



**КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА  
ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ**

170100 г. Тверь, ул. Советская, д.23, тел. 344-292, факс 344-292

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**на проект закона Тверской области «О внесении изменений в закон Тверской области «О бюджетном процессе в Тверской области».**

Заключение подготовлено в соответствии со статьей 16 закона Тверской области от 29.09.2011 №51-ЗО «О Контрольно-счетной палате Тверской области» и решением Совета Законодательного Собрания Тверской области от 19.06.2012 №521.

**При проведении экспертизы и подготовке заключения использованы следующие представленные документы:**

1. Проект закона Тверской области «О внесении изменений в закон Тверской области «О бюджетном процессе в Тверской области».
2. Проект постановления Законодательного Собрания Тверской области «О законе Тверской области «О внесении изменений в закон Тверской области «О бюджетном процессе в Тверской области».
3. Пояснительная записка к проекту закона Тверской области «О внесении изменений в закон Тверской области «О бюджетном процессе в Тверской области».
4. Перечень нормативных правовых актов Тверской области, подлежащих принятию, изменению, признанию утратившими силу в связи с принятием закона Тверской области «О внесении изменений в закон Тверской области «О бюджетном процессе в Тверской области».
5. Распоряжение Губернатора Тверской области от 13.06.2012 №535-рг «О реализации права законодательной инициативы».

**Результаты экспертизы:**

Представленные в законопроекте изменения, разработанные с целью обеспечения перехода на формирование бюджета Тверской области на основе государственных программ, предусматривают:

- введение определения государственной программы;
- определение полномочий по установлению порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ;
- определение места государственных программ в структуре бюджетного процесса, в том числе в процессе формирования и исполнения бюджета области;
- признание утратившими силу ряда положений закона Тверской области «О бюджетном процессе в Тверской области», в части исключения из бюджетного процесса долгосрочных и ведомственных целевых программ, докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования.

Согласно пояснительной записке, принятие законопроекта не повлечет за собой дополнительных финансовых и материальных затрат. Следовательно, в соответствии со статьей 16 закона Тверской области от 29.09.2011 №51-ЗО «О Контрольно-счетной палате Тверской области», отсутствуют основания для проведения финансово-экономической экспертизы настоящего законопроекта.

В то же время по результатам экспертизы законопроекта имеются следующие замечания и предложения.

1. Пунктом 1 статьи 1 законопроекта предлагается:

- в п. 1 ст. 1 закона Тверской области от 18.01.2006 №13-ЗО «О бюджетном процессе в Тверской области» (далее – Закон №13-ЗО) признать утратившими силу пункты «а» и «в», устанавливающие понятия «ведомственная целевая программа» и «долгосрочная целевая программа Тверской области».

В то же время в настоящее время в Бюджетный кодекс РФ не внесены изменения в ст.179 БК РФ, предусматривающую формирование долгосрочных целевых программ (подпрограмм), реализуемых за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета. При этом пояснительной запиской к законопроекту не предоставлен анализ готовности полного перехода с 01.01.2013 на программный бюджет Тверской области.

Следует отметить, что постановлением Правительства РФ от 02.08.2010 №588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» (далее – Порядок) предусмотрена возможность включения в государственную программу федеральных целевых программ и подпрограмм, содержащих в том числе ведомственные целевые программы и отдельные мероприятия органов государственной власти (п. 3).

В соответствии с Порядком приказом Минэкономразвития РФ от 22.12.2010 №670 утверждены Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, п. 7 которых также предусмотрено включение в государственные программы целевых программ и подпрограмм, выделенных исходя из масштаба и сложности задач, решаемых в рамках государственной программы и содержащих ведомственные целевые программы и основные мероприятия. При этом в качестве обоснования выделения подпрограмм и включения в состав государственной программы реализуемых целевых программ рекомендуется использовать обоснование вклада подпрограммы или целевой программы в достижение целей государственной программы (п. 37).

Учитывая вышеизложенное, **предлагаем** рассмотреть возможность включения в законопроект условий, предусматривающих переходные положения, устанавливающих возможность включения в состав государственных программ в качестве элементов (подпрограмм) «ведомственных целевых программ» и «долгосрочных целевых программ Тверской области», аналогично нормативным правовым актам федеральных органов власти и ряда субъектов РФ (постановление Правительства РФ от 02.08.2010 №588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации», Закон УР от 22.05.2008 №18-РЗ (ред. от 10.10.2011) «О бюджетном процессе в Удмуртской Республике»).

