

## ИНФОРМАЦИЯ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия  
«Анализ эффективности реализации государственной программы Иркутской области «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов Иркутской области» на 2014-2020 годы»

Реквизиты документа	Отчет № 08/11 от 22 июня 2017 года Рассмотрено на коллегии КСП области 21.06.2017 № 6 (232)/9-КСП и утверждено распоряжением председателя КСП области от 22.06.2017 № 65-р
Руководитель контрольного мероприятия	Ларионова Ю.А., аудитор КСП области
Основания проведения мероприятия	Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований», Закон Иркутской области от 07.07.2011 № 55-оз «О Контрольно-счетной палате Иркутской области», п. 1 разд. II плана деятельности КСП области на 2017 год, распоряжение председателя КСП области от 27.02.2017 № 20-П «О проведении экспертно-аналитического мероприятия», обращение Законодательного Собрания Иркутской области от 25.10.2016 № 2830.
Цель мероприятия	Оценка достижения целей и значений целевых показателей, определение эффективности реализации государственной программы.
Предмет мероприятия	Государственная программа Иркутской области «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов Иркутской области» на 2014-2020 годы», документы и сведения, предоставленные ответственным исполнителем, соисполнителем, участниками государственной программы.
Объект проверки	Аппарат Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области (ответственный исполнитель), участники госпрограммы.
Исследуемый период	2014-2016 годы.
Срок проведения мероприятия	март-апрель, июнь.
Дополнительная информация	От министерства строительства, дорожного хозяйства Иркутской области, органов муниципальных образований замечаний к актам не поступило. Разногласия ОГКУ «Управление капитального строительства Иркутской области» отражены в тексте отчета

## ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

1. Наличие в Иркутской области отдельной госпрограммы, целью которой является укрепление гражданского единства многонационального народа в Иркутской области, обусловлено, в том числе, положениями соответствующей ФЦП, с 01.01.2017 – Госпрограммы РФ, предусматривающими предоставление субъектам РФ федеральных субсидий при наличии соответствующих региональных программ.

При этом данные региональные программы могут утверждаться как отдельными госпрограммами субъектов РФ, так и являться подпрограммами действующих в регионе госпрограмм.

2. Установлено **несоблюдение основополагающей нормы** Положения о разработке госпрограмм № 282-пп – реализации госпрограммы **в целях решения задач социально-экономического развития** Иркутской области:

– несмотря на то, что 19.12.2012 Указом Президента РФ № 1666 утверждена Стратегия государственной национальной политики РФ на период до 2025 года, с учетом ее положений не скорректированы Концепция социально-экономического развития Иркутской области на период до 2020 года и Программа социально-экономического развития области на 2011-2015 годы, поскольку не отражают приоритеты в сфере укрепления гражданского единства многонационального народа в Иркутской области;

– начиная с 2016 года до настоящего времени в области отсутствует документ стратегического планирования региона, разрабатываемый в рамках целеполагания, на основании которого формируются госпрограммы согласно п. 5 ст. 4 Закона Иркутской области от 05.12.2014 № 145-ОЗ «Об отдельных вопросах осуществления стратегического планирования в Иркутской области».

3. **Анализ структуры госпрограммы, подпрограмм выявил ряд отступлений** от Положения о разработке госпрограмм № 282-пп, Методических указаний по разработке и реализации государственных программ РФ, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 16.09.2016 № 582:

– в разделе «Обоснования выделения подпрограмм» госпрограммы не приведено соответствующее обоснование, а также не содержится краткая характеристика 2 подпрограмм;

– министерство по молодежной политике области наделено одновременно функциями соисполнителя и участника госпрограммы, тогда как участниками являются органы исполнительной власти области, которые не могут быть одновременно соисполнителями госпрограммы;

– министерством по молодежной политике области не исполняются полномочия соисполнителя госпрограммы, что свидетельствует об отсутствии должного взаимодействия органов исполнительной власти области, реализующих госпрограмму;

– раздел подпрограмм «Меры государственного регулирования, направленные на достижение цели и задач подпрограммы» не содержит полного перечня принятых нормативных правовых актов Иркутской области (порядков, положений), определяющих меры государственного регулирования, направленные на достижение цели и задач подпрограммы;

– прогнозная оценка ресурсного обеспечения госпрограммы не содержит показателей иных источников финансирования мероприятий, фактически финансируемых за счет внебюджетных средств;

