



КОНТРОЛЬНО–СЧЁТНАЯ ПАЛАТА ПЕРМСКОГО КРАЯ (КСП ПК)

Ул. Ленина, д. 51, г. Пермь, 614006, тел. (342) 217-75-00, факс 217-75-01, E-mail: Permoblksp@ksppk.ru
ОКПО 50283606, ОГРН 1025900537090, ИНН/КПП 5902292350/590201001

УТВЕРЖДЕН
Коллегией Контрольно-счётной палаты
Пермского края «23» декабря 2016 года
протокол № 11

Отчет о результатах контрольного мероприятия «Аудит государственной программы Пермского края «Совершенствование государственного управления»

«27» декабря 2016 года

№ 14

1. Основание для проведения контрольного мероприятия:

Закон Пермского края от 12.09.2011 № 808-ПК «О Контрольно-счетной палате Пермского края», план работы КСП ПК.

2. Предмет контрольного мероприятия:

Нормативные правовые и иные документы, регламентирующие управление реализацией государственной программы Пермского края «Совершенствование государственного управления», процесс использования бюджетных средств, выделенных на реализацию программных мероприятий.

3. Объект контрольного мероприятия:

Администрация губернатора Пермского края (далее - Администрация).

4. Проверяемый период деятельности:

2014 - 2015 годы.

5. Цели контрольного мероприятия:

- 1). Оценить качество стратегического планирования.
- 2). Оценить качество управления и контроль реализации Программы.
- 3). Оценить достигнутые результаты.
- 4). Оценить эффективность использования бюджетных средств, выделенных на реализацию программных мероприятий.

6. Показатели и критерии оценки эффективности:

Показатели и критерии оценки эффективности Программы, представленные в Приложении 13 к Отчету, разработаны с учетом рекомендаций Счетной палаты РФ, и результатов контрольных мероприятий контрольно-счетных органов субъектов РФ.

7. Краткая характеристика проверяемой сферы формирования и использования бюджетных средств:

7.1. Государственная программа Пермского края «Совершенствование государственного управления» (далее – Программа) утверждена постановлением Пра-

вительства Пермского края от 03.10.2013 № 1327-п¹ в соответствии с Указом губернатора Пермского края от 24.06.2013 № 74 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Пермского края». Первоначально Программа рассчитывалась на период с 2014 по 2016 годы, в действующей редакции период реализации Программы продлён до 2019 года включительно. В соответствии с Паспортом Программы, её целью является «Повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления в Пермском крае».

7.2. В первоначальной редакции Программа состояла из пяти следующих подпрограмм, содержащих 19 основных мероприятий:

- 1) Противодействие коррупции и система государственного и муниципального контроля.
- 2) Реформирование и развитие государственного управления и государственной гражданской службы Пермского края, муниципальной службы в Пермском крае.
- 3) Обеспечение функционирования системы стратегического и среднесрочного планирования социально-экономического развития Пермского края. Информационно-аналитическое обеспечение управленческих решений губернатора.
- 4) Формирование программно-целевого и проектного управления в органах власти Пермского края.
- 5) Создание Ситуационного центра губернатора Пермского края.

В настоящее время в Паспорте Программы значатся только три подпрограммы², в тоже время, Перечень мероприятий на 2014-2015 годы³ предполагает выполнение 18 основных мероприятий в рамках четырёх подпрограмм.

Перечень мероприятий на 2016-2019 годы⁴ предполагает выполнение 11 основных мероприятий в рамках 3 подпрограмм.

7.3. В соответствии с Перечнем целевых показателей Программы первоначально было установлено 15 целевых показателей, действующая редакция Программы содержит 14 целевых показателей.

7.4. Ответственным исполнителем и непосредственным участником Программы является Администрация. В период с 01.01.2014 по 26.01.2015 участником Программы было также Министерство по развитию территорий Кизеловского угольного бассейна Пермского края⁵

7.5. Финансовое обеспечение реализации Программы предусмотрено за счет средств бюджета Пермского края. На выполнение мероприятий Программы в бюджете Пермского края на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов (по подразделу 0113, целевой статье 1900000) первоначально были предусмотрены бюджетные ассигнования в общей сумме 94 434,9 тыс. руб., в т.ч. на 2014 г. - 50 501,8 тыс. руб., на 2015 г. - 21 984,6 тыс. руб., на 2016 г. - 21 948,5 тыс. руб., что соответствовало Приложению 8 к Программе «Финансовое обеспечение государственной программы Пермского края «Совершенствование государственного управления» за счет средств бюджета Пермского края» (в первоначальной редакции). В дальнейшем, в указанные суммы финансового обеспечения Программы неоднократно вносились изменения, в результате которых первоначальные бюд-

¹ на момент подготовки Акта контрольного мероприятия действовала редакция - от 05.08.2016; на момент подготовки настоящего Отчета действует редакция - от 21.09.2016

² при этом, в названия подпрограмм внесены изменения

³ Таблица 1 Приложения 1 к Программе (в действующей ред.)

⁴ Таблица 2 Приложения 1 к Программе (в действующей ред.)

⁵ его участие зафиксировано в Программе в ред. от 28.07.2014 г.

жетные ассигнования были существенно снижены: на 2014 г. - на 44,4%, на 2015 г. – на 36,7%. Информация об указанных изменениях приведена в *Приложении 1* к настоящему Отчету КСП ПК (далее – Отчет).

Следует отметить, что ряд мероприятий Программы выполнялись в рамках расходов, выделенных на осуществление текущей деятельности Администрации, и, соответственно, не требовали выделения дополнительных бюджетных средств.

7.6. Исполнение мероприятий Программы сложилось в 2014 г. в общей сумме 19 625,5 тыс. руб., или на уровне 69,9% от уточненных бюджетных назначений (28 063,8 тыс. руб.). Не освоение бюджетных средств в сумме 8 438,3 тыс. руб. сложилось как в связи с переносом сроков проведения мероприятий, так и с экономией по результатам конкурсных процедур. Бюджетные средства, предусмотренные на 2014 год в сумме 3500,0 тыс. руб. Министерству по развитию территорий Кизеловского угольного бассейна Пермского края, не были освоены. Администрацией средства освоены в 2014 г. в сумме 19 625,5 тыс. руб., или на уровне 79,9% от плановых назначений.

В 2015 г. исполнение Программы составило 10 813,1 тыс. руб., или 77,7% от бюджетных назначений (13 915,5 тыс. руб.). Основными причинами не освоения бюджетных средств являются: принятие решений о сокращении отдельных расходов; экономия, сложившаяся в результате конкурсных процедур; перенос сроков уплаты авансовых платежей на последующий год.

В 2014 и 2015 годах в структуре произведенных расходов Программы наибольший удельный вес занимали расходы на финансирование мероприятий подпрограммы «Обеспечение системы стратегического и среднесрочного планирования», соответственно, 90,8% и 98,2%, из них - расходы на содержание и модернизацию ИАС Пермского края, соответственно, 60% и 50% от произведенных расходов в рамках указанной подпрограммы.

7.7. Отраженные в Плане реализации Программы контрольные точки связаны с разработкой технических заданий и заключением государственных контрактов; разработкой нормативных актов и методических рекомендаций; подготовкой актуальной информации и отчетов и т.д. По сути, Планы реализации Программы отражают результаты деятельности Администрации в рамках возложенных на неё в соответствии с Указом губернатора Пермского края от 27.09.2010 № 70 «Об Администрации губернатора Пермского края» функций, которые выполнялись и ранее - до перехода на программный бюджет.

Помимо этого, Указами губернатора Пермского края утвержден порядок расходования средств на проведение отдельных мероприятий Программы, в соответствии с которым расходование средств осуществлялось на основании ежегодно утверждаемых бюджетных смет в разрезе мероприятий по установленным направлениям.

7.8. Анализ выполнения мероприятий в разрезе подпрограмм, в соответствии с установленными контрольными точками, анализ расходования средств на проведение указанных мероприятий, данные о достижении целевых показателей Программы приведены в *Приложениях 2 - 12* к Отчету.

