



**КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА
ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ**

170100, г. Тверь, ул. Советская, д. 33, тел. 344-292, факс 344-292

З А К Л Ю Ч Е Н И Е

**по результатам анализа государственной программы Тверской области
«Обеспечение взаимодействия с органами местного самоуправления
муниципальных образований Тверской области» на 2017–2022 годы**

Заключение подготовлено в соответствии со статьей 16 закона Тверской области «О Контрольно-счетной палате Тверской области».

Основание проведения мероприятия: статья 157 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статья 9 закона Тверской области от 29.09.2011 № 51-ЗО «О Контрольно-счетной палате Тверской области», пункт 2 плана деятельности Контрольно-счетной палаты Тверской области на 2017 год, утвержденного приказом Контрольно-счетной палаты Тверской области от 19.12.2016 № 64, приказ Контрольно-счетной палаты Тверской области от 11.01.2017 № 3.

При проведении экспертизы и подготовке заключения использованы следующие документы:

Государственная программа «Обеспечение взаимодействия с органами местного самоуправления муниципальных образований Тверской области» на 2017–2022 годы, утвержденная постановлением Правительства Тверской области от 15.12.2016 № 403-пп (далее также – Программа, Госпрограмма, ГП).

Результаты экспертизы:

Государственная программа «Обеспечение взаимодействия с органами местного самоуправления муниципальных образований Тверской области» на 2017–2022 годы утверждена 15.12.2016 года, что не отвечает требованиям п. 65 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности реализации государственных программ Тверской области, утвержденного постановлением Правительства Тверской области от 24.09.2012 № 545-пп (далее – Порядок № 545-пп), предусматривающего рассмотрение и утверждение государственной программы в срок до 10 октября года, предшествующего году начала срока реализации государственной программы.

Администратором Программы является Министерство по делам территориальных образований Тверской области (далее также – Министерство).

Цель Программы – Создание условий для эффективного муниципального управления в Тверской области. Определены следующие значения показателей результативности цели ГП:

- уровень удовлетворенности исполнительных органов государственной власти Тверской области взаимодействием с органами местного самоуправления муниципальных образований Тверской области (далее – ОМС МО ТО) – 85% (за

период реализации ГП значение показателя увеличится с 70% в 2016 году до 85% в 2022 году);

- уровень удовлетворенности населения эффективностью деятельности ОМС МО ТО – 35% (за период реализации ГП значение показателя увеличится с 32% в 2016 году до 35% в 2022 году).

Как видно из приведенных данных, значения показателей цели Программы имеют положительную динамику. В то же время относительно показателя «Уровень удовлетворенности населения эффективностью деятельности ОМС МО ТО» (далее также – Показатель) необходимо отметить следующее.

В государственной программе Тверской области «Обеспечение взаимодействия с органами местного самоуправления муниципальных образований Тверской области» на 2013–2018 годы, утвержденной постановлением Правительства Тверской области от 16.10.2012 № 603-пп (далее – Программа № 603-пп), плановое значение аналогичного показателя на 2016 год составляет 40%.

Динамика фактических и плановых значений показателя за 2013–2022 годы представлена в таблице:

Наименование показателя	Год	План,%	Факт,%
Уровень удовлетворенности населения эффективностью деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований Тверской области, Программа № 603-пп	2013	30,0	30,65
	2014	32,0	31,2
	2015	35,0	31,9
	2016	40,0	-*
Уровень удовлетворенности населения эффективностью деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований Тверской области, ГП	2016	32,0	-*
	2017	32,5	-
	2018	33,0	-
	2019	33,5	-
	2020	34,0	-
	2021	34,5	-
	2022	35,0	-

*Результаты комплексного социологического исследования на предмет удовлетворенности населения Тверской области деятельностью ОМС МО ТО, проведенного в 2016 году, на момент подготовки заключения отсутствуют.

Исходя из приведенных данных, предусмотренный Программой на 2016 год уровень выполнения Показателя – 32% – фактически уже достигнут по итогам реализации Программы № 603-пп в 2015 году, т.е. установленные значения с большой долей вероятности будут выполнены. При этом снижение динамики значений Показателя, предусмотренное ГП, к уровню плановых значений предыдущих периодов осуществляется при росте объема финансирования – с 45 830,6 тыс. руб. в 2016 году (Программа № 603-пп) до 48 580,0 тыс. руб. в 2017 году (ГП).

