

**КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА**

**ДАЛЬНЕРЕЧЕНСКОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА**

06.08.2020  **№** 01-38/31

**З а к л ю ч е н и е**

**по результатам экспертизы правовой базы Дальнереченского городского округа регламентирующей порядок разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ администрации Дальнереченского городского округа**

Настоящее заключение Контрольно-счетной палаты Дальнереченского городского округа (далее – контрольно-счетная палата) по результатам экспертизы правовой базы Дальнереченского городского округа регламентирующей порядок разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ администрации Дальнереченского городского округа подготовлено в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом Российской Федерации от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», Положением о бюджетном устройстве, бюджетном процессе в Дальнереченском городском округе, утвержденным решением Думы Дальнереченского городского округа от 08.09.2015 № 63, Положением о контрольно - счетной палате Дальнереченского городского округа, утвержденным решением Думы Дальнереченского городского округа от 29.11.2011 № 95.

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия - пункт 2.6 Плана работы контрольно-счетной палаты на 2020 год, утвержденный постановлением от 27.12.2019 № 02.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия: Порядок разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ администрации Дальнереченского городского округа, утвержденный постановлением администрации Дальнереченского городского округа от 10 октября 2013 года № 1246 (в редакции постановления администрации от 07 сентября 2017 года № 689) (далее – Порядок разработки муниципальных программ).

При проведении экспертизы использовались следующие нормативные правовые акты:

Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс РФ);

Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ);

Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (в редакции Указа Президента России от 21.07.2020 № 474);

Постановление Правительства Российской Федерации от 02 августа 2010 года № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» (в редакции постановления Правительства от 16.04.2020 № 518 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ»);

Приказ Министерства экономического развития РФ от 16 сентября 2016 года № 582 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации»;

Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 30.09.2014 № 09-05-05/48843 «О доведении Методических рекомендаций по составлению и исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ»;

Постановление Администрации Приморского края от 30.12.2014 № 566-па «Порядок принятия решений о разработке государственных программ Приморского края, формирования, реализации и проведения оценки эффективности реализации государственных программ Приморского края»;

«Стратегия социально-экономического развития Дальнереченского городского округа на период до 2030 года», утвержденная решением Думы Дальнереченского городского округа от 27.11.2018 № 57;

Постановление администрации Дальнереченского городского округа от 19.08.2019 № 603 «Об определении основных направлений бюджетной и налоговой политики Дальнереченского городского округа на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

***В ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия Контрольно-счетной палатой установлено следующее:***

1. В пункте 2 раздела I «Общие положения» Порядка разработки муниципальных программ, дано определение муниципальной программы следующего содержания - «Муниципальной программой является комплекс взаимоувязанных по целям, срокам осуществления и ресурсам мероприятий, обеспечивающих в рамках реализации ключевых муниципальных функций, достижение целей и приоритетов социально-экономического развития Дальнереченского городского округа». Вместе с тем, пунктом 35 статьи 3 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ дано определение муниципальной программы следующего содержания «Муниципальная программа – документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования».

*Контрольно-счетная палата предлагает в Порядке разработки муниципальных программ, определение муниципальной программы привести в соответствие с требованиями федерального законодательства.*

2. Из пункта 1 раздела II «Требования к содержанию муниципальных программ» Порядка разработки муниципальных программ следует, что муниципальная программа разрабатывается исходя из положений Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, Посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года, Стратегии социально-экономического развития Приморского края до 2025 года, программой социально-экономического развития Дальнереченского городского округа.

Изложенное является недостатком, поскольку в соответствии с абзацем вторым пункта 3 Методических рекомендаций по составлению и исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ, являющихся Приложением к Письму Минфина России от 30.09.2014 № 09-05-05/48843 (далее *–* ***Методические рекомендации Минфина России от 30.09.2014****),* муниципальные программы рекомендуется разрабатывать в соответствии ***с приоритетами социально-экономического развития, определенными стратегией социально-экономического развития муниципального образования[[1]](#footnote-2)****,* с учетом положений программных документов, иных правовых актов Российской Федерации, субъекта Российской Федерации в соответствующей сфере деятельности.

