

ИНФОРМАЦИЯ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия
«Анализ эффективности реализации государственной программы Иркутской области «Обеспечение комплексных мер противодействия чрезвычайным ситуациям природного и техногенного характера, построение и развитие аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» на 2014-2018 годы»

Реквизиты документа	Отчет № 03/12 от 19 июля 2017 года Рассмотрен на коллегии КСП области 28.06.2017 № 6 (232)/18-КСП и утвержден распоряжением и.о.председателя КСП области от 19.07.2017 № 71-р
Руководитель контрольного мероприятия	Мулярова Л.Н., аудитор КСП области
Основания проведения мероприятия	П. 1 раздела II Плана деятельности Контрольно-счетной палаты Иркутской области (далее – КСП области) на 2017 год.
Цель мероприятия	Определение эффективности реализации государственной программы; оценка достижения целей и значений целевых показателей.
Предмет мероприятия	-Государственная программа Иркутской области «Обеспечение комплексных мер противодействия чрезвычайным ситуациям природного и техногенного характера, построение и развитие аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» на 2014-2018 годы», утвержденная постановлением Правительства Иркутской области от 24.10.2013 № 440-пп (с изменениями); -Документы и сведения, предоставленные ответственным исполнителем, соисполнителями, участниками государственной программы (в том числе участниками мероприятий, реализуемых в рамках государственной программы).
Объект проверки	Ответственный исполнитель–министерство имущественных отношений Иркутской области, соисполнители и участники государственной программы.
Исследуемый период	2014-2016 годы, истекший период 2017 года.
Задачи экспертизы:	-Получение информации об исполнении мероприятий государственной программы; -Оценка эффективности реализации мероприятий государственной программы; -Оценка достижения целей государственной программы с учетом количественных и качественных показателей, взаимоувязанных с ресурсным обеспечением.
Дополнительная информация	Для целей настоящего экспертно-аналитического мероприятия использованы результаты контрольного мероприятия «Проверка законного, эффективного (экономного и результативного) использования средств

	<p>областного бюджета, выделенных в 2015 году и истекшем периоде 2016 года на реализацию мероприятий подпрограммы «Пожарная безопасность» на 2014-2018 годы государственной программы Иркутской области «Обеспечение комплексных мер противодействия чрезвычайным ситуациям природного и техногенного характера, построение и развитие аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» на 2014-2018 годы» (отчет от 31.12.2016 № 03\33) и экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности мер по обеспечению пожарной безопасности на территории Иркутской области в части организации и обеспечения деятельности пожарной охраны» (отчет от 15.06.2017 № 03/10).</p> <p>По тексту отчета используются следующие сокращения:</p> <p>-госпрограмма, государственная программа: государственная программа Иркутской области «Обеспечение комплексных мер противодействия чрезвычайным ситуациям природного и техногенного характера, построение и развитие аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» на 2014-2018 годы», утвержденная постановлением Правительства Иркутской области от 24.10.2013 № 440-пп;</p> <p>-Положение о разработке госпрограмм, утвержденное постановлением 282-пп, Положение о разработке госпрограмм: Положение о порядке принятия решений о разработке государственных программ Иркутской области и их формирования и реализации, утвержденное постановлением Правительства Иркутской области от 26.07.2013 № 282-пп.</p>
--	--

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

1. Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» государственные программы субъекта Российской Федерации отнесены к документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках планирования и программирования. Основой для разработки государственной программы субъекта РФ являются приоритеты социально-экономического развития, определенные стратегией социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (статья 37), которая отнесена к документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках целеполагания (часть 4 статьи 11 этого закона).

2. Положением о порядке принятия решений о разработке государственных программ Иркутской области и их формирования и реализации, утвержденного постановлением Правительства Иркутской области от 26.07.2013 № 282-пп, предусмотрено, что государственная программа является документом стратегического планирования, содержащим комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающим наиболее эффективное

достижение целей и решение задач социально-экономического развития Иркутской области.

