



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Государственно-правовое управление

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект закона Пермского края «О внесении изменений
в Закон Пермского края «О бюджетном процессе в Пермском крае»

(внесен группой депутатов
Законодательного Собрания)

29.03.2013

№ 109

В соответствии со статьей 8 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статьей 20 Закона Пермского края от 06.03.2007 № 8-ПК «О Законодательном Собрании Пермского края» рассмотрение представленного законопроекта находится в компетенции Законодательного Собрания Пермского края.

По проекту имеются следующие предложения и замечания.

1. По нашему мнению, абзац второй части 3 статьи 1 законопроекта необходимо дополнить положениями, определяющими параметры, по которым будет проводиться оценка соответствия долгосрочной программы утвержденной концепции (например, ключевые параметры программы, установленные частью 2 статьи 6 Закона Пермского края от 02.04.2010 № 598-ПК «О стратегическом планировании социально-экономического развития Пермского края»). Кроме того, считаем, что механизм оценки программы и приведения ее в соответствие с утвержденной концепцией должен включать в себя согласительные процедуры, применяемые в случае возникновения разногласий между заинтересованными сторонами.

В абзаце третьем части 3 следует уточнить, с какого момента начинается течение месячного срока, устанавливаемого для направления уточненной программы в Контрольно-счетную палату Пермского края (со дня внесения изменений в программу, со дня получения предложений комитета и т.д.). Также следует исключить слово «повторно», т.к. уточненная программа, как следует из законопроекта, будет направляться впервые, а не повторно.

2. Согласно статье 1 Закона Пермского края «О бюджетном процессе в Пермском крае» (далее – Закон о бюджетном процессе) расходные обязательства – это обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности Пермского края или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию средства из бюджета Пермского края.

Исходя из этого, в последнем абзаце части 5 статьи 1 проекта слова

«принятым нормативным правовым актам» предлагаем заменить словами «действующим расходным обязательствам Пермского края». Аналогичное предложение касается пункта 2 части 8 статьи 1 проекта.

3. Абзацем четвертым пункта 1 части 6 статьи 1 проекта предлагается исключить норму, установленную абзацем вторым пункта «а» части 4 статьи 39 Закона о бюджетном процессе о необходимости наличия финансово-экономического обоснования в качестве обязательного приложения к любой поправке, вносимой субъектом законодательной инициативы, и ввести норму, согласно которой финансово-экономическое обоснование представляется не по каждой поправке, внесенной субъектом права законодательной инициативы, а только по поправке, требующей такого обоснования (см. абзац третий пункта 2 части 6 статьи 1 проекта). При этом законопроектом четко не определены критерии, на основе которых правоприменитель может сделать вывод о необходимости либо об отсутствии необходимости наличия финансово-экономического обоснования, не установлен субъектный состав лиц, осуществляющих оценку такой необходимости с целью включения поправки в соответствующую таблицу для рассмотрения комитетом (рабочей группой). Считаем, что в данной части проект требует доработки.

Абзацы третий-шестой пункта 2 части 6 после слов «рабочая группа» в соответствующих падежах следует дополнить словами «(головной комитет)».

Абзац пятый пункта 2 части 6, предусматривающий ограничение субъектов права законодательной инициативы по внесению поправок, увеличивающих дефицит бюджета в абсолютных цифрах, необходимо дополнить положением, определяющим правовые последствия внесения указанных поправок. В противном случае реализация на практике вводимой нормы может породить ряд трудноразрешимых коллизионных ситуаций.

4. Согласно действующей в настоящее время редакции статьи 40 Закона о бюджетном процессе публичные слушания проводятся по проекту закона о бюджете Пермского края на очередной финансовый год и плановый период после принятия его в первом чтении.

Частью 7 статьи 1 проекта предлагается установить норму, согласно которой публичные слушания по проекту закона о бюджете Пермского края на очередной финансовый год и плановый период проводятся до рассмотрения проекта закона в первом чтении.

Установление такой нормы вызывает сомнения по следующим основаниям.

Официальный статус проекта закона любым законопроектом приобретает только после того, как Законодательное Собрание рассмотрит и примет проект в первом чтении, поскольку до этого момента субъект права законодательной инициативы вправе отозвать внесенный проект или проект может быть отклонен Законодательным Собранием.

В связи с этим говорить о проведении публичных слушаний по проекту закона, до рассмотрения и принятия его в первом чтении с правовой точки зрения некорректно.

На основании изложенного по аналогии с частью 6 статьи 26.13

Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» по всему тексту части 7 слова «по проекту закона о бюджете» предлагаем заменить словами «по проекту бюджета».

Кроме того, абзац третий после слов «основные характеристики» и после слова «соответствие» следует дополнить словом «проекта».

5. Частью 8 статьи 1 предлагается новая редакция части 1 статьи 47 Закона о бюджетном процессе, в соответствии с которой внесение изменений в закон о бюджете текущего года может быть осуществлено любым субъектом права законодательной инициативы без каких-либо ограничений, за исключением случаев, когда законопроектом изменяется размер дефицита бюджета в абсолютных цифрах. Поскольку в настоящее время вопрос о содержании и характере ограничений субъектов права законодательной инициативы по внесению изменений в бюджетное законодательство является предметом рассмотрения судебных органов (решение Пермского краевого суда от 06.02.2013 по делу № 3-1-2013 о признании недействующей части 1 статьи 47 Закона о бюджетном процессе), рассмотрение вопроса об изменении оспариваемой нормы считаем преждевременным и нецелесообразным с правовой точки зрения. На основании изложенного часть 8 предлагается исключить.

