



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О Программе социально-экономического развития Пермского края на 2012-2016 годы

15.10.2012

№ 223

Аналитическая записка подготовлена в соответствии с поручением председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 02.10.2012 № 3798-12/07 на основе проекта закона, поступившего с письмом губернатора края Басаргина В.Ф. от 01.10.2012 № СЭД-01-29-982.

Согласно представленному законопроекту предлагается утвердить Программу социально-экономического развития Пермского края на 2012-2016 годы (далее – Программа СЭР).

Актуальность принятия закона Пермского края о Программе социально-экономического развития Пермского края обусловлена как нормами федерального, так и краевого законодательства, определяющими Программу СЭР в качестве основополагающего инструмента социально-экономического развития территории.

В частности, на уровне Российской Федерации Программа социально-экономического развития определена как комплексная система целевых ориентиров социально - экономического развития Российской Федерации и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров¹.

Законом Пермского края от 02.04.2010 № 598-ПК «О стратегическом планировании социально-экономического развития Пермского края» (далее закон № 598-ПК) установлено, что Программа социально-экономического развития Пермского края является документом, определяющим систему целевых ориентиров деятельности органов государственной власти по приоритетным направлениям социально-экономического развития Пермского края, планируемые пути и способы их достижения.

¹ Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ (с изм. от 09.07.1999) «О государственном прогнозировании и программах социально - экономического развития Российской Федерации»

В соответствии нормами Устава Пермского края² в рамках программы социально-экономического развития в публичном порядке осуществляется разработка и утверждение целей деятельности органов государственной власти Пермского края по приоритетным направлениям его развития.

На основе Программы социально-экономического развития Пермского края, показателей результативности, установленных губернатором Пермского края, Правительство Пермского края разрабатывает и представляет губернатору края *программу действий на период своих полномочий*, и далее корректирует свои действия с учетом достижения показателей социально-экономического положения Пермского края³.

Программа социально-экономического развития Пермского края является одним из основополагающих документов для подготовки документов территориального планирования Пермского края (схемы территориального планирования Пермского края)⁴.

Также в соответствии с Программой СЭР осуществляется разработка прогнозного плана приватизации краевого имущества⁵, определяется перечень объектов, выносимых на аукцион на право пользования участками недр, содержащими общераспространенные полезные ископаемые⁶, формируется долгосрочная целевая программа в сфере инновационной деятельности⁷.

Таким образом, принятие закона Пермского края о Программе социально-экономического развития Пермского края является **актуальным** и будет иметь **благоприятные социально-экономические последствия**, обусловленные эффектом объединения и концентрации действий органов государственной власти края, органов местного самоуправления и других субъектов по достижению поставленных целей в определенных сферах социально-экономического развития Пермского края.

Представленный для утверждения проект Программы СЭР разработан на период 2012-2016 годов, т.е. на 5-летний срок.

Согласно закону № 598-ПК Программа СЭР разрабатывается на основе стратегии социально-экономического развития на срок не менее 5

² «Устав Пермского края» от 27.04.2007 № 32-ПК (ред. от 09.07.2012), ст.31

³ «Устав Пермского края» от 27.04.2007 № 32-ПК (ред. от 09.07.2012), ст.27

⁴ Закон Пермского края от 14.09.2011 № 805-ПК (ред. от 31.05.2012) «О градостроительной деятельности в Пермском крае»

⁵ Закон Пермского края от 02.07.2007 № 62-ПК (ред. от 27.03.2012) «О приватизации государственного имущества Пермского края»

⁶ Закон Пермского края от 30.10.2007 № 145-ПК "О порядке предоставления недр для геологического изучения и разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых на территории Пермского края"

⁷ Закон Пермского края от 11.06.2008 № 238-ПК (ред. от 06.06.2012) «Об инновационной деятельности в Пермском крае»

лет.