Положение о порядке разработки госпрограмм не соответствует законодательству о стратегическом планировании в части увязки формирования госпрограмм с Системой целеполагания и Программой социально-экономического развития Иркутской области.

Система целеполагания социально-экономического развития Иркутской области верхнего уровня, утвержденная распоряжением Правительства Иркутской области 749-рп от 10.09.2014, в силу Федерального закона № 172-ФЗ и Закона Иркутской области от 05.12.2014 № 145-ОЗ «Об отдельных вопросах осуществления стратегического планирования в Иркутской области», не относится к документам стратегического планирования.

Система целеполагания в части определения тактических целей «Обеспечение комплексных мер противодействия чрезвычайным ситуациям природного и техногенного характера» и «Укрепление общественной безопасности и снижение уровня преступности в Иркутской области» в рамках стратегической задачи «Развитие инфраструктуры и обеспечение условий жизнедеятельности» не соответствует законодательству о стратегическом планировании (пункт 4 статьи 18 Федерального закона «О стратегическом планировании»).

3. Цель государственной программы, формально соответствующая Системе целеполагания, не соответствует Стратегии национальной безопасности.

4. Результаты экспертного мероприятия выявили недостатки разработки, внесения изменений и реализации госпрограммы, причиной чего, по мнению КСП области, может являться в том числе, отсутствие стратегии социально-экономического развития Иркутской области.

По мнению КСП области, требования Порядка формирования государственных программ Иркутской области о привязке к Системе целеполагания при формировании госпрограммы, привели к ограничению в определении цели госпрограммы и ее задач при внесении в нее изменений и не позволили обеспечить соблюдение действующего законодательства.

5. С несоблюдением норм Положения о разработке госпрограмм, утвержденного постановлением № 282-пп, в разделе «Обоснования выделения подпрограмм» экспертируемой государственной программы не приведено соответствующее обоснование, не содержится краткая характеристика подпрограмм. Дан лишь перечень подпрограмм с указанием ответственных исполнителей.

6. Государственная программа чрезмерно детализирована подпрограммами. Три из семи подпрограмм предусматривали обеспечение деятельности трех подведомственных министерству имущественных отношений области учреждений (ОГКУ (ОГБУ) «Аварийно-спасательная служба Иркутской области»; ОГКУ «Центр по гражданской обороне, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций»; ОГКУ «Противопожарная служба Иркутской области»). В настоящее время количество таких подпрограмм сократилось до 2.

7. Подпрограмма «Обеспечение государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Иркутской области на 2014 - 2020 годы» не соответствует сфере реализации государственной программы, не согласуется с целью госпрограммы.

Обозначенная Подпрограммой задача повышения безопасности эксплуатации тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин и прицепов к ним, не увязывается с целью обеспечения мер противодействия чрезвычайным ситуациям природного и техногенного характера.

8. В течение срока действия госпрограмма претерпела ряд изменений. Изменения в нее вносились 21 (двадцать один) раз. Ежегодно изменения в госпрограмму вносятся 6

раз, что не согласуется с пониманием государственной программы как документом стратегического планирования.

Первоначально сформированная госпрограмма корректировалась в части ее наименования; срока реализации; наименования ответственных исполнителей и соисполнителей программы; целей реализации, состава подпрограмм, мероприятий, целевых показателей, объема ресурсного обеспечения.

В результате расширены задачи госпрограммы, уточнена цель, система и значения целевых показателей, дополнена система мероприятий, изменился объем ресурсного обеспечения.

9. Анализ изменений госпрограммы свидетельствует, что они осуществлялись не в полном соответствии с законодательством, не согласованы, не сбалансированы по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, что не соответствует принципу сбалансированности системы стратегического планирования (ст. 7 Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании»).

