**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ**

**ИРКУТСКАЯ ОБЛАСТЬ**

**«КОНТРОЛЬНО-СЧЁТНАЯ ПАЛАТА МУНИЦИПАЛЬНОГО**

**ОБРАЗОВАНИЯ – «ТАЙШЕТСКИЙ РАЙОН»»**

**Заключение № 43-З**

**по результатам проведения экспертно-аналитического мероприятия**

**на проект муниципальной программы «Повышение эффективности бюджетных расходов Бирюсинского муниципального образования «Бирюсинское городское поселение» на 2016-2018 г.г.».**

«27» июля 2015 г. г.Тайшет

*Утверждено*

*Распоряжением*

*председателя КСП*

*от 27 .07.2015г. №107 -р*

**Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия:**

Настоящее экспертное заключение подготовлено Контрольно-счётной палатой Тайшетского района (далее – Контрольно-счётная палата, КСП), на основании п.1 ст.157 Бюджетного кодекса Российской Федерации; п. 7 ч. 2 ст. 9 Федерального закона от 07.02.2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, Решения Думы Бирюсинского муниципального образования «Бирюсинское городское поселение» от 31.12.2013 г. № 85 «Об утверждении соглашения о передаче полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля», п.п.3 п.12 гл.2 Положения о разработке, утверждении и реализации муниципальных программ Бирюсинского муниципального образования «Бирюсинское городское поселение», утвержденного Постановлением главы администрации Бирюсинского городского поселения от 26.03.2015г. № 90, п.п.3.6 п. 3 Плана работы КСП на 2-е полугодие 2015г., утвержденного распоряжением председателя КСП Тайшетского района от 30.06.2015г. № 95-р, распоряжение председателя КСП Тайшетского района от 15.07.2015г. №104-р «О проведении экспертизы проекта муниципальной программы Бирюсинского муниципального образования «Бирюсинское городское поселение» «Повышение эффективности бюджетных расходов Бирюсинского муниципального образования «Бирюсинское городское поселение» на 2016-2018 г.г.».

**Предмет экспертно-аналитического мероприятия:**

- Проект Постановления администрации Бирюсинского муниципального образования «Бирюсинское городского поселения» «Об утверждении муниципальной программы «Повышение эффективности бюджетных расходов Бирюсинского муниципального образования «Бирюсинское городское поселение» на 2016-2018 г.г.» (далее – Проект Постановления);

- Проект муниципальной программы «Повышение эффективности бюджетных расходов Бирюсинского муниципального образования «Бирюсинское городское поселение» на 2016-2018 г.г.» (далее – Проект Программы).

**Цель экспертно - аналитического мероприятия:**

- проверка соответствия проекта Программы Методическим рекомендациям по составлению и исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на основе муниципальных программ, утвержденных Министерством финансов РФ от 30.09.2014г. № 09-05-05/48843 (далее – Методические рекомендации), а также положениям отраслевых документов стратегического планирования;

- проверка соблюдения законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации при разработке проекта Программы, в том числе проверка соблюдения требований ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации;

-исследование Проекта постановления с целью оценки проекта муниципального правового акта с точки зрения обеспеченности проектируемых нормативных решений финансовыми, организационными и иными мерами, целесообразности предполагаемых затрат с учетом ожидаемых результатов;

- выявление в Проекте Постановления **факторов, которые способствуют или могут способствовать созданию условий для проявления коррупции;**

**-** целесообразность принятия и реализации муниципальной программы «Повышение эффективности бюджетных расходов Бирюсинского муниципального образования «Бирюсинское городское поселение» на 2016-2018 г.г.».

**Перечень вопросов экспертно-аналитического мероприятия:**

- проверить наличие нормативно-правовой базы Бирюсинского муниципального образования «Бирюсинское городское поселение», учитывающей все аспекты бюджетного процесса в муниципальном образовании, ее соответствие требованиям федерального и областного бюджетного законодательства;

- проверить соответствие текстового содержания проекта Постановления требованиям действующего законодательства;

# - оценить соответствие проекта муниципальной программы положениям документов стратегического планирования, утвержденных Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации;

- проверить наличие и соответствия требованиям законодательства к составу и содержанию прилагаемых к проекту муниципальной Программы приложений;

- провести сравнительный анализ Проекта муниципальной программы с федеральной госпрограммой и региональной госпрограммой в соответствующей сфере (при наличии таких программ);