Всего за период реализации Программы значение показателя вырастет на 3 процентных пункта. В то же время следует отметить, что при проведении статистических исследований имеет место определенная статистическая погрешность. Например, согласно письму Министерства экономического развития РФ от 28.02.2014 № 3939-оф/д09и «О методике проведения социологического исследования и оценки удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг», при проведении социологических опросов обеспечивается статистическая погрешность от 2% до 7%.

Согласно приложению 2 к ГП для расчета данного показателя источником получения информации являются данные аппарата Правительства Тверской области по итогам проведения социологических опросов населения.

Необходимо отметить, что п. 16 технического задания к государственному контракту от 19.12.2016 № Ф.2016.409572/257 на проведение комплексных социологических исследований на предмет удовлетворенности населения Тверской области деятельностью ОМС МО ТО (Заказчик – Правительство Тверской области, Исполнитель – Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Тверской государственный университет») предусмотрено, что контракт считается надлежаще исполненным в случае подтверждения фактов и качества проведения опроса Исполнителем результатами контроля, проведенного Заказчиком. Контракт считается неисполненным, если в результате контроля, проведенного Заказчиком, выявлены следующие факты (более 3% всех нарушений в совокупности от общего количества бланков интервью): респондент по указанному адресу, телефону не принимал участие в опросе; респондент отвечал не на все вопросы бланка интервью; респондент не подходит по квотам пола, возраста, указанным в бланке интервью; нарушение методологии проведения исследования (самозаполнение вместо личного интервью, уличный опрос вместо квартирного); интервьюер при проведении опроса не показывал респонденту карточки или другие наглядные материалы; неверно указаны адрес, телефон респондента; выявлено несоблюдение маршрута, отступление от плана-графика без предварительного уведомления Заказчика.

Из этого следует, что при проведении социологического исследования, являющегося основанием для определения фактического значения показателя «Уровень удовлетворенности населения эффективностью деятельности ОМС МО ТО» за 2016 год, допускается погрешность 3%, обусловленная качеством проведения (оформления результатов) социологического исследования.

Следовательно, предусмотренная Программой разница значений показателей 2017 и 2022 годов – 3% – может объясняться статистической погрешностью или качеством проведения социологического исследования. Тем более не в полной мере точной является разница значений Показателя внутри данного периода (между годами) – 0,5%. Заданные плановые значения целевого показателя в ГП не позволят реально оценить достижение результатов.

В этой связи показатель «Уровень удовлетворенности населения эффективностью деятельности ОМС МО ТО» не в полной мере соответствует критерию «точность», установленному пп. «б», п. 14 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности реализации государственных программ Тверской области, утвержденного постановлением Правительства Тверской области от 24.09.2012 № 545-пп (далее – Порядок № 545-пп). Согласно данному критерию, погрешности измерения значений показателя не должны приводить к искаженному представлению о результатах реализации государственной программы или подпрограммы.

Предлагаем привести значения Показателя в соответствие с требованиями Порядка № 545-пп.

Согласно паспорту ГП источником финансирования Программы являются средства областного бюджета Тверской области. Общий объем финансирования Программы составляет 266 570,0 тыс. руб., в том числе по годам: 2017 год – 48 580,0 тыс. руб., 2018–2019 и 2021–2022 годы – 43 580,0 тыс. руб. ежегодно, 2020 год – 43 670,0 тыс. рублей.

Следует отметить, что согласно паспорту подпрограммы 1 «Развитие системы взаимодействия с ОМС муниципальных образований Тверской области» одним из результатов ее реализации является обеспечение совместной с муниципальными

образованиями Тверской области, удостоенными почетного звания Российской Федерации «Город воинской славы», реализации закона Тверской области от 16.02.2009 № 7-ЗО «О статусе города Тверской области, удостоенного почетного звания Российской Федерации «Город воинской славы» (далее – Закон № 7-ЗО).

