



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "Об утверждении отчета об исполнении краевой целевой программы "Социальное развитие сельской местности Пермского края на 2007-2010 годы"

26.12.2016

№ 237-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению заместителя председателя Законодательного Собрания Пермского края Папкова И.В. от 08.12.2016 № 3936-16/07 на основе проекта закона и материалов, направленных с письмом губернатора Пермского края Басаргина В.Ф. от 08.12.2016 № СЭД-01-56-1724.

Рассматриваемым проектом закона предлагается утвердить отчёт об исполнении краевой целевой программы «Социальное развитие сельской местности Пермского края на 2007 – 2010 годы» (далее – Отчет), который содержится в приложении к поступившему законопроекту.

Актуальность рассмотрения данного законопроекта обусловлена требованиями статьи 7-1 Закона Пермской области от 05.02.2003 № 620-120 «О краевых (областных) целевых программах» (далее – Закон № 620-120), согласно которым отчет об исполнении программы, сроки реализации которой окончены, оформляется в виде законопроекта и вносится на рассмотрение Законодательного Собрания губернатором Пермского края. Анализ результатов исполнения программы имеет практическое значение для постановки целей и задач последующими программами.

Представленный на рассмотрение Отчет первоначально был внесен в Законодательное Собрание Пермского края 15.11.2011.

В аналитической записке, подготовленной управлением к первоначально внесенному законопроекту¹, было отмечено, что проект закона внесен с нарушением сроков, установленных статьей 7-1 Закона № 620-120, согласно которой отчет об исполнении программы после ее окончания вносится на рассмотрение Законодательного Собрания губернатором Пермского края не позднее **1 сентября года**, следующего за годом окончания реализации программы.

Кроме этого, в аналитической записке был сделан вывод о том, что

¹ Аналитическая записка от 15.12.2011 № 242.

представленный Отчет не содержит в полном объеме необходимую информацию для проведения анализа реализации Программы, а именно, не представлена оценка достижения целей и задач, показателей эффективности Программы и уровня выполнения программных мероприятий; отсутствует анализ в разрезе исполнителей Программы; не представлена информация о причинах неполного выполнения или невыполнения отдельных мероприятий, что предусмотрено Законом № 620-120 (статья 7-1 Закона). Отмечены также другие недоработки представленного Отчета.

В связи с этим законопроект был отозван авторами для доработки и устранения отмеченных замечаний.

В настоящее время Отчет поступил в Законодательное Собрание в доработанном виде, и его анализ показал следующее.

1. Краевая целевая программа «Социальное развитие сельской местности Пермского края на 2007-2010 годы» (далее – Программа), утвержденная Законом Пермского края от 23.12.2006 № 41-КЗ, по своему содержанию является комплексной и включает систему мероприятий в области развития учреждений образования, здравоохранения, культуры, организации занятости населения, жилищной сферы, систем электроснабжения, водоснабжения, газоснабжения, телекоммуникационной связи, сети автомобильных дорог общего пользования.

Все мероприятия Программы сгруппированы по 10 направлениям:

- развитие жилищного строительства в сельской местности;
- обеспечение доступности жильем молодых семей и молодых специалистов;
- развитие сети общеобразовательных учреждений в сельской местности;
- развитие сети учреждений первично медико-санитарной помощи в сельской местности;
- развитие культурно-досуговой деятельности в сельской местности;
- развитие телекоммуникационных сетей в сельской местности;
- развитие газификации в сельской местности;
- развитие водоснабжения в сельской местности;
- развитие электрических сетей в сельской местности;
- развитие сети автомобильных дорог в сельской местности.

Общий объем финансирования Программы запланирован в сумме **6 476,151** млн. рублей, в том числе за счет:

- федерального бюджета – 1 528,72 млн. рублей, или 23,6% от общего объема Программы;
- краевого бюджета – 2 804,445 млн. рублей, или 43,3%;
- местных бюджетов – 727,396 млн. рублей, или 11,2%;
- внебюджетных источников – 1 415,59 млн. рублей, или 21,9%.

При этом при разработке Программы предполагалось, что финансирование мероприятий Программы будет осуществляться не

только за счет средств данной Программы, но и за счет других расходов краевого бюджета (инвестиционных программ, иных региональных целевых программ и др.).

Основными **целями** реализации Программы являются:

1. Создание условий для развития социальной сферы и инженерной инфраструктуры сельских поселений.
2. Сокращение разрыва в качестве жизни населения между городом и селом.
3. Создание правовых, административных, институциональных и экономических условий для перехода к устойчивому социально-экономическому развитию сельских администраций, эффективной реализации полномочий органов местного самоуправления.
4. Расширение рынка труда в сельской местности и создание условий для развития сельской экономики с целью обеспечения более высокого уровня социального потребления сельского населения за счет роста собственных доходов.

