



**КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА
ПЕРМСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА**

Ш. Космонавтов, д. 315а, г. Пермь, 614065
Тел./факс (342) 294 68 63
ОКПО 73893112, ОГРН 1055907355591, ИНН/КПП 5948028743/594801001

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**на проект постановления администрации Гамовского сельского поселения
«Об утверждении муниципальной программы «Развитие сферы
библиотечного обслуживания Гамовского сельского поселения
на 2016-2020 годы»**

(внесен и.о. главы администрации Гамовского сельского поселения М.М. Алдаровым)

«17 сентября 2015 г.

№ 188

В соответствии с п.п.7 п.1 части 8 Положения о Контрольно-счетной палате Пермского муниципального района, утвержденного решением Земского Собрания Пермского муниципального района от 21.09.2011 № 189, Контрольно-счетная палата осуществляет финансово-экономическую экспертизу проектов муниципальных правовых актов в части, касающейся доходов и расходных обязательств муниципального образования, а также муниципальных программ.

Контрольно-счетная палата Пермского муниципального района (далее по тексту - КСП ПМР), рассмотрев проект постановления администрации Гамовского сельского поселения «Об утверждении муниципальной программы «Развитие сферы библиотечного обслуживания Гамовского сельского поселения на 2016-2020 годы» (далее по тексту – проект постановления), отмечает следующее:

1. Проектом постановления предлагается утвердить муниципальную программу «Развитие сферы библиотечного обслуживания Гамовского сельского поселения на 2016-2020 годы» (далее по тексту – Программа).

Целью Программы является повышение уровня и качества услуг в сфере библиотечного обслуживания, создание условий для обеспечения творческого и культурного развития личности.

Программа не включает подпрограммы.

2. Пунктом 1 раздела 3 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ Гамовского сельского поселения, утвержденного постановлением администрации Гамовского сельского поселения от 24.02.2014 № 24 (далее – Порядок № 24), определено, что разработка муниципальных программ осуществляется на основании перечня муниципальных программ, утверждаемого администрацией Гамовского сельского поселения.

В соответствии с вышеназванной нормой в Перечень муниципальных программ Гамовского сельского поселения на среднесрочный период 2016-2020

годы, утвержденный постановлением администрации Гамовского сельского поселения от 22.06.2015 № 66, Программа включена.

3. Подпунктом 3 пункта 2 раздела 1 Порядка № 24 определено, что *цель Программы* – это планируемый результат решения проблемы социально-экономического развития Гамовского сельского поселения посредством реализации мероприятий муниципальной программы.

Однако при проведении экспертизы установлено, что в нарушение данных требований в Гамовском сельском поселении Программа социально-экономического развития муниципального образования «Гамовское сельское поселение», утвержденная решением Совета депутатов Гамовского сельского поселения от 25.08.2011 № 211 утверждена на **2011-2015** годы тогда, как Программа планируется к исполнению в 2016-2020 годы, изменения на плановый период в программу СЭР не внесены.

В нарушение пункта 5 статьи 11 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ), пункта 2 раздела 3 Порядка № 104 в Двуреченском сельском поселении **стратегия социально-экономического развития Гамовского сельского поселения не разработана** и, соответственно, не утверждена.

Справочно: в соответствии со ст. 6 Федерального закона № 172-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования относится, в том числе определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Пунктом 5 статьи 11 Федерального закона № 172-ФЗ определено, что к документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципального образования, относятся:

- 1) стратегия социально-экономического развития муниципального образования;
- 2) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- 3) прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный и долгосрочный период;
- 4) бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;
- 5) **муниципальная программа.**

Таким образом, отсутствует возможность проверки соответствия целей Программы приоритетам социально-экономического развития Гамовского сельского поселения на 2016-2020 годы.

4. В нарушение требований пункта 4 раздела 3 Порядка № 24 проект постановления направлен в КСП ПМР для проведения экспертизы **не ответственным исполнителем**, а исполняющим обязанности главы администрации Гамовского сельского поселения.

5. Пунктом 2 раздела 1 Порядка № 24 установлено, что координатор муниципальной программы (далее – координатор) - заместитель главы администрации Гамовского сельского поселения, определенный координатором в соответствии с перечнем муниципальных программ.

При проведении антикоррупционной экспертизы в соответствии с подпунктом «и» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых

актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее по тексту – Методика проведения антикоррупционной экспертизы), - нормативные коллизии - противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае, является коррупциогенным фактором.

