



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Государственно-правовое управление

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект закона Пермского края «О внесении изменений
в отдельные законы Пермского края»

(внесен и.о. губернатора Пермского края)

19.05.2017

№ 95-ЗКЛ

Представленным законопроектом предлагается внести ряд изменений в Закон Пермского края от 12.10.2007 № 111-ПК «О бюджетном процессе в Пермском крае» (далее - Закон) в части, касающейся подготовки и реализации бюджетных инвестиций, процедуры рассмотрения проектов бюджетов и отчетов об их исполнении.

В соответствии со статьей 8 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - БК РФ) рассмотрение указанных вопросов находится в компетенции Законодательного Собрания Пермского края.

По статье 1 проект закона имеются следующие замечания и предложения.

1. В части 1:

из анализа определения понятия объектов капитального строительства общественной инфраструктуры Пермского края (далее – объекты капитального строительства), изложенного **в абзаце втором**, следует, что к объектам капитального строительства могут быть отнесены временные строения, а в части объектов, планируемых к приобретению Пермским краем, - вообще любое имущество (движимое и недвижимое). Такое определение не соответствует части 10 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статье 79 БК РФ, согласно которым к объектам капитального строительства относятся здания, строения, сооружения и объекты незавершенного строительства (за исключением временных построек, киосков, навесов и иных подобных объектов). Также ошибочным, на наш взгляд, является применение понятия объектов государственной собственности в качестве основной характеристики объектов капитального строительства, поскольку на этапе планирования объекты не являются собственностью ввиду их фактического отсутствия, а до их приобретения они не являются государственной собственностью субъекта Российской Федерации, а относятся к иной форме собственности.

На основании изложенного следует доработать определение понятия объектов капитального строительства общественной инфраструктуры Пермского края, взяв за основу аналогичное определение, установленное

частью 10 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации;

в абзаце третьем из определения понятия объектов автодорожного строительства Пермского края следует исключить слова «и искусственные сооружения на них», поскольку в соответствии с частью 1 статьи 3 Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» автомобильная дорога - это комплексный объект транспортной инфраструктуры, включающий в себя земельные участки в границах полосы отвода автомобильной дороги и расположенные на них дорожные сооружения, включая *искусственные дорожные сооружения*. Иными словами, понятие автомобильной дороги уже изначально включает в себя такой элемент как искусственные дорожные сооружения, и выделение последних в качестве самостоятельной единицы, наряду с автомобильными дорогами, является неправомерным;

абзац четвертый, устанавливающий определение адресной инвестиционной программы Пермского края (далее – адресная программа) предлагается дополнить положениями, позволяющими включать в адресную программу бюджетные инвестиции, предоставляемые из краевого бюджета местным бюджетам в форме субсидий на софинансирование капитальных вложений и приобретение объектов недвижимого имущества (статья 79.1 БК РФ). В противном случае инвестиционные расходы бюджета Пермского края будут отражены в адресной программе не в полном объеме, что, на наш взгляд, не соответствует целям и задачам данной программы как единого документа, устанавливающего распределение бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций Пермского края. По этой же причине предлагается рассмотреть возможность включения в адресную программу расходов на предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными учреждениями или унитарными предприятиями.

2. В части 2:

как следует из содержания **новой редакции статьи 10 Закона (часть 2)**, состав объектов капитального строительства будет определяться в Перечнях объектов капитального и автодорожного строительства Пермского края и в адресной программе. При этом в государственных программах планируется фиксировать лишь общий объем бюджетных ассигнований на осуществление инвестиций, без указания на конкретные мероприятия по строительству (реконструкции) или приобретению объектов. На наш взгляд, отражение в государственных программах Пермского края только общего объема финансирования бюджетных инвестиций (по сути - информации об объеме средств), без определения конкретных мероприятий и объектов, не соответствует правовому статусу государственной программы как исходного документа стратегического планирования, содержащего комплекс мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам (пункт 32 статьи 3 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»).