- проанализировать структуру Проекта муниципальной программы, оценить наличие всех необходимых документов, разделов паспорта, приложений, проанализировать соответствие названий разделов их смысловому назначению;

- проанализировать   обоснованность заявленных финансовых потребностей Проекта муниципальной программы;

- проанализировать  целевые индикаторы и показатели результативности;

- проанализировать сроки реализации, ожидаемых результатов и состава участников Проекта муниципальной программы;

# -оценить эффективность планирования, использования финансовых ресурсов для достижения целей и реализации социально-экономических задач, предусмотренных проектом муниципальной программы, в том числе оценка соотношения ожидаемых результатов с ресурсным обеспечением Проекта муниципальной программы.

**Срок начала и окончания проведения экспертно - аналитического мероприятия:** с15.07.2015г. по 27.07.2015г.

**Исполнитель экспертно-аналитического мероприятия:**

Ведущий инспектор по обеспечению деятельности в аппарате Контрольно-счетной палаты Тайшетского района С.Ю.Зайцева

**Общие положения**

В условиях современного бюджетного законодательства требуется разработка и внедрение программно-целевого метода бюджетного планирования.

Формами программно-целевого бюджетного планирования являются государственные программы, федеральные, региональные и муниципальные программы.

В соответствии со статьей 6 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" **к полномочиям органов местного самоуправления** в сфере стратегического планирования относятся:

1) 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;

2) разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления;

3) мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами местного самоуправления;

4) иные полномочия в сфере стратегического планирования, определенные федеральными законами и муниципальными нормативными правовыми актами.

К **документам стратегического планирования** в соответствии со статьей 11 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации", **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 или долгосрочный период;

4) **бюджетный прогноз** муниципального образования на долгосрочный период;

5) **муниципальная программа.**

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.

Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» установлены правовые основания для разработки государственных и муниципальных программ.

Положения ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс, БК РФ) применяются к правоотношениям, возникающим при составлении и исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, начиная с 2014 года.

Вопросы определения порядка формирования и реализации муниципальных программ, сроки их реализации, отнесены к компетенции местной администрации муниципального образования.

Положения новых пунктов статьи 184.1 Бюджетного кодекса применяются к правоотношениям, возникающим при составлении и исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований, начиная с бюджетов на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов.

При этом обязательность перехода на составление местных бюджетов на основе муниципальных программ устанавливается только при условии составления и утверждения местного бюджета сроком на три года (очередной финансовый год и плановый период).

Учитывая, что бюджет Бирюсинского муниципального образования «Бирюсинское городское поселение» утверждается на три года, то составление районного бюджета на основании муниципальных программ является обязательным.

Экспертиза проведена на предмет соответствия проекта Муниципальной программы «Повышение эффективности бюджетных расходов Бирюсинского муниципального образования «Бирюсинское городское поселение» на 2016-2018 г.г.» требованиям бюджетного законодательства, Федеральному закону от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», законодательству Иркутской области, Уставу Бирюсинского городского поселения, Положению о разработке, утверждения и реализации муниципальных программ Бирюсинского городского поселения.

В рамках экспертизы проведен анализ на предмет соответствия поставленных задач полномочиям органов местного самоуправления, эффективности правового механизма реализации программы, социально-экономических последствий выполнения программы, об эффективности и целесообразности предполагаемых расходов.

В ходе подготовки заключения был проанализирован Проект муниципальной программы, который содержит:

-титульный лист программы;

-паспорт программы;

-основные характеристики программы;

- систему мероприятий по реализации программы (приложение №1);

- перечень мероприятий по реализации программы (приложение №2).

Предоставлен проект постановления администрации Бирюсинского муниципального образования «Бирюсинское городского поселения» «Об утверждении муниципальной программы «Повышение эффективности бюджетных расходов Бирюсинского муниципального образования «Бирюсинское городское поселение» на 2016-2018 г.г.».

Целью представленного Проекта Программы является повышение эффективности бюджетных расходов в Бирюсинском городском поселении.

Общий предполагаемый объем средств на реализацию Программы на 2016-2018 годы составляет 90,0 тыс. руб. Источниками финансирования программы планируются средства бюджета Бирюсинского городского поселения.