– конечные целевые показатели госпрограммы рассчитываются по результатам социологических опросов, проведенных независимой организацией, при отсутствии в госпрограмме (ее приложении) соответствующей методики сбора исходной информации для расчета целевых показателей, определяющей категории (группы) опрашиваемого населения, порядок проведения опроса;

– подпрограммой «Государственная региональная поддержка в сфере этноконфессиональных отношений» заявлено избыточное количество задач - 12, каждой из которых соответствует отдельное основное мероприятие (12 основных мероприятий), что «загромождает» конструкцию госпрограммы;

– наименования некоторых основных мероприятий подпрограмм госпрограммы полностью дублируют задачи подпрограмм, что не допускается Методическими указаниями по разработке госпрограмм;

– для достижения задачи по осуществлению бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений в объекты госсобственности Иркутской области в сфере этнической культуры реализуется основное мероприятие «Осуществление бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений в объекты госсобственности Иркутской области в сфере этнической культуры», что является не комплексом мероприятий по реализации подпрограммы, как этого требует Положение о реализации госпрограмм № 282-пп, а формой финансирования этого мероприятия и направлением расходов по классификации расходов бюджета, что недопустимо согласно Методическим указаниям по разработке госпрограмм;

– несмотря на то, что в госпрограмму включены мероприятия по развитию российского казачества с учетом положений Стратегии развития государственной политики РФ в отношении российского казачества до 2020 года, утвержденной Указом Президента РФ от 15.09.2012 № Пр-2789, текстовая часть госпрограммы не содержит указаний на это (разд. 2 подпрограммы 1).

**4. По результатам анализа ресурсного обеспечения госпрограммы выявлены следующие нарушения, недостатки:**

– снижение уровня федерального софинансирования расходов госпрограммы: в 2016 году субсидия из федерального бюджета Иркутской области по сравнению с 2015 годом сокращена на 86,8 % (с 23 028 тыс. рублей до 3 032 тыс. рублей), в 2017 году вообще не предоставлена;

– стабильное ежегодное неполное освоение выделенных на исполнение мероприятий как областных, так и федеральных средств (в рамках полномочий аппарата Губернатора и Правительства, министерства по молодежной политике), обусловленное, в том числе, несвоевременным принятием управленческих решений по корректировке финансирования, включая остатки средств от проведения торгов (остатки 2014 года – 3 271,8 тыс. рублей, 2015 года – 2 814,1 тыс. рублей, 2016 года – 6 598,2 тыс. рублей), а также неуказание причин подобного освоения средств в отчетах о реализации госпрограммы;

– в нарушение п. 21 Положения о разработке госпрограмм № 282-пп госпрограмма не приведена в соответствие с Законом Иркутской области от 21.12.2015 № 126-ОЗ «О внесении изменений в Закон Иркутской области «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» в части финансирования мероприятий госпрограммы 2015 года (областной бюджет

содержит объем расходов на реализацию госпрограммы на 17 210,5 тыс. рублей больше, чем предусмотрено госпрограммой), а также на 0,1 тыс. рублей не соответствует Закону Иркутской области от 12.12.2014 № 152-ОЗ «О внесении изменений в Закон Иркутской области «Об областном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов»;

– недостижение по итогам 2015 года показателя результативности предоставления субсидии из федерального бюджета привело согласно данным ФАДН России к ее сокращению на 72,2 тыс. рублей при предоставлении Иркутской области в 2016 году;

– по итогам 2014 и 2016 годов наблюдается остаток областных средств по проведению аппаратом Губернатора и Правительства молодежной школы толерантности в сумме 250 тыс. рублей и 255 тыс. рублей соответственно, сложившийся по причине проведения мероприятия в одном случае без привлечения средств областного бюджета, в другом - за счет внебюджетных источников (основное мероприятие «Повышение межнациональной терпимости среди граждан, содействие национально-культурному развитию народов, проживающих на территории Иркутской области»). При этом прогнозная оценка ресурсного обеспечения госпрограммы не содержит показателей иных источников финансирования мероприятия, что свидетельствует о несоблюдении Положения о разработке госпрограмм № 282-пп;

– имеются риски несвоевременного выполнения работ по строительству Культурно-просветительского центра им. Святителя И. Вениаминова (Качугский район, с. Анга) и сдачи объекта в эксплуатацию (позднее 01.09.2017). Кроме того, госпрограммой на реализацию данного мероприятия предусматривается финансирование в размере 79 969,7 тыс. рублей, что на 23 340,3 тыс. рублей больше предусмотренной цены контракта (56 629,4 тыс. рублей);

– запланированные на 2017 год ассигнования на реконструкцию стелы «Иркутская область» на границе Иркутской области и Республики Бурятия в размере 5 000 тыс. рублей определены ориентировочно в отсутствие сметы на проектно-изыскательские работы. Кроме того, нарушено требование ст. 17 Закона Иркутской области от 21.12.2016 № 121-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» об определении подрядчика работ в 100-дневный период с момента доведения до получателей средств областного бюджета утвержденных лимитов бюджетных обязательств.