2. Представленный на рассмотрение Отчёт *по структуре* соответствует требованиям статьи 7-1 Закона № 620-120 и содержит информацию по следующим разделам:

- I. Сравнительный анализ ситуации до принятия Программы и после ее завершения.
- II. Оценка степени достижения целей и задач Программы.
- III. Оценка уровня выполнения программных мероприятий в целом, по исполнителям и участникам Программы.
- IV. Сравнительный анализ финансовых затрат на реализацию Программы.
- V. Оценка уровня достижения показателей эффективности Программы.

2.1. Сравнительный анализ ситуации до принятия Программы и после ее завершения содержит информацию об изменениях в социальном развитии в сферах образования, здравоохранения, жилищной сфере, развития водоснабжения и газификации, транспорта и связи, который показал незначительное изменение большинства рассматриваемых показателей после завершения Программы.

При этом следует отметить, что ряд показателей изменен относительно первоначально представленного Отчета. Так, например, увеличен показатель по количеству участковых больниц и сельских врачебных амбулаторий с 78 до 95 единиц, уменьшен показатель обеспеченности больничными койками с 3,1 до 2,95 коек на 1000 человек, офисов общей практики с 49 до 36. Пояснений по этому поводу в тексте Отчета не предоставляется.

Авторами законопроекта в данном подразделе Отчета представлены данные по введенным в действие объектам за период 2007-2010 гг. *в рамках реализации Программы* в сферах образования, здравоохранения и жилищной сфере (таблица 1).

**Информация об объектах, введенных в действие за период 2007-2010
годы в сферах образования, Здравоохранения и жилищной сфере**

Показатели	2007-2010 годы	В том числе по годам			
		2007	2008	2009	2010
Образование					
Введение в действие общеобразовательных учреждений (единиц)	9 на 2,8 тыс.мест	1	3	0	5
Введение в действие дошкольных образовательных учреждений (единиц)	6 на 0,9 тыс.мест	1	1	3	1
Здравоохранение					
Введение в действие районных и участковых больниц (единиц)	2	0	0	0	2
Введение в действие амбулаторно-поликлинических учреждений (единиц)	5	4	0	1	0
Открытие фельдшерско-акушерских пунктов (единиц)	19	14	2	1	2
Введение в действие офисов врача общей практики	1	1	0	0	0
Жилье					
Ввод и приобретение жилых домов (квартир) за счет предоставления субсидий гражданам, проживающим в сельской местности (тыс. кв. м)	37,5	13,5	11,6	10,8	1,7
Ввод и приобретение жилых домов (квартир) молодым семьям и молодым специалистам, проживающим в сельской местности (тыс. кв. м)	32,1	7,2	11,1	10,4	3,4

2.2. В разделе «*Оценка степени достижения целей и задач Программы*» авторами представлены оценка степени достижения заявленных в Программе целей и задач с указанием причин отклонения от утвержденных по Программе результатов по всем направлениям Программы.

В соответствии с п.2 статьи 7-1 Закона № 620-120 в случае отклонения результатов реализации Программы от утвержденных законом прилагается анализ причин отклонения.

Анализ уровня выполнения целевых показателей Программы показал, что достигнуть плановых значений показателей удалось лишь по трем направлениям: строительство школ (выполнение 100%), ввод в действие газопроводных сетей (118,7%), строительство ФАПов (в 3,8 раза).

По 4 направлениям (развитие культурно-досуговой деятельности, развитие телекоммуникационных сетей, развитие электрических сетей и развитие сети автомобильных дорог в сельской местности) показатели не выполнялись.

*При этом авторами поясняется, что финансирование по данным направлениям не осуществлялось в связи с тем, что в 2007 году средства по указанным направлениям не были включены в **план развития общественной инфраструктуры**, а в последующий период был изменен*

порядок финансирования Программы (средства предоставлялись за счет регионального фонда софинансирования).

По остальным направлениям уровень выполнения целевых показателей варьирует от 9,8% (техническое перевооружение амбулаторно-поликлинических учреждений) до 68,4% (улучшение жилищных условий молодых семей и молодых специалистов).

Таким образом, большинство целей и задач Программы не были выполнены в полном объеме.

2.3. В разделе *«Оценка уровня выполнения программных мероприятий в целом, по исполнителям и участникам Программы»* представлены количественные показатели реализации программных мероприятий в разрезе объектов по территориям края с разбивкой по годам и по источникам финансирования (федеральный, краевой, местные бюджеты и внебюджетные источники).

Отметим, что в данном разделе Отчета представлена информация об объемах финансирования как в рамках Программы, так и вне рамок Программы.