При этом в соответствии с п. 11 Порядка предоставления иных межбюджетных трансфертов на реализацию Закона № 7-ЗО, утвержденного постановлением Правительства Тверской области от 28.10.2016 № 336-пп, органы местного самоуправления муниципальных образований Тверской области обеспечивают финансирование мероприятий, на реализацию которых предоставляются иные межбюджетные трансферты, в объеме не менее 10 процентов от общего объема финансирования мероприятий.

Однако в паспортах Программы и подпрограммы 1 ГП средства муниципальных образований Тверской области, как источник финансирования Программы, не указаны.

Объем финансирования Программы на 2017 год, относительно объема финансирования Программы № 603-пп на 2016 год, вырастет на 2 749,4 тыс. руб., или 6%. Рост объема ресурсного обеспечения обусловлен увеличением расходов на: предоставление межбюджетных трансфертов на материально-техническое обеспечение проведения выборов в представительные органы вновь образованных муниципальных образований – на 2 386,5 тыс. руб.; начисления на выплаты по оплате труда – на 362,9 тыс. рублей.

Доля расходов на обеспечение деятельности администратора ГП в 2017 году составляет 84,3% от общего объема финансирования Программы, в 2018–2019 и 2021–2022 годах – 93,9%, в 2020 году – 93,7% (в 2016 году доля таких расходов в общем объеме финансирования Программы № 603-пп составила 88,5%).

По состоянию на 15.02.2017 объем финансирования Программы на 2018–2019 годы не соответствует бюджетным ассигнованиям, предусмотренным законом Тверской области от 29.12.2016 № 105-ЗО «Об областном бюджете Тверской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов». Информация о расхождениях представлена в таблице:

Наименование показателя	Объем финансирования по годам реализации				Отклонение ГП от утв. законом бюджетных ассигнований	
	Программа		Закон о бюджете			
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Программа, всего	43580,0	43580,0	44580,0	44580,0	1000,0	1000,0
Программная часть	2640,0	2640,0	3640,0	3640,0	1000,0	1000,0
Подпрограмма 1 «Развитие системы взаимодействия с ОМС муниципальных образований Тверской области»	1160,0	1160,0	2160,0	2160,0	1000,0	1000,0
Задача 1 «Создание условий для развития ОМС муниципальных образований Тверской области» подпрограммы 1	160,0	160,0	1160,0	1160,0	1000,0	1000,0
Мероприятие 1.006 «Предоставление иных межбюджетных трансфертов на материально-техническое обеспечение проведения выборов в представительные органы вновь образованных муниципальных образований Тверской области» задачи 1 подпрограммы 1	0,0	0,0	1000,0	1000,0	1000,0	1000,0

Вышеизложенное противоречит требованиям ч. 2 ст. 179 Бюджетного кодекса РФ, п. 65 Порядка № 545-пп, согласно которым в срок до 1 февраля текущего

финансового года главный администратор (администратор) государственной программы обеспечивает приведение государственной программы в соответствие с законом Тверской области об областном бюджете Тверской области на текущий финансовый год и плановый период, ее рассмотрение и утверждение на заседании Правительства Тверской области.

Предлагаем привести в соответствие объемы финансирования Программы и бюджетные ассигнования на ее реализацию, установить значение показателя «Количество проведенных избирательных кампаний в представительные органы вновь образованных муниципальных образований Тверской области» на 2018–2019 годы.

Программа состоит из 3 подпрограмм, включая обеспечивающую подпрограмму. Реализация ГП предполагает решение 6 задач, в том числе 4 задач подпрограммы 1 «Развитие системы взаимодействия с ОМС муниципальных образований Тверской области», 2 задач подпрограммы 2 «Оказание содействия в развитии муниципальной службы в Тверской области».

Решение задач ГП характеризуют 7 основных показателей, в состав которых включены показатели, определяющие количество проведенных совещаний, семинаров-совещаний, форумов, количество мероприятий, на которых обсуждался опыт работы ОМС МО ТО по реализации Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», уровень информационной открытости Министерства, долю расходов местного бюджета муниципальных образований Тверской области, удостоенных почетного звания Российской Федерации «Город воинской славы», количество предоставленных государственных услуг Министерством, количество подготовленных рекомендаций в целях реализации изменений законодательства в сфере муниципальной службы, доля муниципальных образований, в которых муниципальные служащие повысили профессиональный уровень.

