

ИНФОРМАЦИЯ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия
«Анализ эффективности реализации государственной программы Иркутской области «Охрана окружающей среды» на 2014-2018 годы»

Реквизиты документа	Отчет № 03/14 от 28 июля 2017 года Рассмотрен коллегией КСП области, постановление от 28.06.2017 №6(232)/17 -КСП, и утвержден распоряжением и.о. председателя КСП области от 28.07.2017 №75-р.
Руководитель контрольного мероприятия	Мулярова Л.Н., аудитор КСП области
Основания проведения мероприятия	П. 8 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 «Охрана окружающей среды» на 2014 - 2018 годы, утвержденная постановлением Правительства Иркутской области от 24.10.2013 № 444-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 природных ресурсов и экологии Иркутской области. Соисполнитель государственной программы - министерство лесного комплекса Иркутской области. Участники государственной программы.
Исследуемый период	2014-2016 годы, истекший период 2017 года.
Задачи экспертизы:	- получение информации об исполнении мероприятий государственных программ; - оценка эффективности реализации мероприятий государственных программ; - оценка достижения целей государственных программ с учетом количественных и качественных показателей, взаимосвязанных с ресурсным обеспечением.
Дополнительная информация	Для целей настоящего экспертно-аналитического мероприятия использовались результаты контрольных мероприятий «Аудит финансового обеспечения реализации полномочий по предупреждению и тушению лесных пожаров и эффективности использования министерством лесного комплекса Иркутской области, подведомственными ему учреждениями средств на эти цели в 2015 – 2016 годах» (отчет № 03\37 от 30.12.2016);

	<p>«Проверка реализации министерством природных ресурсов и экологии Иркутской области мероприятий подпрограммы «Развитие водохозяйственного комплекса в Иркутской области» на 2014-2018 годы государственной программы Иркутской области «Охрана окружающей среды» на 2014-2018 годы (отчет № 03\07 от 09.06.2017).</p> <p>По тексту отчета используются следующие сокращения:</p> <ul style="list-style-type: none"> - госпрограмма, государственная программа: государственная программа Иркутской области «Охрана окружающей среды» на 2014-2018 годы», утвержденная постановлением Правительства Иркутской области от 24.10.2013 № 444-пп; - Постановление № 282-пп, Положение о разработке госпрограмм, утвержденное постановлением 282-пп: 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.
--	---

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

1. Положение о порядке разработки госпрограмм, утвержденное постановлением Правительства Иркутской области № 282-пп, в части привязки разработки государственных программ Иркутской области к Системе целеполагания социально-экономического развития Иркутской области верхнего уровня, утвержденной распоряжением Правительства Иркутской области от 10.09.2014 № 749-рп, и Программе социально-экономического развития Иркутской области, не соответствует Федеральному закону № 172-ФЗ, Закону Иркутской области от 05.12.2014 № 145-ОЗ «Об отдельных вопросах осуществления стратегического планирования в Иркутской области», которыми эти документы не отнесены к документам стратегического планирования.

Применение Системы целеполагания социально-экономического развития Иркутской области верхнего уровня нарушает принцип единства и целостности стратегического планирования (часть 2 статьи 7 Федерального закона № 172-ФЗ).

Программа социально-экономического развития Иркутской области не принимается с 2016 года.

2. Цель и задачи государственной программы Иркутской области «Охрана окружающей среды» на 2014-2020 годы, в основном, согласуются со стратегической целью государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, определенной Основами государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденными Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 года.

3. Государственная программа Иркутской области «Охрана окружающей среды» предусматривает реализацию ряда направлений через 7 подпрограмм, каждой из которых соответствует одна задача, как это требует Положение о порядке разработки государственных программ, утвержденное постановлением Правительства Иркутской области № 282-пп.

Анализ государственной программы показал, что установленные ею задачи не сбалансированы по приоритетам и не в полной мере обеспечивают достижение цели государственной программы с учетом обозначенных ею экологических проблем.

Определенные государственной программой Иркутской области цели, задачи и целевые показатели не в полной мере согласуются с целями, задачами и целевыми показателями Государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы, утвержденной постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 326, с учетом возложенных на субъекты РФ полномочий в части обеспечения качества окружающей среды. Госпрограмма Иркутской области не предусматривает движение к улучшению качества окружающей среды в части уменьшения загрязняющих атмосферу веществ.

