

Заключение
на проект закона Иркутской области № ПЗ-141
«Об утверждении стратегии социально-экономического развития Иркутской
области на период до 2030 года»

В Законодательное Собрание Иркутской области Губернатором Иркутской области Левченко С.Г. внесен проект закона Иркутской области «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Иркутской области на период до 2030 года» (далее – законопроект).

Законопроектом предлагается утвердить стратегию социально-экономического развития Иркутской области на период до 2030 года (далее – стратегия).

В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ) правовое регулирование стратегического планирования основывается на Конституции Российской Федерации и осуществляется в соответствии с федеральными конституционными законами, данным Федеральным законом, другими федеральными законами, а также принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, законами и другими нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

Под стратегией социально-экономического развития субъекта Российской Федерации понимается документ стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи государственного управления на уровне субъекта Российской Федерации на долгосрочный период (пункт 29 статьи 3 Федерального закона № 172-ФЗ).

Согласно пункту 3 статьи 5 Федерального закона № 172-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере стратегического планирования, в том числе относятся разработка и утверждение (одобрение) документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям субъектов Российской Федерации.

В настоящее время во исполнение статьи 2 Федерального закона № 172-ФЗ на территории Иркутской области принят и действует Закон Иркутской области от 5 декабря 2014 года № 145-ОЗ «Об отдельных вопросах осуществления стратегического планирования в Иркутской области» (далее – Закон № 145-ОЗ).

Часть 1 статьи 3 Закона № 145-ОЗ устанавливает, что документом стратегического планирования Иркутской области, разрабатываемым в рамках целеполагания, является стратегия социально-экономического развития Иркутской области. Стратегия разрабатывается на период, не превышающий периода, на который разрабатывается прогноз социально-экономического развития Иркутской области на долгосрочный период, в целях определения приоритетов, целей и задач социально-экономического развития Иркутской области, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации (часть 1 статьи 4 Закона № 145-ОЗ).

На основании части 4 статьи 4 Закона № 145-ОЗ стратегия утверждается законом Иркутской области, проект которого вносится в Законодательное Собрание Иркутской области Губернатором Иркутской области.

Порядок разработки и корректировки стратегии социально-экономического развития Иркутской области устанавливается Правительством Иркутской области (часть 3 статьи 4 Закона № 145-ОЗ).

Во исполнение указанной нормы принято постановление Правительства Иркутской области от 30 декабря 2014 года № 713-пп, которым утвержден Порядок разработки и корректировки стратегии социально-экономического развития Иркутской области и плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития Иркутской области, а также Порядок проведения общественного обсуждения проекта стратегии социально-экономического развития Иркутской области и плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития Иркутской области.

Таким образом, правовая основа для принятия законопроекта имеется.

Вместе с тем необходимо обратить внимание на следующее.

1. В соответствии с частью 1 статьи 32 Федерального закона № 172-ФЗ стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации должна быть согласована с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации. На сегодняшний день стратегия социально-экономического развития Российской Федерации не утверждена. Согласно статье 47 Федерального закона № 172-ФЗ стратегия социально-экономического развития Российской Федерации должна быть утверждена до 1 января 2018 года, а стратегия субъекта Российской Федерации до 1 января 2019 года.

В связи с изложенным, необходимо учитывать, что во исполнение вышеуказанной нормы Федерального закона № 172-ФЗ о согласованности стратегии субъекта Российской Федерации со стратегией Российской Федерации в будущем возникнет необходимость в корректировке стратегии социально-экономического развития Иркутской области.

Кроме того, согласно части 5 статьи 32 Федерального закона № 172-ФЗ федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов

Российской Федерации и муниципальных образований (в том числе Минэкономразвития России), осуществляет методическое обеспечение разработки и корректировки стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

В соответствии с информацией Минэкономразвития России «Ответы на вопросы по реализации Федерального закона от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», опубликованной на официальном сайте министерства 04.02.2016, Минэкономразвития России подготовлен проект Методических рекомендаций по разработке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, плана мероприятий по ее реализации, а также по организации мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации. Проект Методических рекомендаций размещен на официальном сайте Минэкономразвития России <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrateg/20160714>.

Следует отметить, что на сегодняшний день, данный проект Методических рекомендаций официально не утвержден.

При этом в настоящее время до сих пор действуют Требования к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, утвержденные Приказом Минрегиона РФ от 27.02.2007 № 14.