10. Формирование программы действий по построению и развитию АПК «Безопасный город» в Иркутской области не обеспечено системно, комплексно, последовательно, результативно и требует дополнительной проработки и конкретизации с выделением в составе госпрограммы самостоятельной подпрограммы. По мнению КСП области мероприятия по построению и развитию АПК «Безопасный город» должны осуществляться в рамках самостоятельной подпрограммы, а не Подпрограммы «Профилактика преступлений и иных правонарушений в Иркутской области».

С начала 2016 года с изменением названия государственной программы, она не была наполнена мероприятиями, направленными на обеспечение построения и развитие аппаратно-программного комплекса «Безопасный город».

Дополнение госпрограммы задачей «Укрепление общественной безопасности и снижение уровня преступности в Иркутской области», Подпрограммой «Профилактика преступлений и иных правонарушений в Иркутской области» и уточнение цели осуществлено с несоблюдением Стратегии национальной безопасности, Концепции построения и развития аппаратно-программного комплекса «Безопасный город».

В нарушение положений Порядка разработки госпрограмм, утвержденного постановлением Правительства Иркутской области № 282-пп, в разделе 1 «Характеристика текущего состояния сферы реализации государственной программы» отсутствует даже малейшее упоминание о необходимости создания и построения АПК «Безопасный город», в том числе, и в подразделе 1.4. «Профилактика преступлений и иных правонарушений в Иркутской области».

Механизм реализации мероприятий по построению и развитию АПК «Безопасный город» не определен.

Мероприятия по построению и развитию АПК «Безопасный город» включены в Подпрограмму «Профилактика преступлений и иных правонарушений в Иркутской области» без взаимоувязки с целью и содержанием Подпрограммы.

С несоблюдением программно-целевого принципа стратегического планирования (статья 7 Федерального закона № 172-ФЗ) внесение изменений в государственную программу в декабре 2016 года не было направлено на достижение какой-либо цели, поскольку при предусмотренном объеме ресурсного обеспечения мероприятия 1 508 770,4 тыс. рублей, целевые показатели не были установлены, реализация мероприятия не предполагалась и не была возможна в 2016 году за отсутствием проекта, что создало условия и риски неэффективного использования бюджетных средств в объеме 1 508 770,4 тыс. рублей.

Бюджетные средства в указанном объеме, предоставленные в декабре 2016 года бюджетному учреждению «Пожарно-спасательная служба Иркутской области» в форме субсидии на иные цели, продолжают находиться у него до настоящего времени, без достижения результата.

До настоящего времени цель и задачи госпрограммы с учетом предусмотренных госпрограммой мероприятий и объема ресурсного обеспечения, не уточнены. Предусмотренные в настоящее время в Подпрограмме «Профилактика преступлений и иных правонарушений в Иркутской области» мероприятия выходят за пределы установленной госпрограммой цели и задач.

Целевые показатели, установленные с 2017 года по основному мероприятию «Развитие комплексов средств автоматизации аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» на территории Иркутской области» на 2016 - 2020 годы, не сбалансированы с приоритетами, определёнными Стратегией национальной безопасности, Концепцией построения и развития аппаратно-программного комплекса «Безопасный город», с задачами государственной программы и подпрограммы, с финансовым обеспечением.

11. Министерство имущественных отношений Иркутской области определено ответственным исполнителем мероприятий по построению и развитию АПК «Безопасный город» в рамках Подпрограммы «Профилактика преступлений и иных правонарушений в Иркутской области» без учета Стратегии национальной безопасности и Концепции построения и развития АПК «Безопасный город», в отсутствие у него полномочий по обеспечению профилактики правонарушений и обеспечению межведомственного взаимодействия.

Таким образом, ответственным исполнителем определен государственный орган в отсутствие у него необходимых и достаточных полномочий для достижения целей государственной программы.

12. Результаты анализа госпрограммы свидетельствуют, что не в полной мере согласованы между собой и с целью госпрограммы задачи, посредством которых должно обеспечиваться достижение поставленной цели.