Так же **обращаем внимание** на тот факт, что в представленном законопроекте не предусматривается внесение изменений в ст.19,26,32.1,50

базового закона в части исключения положений, касающихся ведомственных и долгосрочных целевых программ.

**Предлагаем** внести в вышеуказанные статьи соответствующие изменения, определив порядок вступления их в силу;

- дополнить п. 1 ст. 1 Закона №13-ЗО подпунктом «м», закрепляющим определение «государственной программы Тверской области» как **«системы мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам, мер государственного регулирования и мер государственного управления государственной собственностью Тверской области, обеспечивающей в рамках реализации ключевых государственных функций достижение целей стратегии (программы) социально-экономического развития Тверской области».**

Пунктом 2 Порядка установлено, что государственной программой является **система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики**, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций **достижение приоритетов и целей государственной политики** в сфере социально-экономического развития и безопасности.

Рядом нормативных актов федерального уровня в качестве **инструментов государственной политики** названы – поддержка уровня цен (Федеральный закон от 29.12.2006 №264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»), инновации (Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 №2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года»), государственные гарантии («Основные направления бюджетной политики на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов», утвержденные Минфином РФ), мониторинг (Постановление Правительства РФ от 22.03.1995 №291 «Об утверждении Положения о всероссийском мониторинге социально - трудовой сферы»).

Таким образом, формирование государственной программы происходит путем сопоставления мероприятий, обеспечивающих достижение целей государственного планирования, с нормативно закрепленными способами, позволяющими органам государственной власти в рамках полномочий осуществлять **регулирование** процессов достижения запланированных целей (как при помощи **мер государственного регулирования**, так и при помощи **мер государственного управления государственной собственностью**).

При этом достижение целей может не ограничиваться индикаторами конкретной стратегии либо программы социально-экономического развития Тверской области, а распространяться в целом на приоритеты и цели государственной политики в указанной сфере.

Учитывая установление федеральными органами власти и рядом субъектов РФ устойчивого понятия «государственная программа» в соответствующих нормативных правовых актах (постановление Правительства РФ от 02.08.2010 №588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации», закон г. Москвы от 10.09.2008 №39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве», закон УР от 22.05.2008 №18-РЗ «О бюджетном процессе в Удмуртской Республике») **предлагаем** при определении в законопроекте термина «государственная программа Тверской области» применить аналогичную формулировку.

2. Пунктом 2 статьи 1 законопроекта предлагается изложить п. «и-б» ст. 5 Закона №13-ЗО в редакции, исключающей понятие «Сводный доклад о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Тверской области».

Учитывая отсутствие в пояснительной записке разъяснений причин исключения из Закона №13-ЗО указанного термина обращаем внимание на то, что в соответствии с п. «г» ч. 4 Положения о Правительственной комиссии по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, утвержденного постановлением Правительства РФ от 14.11.2007 №779, координация подготовки сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности субъекта РФ, наряду с иными документами среднесрочного и долгосрочного планирования деятельности Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, является предметом деятельности данной Правительственной комиссии.

Кроме этого, исключение из законопроекта понятия «Сводный доклад о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Тверской области» потребует признания утратившим силу постановления Администрации Тверской области от 29.03.2007 №91-па «Об утверждении Порядка подготовки Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Администрации Тверской области».

При этом перечень нормативных правовых актов Тверской области подлежащих принятию, изменению, признанию утратившими силу в связи с принятием законопроекта напрямую не предусматривает признание утратившим силу вышеуказанного (и ряда других) постановления Администрации Тверской области.

3. Пунктом 5 статьи 1 законопроекта предлагается дополнить п. 1 ст. 9 Закона №13-ЗО подпунктами «с» и «т», соответственно устанавливающих, что полномочия главного распорядителя средств областного бюджета в области бюджетного процесса распространяются на:

- «разработку и реализацию государственных программ»;

- «распределение обязанностей между **администраторами государственной программы**» при ее разработке и реализации.