4. Цель подпрограммы «Государственное управление в сфере охраны окружающей среды Иркутской области» не согласуется с наименованием и содержанием подпрограммы и предусмотренными ею задачами.

Подпрограммами «Государственное управление в сфере лесного хозяйства Иркутской области» и «Охрана, защита, воспроизводство лесов Иркутской области» установлены дублирующие задачи: осуществление эффективной государственной деятельности в сфере лесного хозяйства, повышение эффективности государственного управления лесным фондом, соответственно.

5. Цель подпрограммы «Защита окружающей среды в Иркутской области» предполагается достигать повышением полноты, оперативности и достоверности информации о состоянии окружающей среды.

КСП области полагает, что предусмотренных подпрограммой мероприятий недостаточно, чтобы обеспечить повышение качества окружающей среды и улучшить экологическую обстановку в Иркутской области.

6. По мнению КСП области, государственная программа чрезмерно детализирована двумя подпрограммами: «Сохранение биоразнообразия и развитие особо охраняемых природных территорий Иркутской области» и «Защита окружающей среды в Иркутской области», которые реализуются каждая через одно основное мероприятие. Достижение предусмотренных этими подпрограммами целей и решение задач возможно в рамках основных мероприятий подпрограммы «Государственное управление в сфере охраны окружающей среды Иркутской области».

7. КСП области отмечает, что подпрограмма «Отходы производства и потребления в Иркутской области» только с 2016 года стала отвечать своему предназначению – она была дополнена рядом мероприятий, направленных на осуществление действий с отходами производства и потребления, чему, отчасти, способствовало изменение федерального законодательства.

В 2014-2015 годах она предусматривала лишь мероприятия по демеркуризации цеха ртутного электролиза в г. Усолье-Сибирское (2014-2015 г.г.); ликвидации очага загрязнения мышьяком территории промышленной площадки Ангарского металлургического завода в районе г. Свирск Иркутской области (полигон промышленных отходов, Черемховский район, участок Северный 5 Черемховского угольного разреза) (2014 год); разработку проектно-сметной документации на строительство полигона твердых бытовых отходов на территории Баяндаевского района (2014 год).

8. За период действия государственной программы в нее 21 (двадцать один) раз вносились изменения, последние постановлением Правительства Иркутской области от 05.06.2017 № 368-пп.

Ежегодно изменения в госпрограмму вносились не менее шести раз в части ресурсного обеспечения, изменялись также значения целевых показателей, что в целом не вполне согласуется с принципами и правилами стратегического планирования.

9. Анализ основных мероприятий государственной программы свидетельствует, что они не все сформулированы с соблюдением законодательства о стратегическом планировании и бюджетного законодательства.

Наименования основных мероприятий в рамках подпрограммы «Отходы производства и потребления», предусматривающие осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности и софинансирование капитальных вложений в объекты муниципальной собственности путем предоставления субсидий местным бюджетам, не согласуются с целью и задачами, определенными ею, поскольку указывают на форму осуществления бюджетных расходов, бюджетных ассигнований, что регулируется бюджетным законодательством (ст.ст. 69, 69.1, 79, 139 Бюджетного кодекса РФ).

10. КСП области отмечает, что не во всех подпрограммах меры государственного регулирования указаны достаточно полно, как это требуется согласно Положению о порядке разработки госпрограмм, утвержденному постановлением Правительства Иркутской области № 282-пп, которым предусмотрено, что в разделе 3 подпрограмм должны быть указаны меры государственного регулирования, направленные на достижение цели и задач подпрограммы (подпрограммы «Отходы производства и потребления в Иркутской области», «Развитие водохозяйственного комплекса в Иркутской области», «Государственное управление в сфере охраны окружающей среды Иркутской области», «Охрана, защита и воспроизводство лесов Иркутской области»).

11. Ресурсное обеспечение в результате его корректировки, дополнения госпрограммы новыми основными мероприятиями и мероприятиями, корректировки срока реализации госпрограммы, увеличилось с 2 549 483,7 тыс. рублей в первоначальной редакции до 11 710 473,63 тыс. рублей в действующей редакции (на 9 160 990,2 тыс. рублей или почти в 4,6 раза).

За истекший период реализации государственной программы ресурсное обеспечение составило в сумме 5 249 017,90 тыс. рублей, в том числе:

за 2014 год – 1 875 247,00 тыс. рублей, за 2015 год - 1 525 599,90 тыс. рублей; за 2016 год 1 848 171,00 тыс. рублей.