**5. Анализ отчетности** о реализации госпрограммы характеризуется **наличием многочисленных недостоверных данных**, как в плане финансирования, так и относительно достижения заявленных целевых показателей, что вводит в заблуждение пользователей указанной отчетности, в том числе:

– отчетность за 2014-2015 годы содержит многочисленные опечатки при отражении показателей объемов финансирования и его исполнения за отчетный период, отсутствует подсчет итоговых данных о реализации мероприятия при отражении освоения средств по источникам, дважды отражаются данные по некоторым мероприятиям с разным финансированием;

– отчет об исполнении госпрограммы за 2015 год не содержит произведенного сокращения бюджетных ассигнований в сумме 17 210,5 тыс. рублей на строительство Культурно-просветительского центра им. Святителя И. Вениаминова; содержит недостоверный завышенный результат предоставления

субсидии из федерального бюджета на цели госпрограммы (третье место вместо четвертого);

– отчетность по большей части не содержит причин неполного освоения бюджетных средств (наличия остатков).

#### **6. Недостатки в рамках механизма реализации госпрограммы:**

– в несоблюдение п. 27 Положения о разработке госпрограмм № 282-пп планы мероприятий в связи с внесением в госпрограмму в течение 2014-2016 годов изменений не корректировались, что привело к несоответствию в отдельных случаях целевых показателей, финансирования, сроков проведения мероприятий.

Указанные несоответствия, как неоднократно отмечалось при проведении экспертиз законов о внесении изменений в областной бюджет, не позволяют КСП области оперативно оценить обоснованность внесения тех или иных изменений в областной бюджет в течение финансового года, на соответствие принципу эффективного использования бюджетных средств в части своевременности их использования (например, выявить остатки средств от проведения мероприятий с целью их направления на иные мероприятия госпрограммы при непринятии указанных мер со стороны ответственного исполнителя соответствующего мероприятия – как показывают отчеты о реализации госпрограммы);

– отсутствие в регионе утвержденного порядка определения объема и предоставления субсидий в целях оказания финансовой поддержки для участия в международных мероприятиях в сфере этноконфессиональных отношений привело к полному не освоению в течение 2014-2015 годов предусмотренных областным бюджетом средств на указанные цели (в том числе федерального бюджета). Вместе с тем, принятый 21.03.2016 постановлением Правительства области № 148-пп порядок определения и предоставления субсидии допускает возникновение их остатка, порядок распределения которого не урегулирован;

– отсутствие должного контроля за использованием субсидий в рамках регионального конкурса социально значимых проектов по реализации инициатив по сохранению национальной самобытности Иркутской области и гармонизации межэтнических отношений со стороны аппарата Губернатора и Правительства привело к тому, что получателями субсидий не соблюдался порядок их предоставления, в отдельных случаях отчетность об использовании субсидий вообще не предоставлялась (отсутствие подтверждения использования субсидий на цели их предоставления), меры реагирования к ним не применялись, представленные отчеты не размещались аппаратом Губернатора и Правительства на официальном сайте Правительства области.

#### **7. По результатам анализа достижения целей и значений целевых показателей выявлены следующие недостатки (эффективность госпрограммы):**

– по госпрограмме установлены необоснованно завышенные целевые показатели, что приводит к их ежегодному недостижению (достижение – с 2017 года основание для предоставления федеральных средств) и, как следствие, невыполнению поставленных задач (обоснованность установления подобных размеров не представлена, по аналогичным госпрограммам субъектов РФ, ФЦП увеличение целевых показателей запланировано намного ниже);

– основные целевые показатели госпрограммы по отчетам об их достижении за 2015-2016 годы не соответствуют выводам проведенных социологических исследований, то есть недостоверны. В связи с чем, по итогам 2015-2016 годов

тактическая цель Системы целеполагания по укреплению гражданского единства многонационального народа в регионе не достигнута;