Содержание проекта Программы согласно требованиям закона № 598-ПК включает определение основных проблем, целей, задач, механизмов их реализации, а также ожидаемых социально-экономических результатов по приоритетным направлениям социально-экономического развития в следующих сферах:

- Социальная политика;
- Общественная безопасность;
- Экономическая политика;
- Природопользование и инфраструктура;
- Управление земельными ресурсами и имуществом;
- Территориальное развитие;
- Развитие информационных и телекоммуникационных систем и ресурсов Пермского края.

Предлагаемые в проекте приоритетные сферы реализации Программы социально-экономического развития Пермского края согласуются с проектом закона Пермского края «О внесении изменений в ст.30 Устава Пермского края», внесенный губернатором края 01.10.2012г. для рассмотрения Законодательным Собранием.

Определению проблем, целей, задач и механизмов их реализации в каждой сфере социально-экономического развития посвящен отдельный раздел Программы СЭР. В итоге Программа содержит 9 разделов, включая общие положения и заключение.

Отметим, что в разделе «Территориальное развитие» представлены проблемы, цели, задачи и основные индикаторы социально-экономического развития Коми-Пермяцкого округа.

Необходимость обособления в Программе социально-экономического развития целей, задач, основных индикаторов социально-экономического развития Коми-Пермяцкого округа закреплено ст.43 Устава Пермского края и законом № 598-ПК.

В качестве приложения к Программе СЭР представлена оценка итогов и сложившихся тенденций социально-экономического развития Пермского края за 2000-2011 годы, а также характеристика текущего состояния экономики и социальной сферы, отдельных проблем развития края.

Согласно представленному проекту реализация Программы будет осуществляться путем:

- осуществления государственных полномочий;
- реализации краевых целевых программ и проектов;
- участия в федеральных и межрегиональных целевых программах и проектах;
- координации целевых программ и проектов муниципальных образований Пермского края.

С учетом предложенного механизма реализации Программы СЭР отдельным приложением к проекту Программы представлен перечень предлагаемых к реализации проектов, программ и мероприятий.

Также в приложении к Программе представлены сценарные условия развития экономики края на 2012-2016 годы и прогноз ожидаемых результатов (показателей) на период реализации Программы СЭР в разрезе ее разделов и увязкой с предлагаемыми к реализации проектами, программами, мероприятиями.

Отметим, что состав включенных в Программу социально-экономического развития материалов в целом соответствует требованиям статьи 5 закона № 598-ПК.

В результате анализа представленного законопроекта отметим следующие **проблемные моменты** проекта Программы социально-экономического развития края.

1. В Программе СЭР определены:

государственный заказчик Программы – губернатор края;

ответственные *за разработку* Программы – Правительство Пермского края и администрация губернатора Пермского края;

исполнители Программы – органы государственной власти Пермского края, органы местного самоуправления, предприятия и учреждения, определяемые в качестве исполнителей программных мероприятий на конкурсной основе;

органы, осуществляющие контроль за реализацией Программы – Губернатор края, Правительство края, Законодательное Собрание, Контрольно-счетная палата (в соответствии с установленными полномочиями).

При этом в проекте отсутствует указание на уполномоченный орган, ответственный *за реализацию* Программы СЭР, в том числе за достижение прогнозируемых результатов.

Согласно закону № 598-ПК уполномоченный орган, ответственный за разработку и реализацию Программы, определяется нормативным правовым актом губернатора края. В части определения ответственного органа за реализацию Программы СЭР такой акт до настоящего момента не принят.

В то же время статьей 31 Устава Пермского края определено, что достижение целей по приоритетным направлениям и реализацию стратегических программных мероприятий развития Пермского края обеспечивает Правительство Пермского края, которое несет ответственность *за достижение целей и результатов стратегических программных мероприятий развития Пермского края*.

В целях осуществления контроля за реализацией Программы считаем необходимым дополнить Паспорт программы указанием на орган, ответственный *за реализацию* Программы СЭР.