Кроме того необходимо учесть, что 1 декабря 2016 года в ежегодном Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации Путин В.В. предложил «запустить масштабную системную программу развития экономики нового технологического поколения, так называемой цифровой экономики. В её реализации будем опираться на российские компании, научные, исследовательские и инжиниринговые центры страны». В.В. Путин отметил, что приоритеты технологической политики Российской Федерации заложены в Стратегию научно-технологического развития России, которая утверждена Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 года № 642.

Также следует отметить, что 16 января 2017 года подписан Указ Президента Российской Федерации № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», согласно пункту 2 которого органам государственной власти субъектов Российской Федерации регламентировано руководствоваться Основами государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года при решении задач социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

В разделе «Общие положения» отсутствует информация о том, учитывались ли при разработке стратегии следующие нормативные правовые акты:

- 1) Указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 года № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы»;

2) распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 мая 2016 года № 868-р «О Стратегии развития промышленности строительных материалов на период до 2020 года и дальнейшую перспективу до 2030 года»;

3) распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 января 2016 года № 80-р «Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года»;

4) распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 июля 2014 года № 1216-р «Об утверждении Стратегии развития охотничьего хозяйства в Российской Федерации до 2030 года»;

5) распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 февраля 2016 года № 326-р «Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года»;

6) распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2012 года № 559-р «Об утверждении Стратегии развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года».

В связи с изложенным, а также учитывая, что рассматриваемый проект стратегии разрабатывался во взаимосвязи с основными концепциями и отраслевыми стратегиями Российской Федерации, полагаем целесообразным учесть вышеуказанные приоритеты, о которых заявил Президент Российской Федерации Путин В.В. в ежегодном Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, а также обозначенные выше нормативные правовые акты Российской Федерации.

2. Также, к законопроекту имеется ряд замечаний правового и редакционного характера.

1). В разделе «Общие положения» отражены нормативные документы, определяющие общие подходы к разработке стратегии (стр. 4 – 6 проекта стратегии). В число данных документов вошли Методические рекомендации по разработке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, плана мероприятий по ее реализации, а также по организации мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации. Как было отмечено выше, данные методические рекомендации на сегодняшний день официально не утверждены Минэкономразвития России и, соответственно, не являются нормативным правовым актом. В связи с этим, проект указанных методических рекомендаций не может быть включен в перечень нормативных документов, определяющих общие подходы к разработке стратегии.

2). В разделе «Оценка достигнутых целей социально-экономического развития Иркутской области» на стр. 8 и 14 проекта стратегии упоминается о «майских» Указах Президента Российской Федерации. Данная формулировка представляется некорректной, в связи с чем необходимо перечислить данные Указы Президента Российской Федерации с указанием всех реквизитов.

3). В подразделе «Здравоохранение» раздела «Приоритеты социально-экономической политики Иркутской области» (стр. 26 проекта стратегии)

говорится об оказании первой медицинской помощи. При этом такого понятия в федеральном и региональном законодательстве не предусмотрено. Так, статьей 33 Федерального закона от 21.11.2011 года № 323-ФЗ определено понятие первичная медико-санитарная помощь, которая является основой системы оказания медицинской помощи и включает в себя мероприятия по профилактике, диагностике, лечению заболеваний и состояний, медицинской реабилитации, наблюдению за течением беременности, формированию здорового образа жизни и санитарно-гигиеническому просвещению населения.

4). В подразделе «Поддержка малого и среднего предпринимательства» раздела «Приоритеты социально-экономической политики Иркутской области» (стр. 58 проекта стратегии) предусматривается два этапа реализации политики в сфере поддержки малого и среднего предпринимательства. Так, временной период второго этапа ошибочно определен с 2013 по 2030 годы. Учитывая, что первый период реализуется с 2017 по 2022, логично, что второй период будет осуществляться с 2023 по 2030 годы.

5). В подразделе «Благоприятный инвестиционный климат» раздела «Приоритеты социально-экономической политики Иркутской области» (стр. 60 проекта стратегии) определено, что институт государственно-частного партнерства в целостном виде планируется сформировать в течение ближайших трех лет. В связи с этим, возникает неопределенность сроков реализации данного приоритетного направления инвестиционной политики Иркутской области. С учетом изложенного предлагается указать конкретный срок по годам.

В указанном подразделе еще одним приоритетным направлением инвестиционной политики Иркутской области указывается «улучшение позиции Иркутской области в Национальном рейтинге состояния инвестиционного климата в субъектах РФ (вхождение в тридцатку в течение трех лет)». Данная формулировка также нуждается в корректировке в части установления определенных сроков и словосочетания «вхождение в тридцатку».

