**Заключение**

**по результатам экспертизы государственной программы Томской области**

**«Формирование комфортной городской среды в Томской области на 2018 - 2022 годы»**

г.Томск «5» марта 2020 года

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия: пункт 13 плана работы Контрольно-счетной палаты на 2019 год, утвержденного приказом председателя Контрольно-счетной палаты Томской области от 29.12.2018 № 49.

Объект предоставления документов, материалов и информации - Департамент архитектуры и строительства Томской области (далее - Департамент архитектуры и строительства).

Предмет экспертно-аналитического мероприятия - государственная программа Томской области «Формирование комфортной городской среды в Томской области на 2018 - 2022 годы» (далее – программа, госпрограмма, ГП), утвержденная постановлением Администрации Томской области от 31.08.2017 № 317а (в редакциях постановлений от 19.03.2018 № 108а, от 04.05.2018 № 195а, от 31.01.2019 № 40а, от 28.03.2019 № 104а, от 24.06.2019 № 233а, от 24.06.2019 № 236а).

Цель экспертно-аналитического мероприятия - финансово-экономическая экспертиза государственной программы Томской области «Формирование комфортной городской среды в Томской области на 2018 - 2022 годы».

Вопросы экспертно-аналитического мероприятия:

1. Анализ соблюдения порядка формирования, согласования и утверждения государственной программы;
2. Анализ ресурсного обеспечения мероприятий, направленных на реализацию государственной программы, а также анализ и оценка показателей государственной программы и влияние на данные показатели объемов бюджетных ассигнований (изменений объемов бюджетных ассигнований).

Исследуемый период: 2017 – 2019 годы.

**Выводы по результатам экспертно-аналитического мероприятия:**

1. Государственная программа «Формирование комфортной городской среды в Томской области на 2018 - 2022 годы» создана в октябре 2017 года посредством выделения из государственной программы «Обеспечение доступности жилья и улучшение качества жилищных условий населения Томской области», где она была представлена в качестве структурного элемента – основного мероприятия.

2. В соответствии с требованиями нормативных правовых актов федерального уровня, установленными для программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды на 2017 год и на 2018-2022 в целях получения субсидий из федерального бюджета, создание новой отдельной государственной программы не требовалось, достаточно было внести соответствующие корректировки в действующую государственную программу.

3. В нарушение п. 23 Порядка принятия решений о разработке государственных программ Томской области, их формирования и реализации, утвержденного постановлением Администрации Томской области от 03.04.2014 № 119а (далее – Порядок № 119а) внесение изменений в Перечень государственных программ Томской области, утвержденный распоряжением Администрации Томской области от 19.02.2015 № 115-ра, в части включения в него анализируемой программы произведено после 1 марта 2017 года и при отсутствии оснований.

4. Отсутствие в анализируемой госпрограмме информации о реализации в Томской области мероприятий и достижении целевых показателей по формированию комфортной городской среды в 2017 году, начатых еще в рамках ГП «Обеспечение доступности жилья и улучшение качества жилищных условий населения Томской области» не обеспечило связи и открытости данных о ранее достигнутых результатах, оказавших влияние на плановые значения показателей.

5. После двухгодичной реализации в 2018-2019 годах анализируемой ГП в статусе отдельной госпрограммы она была реорганизована путем включения с 2020 года в ГП «Жилье и городская среда Томской области» в виде регионального проекта «Формирование комфортной городской среды».

При этом в тексте ГП «Жилье и городская среда Томской области» также отсутствует какая-либо информация о реализации в Томской области мероприятий и достижении целевых показателей по формированию комфортной городской среды в 2018-2019 годах, что вновь не обеспечило связи и открытости данных о достигнутых результатах, оказавших влияние на запланированные с 2020 года показатели.

6. В связи с несоблюдением Департаментом архитектуры и строительства Томской области процедуры разработки и согласования анализируемой программы и отсутствием необходимых для этого документов и материалов, провести анализ их соблюдения, а также анализ и оценку финансово-экономического обоснования запланированных объемов бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий программы на 2018-2020 годы, формирования показателей государственной программы и влияния на данные показатели объемов бюджетных ассигнований не представилось возможным.

7. Несмотря на то, что реализация государственных программ Томской области должна быть направлена на выполнение задач Стратегии социально-экономического развития Томской области до 2030 года, целью реализации анализируемой программы было предусмотрено «Повышение качества и комфорта городской среды на территории Томской области», что не соотносится ни с одной из задач Стратегии.

8. В нарушение п.п. 19, 21 и 22 Методических рекомендаций к Порядку № 119а ответственными за реализацию 2-х подпрограмм анализируемой госпрограммы определены 3 соисполнителя (Департамент архитектуры и строительства, Департамент лесного хозяйства Томской области и Департамент ЖКХ и государственного жилищного надзора), в то время как соисполнитель государственной программы (ответственный за подпрограмму), также как и ответственный исполнитель государственной программы, может быть только один.