Информация представлена по следующим 6 направлениям из 10, предусмотренных Программой:

- развитие жилищного строительства в сельской местности;
- обеспечение доступным жильем молодых семей и молодых специалистов в сельской местности;
- развитие сети общеобразовательных учреждений в сельской местности;
- развитие сети учреждений первичной медико-санитарной помощи в сельской местности;
- развитие газификации в сельской местности;
- развитие водоснабжения в сельской местности.

Не представлена информация по 4 направлениям: развитие культурно-досуговой деятельности в сельской местности; развитие телекоммуникационных сетей в сельской местности; развитие электрических сетей в сельской местности; развитие сети автомобильных дорог в сельской местности. Именно по этим направлениям реализация Программы не осуществлялась.

При этом в данном разделе отсутствует оценка уровня выполнения программных мероприятий.

Информация по количественным показателям реализации программных мероприятий за весь период реализации Программы и по всем источникам финансирования в целом коррелирует с результатами реализации мероприятий Программы из раздела II Отчета «Оценка степени достижения целей и задач Программы».

2.4. Раздел *«Сравнительный анализ финансовых затрат на реализацию Программы»* содержит плановые и фактические объемы финансирования, произведенные в рамках Программы в разрезе отдельных направлений Программы, территорий края и источников финансирования (федеральный,

краевой и местный бюджеты и внебюджетные источники).

Авторами отмечено, что в течение периода действия Программы *менялся порядок финансирования мероприятий за счет средств краевого бюджета:*

- в 2007 году финансирование осуществлялось на основании Закона Пермского края от 23 декабря 2006 г. № 38-КЗ «О Плане развития общественной инфраструктуры муниципального значения Пермского края на 2007 год» и в соответствии с распоряжением Правительства Пермского края от 09 февраля 2007 г. № 20-рп «Об утверждении поквартального распределения средств регионального фонда муниципального развития на 2007 год»;

- с 2008 года по 2010 год – за счет средств регионального фонда софинансирования расходов, на условиях софинансирования с муниципальными образованиями и с привлечением средств федерального бюджета.

Предоставление субсидий из регионального фонда софинансирования расходов осуществлялось на основании нормативных правовых актов Правительства Пермского края в соответствии с заявками органов местного самоуправления.

Финансирование объектов за счет внебюджетных источников осуществлялось в рамках реализации Соглашения об экономическом и социальном сотрудничестве между Пермским краем и ОАО НК «ЛУКОЙЛ». Внебюджетные средства поступили от компаний ОАО «Газпром» и ЗАО АФ «Уралгазсервис».

Анализ финансовых затрат на реализацию Программы в целом за период действия Программы в разрезе источников финансирования с учетом плановых назначений по Программе представлен в таблице 2.

Таблица 2

Анализ финансовых затрат на реализацию программы

	Объемы финансирования (млн. руб.)		% исполнения	Структура фактического финансирования,%
	закон о Программе	факт		
Всего за период 2007-2010, в том числе:	6 476,2	1 376,2	21,3	100
Федеральный бюджет	1 528,7	163,6	10,7	11,9
Краевой бюджет	2 804,4	683,6	24,4	49,7
Местный бюджет	727,4	409,8	56,3	29,8
Внебюджетные источники	1 415,6	119,2	8,4	8,6

В целом на реализацию Программы направлено 1 376,2 млн. рублей, или 21,3% от суммы финансирования, предусмотренной в Программе. Наиболее высокий процент исполнения (56,3%) отмечается за счет средств местных бюджетов.

При этом почти половина общего объема расходов осуществлена за счет средств краевого бюджета (683,6 млн. рублей, или 49,7% от общего объема

расходов). За счет средств федерального бюджета профинансировано 163,6 млн. рублей (11,9% от общей суммы освоенных средств), за счет местного бюджета – 409,8 млн. рублей (29,8%), за счет внебюджетных источников – 119,2 млн. рублей (8,6%).

В разрезе направлений анализ финансирования за весь период реализации Программы представлен в таблице 3.

Таблица 3

Анализ финансирования мероприятий программы

Показатель	Объемы финансирования (тыс. руб.)		% исполнения
	закон о Программе	факт	
Всего, в том числе в разрезе направлений:	6 476 151,0	1 376 210,9	21,3
1. развитие жилищного строительства в сельской местности	253 800,0	160 797,6	63,4
2. обеспечение доступным жильем молодых семей и молодых специалистов в сельской местности	387 428,0	186 701,8	48,2
3. развитие сети общеобразовательных учреждений в сельской местности	502 730,0	476 738,9	94,8
4. развитие сети учреждений первичной медико-санитарной помощи в сельской местности	546 600,0	204 798,0	37,5
5. развитие газификации в сельской местности	584 810,0	181 724,9	31,1
6. развитие водоснабжения в сельской местности	640 183,0	165 449,7	25,8
7. развитие сети автомобильных дорог в сельской местности	2 761 500,0	0,0	0,0
8. развитие культурно-досуговой деятельности	43 580,0	0,0	0,0
9. развитие телекоммуникационных сетей в сельской местности	41 030,0	0,0	0,0
10. развитие электрических сетей в сельской местности	714 490,0	0,0	0,0

Как показывают данные таблицы 3, финансирование осуществлялось по 6 направлениям Программы. Анализ исполнения плановых назначений показал, что по всем финансируемым направлениям процент исполнения достаточно низкий (от 25,8 до 63,4%). Наилучшее исполнение отмечается по развитию сети общеобразовательных учреждений (94,8%).