Учитывая отсутствие в законопроекте понятия «администратор государственной программы» невозможно, исходя из предлагаемой формулировки, сделать вывод о составе и статусе лиц, являющихся участниками государственной программы.

При этом следует отметить, что в соответствии с п. 5 Порядка разработка и реализация государственной программы осуществляются федеральным органом исполнительной власти либо иным главным распорядителем средств федерального бюджета, определенным Правительством Российской Федерации в качестве **ответственного исполнителя** государственной программы, совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, иными главными распорядителями средств федерального бюджета - **соисполнителями** государственной программы и **участниками** государственной программы.

Таким образом, исходя из того, что ГРБС является разработчиком государственной программы и ее ответственным исполнителем («администратором», в случае с предлагаемой законопроектом формулировкой)

представляется возможным **рекомендовать** разработчикам законопроекта привести формулировку подпункта «т» из п. 5 ст. 1 законопроекта в соответствие с условиями Порядка.

4. Пунктом 7 статьи 1 законопроекта предлагается из п. 3 ст. 11 Закона №13-ЗО, устанавливающей характер обоснования параметров прогноза в пояснительной записке к прогнозу социально-экономического развития Тверской области исключить слова «в том числе их сопоставление с ранее одобренными параметрами с указанием причин и факторов прогнозируемых изменений».

В данном случае следует обратить внимание на то, что в соответствии с законом Тверской области от 25.02.1999 №47-ОЗ-2 «О прогнозировании и программе социально-экономического развития Тверской области», прогнозы социально-экономического развития составляются исходя из оценки ситуации в динамике ее развития с учетом оценки итогов социально-экономического развития и характеристики состояния экономики области за предыдущий период (статьи 4, 6, 7). **Предлагаем** привести в соответствие.

5. Пунктом 14 статьи 1 законопроекта предлагается новая редакция ст. 53 Закона № 13-ЗО.

1) частью 1 новой редакции ст. 53 Закона № 13-ЗО определяется перечень исполнительных органов государственной власти Тверской области, уполномоченных на осуществление финансового контроля за исполнением областного бюджета, – уполномоченный Правительством Тверской области областной исполнительный орган государственной власти Тверской области, финансовый орган, главные распорядители и распорядители средств областного бюджета.

В то же время ч. 1 ст. 266 БК РФ устанавливает, что финансовый контроль от лица органов исполнительной власти осуществляют **финансовые органы** субъектов Российской Федерации и (или) **уполномоченные ими органы, главные распорядители, распорядители** бюджетных средств. **Предлагаем** привести в соответствие;

2) частью 2 новой редакции ст. 53 Закона №13-ЗО определяется, что Правительство Тверской области осуществляет **организацию государственного финансового контроля в исполнительных органах государственной власти Тверской области в формах, предусмотренных БК РФ.**

Учитывая норму ч. 2 ст. 266 БК РФ, устанавливающую что **формы и порядок** осуществления финансового контроля **органами исполнительной власти** устанавливаются БК РФ, **иными актами бюджетного законодательства и нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, предлагаем** изложить норму законопроекта с учетом следующих условий:

- в отношении осуществления финансового контроля не только в соответствии с «формами», установленными соответствующими нормативными правовыми актами, но «и порядком»,

- в части нормативного регулирования данных правоотношений не только нормами БК РФ, но и «актами бюджетного законодательства и нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации»;

3) в части 1 новой редакции ст. 53 Закона №13-ЗО при определении органов, уполномоченных на осуществление внутреннего финансового контроля,

используется термин «финансовый контроль». В то же время в части 3 данной статьи употребляется формулировка «орган государственного финансового контроля».

**Предлагаем** в части 3 новой редакции ст. 53 Закона №13-ЗО, вводимой пунктом 14 статьи 1 законопроекта, в словах «органов государственного финансового контроля» исключить слово «государственного».

**6.** Согласно вступающей в силу с 01.01.2014 новой редакции подпункта «и» пункта 7 статьи 50.1 законопроекта, согласно которому заключение Контрольно-счетной палаты Тверской области по годовому отчету об исполнении областного бюджета за отчетный финансовый год, представленному Правительством Тверской области, включает, в том числе анализ достижения в отчетном году показателей государственных программ.

