



КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ГОРОД АРМАВИР

25 января 2019 года

г. Армавир

ЗАКЛЮЧЕНИЕ №1

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ и оценка муниципальных правовых актов, регулирующих порядок формирования, реализации и оценки эффективности реализации муниципальных программ»

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия (далее-мероприятие):

Положение о контрольно-счетной палате муниципального образования город Армавир, утвержденное решением Армавирской городской Думы от 27 декабря 2011 года №280, пункт 1.9. плана работы контрольно-счетной палаты муниципального образования город Армавир на 2019 год, распоряжение председателя контрольно-счетной палаты муниципального образования город Армавир от 17 января 2019 года №1-р.

Предмет мероприятия: законодательное (нормативное) регулирование порядка принятия решения о разработке, формирования, реализации и оценки эффективности реализации муниципальных программ.

Цели мероприятия:

анализ и оценка правомерности и обоснованности, корректности, логичности, целесообразности, а также полноты нормативного регулирования порядка принятия решения о разработке, формирования, реализации и оценки эффективности реализации муниципальных программ.

Объект мероприятия: управление экономического развития администрации муниципального образования город Армавир (далее – Разработчик).

Исследуемый период: -.

Срок проведения мероприятия: 17-25 января 2019 года.

По результатам мероприятия установлено следующее.

1. В соответствии с п.35 ст.3, ч. 5 ст.11 Федерального закона от 28 июня 2014 года №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон №172-ФЗ) муниципальная программа (далее – программа) - документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающий наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования.

Последовательность и порядок разработки программ, их содержание, а также порядок проведения оценки эффективности их реализации на уровне муниципального образования устанавливаются органами местного самоуправления в соответствии с муниципальными нормативными правовыми актами (п.1,3 ст.179 Бюджетного кодекса Российской Федерации, п.3 ч. 6 ст.11, ч.1 ст.39 Федерального закона №172-ФЗ).

В соответствии с пунктом 7 раздела 1 Положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании город Армавир, утвержденного решением Армавирской городской Думы от 28 ноября 2013 года №524 (далее - Положение о бюджетном процессе), установление порядка разработки, формирования и реализации программ, из разработка и утверждение отнесено к полномочиям администрации муниципального образования город Армавир (далее-администрация МО г.Армавир).

Во исполнение требований бюджетного законодательства и законодательства о стратегическом планировании администрацией муниципального образования город Армавир издано постановление от 31.07.2017 №1628 «Об утверждении Порядка принятия решения о разработке, формирования, реализации и оценки эффективности реализации муниципальных программ муниципального образования город Армавир» (далее-Порядок).

2. Согласно пункту 1.1. Порядка, данный документ устанавливает правила принятия решений о разработке, формировании, реализации муниципальных программ муниципального образования город Армавир, и оценки эффективности их реализации, а также контроля за их выполнением.

Пунктом 1.3 Порядка установлено, что программа разрабатывается и утверждается на срок не менее 6 лет. При этом отсутствует конкретика, в каких случаях устанавливается 6-летний срок действия программы, а в каких случаях этот срок может превышать 6-летний период, и до какого предела.

В целях обеспечения реализации принципов сбалансированности, преемственности и непрерывности, а также программно-целевого принципа системы стратегического планирования в муниципальном образовании город Армавир и (ч.4,5,13 ст.7 Федерального закона №172-ФЗ), по мнению контрольно-счетной палаты муниципального образования город Армавир (далее-контрольно-счетная палата, палата), срок действия программ следует увязывать с периодом действия других документов стратегического планирования: стратегии (в случае ее утверждения) и прогноза социально-экономического развития муниципального образования город Армавир.

3. Пункты 1.2, 1.4 и 1.5 Порядка раскрывают содержание основных терминов и определений, используемых других разделах Порядка.

Исходя из необходимости логической последовательности правового регулирования и для удобства пользования, по мнению контрольно-счетной палаты, содержание основных терминов и определений следует изложить в одном пункте Порядка.

Смысловое содержание терминов «координатор программы», «координатор подпрограммы», «участник программы», в сопоставлении с нормами пунктами 8.1.-8.6 Порядка не позволяет достоверно определить статус и полномочия этих органов (лиц).

Так, например, координатор программы – это «ответственный исполнитель, орган администрации, являющийся ответственным за разработку и реализацию программы, определенный таковым в соответствии с Перечнем муниципальных программ и обладающий полномочиями, установленными настоящим Порядком» (п.1.5 Порядка).

При этом полномочия координатора, предусмотренные пунктом 8.1 Порядка, не предполагают непосредственное выполнение им мероприятий программы, в том числе осуществление муниципальных закупок, а также предоставление бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение программы.

В пунктах 8.4.-8.6 Порядка определены полномочия исполнителя мероприятий, муниципального заказчика, главного распорядителя бюджетных средств, при этом содержание этих терминов не раскрывается, что нарушает единообразие при применении данных норм. На указанные недостатки Порядка обращалось внимание Разработчика в заключении контрольно-счетной палаты от 07.02.2017 №2.