8. По результатам контрольного мероприятия установлено следующее.

Показатели и критерии оценки эффективности Программы, представленные в Приложении 13 к Отчету, разработаны с учетом рекомендаций Счетной палаты РФ и результатов контрольных мероприятий контрольно-счетных органов субъектов РФ.

8.1. Цель 1. Оценить качество стратегического планирования.

8.1.1. Критерий «Программа соответствует основополагающим программно-плановым документам».

Программа соответствует основным программно-плановым документам, но на момент формирования и принятия Программы в «Программе социально-экономического развития Пермского края», утвержденной Законом Пермского края от 20.12.2012 № 140-ПК (далее - Программа СЭР), отсутствовал раздел «Совершенствование государственного управления в Пермском крае». Соответствующий раздел введен в Программу СЭР Законом Пермского края от 06.09.2014 № 363-ПК «О внесении изменений в Закон Пермского края «О Программе социально-экономического развития Пермского края на 2012-2016 годы»⁶.

В «Стратегии социально-экономического развития Пермского края до 2026 года», утвержденной Постановлением Законодательного Собрания Пермского края от 01.12.2011 № 3046, отражены, в частности, ключевые задачи функционально-целевого направления «Территориальное развитие», связанные с созданием эффективного муниципального управления, однако, вопросы повышения эффективности государственного управления данным документ не затрагивает.

Следовательно, Программа соответствует основополагающим программно-плановым документам не в полном объеме.

8.1.2. Критерий «Цель Программы сформулирована четко (ясно)».

Целью Программы, как уже было отмечено, является *«повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления в Пермском крае»*.

В соответствии с требованиями, установленными к государственным программам на федеральном уровне, цель должна формулироваться с учетом таких критериев, как:

- конкретность (не допускаются размытые (нечеткие) формулировки, допускающие произвольное или неоднозначное толкование);
- измеримость (достижение цели можно проверить);
- достижимость (цель должна быть достижима за период реализации государственной программы).

Цель Программы «Совершенствование государственного управления» является не конкретной (декларативной), так как государственное управление и местное самоуправление - довольно широкие обобщающие понятия, затрагивающие многие сферы деятельности. Дополнительного уточнения требует понятие «эффективность государственного управления».

В разделе X «Совершенствование государственного управления в Пермском крае» Программы СЭР обозначены основные проблемы в сфере развития государственного управления в Пермском крае:

- 1) высокий уровень коррупции, по мнению граждан;
- 2) недостаточная открытость государственной гражданской службы Пермского края;

⁶ его действие распространено на правоотношения, возникшие с 01.01.2014

- 3) отсутствие системы оценочных показателей результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих Пермского края;
- 4) качество профессионального обучения государственных гражданских служащих в недостаточной степени отвечает потребностям развития государственной службы;
- 5) отсутствие в Пермском крае взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы;
- 6) необходимость проведения ежегодного стратегического анализа и прогноза для оценки актуальности документов среднесрочного и стратегического планирования Пермского края;
- 7) отсутствие возможности у руководства Пермского края оперативно оценивать реальное состояние региона, предусматривать тенденции развития и оценивать возможные последствия принятых управленческих решений.

Указанные проблемы соответствуют проблемам, принятым за основу при формировании Программы, и ожидаемым конечным результатам её реализации. Однако, впоследствии часть ожидаемых результатов Программы и две из пяти подпрограмм были исключены, несмотря на то, что, как минимум, две из вышеперечисленных проблем не были решены, а именно:

- по данным социологических исследований, проведенных в декабре 2015 г., уровень коррупции в регионе или его восприятие населением по - прежнему остается высоким (52,6%), кроме того, 54,7% респондентов дали отрицательную оценку эффективности антикоррупционных мер, предпринимаемых органами государственной власти в Пермском крае;

- из-за снятия финансирования мероприятий подпрограммы «Создание Ситуационного центра губернатора Пермского края» руководство Пермского края по-прежнему остается лишенным возможности оперативно оценивать реальное состояние региона и возможные последствия принятых управленческих решений.

Исходя из этого следует, что Администрацией предполагается достижение поставленной цели Программы вне зависимости от количества подпрограмм и перечня ожидаемых конечных результатов, что свидетельствует о том, что не прослеживается связь цели Программы с конкретными конечными результатами, запланированными первоначально.

Не представляется возможным проверить уровень достижения цели Программы, поскольку целевые показатели, характеризующие её исполнение, не установлены. При этом, установлены целевые показатели для характеристики достижения целей подпрограмм, хотя форма 3 «Перечень целевых показателей государственной программы Пермского края», предусмотренная Приложением 1 к «Порядку разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Пермского края», утвержденному Указом губернатора Пермского края от 24.06.2013 № 74 (далее - Порядок разработки, реализации и оценки эффективности ГП ПК), предполагает наличие таких показателей.

Исходя из Программы СЭР, достижение вышеуказанной цели характеризуется единственным целевым показателем, имеющим числовое значение: «Доля должностных регламентов, служебных контрактов по высшей и главной группе должностей государственной гражданской службы, содержащих показатели эффективности и результативности деятельности». Значения этого показателя составили в 2014-2015 гг., соответственно, 81,8% и 90,9%. В данном случае, даже при получении 100% результата не представляется возможным определить, насколько при этом повысилась эффективность государственного управления.

Аналогичная ситуация складывается и в разрезе подпрограмм. Исходя из данных, приведенных в Приложениях 4, 7, 10, 12 к Отчету, следует, что достигнутые в рамках подпрограмм целевые показатели не дают четкого представления об уровне достижения за проверяемый период поставленных подпрограммами целей.

Цель должна быть достижима за период реализации Программы. В то же время, Программа не дает четкого представления о том, когда может быть достигнута ее цель. Первоначально Программа была запланирована на период 2014-2016 годов, т.е., достижение цели планировалось в 2016 г. Однако, в 2015 г., т.е. до окончания установленного срока, этот период был продлен до 2018 г., а затем до 2019 г., что исключило возможность проведения итоговой объективной оценки эффективности реализации Программы. Таким образом, цель Программы не обладает свойствами конкретности, измеримости и достижимости (данный вывод распространяется и на цели подпрограмм, входящих в Программу); нет твердой увязки цели с конкретными конечными результатами, в связи с чем, возможно отметить, что указанная цель сформулирована не четко (не ясно).

8.1.3. Критерий «В структуре Программы отсутствуют серьезные недостатки, ограничивающие эффективность Программы».

8.1.3.1. Структура Программы, в основном, соответствует «Требованиям к содержанию государственной программы», изложенным в *Порядке разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Пермского края*, утвержденном Указом губернатора Пермского края от 24.06.2013 № 74. Вместе с тем, в Программе не достаточно проработаны разделы, связанные с описанием мер правового регулирования, направленных на достижение целей и конечных результатов Программы, *с обоснованием основных положений и сроков принятия необходимых нормативных правовых актов*, что не позволяет оценить степень реализации мер правового регулирования в сфере реализации Программы по итогам за отчетный период.

8.1.3.2. В Программе недостаточно проработаны разделы, связанные с описанием мер государственного регулирования и управления рисками с целью минимизации их влияния на достижение целей Программы, что не позволяет оценить степень реализации мер государственного регулирования в сфере реализации Программы по итогам за отчетный период.

8.1.3.3. В Программе не обозначена связь с другими смежными государственными программами Пермского края и отсутствует форма 10 (приложения 1 к *Порядку разработки, реализации и оценки эффективности ГП ПК*), содержащая информацию по «финансовому обеспечению основных мероприятий Программы, оказывающих влияние на достижение целей и решение задач иных государственных программ».

В качестве одного из основных рисков при реализации подпрограммы 4 назван риск невыполнения иных государственных программ, от которых зависит реализация данной подпрограммы, в то же время, в Программе отсутствует информация об этих государственных программах, предусмотренная ф. 9 приложения 1 к *Порядку разработки, реализации и оценки эффективности*⁷ ГП ПК, содержащая информацию по «финансовому обеспечению основных мероприятий иных

⁷ Форма 9 введена указом губернатора Пермского края от 17.10.2013 № 113 и исключена указом губернатора Пермского края от 13.01.2016 № 2.

