



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 стратегическом планировании социально-
экономического развития Пермского края»

18.11.2013

№ 172-АЗ

Аналитическая записка подготовлена в соответствии с поручением председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 17.10.2013 № 3553-13/07 на основе законопроекта, внесенного депутатами Папковым И.В., Гилязовой Е.Е. (письмо от 17.10.2013 № 34-13).

Согласно законопроекту предлагается дополнить Закон Пермского края от 02.04.2010 № 598-ПК (ред. от 05.06.2013) «О стратегическом планировании социально-экономического развития Пермского края» (далее - закон № 598-ПК) положениями, регламентирующими применение в Пермском крае нового инструмента стратегического планирования – государственных программ Пермского края. В связи с этим, принятие законопроекта является **актуальным**.

Государственные программы как инструмент программно-целевого управления введены в бюджетное законодательство с принятием Федерального Закона от 07.05.2013 № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса». Одновременно был упразднен такой инструмент как долгосрочные целевые программы, равно как и правовые основания формирования и реализации долгосрочных целевых программ.

Рассматриваемый проект закона является альтернативным проекту закона «О внесении изменений в Закон Пермского края «О стратегическом планировании социально-экономического развития Пермского края», внесенному губернатором края (письмо от 25.07.2013 № СЭД-01-29-1010).

Также как и альтернативный проект, рассматриваемый проект закона дополняет закон № 598-ПК положениями, определяющими содержание понятия «государственная программа Пермского края», порядок и сроки утверждения государственных программ, оценку эффективности их реализации.

Государственная программа рассматривается как система взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам мероприятий и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций исполнительными органами государственной власти Пермского края достижение приоритетов и целей социально-экономического развития Пермского края, определенных Стратегией социально-экономического развития Пермского края и Программой социально-экономического развития Пермского края.

В обоих законопроектах устанавливается, что государственные программы разрабатываются на основе Программы социально-экономического развития Пермского края (далее также - ПСЭР); предусмотрены процедуры общественного либо публичного обсуждения проектов государственных программ, приведения их в соответствие с законом о бюджете; предлагается механизм участия муниципальных образований в реализации государственных программ (посредством предоставления субсидий).

В отличие от проекта губернатора рассматриваемый проект закона (далее – законопроект) более тесно увязывает реализацию государственных программ с достижением целей и показателей, определенных Программой социально-экономического развития Пермского края, предусматривает процедуры предварительного и последующего контроля реализации государственных программ со стороны Законодательного Собрания в рамках исполнения краевого бюджета за прошедший финансовый год.

В частности, предусматривается ежегодное предоставление губернатором края в Законодательное Собрание информации о выполнении государственных программ, включая оценку их эффективности и результативности (одновременно с предоставлением отчета об исполнении краевого бюджета за соответствующий год). По результатам рассмотрения информации в случаях неэффективного и нерезультативного исполнения государственной программы по инициативе профильного комитета Законодательным Собранием могут быть подготовлены рекомендации о внесении изменений в государственную программу.

Также предусматривается предоставление Законодательному Собранию Правительством края информации об исполнении государственной программы по завершению срока ее реализации.

В законопроекте определяется порядок рассмотрения государственных программ в Законодательном Собрании (см. схему в приложении к аналитической записке) и проведения экспертизы государственных программ Контрольно-счетной палатой. При наличии в проекте государственной программы бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства стоимость от 1 млрд.руб. предлагается установить по этим объектам обязательность проведения публичных обсуждений в порядке, определенном Законодательным Собранием.

При этом в законопроекте все вышеуказанные процедуры предлагаются не только по отношению к вновь принимаемым государственным программам, но также и к изменениям в действующие программы.

Существенным отличием законопроекта является отношение к действующим нормативным правовым актам Пермского края (области) об утверждении концепций долгосрочных целевых программ, долгосрочных целевых программ, региональных проектов, краевых инвестиционных программ, предоставления информации и отчетов по ним. Авторами законопроекта предлагается установить по этим нормативным правовым актам переходный период – до завершения срока их действия.

Принятие законопроекта будет иметь **благоприятные последствия**, связанные с актуализацией норм краевого законодательства, регламентирующего реализацию в Пермском крае процессов стратегического планирования, определением компетенции органов государственной власти края с учетом введения нового инструмента достижения целей социально-экономического развития края - государственных программ Пермского края. При этом считаем необходимым обратить внимание на следующие **проблемные моменты** законопроекта, которые в дальнейшем могут затруднить правоприменение закона.

1. В законопроекте детально прописана процедура рассмотрения государственных программ в Законодательном Собрании Пермского края, в том числе предусматривается:

- направление председателем Законодательного Собрания поступивших государственных программ в профильный комитет и в инфраструктурный комитет не позднее 1 рабочего дня, следующего за днем их поступления в Законодательное Собрание;

- выдача поручений структурным подразделениям аппарата Законодательного Собрания о подготовке заключения и аналитической записки;

- определение порядка заслушивания информации о государственной программе на профильном комитете Законодательного Собрания;

- установление порядка подготовки рекомендаций в адрес Правительства края по принятым государственным программам и др.

Полагаем, что в законопроекте следует учесть, с одной стороны, специфику закона № 598-ПК, нормы которого носят правоустанавливающий характер, а с другой стороны, существующую практику деятельности Законодательного Собрания, согласно которой внутренние нормы его деятельности устанавливаются не законом, а постановлением Законодательного Собрания. Таким постановлением, в котором могут быть прописаны процедурные вопросы, связанные с рассмотрением государственных программ в Законодательном Собрании, по нашему мнению, может быть либо специально принятое постановление, либо отдельная статья регламента Законодательного Собрания.