При этом представленный законопроект не предусматривает соответствующих изменений ч. 4 ст. 50 Закона №13-ЗО, устанавливающий перечень документов и материалов, представляемых вместе с годовым отчетом об исполнении областного бюджета в Законодательное Собрание Тверской области.

Исходя из вышеизложенного, **предлагаем** подпункт «в» части 4 статьи 50 Закона №13-ЗО изложить в новой редакции – «отчеты о реализации государственных программ» и ввести его в действие с 01.01.2014.

**7.** В соответствии с законопроектом подпункт «б» пункта 9 статьи 1 законопроекта, вступает в силу со дня официального опубликования закона о внесении изменений в закон Тверской области «О бюджетном процессе в Тверской области». Указанным пунктом устанавливается перечень дополнительных материалов и документов, представляемых в Законодательное Собрание Тверской области одновременно с проектом закона об областном бюджете, в который входят документы: отчет о реализации государственных программ за отчетный финансовый год; оценка эффективности реализации государственных программ; рейтинг эффективности реализации государственных программ в отчетном финансовом году; сводный доклад о реализации государственных программ в отчетном финансовом году.

**Предлагаем** подпункт «б» пункта 9 статьи 1 законопроекта ввести в действие с 01.01.2014.

**8.** В пункте 2 статьи 1 законопроекта предлагается дополнить статью 5 базового закона пунктами «б-7» - «б-9», определяющими полномочия Правительства Тверской области в части установления порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ; утверждения государственных программ; организации контроля за выполнением показателей, предусмотренных государственными программами. При этом в пп. «г» п. 2 данной статьи законопроекта предлагается внести изменения в пункт «в» базового закона, который предусматривает организацию контроля за выполнением показателей, что **приводит к дублированию** предложенного пункта «б-9» законопроекта.

**9.** В пункте 3 статьи 1 законопроекта предлагаются изменения статьи 6 базового закона: к полномочиям финансового органа в области бюджетного процесса относится проведение экспертизы обоснований бюджетных ассигнований на реализацию программы на очередной финансовый год и на плановый период; проектов государственных программ и отчетов о реализации программ в отчетном

финансовом году. При этом в п.4 статьи 1 законопроекта аналогичное полномочие закрепляется за Министерством экономического развития Тверской области.

Полагаем, что при закреплении данного полномочия за двумя Министерствами **необходимо в законопроекте определить** предмет экспертизы каждого ведомства с целью исключения возможного дублирования функций.

**10.** В пункте 11 статьи 1 законопроекта предлагается дополнить пункт 7 статьи 35 Закона словами «, а также на основе утвержденных государственных программ». Указанный пункт 7 определяет случаи внесения изменений в сводную бюджетную роспись на основании решения руководителя финансового органа без внесения изменения в закон об областном бюджете. В настоящее время данные случаи определяются в соответствии с Бюджетным кодексом РФ. Статья 217 БК РФ устанавливает исчерпывающий перечень случаев внесения данных изменений в сводную бюджетную роспись и не содержит такого основания для изменения сводной бюджетной росписи как «утверждение государственной программы». Таким образом, часть 11 статьи 1 законопроекта противоречит статье 217 БК РФ.

Исходя из вышеизложенного, **предлагаем** оставить текст Закона в действующей редакции и исключить из текста законопроекта пункт 11 статьи 1.

**11.** Подпунктом «а» пункта 8 статьи 1 законопроекта предлагается новая редакция пункта 1 статьи 12 «Основные прогнозные параметры расходной части областного бюджета» Закона №13-ЗО.

В том же время предлагаемая законопроектом редакция не предусматривает такого прогнозного параметра расходной части областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период, как объем расходов на обеспечение деятельности государственных органов Тверской области – Избирательной комиссии Тверской области, Уполномоченного по правам человека в Тверской области и его аппарата, Контрольно-счетной палаты Тверской области.

Исходя из вышеизложенного, **предлагаем** пункт «б» новой редакции пункта 1 статьи 12 Закона №13-ЗО после слов «Законодательного Собрания Тверской области» дополнить словами «, Избирательной комиссии Тверской области, Уполномоченного по правам человека в Тверской области и его аппарата, Контрольно-счетной палаты Тверской области».