государственных программ, оказывающих влияние на достижение целей и решение задач государственной программы».

8.1.3.4. В соответствии с пунктами 2.5., 2.6., 2.7. «Требований к содержанию государственной программы» оценка «планируемой эффективности государственной программы проводится ответственным исполнителем на этапе ее разработки в целях оценки планируемого вклада результатов государственной программы в социально-экономическое развитие Пермского края». «Обязательным условием оценки планируемой эффективности государственной программы является успешное (полное) выполнение запланированных на период ее реализации целевых показателей государственной программы, а также мероприятий в установленные сроки».

В качестве основных критериев планируемой эффективности реализации государственной программы применяются:

- «критерии экономической эффективности, учитывающие оценку вклада государственной программы в экономическое развитие Пермского края в целом, оценку влияния ожидаемых результатов государственной программы на различные сферы экономики Пермского края»;

- «критерии социальной эффективности, учитывающие ожидаемый вклад реализации государственной программы в социальное развитие Пермского края, показатели которого не могут быть выражены в стоимостной оценке».

В Программе указанные критерии не приведены, что исключает возможность оценки объективного влияния Программы на уровень социально-экономического развития Пермского края.

Таким образом, в структуре Программы должным образом не проработаны разделы, связанные с описанием мер правового и государственного регулирования, не обозначена связь с другими государственными программами, не приведены критерии экономической и социальной эффективности, что указывает на существенные недостатки, ограничивающие эффективность Программы.

8.1.4. Критерий «Программа соответствует полномочиям, задачам и функциям Пермского края (имеет четкую целевую направленность)».

Программа соответствует полномочиям, задачам и функциям, возложенным на Администрацию в соответствии с Положением об Администрации, утвержденным Указом губернатора Пермского края от 27.09.2010 № 70.

В результате реализации Программы предполагается достижение цели: «Повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления», соответствующей цели, зафиксированной в Программе СЭР Пермского края (в ред. от 06.09.2014), решение пяти (в уточненной редакции - трех задач), достижение определенных результатов. В то же время, сама цель сформулирована не четко, отсутствуют численные показатели измерения цели, не ясны сроки ее достижения.

8.1.5. Критерий «Задачи Программы определены корректно».

В проверяемый период в рамках реализации Программы предполагалось решение следующих задач:

- 1) Совершенствование системы противодействия коррупции и системы государственного и муниципального контроля *(из действующей ред. Программы указанная задача исключена)*.

2) Формирование эффективной управленческой команды органов власти Пермского края; совершенствование системы государственного управления в Пермском крае и развитие государственной службы в Пермском крае. Совершенствование системы муниципальной службы в Пермском крае (в ред. от 25.09.2015: «Формирование эффективной системы государственной службы Пермского края и муниципальной службы в Пермском крае», в действующей ред.: «Реализация Концепции кадровой политики на государственной гражданской службе Пермского края и муниципальной службе в Пермском крае»).

3) Обеспечение функционирования системы стратегического и среднесрочного планирования социально-экономического развития Пермского края.

4) Внедрение программно-целевого и проектного управления в органах власти Пермского края.

5) Повышение эффективности информационного взаимодействия федеральных, региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления (*указанная задача исключена из ред. от 25.09.2015*).

Задача государственной программы является ее подцелью, поэтому к формулировке задач применяются те же требования, что и к формулировке целей. Из приведенных данных следует, что задачи Программы сформулированы предельно абстрактно, кроме того, они практически не поддаются измерению. Несмотря на наличие целевых показателей, не представляется возможным определить уровень выполнения той или иной задачи за отчетный период (2014 г. и 2015 г.).

На начало реализации Программы и в течение 2014 г. в ее структуру входили задачи по пяти направлениям деятельности, в действующей редакции Программы - по трем направлениям. Не представляется возможным определить достаточность такого количества задач для достижения цели, поскольку цель носит декларативный характер.

Таким образом, задачи подпрограммы определены некорректно.

8.1.6. Критерий «Ожидаемые конечные результаты и целевые показатели Программы определены корректно».

8.1.6.1. В соответствии с прогнозом конечных результатов Программы, реализация Программы в проверяемый период деятельности (2014-2015 гг.) была направлена на достижение следующих результатов:

В рамках подпрограммы 1:

1) Снижен уровень коррупции, в том числе ее восприятия населением края, при исполнении государственных и муниципальных функций и предоставлении государственных и муниципальных услуг исполнительными органами государственной власти Пермского края и органами местного самоуправления муниципальных образований Пермского края (*данный результат из действующей ред. исключен*).

Пороговое значение данного результата не определено, целевой показатель для измерения результата не установлен. Исходя из отчетных данных следует, что уровень коррупции, по данным социологических исследований, в 2014 г. составлял 36,9%, в 2015 г. - 52,6%, в связи с чем, создается впечатление о росте, а не о снижении уровня коррупции в указанный период.

2) Развита организационные меры по предупреждению и профилактике коррупции в органах государственной власти Пермского края и органах местного самоуправления муниципальных образований Пермского края (*данный результат из действующей ред. исключен*).

Измерить данный результат не представляется возможным; целевые показатели, установленные в рамках подпрограммы, не дают четкого представления о степени достижения требуемого результата.

3) Повышена информированность жителей Пермского края о мерах по противодействию коррупции, принимаемых в регионе (*данный результат из действующей ред. исключен*).

Показатель для измерения данного результата введен в 2015 г., но не нашел отражения в отчетных данных за 2015 г., из действующей редакции Программы исключен.

4) Совершенствованы условия и обеспечено участие институтов гражданского общества и граждан в реализации антикоррупционной политики Пермского края (*данный результат из действующей ред. исключен*).

Измерить данный результат не представляется возможным.

В рамках подпрограммы 2:

5) Сформирована эффективная система поиска и отбора кандидатов на должности государственной гражданской службы Пермского края, основанная на принципах открытости, объективности и равного доступа к государственной гражданской службе Пермского края (*данный результат из действующей ред. исключен*).

Показатель для измерения данного результата введен на стадии формирования Программы, но с 2016 г. его числовое значение уменьшено, кроме того, данный показатель: «Доля вакантных должностей гражданской службы, замещаемых на основе назначения из кадрового резерва или по итогам открытого конкурса» не дает четкого представления о степени достижения требуемого результата.

6) Сформирована система оплаты труда государственных гражданских служащих Пермского края в зависимости от показателей результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих Пермского края (*данный результат из действующей ред. исключен*).

Показатель для измерения данного результата: «Доля должностных регламентов, служебных контрактов по высшей и главной группе должностей государственной гражданской службы, содержащих показатели эффективности и результативности деятельности» не дает четкого представления о степени достижения требуемого результата.

7) Увеличено количество служащих, прошедших обучение в соответствии с государственным заказом на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку (от запланированного количества) (*данный результат из действующей ред. исключен*).

Показатель введен, начиная с 2016 г., для измерения результата, связанного с созданием условий для формирования высокопрофессионального кадрового состава.

8) Минимизированы обоснованные претензии контрольно-надзорных органов к законам и нормативным правовым актам губернатора Пермского края в сфере государственной гражданской и муниципальной службы (*данный результат из действующей ред. исключен*).

Показатель для измерения данного результата: «Количество обоснованных претензий со стороны контрольно-надзорных органов в части законов Пермского края, указов губернатора Пермского края в сфере государственной гражданской службы, муниципальной службы, противодействия коррупции на государственной гражданской и муниципальной службе» не дает четкого представления о степени достижения требуемого результата (его ежегодное числовое значение составляет 0 (ноль) штук при стартовом значении 0 (ноль) штук).

9) Минимизировано число гражданских служащих, допустивших конфликт интересов, нарушения требований к служебному поведению, ограничений и запретов на государственной гражданской службе Пермского края (*данный результат из действующей ред. исключен*).

Показатель для измерения данного результата применялся в течение 2014-2015 годов, в действующей редакции исключен.