Источником основного объема ресурсного обеспечения предусмотрены средства федерального бюджета (3 379 849,9 рублей), что, в том числе, связано с тем, что в рамках отдельных подпрограмм осуществляется реализация переданных федеральных полномочий и финансовое обеспечение осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета.

Результаты проверок КСП области свидетельствуют, что ресурсное обеспечение подпрограмм государственной программы не отражает их реальное финансовое обеспечение и степень освоения бюджетных средств для решения задач и достижения цели. Фактические расходы, зачастую, существенно отличались от объемов ресурсного обеспечения в меньшую сторону.

Так, бюджетные средства, предусмотренные на реализацию подпрограммы «Развитие водохозяйственного комплекса в Иркутской области», не использовались в полном объеме ежегодно. Исполнение мероприятий, направленных на повышение

безопасности гидротехнических сооружений, в 2014 году осуществлено на 37 633,6 тыс. рублей меньше, чем предусмотрено бюджетом; в 2015 году на 21 784,1 тыс. рублей меньше, в 2016 год на 14 760,1 тыс. рублей меньше, чем предусмотрено госпрограммой и бюджетом.

Ресурсное обеспечение подпрограммы «Государственное управление в сфере лесного хозяйства Иркутской области», содержащей основное и единственное мероприятие «Повышение эффективного государственного управления в сфере лесного хозяйства», не направлено на достижение цели подпрограммы «Осуществление эффективной государственной политики в сфере лесного хозяйства».

Подпрограмма фактически не содержит стратегических целей, задач или мероприятий, для достижения которых необходимо программное стратегическое планирование. Ресурсное обеспечение направлено на ежегодное содержание органа исполнительной власти без увязки с целями подпрограммы.

12. Результаты экспертизы свидетельствуют, что не всегда определение ресурсного обеспечения мероприятий соответствовало принципам программно-целевого планирования, на что КСП области обращала внимание неоднократно при проведении экспертиз изменений в государственные программы.

Так, в рамках подпрограммы «Отходы производства и потребления в Иркутской области» ресурсное обеспечение мероприятий с длительным сроком их реализации по возведению полигона твердых бытовых отходов на территории рабочего поселка Михайловка Черемховского района Иркутской области, Иркутская области (Черемховский район, 1,5 км севернее р.п. Михайловка, на участке отработанного карьера Трошковского месторождения глины) с плановым вводом в эксплуатацию в 2018 году; объектов с плановым вводом в эксплуатацию в 2020 году (мусоросортировочная станция с элементом переработки ТКО в местности Имел-Култук Ольхонского района; мусороперегрузочная станция в м. Бориса Ольхонского района; межмуниципальный мусороперерабатывающий комплекс на территории Иркутской области) определено только на 2017 год.

Недостатки планирования ресурсного обеспечения влекут риски невыполнения мероприятий и недостижения тем самым целей подпрограммы и государственной программы.

13. Паспортом государственной программы Иркутской области «Охрана окружающей среды» предусмотрено семь целевых показателей и семь ожидаемых конечных результатов реализации государственной программы.

Ряд целевых показателей предусмотрен в рамках реализации подпрограмм и основных мероприятий.

Результаты проведенного анализа свидетельствуют, что не все целевые показатели государственной программы Иркутской области «Охрана окружающей среды» отвечают требованиям, установленным Положением о разработке госпрограмм, утвержденным постановлением Правительства Иркутской области № 282-пп, Федеральным законом № 172-ФЗ, Основами государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года.

Состав целевых показателей и ожидаемые результаты реализации госпрограммы не указывают на достижение цели сохранения и защиты окружающей среды, то есть на изменение качественного и количественного состояния окружающей среды, наглядно не отображают реальность происходящих в лучшую сторону изменений.

По мнению КСП области, выбор целевых показателей реализации государственной программы в целом, подпрограмм и основных мероприятий, в частности, недостаточно объективный, целевые показатели нечеткие, по ряду подпрограмм целевых показателей

избыточное количество, ряд целевых показателей не согласуется с целями и задачами подпрограмм и государственной программы, значения ряда целевых показателей основных мероприятий и подпрограмм непонятные. Установление значений целевых показатели реализации государственной программы не согласуется с правилами стратегического планирования.

По результатам анализа КСП области пришла к выводу, что целевые показатели государственной программы не сбалансированы по приоритетам, задачам, мероприятиям, финансовым ресурсам. Отдельные показатели не зависят от реализации цели и решения задач госпрограммы, что не соответствует принципам системы стратегического планирования.