Следует отметить, что изменение объемов ресурсного обеспечения задачи 1 подпрограммы 1 ГП не оказывает влияния на значения показателей ее реализации, что не соответствует требованиям подпункта «г» пункта 13 Порядка № 545-пп, предусматривающего наличие взаимосвязи бюджетных ассигнований с конечными результатами реализации государственной программы.

Вместе с тем показатели («Количество совещаний, семинаров-совещаний, форумов, проводимых Министерством в отчетном периоде», «Количество мероприятий, на которых обсуждался опыт работы ОМС муниципальных образований Тверской области по реализации Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») задачи 1 подпрограммы 1 ГП не в полной мере соответствуют критерию «согласованность», установленному пп. «и», п. 14 Порядка № 545-пп. Согласно данному критерию изменение значения одного или нескольких показателей задачи подпрограммы (мероприятия подпрограммы) должно быть согласованным с изменением объема финансирования соответствующей задачи подпрограммы (мероприятия подпрограммы).

Предлагаем привести значения показателей задач подпрограмм в соответствие с требованиями Порядка № 545-пп.

За исключением обеспечивающей подпрограммы предусматривается финансирование следующих мероприятий:

- 1.001 «Организационно-техническое обеспечение мероприятий с участием

представителей Ассоциации «Совет муниципальных образований Тверской области» в 2017–2022 годах – в сумме 160,0 тыс. руб. ежегодно на весь период реализации ГП;

- 1.006 «Предоставление иных межбюджетных трансфертов на материально-техническое обеспечение проведения выборов в представительные органы вновь образованных муниципальных образований Тверской области» – на 2017 год в сумме 5000,0 тыс. руб.;

- мероприятие 3.002 «Предоставление иных межбюджетных трансфертов на реализацию закона Тверской области № 7-ЗО» в 2017–2022 годах – в сумме 1 000,0 тыс. руб. ежегодно на весь период реализации ГП;

- мероприятие 2.001 «Участие в обеспечении профессионального образования и дополнительного профессионального образования лиц, замещающих выборные муниципальные должности, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений в рамках полномочий Министерства» – в сумме 1 480,0 тыс. руб. ежегодно на весь период реализации ГП.

В результате анализа текстовой части, паспортов ГП и подпрограмм, показателей и объемов финансирования мероприятий Программы установлено следующее:

- предусмотренный ГП объем финансирования мероприятия 1.006 «Предоставление иных межбюджетных трансфертов на материально-техническое обеспечение проведения выборов в представительные органы вновь образованных муниципальных образований Тверской области» подпрограммы 1 соответствует законодательно утвержденному объему ассигнований на эти цели на 2017 год и составляет 5 000,0 тыс. рублей.

Показателем реализации данного мероприятия является «Количество проведенных избирательных кампаний в представительные органы вновь образованных муниципальных образований Тверской области», имеющий значение на 2017 год – 14 ед.

В то же время следует отметить, что расчет иных межбюджетных трансфертов на проведение выборов в представительные органы вновь образованных муниципальных образований, представленный для обоснования данных расходов в областном бюджете Тверской области на 2017 год, осуществлялся исходя из проведения выборов в 1 городском округе и 3 муниципальных районах Тверской области.

Аналогичным образом, предусмотренный ГП объем финансирования мероприятия 1.001 «Организационно-техническое обеспечение мероприятий с участием представителей Ассоциации «Совет муниципальных образований Тверской области» подпрограммы 1 соответствует законодательно утвержденному объему ассигнований на эти цели и составляет 160,0 тыс. рублей.

Показателями реализации данного мероприятия являются: «Количество организованных совещаний с управляющими делами ОМС муниципальных образований Тверской области» – значение на 2017 год 2 ед.; «Количество организованных совещаний, семинаров-совещаний с участием глав муниципальных образований Тверской области, глав администраций муниципальных образований Тверской области» – 18 ед.; «Количество организованных форумов муниципальных юристов Тверской области» – 2 ед. Всего планируется проведение 22 мероприятий.