**В ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия установлено:**

Проект Постановления Администрации Бирюсинского городского поселения «Об утверждении муниципальной программы «Повышение эффективности бюджетных расходов Бирюсинского муниципального образования «Бирюсинское городское поселение» на 2016-2018 г.г.» направлен на экспертизу в КСП 14.07. 2015 года, следовательно, представленный на экспертизу Проект Программы принимается в соответствии со ст. 179 БК РФ и п. 19 главы 2 Положения.

По результатам проведенного анализа проекта Постановления представленного в КСП следует:

В соответствии с представленным проектом предлагается утвердить муниципальную программу«Повышение эффективности бюджетных расходов Бирюсинского муниципального образования «Бирюсинское городское поселение» на 2016-2018 г.г.».

В преамбуле Проекта Постановления допущена техническая ошибка, не указан номер и дата федерального закона от 06.10.2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

**Факторов, которые способствуют или могут способствовать созданию условий для проявления коррупции** в Проекте Постановления не выявлено.

В соответствии с п. 1 ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации в администрации Бирюсинского городского поселения разработано «Положение о разработке, утверждении и реализации муниципальных программ Бирюсинского муниципального образования «Бирюсинское городское поселение» и методики оценки эффективности реализации муниципальных программ Бирюсинского муниципального образования «Бирюсинское городское поселение», утвержденное главой администрации Бирюсинского городского поселения от 26.03.2015г. № 90.

Администрацией Бирюсинского городского поселения разработка муниципальной программы осуществляется на основании перечня муниципальных программ, утвержденного распоряжением главы администрации Бирюсинского городского поселения от 23.12.2014г. № 94а «О разработке и реализации муниципальных программ на территории Бирюсинского муниципального образования «Бирюсинское городское поселение» на 2015-2020 г.г.», с учетом внесенных изменений от 07.07.2015г.№ 38, что соответствует п. 3 Методических рекомендаций (далее – Положение о разработке, утверждении и реализации муниципальных программ).

Перечень содержит муниципальную программу «Повышение эффективности бюджетных расходов Бирюсинского муниципального образования «Бирюсинское городское поселение» на 2016-2018 г.г.», соответственно имеется основание для разработки данной программы в муниципальном образовании.

Главами 1-2 «Положения о разработке, утверждении и реализации муниципальных программ Бирюсинского муниципального образования «Бирюсинское городское поселение» (далее – Положение) определены основные требования к содержанию и порядку разработки муниципальной программы, подлежащие соблюдению при формировании проекта Программы.

В ходе анализа структуры Проекта муниципальной программы оценивалось наличие всех необходимых документов, разделов паспорта, приложений, анализировалось соответствие названий разделов их смысловому наполнению, полнота раскрытия тематики.

Проанализировав представленный проект муниципальной Программы, КСП Тайшетского района отмечает его несоответствие [Положению](#sub_9991) о разработке, утверждении и реализации муниципальных **п**рограмм Бирюсинского муниципального образования «Бирюсинское городское поселение», утвержденному постановлением администрации Бирюсинского городского поселения от 26.03.2015 г. № 90 (далее - Положение), **а именно:**

**1.** В Паспорте программы заголовок, изложить в следующей редакции «Муниципальная программа Бирюсинского муниципального образования «Бирюсинское городское поселение» «Повышение эффективности бюджетных расходов Бирюсинского муниципального образования «Бирюсинское городское поселение» на 2016-2018 г.г.»;

- под заголовком отсутствует «наименование структурного подразделения ответственного за разработку муниципальной программы»;

- в пункты «Наименование характеристик Программы» со 2 по 12 Паспорта муниципальной программы добавить «муниципальной программы»;

- в пункте 7 паспорта муниципальной программы «Задачи программы» присутствуют 4 задачи, которые продублированы в разделе 10 «Перечень основных мероприятий, входящих в состав программы», целевые показатели задач программы отсутствуют. Достижение цели должно обеспечиваться решением задач муниципальной программы. Сформулированные задачи должны быть необходимы и достаточны для достижения соответствующей цели.

**2.** Наименование раздела 1 проекта Программы «Характеристика текущего состояния сферы реализации муниципальной программы» не соответствует наименованию раздела 1. Положения «Характеристика проблемы  
и обоснование необходимости ее решения на местном уровне».