– в связи с вступлением в силу с 01.01.2017 Госпрограммы РФ предусмотрены новые целевые показатели ее реализации, которые не учтены госпрограммой Иркутской области. Для соблюдения целей и задач государственной политики по укреплению единства российской нации и этнокультурному развитию народов России, возможности получения средств федерального бюджета на цели госпрограммы необходимо дополнить установленные по госпрограмме области целевые показатели;

– в период 2015-2016 годов не достигнуты основные показатели результативности госпрограммы, тем самым не подтверждена эффективность реализации мероприятий, направленных на достижение соответствующей цели социально-экономического развития области. Также наблюдается недостижение ряда целевых показателей по подпрограммам, низкая исполняемость ряда основных мероприятий, вызванная, в том числе, недостоверностью данных по показателям как плановым (необоснованность установления в госпрограмме), так и фактически достигнутым (недостоверность отчетности).

**8. Осуществленный министерством экономического развития области расчет эффективности анализируемой госпрограммы (2014 год – 432 %, госпрограмма высокоэффективна; 2015 год – 73,4 %, удовлетворительна; 2016 год – 87,6 %, средне эффективна) не может являться объективным индикатором оценки эффективности реализации госпрограммы**, поскольку показатель 2014 года был получен на основании несовершенной формулы его расчета (несоблюдение принципа точности оценки), а за 2015 и 2016 годы был основан на недостоверных данных о фактически достигнутых целевых показателях (несоблюдение принципов точности и достоверности информации, используемой в процессе оценивания).

По результатам осуществленного КСП области пересчета только по основным целевым показателям госпрограммы за 2015-2016 годы соотношение результатов реализации госпрограммы с затраченными на ее исполнение финансовыми ресурсами в среднем составила порядка 80 % (средняя эффективность).

При этом достоверно определить эффективность реализации госпрограммы, включая оценку достижения целевых показателей по каждому основному мероприятию, КСП области не представилось возможным по причине выявления многочисленных фактов недостоверности отчетности (не допустимые показатели при расчете), непредоставления самих расчетов отраженных в отчетности показателей за период 2014-2016 годов (не позволило рассчитать достоверные показатели).

Кроме того, в отступление от п. 9 Положения о разработке госпрограмм № 282-пп, предусматривающего обязанность проведения участником госпрограммы ежегодной оценки эффективности предоставления из областного бюджета субсидий юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), аппаратом Губернатора и Правительства, как ответственным участником госпрограммы, в том числе по проведению регионального конкурса социально значимых проектов, **оценка эффективности предоставленных субсидий по конкурсу не проводилась**. Как установлено в рамках экспертно-аналитического мероприятия отдельными получателями субсидий 2014-2015 годов

вообще не представлены документы об использовании субсидий, соответствующие меры к ним не применялись (только 20.06.2017 подготовлены соответствующие проекты уведомлений о необходимости предоставления документов и о применении возможных санкций).

## РЕКОМЕНДАЦИИ

В целях для повышения эффективности использования бюджетных средств, повышения эффективности реализации госпрограммы и соблюдения при ее реализации положений законодательства Контрольно-счетная палата Иркутской области **рекомендует:**

**1.** Поскольку согласно Положению о разработке госпрограмм № 282-пп реализация госпрограмм области осуществляется в целях решения задач социально-экономического развития Иркутской области, **Правительству Иркутской области:**

– дополнить Концепцию социально-экономического развития Иркутской области на период до 2020 года, утвержденную распоряжением Губернатора Иркутской области от 04.06.2010 № 34-р, приоритетом в сфере укрепления гражданского единства многонационального народа в Иркутской области согласно положениям Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 19.12.2012 № 1666;

– доработать Положение о проведении регионального конкурса социально значимых проектов по реализации инициатив по сохранению национальной самобытности Иркутской области и гармонизации межэтнических отношений, порядке определения объема и предоставления субсидий из областного бюджета общественным объединениям, утвержденное постановлением Правительства области от 27.10.2014 № 538-пп, предусмотрев в форме финансовой отчетности об использовании субсидии дату предоставления отчетности, а также ужесточив санкции за ее непредоставление вплоть до полного возврата суммы субсидии;

– доработать порядок определения объема и предоставления субсидий в целях оказания финансовой поддержки для участия в международных мероприятиях в сфере этноконфессиональных отношений, утвержденный постановлением Правительства Иркутской области от 21.03.2016 № 148-пп, исключив возможность возникновения остатка средств по итогам распределения субсидий при наличии потребности в указанных средствах по мероприятию либо определить порядок распределения и использования указанного остатка;

– доработать предусмотренную Положением о разработке госпрограмм № 282-пп форму отчета об исполнении мероприятий госпрограммы, предусмотрев графы для отражения срока проведения мероприятий, фактически достигнутого (в настоящее время содержится только плановый срок), с целью оценки своевременности исполнения мероприятий госпрограммы.