Кроме того, в соответствии с абзацем пять пункта 3 Методических рекомендацийМинфина России от 30.09.2014, на муниципальном уровне, разработку муниципальных программ рекомендовано осуществлять на основании ***Перечня муниципальных программ, утвержденного администрацией муниципального образования.***

3. Согласно п. 5 части 5 статьи 11 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ, к документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципального образования, относятся муниципальные программы. Частью 4 статьи 13 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ определено, что в целях обеспечения открытости и доступности информации об основных положениях документов стратегического планирования их проекты подлежат размещению на официальном сайте органа, ответственного за разработку документов стратегического планирования, а также на общедоступном информационном ресурсе стратегического планирования в информационно-телекоммуникационной сени «Интернет».

*В нарушение части 4 статьи 13 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ в анализируемом Порядке разработки муниципальных программ не определены формы, порядок и сроки общественного обсуждения проектов муниципальных программ.*

4. При анализе положений раздела II «Требования к содержанию муниципальных программ» Порядка разработки муниципальных программ, контрольно-счетная палата отмечает следующее.

В соответствии пунктом 1 статьи 179 Бюджетного кодекса РФ, вопросы определения порядка формирования и реализации муниципальных программ, сроки их реализации отнесены к компетенции администрации муниципального образования. Пунктом 4 вышеназванной статьи предусмотрено, что государственными программами субъектов Российской Федерации может быть предусмотрено предоставление субсидий местным бюджетам на реализацию муниципальных программ, направленных на достижение целей, соответствующих государственных программ субъекта Российской Федерации. В соответствии с письмом Минфина России от 29.12.2016 № 06-04-11/01/79142, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации вправе предъявлять к муниципальным программам требования, касающиеся соответствия их целей, инструментов и механизмов достижения этих целей, а также целевых индикаторов соответствующим государственным программам субъектов Российской Федерации, в случае если региональным бюджетом предусмотрено предоставление субсидий местным бюджетам на реализацию муниципальных программ, направленных на достижение целей, соответствующих государственных программ субъекта Российской Федерации.

Учитывая важность разработки документов стратегического планирования для обеспечения бюджетного процесса на муниципальном уровне и согласованности бюджетного планирования на уровне субъекта, в случае участия администрации городского округа в реализации аналогичных мероприятий государственных программ Приморского края, *контрольно-счетная палата рекомендует отдельные положения Порядка разработки муниципальных программ привести в соответствие с Постановлением Администрации Приморского края от 30.12.2014 № 566-па «Порядок принятия решений о разработке государственных программ Приморского края, формирования, реализации и проведения оценке эффективности реализации государственных программ Приморского края»* (далее - Порядок принятия решений о разработке государственных программ Приморского края от 30.12.2014 № 566-па).

*Кроме того, в Паспорте муниципальной программы* (приложение в форме Таблицы 1 к Порядку разработки муниципальных программ):

- абзац 7 «Целевые индикаторы и показатели муниципальной программы» предлагаем исключить, так как согласно п.п. 2.2.3. Порядка разработки муниципальных программ, аналогичная информация отражается в Таблице 2 к Порядку разработки муниципальных программ;

- абзац 9 в редакции «Объем средств бюджета Дальнереченского городского округа на финансирование муниципальной программы и прогнозная оценка привлекаемых на реализацию ее целей средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, иных внебюджетных источников», предлагаем дополнить и изложить в следующей редакции «Объем средств бюджета Дальнереченского городского округа на финансирование муниципальной программы и прогнозная оценка привлекаемых на реализацию ее целей средств федерального бюджета, ***бюджета Приморского края в случае участия администрации городского округа в реализации государственных программ, аналогичных мероприятиям муниципальной программы Дальнереченского городского округа,*** бюджетов государственных внебюджетных фондов, иных внебюджетных источников».