Также в Паспорте программы, по нашему мнению, необходимо указать *координатора* Программы.

2. Как уже отмечалось, в перечень исполнителей Программы СЭР согласно Паспорту программы кроме органов государственной власти и органов местного самоуправления включены предприятия и учреждения,

определяемые в качестве исполнителей программных мероприятий на конкурсной основе.

В предложенной редакции из перечня исполнителей *выпадают некоммерческие организации*, которые в современных условиях играют все более значимую роль в реализации социально значимых проектов.

В связи с этим, предлагаем в Паспорте программы вместо слов «предприятия и учреждения» использовать общее понятие, применяемое для юридических лиц – организации.

3. Проблематичной, по нашему мнению, является *формулировка цели* Программы СЭР, которая, с одной стороны, в различных разделах проекта сформулирована по-разному, а с другой стороны, не увязана с конечными результатами Программы.

Так, в *Паспорте программы* целью является «повышение качества жизни населения Пермского края, увеличение численности населения Пермского края».

В *разделе I «Общие положения»* цель Программы определена шире и учитывает как целевые установки принятой Стратегии социально-экономического развития Пермского края до 2026 года, так и разделов проекта Программы, а именно: «обеспечение комплексного и сбалансированного развития Пермского края, повышение его конкурентоспособности, рост качества жизни населения, улучшение демографической ситуации, перевод экономики на инновационный путь развития».

При этом в первой из формулировок, приведенной в Паспорте программы, достижение цели предполагает *увеличение численности населения*, в то время как прогноз ожидаемых результатов от реализации Программы показывает, что *численность населения снижается* с 2 633 550 чел. в базисном 2011г. до 2 632 907 чел. в 2016г.

Включение в качестве целевого ориентира Программы СЭР понятия «конкурентоспособность», по нашему мнению, требует конкретизации, поскольку целевая установка на повышение конкурентоспособности не имеет в проекте Программы оцифрованных ожидаемых результатов.

4. Более корректно, по нашему мнению, следует изложить абз.4 раздела I «Общие положения», в котором указывается, что социально-экономическое развитие муниципальных районов и городских округов края «направлено на достижение целей, общих для социально-экономического развития Пермского края».

Поскольку в Российской Федерации местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, и учитывая особенности социально-экономического положения конкретных муниципальных образований, следует, по нашему мнению, допустить, что направленность цели социально-экономического развития отдельных муниципальных образований *может отличаться* от целей социально-экономического развития края в целом.

5. Согласно общим положениям к программе (раздел I) «программа закрепляет обязательства *органов государственной власти* Пермского края перед населением». В связи с этим считаем из раздела V «Природопользование и инфраструктура» необходимо **исключить** целевые установки, входящие в **компетенцию органов местного самоуправления**, в том числе в части создания благоустроенных кварталов и районов городов, создания комфортной общегородской среды.

Отметим также, что механизм реализации указанных целей в проекте Программы СЭР не предполагает реализации каких-либо мероприятий, проектов или программ.

6. Формулировка отдельных задач не определяет их содержание.

Например, одной из задач развития системы местного самоуправления в разделе VII «Территориальное развитие» является «кадровая муниципальная политика» (п.7.2.2.1.3). При этом не очевидно, в чем эта задача заключается: либо надо сформировать эту политику в муниципалитетах, либо надо ее развить, либо повысить уровень, либо обеспечить ее эффективную реализацию.

Аналогично:

в разделе II «Социальная политика» одна из задач сформулирована как «Грантовая поддержка социокультурных инициатив» (2.2.1.3.5.2);

в разделе V «Природопользование и инфраструктура» задачи в сфере обеспечения безопасной экологической среды сформулированы как «Охрана атмосферного воздуха», «Охрана земель» и т.д.