В рамках подпрограммы 3:

10) Обеспечено функционирование системы стратегического и среднесрочного планирования социально-экономического развития (далее - СЭР) Пермского края (в том числе обеспечена подготовка и представление информации в рамках бюджетного процесса и по запросам ФОГВ (на базе решений ИАС ПК).

11) Подготовлены и представлены губернатору Пермского края прогноз-ные и информационно-аналитические материалы по СЭР Пермского края, включая табличное, графическое и картографическое представление данных, для принятия управленческих решений (*данный результат из действующей ред. исключен*).

12) Реализована и поддерживается в актуальном состоянии система комплексного информационного обеспечения данными по СЭР Пермского края, муниципальных образований Пермского края, целям, задачам и показателям деятельности исполнительных органов государственной власти Пермского края и органов местного самоуправления Пермского края.

13) Реализованы средства методологической и инструментальной поддержки формирования и представления прогнозной и информационно-аналитической отчетности по СЭР ПК (*данный результат из действующей ред. исключен*).

14) Обеспечен доступ руководителей и специалистов органов власти Пермского края к показателям СЭР и прогноз-но-аналитической отчетности по СЭР, размещенным в ИАС ПК (*данный результат из действующей ред. исключен*).

В рамках подпрограммы установлено 5 показателей для измерения вышеперечисленных результатов, которые не предполагают какой-либо динамики (ежегодное числовое значение каждого показателя составляет 100%, при стартовом значении 100%).

В рамках подпрограммы 4:

15) Создана система управления реализацией проектов, программ, «дорожных карт», непро-ектных мероприятий (в том числе по привлечению федеральных финансовых средств) органов власти Пермского края.

Числовое значение показателя для измерения данного результата уменьшено в 2015 г.

16) Сформирован инструментарий управления государственными программами органов власти Пермского края (*данный результат из действующей ред. исключен*).

Показатель для измерения данного результата: «Доля государственных программ Пермского края, эффективность реализации которых улучшилась в отчетном периоде, в общем количестве государственных программ Пермского края, в реализации которых в ходе мониторинга и оценки были выявлены проблемы» не дает четкого представления о степени достижения требуемого результата. В действующей редакции Программы исключен.

В рамках подпрограммы 5:

17) Повышена эффективность информационного взаимодействия федеральных, региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления (*данный результат из действующей ред. исключен*).

Измерить достижение данного результата не представляется возможным.

18) Создан Ситуационный центр губернатора Пермского края (*данный результат из действующей ред. исключен*).

Показатель для измерения данного результата установлен, но не применялся, в связи с исключением финансирования мероприятий подпрограммы.

Кроме того, действующая редакция предполагает достижение следующих результатов:

- 1) Созданы условия для формирования высокопрофессионального кадрового состава государственных и муниципальных органов при обеспечении оптимального баланса его стабильности, сменяемости и развития.

Для измерения указанного результата введены два дополнительных показателя, которые не дают четкого представления о степени достижения требуемого результата.

- 2) Осуществляются организация и регламентация профессиональной служебной деятельности, включая вопросы финансирования гражданской и муниципальной службы, обеспечивающие эффективное использование кадрового состава государственных и муниципальных органов.

Для измерения указанного результата введены два показателя, которые не дают четкого представления о степени достижения требуемого результата.

- 3) Организована профилактика коррупционных и иных правонарушений на гражданской и муниципальной службе.

Показатель, установленный для измерения данного результата, не дает четкого представления о степени достижения требуемого результата.

В целом, в действующей редакции Программы предполагается достижение 6 ожидаемых конечных результатов в рамках трех подпрограмм, вместо ранее ожидаемых 18 конечных результатов в рамках пяти подпрограмм.

Измерение и оценка степени достижения конечных результатов позволяют определить, способствовали ли средства, затраченные на государственную программу, достижению долгосрочной цели развития Пермского края. В большинстве своем, вышеуказанные результаты не представляется возможным измерить и оценить степень их достижения в ходе реализации Программы. Таким образом, ожидаемые конечные результаты Программы определены некорректно.

8.1.6.2. Достижение целей и решение задач Программы характеризуется следующими основными целевыми показателями, представленными в Таблице 1:

Таблица 1

№ п/п	Показатели	ед. измер.	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год
1.	<i>Подпрограмма «Противодействие коррупции и система государственного и муниципального контроля»</i>						
1.1.	Доля проектов нормативных правовых актов, к которым контрольно-надзорными органами предъявлены обоснованные требования об исключении коррупциогенных факторов, в общем количестве проектов нормативных правовых актов Пермского края, проходивших антикоррупционную экспертизу (данный показатель исключен из Программы в ред. от 08.04.2016)	%	1,5	1	1	1	1
1.2.	Доля органов местного самоуправления муниципальных образований Пермского края (местных администраций и представительных органов муниципальных образований), в которых обеспечена организация принятия нормативных правовых актов, необходимых для внедрения процедуры оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных правовых актов, от общего количества: в 2014 г. - органов местного самоуправления г. Перми; в 2015 г. - органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов; в 2016 г. - органов местного самоуправления городских и сельских поселений (исключен из Программы в ред. от 25.09.2015)	%	100	100	100	100	
1.3.	Доля гражданских служащих, допустивших нарушения законодательства об ограничениях и запретах, требованиях о предот-	%	3	2,5	2	2	2

№ п/п	Показатели	ед. измер.	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год
	вращения или об урегулировании конфликта интересов, иных обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, выявленных органом по управлению госслужбой и/или контрольно-надзорными органами (исключен из Программы в ред. от 08.04.2016)						
1.4.	Доля граждан, попадавших в коррупционные ситуации (по данным социологического исследования) (введен в ред. от 25.09.2015; исключен из Программы в ред. от 08.04.2016)	%	-	8,1	7,9	7,6	7,5
1.5.	Доля граждан, удовлетворенных информационной открытостью государственных органов Пермского края и органов местного самоуправления муниципальных образований Пермского края в сфере противодействия коррупции (по данным социологического исследования) (введен в ред. от 25.09.2015; исключен из Программы в ред. от 08.04.2016)	%	-	21	23	25	27
2.	<i>Подпрограмма «Реформирование и развитие государственного управления и государственной гражданской службы Пермского края, муниципальной службы в Пермском крае»</i> Изменено наименование в ред. от 20.05.2014: «Развитие государственной гражданской службы Пермского края и муниципальной службы в Пермском крае»						
2.1.	Доля вакантных должностей гражданской службы, замещаемых на основе назначения из кадрового резерва или по итогам открытого конкурса	%	46	48	60	60	60
	Данный показатель изменен в ред. Программы от 08.04.2016: Доля вакантных должностей государственной гражданской службы Пермского края (далее – гражданская служба) в исполнительных органах государственной власти Пермского края (далее – ИОГВ), замещаемых по результатам конкурса (на замещение вакантных должностей, включение в резерв)	%	-	-	40	50	60
2.2.	Доля должностных регламентов, служебных контрактов по высшей и главной группе должностей государственной гражданской службы, содержащих показатели эффективности и результативности деятельности	%	70	90	100	100	100
2.3.	Количество обоснованных претензий со стороны контрольно-надзорных органов в части законов Пермского края, указов губернатора Пермского края в сфере государственной гражданской службы, муниципальной службы, противодействия коррупции на государственной гражданской и муниципальной службе (исключен из Программы в ред. от 08.04.2016)	шт.	0	0	0	0	0
2.4.	Доля муниципальных районов и городских округов, принявших программы развития муниципальной службы	%	6	50	100	100	100
	Данный показатель изменен в ред. Программы от 08.04.2016: Доля муниципальных образований Пермского края, утвердивших программы развития муниципальной службы		-	-	-	20	40
2.5	Среднее значение индекса нестабильности кадрового состава по ИОГВ (введен в ред. от 08.04.2016)	%	-	-	15	12	10
2.6.	Доля государственных гражданских служащих Пермского края (далее - гражданские служащие) в органах государственной власти Пермского края, прошедших обучение по государственному заказу на дополнительное профессиональное обучение, от количества запланированных (введен в ред. от 08.04.2016)	%	-	-	50	60	70
2.7.	Доля ИОГВ, штатные расписания которых соответствуют нормам соотношения численности должностей гражданской службы, иным нормам труда, установленным Методическими рекомендациями по формированию организационно-штатной структуры ИОГВ и аппарата Правительства Пермского края (далее - Рекомендации) (введен в ред. от 08.04.2016)	%	-	-	-	10	30
2.8.	Доля штатных единиц ИОГВ, введенных с применением экспертного анализа потребности в штатной численности (затрат труда), проводимого в соответствии с Рекомендациями (введен в ред. от 08.04.2016)	%	-	-	-	50	80

