрания Ленинградской области от 20.03.2024 № 1767-ПОЗ-VI, пунктом 8 части 1 статьи 9 областного закона от 14.10.2011 № 77-оз¹ проведена экспертиза проекта областного закона «Об объединении поселений, входящих в состав Гатчинского муниципального района Ленинградской области, и наделении вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа, и о внесении изменений в областной закон «Об административно-территориальном устройстве Ленинградской области» (далее – законопроект, проект закона), внесенного Губернатором Ленинградской области А.Ю. Дрозденко.

Законопроект разработан в соответствии с требованиями Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ², областного закона от 15.06.2010 № 32-оз³ и предусматривает следующее:

- объединение всех поселений, входящих в состав Гатчинского муниципального района (далее – объединяющиеся поселения) с наделением вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа (Гатчинский муниципальный округ с административным центром в городе Гатчина);
- утрату Гатчинским муниципальным районом Ленинградской области и объединяющимися поселениями статуса муниципального образования со дня

¹ Областной закон от 14.10.2011 № 77-оз «О Контрольно-счетной палате Ленинградской области».

² Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ).

³ Областной закон от 15.06.2010 № 32-оз «Об административно-территориальном устройстве Ленинградской области и порядке его изменения» (далее – областной закон от 15.06.2010 № 32-оз).

образования Гатчинского муниципального округа (дня вступления в силу законопроекта);

- органы местного самоуправления объединяющихся поселений и Гатчинского муниципального района осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения вновь образованного муниципального образования на соответствующих территориях, а также отдельные государственные полномочия, которыми они наделены, до формирования органов местного самоуправления Гатчинского муниципального округа;

- органы местного самоуправления Гатчинского муниципального округа определены в качестве правопреемников органов местного самоуправления объединяющихся поселений и Гатчинского муниципального района;

- муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления объединяющихся поселений и Гатчинского муниципального района действуют в части, не противоречащей федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, областным законам и иным нормативным правовым актам Ленинградской области, а также муниципальным правовым актам органов местного самоуправления Гатчинского муниципального района;

- проведение выборов депутатов представительного органа Гатчинского муниципального округа первого созыва не позднее, чем через один год со дня создания;

- материально-техническое обеспечение проведения выборов депутатов представительного органа Гатчинского муниципального округа первого созыва осуществляет Правительство Ленинградской области;

- порядок избрания и полномочия первого главы вновь образованного муниципального образования;

- внесение изменений в областной закон от 15.06.2010 № 32-оз в части определения территориального состава и границ вновь созданного муниципального образования.

Согласно положениям Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (статья 13) преобразование муниципальных образований, путем объединения муниципальных образований, осуществляются законом субъекта Российской Федерации. К обоснованию необходимости принятия проекта закона приложены документы, подтверждающие соблюдение порядка и условий указанных преобразований, предусмотренные областным законом от 15.06.2010 № 32-оз (часть 2 статьи 6).

В соответствии с информацией, представленной в обосновании необходимости принятия областного закона, отмечается, что предложенный органами местного самоуправления прогноз социально-экономических и иных последствий принятия закона указывает, что объединение поселений в муниципальный округ:

- приведет к консолидации бюджетных ресурсов муниципальных образований и позволит сбалансировать бюджет, повысить финансовую самостоятельность субъекта администрирования по решению вопросов местного значения, снизит расходы на содержание органов власти;

- расширит возможности участия в государственных и муниципальных программах, позволит увеличить расходы на участие в государственных программах Ленинградской области;

- позволит объединить однотипные, но малые по объему закупки в один контракт и привлечь более крупных поставщиков на более выгодных условиях;

- расширит возможности реализации проектов по строительству объектов социальной, коммунальной и транспортной инфраструктуры;

- повысит инвестиционную привлекательность территории и значительно увеличит возможности вовлечения в хозяйственный оборот незадействованных в настоящее время территориальных ресурсов городских и сельских поселений.

В состав Гатчинского муниципального района входит 6 муниципальных образований со статусом городских поселений и 11 муниципальных образований со статусом сельских поселений, в границах которых расположены 240 населенных пунктов (в том числе 2 города, 4 городских поселка и 234 сельских населенных пункта) и более 227 крупных садоводств.

Согласно Прогнозу социально-экономического развития Гатчинского муниципального района на 2024 год и на период до 2026 года⁴ (далее – Прогноз СЭР на 2024-2026 годы) все 17 муниципальных образований вносят свой вклад в социально-экономическое развитие района. При этом несмотря на позитивные тенденции в экономике района в целом уровень экономического развития поселений значительно дифференцирован.

Согласно Отчету о социально-экономическом развитии Гатчинского муниципального района Ленинградской области за 2023 год⁵ наибольший вклад в экономику района вносят города Гатчина и Коммунар, на их долю приходится соответственно 41,3% и 17% общего объема отгрузки товаров собственного производства, выполненных работ (услуг) собственными силами в целом по району. На долю Сиверского г.п. приходится 7,9%, Веревого с.п. – 7,1%, Большеколпанского с.п. – 6,4%, Новосветского с.п. – 4,8%, Пудостьского с.п. – 4,6%, Войковицкого с.п. – 2,4%, Елизаветинского с.п. – 1,9%, Рождественского с.п. – 1,7%. Среди предприятий обрабатывающих производств 70,7% отгрузки приходится на предприятия, расположенные: в МО «Город Гатчина» (36,7%), МО город Коммунар (25,2%), Большеколпанское с.п. (8,8%). В Вырицком г.п., Дружнотгорском г.п., Сиверском г.п., Тайцком г.п., Пудомягском с.п., Веревоком с.п., Войковицком с.п., Елизаветинском с.п., Кобринском с.п., Новосветском с.п., Рождественском с.п., Сусанинском с.п., Сяськелевском с.п. крупные и средние предприятия обрабатывающих производств отсутствуют.