В пункте 3 части 8 повторяются положения, уже содержащиеся в пункте 2 части 6 статьи 1 проекта. Поскольку необходимость устанавливать дважды одни и те же нормы одним и тем же законом отсутствует, пункт 3 части 8 следует исключить еще и на этом основании.

6. Второе предложение абзаца второй части 9, исключающее возможность подготовки заключений Контрольно-счетной палаты Пермского края и аналитической записки управления аналитической и законотворческой деятельности на отчет об исполнении бюджета за первый квартал и девять месяцев текущего года, следует исключить. Во-первых, действующая редакция Закона о бюджетном процессе не содержит обязанности Контрольно-счетной палаты по подготовке заключения на отчет об исполнении бюджета за первый квартал и 9 месяцев текущего года, а во-вторых, исключение самой возможности проведения финансово-экономической экспертизы вышеупомянутых отчетов (в том числе в случае необходимости - по поручению Законодательного Собрания Пермского края), на наш взгляд, приведет к ограничению права Законодательного Собрания Пермского края на осуществление контрольных функций, реализуемых через специально создаваемый контрольный орган (статья 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации) и лишит депутатов Законодательного Собрания права на получение полной и достоверной информации, необходимой для принятия решений.

7. Исходя из смысла статьи 27 Устава Пермского края, статей 1, 5 Закона Пермского края «О стратегическом планировании социально-экономического развития Пермского края», статьи 3 Закона Пермского края «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края», достижение показателей программы социально-экономического развития является основной

целью деятельности Правительства Пермского края. Поскольку представление отчетов о результатах деятельности Правительства Пермского края и информации о ходе исполнения программы социально-экономического развития Пермского края осуществляется в соответствии со статьей 27 Устава Пермского края и частью 7 статьи 5 Закона Пермского края «О стратегическом планировании социально-экономического развития Пермского края», часть 10 статьи 1 законопроекта, устанавливающую обязанность председателя Правительства Пермского края докладывать о достижении целевых показателей Программы социально-экономического развития Пермского края (т.е. по сути о результатах деятельности Правительства Пермского края), предлагается исключить как не относящуюся к предмету правового регулирования Закона о бюджетном процессе.

8. Части 12 и 13 статьи 1 следует объединить, изложив в редакции:

«11. Дополнить Закон приложениями 2 и 3 согласно приложениям 1 и 2 к настоящему Закону».

9. Статью 2 следует изложить в редакции:

«Статья 2

Настоящий Закон вступает в силу через десять дней после дня его официального опубликования» (статья 8 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», часть 5 статьи 29 Устава Пермского края).

10. В приложении 2:

в части 1 раздела 1:

слова «носят открытый характер» следует исключить, поскольку сам термин «публичные слушания» предполагает открытый характер их проведения;

слова «и проводятся Законодательным Собранием» следует исключить, поскольку организация и проведение публичных слушаний, как следует из содержания законопроекта, осуществляется комитетом по бюджету;

в пункте 1 части 3 слова «или срок» следует исключить, поскольку понятие «срок» предполагает промежуток времени (т.е. отсутствие конкретной даты проведения слушаний), что в рассматриваемой ситуации не позволит организовать проведение публичных слушаний;

часть 4 предлагаем исключить, т.к. непонятно, о каких мероприятиях, план которых предлагается утверждать, идет речь, а также учитывая то, что анализируемый регламент проведения публичных слушаний предполагает исчерпывающий перечень всех необходимых мероприятий;

часть 5 следует откорректировать, указав, что список приглашенных лиц формируется в соответствии с предложениями комитета по бюджету и председателя Законодательного Собрания Пермского края. Если же список лиц, приглашаемых на публичные слушания, как сказано в предлагаемой редакции, утверждается решением комитета, то председатель Законодательного Собрания не может изменить указанное решение путем внесения в него дополнительных кандидатур;

часть 6 и абзац первый части 7 следует объединить по смыслу, т.к. речь в них идет об одном и том же - информировании населения;

последний абзац части 7 и часть 8 следует объединить, исключив слова «вправе участвовать в публичных слушаниях (см. абзац первый части 6)» и слова «комитету Законодательного Собрания, осуществляющему подготовку публичных слушаний», поскольку в соответствии с законопроектом этим комитетом является только комитет по бюджету.

в части 2 раздела 2 следует исключить слова «вносит на утверждение присутствующих регламент публичных слушаний», поскольку неясно, о каком «дополнительном» регламенте проведения публичных слушаний идет речь (см. часть 7 статьи 1 законопроекта) и чем этот регламент отличается от порядка проведения публичных слушаний, о котором информируются все участники перед началом заседания. Кроме того, непонятен механизм утверждения этого регламента присутствующими участниками (отсутствует порядок регистрации, голосования, подсчета результатов и т.д.).

Редакционные замечания будут выданы в рабочем порядке.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

О.П.Ходорова