2. Согласно законопроекту, по каждому проекту государственной программы Пермского края (либо проекту изменений) проводятся **публичные** обсуждения.

В то же время, разрабатываемый в рамках федерального законопроекта № 143912-6 «О государственном стратегическом планировании» порядок принятия документов стратегического планирования (в их число включены и государственные программы субъектов РФ) предполагает не публичное, а **общественное** обсуждение. С учетом возможной перспективы принятия федерального закона, полагаем, целесообразно в законопроекте также установить процедуру не публичного, а общественного обсуждения.

При этом считаем целесообразным определить случаи, при которых может потребоваться общественное обсуждение проектов изменений в действующие государственные программы.

По нашему мнению такими случаями могут быть: изменение целей, задач, прогноза конечных результатов, целевых показателей.

3. В законопроекте предлагается установить, что государственные программы Пермского края **должны соответствовать** содержанию ПСЭР, а конечные результаты и перечень целевых показателей государственных программ - прогнозу ожидаемых социально-экономических результатов от реализации ПСЭР. По нашему мнению, реализация этих положений проблематична по следующим основаниям.

Прежде всего, отметим, что в ПСЭР включен ряд комплексных показателей (например, численность населения, миграционный прирост), которые не могут быть достигнуты в рамках отдельной государственной программы, и вышеуказанное требование о соответствии целевых показателей государственных программ прогнозу ожидаемых результатов в ПСЭР не будет исполняться в полном объеме.

Кроме того, в законопроекте предполагается осуществлять контроль соответствия государственных программ Программе социально-экономического развития Пермского края, для чего в части 4 новой статьи 5.3 закона № 598-ПК в рамках проведения КСП экспертизы принятых государственных программ определены конкретные параметры, а именно:

соответствие целей, задач, прогноза конечных результатов, сроков реализации, перечня мероприятий, целевых показателей. При этом предлагается установить, что замечания, рекомендации, предложения, изложенные в экспертно-аналитическом заключении КСП, являются обязательными для исполнения Правительством края. В связи с вышеуказанной детализацией параметров, которым должна соответствовать государственная программа, нормы *о соответствии* государственных программ *содержанию* ПСЭР, по нашему мнению, являются избыточными.

С учетом изложенного, предлагаем исключить из части 3 законопроекта (редакция ч.1 статьи 5.1 закона № 598-ПК) положения, устанавливающие необходимость соответствия государственных программ содержанию и прогнозу ожидаемых социально-экономических результатов ПСЭР.

При этом в законопроекте останется указание на то, что государственные программы Пермского края разрабатываются и утверждаются на основе программы социально-экономического развития Пермского края.

Для усиления взаимосвязи государственных программ и ПСЭР считаем целесообразным дополнить законопроект текстом следующего содержания:

«Перечень государственных программ Пермского края утверждается Правительством Пермского края с учетом достижения целей социально-экономического развития, определенных программой социально-экономического развития Пермского края.»

4. Как уже отмечалось, в новой статье 5.3 закона № 598-ПК (часть 5 законопроекта) устанавливается обязательность для Правительства края исполнения изложенных в экспертно-аналитическом заключении КСП замечаний, рекомендаций и предложений.

Одновременно в части 5 новой статьи 5.2 (часть 4 законопроекта) предлагается закрепить обязательность исполнения Правительством края постановлений Законодательного Собрания, включающих положения по приведению государственных программ либо изменений в государственные программы в соответствие с законом о бюджете и ПСЭР.

Поскольку экспертно-аналитическое заключение и постановление Законодательного Собрания готовятся разными органами и в разное время, полагаем, они могут содержать отличающиеся рекомендации, и Правительству края будет сложно их исполнить. С учетом этого, а также принимая во внимание конституционный принцип разделения ветвей власти, считаем целесообразным исключить из законопроекта нормы об обязательности исполнения замечаний, рекомендаций и предложений, изложенных в экспертно-аналитическом заключении КСП и постановлении Законодательного Собрания.

5. Как уже отмечалось, в законопроекте предлагается установить переходный период для ранее принятых нормативных правовых актов, утверждающих концепции долгосрочных целевых программ, долгосрочные целевые программы, региональные проекты, краевые инвестиционные программы.

В то же время, согласно разъяснениям Минфина РФ (письмо от 17.06.2013г.) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления с 1 января 2014 года не вправе осуществлять реализацию долгосрочных целевых программ, независимо от даты их утверждения.

В связи с принятием государственных программ, в рамках которых предусматривается реализация региональных проектов и инвестиционных расходов, считаем нецелесообразным сохранение в законе № 598-ПК специальных положений, определяющих краевые инвестиционные программы и региональные проекты.

6. Законопроект требует существенной редакционной правки в связи с наличием неточностей и необходимостью упрощения изложения текста.

Например, считаем необходимым упразднить постоянное упоминание об изменениях в государственные программы путем введения соответствующего сокращения в начале статьи, либо путем введения отдельной нормы, распространяющей положения, касающиеся государственных программ, на изменения в ранее утвержденные программы.

Необходимо также исключить повторяющиеся положения о размещении информации о выполнении государственных программ на официальном сайте Правительства края в сети Интернет (пп. 6 и 11 новой статьи 5.1 закона № 598-ПК).

С учетом изложенного считаем, что принятие законопроекта в условиях перехода к программному бюджету, ориентированному на достижение целей социально-экономического развития края, будет иметь благоприятные последствия, связанные с актуализацией норм краевого законодательства в сфере стратегического планирования. В то же время законопроект требует существенной доработки с учетом изложенных проблемных моментов, возможно, в режиме подготовки ко второму чтению.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса



Схема
рассмотрения госуд

М.Ю.Кужельная