В пункте 1.5 Порядка содержится определение «факторов риска», которое при описании требований к содержанию программы не применяется.

4. Разделом 2 Порядка регламентирован порядок принятия решения о разработке муниципальной программы.

В силу пунктов 2.1,2., 3.2.4. Порядка основанием для разработки программы является перечень муниципальных программ, проект которого формируется Разработчиком на основании предложений органов администрации, иницирующих или ответственных за разработку проектов программ.

Пунктом 2.5 Порядка предусмотрена возможность внесения изменений в перечень муниципальных программ, однако не определен предельный срок внесения таких изменений.

Основания для разработки программ приведены в разделе 3 Порядка «Требования к содержанию муниципальной программы», что не соответствует смысловому содержанию указанного раздела Порядка.

Представляется логичным изложить основания для формирования программ в разделе 2 Порядка «Порядок принятия решения о разработке муниципальной программы».

5. В силу пункта 3.1 раздела 3 Порядка «Требования к содержанию муниципальной программы» основаниями для разработки программы являются: генеральный план муниципального образования город Армавир, программы комплексного развития систем коммунальной транспортной и социальной инфраструктур, программные документы и иные правовые акты РФ, субъекта РФ, муниципальные правовые акты в соответствующей сфере деятельности.

При этом Разработчиком не учтены требования статьи 65, статьи 86, пункта 2 статьи 172, пункта 2 статьи 174.2 БК РФ, части 5 статьи 7, части 5 статьи 11, статьи 39 Федерального закона №172-ФЗ, статьи 16, части 1 статьи 17, пункте 4 части 10 статьи 35, статьи 53 Федерального закона от 06.10.2003 № 131 -ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Исходя из содержания вышеприведенных норм следует, что программа является муниципальным правовым актом:

1) определяющим расходные обязательства муниципального образования по решению вопросов местного значения и по переданным государственным полномочиям и основой для формирования местного бюджета. Как документ бюджетного планирования, программа должна быть взаимоувязана с посланием Президента РФ Федеральному Собранию РФ, бюджетным прогнозом (в случае утверждения) и прогнозом социально-экономического развития муниципального образования город Армавир;

2) входящим в систему стратегического планирования и основанным на документах стратегического планирования, определяющих цели и приоритеты социально-экономического развития муниципального образования город Армавир: стратегии социально-экономического развития муниципального образования город Армавир и плане по ее реализации (в случае утверждения), прогнозе социально-экономического развития муниципального образования город Армавир.

Кроме того, программа должна учитывать приоритеты в сфере ее действия, определенные в документах стратегического планирования РФ и Краснодарского края.

6. Анализ структуры и содержания разделов программы (р.3 Порядка «Требования к содержанию муниципальной программы») показал следующее:

6.1. Пунктом 3.2 Порядка предусматривается структура программы, состоящая из паспорта и текстовой части программы. Текстовая часть программы, в свою очередь, включает 7 разделов:

- 1) характеристика текущего состояния и основные проблемы в сфере реализации программы;
- 2) цели, задачи, целевые показатели, сроки и этапы реализации программы;
- 3) перечень и краткое описание подпрограмм, ведомственных целевых программ (при наличии);
- 4) перечень основных мероприятий и мероприятий со сроками реализации;
- 5) обоснование ресурсного обеспечения программы;
- 6) методика оценки эффективности реализации программы;
- 7) механизм реализации программы и контроль за ее выполнением.

Следует отметить, что четыре раздела (№2,3,4,5,6) программы из семи содержат дублирующие или отсылочные нормы к паспорту программы и (или) табличным приложениям программы.

Согласно пункту 3.3.1 Порядка в разделе 1 программы приводится описание характеристики и анализа текущего состояния и основных проблем в сфере реализации программы. Учитывая, что состояние дел в сфере регулирования программы на момент ее принятия и в течение срока реализации программы подвержено изменениям представляется целесообразным анализ текущей ситуации исключить из текста программы и отражать его только в составе пояснительной записки к проекту программы (п.4.4 Порядка).

Также необходимо структурировать программу таким образом, чтобы исключить неоправданное дублирование различных ее частей (текстовой и табличной), а также описание порядка управления и контроля за исполнением муниципальной программы, поскольку это уже регулируется Порядком.

Оптимизация структуры программы существенно упростит процедуру формирования программы и внесения в нее изменений.

6.2. В соответствии с абзацем 1 пункта 3.3.2 Порядка программа может содержать несколько целей, которые должны соответствовать приоритетам муниципальной политики и целям социально-экономического развития МО г.Армавир в сфере действия программы. Данная формулировка на практике порождает различное правоприменение (непонятно, какими муниципальными правовыми актами нужно руководствоваться при определении приоритетов и целей социально-экономического развития МО г.Армавир).