7. В качестве одной из задач раздела VIII «Развитие информационных и телекоммуникационных систем и ресурсов Пермского края...» предлагается осуществить «выполнение требований Правительства РФ к использованию информационных и коммуникационных технологий в ключевых сферах социально-экономического развития».

По-нашему мнению, эта задача требует конкретизации, поскольку не ясно, о каких требованиях идет речь.

Также считаем необходимым конкретизировать:

задачу 5.2.7.2.4.1 «Проведение проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также 5.2.7.2.4.2 «Осуществление производства об административных правонарушениях» и 5.2.7.2.4.3 «Обеспечение судебной защиты»;

задачу 6.2.3.2. «Обеспечение управления земельными участками» и задачу 6.2.3.3 «Обеспечение управления имуществом».

Отметим также, что в разделе VI «Управление земельными ресурсами и имуществом» выделена цель 6.2.4 «Обеспечение имущественной основы для реализации региональных инвестиционных проектов», в рамках которой не предполагается решение ни одной задачи.

8. Предложенные механизмы реализации Программы в ряде случаев дублируют ранее сформулированные цели и задачи и **не предусматривают каких-либо мероприятий, проектов либо программ** для их реализации.

Например, в подразделе 5.2 раздела V «Природопользование и инфраструктура» поставлена задача «Повышение безопасности передвижения пешеходов» (5.2.4.4), которая затем с этой же формулировкой повторяется в подразделе 5.3 данного раздела в качестве принципа при выборе механизма реализации целей и задач. При этом для решения данной задачи не предлагается ни одного проекта.

Аналогичная ситуация с задачей «Обеспечение приоритета общественного транспорта» (5.2.4.1).

Поставленная в разделе IV «Управление земельными ресурсами и имуществом» цель «Обеспечение земельными участками для строительства промышленных предприятий и промышленных парков» (п.6.2.2) не предусматривает каких-либо механизмов реализации.

В связи с этим, считаем необходимым провести анализ содержания Программы на предмет соблюдения структурных связей «цель – задача – механизм реализации – целевой показатель» и исключения задач, не предусматривающих мер реализации либо соответствующего дополнения Программы необходимыми мероприятиями.

9. Поскольку механизм реализации Программы СЭР (раздел IX «Заключительные положения») предполагает в дальнейшем формирование и реализацию Правительством края *плана мероприятий* по реализации приоритетных направлений социально-экономического развития Пермского края, включающего все планируемые в Программе СЭР мероприятия, проекты, программы, предлагаем исключить из текста проекта Программы указание на то, что тот или иной проект находится в разработке.

10. В части утверждения **целевых показателей** ожидаемых социально-экономических результатов от реализации Программы СЭР отметим следующее.

10.1. Поскольку Программа СЭР разрабатывается на основе Стратегии социально-экономического края, а статьей 31 Устава края определено, что Правительство края несет ответственность за достижение целей и результатов стратегических программных мероприятий развития Пермского края, предлагаем приложение 4 к проекту Программы СЭР привести в соответствие с перечнем целевых показателей результативности деятельности правительства Пермского края, утвержденным постановлением Законодательного Собрания от 01.12.2011 № 3046 «О Стратегии социально-экономического развития Пермского края до 2026 года».

10.2. Программа СЭР принимается со сроком реализации в период с 2012 **по 2016 годы**. С учетом этих сроков должны формироваться и целевые ориентиры достижения целей Программы, количественно выражаемые через ожидаемые показатели результативности. В представленном проекте

отдельные показатели ожидаемых конечных результатов реализации Программы СЭР *предполагается достигнуть в иные сроки.*

Так, например, увеличение соотношения между выручкой от реализации продукции пищевой, перерабатывающей промышленности местного производства и расходами населения на продукты питания до 27 % предполагается достигнуть в **2020** году;

увеличение количества зарегистрированных субъектов малого и среднего предпринимательства до 143 719 ед. - **в 2014** году;

обеспечение обучения по программам повышения квалификации не менее 5 679 муниципальных служащих определяется на период с 2012 по **2014** годы.