5. Абзац 2 п.п. 2.2.2. Порядка разработки муниципальных программ, по тексту перечня приоритетов государственной политики ссылка на Стратегию социально-экономического развития Приморского края **до 2025 года**, заменить **до 2030 года.** Стратегия социально-экономического развития Приморского края до 2030 года, утверждена постановлением Администрации Приморского края от 28 декабря 2018 года № 668-па. *Кроме того, рекомендуем перечень приоритетов дополнить «Стратегией социально-экономического развития Дальнереченского городского округа на период до 2030 года», утвержденной решением Думы Дальнереченского городского округа от 27.11.2018 № 57.*

6. В абзаце 2 п.п. 2.2.3. Порядка разработки муниципальных программ, необоснованная ссылка на Указ Президента Российской Федерации от 21.08.2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», утративший силу Указом Президента Российской Федерации от 14.11.2017 № 548[[2]](#footnote-3).

*Контрольно-счетная палата рекомендует в состав показателей (индикаторов) программ (подпрограмм) включить:*

- показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»;

- показатели государственных программ Приморского края, реализуемых в соответствующей сфере деятельности, предусмотренные для городских округов;

- показатели, содержащиеся в указах Президента Российской Федерации в случае, если достижение цели и решение задач программы характеризуются показателями, установленными в Указах Президента Российской Федерации:

от 07 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»;

от 07 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»;

от 07 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»;

от 07 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»;

от 07 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»;

от 07 мая 2012 года № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации»;

от 07 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»;

- показатели, установленные Стратегией социально-экономического развития Дальнереченского городского округа на период до 2030 года.

7. Подпункт 2.2.5. «Механизм реализации муниципальной программы» Порядка разработки муниципальных программ, *предлагаем конкретизировать и дополнить следующей редакцией:*

«В данном разделе излагается комплекс мероприятий и действий ответственного исполнителя, соисполнителей и участников программы (подпрограммы), обеспечивающих реализацию мероприятий программы (подпрограммы), очередность их проведения с учетом проектируемого объема материальных, трудовых и финансовых ресурсов. Описывается порядок координации деятельности ответственного исполнителя, соисполнителей и участников конкретных мероприятий программы и подпрограмм. Данный раздел при наличии в программе соответствующих мероприятий должен включать описание механизма их реализации:

- осуществление закупок товаров, работ, услуг в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

- предоставление юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг субсидий на возмещение недополученных доходов и (или) финансовое обеспечение (возмещение) затрат в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг в порядке, установленном в соответствии с требованиями статьи 78 Бюджетного кодекса РФ;

- предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся казенными учреждениями, в порядке, установленном в соответствии с требованиями статьи 78.1. Бюджетного кодекса РФ;

- предоставление гражданам мер социальной поддержки и помощи в порядке, предусмотренном действующим законодательством;

- иные механизмы реализации программ (подпрограмм)».

8. Подпункт 2.2.6. Порядка разработки муниципальных программ, в редакции «Оценка применения мер государственного регулирования в сфере реализации муниципальной программы и далее по тексту…..» рекомендуем привести в соответствие с требованиями статьи 174.3 Бюджетного кодекса РФ. В указанном подпункте необходимо отразить информацию о социальных и финансовых налоговых льготах, критериях целесообразности налоговых льгот, целях налоговых льгот, целевых показателях муниципальной программы, на значение (достижение) которых оказывают влияние налоговые льготы, а также о результативности налоговых льгот. Указанная информация оформляется в качестве приложений к муниципальной к программе «Информация о социальных и финансовых налоговых расходах» и «Информация о стимулирующих налоговых расходах». Согласно статье 174.3 Бюджетного кодекса РФ оценка налоговых льгот (налоговых расходов) учитывается при проведении оценки эффективности реализации программ (подпрограмм).