По мнению палаты целесообразно определять, как правило, одну ключевую цель для каждой программы, которая должна соответствовать приоритетам и целям социально-экономического развития МО г.Армавир в соответствующей сфере, установленным в документах стратегического планирования МО г.Армавир, и определять конечные результаты реализации программы.

6.3. Отмечается наличие правовой неопределенности в вопросе взаимоувязки целевых показателей с целями и задачами программы и (или) ее основными мероприятиями.

Так, согласно пункту 1.5 Порядка целевой показатель - количественная характеристика результата достижения цели и решения задачи программы (подпрограммы, основного мероприятия).

Целевые показатели должны количественно характеризовать ход реализации программы, достижение целей и решение задач программы (п.3.3.2 Порядка).

Далее в этом же пункте указано, что в состав целевых показателей обязательно включаются показатели, характеризующие непосредственный результат реализации мероприятий программы.

В приложении №2 приводится табличная форма целевых показателей, в которой не прослеживается взаимосвязь между целевыми показателями и целями и задачами, достижение и решение которых они призваны характеризовать.

В приложении №3 «Перечень основных мероприятий программы» взаимоувязка основных мероприятий с целевыми показателями также отсутствует.

При наличии таких разночтений на практике целевые показатели фактически характеризуют мероприятия программы (и не только основные) и дублируют значения непосредственного результата мероприятия.

Согласно пункту 3.3.2. Порядка, целевые показатели формируются на основе данных государственного статистического наблюдения, показателей государственных программ в соответствующей сфере, показателей муниципального задания либо рассчитывается по методикам, установленным программой или иным правовым актом.

Следует отметить некорректность указанной формулировки. Так, в данном пункте перечислены как основания для формирования целевых показателей программ (показатели государственных программ, показатели муниципального задания), так и основания для расчета количественных значений целевых показателей (данные статистического наблюдения, рассчитанные по методике).

В соответствии с пп.4 п.3.3.2 Порядка методика расчета целевых показателей должна обеспечивать сопоставимость показателей, отражающих аналогичные наблюдаемые явления, объекты, процессы или их свойства (в том

числе единство единиц измерения и периодичность расчетов), и позволять рассчитывать на основе данных показателей целевые показатели, установленные в документах стратегического планирования.

Вместе с тем, как следует из содержания пункта 3.3.2. Порядок не предусматривает формирование значений целевых показателей в соотношении с показателями документов стратегического планирования.

На практике муниципальными программами предусматриваются методики расчета целевых показателей, которые не отвечают требованиям Порядка, не обеспечивают единый подход к сбору и представлению информации о выполнении показателей, что затрудняет своевременный и качественный контроль над ходом реализации программы и за степенью достижения запланированных результатов.

В ряде программ предусматриваются целевые показатели, достоверность достижения которых сложно оценить (например: число молодых людей, участвующих в мероприятиях, акциях, фестивалях, спортивных соревнованиях, круглых столах (МП «Молодежь Армавира»), охват жителей города агитационными материалами (МП «Обеспечение безопасности населения муниципального образования город Армавир»). В связи с изложенным требования к методике расчета целевых показателей программы следует конкретизировать.

6.4. Текстовая часть программы включает раздел «Перечень и краткое описание подпрограмм, ведомственных целевых программ». Вместе с тем, как отмечалось ранее, перечень подпрограмм отражается и в паспорте программы и в табличном приложении к программе, т.е. имеет место дублирование. Кроме того, наименование раздела в пункте 3.3.3. Порядка не соответствует наименованию этого же раздела, указанному в пункте 3.2.2. Порядка.

Отмечается недостаточное правовое урегулирование вопросов формирования подпрограмм в составе программ: отсутствуют конкретные основания для принятия решения о формировании подпрограмм в составе программы, четкое описание порядка определения цели, задач, целевых показателей и основных мероприятий подпрограмм во взаимосвязи с аналогичными параметрами программы.

6.5. Сведения об общем объеме финансирования программы по годам реализации, подпрограммам, ведомственным целевым программам содержатся в паспорте программы, текстовой части программы (раздел 5) и приложении к программе «Перечень основных мероприятий муниципальной программы», что является избыточным.

Кроме того, текстовая часть программы предусматривает описание механизмов привлечения средств из бюджетов иных уровней с указанием реквизитов нормативных правовых актов, в соответствии с которыми предоставляются межбюджетные трансферты, и доли софинансирования местного бюджета.

Принимая во внимание долгосрочность действия программ (6 и более лет) и ежегодное изменение нормативных правовых актов и иных документов, регулирующих порядок и условия предоставления межбюджетных трансфертов, отражение в текстовой части программы вышеперечисленных параметров механизмов является нецелесообразным.

В соответствии с пунктом 172 БК РФ программы являются основой для составления местного бюджета. В силу пункта 2 статьи 179 БК РФ решением о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета утверждается объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации программ.