№ п/п	Показатели	ед. измер.	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год
2.9.	Доля антикоррупционных проверок, основанием для которых послужила информация, представленная подразделением кадровых служб (должностным лицом) ИОГВ по профилактике коррупционных и иных правонарушений по итогам анализа сведений, представленных гражданскими служащими, от общего числа указанных проверок (введен в ред. от 08.04.2016)	%	-	-	50	70	80
3.	<i>Подпрограмма «Обеспечение системы стратегического и среднесрочного планирования социально-экономического развития Пермского края. Информационно-аналитическое обеспечение управленческих решений губернатора»</i>						
3.1.	Доля актуализированных документов стратегического планирования и долгосрочных прогнозно-аналитических материалов (включая материалы, подготовленные по запросам ФОГВ)	%	100	100	100	100	100
3.2.	Доля документов среднесрочного планирования (подготовленных в рамках бюджетного процесса, по запросам ФОГВ), актуализированных в соответствии с документами стратегического планирования	%	100	100	100	100	100
3.3.	Соответствие системы комплексного информационного обеспечения данными по социально-экономическому развитию Пермского края, муниципальных образований Пермского края, по целям, задачам и показателям деятельности исполнительных органов государственной власти Пермского края и органов местного самоуправления Пермского края на базе ИАС ПК	%	100	100	100	100	100
3.4.	Доля информационно-аналитических материалов, представленных без нарушения сроков подготовки	%	100	100	100	100	100
3.5.	Доля размещенных в ИАС ПК показателей государственной статистики от сводной согласованной потребности в данных	%	100	100	100	100	100
4.	<i>Подпрограмма «Формирование программно-целевого и проектного управления в органах власти Пермского края»</i>						
4.1.	Доля органов исполнительной власти Пермского края, использующих методы проектного управления в своей деятельности	%	68,5	95	95	95	
	Данный показатель изменен в ред. от 24. 04.2015	%	68,5	80	80	80	80
4.2.	Доля государственных программ Пермского края, эффективность реализации которых улучшилась в отчетном периоде, в общем количестве государственных программ Пермского края, в реализации которых в ходе мониторинга и оценки были выявлены проблемы (исключен из Программы в ред. от 08.04.2016)	%	0	25	35	45	46
5.	<i>Подпрограмма «Создание Ситуационного центра губернатора Пермского края» (исключена в ред. от 25.09.2015)</i>						
5.1.	Процент выполнения работ по созданию Ситуационного центра губернатора Пермского края	%	100	100	100		
	Данный показатель в ред. от 26.12.2014 (исключен из Программы в ред. от 25.09.2015)	%	0	0	100	100	

Из вышеприведенных данных следует, что достижение цели и решение задач Программы характеризовалось в 2014 г. 14 целевыми показателями, в 2015 г. - 16 целевыми показателями, установленными непосредственно ответственным исполнителем Программы - Администрацией, большинство из которых характеризует качество исполнения функций в рамках текущей деятельности.

В соответствии с п.п. 2.3.2. и 2.3.3. Порядка разработки, реализации и оценки эффективности ГП ПК, целевые показатели государственной программы должны иметь количественное значение, измеряемое или рассчитываемое по утвержденным методикам или определяться на основе данных государственного статистического наблюдения. На начало реализации Программы методика расчета вышеуказанных показателей отсутствовала, показатели, по сути, носили декларативный характер.

Приложение 6 к Программе, регламентирующее порядок сбора информации и методику расчета фактических значений целевых показателей государственной программы «Совершенствование государственного управления» включено в Программу в редакции от 08.04.2016. Источниками информации, в основном, являются: ИАС Пермского края; ИАС управления проектами; Интегрированная система электронного документооборота, архива и управления потоками работ Пермского края (ИСЭД), ИАС Пермского края (мобильный офис губернатора Пермского края), доступ к которым имеется только у представителей исполнительных органов государственной власти Пермского края, что затрудняет возможность проверки достоверности фактических значений показателей в процессе осуществления независимого мониторинга и оценки Программы.

В соответствии с Методическими указаниями по разработке и реализации государственных программ РФ, одним из требований к указанным показателям является адекватность, выражающаяся в следующем: показатель должен характеризовать прогресс в достижении цели или решении задачи и охватывать все существенные аспекты достижения цели или решения задачи госпрограммы/подпрограммы. Однако, значительная часть показателей Программы не отвечает данному требованию. Так, 13 показателей Программы (в редакции, действ. в проверяемый период 2014-2015 гг.) не имели динамики, из них:

- по 6 показателям на весь период реализации Программы (2014-2018 гг.): в одном случае значение показателя равно нулю – ежегодно; в пяти случаях - 100% - ежегодно (при стартовом значении - 100%);
- 1 показатель - на период 2014-2017 гг. - 100% ежегодно;
- 6 показателей - на период с 2016 по 2018 годы, соответственно, 1%, 2%, 60%, 100%, 100%, 80% - ежегодно, что не дает возможности оценить их влияние на достижение цели Программы.

По отдельным показателям имеется слабовыраженная динамика - снижение или рост составляет от 0,1 до 2% по сравнению с предыдущим периодом, что затрудняет оценку соответствующих целей и задач.

Складывается впечатление, что при формировании Программы за основу принимались показатели, имеющие заранее очевидную «динамику», не зависящую от качества реализации Программы.

В ходе проверки установлено, что достигнутые в 2014-2015 гг. результаты по вышеуказанным целевым показателям не дают четкого представления о степени достижения целей подпрограмм и Программы в целом.

Исходя из приведенных данных следует, что целевые показатели Программы определены не корректно.

8.1.7. Критерий «Состав мероприятий, направленных на решение задач подпрограмм Программы, адекватен поставленным задачам и достаточен для их решения».

Как отмечалось ранее, в первоначальной редакции Программа имела 5 подпрограмм, содержащих 19 основных мероприятий, направленных на совершенствование государственного управления. В Паспорте Программы в действующей редакции значатся 3 подпрограммы, но в то же время, Перечень мероприятий на 2014 - 2015 гг. (Таблица 1 Приложения 1 в действ. ред.) предполагает выполнение 18 основных мероприятий в рамках 4 подпрограмм.

Перечень мероприятий на 2016-2018 гг. (Таблица 2 Приложения 1 в действ. ред.) предполагает выполнение 10 основных мероприятий в рамках 3 подпрограмм.

По отдельным мероприятиям установлены идентичные контрольные точки (результаты).

8.1.7.1. В рамках *подпрограммы 1* запланировано 5 основных мероприятий, в их составе 39 мероприятий; в основном, состав мероприятий адекватен поставленным в рамках подпрограммы задачам. Вместе с тем, не представляется возможным подтвердить достаточность запланированных мероприятий для решения указанных задач, поскольку задачи подпрограммы не обладают свойствами конкретности, измеримости и достижимости, т.е., степень их решения в отчетный период не подлежит определению, независимо от количества проведенных мероприятий.

8.1.7.2. В рамках *подпрограммы 2* запланировано 6 основных мероприятий, в их составе 26 мероприятий.

Следует отметить, что Порядок разработки, реализации и оценки эффективности ГП ПК не содержит требований к формулировкам основных мероприятий. Возможно отметить, что в соответствии с Методическими указаниями по разработке и реализации государственных программ РФ, утвержденными приказом Минэкономразвития РФ от 16.09.2016 № 582⁸, наименования основных мероприятий не могут дублировать наименования целей и задач подпрограммы⁹.