9. Согласно статье 34 Бюджетного кодекса РФ при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности). В соответствии с ***Методическими рекомендациями Минфина России от 30.09.2014*** – оценка экономности бюджетных расходов должна быть основана на анализе полноты и качества проведенных мероприятий и процедур, направленных на обеспечение использования наименьшего объема бюджетных средств, необходимого для реализации утвержденных в составе соответствующих муниципальных программ мероприятий. По мнению Минфина России – оценка результативности бюджетных расходов основывается на анализе:

- наилучших количественных и качественных характеристик исполнения мероприятий муниципальных программ и их сопоставление с фактическими характеристиками;

- степени достижения установленных социально-экономических целей, удовлетворенности целевых групп потребителей государственных (муниципальных) услуг.

Минфин России рекомендует проводить оценку эффективности бюджетных расходов в рамках муниципальных программ по двум основным направлениям:

- оценка качества проектов муниципальных программ (на стадии планирования);

- оценка качества реализации муниципальных программ (на стадии исполнения).

По первому направлению, оценка качества проекта муниципальной программы, в пункте 5 раздела III «Основание и этапы разработки муниципальной программы» Порядка разработки муниципальных программ, предусмотрено пять критериев, по которым осуществляется проверка проекта – ***Отделом экономики.*** Контрольно-счетная палата обращает внимание, что в указанном пункте и далее по тексту, анализируемого Порядка, наименование *«****Отдел экономики*»** как и  ***«Управление финансов администрации Дальнереченского городского округа»*** отсутствуют в структуре администрации городского округа. В настоящий момент в структуре администрации находятся ***«Отдел экономики и прогнозирования администрации Дальнереченского городского округа»*** и ***«Финансовый отдел администрации Дальнереченского городского округа».***

*Кроме того, контрольно-счетная палата рекомендует перечень критериев, перечисленный в пункте 5 дополнить следующими направлениями:*

- наличие программы в утвержденном администрацией Дальнереченского городского округа ***Перечне муниципальных программ***;

- наличие повторяющихся целей, задач, показателей (индикаторов) и основных мероприятий (мероприятий), предусмотренных иными программами, принятыми администрацией Дальнереченского городского округа и действующими в период согласования проекта программы.

По второму направлению, оценка качества реализации муниципальной программы подпунктом 2.2.10. раздела II «Требования к содержанию муниципальной программы» Порядка разработки муниципальных программ, определены показатели оценки эффективности муниципальной программы:

степени достижения целей и решения задач муниципальной программы в целом;

степени соответствия запланированному уровню затрат и эффективности использования средств местного бюджета;

степени реализации подпрограмм, отдельных мероприятий (достижение непосредственных результатов их реализации).

Здесь важно отметить, что в соответствии с пунктом 24 Методических рекомендаций Минфина России от 30.09.2014, оценку качества реализации муниципальных программ следует осуществлять по следующим критериям:

- установление и соблюдение плана (графика) реализации муниципальной программы;

- своевременность доведения и полнота распределения лимитов бюджетных обязательств;

- соответствие кассовых расходов графику финансового обеспечения реализации муниципальной программы; качество обоснований изменений в бюджетную роспись; соответствие запланированных затрат на реализацию муниципальной программы фактическим;

- полнота обоснования объема неиспользованных бюджетных ассигнований на реализацию муниципальной программы;

- степень достижения целей и показателей муниципальной программы;

- степень реализации подпрограмм (при наличии) муниципальной программы;

- соответствие задач и показателей муниципальных заданий на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) задачам и показателям подпрограммы (при наличии), в случае оказания муниципальных услуг (выполнения работ);

- качество межведомственного взаимодействия ответственного исполнителя с иными заинтересованными органами при реализации муниципальных программ;

- качество взаимодействия публично-правовых образований, взаимодействия с предприятиями и организациями, территориальными государственными внебюджетными фондами и другими заинтересованными органами и организациями при реализации муниципальных программ;

- уровень достижения значений показателей и их достоверность на основе сопоставления с данными статистического наблюдения, бухгалтерской и финансовой отчетности;

- качество систем внутреннего контроля и аудита при реализации муниципальных программ;

- наличие правонарушений, выявленных в ходе внутреннего и внешнего муниципального контроля;

- соблюдение требований по открытости и прозрачности информации об исполнении муниципальной программы, ее мероприятиях, о расходах и о процедурах принятия решений.