Учитывая изложенное, для обеспечения взаимосвязи объемов финансового обеспечения программы с ведомственной структурой местного бюджета представляется целесообразным предусмотреть в табличном приложении к Порядку формирование объемов финансового обеспечения программы не только в разрезе основных мероприятий (мероприятий) программы, но и с расшифровкой по главным распорядителям бюджетных средств.

Требования двух последних абзацев пункта 3.3.4 Порядка в части обоснования ресурсного обеспечения программы изложены некорректно, в связи с чем на практике возникают затруднения у координаторов и участников программ при их правоприменении (непонятно, каким образом необходимо обосновывать ресурсное обеспечение программы: путем приведения соответствующих расчетов в текстовой части программы (например, МП «Жилище») или необходимо предоставлять обоснование в качестве отдельных документов; каким образом нужно оформлять такие документы и т.п.). Кроме того, отмечается частичное дублирование указанных норм с нормами пункта 4.4. раздела 4 «Порядок формирования муниципальной программы» Порядка.

По мнению палаты, обоснование необходимых финансовых ресурсов по планируемым объемам бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий программ должно осуществляться в виде расчетов (смет, калькуляций) объемов финансового обеспечения в разрезе подпрограмм и (или) основных мероприятий с пояснениями по определению приоритетов распределения бюджетных ассигнований между подпрограммами и (или) основными мероприятиями, прилагаемых к проектам программ (проектам изменений в программы) в качестве дополнительных материалов.

Требование об указании объемов финансирования программных мероприятий в ценах года, в котором будет осуществляться реализация указанных мероприятий на стадии разработки проекта программы неисполнимо (учитывая срок действия программы - 6 и более лет), в связи с чем его необходимо исключить.

7. Анализ раздела 4 «Порядок формирования муниципальной программы» Порядка показал следующее.

Пункт 4.2 Порядка предусматривает нормы о необходимости проведения оценки прогнозируемой эффективности программы и критерии такой оценки. На практике такая оценка фактически не проводится, в связи с отсутствием порядка ее проведения.

В соответствии с пунктом 4.4. Порядка к проекту постановления прикладывается пояснительная записка, содержащая характеристику текущей ситуации, обоснованием набора подпрограмм, основных мероприятий и оценку прогнозируемой эффективности программы.

По мнению палаты, в состав пояснительной записки следует также включить информацию, содержащую: прогноз развития соответствующей сферы

социально-экономического развития муниципального образования город Армавир и прогноз конечных результатов муниципальной программы по итогам ее реализации, а также описание и анализ рисков реализации программы, механизмов управления рисками и мер по их минимизации. Данная информация в последующем позволит оценить конечный достигнутый результат, характеризующий изменение состояния, степень реализации общественно значимых интересов и потребностей в сфере регулирования программы.

8. Пунктом 6.4. Порядка предусмотрено, что изменения в действующие программы утверждаются не позднее 31 декабря текущего финансового года, за исключением изменений, касающихся увеличения объемов бюджетных ассигнований, подлежащих утверждению не позднее 15 октября текущего финансового года. Данное ограничение срока утверждения изменений в программы не вполне обоснованно, т.к. нормы статьи 184.2 БК РФ предусматривают возможность внесения на рассмотрение представительного органа одновременно с проектом решения о местном бюджете проектов изменений в паспорта программ.

Кроме того, на практике часто возникают ситуации, когда бюджетные ассигнования местного бюджета увеличиваются в ноябре, декабре текущего года, в том числе, в связи поступлением межбюджетных трансфертов, что влечет за собой необходимость корректировки финансовых параметров программы, а это будет являться нарушением Порядка.

По мнению палаты целесообразно установить общий предельный срок утверждения изменений в действующие программы до 31 декабря года текущего финансового года.

Согласно пункту 6.5. Порядка к проекту постановления о внесении изменений в программу прикладывается только пояснительная записка с указанием обоснования ее корректировки.

Контрольно-счетная палата отмечает, что для проведения финансово-экономической экспертизы проекта изменений в программу (в случае увеличения финансовых ресурсов программы) необходимо предоставление в качестве обязательного приложения к проекту изменений в программу обосновывающих документов, предусмотренных пунктом 4.4 Порядка.

9. В разделе 8 Порядка «Механизм реализации муниципальной программы и контроль за ее выполнением» предусмотрены полномочия главного распорядителя бюджетных средств, муниципального заказчика и исполнителя программы, которые следует откорректировать в соответствии с вышеизложенными рекомендациями палаты.

В пункте 8.14 Порядка установлен срок подготовки и представления главе МО г.Армавир сводного годового доклада о ходе реализации и об оценке эффективности реализации программ (далее-доклад) - до 1 мая года, следующего за отчетным.

По мнению контрольно-счетной палаты:

срок подготовки доклада необходимо увязать со сроками формирования отчета об исполнении местного бюджета, а также предусмотреть предоставление доклада в контрольно-счетную палату для анализа и оценки исполнения программ

в ходе подготовки заключения по результатам внешней проверки исполнения местного бюджета в срок не позднее 1 апреля текущего года;

предусмотреть в Порядке срок для размещения доклада на официальном сайте администрации МО г.Армавир в сети «Интернет» в соответствии с требованиями Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления".