В госпрограмме не приведено обоснование состава и значений целевых показателей государственной программы и оценка влияния внешних факторов и условий на их достижение. Причиной этому, по мнению КСП области, являются нечеткие требования, установленные Положением о порядке разработки государственных программ, утвержденным постановлением Правительства Иркутской области № 282-пп.

Наличие обязательных требований по приведению обоснования целевых показателей, зависимости их от решения задач позволило бы исключить недостатки их формирования и обеспечить обоснованную оценку их достижения и тем самым реализации цели.

14. Анализ отчетов ответственного исполнителя об итогах реализации госпрограммы показал, что они подготовлены в соответствии с формой, определенной Положением о порядке разработки госпрограмм, утвержденным постановлением Правительства Иркутской области № 282-пп; свободный доступ к отчетам за 2014 и 2015 годы на официальном сайте ответственного исполнителя не обеспечен; пояснительные записки к отчетам за 2014-2015 годы подготовлены некачественно, крайне скудные; к отчетам за 2014-2016 годы не отражают полно информацию о фактическом исполнении госпрограммы, что не позволяет оценить объективно ее исполнение.

Из отчетов ответственного исполнителя государственной программы следует, что целевые показатели по программе, подпрограммам и основным мероприятиям ежегодно достигались, за отдельными исключениями.

Анализ отчетов ответственного исполнителя об исполнении государственной программы за 2014-2016 годы свидетельствует, что взаимосвязь ресурсного обеспечения государственной программы, реализации ее мероприятий с выполнением показателей по государственной программе отсутствует.

Ежегодно 3-5 подпрограмм не исполнялись в запланированных объемах. Причиной являлось как невыполнение ряда мероприятий, так и недофинансирование мероприятий из областного бюджета и за счет федерального бюджета. Отдельные мероприятия исполнялись в отсутствие бюджетного финансирования (что характерно для 2014 года), в связи с чем образовывалась кредиторская задолженность. В 2014-2015 года образовывалась кредиторская задолженность по тушению лесных пожаров.

Факт достижения практически всех целевых показателей государственной программы при невыполнении ряда мероприятий и недофинансировании из областного бюджета может свидетельствовать о недостатках при их формировании.

15. Лишь одна подпрограмма из семи предусматривает финансовое обеспечение деятельности областных государственных учреждений. В рамках подпрограммы «Охрана, защита и воспроизводство лесов Иркутской области» обеспечивается деятельность подведомственных министерству лесного комплекса Иркутской области 1 бюджетного и 29 автономных учреждений, осуществляемая ими в порядке исполнения переданных федеральных полномочий. Результаты проверок по оценке реализации подпрограммы

выявили ряд проблем и недостатков, в том числе в части правового регулирования отношений в этой сфере, обеспечения деятельности учреждений (формирование нормативов затрат на выполнение работ, государственных заданий, регулирования вопросов оплаты труда, осуществления контроля за деятельностью учреждений). КСП области отмечает, что нерешенность вопросов оплаты труда в учреждениях лесной сферы была обусловлена, в том числе, недостаточностью правового регулирования на областном уровне.

По мнению КСП области, имеется несогласованность норм Лесного кодекса РФ и законодательства о деятельности бюджетных и автономных учреждений, об оказании ими государственных услуг, выполнении работ, в частности по тушению лесных пожаров.

Результаты проверок КСП области свидетельствуют о наличии ряда проблем и недостатков, граничащих с нарушениями, в лесной сфере. В настоящем отчете отмечена проблема достаточности финансирования мероприятий по тушению лесных пожаров, обеспечения областных лесхозов противопожарной инфраструктурой. Отмечены недостатки в деятельности отдельных учреждений, подведомственных министерству лесного комплекса, свидетельствующие о недостаточном качестве управления ими учредителем министерством лесного комплекса Иркутской области.

РЕКОМЕНДАЦИИ:

По результатам экспертно-аналитического мероприятия КСП Иркутской области рекомендует Правительству Иркутской области, министерству природных ресурсов и экологии Иркутской области принять комплекс мер, направленный на устранение отмеченных недостатков, на приведение государственной программы Иркутской области «Охрана окружающей среды» на 2014-2020 годы в соответствие с требованиями законодательства о стратегическом планировании.

Аудитор КСП области

Л.Н.Мулярова