В то же время следует отметить, что расчет объема расходов на обеспечение мероприятий (расходы на кофе-брейк), предусмотренных областным бюджетом Тверской области на 2017 год, осуществлялся исходя из общего количества

мероприятий – 11 ед.

Вышеизложенное свидетельствует об отсутствии надлежащей взаимосвязи между показателями (значениями показателей) мероприятий 1.006, 1.001 подпрограммы 1 с бюджетными ассигнованиями на их реализацию и, как следствие, о нарушении требований пп. «г» п. 13 Порядка № 545-пп, согласно которому требуется наличие взаимосвязи бюджетных ассигнований с конечными результатами реализации государственной программы;

- в ГП не установлено значение показателя 1 «Количество ОМС муниципальных образований Тверской области, получивших иные межбюджетные трансферты на реализацию закона Тверской области № 7-ЗО» задачи 3 подпрограммы 1 на финансовый год, предшествующий реализации Программы (2016 год).

При этом, исходя из приложения 44 к закону Тверской области от 24.12.2015 № 142-ЗО «Об областном бюджете Тверской области на 2016 год» (в ред. от 23.12.2016), иные межбюджетные трансферты на реализацию Закона № 7-ЗО, предусмотренные в рамках ГП, распределены 3 муниципальным образованиям Тверской области (г. Тверь, Ржевский район, Калининский район).

Предлагаем предусмотреть значения показателя «Количество ОМС муниципальных образований Тверской области, получивших иные межбюджетные трансферты на реализацию закона Тверской области № 7-ЗО» на 2016 год – 3 ед.;

- согласно положениям п. 2 Порядка № 545-пп административное мероприятие подпрограммы или обеспечивающей подпрограммы – управленческое действие, а также меры государственного регулирования, меры государственного управления государственной собственностью Тверской области, не требующие бюджетных ассигнований, исполняемое силами сотрудников главного администратора государственной программы и (или) администратора (администраторов) государственной программы, направленное на создание условий для решения соответствующей задачи подпрограммы или реализации государственной программы в целом.

В то же время приведенные в Программе формулировки административных мероприятий зачастую носят общий характер (без указания конкретных действий), при этом в текстовой части ГП не раскрыт механизм их реализации (отсутствуют указания на конкретные действия администратора программы, осуществляемые в целях реализации данных мероприятий).

В качестве примеров можно привести следующие административные мероприятия: 1.003 «Содействие ОМС муниципальных образований Тверской области в правовом обеспечении их деятельности»; 2.005 «Содействие лицам, ответственным за организацию антикоррупционной работы в ОМС муниципальных образований Тверской области, в правовом и методическом обеспечении антикоррупционной деятельности»; 2.002 «Обеспечение доступности правовой информации для граждан».

Предлагаем уточнить формулировки административных мероприятий подпрограмм и (или) конкретизировать механизм их реализации в текстовой части Программы;

- в текстовой части Программы надлежащим образом не раскрыт механизм ее реализации. Пункты 10–24 раздела II ГП «Механизм управления и мониторинга реализации государственной программы» дублируют положения пунктов 67–90 Порядка № 545-пп без привязки к конкретным подпрограммам, задачам, мероприятиям, что обезличивает ГП и не позволяет установить источник

необходимой информации (сведений), определить действия, осуществляемые администратором в целях ее сбора и анализа. **Предлагаем** отразить в ГП конкретный механизм управления и мониторинга реализации Программы.

Также в ходе экспертизы установлены технические ошибки. В целях их устранения **предлагаем** в приложении 1 к Госпрограмме:

- в наименовании графы 28 слово «пронграммы» заменить словом «программы»;

- в наименовании показателя 1 (подпрограмма 1 задача 1 административное мероприятие 1.003) слово «муниципальных» заменить словом «муниципальных»;

- в графе 37 «Целевое (суммарное) значение показателя» по показателю 2 «Количество организованных совещаний, семинаров - совещаний с участием глав муниципальных образований Тверской области, глав администраций муниципальных образований Тверской области» мероприятия 1.001 подпрограммы 1 цифры «109» заменить цифрами «108».