Справочно: Согласно паспорту Программы Координатором определена заведующая МУ «Библиотека Гамовского сельского поселения».

Таким образом, КСП ПМР предлагает **внести изменения в Порядок № 24**, в части устранения внутренних противоречий между нормами и соответственно **в Программу**, в части уточнения определения Координатора Программы.

6. В нарушение требований подпункта 10 пункта 2 раздела 1 Порядка № 24 ответственным исполнителем программы **определены специалисты МУ «Библиотека Гамовского сельского поселения», а не МУ «Библиотека Гамовского сельского поселения».**

Справочно: Подпунктом 10 пункта 2 раздела 1 Порядка № 24 определено, что ответственный исполнитель муниципальной программы – сектор администрации Гамовского сельского поселения по учету и отчетности, муниципальные учреждения Гамовского сельского поселения.

7. В нарушение требований пункта 6 раздела 1 Порядка № 24 администрацией поселения не разработаны Методические рекомендации по разработке и реализации муниципальных программ Гамовского сельского поселения, которые должны определять требования к разработке проектов муниципальных программ Гамовского сельского поселения и подготовке отчетов о ходе их реализации, оценке эффективности, поэтому в полной мере провести экспертизу Программы невозможно.

8. В соответствии с пунктом 8 паспорта Программы общий объем финансирования в 2016-2020 годах составил 18 690,0 тыс.руб., в том числе за счет средств бюджета поселения – 18 050,0 тыс.руб., за счет средств краевого бюджета – 315,0 тыс.руб., за счет внебюджетных средств – 325,0 тыс.руб. в разрезе годов реализации Программы см. таблицу 1.

Таблица 1.

Источник финансирования	2016 год	2017 год	2018 год	2019 год	2020 год	Итого
Бюджет Гамовского сельского поселения, тыс.руб.	3 110,0	3 360,0	3 610,0	3 860,0	4 110,0	18 050,0
Краевой бюджет	63,0	63,0	59,0	63,0	67,0	315,0
Внебюджетные средства	55,0	60,0	65,0	70,0	75,0	325,0

Законом Пермской области от 30.11.2004 № 1845-395 «О социальной поддержке отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в сельской местности и поселках городского типа (рабочих поселках), по оплате жилого помещения и коммунальных услуг» установлены меры социальной

поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям работников, проживающих в сельской местности и поселках городского типа (рабочих поселках) и работающих в государственных и муниципальных организациях, созданных на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности.

В соответствии с требованиями данной нормы в источниках финансирования Программы отражено привлечение средств из краевого бюджета на предоставление мер социальной поддержки отдельным категориям граждан, работающим в муниципальных учреждениях и проживающим в сельской местности и поселках городского типа (рабочих поселках), по оплате жилого помещения и коммунальных услуг.

Проведенный анализ объема, выделенных субсидий на финансовое обеспечение деятельности МУ «Библиотека Гамовского сельского поселения», его удельный вес в расходной части бюджета сельского поселения отражен в таблице 2.

Таблица 2
(тыс.руб.)

Наименование учреждения	Объем выделенных субсидий из бюджета сельского поселения			Доля субсидий в расходах бюджета, %		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
МУ «Библиотека Гамовского сельского поселения»	2 450,0	2 740,0	3 000,0	7,8	8,1	11,2

Как видно из таблицы 2, за анализируемый период (2013-2015гг.) объем выделенных субсидий на финансовое обеспечение деятельности учреждения из бюджета сельского поселения увеличился на 550,0 тыс.руб. или 22,4%. Доля субсидии в расходах бюджета сельского поселения выросла с 7,8% в 2013 году до 11,2% в 2015 году (2015 год – данные первоначально утвержденного бюджета поселения).

Справочно: В основном ежегодное увеличение объема субсидий на финансовое обеспечение деятельности учреждения связано:

- с индексацией расходов на тепловую энергию, электрическую энергию, водоснабжение и водоотведение, горюче-смазочные материалы;

- с увеличением нормативных затрат по оплате труда, связанных с оказанием муниципальных услуг, в целях доведения средней заработной платы до уровня, установленного распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.11.2012 № 2190-р.

Можно сделать вывод, что увеличение объема субсидий на финансовое обеспечение деятельности учреждения не влияет на количество и качество предоставляемых муниципальных услуг.

В представленной Программе не отражены нормативные правовые акты, регулирующие получение МУ «Библиотека Гамовского сельского поселения» доходов от внебюджетных источников.