**12.** Пункт 10 статьи 1 законопроекта предусматривает изменения в статью 19 базового закона: в составе показателей, представляемых для рассмотрения и утверждения в проекте закона об областном бюджете, исключается предоставление распределения бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджета в ведомственной структуре расходов на очередной финансовый год и плановый период. В то же время согласно ст. 184.1. Бюджетного кодекса РФ законом (решением) о бюджете в числе прочего устанавливается распределение бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджетов в ведомственной структуре расходов на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период).

При этом в законопроекте отсутствуют положения по внесению изменений в часть 5 статьи 26 базового закона, предусматривающую, что рассмотрение проекта закона об областном бюджете во втором чтении включает в себя утверждение распределения бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым

статьям и видам расходов классификации расходов бюджета в ведомственной структуре расходов на очередной финансовый год и плановый период.

Кроме того, часть 1 статьи 32.1 базового закона предусматривает, что «Правительство Тверской области вносит в Законодательное Собрание Тверской области проекты законов Тверской области о внесении изменений в закон об областном бюджете по всем вопросам, являющимся предметом правового регулирования указанного закона, в том числе в части, изменяющей основные характеристики областного бюджета и **распределение бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджета в ведомственной структуре расходов областного бюджета, а также распределение бюджетных ассигнований по ведомственным целевым программам и долгосрочным целевым программам**, как правило, не чаще одного раза в квартал». В законопроекте изменения в данную статью не вносятся.

Таким образом, представленные в законопроекте положения в полной мере не согласованы со структурными единицами базового закона. **Предлагаем** привести в соответствие.

**13.** Следует отметить, что в пункте 4 статьи 1 законопроекта дважды повторяется подпункт «б». **Предлагаем** уточнить.

Пунктом 4 статьи 1 (повторный подпункт «б») предлагается дополнить статью 8 закона пунктами «и»-«с», среди которых пункт «к» предусматривает отнести к полномочиям Министерства экономического развития Тверской области в области бюджетного процесса разработку программы социально-экономического развития Тверской области. При этом согласно ст.6 закона Тверской области от 25.02.1999 №47-ОЗ-2 «О прогнозировании и программе социально-экономического развития Тверской области» (в ред. от 17.12.2011 №80-ЗО) **разработка программы социально-экономического развития области на среднесрочную перспективу отнесена к полномочиям Правительства Тверской области**. При этом закон №47-ОЗ-2 не включен в перечень нормативных правовых актов, подлежащих изменению в связи с принятием закона. **Предлагаем** уточнить.

**14.** Пунктом 3 статьи 1 законопроекта и пунктом 4 статьи 1 в формулировке новых пунктов, соответственно «з-2» и «с», допущена орфографическая ошибка, в связи с чем **предлагаем** слово «совершенствование» заменить словом «совершенствовании».

**15.** В пункте 7 статьи 1 законопроекта допущена орфографическая ошибка, в связи с чем **предлагаем** в словосочетании «в пункт 3 статьи 11 исключить...» слово «пункт» заменить словом «пункте».

**16.** Подпунктом «б» пункта 9 статьи 1 законопроекта предлагается новая редакция пункта 3 статьи 18 Закона №13-ЗО. Согласно подпункту «а» предлагаемой редакции наряду с материалами и документами, составляемыми в соответствии с бюджетным законодательством РФ, в качестве поясняющих документов и материалов к проекту закона об областном бюджете, представляемых одновременно с проектом закона об областном бюджете в Законодательное Собрание Тверской области формируется «отчет о реализации государственных программ за отчетный финансовый год».

В то же время раздел «V» Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденный постановлением Правительства РФ от 02.08.2010 №588, предусматривает



подготовку ответственными исполнителями годовых отчетов о ходе реализации и оценке эффективности каждой государственной программы.

Исходя из вышеизложенного, **предлагаем** в пункте «а» новой редакции пункта 3 статьи 18 Закона №13-ЗО слово «отчет» заменить словом «отчеты».

**Вывод:**

Контрольно-счетная палата Тверской области рекомендует Законодательному Собранию Тверской области рассмотреть проект закона Тверской области «О внесении изменений в закон Тверской области «О бюджетном процессе в Тверской области» с учетом замечаний и предложений, изложенных в настоящем заключении.

**Председатель**

**Т.В. Ипатова**