Согласно Прогнозу СЭР на 2024-2026 годы стратегической задачей администрации района остается задача создания равных условий для развития всех муниципальных образований, входящих в состав Гатчинского муниципального района, как в экономическом плане, так и в социальном.

При этом в рассматриваемом законопроекте не представлена оценка влияния предлагаемого объединения поселений, входящих в состав Гатчинского муниципального района Ленинградской области, и наделения вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа на достижение целевых показателей их социально-экономического развития в средней и долгосрочной перспективе. Также в законопроекте отсутствует оценка рисков недостижения вновь образуемым муниципальным образованием целевых показателей социально-экономического развития Гатчинского муниципального района, которые планировалось

⁴ Одобрен постановлением администрации Гатчинского муниципального района от 10.10.2023 № 4550

⁵ По запросу КСП ЛО представлен в электронном виде 28.03.2024

достичь районом к 2030 году. Таким образом, оценить экономический эффект данного объединения не представляется возможным.

Кроме того, в рассматриваемом законопроекте отсутствует информация, позволяющая детально оценить возможные изменения доходного потенциала местного бюджета.

В обосновании необходимости принятия областного закона отмечается, что его принятие приведет к оптимизации расходов на содержание органов власти муниципального образования. В то же время в законопроекте отсутствует информация о возможной структуре органов местного самоуправления и их численности в целом, что не позволяет оценить будущие расходы на их содержание.

В финансово-экономическом обосновании к законопроекту указано, что его принятие повлечет уменьшение доходной части областного бюджета в объеме около 55,0 млн руб. в случае установления единых нормативов отчислений по налогу на доходы физических лиц в бюджет муниципального округа по аналогии с городским округом. Между тем, каких-либо расчетов относительно указанной суммы выпадающих доходов и пояснений относительно предполагаемых единых нормативов отчислений по налогу на доходы физических лиц в бюджет муниципального округа финансово-экономическое обоснование законопроекта не содержит.

Так, пунктом 3 статьи 61.6 БК РФ⁶ установлено, что в бюджеты муниципальных округов подлежат зачислению налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов по нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со статьей 58 БК РФ.

В соответствии с пунктом 3 статьи 58 БК РФ органы государственной власти субъекта Российской Федерации обязаны установить единые и (или) дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 15 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от указанного налога.

Пунктом 1 статьи 58 БК РФ установлено, что законом субъекта Российской Федерации может быть установлен единый для всех муниципальных округов субъекта Российской Федерации норматив отчислений в бюджеты муниципальных округов от отдельных федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации.

Согласно пункту 2 статьи 58 БК РФ законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном статьями 137 и 138 БК РФ, могут быть установлены дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации.

Статьей 3 областного закона от 14.10.2019 № 75-оз⁷ определены единые нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты

⁶ «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ (далее – БК РФ).

⁷ Областной закон от 14.10.2019 № 75-оз «О межбюджетных отношениях в Ленинградской области» (далее – областной закон от 14.10.2019 № 75-оз).

Ленинградской области. При этом единые нормативы отчисления от федеральных и региональных налогов в бюджеты муниципальных округов не предусмотрены.

Областным законом от 19.12.2023 № 145-оз⁸ дополнительные нормативы отчислений в бюджеты муниципальных округов от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в соответствии с БК РФ в бюджет Ленинградской области, также не установлены.

В целом следует отметить, что принятие законопроекта потребует внесения изменений в значительную часть нормативных правовых актов Ленинградской области, касающихся межбюджетных отношений.

Кроме того, в финансово-экономическом обосновании к законопроекту указано, что принятие областного закона потребует пересчета размера дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности Гатчинского муниципального округа, а также согласно предварительной информации от Избирательной комиссии Ленинградской области потребуется 21 528,7 тыс. руб. на подготовку и проведение выборов совета депутатов вновь образованного муниципального образования. При этом соответствующие расчеты в материалах к законопроекту не представлены, в связи с чем оценить финансово-экономические последствия его принятия не представляется возможным.

К проекту закона имеются замечания юрико-технического характера:

- 1) в части 1 статьи 1 проекта закона после слов «муниципального района» отсутствует знак препинания «,»;
- 2) в статье 4 проекта закона:
 - в части 3 после слов «Срок полномочий депутатов представительного органа Гатчинского муниципального округа» дублируются слова «первого созыва»;
 - в части 4 после слов «избирательной комиссией» знак препинания «,» необходимо исключить;
 - в части 5 допущена техническая ошибка в слове «представительным».

Вместе с тем законопроект может быть рассмотрен Законодательным собранием Ленинградской области с учетом указанных замечаний.

Председатель
Контрольно-счетной палаты
Ленинградской области



М.А. Ляхова

Котова Ирина Михайловна (35-35)
Локшин Роман Сергеевич (812) 579-39-55
Рыдникова Наталья Борисовна (812) 579-05-93
Сорокина Светлана Николаевна (812) 579-84-91

⁸ Областной закон от 19.12.2023 № 145-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» (далее – областной закон от 19.12.2023 № 145-оз).