Справочно: Решением Совета депутатов Гамовского сельского поселения от 20.12.2005 № 30 утверждено Положение о порядке и условиях предоставления платных услуг учреждениями культуры и спорта Гамовского сельского поселения.

Принятие и исполнение условий Положения должно стимулировать учреждение на увеличение количества оказываемых платных услуг (работ), а также их качественных характеристик.

Динамика объема доходов от оказания платных услуг МУ «Библиотека Гамовского сельского поселения» за период 2013-2015 годы представлена в таблице 3.

Таблица 3.
Тыс.руб.

Наименование учреждения	2013 год	2014 год	1 полугодие 2015 года
МУ «Библиотека Гамовского сельского поселения»	64,68	41,07	17,10

Как видно из таблицы 3, за анализируемый период (2013-2015гг.) объем доходов от оказания платных услуг ежегодно сокращается, в текстовой части Программы не представлен анализ причин сокращения вышеназванных доходов.

КСП ПМР отмечает, что Программой не планируются и не созданы стимулы по увеличению количественных и качественных показателей по оказанию услуг учреждением за счет внебюджетных источников.

Между тем Программой планируется мероприятие «Организация индивидуальной работы, выставочной деятельности и проведение массовых информационно-просветительских мероприятий» в том числе с привлечением внебюджетных средств (2016 – 55,0 тыс.руб., 2017 – 60,0 тыс.руб., 2018 – 65,0 тыс.руб., 2019 – 70,0 тыс.руб., 2020 – 75,0 тыс.руб.). Вместе с тем не понятно, за счет чего планируется увеличение значения таких показателей как «Число посещений массовых мероприятий», «Посещаемость».

8.1. В нарушение подпункта б пункта 1.2 раздела 2 Порядка № 24 в разделе 6 Программы не представлен расчет средств, отражающий обоснование объемов финансирования Программы, в связи с чем невозможно проверить объективность определения объема потребности в бюджетных средствах на мероприятия Программы.

Справочно: в соответствии с пунктом 2 части 10 Положения о бюджетном процессе в Гамовском сельском поселении, утвержденного решением Совета депутатов Гамовского сельского поселения от 21.11.2013 № 16 после формирования бюджета муниципальные программы подлежат приведению в соответствие с решением о бюджете не позднее двух месяцев со дня вступления его в силу.

9. В нарушение требований к структуре и содержанию муниципальной программы, определенной пунктом 1.1 раздела 2 Порядка 24, КСП ПМР отмечает.

9.1. В паспорте Программы отсутствует строка: «Соисполнители муниципальной программы».

10. В нарушение требований к структуре и содержанию муниципальной программы, определенными пунктом 1.2. раздела 2 Порядка № 104 КСП ПМР отмечает.

10.1. В разделе 4 Программы «Сроки реализации Программы» отсутствуют плановые значения конечных результатов Программы.

10.2. В разделе 6 Программы «Обоснование объема финансовых ресурсов» **отсутствует разбивка объема финансовых ресурсов по годам реализации** муниципальной программы.

10.3. В разделе 7 Программы «Меры правового регулирования Программы» отсутствует информация о планируемых к разработке нормативных правовых документах, направленных на достижение целей и результатов Программы, сроков их принятия.

Кроме того, указанный перечень необходимо дополнить ключевыми нормативными правовыми актами, определяющими правовое регулирование расходов Программы. Такими, как Положение о порядке формирования муниципального задания в муниципальных учреждениях Гамовского сельского поселения и финансовом обеспечении выполнения муниципального задания, Порядок определения объема и условий предоставления субсидий бюджетным учреждениям Гамовского сельского поселения на иные цели, не связанные с возмещением нормативных затрат на выполнение муниципального задания, Положение об условиях оплаты труда работников муниципальных бюджетных учреждений Гамовского сельского поселения, Распоряжение Правительства РФ от 26.11.2012 № 2190-р «Об утверждении Программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012 - 2018 годы», Порядок определения расчетно-нормативных затрат на оказание муниципальных услуг и расчетно-нормативных затрат на содержание имущества муниципальных бюджетных учреждений Гамовского сельского поселения, Закон Пермской области от 18.11.2004 № 1845-395 «О социальной поддержке отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в сельской местности и поселках городского типа (рабочих поселках), по оплате жилого помещения и коммунальных услуг».