Задачи «Создание областной навигационно-информационной инфраструктуры использования результатов космической деятельности и ее интеграция в процессы социально-экономического развития Иркутской области, деятельности исполнительных органов государственной власти Иркутской области и государственных учреждений Иркутской области» и «Сокращение смертности от дорожно-транспортных происшествий», не увязываются с целью государственной программы «Обеспечение комплексных мер противодействия чрезвычайным ситуациям и охрана общественного порядка».

С прекращением с 01.01.2017 реализации Подпрограммы «Пожарная безопасность» путем сокращения срока ее действия не исключена задача «Создание эффективной системы обеспечения пожарной безопасности на территории Иркутской области».

По мнению КСП области, реализации Подпрограммы «Пожарная безопасность» путем сокращения срока ее действия с 2014-2018 г.г. до 2014- 2016 г.г. прекращена без достаточных для этого оснований.

Оценивая потребность органов государственной власти области и областных государственных учреждений в осуществлении мер противопожарной защиты, КСП области полагает, что эти вопросы должны решаться в рамках государственной программы Иркутской области «Обеспечение комплексных мер противодействия чрезвычайным ситуациям природного и техногенного характера, построение и развитие аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» на 2014-2020 годы» путем возобновления действия Подпрограммы «Пожарная безопасность» с корректировкой ее мероприятий.

13. Состав соисполнителей и участников госпрограммы изменялся с несоблюдением Положения о разработке госпрограмм, утвержденного постановлением 282-пп.

14. В результате пересмотра ресурсного обеспечения мероприятий госпрограммы, корректировки срока реализации госпрограммы и увеличения его до 2020 года,

дополнения ее новыми подпрограммами, прогнозный объем ресурсного обеспечения программы увеличен почти в 3 (три) раза, до 9 292 168,6 тыс. рублей.

За истекшие три года реализации госпрограммы (2014-2016 г.г.), объем ресурсного обеспечения госпрограммы по сравнению с первоначально установленным увеличен на 1 371 008,1 тыс. рублей (41,6%).

Основное увеличение ресурсного обеспечения осуществлено на Подпрограмму «Профилактика преступлений и иных правонарушений в Иркутской области» в декабре 2016 года ресурсное обеспечение на 1 508 770,4 тыс. рублей.

На Подпрограмму «Пожарная безопасность» ресурсное обеспечение за три года реализации Подпрограммы снизилось с 282 540,7 тыс. рублей до 185 427,0 тыс. рублей.

15. По оценке КСП области, из пяти целевых показателей госпрограммы показатель «доля выполненных мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций от запланированных» не является объективным, однозначным и измеримым, его установление не соответствует принципам стратегического планирования.

16. Ожидаемые конечные результаты реализации государственной программы не в полной мере согласованы между собой и с финансовыми ресурсами, не зависят от реализации цели и решения задач госпрограммы.

Показатели увязаны не со всеми задачами, предусмотренными госпрограммой.

Влияния Подпрограмм «Создание областной навигационно-информационной инфраструктуры использования результатов космической деятельности» на 2017-2020 годы и «Повышение безопасности дорожного движения в Иркутской области» на 2017-2020 годы на достижение показателей госпрограммы не усматривается.

Мероприятия, направленные на построение и развитие АПК «Безопасный город» с ресурсным обеспечением более 1,5 млрд. рублей, не повлекли улучшения или установления целевых показателей ожидаемых результатов реализации госпрограммы.

17. Увеличение ожидаемого снижения количества зарегистрированных пожаров по отношению к уровню базового 2012 года с 15 процентов в первоначальной редакции до 24,3 процентов в действующей редакции не сбалансировано с ресурсным обеспечением Подпрограммы «Организация тушения и профилактики пожаров, проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ при чрезвычайных ситуациях» на 2014 - 2020 годы, целевыми показателями ее реализации, которые остаются стабильными и не предусматривают материально-техническое развитие; с прекращением действия Подпрограммы «Пожарная безопасность».