11. В приложении 1 к Программе «Оценка сложившихся тенденций социально-экономического развития Пермского края за 2000-2011, характеристика текущего состояния экономики и социальной сферы, анализ проблем развития края» требуют актуализации некоторые статистические данные, приведенные в приложении 1.

В частности, в блоке «Краткая характеристика и выводы по итогам развития Пермского края с 2000 по 2011 годы» количество муниципальных образований на территории Пермского края по состоянию на 1 января 2012 года уже не соответствует действительности.

Так, в настоящее время в Пермском крае насчитывается не 42, а 40 муниципальных районов (в связи с преобразованием Лысьвенского и Губахинского муниципального района в городские округа) и, соответственно, 8 городских округов, а не 6.

В связи с указанными преобразованиями, а также объединениями сельских поселений в Еловском и Красновишерском муниципальных районах в 2011 году в Пермском крае уменьшилось количество городских поселений с 32 до 29, сельских поселений с 278 до 270.

12. В блоке «Пространственное развитие» приложения 1 предусматривается разделение Пермского края на пространственные зоны по географическому принципу: Север, Юг, Запад, Восток.

Однако объединение в одну зону различных по экономической специализации, уровню социально-экономического развития территорий и при отсутствии между ними тесных межрегиональных связей (например, Кунгурского района, города Чернушка и города Чайковский в зоне «Юг») представляется необоснованным.

Кроме того, преобладающее большинство территорий края не отнесено **ни к одной** из пространственных зон.

13. Мероприятия механизма реализации (подраздел 7.1^{1.3}), чрезмерно детализированы. Подобная детализация уместна, на наш взгляд, в краевой инвестиционной программе, а не в программе развития Пермского края на 5-летний период.

В то же время учитывая, что в числе основных проблем Коми-Пермяцкого округа указана проблема высокого уровня заболеваемости населения социально значимыми заболеваниями (п. 7.1¹.1.1.1.2), перечень долгосрочных целевых программ, предлагаемых к реализации на территории Коми-Пермяцкого округа, целесообразно дополнить программой профилактики и распространения социально-значимых заболеваний в округе.

14. Предлагаем также учесть ряд *редакционных предложений* общего характера.

14.1. Поскольку программа позиционируется как документ для широкого использования всеми субъектами на территории Пермского края, такие англогизмы как «лоутек», «хайтек», «хабы» следует заменить на аналогичные по смыслу термины из русского языка, понятные широкому кругу пользователей, особенно учитывая то, что в тексте программы раскрыто только понятие «лоутек» (нижние технологические стадии производства (переделы).

14.2. Необходимо, на наш взгляд, упразднить излишнюю нумерацию пунктов.

Например, в разделе I «Социальная политика» имеются пронумерованные пункты, состоящие всего из одного пункта (п.2.1.1.1).

Также полагаем излишней нумерацию пунктов в разделе IX «Заключительные положения».

14.3. С целью обеспечения удобства пользования документом целесообразно, чтобы номера разделов в паспорте Программы совпадали с номерами разделов в основном тексте Программы.

14.4. В пункте 7.2.2.2.2 «Повышение эффективности деятельности муниципальных образований» вместо слов «деятельность муниципальных образований» следует изложить в редакции «деятельность органов местного самоуправления муниципальных образований».

Также требует уточнения формулировка п.7.3.1.2 «Привлечение населения к участию в местном самоуправлении», т.к. население уже участвует в местном самоуправлении непосредственно через муниципальные выборы, референдумы, сходы граждан, а также через выборные и другие формы местного самоуправления.

14.5. Наименование раздела VIII проекта Программы предлагаем изложить по аналогии с другими разделами без указания на его целевую направленность, т.е. в редакции «Развитие информационных и телекоммуникационных систем и ресурсов Пермского края».

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 2 класса

М.Ю.Кужельная