Выводы:

1. Общий объем финансирования государственной программы Тверской области «Обеспечение взаимодействия с органами местного самоуправления муниципальных образований Тверской области» на 2017–2022 годы составляет 266 570,0 тыс. руб., в том числе по годам: 2017 год – 48 580,0 тыс. руб., 2018–2019 и 2021–2022 годы – 43 580,0 тыс. руб. ежегодно, 2020 год – 43 670,0 тыс. рублей.

Доля расходов на обеспечение деятельности главного администратора ГП в 2017 году составляет 84,3% от общего объема финансирования Программы, в 2018–2019 и 2021–2022 годах – 93,9%, в 2020 году – 93,7%.

2. В нарушение требований ч. 2 ст. 179 Бюджетного кодекса РФ, п. 65 Порядка № 545-пп, администратором государственной программы в установленный срок (до 1 февраля 2017 года) не было обеспечено приведение государственной программы Тверской области «Обеспечение взаимодействия с органами местного самоуправления муниципальных образований Тверской области» на 2017–2022 годы в соответствие с законом Тверской области «Об областном бюджете Тверской области на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов», ее рассмотрение и утверждение на заседании Правительства Тверской области.

3. В результате проведенного анализа Программы установлены несоответствия отдельных ее положений требованиям Порядка № 545-пп:

- отсутствует взаимосвязь бюджетных ассигнований с конечными результатами реализации Программы: изменение объемов ресурсного обеспечения задачи 1 подпрограммы 1 ГП не оказывает влияния на значения показателей ее реализации; имеются несоответствия между показателями (значениями показателей), отражающими результаты реализации мероприятий 1.006, 1.001 подпрограммы 1 ГП и примененными данными в расчетах, обосновывающих утвержденные законом бюджетные ассигнования на их реализацию, что не отвечает требованиям подпункта «г» пункта 13 Порядка № 545-пп;

- имеет место несоответствие показателя 2 «Уровень удовлетворенности населения эффективностью деятельности ОМС муниципальных образований Тверской области» цели ГП критерию «точность», установленному пп. «б» п. 14 Порядка № 545-пп;

- имеет место несоответствие двух показателей задачи 1 подпрограммы 1 ГП, критерию «согласованность», установленному пп. «и» п. 14 Порядка № 545-пп.

4. В паспортах Программы, подпрограммы 1 ГП не отражены средства муниципальных образований Тверской области, как источник финансирования Программы (подпрограммы).

Не указано значение показателя «Количество ОМС муниципальных образований Тверской области, получивших иные межбюджетные трансферты на реализацию закона Тверской области № 7-ЗО» на финансовый год, предшествующий реализации Программы.

Приведенные в Программе формулировки административных мероприятий зачастую носят общий характер, при этом в текстовой части ГП не раскрыт механизм их реализации.

В приложении 1 к Программе имеют место технические ошибки, требующие устранения.

5. В Программе надлежащим образом не раскрыт механизм ее реализации. Пункты 10–24 раздела II ГП «Механизм управления и мониторинга реализации государственной программы» дублируют положения пунктов 67–90 Порядка № 545-пп без привязки к конкретным подпрограммам, задачам, мероприятиям, что обезличивает ГП и не позволяет установить источник необходимой информации (сведений), определить действия, осуществляемые администратором в целях ее сбора и анализа.

Предложения:

1. Направить заключение первому заместителю председателя Правительства Тверской области, координирующему и контролирующему деятельность Министерства по делам территориальных образований Тверской области.

2. Направить заключение заместителю Председателя Правительства Тверской области, отвечающему за вопросы координации деятельности по разработке и реализации документов стратегического планирования социально-экономического развития Тверской области.

3. Направить заключение в Министерство по делам территориальных образований Тверской области, предложить инициировать внесение изменений в Программу с учетом замечаний и предложений, изложенных в заключении.

Заместитель председателя

Е.В. Тузова

УТВЕРЖДЕНО

**Решением Коллегии
Контрольно-счетной палаты
Тверской области
(протокол № 6 (137) от 27.02.2017)**

Никифоров А.М.
35 38 31