При увеличении указанного показателя ожидаемые конечные результаты реализации госпрограммы по целевым показателям «Снижение количества погибших от чрезвычайных ситуаций и пожаров по отношению к уровню базового 2012 года» и «Снижение объема ущерба от чрезвычайных ситуаций и пожаров по отношению к уровню базового 2012 года» уменьшены.

Показатель «Снижение количества зарегистрированных пожаров по отношению к уровню базового 2012 года» не отражает результат выполнения предусмотренных госпрограммой задач и не в полной мере зависит от реализации задач госпрограммы.

18. Установленный госпрограммой показатель ожидаемого результата реализации госпрограммы «количество зарегистрированных преступлений в расчете на 10 тыс. населения» со снижением от уровня 2012 года (239,9 единиц) до 219,4 единиц, не соответствует требованиям адекватности и объективности, не зависит от решения задач, обозначенных госпрограммой и Подпрограммой «Профилактика преступлений и иных правонарушений в Иркутской области», от объемов ресурсного обеспечения госпрограммы в целом, и Подпрограммы, в частности.

Этот показатель установлен в отсутствие у органов государственной определяет состояние преступности, на которое реализация государственной программ не может оказать влияние.

19. Зависимость достижения установленных показателей реализации государственной программы от ресурсного обеспечения госпрограммы не усматривается.

По оценке КСП области государственная программа не определена как инструмент влияния на улучшение противопожарной защиты в Иркутской области, защиты от чрезвычайных ситуаций и их последствий, общественного порядка.

20. Министерством имущественных отношений к отчету об исполнении государственной программы за 2016 год пояснительная записка подготовлена некачественно, с отражением информации, соответствующей исполнению госпрограммы за 2015 год, не отражает фактическое исполнение госпрограммы.

21. Подпрограммы государственной программы сформированы не в полном соответствии с Положением о разработке государственных программ. В отсутствие объективных оснований в разделе «Меры государственного регулирования, направленные на достижение цели и задач подпрограммы» не приводится перечень мер государственного регулирования, направленных на достижение цели и задач подпрограммы с указанием нормативных правовых актов Иркутской области, устанавливающих указанные меры.

22. Из семи подпрограмм государственной программы одна подпрограмм была рассчитана только на 2014 год.

Основным механизмом реализации государственной программы являлось обеспечение деятельности трех подведомственных министерству имущественных отношений области учреждений, которое осуществлялось в рамках ведомственных целевых программ, и обеспечение деятельности служба государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Иркутской области

Механизму реализации госпрограммы соответствовал и установленный ею ряд задач:

- оказание помощи и спасение людей в условиях чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- обеспечение государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Иркутской области;

- обеспечение реализации полномочий Правительства Иркутской области по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, гражданской обороне;

- организация тушения и профилактики пожаров, проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ при чрезвычайных ситуациях

23. Анализ финансового обеспечения деятельности ОГКУ «Центр ГО и ЧС» (2014-2020 годы); ОГБУ «Аварийно-спасательная служба Иркутской области» (2014-2016 годы); ГБУ ДПО «УМЦ ГОЧС и ПБ Иркутской области» (с 2017 года); ОГБУ «Пожарно-спасательная служба Иркутской области» (создано в 2016 путем слияния ОГКУ «Противопожарная служба Иркутской области» и ОГБУ «Аварийно-спасательная служба Иркутской области») в рамках подпрограмм показал, что основная доля расходов в деятельности учреждений приходится на оплату труда с начислениями. Финансовое обеспечение на материально-техническое развитие учреждений, направленное на повышение эффективности и качества их деятельности, не предусматривалось, что не способствовало постановке соответствующих задач и показателей результативности подпрограмм.

24. Экспертное мероприятие выявило ряд недостатков.