Выводы и предложения

По результатам мероприятия установлено следующее:

1. Пунктом 1.3 Порядка установлено, что программа разрабатывается и утверждается на срок не менее 6 лет. При этом отсутствует конкретика, в каких случаях устанавливается 6-летний срок действия программы, а в каких случаях этот срок может превышать 6-летний период, и до какого предела.

Предложить Разработчику конкретизировать срок действия программы во взаимосвязи со сроками действия других документов стратегического планирования (стратегии (в случае ее утверждения), прогноза социально – экономического развития МО г.Армавир).

2. Смысловое содержание терминов «координатор программы», «координатор подпрограммы», «участник программы», в сопоставлении с нормами пунктами 8.1.-8.6 Порядка не позволяет достоверно определить статус и полномочия этих органов (лиц).

Предложить Разработчику:

1) Уточнить в пункте 1.5 Порядка терминологию «координатор программы», «координатор подпрограммы», «участник программы» следующим образом:

«Координатор муниципальной программы (ответственный исполнитель) – администрация муниципального образования город Армавир или орган администрации муниципального образования город Армавир, наделенный правами главного распорядителя бюджетных средств, определенный перечнем муниципальных программ..., ответственный за разработку и реализацию муниципальной программы.

Координатор подпрограммы (соисполнитель) - администрация муниципального образования город Армавир или орган администрации муниципального образования город Армавир, наделенный правами главного распорядителя бюджетных средств, являющийся ответственным за реализацию подпрограммы.

Участники муниципальной программы (подпрограммы) - администрация муниципального образования город Армавир и (или) органы администрации муниципального образования город Армавир, наделенные правами главного распорядителя бюджетных средств, являющиеся ответственными за реализацию основных мероприятий.

Исполнители муниципальной программы (подпрограммы) – органы администрации муниципального образования город Армавир, муниципальные предприятия и учреждения, иные организации, участвующие в реализации мероприятий муниципальной программы».

2) Содержание основных терминов и определений (п.1.2, 1.4, 1.5 Порядка) изложить в одном пункте Порядка, например в пункте 1.2. Порядка.

3) Исключить из Порядка нормы о ведомственных целевых программах, порядок формирования которых утвержден отдельным муниципальным правовым актом. Кроме того, данные положения не нашли практического применения.

3. Порядком не определен предельный срок внесения изменений в перечень муниципальных программ.

Предложить Разработчику дополнить пункт 2.5. Порядка абзацем следующего содержания:

«Проект постановления администрации муниципального образования город Армавир о внесении изменений в перечень муниципальных программ вносится управлением экономического развития:

по проектам муниципальным программ, предлагаемых к финансированию начиная с очередного финансового года - до 1 июля года текущего финансового год на основании предложений органов администрации, иницирующих или ответственных за разработку проектов муниципальных программ;

по действующим муниципальным программам - по мере необходимости на основании предложений ответственных исполнителей муниципальных программ».

4. При определении оснований для разработки программ (пункт 3.1 Порядка) Разработчиком не учтены требования действующего законодательства о местном самоуправлении, о стратегическом и бюджетном планировании. Кроме того, изложение оснований для разработки программ в разделе 3 Порядка, определяющем требования к содержанию муниципальной программы, не соответствует смысловому содержанию указанного раздела Порядка.

Предложить Разработчику изложить основания для разработки программ в разделе 2 Порядка в следующей редакции:

«2. __ Формирование муниципальной программы осуществляется исходя из: полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, предусмотренных Федеральным законом от 06.10.2003 № 131 - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и переданных государственных полномочий в соответствии с законодательством Краснодарского края;

целей и приоритетов социально-экономического развития муниципального образования город Армавир в соответствующей сфере, определенных в документах стратегического планирования муниципального образования город Армавир;

учета приоритетов, определенных в документах стратегического планирования Российской Федерации и Краснодарского края;

наличия федеральной или краевой программы, в рамках которой могут быть привлечены средства для софинансирования мероприятий муниципальной программы, а также внебюджетные источники».

5. Проведенный анализ структуры и содержания разделов программы (п.3.2, 3.3 Порядка) показал, что четыре раздела программы (№2,3,4,5,6) из семи содержат дублирующие или отсылочные нормы к табличным приложениям

программы, что усложняет процедуру формирования программы и внесения в нее изменений, затрудняет контроль за исполнением программы.

Описание порядка определения целей программы (абзац 1 пункта 3.3.2 Порядка) на практике порождает различное его правоприменение (непонятно, какими муниципальными правовыми актами нужно руководствоваться при определении приоритетов муниципальной политики и цели социально-экономического развития).

Выявлена правовая несогласованность норм Порядка в части определения целевых показателей и порядке расчета их количественного значения, что приводит к отсутствию единообразия при формировании системы целевых показателей программ, дублированию целевых показателей и непосредственных результатов реализации мероприятий, невозможности осуществления качественного контроля над ходом реализации программы и за степенью достижения запланированных результатов.