9. Анализ содержательного соответствия ГП нормативным правовым актам федерального уровня показал несоблюдение требований п.п. 4 и 13 Порядка № 119а, о соответствии положениям государственных программ Российской Федерации, в рамках которых предоставляются субсидии на достижение целей государственных программ Российской Федерации, например:

- отсутствовал адресный перечень дворовых территорий, нуждающихся в благоустройстве в указанный период исходя из минимального перечня работ по благоустройству (адресный перечень дворовых территорий, нуждающихся в благоустройстве в 2020 году, включен только в октябре 2019 года);

- отсутствовал адресный перечень дворовых территорий, подлежащих благоустройству в указанный период исходя из минимального перечня работ по благоустройству;

- отсутствовал адресный перечень общественных территорий, нуждающихся в благоустройстве в указанный период (адресный перечень общественных территорий, нуждающихся в благоустройстве в 2020 году, включен только в октябре 2019 года);

- отсутствовал адресный перечень общественных территорий, подлежащих благоустройству в указанный период (адресный перечень общественных территорий, подлежащих благоустройству в 2019 году, включен только в октябре 2019 года);

- отсутствовал адресный перечень объектов недвижимого имущества (включая объекты незавершенного строительства) и земельных участков, находящихся в собственности (пользовании) юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которые подлежат благоустройству не позднее 2020 года за счет средств указанных лиц в соответствии с заключенными соглашениями (включен только в октябре 2019 года);

- отсутствовали мероприятия по инвентаризации уровня благоустройства индивидуальных жилых домов и земельных участков, предоставленных для их размещения, с заключением по результатам инвентаризации соглашений с собственниками (пользователями) указанных домов (собственниками (землепользователями) земельных участков) об их благоустройстве не позднее 2020 года в соответствии с требованиями утвержденных правил благоустройства территории.

Необходимо отметить, что адресные перечни (мероприятия) по благоустройству, включенные в октябре 2019 года, были составлены не на весь период предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета с 2018 по 2022 годы, а только выборочно, при этом, в новую госпрограмму ГП «Жилье и городская среда Томской области» с 2020 года указанные адресные перечни также не включены.

10. Объемы расходов на государственную программу и их структура в разрезе источников свидетельствует о высоком уровне зависимости областного бюджета от участия федерального бюджета в достижении цели областной ГП.

Так, при общей сумме расходов по ГП на 2018 год в размере 314,8 млн.руб. доля федерального финансирования составила 81,9%, областного – 16,8% и местного – 1,3%. При общей сумме расходов по ГП на 2019 год в размере 702,9 млн.руб. доля федерального финансирования составила 64,4%, областного – 28,6%, внебюджетных источников и местного бюджета – 7%.

11. В 2018-2019 годах анализируемой программой была предусмотрена реализация 5 единственных мероприятий пяти основных мероприятий, что не соответствует понятию «основное мероприятие», закрепленному п. 2 Порядка № 119а и определяющему, что основное мероприятие - это комплекс взаимоувязанных по срокам и ресурсам мероприятий, направленных на реализацию одной из задач подпрограммы в среднесрочной перспективе, и детализируемый мероприятиями, а также п. 23 Методических рекомендаций к Порядку № 119а, согласно которому мероприятия (а не одно мероприятие), детализирующие основное мероприятие, могут формулироваться укрупненно.

12. Пять мероприятий подпрограммы 1 анализируемой программы, предусмотренных к реализации в 2019 году, отличались по наименованиям, количеству и объемам финансового обеспечения от мероприятий (наименований расходов), утвержденных в Законе о бюджете на 2019 год, что может свидетельствовать о не приведении программы в соответствие Закону о бюджете на 2019 год.

Так, Законом о бюджете на 2019 год предусмотрена реализация:

- мероприятия «Реализация мероприятий по благоустройству областного центра» с объемом бюджетных ассигнований в размере 160,8 млн.руб., которое в программе представлено тремя мероприятиями с наименованиями: «Благоустройство территорий вдоль центральных улиц в городе Томске (I категория), включая работы по сносу расселенных домов и подготовке территорий (в том числе ПСД)» с финансированием из областного бюджета в размере 100,0 млн.руб., «Благоустройство лестничных маршей пешеходной зоны Набережной реки Томи в районе Губернаторского квартала г. Томска (в т.ч. ПСД)» с финансированием из областного бюджета в размере 10,8 млн.руб. и «Благоустройство территорий мемориальных комплексов в г. Томске» с финансированием из областного бюджета в размере 50,0 млн.руб., установленными к реализации в 2019 году с суммарным объемом финансирования также как в Законе о бюджете 160,8 млн.руб.;

- мероприятия «Организация мест погребения» с объемом финансирования 25,0 млн.руб., которое в программе имеет такой же объем финансирования, но отличается по наименованию «Строительство муниципального общественного кладбища в г. Северске»;

Одновременно, поставлена под сомнение обоснованность отражения в Законе о бюджете на 2019 год одного укрупненного мероприятия «Реализация мероприятий по благоустройству областного центра» объединяющего в себе расходы на осуществление бюджетных инвестиций по трем программным мероприятиям, так как согласно п. 23 Методических рекомендаций к Порядку № 119а, мероприятия на осуществление бюджетных инвестиций в Объекты должны детализироваться отдельно по каждому Объекту с указанием адреса его размещения.