Так, нормативными правовыми актами Иркутской области в 2014-2016 годах не был установлен порядок формирования и расходования фонда оплаты труда казенных и бюджетных учреждений. Отсутствие этого документа приводило к произвольному планированию расходов на оплату труда, что создавало условия для неэффективного формирования ресурсного и финансового обеспечения и риски неэкономного расходования бюджетных средств.

Учреждениями в Положениях об оплате труда самостоятельно определен способ исчисления фонда оплаты труда из расчета:

- должностные оклады - в размере 12 должностных окладов;
- повышающий коэффициент за стаж работы, выслугу лет - в размере до 40% фонда должностных окладов в расчете на год;
- выплаты компенсационного характера, за исключением выплат, связанных с работой в местностях с особыми климатическими условиями, от фонда должностных окладов - в размере до 15%;
- выплаты стимулирующего характера в размере до 100% фонда должностных окладов, тарифных ставок.

Объем расчетного фонда оплаты труда, как правило, не был финансово обеспечен, что создавало условия для возникновения по итогам отчетного финансового года кредиторской задолженности по оплате труда, которая погашалась за счет бюджетных ассигнований текущего финансового года.

В развитие статьи 9 Закона Иркутской области от 27.12.2016 № 131-ОЗ «Об оплате труда работников государственных учреждений Иркутской области», определившей, что порядки формирования и расходования фонда оплаты труда работников государственных учреждений устанавливаются Правительством Иркутской области в зависимости от подведомственности государственных учреждений, такой порядок в отношении подведомственных министерству имущественных отношений Иркутской области учреждений в период проведения экспертного мероприятия не был установлен.

В Иркутской области не были урегулированы вопросы индексации заработной платы работников учреждений. Только указанным законом Иркутской области предусмотрено, что порядок индексации заработной платы в связи с ростом потребительских цен на товары и услуги определяется Примерным положением об оплате труда, утверждаемым исполнительным органом государственной власти Иркутской области, осуществляющим функции и полномочия учредителя соответствующего государственного учреждения.

Анализ отдельных Примерных положений об оплате труда свидетельствует, что процедуры индексации заработной платы продолжают оставаться неопределенными, поскольку Примерные положения содержат отсылочные нормы к закону Иркутской области об областном бюджете или действующему законодательству.

Установление Законом Иркутской области от 27.12.2016 № 131-ОЗ «Об оплате труда работников государственных учреждений Иркутской области» размера предельного уровня соотношения среднемесячной заработной платы руководителя, заместителей руководителя и главного бухгалтера государственного учреждения, и среднемесячной заработной платы иных работников государственного учреждения, в размере, не превышающем шестикратного соотношения, и определяемого органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя государственного учреждения, не сопровождается установлением критериев определения этого размера, что создает условия для произвольного принятия учредителем таких решений.

В отсутствие полномочий у Правительства Иркутской области, с несоблюдением требований законодательства постановлением Правительства Иркутской области от 02.04.2010 № 65-пп «Об организации подготовки населения способам защиты и действиям в чрезвычайных ситуациях», распоряжением Правительства Иркутской области от 20.06.2012 № 299-рп «Об организации подготовки населения в области гражданской обороны» на государственное бюджетное образовательное учреждение «Учебно-методический центр по гражданской обороне, чрезвычайным ситуациям и пожарной безопасности Иркутской области» возложен ряд обязанностей.

Правовые отношения по организации подготовки населения в области гражданской обороны урегулированы ненормативным правовым актом - распоряжением Правительства Иркутской области.

РЕКОМЕНДАЦИИ

По результатам экспертно-аналитического мероприятия КСП Иркутской области рекомендует Правительству Иркутской области, министерству имущественных отношений Иркутской области, исполнителям подпрограмм принять комплекс мер, направленный на устранение отмеченных недостатков, на приведение государственной программы Иркутской области «Обеспечение комплексных мер противодействия чрезвычайным ситуациям природного и техногенного характера, построение и развитие аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» на 2014-2020 годы» в соответствие с требованиями законодательства о стратегическом планировании.