Отмечается некорректное изложение и избыточность отдельных норм, регулирующих требования к обоснованию ресурсного обеспечения программы, в связи с чем на практике возникают трудности их правоприменения.

Предложить Разработчику

1) изложить пункты 3.2.2. и 3.3. Порядка в следующей редакции:

«3.2.2. Текстовая часть муниципальной программы должна содержать:

приоритеты и цели муниципальной политики в соответствующей сфере социально-экономического развития муниципального образования город Армавир;

описание основных целей и задач муниципальной программы.

3.3. К содержанию муниципальной программы предъявляются следующие требования:

3.3.1. Приоритеты муниципальной политики определяются стратегическими документами муниципального образования город Армавир в сфере действия муниципальной программы

3.3.2. В муниципальной программе формулируется, как правило, одна цель, которая должна соответствовать приоритетам и целям социально-экономического развития муниципального образования город Армавир в соответствующей сфере, установленным в документах стратегического планирования МО г.Армавир, определять конечные результаты реализации муниципальной программы ... далее по тексту.

Требования к целевым показателям программы изложить в следующей редакции:

«Приложение к текстовой части муниципальной программы (приложение №2 к настоящему Порядку) содержит перечень и значения целевых показателей муниципальной программы (подпрограмм) по годам реализации муниципальной программы.

Целевые показатели муниципальной программы характеризуют успешность реализации муниципальной программы.

Целевые показатели должны соответствовать следующим требованиям:

адекватность (показатель должен очевидным образом характеризовать прогресс в достижении цели или решении задачи и охватывать все существенные аспекты достижения цели или решения задачи программы);

точность (погрешности измерения не должны приводить к искаженному представлению о реализации программы);

объективность (не допускается использование показателей, улучшение отчетных значений которых возможно при ухудшении реального положения дел);

достоверность (способ сбора и обработки исходной информации должен допускать возможность проверки точности полученных данных в процессе независимого мониторинга и оценки эффективности реализации программы (подпрограммы);

однозначность (определение показателя должно обеспечивать одинаковое понимание существа измеряемой характеристики как специалистами, так и конечными потребителями услуг, включая индивидуальных потребителей, для чего следует избегать излишне сложных показателей и показателей, не имеющих четкого, общепринятого определения и единиц измерения);

экономичность (получение отчетных данных должно проводиться с минимально возможными затратами; применяемые показатели должны в максимальной степени основываться на уже существующих процедурах сбора информации);

сопоставимость (выбор показателей следует осуществлять исходя из необходимости непрерывного накопления данных и обеспечения их сопоставимости за отдельные периоды и с показателями, используемыми для оценки реализации иных программ);

своевременность и регулярность (отчетные данные должны поступать со строго определенной периодичностью и с незначительным временным шагом между моментом сбора информации и сроком ее использования.

В число используемых целевых показателей должны включаться:

показатели, предусмотренные документами стратегического планирования муниципального образования город Армавир в сфере реализации муниципальной программы;

показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, установленные Указом Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», постановлением Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 №1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года №607», муниципальными правовыми актами;

показатели государственных программ Краснодарского края, реализуемых в соответствующей сфере деятельности, предусмотренные для муниципальных образований;

показатели, отражающие сводные значения показателей результативности использования субсидий из краевого бюджета, установленные в соглашениях по предоставлению указанных субсидий;

иные показатели, необходимые для включения в состав целевых показателей в соответствии с муниципальными правовыми актами.

Количественные значения целевых показателей рассчитываются по годам на срок реализации муниципальной программы в соответствующих единицах измерения:

на основе данных государственного статистического наблюдения с указанием источника получения информации;

по методике, утвержденной в составе муниципальной программы.

Методика расчета целевых показателей должна включать единый подход к сбору и представлению информации о выполнении целевых показателей, предусматривать порядок расчета значения целевого показателя и (или) документальный источник получения информации.

Значения целевых показателей муниципальной программы должны формироваться с учетом параметров прогноза социально-экономического развития муниципального образования город Армавир.

Количество целевых показателей муниципальной программы (подпрограмм) формируется исходя из принципов необходимости и достаточности для характеристики достижения цели и решения задач муниципальной программы.

В муниципальной программе подлежат отражению целевые показатели, направленные на достижение исключительно конечных результатов ее реализации. Показатели подпрограммы могут характеризовать как непосредственные, так и конечные результаты ее реализации.

Формулировки целевых показателей муниципальной программы и подпрограмм не могут дублироваться между собой.

Недопустима корректировка наименований целевых показателей, которая повлияет на смысловое значение или исключение целевых показателей в течение хода реализации муниципальной программы. Каждый целевой показатель должен иметь возможность сопоставления его текущего значения с предыдущим значением в рамках муниципальной программы (подпрограммы)».