6). В подразделе «Наука и инновации» раздела «Приоритеты социально-экономической политики Иркутской области» (стр. 62 проекта стратегии) отражено, что для реализации стратегии одним из приоритетных направлений деятельности для региональных и местных властей, науки и бизнеса должно стать развитие «зеленой» энергетики. Законодательством такое понятие как «зеленая» энергетика не определено, соответственно формулировка, указанная в проекте стратегии, требует корректировки.

7). В подразделе «Дорожная инфраструктура» раздела «Приоритеты социально-экономической политики Иркутской области» (стр. 62 проекта стратегии) преимущественно отображены показатели 2014 года. Учитывая тот факт, что стратегия будет реализовываться с 2017 года, полагаем целесообразным в стратегии отображение показателей 2015 года, чтобы сохранить ее актуальность. Данное замечание применимо ко всему тексту проекта стратегии. Также следует отметить, что в рамках нулевого чтения

проекта стратегии на заседании Законодательного Собрания Иркутской области вопрос об актуальности показателей был обозначен депутатами, при этом в представленном проекте стратегии в Законодательное Собрание Иркутской области данное замечание не устранено.

8). В подразделе «Транспорт и связь» раздела «Приоритеты социально-экономической политики Иркутской области» (стр. 64 проекта стратегии) наименование муниципального образования «Иркутско-Черемховский район» требует корректировки, в связи с отсутствием в части 2 статьи 13 Устава Иркутской области такого муниципального района.

9). В подразделе «Налоговая политика» раздела «Приоритеты социально-экономической политики Иркутской области» (стр. 72 проекта стратегии) определено, что для сокращения налоговых льгот, не связанных со стимулированием предпринимательской и инвестиционной активности, принято решение по отмене с 1 января 2016 года освобождения от уплаты налога на имущество для областных государственных учреждений, с 1 января 2017 года – для муниципальных учреждений.

В связи с этим следует отметить, что в соответствии с Законом Иркутской области № 98-ОЗ от 28 ноября 2011 года «О внесении изменения в пункт 2 статьи 2 Закона Иркутской области «О признании утратившими силу пунктов 2 и 3 части 1 статьи 2 Закона Иркутской области «О налоге на имущество организаций» отмена льготы по налогу на имущество для муниципальных учреждений будет осуществлена с 1 января 2018 года.

Кроме того, в указанном подразделе (стр. 74 проекта стратегии) указывается, что применимость результатов кадастровой оценки в связи с принятием на федеральном уровне решения о введении моратория на проведение или переоценки результатов кадастровой оценки до 2020 года (Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 360-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») будет осложнена.

Вместе с тем необходимо учесть следующее.

В соответствии с Федеральным законом от 30 ноября 2016 года № 401-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» применение особенностей кадастровой стоимости недвижимого имущества, установленных в статье 19 Федерального закона № 360-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», возможно только при принятии соответствующего решения высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом такое решение может быть принято не позднее 20 декабря 2016 года и должно быть направлено в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственный кадастровый учет и государственную регистрацию прав.

По имеющейся в Законодательном Собрании Иркутской области информации соответствующее решения в Иркутской области не принято, соответственно мораторий на проведенные результаты кадастровой оценки на территории Иркутской области применяться не будет.

Таким образом, ссылка на Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 360-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в проекте стратегии не корректна.

В проекте стратегии приводятся расчеты о дополнительных доходах областного бюджета в результате перехода к налогообложению торгово-офисной недвижимости исходя из кадастровой стоимости (стр. 74).

При этом следует отметить, что исчисление налога на имущество для организаций исходя из кадастровой стоимости объектов недвижимости предусмотрено согласно проекту закона Иркутской области «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О налоге на имущество организаций» как для административно-деловых центров и торговых центров (комплексов), так и для нежилых помещений, назначение которых в соответствии с кадастровыми паспортами объектов недвижимости или документами технического учета (инвентаризации) объектов недвижимости предусматривает размещение офисов, торговых объектов, объектов общественного питания и бытового обслуживания либо которые фактически используются для размещения офисов, торговых объектов, объектов общественного питания и бытового обслуживания, жилых домов и жилых помещений, не учитываемых на балансе в качестве объектов основных средств в порядке, установленном для ведения бухгалтерского учета.

Кроме того, по результатам рассмотрения законопроекта рабочей группой по рассмотрению данного законопроекта выработана консолидированная позиция, согласно которой исчисление налога для вышеуказанных категорий налогоплательщиков будет производиться «сплошным» методом, т.е. без учета размера площади налогооблагаемых объектов. Таким образом, приведенные в проекте стратегии расчетные данные требуют уточнения.