Фактически, в период 2014-2015 гг. все 6 мероприятий дублируют наименование 6 задач (из семи, поставленных в рамках подпрограммы; задача, связанная с оптимизацией структуры и функций исполнительных органов государственной власти Пермского края, в указанный период не решалась). В основном, состав мероприятий адекватен поставленным в рамках подпрограммы задачам. Между тем, достаточность мероприятий остается под вопросом, поскольку выполнение их в установленном количестве не позволяет определить степень решения задач подпрограммы, так как указанные задачи не обладают свойствами конкретности, измеримости и достижимости.

8.1.7.3. В рамках *подпрограммы 3* запланировано 4 основных мероприятия, в их составе 9 мероприятий. В основном, состав мероприятий адекватен поставленным в рамках подпрограммы задачам. В то же время, не представляется возможным подтвердить достаточность запланированных мероприятий для решения указанных задач, поскольку задачи подпрограммы не обладают свойствами конкретности, измеримости и достижимости.

8.1.7.4. В рамках *подпрограммы 4* запланировано 3 основных мероприятия, связанные с организационно-методическим и правовым сопровождением реализации «дорожных карт», проектов, программ; организационно-методическим сопровождением деятельности органов власти Пермского края по привлечению федеральных финансовых средств; методологическим сопровождением и внедрением инструментов повышения эффективности реализации государственных программ. Конкретные мероприятия в составе основных мероприятий не обозначены (в то же время, в соответствии с Порядком разработки, реализации и оценки эф-

⁸ ранее - утвержденные приказом Минэкономразвития РФ от 20.11.2013 № 690

⁹ наименование основного мероприятия не должно содержать указаний на цели, задачи и индикаторы государственной программы (подпрограмм государственной программы)

фективности ГП ПК, основное мероприятие - это комплекс мероприятий, направленных на решение конкретной задачи в рамках подпрограммы), в связи с чем, оценить достаточность мероприятий для решения поставленных задач не представляется возможным.

Таким образом, состав мероприятий, направленных на решение задач подпрограмм Программы, в основном, адекватен поставленным задачам. В то же время, данный состав не достаточен для их решения, так как не позволяет определить степень решения указанных задач в отчетный период.

8.1.8. Критерий «Финансовые потребности Программы соответствуют установленным расходным обязательствам».

Часть расходов на проведение программных мероприятий на момент формирования Программы не соответствовала установленным расходным обязательствам. В то же время, в соответствии с пунктом 4.4. Порядка разработки, реализации и оценки эффективности ГП ПК, постановление Правительства Пермского края, утверждающее государственную программу, является нормативным правовым актом, устанавливающим расходное обязательство Пермского края.

Таким образом, финансовые потребности Программы соответствуют установленным расходным обязательствам.

8.1.9. Критерий «Имеется четкая (явная) связь между бюджетными заявками и достижением поставленных целей Программы».

Объемы финансирования мероприятий государственной программы, в основном, зависят от возможностей бюджета, что противоречит принципу стратегического бюджетного планирования. Например, в связи с уменьшением финансирования, мероприятия в рамках подпрограммы 5 были исключены, что привело к нарушению целостности Программы и исключило возможность получения первоначально запланированного результата как по количественным, так и по качественным показателям.

Исходя из объемов финансирования, подпрограмма 3, связанная с функционированием системы стратегического и среднесрочного планирования СЭР Пермского края, является самой значимой в достижении поставленной цели Программы. Несмотря на это, в ходе проверки не представилось возможным определить степень влияния данной подпрограммы на достижение цели Программы и повышение темпов СЭР Пермского края.

Кроме того, увеличение или снижение в 2014-2015 гг. бюджетных ассигнований на выполнение отдельных мероприятий Программы, осуществляемых в рамках подпрограмм 1 - 4, не оказало влияния на изменение целевых показателей, характеризующих достижение цели и решение задач Программы.

По сути, как уже ранее было отмечено, в рамках Программы осуществляется финансирование отдельных мероприятий, находящихся в компетенции Администрации, которые финансировались и ранее, до перехода на программный бюджет, в соответствии с принятыми бюджетными обязательствами (в составе расходов по подразделу 0113 «Другие общегосударственные вопросы»).

Таким образом, в ходе проверки не удалось установить четкую взаимосвязь между бюджетными ассигнованиями и достижением поставленных целей.

8.1.10. Критерий «Методика оценки эффективности Программы позволяет адекватно оценить ее эффективность».

В соответствии с разделом XI¹⁰ Программы (в ред. Программы, действ. в проверяемый период), Методика оценки эффективности Программы учитывала необходимость проведения следующих оценок:

- степень достижения целей и решения задач Программы (путем сопоставления фактически достигнутых значений показателей и их плановых значений);
- степень соответствия запланированному уровню затрат и эффективности использования средств бюджета Пермского края и иных источников ресурсного обеспечения государственной программы (путем сопоставления фактических и плановых объемов финансирования Программы).

Эффективность реализации Программы (подпрограммы) рассчитывается по следующей формуле: $ЭГП = СДЦ \times УФ$, где

ЭГП - эффективность реализации Программы (подпрограммы),

СДЦ - степень достижения целей (решения задач),

УФ - уровень финансирования реализации основных мероприятий Программы (подпрограммы).

в Методике приводятся интервалы значений показателя, при которых реализация Программы характеризуется различными уровнями эффективности.

Следует отметить, что в приведенной Методике каждая составляющая эффективности реализации Программы (степень достижения целей и решения задач и степень соответствия запланированному уровню затрат) оценивается сама по себе, не встраиваясь в интегральную оценку.

Вызывает сомнение, что при использовании вышеуказанной формулы (путем умножения степени выполнения целевых показателей на уровень финансирования) можно получить адекватную оценку эффективности Программы.

Кроме того, данная Методика не позволяет произвести оценку вклада Программы в экономическое и социальное развитие Пермского края (критерии экономической и социальной эффективности в Программе не приведены).

Таким образом, Методика оценки эффективности Программы не позволяет адекватно оценить ее эффективность.

8.1.11. Критерий «В рамках Программы предпринимались шаги для корректировки недостатков в стратегическом планировании».

За период 2014-2015 гг. внесение в Программу изменений, связанных с уточнением формулировок целей, задач, мероприятий, паспорта Программы и подпрограмм, объемов финансирования осуществлялось 6 раз, в 2016 г. - 3 раза, в т.ч. 3 раза имело место утверждение Программы в новой редакции.

Указанные изменения не были направлены на корректировку недостатков в стратегическом планировании.

8.2. Цель 2. Оценить качество управления и контроль реализации Программы.

8.2.1. Критерий «Реализация Программы осуществляется в соответствии с планом реализации».

Согласно п. 5.2. Порядка разработки, реализации и оценки эффективности ГП ПК, реализация программных мероприятий осуществлялась в соответствии с

¹⁰ «Методика оценки эффективности государственной программы «Совершенствование государственного управления»

Планами реализации Программы, утвержденными распоряжениями Правительства Пермского края от 24.12.2013 № 313-рп и от 14.05.2015 № 150-рп.

В то же время, в отдельных случаях осуществлялось перераспределение средств между мероприятиями без соответствующего внесения изменений в План реализации Программы, а также предполагалось выполнение мероприятий, не значащихся в Плане.

8.2.2. Критерий «В целях контроля за исполнением Программы ответственным исполнителем проводится мониторинг реализации мероприятий Программы».

В соответствии с п. 5.10. Порядка разработки, реализации и оценки эффективности ГП ПК, в целях контроля реализации государственных программ, Администрация один раз в полгода осуществляет мониторинг реализации государственных программ ответственным исполнителем и соисполнителями. Организация мониторинга и контроля реализации государственных программ Пермского края возложена на Департамент мониторинга Администрации (далее – Департамент).

Проведение мониторинга государственной программы «Совершенствование государственного управления», наряду с другими государственными программами, осуществлялось данным Департаментом в рамках подпрограммы 4 «Формирование программно-целевого и проектного управления в органах власти Пермского края. На основании результатов мониторинга по итогам за отчетный период (полугодие, год), готовится отчет о результатах мониторинга реализации государственных программ, который направляется в адрес губернатора Пермского края.