**3.** В разделе 2 «Цели и задачи муниципальной программы, сроки реализации» **следует четко определить конечную цель**, которую преследует администрация Бирюсинского поселения от повышения эффективности бюджетных расходов.

**4.** Наименование раздела 3 «Целевые показатели реализации муниципальной программы» не соответствует наименованию раздела 3 Положения «Целевые показатели и ожидаемые конечные результаты  
реализации муниципальной программы. Оценка рисков реализации муниципальной программы».

В разделе Целевые показатели муниципальной программы должны детализировать целевые показатели тактической задачи в Системе целеполагания социально-экономического развития Бирюсинского муниципального образования «Бирюсинское городское поселение».

Целевые показатели устанавливаются как в количественных, так и в относительных единицах измерения для цели и для каждой задачи муниципальной программы в отдельности. Значения целевых показателей приводятся за отчетный (базовый) период и на каждый год реализации муниципальной программы. Целевые показатели должны отражать конечный результат деятельности администрации Бирюсинского муниципального образования «Бирюсинское городское поселение» и должны быть сформулированы таким образом, чтобы с их помощью можно было оценить, какое улучшение будет достигнуто в случае выполнения муниципальной программы или какое возможно ухудшение будет предотвращено.

В проекте Программы отсутствует система оценки рисков.

**5.** Отсутствуют разделы, предусмотренные Положением:

- Раздел 5. Методика оценки эффективности реализации муниципальной программы;

- Раздел 6.Обоснование потребности в необходимых ресурсах, который должен содержать обоснование ресурсного обеспечения, необходимого для реализации муниципальной программы, в разрезе основных направлений расходования средств, сроков и источников финансирования;

- Раздел 7. Описание системы управления реализацией муниципальной программы.

**6.** Раздел 5 «Ожидаемые конечные результаты реализации муниципальной программы».  
 В ряду ожидаемых результатов реализации программы есть: *«Реализация мероприятий Программы позволит обеспечить повышение эффективности бюджетных расходов в Бирюсинском городском поселении за год, сократить дефицит местного бюджета, не наращивать кредиторскую задолженность местного бюджета».* **В перечне задач это не было сформулировано**.

В результате непонятно, за счет чего будет достигнут обозначенный результат.

**7.** Наименование раздела 4 «Ресурсное обеспечение программы» не соответствует наименованию раздела 6. Положения «Обоснование потребности в необходимых ресурсах».

**8.** Раздел «Перечень и описание программных мероприятий сроки их реализации», в проекте Программы Перечень и описание программных мероприятий сроки их реализации представлен отдельным приложением №2 к проекту Программы, который содержит: наименование мероприятия, срок исполнения, объем финансирования по годам, источник финансирования, ответственного исполнителя.

Согласно Положения раздел должен содержать перечень и описание мероприятий, которые планируется реализовать **для решения задач** (в случае их выделения) **и достижения цели** муниципальной программы, а также информацию о необходимых для каждого мероприятия ресурсах, **в приложении №2 данная информация отсутствует.**

Положением предусмотрено, что мероприятия муниципальной программы должны быть достаточными (но не избыточными) для достижения цели муниципальной программы (**для решения каждой конкретной задачи муниципальной программы**), соответствовать компетенции структурного подразделения ответственного за разработку муниципальной программы.

**9.** В рамках полномочий органов местного самоуправления, согласно **п. 8.1 ст. 17** Федерального закона от 06.10.2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», **п.11 ст. 8** Устава Бирюсинского городского поселения, предусмотрены «организация профессионального образования и дополнительного профессионального образования выборных должностных лиц местного самоуправления, членов выборных органов местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, **муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений** и т.д.».

Проектом Программы на обеспечение мероприятий Программы **«Повышение квалификации специалистов муниципальных учреждений»** предусмотрены средства местного бюджета на общую сумму **90,0 тыс. руб**. в т.ч. по годам:

**- 2016год - 30,0 тыс.руб.;**

**- 2017год - 30,0 тыс.руб.;**

**- 2018год - 30,0 тыс.руб.**

На экспертизу обоснование потребности в финансовых ресурсах на реализацию мероприятий Проекта Программы **в нарушение раздела 6 Положения не представлено**. В связи с отсутствием соответствующих расчетов проверить в полном объеме обоснованность планируемых финансовых объемов для достижения заданных целевых параметров в рамках реализации мероприятий Проекта Программы не представляется возможным.