10). В подразделе «Управление государственной собственностью» раздела «Приоритеты социально-экономической политики Иркутской области» (стр. 76 проекта стратегии) говорится об управлении и распоряжении землями и земельными участками, расположенными на территории Иркутской области, как об одном из приоритетных направлений в сфере управления государственной собственностью Иркутской области. Вместе с тем, согласно части 2 статьи 10 Земельного кодекса Российской Федерации, Закону Иркутской области от 6 декабря 2011 года № 123-ОЗ «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области» субъекты Российской Федерации осуществляют управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации. Учитывая, что на территории Иркутской области расположены земельные участки, находящиеся также в федеральной, муниципальной и частной собственности, формулировка об управлении и распоряжении землями и земельными участками, расположенными на территории Иркутской области, противоречит действующему законодательству и подлежит корректировке.

11). В подразделе «Охота, зерноводство и переработка дикоросов» раздела «Отраслевые комплексы экономики» на стр. 138 – 140 указаны

проблемы развития агропромышленного комплекса. Данные положения предлагается отразить в подразделе «Агропромышленный комплекс» раздела «Отраслевые комплексы экономики».

12). В соответствии с Федеральным законом от 25 июня 2002 года №73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», Законом Иркутской области от 23 июля 2008 года № 57-оз «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации в Иркутской области» необходимо уточнить термин «объекты культурного наследия» дополнив словами «(памятники истории и культуры) народов Российской Федерации» (стр. 82, 178 проекта стратегии).

13). В подразделе «Механизмы реализации стратегии» раздела «Организация реализации стратегии» (стр. 170 проекта стратегии) предусмотрено, что органы законодательной власти Иркутской области и контролирующие организации (Законодательное Собрание Иркутской области, Контрольно-счетная палата Иркутской области) обеспечивают реализацию законотворческих инициатив участников реализации стратегии, в рамках осуществления функций общественного контроля рассматривают результаты мониторинга реализации стратегии. Данная формулировка не корректна, так как Законодательное Собрание Иркутской области в соответствии со статьей 44 Устава Иркутской области является единственным органом законодательной (представительной) власти Иркутской области, Контрольно-счетная палата Иркутской области в силу статьи 2 Закона Иркутской области от 7 июля 2011 года № 55-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Иркутской области» является не контролирующей организацией, а постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля, образуемым Законодательным Собранием Иркутской области. В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы внешнего государственного финансового контроля, образуемые в субъектах Российской Федерации, не могут являться субъектами общественного контроля.

14). В Приложении 2 «Основные показатели достижения целей социально-экономического развития Иркутской области» наименование показателя «Численность молодежи, участвующей в деятельности детских и молодежных общественных объединений, входящих в областной Реестр» (стр. 196 проекта стратегии) необходимо изложить с учетом статьи 30 Закона Иркутской области от 17 декабря 2008 года № 109-оз «О государственной молодежной политике в Иркутской области» - «Численность молодежи, участвующей в деятельности детских и молодежных общественных объединений, входящих в областной Реестр молодежных и детских объединений».

15). В соответствии с пунктом 5 пояснительной записки к рассматриваемому законопроекту в связи с его принятием не потребуется

принятия, отмены, изменения или признания утратившими силу правовых актов Иркутской области. Вместе с тем, согласно части 5 статьи 4 Закона Иркутской области № 145-ОЗ стратегия социально-экономического развития Иркутской области является основой для разработки государственных программ Иркутской области, схемы территориального планирования Иркутской области и плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития Иркутской области. В связи с этим, принятие законопроекта повлечет необходимость приведения в соответствие со стратегией схемы территориального планирования Иркутской области, государственных программ Иркутской области, а также разработку и утверждение Правительством Иркутской области плана мероприятий по реализации стратегии.

На основании статьи 59 Регламента Законодательного Собрания Иркутской области была проведена антикоррупционная экспертиза законопроекта в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», а также Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96.

Коррупциогенные факторы по результатам проведения антикоррупционной экспертизы законопроекта не выявлены.

Внутренняя логика проекта закона не нарушена, противоречия между структурными единицами проекта закона отсутствуют.

С учетом изложенного законопроект может быть рекомендован к принятию в 1-ом чтении.

И.о. начальника
правового управления



А.В. Константинов
24.01.2017

И.о. начальника отдела
по законодательству о
собственности и
экономической политике



И.Н. Кухоревич
24.01.17

Согласовано:

Заместитель
руководителя аппарата



А.А. Петров

24.01.2017

Исполнитель:
Д.С. Зарецкая
25-62-78