10.4. В разделе 8 «Оценка эффективности и результативности Программы» определено, что оценка эффективности Программы обеспечивается посредством мониторинга, однако какая-либо информация о порядке проведения мониторинга Программы отсутствует. В связи с чем **предлагаем разработать нормативный правовой акт**, позволяющий контролировать эффективность и результативность Программы.

Пунктом 3.2. раздела 8 Программы определен расчет степени достижения целевых показателей муниципальной программы.

Считаем, что при использовании формулы, приведенной в Программе, для определения степени достижения целевых показателей Программы полученный показатель «Сцп – степень достижения целевых показателей Программы» не может быть в процентах, как отражено в пункте 3.2. раздела 8 Программы. Полученный результат при использовании вышеназванной формулы будет определяться в единицах.

Следовательно, **необходимо уточнить результаты степени** достижения целевых показателей Программы для методов оценки эффективности и результативности Программы, определенных в пункте 3.2. раздела 8 Программы.

11. Подпункт 4 пункта 2 раздела 1 Порядка № 24 устанавливает, что задача Программы – это планируемый результат выполнения совокупности, взаимоувязанных мероприятий или осуществления муниципальных функций, направленных на достижение цели реализации муниципальной программы.

В связи с чем, считаем, что было бы целесообразным дополнить Программу следующей задачей, например *«обеспечение организации и развития библиотечного обслуживания населения Гамовского сельского поселения»*, для решения которой необходимо провести такие мероприятия как *«Предоставление субсидии на финансирование муниципальной услуги ... (наименование услуги в соответствии с ведомственным перечнем муниципальных услуг, оказываемых и выполняемых муниципальными бюджетными учреждениями Гамовского сельского поселения, утвержденным постановлением администрации Гамовского сельского поселения от 04.02.2015 № 7)»*.

11.1. Пунктом 3 статьи 69.2 Бюджетного кодекса РФ определено, что муниципальное задание на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) муниципальными учреждениями формируется в соответствии с ведомственным перечнем муниципальных услуг и работ, оказываемых (выполняемых) муниципальными учреждениями в качестве основных видов деятельности.

В соответствии с данной нормой постановлением администрации Гамовского сельского поселения от 04.02.2015 № 7 **утвержден ведомственный перечень муниципальных услуг (работ)** в целях составления муниципальных заданий на оказание муниципальных услуг (выполнение работ), муниципальными учреждениями Гамовского сельского поселения. Согласно которого утверждена одна муниципальная услуга: *библиотечное обслуживание населения*.

Следовательно, до Учреждения Учредителем должно быть доведено муниципальное задание по вышеуказанной муниципальной услуге, предоставление Учреждению субсидии будет осуществляться на основании соглашения на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания на оказание вышеуказанной муниципальной услуге. Таким образом, **наименование мероприятия по предоставлению субсидии Учреждению должно в обязательном порядке отражать муниципальную услугу, утвержденную в ведомственном перечне поселения.**

Вместе с тем КСП ПМР отмечает, что ведомственным перечнем установлен вид деятельности муниципального учреждения, который **противоречит основному виду деятельности, закрепленному Уставом МУ «Библиотека Гамовского сельского поселения»**, утвержденного постановлением администрации Гамовского сельского поселения от 16.04.2015 № 36 (новая редакция).

Справочно: Уставом закрепен один вид деятельности «Библиотечное обслуживание населения Гамовского сельского поселения», а ведомственным перечнем несколько видов: Комплектование, формирование и учет библиотечных фондов, обеспечение их сохранности и рационального использования; научная обработка документов, организация системы каталогов, создание и ведение собственных библиографических и полнотекстовых баз данных...».

11.2. Кроме того, **целевые показатели Программы не соответствуют наименованию показателей**, характеризующих качество и объем муниципальной услуги в **Ведомственном перечне**. Таким образом, необходимо обеспечить взаимосвязь Программы и Ведомственного перечня.

12. Приложением 1 к Программе предусмотрены следующие программные мероприятия:

- «Проведение проверки библиотечного фонда» с финансовым обеспечением в 2016 году в сумме 80,0 тыс.руб. за счет средств бюджета поселения и конечным результатом которого является подписание акта о результатах проверки (целевой показатель – «+»). Не совсем понятно, на какие цели запланированы 80,0 тыс.руб. по вышеназванному мероприятию;

- «Разработка «Модельного стандарта деятельности публичной библиотеки в Гамовском сельском поселении» с финансовым обеспечением в 2016 году в сумме 6,0 тыс.руб. за счет средств бюджета поселения и конечным результатом которого является утверждение документа (целевой показатель – «+»).