По мнению контрольно-счетной палаты, проведенная оценка по указанным в подпункте 2.2.10. показателям оценки эффективности муниципальных программ не покажет реальную картину результативности осуществленных мероприятий и эффективности использования бюджетных средств, в рамках реализации муниципальной программы, что является в целом недостатком Порядка разработки муниципальных программ.

*По изложенным причинам контрольно-счетная палата считает необходимым доработать порядок в отраженном моменте.*

10. *В нарушение абзаца третьего пункта 2 статьи 179 Бюджетного кодекса РФ в Порядке разработки муниципальных программ, отсутствует установленный срок утверждения изменений в ранее утвержденные муниципальные программы.*

11. В Порядке разработки муниципальных программ имеются недостатки по техническому оформлению. Так после раздела V. «Управление и контроль за реализацией муниципальной программы» следует нумерация ***раздела IV.*** «Подготовка годовых отчетов и докладов о ходе реализации муниципальной программы» вместо раздела ***под номером VI.***

12. В соответствии с пунктом 1 раздела VI. «Подготовка годовых отчетов и докладов о ходе реализации муниципальной программы» годовой отчет составляется ответственными исполнителями до 1 марта года, следующего за отчетным и представляется на согласование в ***отдел экономики*** и ***финансовое управление администрации Дальнереченского городского округа.***  Кроме того, согласно пункту 6 раздела VI. Порядка разработки муниципальных программ, годовые отчеты по каждой муниципальной программе подлежат размещению на официальном сайте администрации Дальнереченского городского округа. *В нарушение выше указанных требований из 12 реализуемых в 2019 году муниципальных программ размещены на сайте администрации годовые отчеты за 2019 год по трем муниципальным программам: «Обеспечение жильем молодых семей Дальнереченского городского округа» на 2019-2021 годы; «Развитие культуры на территории Дальнереченского городского округа» на 2018-2020 годы; «Развитие образования Дальнереченского городского округа» на 2018-2021 годы.*

Пунктом 5 раздела VI. Порядка разработки муниципальных программ, предусмотрено, что ***Отдел экономики***  до 01 мая года, следующего за отчетным***,*** на основании годовых отчетов ответственных исполнителей, составляет Сводный годовой доклад (отчет) о ходе реализации муниципальных программ. Сводный годовой отчет за 2019 год размещен на сайте администрации. В отчете содержится информация, предусмотренная вышеуказанным пунктом, *за исключением - оценки деятельности ответственных исполнителей по результатам реализации муниципальных программ.*

***Выводы и предложения***

Экспертиза Порядка разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ администрации Дальнереченского городского округа, утвержденного постановлением администрации Дальнереченского городского округа от 10 октября 2013 года № 1246, выявила ряд недостатков и нарушений законодательства Российской Федерации.

*По результатам проведенного мероприятия контрольно-счетная палата предлагает -* ***администрации Дальнереченского городского округа:***

1. Принять меры с целью устранения выявленных нарушений и недостатков, отраженных по тексту заключения.

2. Информацию об устранении выявленных нарушений предоставить контрольно-счетной палате ***не позднее 10 сентября 2020 года.***

Председатель контрольно-счетной палаты О.Н. Тупиленко

1. Стратегия социально-экономического развития Дальнереченского городского округа до 2030 года, утверждена решением Думы Дальнереченского городского округа от 27.11.2018 № 57 [↑](#footnote-ref-2)
2. Указ Президента РФ от 14.11.2017 № 548 утратил силу Указом Президента РФ от 25.04.2019 № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ и деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ». [↑](#footnote-ref-3)