3.3.3. Приложение к текстовой части муниципальной программы (приложение №3 к настоящему Порядку) содержит перечень и характеристики основных мероприятий и мероприятий муниципальной программы (подпрограмм), сроки их реализации, участников программы (подпрограммы) и исполнителей мероприятий, ожидаемые непосредственные результаты.

Набор основных мероприятий и мероприятий, включенных в муниципальную программу (подпрограмму), должен быть необходимым и достаточным для достижения целей и решения задач муниципальной программы (подпрограммы).

Масштаб основного мероприятия должен обеспечивать возможность контроля за ходом выполнения муниципальной программы (подпрограммы), но не усложнять систему контроля и отчетности. Наименования основных мероприятий не могут дублировать наименования целей и задач муниципальной программы (подпрограмм). Не допускается формирование основных

мероприятий, реализация которых направлена на достижение более чем одной цели (задачи) муниципальной программы (подпрограммы).

Основное мероприятие должно быть направлено на решение конкретной задачи муниципальной программы (подпрограммы). На решение одной задачи может быть направлено несколько основных мероприятий.

В рамках одного основного мероприятия могут объединяться различные по характеру мероприятия, в том числе мероприятия по осуществлению инвестиций, закупке товаров, работ, услуг, оказанию муниципальных услуг (выполнению работ), разработке мер нормативного правового регулирования и другие.

3.3.4. Приложение к текстовой части муниципальной программы №3.1 к настоящему Порядку содержит информацию о расходах бюджета муниципального образования город Армавир на реализацию муниципальной программы с распределением средств по подпрограммам, основным мероприятиям и мероприятиям, а также по годам реализации муниципальной программы и главным распорядителя бюджетных средств.

Объемы бюджетных ассигнований программы отражаются в тысячах рублях с точностью до одного знака после запятой в целом с расшифровкой по источникам финансирования и по годам реализации муниципальной программы.

Объем бюджетных ассигнований на реализацию муниципальной программы за счет средств местного бюджета на период после планового периода устанавливается в объеме бюджетных ассигнований второго года планового периода, за исключением объемов финансового обеспечения реализации мероприятий, связанных с капитальным или текущим ремонтом, строительством (реконструкцией, в том числе с элементами реставрации, техническим перевооружением) объектов капитального строительства или приобретением объектов недвижимого имущества, а также субвенций, субсидий, получаемых из средств федерального и/или краевого бюджетов.

3.3.5. Приложение к текстовой части муниципальной программы №4 к настоящему Порядку содержит методику оценки эффективности реализации муниципальной программы. (Далее по тексту действующей редакции п.3.3.5 Порядка).

2) с учетом вышеизложенного внести соответствующие изменения в табличные формы (приложение №2, 3, 3.1 Порядка).

6. Отмечается недостаточное правовое регулирование вопросов формирования подпрограмм в составе программ.

Предложить Разработчику изложить нормы, касающиеся формирования подпрограмм, в одном пункте 3.4 Порядка, дополнив его абзацами следующего содержания:

«Решение одной задачи муниципальной программы обеспечивается реализацией одной подпрограммы, не направленной на решение иных задач муниципальной программы. Решение задачи муниципальной программы должно являться целью реализации соответствующей ей подпрограммы, при этом не допускается дублирование формулировок. Пересечение сфер реализации подпрограмм не допускается.

Задачи подпрограммы должны решаться посредством реализации основных мероприятий.

Набор основных мероприятий подпрограммы должен быть необходимым и достаточным для достижения целей и решения задач подпрограммы.

На решение одной задачи подпрограммы может быть направлено несколько основных мероприятий.

Не допускается формирование основных мероприятий, реализация которых направлена на достижение двух и более задач подпрограммы.

Подпрограмма должна включать в себя не менее двух основных мероприятий, при этом основное мероприятие должно включать в себя не менее двух мероприятий.

Подпрограмма имеет следующую структуру:

паспорт подпрограммы по форме согласно приложению №__ к настоящему Порядку;

перечень основных мероприятий подпрограммы по форме согласно приложению № __ к настоящему Порядку.

перечень целевых показателей подпрограммы по форме согласно приложению № __ к настоящему Порядку».

7. Пункт 4.2 Порядка предусматривает нормы о необходимости проведения оценки прогнозируемой эффективности программы, критерии такой оценки, отражаемой в пояснительной записке к проекту постановления (п.4.4 Порядка). На практике такая оценка фактически не проводится, в связи с отсутствием порядка ее проведения.

Предложить Разработчику предусмотреть алгоритм проведения оценки прогнозируемой эффективности программы.

8. Порядок не предусматривает описание прогноза развития соответствующей сферы социально-экономического развития МО г.Армавир и прогноза конечных результатов программы по итогам ее реализации, а также описание и анализ факторов риска реализации программы, механизмов управления рисками и мер по их минимизации, что не позволит оценить конечный достигнутый результат, характеризующий изменение состояния, степень реализации общественно значимых интересов и потребностей в сфере регулирования программы.