Пунктом 35 статьи 3 Федерального закона 172-ФЗ определено, что 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**.

Следует отметить, что эффективность муниципальной программы – это соотношение достигнутых результатов и ресурсов, затраченных на их достижение. Считаем, что планируемые значения показателей по вышеназванным мероприятиям не взаимоувязаны с задачами Программы.

Показатели (индикаторы) муниципальных программ должны обеспечить возможность проверки и подтверждения достижения целей и решения задач.

Таким образом, с плановым целевым показателем «+» нет возможности использовать формулу, приведенную в Программе, для определения степени достижения целевых показателей Программы.

В связи с чем, **существуют риски использования бюджетных средств Гамовского сельского поселения не эффективно**, то есть направления средств бюджета на мероприятия, результативность которых не увеличивается.

13. В нарушение статьи 69.2 Бюджетного кодекса РФ в Программе **не нашли отражения качественные показатели результатов мероприятий Программы**.

При проведенном анализе Приложения № 1 к Программе установлено, что в указанном Приложении 1 не отражены отдельные показатели, характеризующие объем и качество муниципальной услуги, установленные в муниципальном задании МУ «Гамовская сельская библиотека». Например:

- Сохранение количества посещений пользователей;
- Сохранение объема выданных документов на различных носителях;
- Сохранение традиций в организации массовых мероприятий и др.

В соответствии с подпунктом «и» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов

нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» - нормативные коллизии - противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае, является коррупциогенным фактором.

14. Приложением 1 к Программе предусмотрено программное мероприятие «по профессиональному обучению специалистов библиотеки и их социальной поддержке» конечным результатом которого является:

- участие специалистов в обучающих семинарах, курсах, НПК и пр.;
- **повышение заработной платы;**
- предоставление льготы по оплате коммунальных услуг.

Вышеназванное мероприятие направлено на решение задачи «Создание условий для профессионального роста библиотечных специалистов». Однако, следует отметить, что подпунктом 7 пункта 2 раздела 1 Порядка № 24 определено, что непосредственный результат – итог реализуемых мероприятий муниципальной программы, получаемый на отдельных этапах исполнения программы, характеризуемый объемом и (или) качеством.

Следует отметить, что планируемое значение показателей Программы (**повышение заработной платы**) не взаимосвязано с задачей Программы «Создание условий для профессионального роста библиотечных специалистов».

Кроме того, анализ планируемых к исполнению значений показателей Программы, показал, что начальное (2016 год) значение показателя Программы «повышение заработной платы» установлен выше, чем значения того же показателя в процессе ее реализации. В связи с чем, существуют риски использования бюджетных средств Гамовского сельского поселения не эффективно, то есть направления средств бюджета поселения на мероприятия, результативность которых не увеличивается, а уменьшается.

Таким образом, предлагаем пересмотреть (конкретизировать) конечные показатели Программы и отразить итог реализуемых мероприятий муниципальной программы, характеризуемый объемом и качеством. Либо **исключить планируемый показатель «повышение заработной платы»** из конечного результата программного мероприятия «по профессиональному обучению специалистов библиотеки и их социальной поддержке».

15. КСП ПМР считает, что в случае принятия Программы в текущей редакции есть риски, что заявленные цели, целевые показатели **не будут достигнуты**. Программа не содержит расчет потребности в средствах для достижения поставленных целей и задач, не определены конечные результаты Программы.

Таким образом, представленная Программа требует существенной доработки и в данном виде **не может быть утверждена** администрацией поселения.

16. Контрольно-счетная палата Пермского муниципального района рекомендует:

16.1. Разработать и внести на рассмотрение Совета Депутатов Гамовского сельского поселения стратегию социально-экономического развития Гамовского сельского поселения на плановый период.

16.2. Доработать Программу с учетом замечаний КСП ПМР и привести ее в соответствие с действующим законодательством.

16.3. В соответствии с пунктом 6 раздела 1 Порядка № 24 разработать Методические рекомендации по разработке и реализации муниципальных программ Гамовского сельского поселения.

Вывод:

Представленный в КСП ПМР для проведения экспертизы проект постановления администрации Гамовского сельского поселения «Об утверждении муниципальной программы «Развитие сферы библиотечного обслуживания Гамовского сельского поселения на 2016-2020 годы» не рекомендуется к принятию в соответствующей редакции.

Председатель
Контрольно-счетной палаты



Ю.О. Шкарина