13. В нарушение п. 19 Методических рекомендаций к Порядку № 119а ни одна подпрограмма анализируемой ГП не содержала информацию о других государственных или муниципальных программах, реализуемых на территории Томской области и оказывающих влияние на достижение целей и задач подпрограмм анализируемой ГП.

Так, выборочным анализом государственных программ Томской области выявлена реализация в 2019 году ВЦП «Создание и обеспечение деятельности Центра компетенции по вопросу городской среды и реализации проекта «Умный город» (ГП «Обеспечение доступности жилья и улучшение качества жилищных условий населения Томской области») все мероприятия которой нацелены на содействие реализации на территории Томской области регионального проекта «Формирование комфортной городской среды», при этом ни одного целевого показателя, на достижение которого влияла реализация указанной ВЦП, в указанной программе установлено не было.

14. Анализ показателей, характеризующих достижение цели и решение каждой задачи государственной программы, а также анализ влияния на данные показатели изменений объемов бюджетных ассигнований, показал отсутствие увязки целевых показателей ГП с ее ресурсным обеспечением, например:

- Значения показателя цели ГП «Среднее значение индекса качества городской среды по Томской области, усл. ед.», показателя цели «Количество реализованных комплексных проектов по благоустройству на территории Томской области при оказании поддержки за счет средств федерального и областного бюджетов, ед.» подпрограммы 1 и показателя цели «Количество реализованных проектов по благоустройству озелененных территорий в муниципальных образованиях Томской области при оказании поддержки за счет средств федерального и областного бюджетов, ед.» подпрограммы 2, установлены в областной программе на весь срок ее реализации, однако финансирование из областного бюджета на 2021-2022 годы не предусмотрено (по подпрограмме 2 не предусмотрено на 2020-2022 годы);

- Показатели задач подпрограмм ГП и показатели непосредственного результата мероприятий ГП установлены к достижению в программе без ресурсного обеспечения из областного бюджета. Изменение (увеличение, сокращение, прекращение) финансирования программы в 2018-2019 гг. не повлияло на их значения;

- Достижение показателя цели «Количество реализованных комплексных проектов по благоустройству на территории Томской области при оказании поддержки за счет средств федерального и областного бюджетов, ед.» обеспечено на 2019 год только показателем «Доля реализованных проектов по благоустройству от запланированного количества, %», на 2019-2020 годы только показателем «Количество городов с благоприятной средой, ед.»;

15. Согласно Перечню показателей цели и задач государственной программы и сведениям о порядке сбора информации по показателям и методике их расчета (раздел 2 ГП), показатель цели ГП «Среднее значение индекса качества городской среды по Томской области» формировался на 2019 год как суммарный показатель на основании годовых отчетов по итогам реализации мероприятий регионального проекта «Формирование комфортной городской среды», что свидетельствует об отсутствии увязки достижения показателя цели ГП с реализацией в 2019 году всех других программных мероприятий.

С 2020 года показатель «Среднее значение индекса качества городской среды по Томской области» запланирован к достижению в качестве показателя регионального проекта «Формирование комфортной городской среды», а не показателя цели ГП «Жилье и городская среда Томской области», что не соответствует требованиям НПА федерального уровня к программам субъекта РФ, направленным на развитие комфортной городской среды.

16. В соответствии с методикой расчета показателя «Среднее значение индекса качества городской среды по Российской Федерации», установленной паспортом федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» (утв. протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Жилье и городская среда» от 21.12.2018 № 3), среднее значение индекса качества городской среды формируется на основе средних значений индекса по субъектам РФ, которые в свою очередь формируются из значений индекса по городам, расположенным на территории субъектов РФ.

На территории Томской области расположено 6 городов, при этом Законом об областном бюджете на 2019 год распределение субсидий местным бюджетам на реализацию программ формирования современной городской среды в рамках реализации регионального проекта «Формирование комфортной городской среды» национального проекта «Жилье и городская среда» на 2019 год утверждено всем 20 муниципальным образованиям Томской области в общем размере 425,5 млн.руб. (из них средства федерального бюджета – 412,7 млн.руб., средства областного бюджета – 12,8 млн.руб.), что свидетельствует о том, что мероприятия по благоустройству территорий 14 муниципальных образований, не имеющих в составе населенных пунктов со статусом город, могут быть расценены как не направленные на достижение показателя цели ГП для получения субсидий на реализацию программ формирования современной городской среды в рамках реализации регионального проекта «Формирование комфортной городской среды».