Предложить Разработчику:

изложить абзац 5 пункта 4.4. Порядка в новой редакции:

«пояснительная записка, включающая в себя:

характеристику текущего состояния соответствующей сферы социально-экономического развития муниципального образования город Армавир, которая предусматривает проведение анализа ее текущего (действительного) состояния, содержащего основные показатели уровня и описание потенциала развития соответствующей сферы социально-экономического развития муниципального образования город Армавир;

прогноз развития соответствующей сферы социально-экономического развития муниципального образования город Армавир, содержащий описание планируемых макроэкономических показателей по итогам реализации муниципальной программы, а также прогноз конечных результатов, характеризующих (в зависимости от специфики муниципальной программы) изменение состояния уровня и качества жизни населения, социальной сферы,

экономики, общественно значимых интересов и потребностей в соответствующей сфере;

прогноз конечных результатов муниципальной программы, содержащий развернутую характеристику планируемых конечных результатов, характеризующих уровень достижения целей муниципальной программы, в том числе в количественном выражении на момент окончания срока реализации муниципальной программы;

описание рисков реализации муниципальной программы, в том числе не достижения целевых показателей, а также описание механизмов управления рисками и мер по их минимизации.

В качестве факторов риска рассматриваются такие события, условия, тенденции, оказывающие существенное, приводящее к изменению сроков и (или) ожидаемых результатов реализации муниципальной программы не менее чем на 20% от планового уровня, влияние на сроки и результаты реализации муниципальной программы, на которые ответственный исполнитель (соисполнители) муниципальной программы не могут оказать непосредственного влияния.

В составе обоснования предложений по мерам управления рисками реализации муниципальной программы могут приводиться мероприятия, направленные на своевременное обнаружение, мониторинг, оценку влияния рисков и внешних факторов, минимизацию их негативного влияния;

обоснование набора подпрограмм, содержащее обоснование вклада подпрограммы в достижение целей муниципальной программы;

пояснения по определению приоритетов при распределении бюджетных ассигнований между подпрограммами и основными мероприятиями, порядке планируемого привлечения средств из федерального и краевого бюджетов, внебюджетных средств».

9. Предусмотренный пунктом 6.4 Порядка предельный срок для утверждения изменений в действующие программы, касающихся увеличения бюджетных ассигнований на очередной финансовый год и плановый период, не в полной мере обоснован.

Предложить Разработчику установить предельный срок утверждения изменений в действующие программы до 31 декабря года текущего финансового года.

10. Разделом 6 Порядка не предусмотрена обязанность координатора представлять в контрольно-счетную палату для проведения финансово-экономической экспертизы обосновывающие документы (в случае увеличения финансовых ресурсов программы), предусмотренные пунктом 4.4. Порядка, что исключает предмет проведения финансово-экономической экспертизы.

Предложить Разработчику дополнить пункт 6.5 Порядка абзацем 2 следующего содержания:

«В случае увеличения объемов бюджетных ассигнований программы к проекту постановления администрации муниципального образования город Армавир прикладываются обосновывающие документы и материалы, предусмотренные пунктом 4.4. настоящего Порядка»

11. Наименование сводного годового доклада о ходе исполнения программ (п.8.14 Порядка) является некорректным, т.к. доклад содержит информацию о результатах проведенной оценки эффективности реализации муниципальных программ. Срок подготовки доклада необходимо увязать со сроками предоставления годового отчета об исполнении местного бюджета для проведения внешней проверки.

Предложить Разработчику:

1) абзац 1 пункта 8.14 Порядка изложить в новой редакции:

«Управление экономического развития администрации муниципального образования город Армавир ежегодно в срок до 1 апреля года, следующего за отчетным, подготавливает и направляет главе муниципального образования город Армавир и в контрольно-счетную палату муниципального образования город Армавир сводный годовой доклад об оценке эффективности реализации муниципальных программ»;

1) определить срок для размещения на сайте администрации МО г.Армавир сводного доклада (например, до 1 мая года, следующего за отчетным);

2) дополнить пунктом 8.15 Порядка следующего содержания:

«8.15. Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности муниципальных программ рассматривается на заседаниях постоянных комиссий Армавирской городской Думы одновременно с годовым отчетом об исполнении местного бюджета.

По результатам рассмотрения годового доклада постоянными комиссиями Армавирской городской Думы могут быть внесены предложения о сокращении на очередной финансовый год и плановый период бюджетных ассигнований на реализацию муниципальной программы, о досрочном прекращении реализации основных мероприятий или муниципальной программы в целом начиная с очередного финансового года, о наложении на ответственных исполнителей, соисполнителей и участников муниципальной программы дисциплинарного взыскания в связи с недостижением запланированных результатов реализации муниципальной программы».

3) Откорректировать полномочия координатора программы, координатора подпрограммы, участников и исполнителей программы (п.8.1-8.6 Порядка).

Председатель контрольно-счетной палаты
муниципального образования город Армавир



Е.В. Клешнева