8.2.3. Критерий «Ответственным исполнителем проводился внутренний контроль и аудит реализации Программы».

Постановлением Правительства Пермского края от 29.09.2015 № 762-п¹¹ утвержден «Порядок осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств бюджета Пермского края, главными администраторами (администраторами) доходов бюджета Пермского края, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита бюджета Пермского края внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита».

В 2014-2015 гг. и в I полугодии 2016 г. внутренний финансовый контроль и внутренний финансовый аудит Администрацией не осуществлялись. На сайте Администрации по этому поводу размещена следующая информация: «в части организации проверок внутри Администрации губернатора в рамках исполнения положений Постановления Правительства Пермского края от 29.09.2015 № 762-п ... руководителем Администрации губернатора Пермского края был утвержден план внутреннего финансового аудита на 2016 г. Распоряжением руководителя Администрации губернатора Пермского края от 03.06.2016 № СЭД-01-29-ра-60 проведение аудиторской проверки, запланированной на 2 квартал 2016 г., перенесено на 3 квартал 2016 г.». Информация о фактическом проведении проверки на сайте не размещена.

¹¹ «Об утверждении Порядка осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств бюджета Пермского края, главными администраторами (администраторами) доходов бюджета Пермского края, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита бюджета Пермского края внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита»

8.2.4. Критерий «Годовые отчеты о выполнении Программы (за период 2014-2015 гг.) соответствуют установленным требованиям, их достоверность не вызывает сомнений».

Годовые отчеты о выполнении Программы, размещенные на сайте Администрации, в основном, соответствуют форме годового отчета, установленной в Приложении 2 к Порядку разработки, реализации и оценки эффективности ГП ПК (далее – Форма отчета). Однако, в годовом отчете о выполнении Программы за 2014 г. отсутствует информация об исполнении контрольных точек, наличие которой в составе годового отчета регламентировано п. 5.6. Порядка разработки, реализации и оценки эффективности ГП ПК и п. 2 Формы отчета. В самом отчете в отношении данной информации указано: «Заполняется департаментом мониторинга Администрации губернатора Пермского края на основании данных, полученных из информационно-аналитической системы управления проектами».

В годовом отчете о выполнении Программы за 2015 г. в информации об исполнении контрольных точек зафиксировано выполнение 72 вех из 73, хотя в Сводном докладе значится 82 вехи из 83.

Оценка достижения целей и задач Программы, приведенная в отчетах, выраженная в перечислении проведенных мероприятий в рамках решения установленных задач в разрезе подпрограмм, не содержит выводов о степени достижения целей подпрограмм и Программы в целом.

По данным отчетов в рамках подпрограммы «Противодействие коррупции и система государственного муниципального контроля» отмечено «планомерное достижение основной цели» подпрограммы (поддержание системного подхода при реализации политики в сфере противодействия коррупции, ориентированного на снижение уровня коррупции...), несмотря на то, что цель практически недостижима, так как не является конкретной; ожидаемые результаты, а именно: «снижен уровень коррупции, в том числе ее восприятия населением края» не имеют пороговых значений.

В разделе 3 Отчета за 2014 г. приведена информация о выполнении целевых показателей, согласно которой общее количество показателей - 15, в т.ч. показатели: «Доля государственных программ Пермского края, эффективность реализации которых улучшилась в отчетном периоде, в общем количестве государственных программ Пермского края, в реализации которых в ходе мониторинга и оценки были выявлены проблемы» и «Процент выполнения работ по созданию Ситуационного центра губернатора Пермского края», оба - с нулевым значением. Данные показатели не корректны по отношению к 2014 г., так как не выражают никаких действий в отчетном периоде и не зависят от усилий исполнителя, несмотря на это, в отчете зафиксировано их выполнение.

Данные отчета были приняты за основу при оценке эффективности Программы, в результате, в Сводном годовом докладе о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Пермского края по итогам 2014 г. расчет уровня выполнения показателей был произведен не корректно, что отразилось на оценке эффективности Программы.

Кроме того, в годовом отчете за 2014 г. плановые объемы финансирования отражены в сумме 24 563,8 тыс. руб. (хотя в целом по Программе указанные объемы составляли 28 063,8 тыс. руб.), что было взято за основу при оценке Про-

граммы. В результате, расчет уровня освоения средств был произведен не точно, что отразилось на оценке эффективности Программы.

В разделе 3 Отчета за 2015 г. приведена информация о выполнении целевых показателей, согласно которой общее количество показателей - 14. В данный перечень не вошли показатели: «Доля граждан, попадавших в коррупционные ситуации (по данным социологического исследования)» и «Доля граждан, удовлетворенных информационной открытостью государственных органов Пермского края и органов местного самоуправления муниципальных образований Пермского края в сфере противодействия коррупции (по данным социологического исследования)». Оба показателя были введены в редакции Программы от 25.09.2015 г. и исключены 08.04.2016, т.е., на момент формирования отчета указанные показатели подлежали оценке.

Данные отчета были приняты за основу при оценке эффективности Программы, в результате, в Сводном годовом докладе за 2015 год расчет уровня выполнения показателей был произведен не корректно (по 14 показателям вместо 16), что отразилось на оценке эффективности Программы.

Таким образом, годовые отчеты о выполнении Программы (за период 2014-2015 гг.) не в полной мере соответствуют установленным требованиям, их достоверность вызывает сомнения.

8.2.5. Критерий «Программа приводится в соответствие с Законом о бюджете на очередной финансовый год и с Законом о внесении изменений в указанный Закон своевременно».

В ходе проверки установлено, что Программа приводилась в соответствие с первоначально утвержденным законом о бюджете своевременно, т.е., в сроки, установленные п. 2 ст. 11 Закона Пермского края от 12.10.2007 № 111-ПК «О бюджетном процессе в Пермском крае» и п. 5.14. Порядка разработки, реализации и оценки эффективности ГП ПК.

В соответствии с п. 4.11. вышеуказанного Порядка, государственные программы Пермского края в части финансового обеспечения расходов, осуществляемых за счет средств краевого бюджета, подлежат приведению в соответствие с законом о внесении изменений и дополнений в закон о бюджете Пермского края в течение двух месяцев после вступления его в силу. В нарушение данного срока, Программа была приведена в соответствие с законом о бюджете:

- в редакции от 06.11.2014 только 24.04.2015;
- в редакции от 24.05.2016 - только 05.08.2016.

8.2.6. Критерий «Деятельность участников Программы является понятной и прозрачной с точки зрения затрат, плана мероприятий и достигнутых результатов».

Годовые отчеты о выполнении Программы, как и Сводные годовые доклады, в соответствии с требованиями Порядка разработки, реализации и оценки эффективности ГП ПК, размещаются на официальном сайте Администрации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Соответственно, для посетителей сайта предоставлена возможность ознакомления с результатами реализации Программы.

Между тем, отсутствует возможность осуществления независимого мониторинга и оценки реализации Программы, так как Программа представлена в перво-

начальной редакции без учета внесенных изменений. Кроме того, на сайте не размещаются планы реализации Программы, данные мониторинга реализации Программы, методика расчета целевых показателей Программы.

Не представляется возможной оценка достоверности фактических значений целевых показателей Программы, что обусловлено тем, что источники информации, установленные для их определения, доступны лишь для представителей исполнительных органов государственной власти Пермского края.

Таким образом, деятельность участников Программы не в полной мере является понятной и прозрачной с точки зрения затрат, плана мероприятий и достигнутых результатов.

8.3. Цель 3. Оценить достигнутые результаты.

8.3.1. Критерий «Программа продемонстрировала прогресс на пути к достижению долгосрочной цели».

Долгосрочная цель Программы - повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления. Поскольку данная цель не обладает свойствами конкретности, измеримости и достижимости и нет твердой увязки цели с конкретными конечными результатами, не представляется возможным оценить прогресс на пути к достижению долгосрочной цели.

8.3.2. Критерий «Принятые целевые показатели Программы ежегодно выполняются в полном объеме».