17. Анализ состава основных 36 индикаторов для расчета индекса качества городской среды (учитывается при определении размера субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на поддержку государственных программ субъектов РФ, реализуемых в рамках национального проекта и представляет собой цифровое значение (в баллах) состояния городской среды) обуславливает вывод о недостижимости в 2019 году целевого показателя «Среднее значение индекса качества городской среды по Томской области, усл. ед.» посредством реализации только предусмотренных в ней нескольких программных мероприятий и без реализации в 2019 году, например, таких государственных программ Томской области, как «Развитие молодежной политики, физической культуры и спорта в Томской области», «Развитие культуры и туризма в Томской области», «Обеспечение доступности жилья и улучшение качества жилищных условий населения Томской области», «Обеспечение безопасности населения Томской области», «Развитие транспортной системы в Томской области» и другие.

При этом в анализируемой ГП отсутствует информация о других государственных программах и муниципальных программах, реализуемых на территории Томской области и оказывающих влияние на достижение целей и задач ее подпрограмм.

18. Анализом соответствия показателей цели и задач государственной программы, задач подпрограмм на 2019 год требованиям п. 20 Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджету Томской области, установленных в ГП РФ для оценки эффективности использования субсидии из федерального бюджета, выявлено отсутствие / неустановление в анализируемой программе 3-х из 5-ти показателей, что не обеспечивает полноту проведения оценки эффективности использования субсидии из федерального бюджета по итогам 2019 года, в т.ч.:

- количество реализованных мероприятий по благоустройству общественных территорий;

- доля граждан, принявших участие в решении вопросов развития городской среды от общего количества граждан в возрасте от 14 лет, проживающих в муниципальных образованиях, на территории которых реализуются проекты по созданию комфортной городской среды;

- показателя реализации муниципальными образованиями мероприятий по цифровизации городского хозяйства.

**Предложения**

1. В целях исключения рисков неполучения субсидий из федерального бюджета, предоставляемых на поддержку государственных программ (подпрограмм) субъектов Российской Федерации и муниципальных программ (подпрограмм) формирования современной городской среды в рамках федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» в составе государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (далее – ГП РФ) и достижения запланированных целевых показателей, характеризующих повышение качества и комфорта городской среды на территории Томской области, рекомендуем соблюсти все требования и учесть все положения федеральных нормативных правовых актов, действие которых от утратившей силу анализируемой ГП перешло с 2020 года на новую ГП «Жилье и городская среда Томской области» в части мероприятий по формированию комфортной городской среды за счет средств целевых межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, предоставляемых на достижение целей ГП РФ.

2. При разработке, утверждении и реализации государственных программ Томской области не допускать практику несоблюдения процедур при принятии решений об их разработке, формировании, реализации и внесении корректировок, установленных Порядком принятия решений о разработке государственных программ Томской области, их формирования и реализации, утвержденным постановлением Администрации Томской области от 05.09.2019 № 313а и Методическими указаниями по разработке государственных программ Томской области, определяющими требования к разработке проектов государственных программ.

3. В целях соблюдения принципа наиболее полного охвата сфер социально-экономического развития Томской области при разработке госпрограмм Томской области, установленного п. 5 Порядка № 313а, достижения целевых показателей госпрограмм Томской области посредством реализации достаточного количества финансируемых из областного бюджета программных мероприятий, сопоставимости и прозрачности расходов на программные мероприятия на весь срок их реализации, а также связи и открытости данных о достигнутых показателях по результатам их реализации, рекомендуем не допускать практику создания новой государственной программы способом выделения структурного элемента (основного мероприятия, подпрограммы) из действующей государственной программы Томской области.

4. В целях обеспечения полной прослеживаемости движения средств областного бюджета, направленных на реализацию мероприятий госпрограмм в течение всего срока их реализации, а также возможности достоверной оценки их вклада в конечный результат, обеспечить преемственность кодов преемственность статей расходов бюджетной классификации одних и тех же расходов и сохранение их наименований.

Дополнительная информация: Аналитическая записка по результатам экспертно-аналитического мероприятия направлена в адрес ответственного исполнителя государственной программы Департамента архитектуры и строительства Томской области.

Председатель

|  |  |
| --- | --- |
|  | А.Д.Пронькин |

Рассмотрено

Коллегией Контрольно-счетной палаты

Томской области

(протокол № 2 от «26» февраля 2020 г.)

Исполнители:

Василевская Е.Д.

Вторушин Г.А.

Шумакова Е.Н.

Тел. 52-11-64