В связи с этим предлагаем дополнить законопроект положениями,

согласно которым отражать в рамках государственных программ конкретные объекты капитального строительства;

абзацы четвертый, пятый, шестой в части объектов капитального строительства, включаемых в Перечень объектов автодорожного строительства, необходимо согласовать с частью 1 статьи 1 законопроекта, поскольку из буквального содержания рассматриваемых положений следует, что в Перечень объектов автодорожного строительства могут включаться не только автодороги, как это следует из части 1 статьи 1 законопроекта, а вообще *любые* объекты капитального строительства. С целью устранения этого противоречия абзац четвертый части 2 статьи 1 следует изложить в редакции: «Объекты капитального строительства общественной инфраструктуры Пермского края и объекты автодорожного строительства Пермского края (далее - объекты) предусматриваются», одновременно исключив **в абзаце шестом** слова «капитального строительства государственной собственности, строительство (реконструкцию) либо приобретение которых планируется осуществить в Пермском крае (далее - объекты)»;

абзацы десятый и семнадцатый предлагается уточнить в части сроков реализации инвестиционных проектов, установив порядок определения начала и окончания данных сроков (календарные даты, период времени и др.). Предлагаем определять дату окончания реализации инвестиционных проектов наступлением конкретного события, например, даты ввода в эксплуатацию конкретного объекта, как это установлено на федеральном уровне (Постановление Правительства Российской Федерации от 13.09.2010 № 716 «Об утверждении Правил формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы»);

абзац двадцать второй предлагаем откорректировать, изложив слова «в текстовой статье» в конце предложения;

в абзаце двадцать шестом слово «утверждаются» следует заменить словом «рассматриваются». Также отмечаем, что рассматриваемое положение не раскрывает содержания и характера организуемых Правительством Пермского края предварительных обсуждений проектов постановлений об утверждении Перечней. В целях исключения правовой неопределенности считаем, что следует либо дополнить абзац положениями, устанавливающими цели, порядок и правовые последствия указанного предварительного обсуждения, либо исключить его;

абзацем двадцать седьмым предлагается установить, что любая законодательная инициатива о внесении изменений в Перечни объектов (т.е. в том числе и поправки) рассматривается Законодательным Собранием Пермского края только при наличии заключения губернатора Пермского края. Однако получение указанного заключения в условиях рассмотрения проекта постановления о Перечнях в двух чтениях в ходе одного заседания (см. часть 4 новой редакции статьи 10 Закона) применительно к поправкам, поданным в установленном порядке после принятия проекта постановления в первом чтении, будет являться практически нереализуемым. По нашему мнению, предлагаемый порядок рассмотрения поправок существенно ограничивает

право законодательной инициативы, в первую очередь депутатов Законодательного Собрания Пермского края, и делает проблемной редакционную корректировку Перечней в случае выявления неточностей и технических ошибок.

В связи с этим предлагаем **абзац двадцать шестой** либо доработать, установив обязанность губернатора (его полномочного представителя) выдавать заключение в сроки, позволяющие реализовать заинтересованными субъектами свое право законодательной инициативы, либо исключить;

в абзаце двадцать девятом слово «вносится» предлагается заменить словом «представляется».

3. В абзаце седьмом части 7 слова «законодательства на федеральном уровне» следует заменить словами «федерального законодательства». Аналогичные замечания касаются также **абзаца третьего части 11**. Положение о том, что размер дефицита краевого бюджета по проекту закона, подготовленному рабочей группой (головным комитетом) ко второму чтению, может быть увеличен в только случаях изменения федерального законодательства, предлагается конкретизировать, указав в частности, что речь идет только об изменениях, произошедших после внесения проекта закона о бюджете на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края.

4. Частью 10 министр финансов Пермского края наделяется полномочиями по внесению изменений в сводную бюджетную роспись без внесения изменений в закон о бюджете на текущий финансовый год и плановый период в случаях перераспределения расходов между государственными программами в соответствии с адресной инвестиционной программой и в случаях перераспределения расходов между мероприятиями государственной программы.

В этой связи следует отметить, что действующее краевое законодательство предусматривает обязанность субъекта права законодательной инициативы представлять и обосновывать изменения целевых показателей государственных программ в случае выхода с предложениями об изменении финансирования этих программ из краевого бюджета (статьи 37, 49 Закона). Полагаем, что получение объективных сведений о текущем изменении целевых показателей государственных программ, их обсуждение при рассмотрении проектов законов о бюджете и формирование на этой основе позиции Законодательного Собрания по вопросам финансирования государственных программ, является одним из элементов участия Законодательного Собрания Пермского края в процессе социально-экономического развития Пермского края.

На наш взгляд, необходимо сохранить в действующем законодательстве существующий порядок, исключив возможность перераспределения средств государственных программ без внесения изменений в закон о бюджете в случае, если такое перераспределение приводит к изменению значений целевых показателей на текущий год.

На основании вышеизложенного **абзац второй** после слов «мероприятиями государственной программы» предлагается дополнить

словами «без изменения плановых значений целевых показателей».