**2. Ответственному исполнителю госпрограммы** – аппарату Губернатора и Правительства проанализировать результаты экспертно-аналитического мероприятия, принять необходимые меры по устранению и недопущению выявленных нарушений и недостатков, в том числе:

– привести структуру госпрограммы, подпрограмм госпрограммы в соответствие Положению о разработке госпрограмм № 282-пп, Методическим указаниям по разработке и реализации государственных программ РФ, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 16.09.2016 № 582 (*подробно по тексту отчета*);

– обеспечить разработку проектов постановлений Правительства области о внесении изменений в постановления Правительства Иркутской области от 21.03.2016 № 148-пп, от 27.10.2014 № 538-пп согласно п. 1 настоящих предложений;

– с учетом установленных недостатков в реализации госпрограммы, невысокой финансовой дисциплины по освоению бюджетных средств на реализацию ее мероприятий повысить качество планирования, распределения бюджетных ассигнований по госпрограмме, качество контроля за своевременностью и эффективностью использования предусмотренных по госпрограмме бюджетных средств, качество работы по получению федерального финансирования;

– провести инвентаризацию предоставленной с 2014 года отчетности об использовании субсидий в рамках регионального конкурса социально значимых проектов по реализации инициатив по сохранению национальной самобытности Иркутской области и гармонизации межэтнических отношений, принять меры по применению к получателям субсидий за нарушение порядка их предоставления санкций, предусмотренных соответствующим положением об использовании субсидий, утвержденным постановлением Правительства области от 27.10.2014 № 538-пп, провести оценку эффективности предоставленных по конкурсу субсидий;

– в связи с установлением факта использования на проведение молодежной школы толерантности внебюджетных источников финансирования с целью недопущения возникновения остатков финансирования и соблюдения принципа эффективности использования бюджетных средств согласно ст. 34 БК РФ проработать вопрос необходимости финансирования расходов на проведение мероприятия из областного бюджета в период 2017-2020 годов на сумму 968 тыс. рублей (242 тыс. рублей ежегодно), отразить фактическое использование внебюджетных источников финансирования в прогнозной оценке ресурсного обеспечения госпрограммы по строке «Иные источники»;

– обеспечить установление обоснованных сроков проводимых по госпрограмме мероприятий в утвержденных планах мероприятий, а также их своевременную корректировку в случае необходимости;

– проверить обоснованность установления по госпрограмме плановых значений основных целевых показателей, достижение которых с 01.01.2017 является основанием для предоставления федерального финансирования, осуществить корректировку и дополнение установленных по госпрограмме целевых показателей мероприятий и основных мероприятий согласно Госпрограмме РФ;

– повысить ответственность должностных лиц за ведение и проверку отчетности о реализации госпрограммы, в том числе сбор, обработку, отражение в отчетах достигнутых показателей финансирования, целевых показателей, отражение обоснования недостижения показателей, неосвоения бюджетных средств, невыполнения мероприятий госпрограммы, официальное размещение отчетности в открытый доступ согласно требованиям;



– повысить ответственность должностных лиц за соблюдение бюджетного законодательства, законодательства о закупочной деятельности.

**3. Соисполнителю госпрограммы** – министерству по молодежной политике области – на основании требований Положения о разработке госпрограмм № 282-пп надлежащим образом исполнять полномочия соисполнителя госпрограммы (разрабатывать и согласовывать план мероприятий, проекты изменений в госпрограмму, разрабатывать и представлять ответственному исполнителю отчеты о реализации соответствующей подпрограммы, осуществления оценки эффективности реализации подпрограммы, др.).

**4.** Для выполнения рекомендаций (предложений) КСП области по настоящему отчету разработать план конкретных мероприятий с указанием сроков устранения отмеченных в отчете КСП области нарушений, замечаний, сроков выполнения рекомендаций.

**5.** О результатах рассмотрения предложений КСП области, подготовленных на основании настоящего отчета, и принятых мерах проинформировать КСП области в срок до 01.09.2017.

Аудитор

Ю.А. Ларионова