Согласно данным Сводных годовых докладов за 2014 и 2015 гг., уровень достижения целевых показателей Программы составил, соответственно, 93,3% и 92,9%. Вместе с тем, фактический уровень составил, соответственно, 84,6%, так как из 13 показателей выполнены 11 (из расчета исключены 2 показателя с нулевым значением, не зависящих от усилий исполнителя), и 81,2% - из 16 показателей выполнены 13 (в расчет добавлено 2 показателя, не нашедших отражения в отчетных данных).

Следует отметить, что уровень выполнения целевых показателей Программы определяется не корректно. Это обусловлено тем, что показатели, уровень выполнения которых составил более 95%, считаются выполненными, так как отклонение находится в пределах 5%. Однако, коэффициент отклонения, определяющий уровень достижения целевых показателей Программы не установлен. Данный коэффициент предусмотрен Методикой лишь для оценки уровня достижения стратегических показателей социально-экономического развития Пермского края, утвержденной Постановлением Законодательного Собрания Пермского края от 22.09.2011 № 2868¹².

8.3.3. Критерий «Запланированные на отчетный период мероприятия Программы выполняются в полном объеме».

Согласно данным Сводных годовых докладов за 2014 - 2015 гг. выполнено, соответственно, 94 контрольные точки при планируемых 97 контрольных точках (96,9%) и 82 контрольных точки при планируемых 83 (98,8%). При этом, отмечается нарушение установленных сроков от 10 до 120 дней по 13 контрольным точкам и от 18 до 139 дней - по 11 контрольным точкам.

Таким образом, запланированные на отчетный период мероприятия выполняются не в полном объеме.

¹² «Об утверждении показателей результативности деятельности Правительства Пермского края»

8.3.4. Критерий «Достижение ежегодных результатов Программы сопровождается повышением эффективности её реализации».

Как показала оценка эффективности реализации Программы, результаты которой представлены в составе Сводных годовых докладов за 2014 и 2015 гг., эффективность реализации Программы в 2015 г. по сравнению с 2014 г. не улучшилась: в 2014 г. Программа реализована со средней степенью эффективности, в 2015 г. - с удовлетворительным уровнем эффективности.

Таким образом, достижение ежегодных результатов Программы не сопровождается повышением эффективности её реализации.

8.4. Цель 4. Оценить эффективность использования бюджетных средств, выделенных на реализацию Программы.

8.4.1. Критерий «Бюджетные средства на финансирование программных мероприятий освоены в полном объеме».

В ходе проверки установлено, что уровень освоения бюджетных средств, выделенных на реализацию программных мероприятий, составил в 2014 и 2015 гг., соответственно, 69,9% и 77,7%.

Таким образом, бюджетные средства освоены не в полном объеме.

8.4.2. Критерий «Отсутствуют нарушения использования бюджетных средств».

Проверкой расходования средств на выполнение мероприятий Программы установлено, что в отдельных случаях осуществлялось перераспределение средств с одного мероприятия на другое, без соответствующего внесения изменений в План реализации Программы, и направление средств на выполнение мероприятий, не значащихся в Плане.

Расчет комплексной оценки эффективности Программы за период 2014-2015 гг. приведен в Приложении 13 к Отчету. С учетом приведенных критериев оценки и исходя из принятых баллов, эффективность Программы за указанный период в целом составила 32,6%.

9. Выводы по результатам контрольного мероприятия:

9.1. Цель Программы – «повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления» не обладает свойствами конкретности, измеримости и достижимости; нет твердой увязки цели Программы с конкретными конечными результатами. Это относится и к целям подпрограмм, входящих в Программу.

Цель и задачи Программы не в полной мере соответствуют наименованию Программы: «Совершенствование государственного управления», т.к. затрагивают вопросы, связанные с повышением эффективности не только государственного, но и местного самоуправления.

9.2. Система целевых показателей Программы не в полной мере обеспечивает возможность проверки и подтверждения достижения цели и решения задач, поставленных в Программе.

9.3. Методика оценки, приведенная в Программе, не позволяет адекватно оценить ее эффективность. В то же время, оценка Программы, наряду с другими

государственными программами Пермского края, осуществляется на основе иной методики, определяемой на усмотрение оценочной комиссии и не кем не утвержденной.

Анализ оценки эффективности реализации Программы за 2014 - 2015 гг. выявил наличие недостатков, свидетельствующих о завышении значения оценки эффективности реализации Программы.

9.4. Программа, принятая первоначально на период 2014-2016 гг., ежегодно, при формировании проекта бюджета Пермского края на очередной финансовый год и на плановый период, продлевается на соответствующий плановый период, и в настоящее время продлена до 2019 г.

За истекший период действия Программы, изменения, связанные с уточнением её цели, задач, мероприятий и объемов финансирования, вносились 9 раз.

Внесение вышеизложенных изменений в Программу исключает возможность проведения итоговой объективной оценки эффективности её реализации за проверяемый период.

Несмотря на наличие не решенных проблем, из Программы исключена подпрограмма «Противодействие коррупции и система государственного и муниципального контроля».

9.5. За проверяемый период постановлениями Правительства Пермского края первоначальные объемы ресурсного обеспечения реализации Программы за счет бюджетных ассигнований из бюджета Пермского края были существенно снижены: на 2014 г. - на 44,4%, на 2015 год – на 36,7%.

9.6. Комплексная оценка Программы, проведенная КСП ПК, указывает на низкую эффективность реализации Программы в период 2014-2015 гг.

10. Возражения или замечания руководителей или иных уполномоченных должностных лиц объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

К Акту контрольного мероприятия КСП ПК имелись разногласия Администрации, которые рассмотрены совместно с участием представителей Администрации. В соответствии с п.1 ст. 19 Закона Пермского края от 12.09.2011 № 808-ПК «О Контрольно-счетной палате Пермского края», Администрации направлена информация о результатах рассмотрения вышеуказанных разногласий, которая учтена при подготовке настоящего Отчета. Информация по несогласованным вопросам приведена в Приложении 14 к настоящему Отчету.

11. Предложения по результатам контрольного мероприятия:

11.1. Скорректировать цели и задачи Программы и подпрограмм, исходя из критериев: конкретности, измеримости и достижимости.

11.2. Обеспечить адекватность и достаточность целевых показателей для измерения степени достижения цели и решения задач Программы и возможность их проверки.

11.3. Обеспечить достаточность мероприятий для решения задач Программы.

11.4. В Программе проработать разделы, связанные с описанием мер правового и государственного регулирования и управления рисками, обозначить связь с

другими государственными программами Пермского края, привести критерии экономической и социальной эффективности.

11.5. Обеспечить прозрачность деятельности участников Программы с точки зрения финансовых затрат, Плана мероприятий и достигнутых результатов и возможность осуществления независимой оценки достигнутых результатов Программы.

11.6. Обеспечивать своевременное внесение изменений в План реализации Программы.

11.7. Обеспечивать своевременное приведение параметров финансового обеспечения реализации Программы в соответствие с законами Пермского края о внесении изменений в закон о бюджете.

11.8. Принять меры по недопущению отражения недостоверных данных в отчетах о выполнении Программы.

11.9. Повысить уровень освоения бюджетных средств, выделенных на реализацию Программы.

11.10. Осуществлять внутренний контроль и аудит Программы.

11.11. Инициировать разработку и утверждение единой Методики для оценки эффективности государственных программ Пермского края.

Рассмотреть возможность и целесообразность включения в указанную Методику учета мнения населения, в частности, путем интернет - опроса.

11.12. Рассмотреть целесообразность и необходимость внесения изменений в «Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Пермского края», утвержденный Указом губернатора Пермского края от 24.06.2013 № 74, касающихся требований в отношении формирования целей, задач, основных мероприятий и целевых показателей государственных программ в целях определения данных требований по аналогии с требованиями, установленными в «Методических указаниях по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации», утвержденных приказом Минэкономразвития РФ от 16.09.2016 № 582.

Аудитор Контрольно-счетной
палаты Пермского края



Е.Г. Егорова