5. В части 12:

абзацем четвертым предлагается исключить конкретный срок подготовки заключения Контрольно-счетной палатой Пермского края на годовой отчет об исполнении краевого бюджета и бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования Пермского края, одновременно установив, что заключения на годовые отчеты представляются не позднее 10 дней до дня рассмотрения проектов законов об исполнении бюджетов на заседании Законодательного Собрания Пермского края.

На наш взгляд, установление срока подготовки заключения на годовой отчет в зависимости от даты проведения Законодательного Собрания Пермского края порождает правовую неопределенность в данном вопросе, поскольку срок подготовки заключения на годовой отчет в каждом конкретном случае будет меняться в зависимости от графика проведения заседаний Законодательного Собрания Пермского края (статья 25 Закона Пермского края от 06.03.2007 № 8-ПК «О Законодательном Собрании Пермского края»). Это может привести к нарушению положений абзаца второй части 8 статьи 28 Закона и части 6 статьи 149 БК РФ, согласно которым контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации проводит проверку отчета об исполнении бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования и готовит заключение на него *в течение полутора месяцев*.

Также следует отметить, что в соответствии с приложением 2 к Закону предметом обсуждения на публичных слушаниях по годовому отчету об исполнении краевого бюджета является, помимо прочего, доклад председателя Контрольно-счетной палаты Пермского края о заключении на годовой отчет. Полагаем, что установление срока представления заключения не позднее 10 дней до дня рассмотрения проекта закона на заседании Законодательного Собрания Пермского края ставит под сомнение возможность организации, проведения и реализации итогов публичных слушаний до дня рассмотрения проекта закона об отчете об исполнении бюджета.

На основании изложенного предлагается установить конкретный срок подготовки заключения Контрольно-счетной палатой Пермского края на годовые отчеты об исполнении краевого бюджета и бюджета территориального фонда, либо конкретную дату представления указанных заключений. При этом необходимо иметь в виду, что исходя из смысла части 6 статьи 149, части 3 статьи 264.4 БК РФ, срок подготовки заключения на отчет об исполнении бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования не может быть менее 1,5 месяцев со дня представления отчета в Контрольно-счетную палату Пермского края, в то время как аналогичный срок для подготовки заключения на годовой отчет об исполнении краевого бюджета, может быть сокращен;

абзацами третьим и восьмым предлагается установить, что годовой отчет об исполнении бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования Пермского края представляется не позднее 1 апреля текущего года, а проект закона о годовом отчете должен быть рассмотрен в

двух чтениях в ходе одного заседания до 1 июня текущего года. В связи с этим второй абзац части 8 и часть 9 статьи 28 действующей редакции Закона, устанавливающие иные сроки представления отчета и рассмотрения отчета, следует исключить.

На основании вышеизложенного предлагается дополнить проект закона соответствующим пунктом следующего содержания: «абзац второй части 8 и часть 9 статьи 28 исключить»;

абзацем десятым предлагается ввести новое положение, согласно которому ежегодный отчет губернатора о результатах деятельности Правительства Пермского края заслушивается одновременно с рассмотрением вопроса о проекте закона об утверждении годового отчета об исполнении краевого бюджета. Прежде всего, считаем важным отметить, что правовое регулирование порядка осуществления контрольных полномочий законодательного органа в отношении исполнительной власти (к которому относится упомянутый отчет губернатора) не является предметом бюджетного законодательства (см. статьи 1 и 2 БК РФ), а относится к вопросам организации деятельности государственной власти в субъекте Российской Федерации (статья 72 Конституции Российской Федерации, Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», часть 6 статьи 27 Устава Пермского края). Следовательно, регулирование вышеупомянутых вопросов в рамках бюджетного процесса уже само по себе является неправомерным. Помимо этого, предлагаемый вариант заслушивания отчета губернатора, предполагающий его рассмотрение в рамках вопроса о годовом отчете об исполнении краевого бюджета, противоречит действующему механизму принятия решений законодательным органом, установленному законодательством.

На основании изложенного абзац десятый предлагаем исключить.

6. Статью 30.2 Закона необходимо привести в соответствие со вступившими в силу Федеральным законом от 03.07.2016 № 346-ФЗ «О внесении изменений в статьи 46 и 47.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование», дополнив законопроект пунктом следующего содержания: «Абзац второй статьи 30.2 исключить».

Редакционные замечания будут выданы в рабочем порядке.

Начальник управления

О.П.Ходорова