В приложении сумма итого указана в размере **60,0 тыс.руб**. в т.ч. по годам:

**- 2016год - 20,0 тыс.руб.;**

**- 2017год - 20,0 тыс.руб.;**

**- 2018год - 20,0 тыс.руб.**

Кроме того, мероприятия (повышение квалификации), предусмотренные проектом Программы, концентрируют **средства на решении узких задач**, как механизм **для достижения цели проекта программы данные мероприятия неприемлемы.**

По существу в представленном Проекте Программы разработчик не указал мероприятий, реализация которых предполагала бы достижение цели, определенной предлагаемым Проектом муниципальной программы (повышение эффективности бюджетных расходов в Бирюсинском городском поселении).

КСП отмечает, что в проекте программы **отсутствует система организации контроля за ходом реализации Программы** в форме мониторинга выполнения мероприятий Программы (текущий контроль) и отчетности ответственных исполнителей по итогам реализации Программы.

Согласно **п.23** Положения мониторинг и анализ хода реализации муниципальных программ осуществляет структурное подразделение администрации Бирюсинского городского поселения, **п.25** определено, что структурные подразделения администрации Бирюсинского городского поселения для обеспечения мониторинга и анализа хода реализации муниципальных программ ежеквартально в срок не позднее 25 числа месяца, следующего за отчетным периодом представляют в сектор по финансово-экономическим вопросам, торгам и закупкам, ежеквартально в срок не позднее 25 числа месяца, следующего за отчетным периодом, а также ежегодно в срок до 15 февраля года, следующего за годом реализации муниципальной программы, [отчет](#sub_999102) (в случае завершения программы - итоговый отчет) о результатах реализации муниципальной программы, [анализ](#sub_999103)целевых показателей и [аналитическую записку](#sub_999104) к отчету о результатах реализации муниципальной программы по формам.

Вышеуказанные положения **не определены в Проекте Программы.**

**Выводы и предложения:**

Под государственной (муниципальной) программой подразумевается документ, определяющий цель, задачи, результаты, основные направления и инструменты государственной политики, направленные на достижение целей и реализацию приоритетов, установленных [Концепцией](consultantplus://offline/ref=E89C203015697EAFFEFC1EE487931EC6922A3658B2D6919F5E81F70259F4C66174B9BB6A493714PCd5F) долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р, либо обеспечивающий реализацию в установленные сроки мероприятий общенационального значения.

Экспертиза Проекта программы заключалась в сравнительном анализе с федеральной госпрограммой и региональной госпрограммой в соответствующей сфере.

Разработчикам необходимо сопоставить цели, задачи (при возможности индикаторы) и сформировать программу в соответствии с приоритетами социально-экономического развития Российской Федерации и Иркутской области в соответствующей сфере.

КСП отмечает, что, в Проекте Программы отсутствует четкое определение понятия повышение эффективности бюджетных расходов Бирюсинского муниципального образования, а также критериев его определения.

Представленный проект программы не имеет обоснования предполагаемых расходов, а содержит исключительно перечисление объемов финансирования мероприятий по годам в разрезе источников финансирования.

Расчет финансовой обеспеченности, связанной с реализацией Программы в данном заключении не рассматривался в виду не представления расчетов.

Программно-целевое бюджетное планирование характеризуется направленностью бюджетных ресурсов на достижение общественно значимых и, по возможности, количественно измеримых результатов деятельности администраторов бюджетных средств с одновременным мониторингом и контролем за достижением намеченных целей.

По мнению КСП, в проекте программы необходимо определить роль и место общественности (публичные слушания) в таком мониторинге и контроле, а также соблюдение требований по открытости и прозрачности информации об исполнении государственной (муниципальной) программы, ее мероприятиях, о расходах и о процедурах принятия решений.

По результатам проведённой экспертизы КСП района, отмечая целесообразность и актуальность подготовленного Проекта Программы, предлагает разработчикам Проекта Программы:

Доработать Проект Программы с учетом замечаний, изложенных в настоящем экспертном заключении, в соответствии с отсылочными нормами, содержащимися в Положении о разработке, утверждении и реализации муниципальных программ Бирюсинского муниципального образования «Бирюсинское городское поселение», утвержденному постановлением администрации Бирюсинского городского поселения от 26.03.2015 г. № 90.

Председатель КСП В.И.Чабанов