2.5. В разделе «*Оценка уровня достижения*» показателей эффективности Программы» проведен *анализ достижения* намеченных целей.

При этом авторами отмечено, что достигнуть обозначенных в Программе целей **в полном объеме не удалось**, о чем свидетельствует неполное освоение средств, а также тот факт, что реализация осуществлялась не по всем, а по отдельным направлениям, предусмотренным в Программе.

Так, в Отчете отмечено, что не достигнуты целевые показатели по следующим направлениям Программы:

- по развитию жилищного строительства и по обеспечению доступным жильем молодых семей и молодых специалистов: улучшили жилищные условия 609 семей (68,4%) из запланированных 890 семей;

- по развитию сети учреждений первичной медико-санитарной помощи: согласно Отчету из 6 запланированных к строительству центральных районных и участковых больниц построено 2 на 100 коек; ведется строительство лечебного корпуса центральной районной больницы на 50 коек в с. Юрла; не было осуществлено строительство 4 объектов. Открыто 1 отделение врача общей практики при запланированных 9 офисах. Произведено запланированное техническое перевооружение 2 из 15 центральных районных и участковых больниц и 5 из 51 амбулаторно-поликлинического учреждения;

- по развитию сети автомобильных дорог: работы по реконструкции и капитальному ремонту дорог выполнены на 13,8 % (из запланированных к строительству 450,0 км дорог реконструировано и произведено капитального ремонта на 62,1 км дорог).

При этом достижение целевых показателей отмечено по следующим направлениям:

- по развитию сети общеобразовательных учреждений: из 9 планируемых школ на 2 424 учащихся построены и находятся на стадии завершения строительства 9 школ на 2780 учащихся. На начало действия Программы планировалось построить 3 детских сада на 255 мест, построено 7 детских садов-яслей на 925 мест, что в 3,6 раза больше запланированного;

- по развитию сети учреждений первичной медико-санитарной помощи: открыто 20 фельдшерско-акушерских пунктов из запланированных 5; построено 5 амбулаторно-поликлинических учреждений;

- по развитию газификации: введено в действие газовых распределительных сетей в сельской местности 458,1 км, что на 18,7% выше плана.

3. В настоящее время развитие сельских территорий осуществляется в рамках Подпрограммы 7 «Устойчивое развитие сельских территорий» государственной программы «Развитие сельского хозяйства и устойчивое развитие сельских территорий в Пермском крае»².

На развитие сельских территорий ежегодно привлекаются федеральные средства в рамках федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15.07.2013 № 598. Средства краевого бюджета на реализацию мероприятий по устойчивому развитию сельских территорий направляются в соответствии с Законом Пермского края от 02.09.2014 № 357-ПК «О предоставлении субсидий бюджетам муниципальных образований Пермского края из бюджета Пермского края».

² Государственная программа «Развития сельского хозяйства и устойчивое развитие сельских территорий в Пермском крае»² утверждена постановлением Правительства Пермского края от 03.10.2013 № 1320-п.

С учетом вышеизложенного на основе данных представленного Отчета можно сделать вывод о недостаточном уровне осуществления в 2007-2010 годах мероприятий по развитию сельских территорий в Пермском крае. При этом анализ финансовых и количественных показателей, установленных Программой, свидетельствует о том, что достижение положительных результатов и изменение сложившейся ситуации по развитию сельских территорий целесообразно продолжить с использованием программно-целевого метода и привлечением федеральных средств.

В то же время за 5-летний период, прошедший с окончания срока реализации Программы, произошли существенные изменения как в законодательном регулировании развития сельской местности, так и при определении механизмов программно-целевого управления деятельностью органов государственной власти. В настоящее время такой механизм государственного управления, как региональные целевые программы в законодательстве упразднен, программно-целевой подход к реализации бюджетных расходов осуществляется посредством принятия и реализации государственных программ.

Таким образом, **актуальность** представленного проекта закона сводится только к формальному представлению Отчета, подлежащего рассмотрению Законодательным Собранием Пермского края в соответствии с Законом № 620-120. Завершение процедур рассмотрения отчетов по всем принятым Законодательным Собранием краевым (областным) целевым программам позволит признать утратившим силу Закон Пермского края «О краевых (областных) целевых программах».

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная