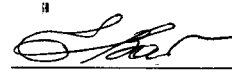


УТВЕРЖДАЮ

И.о. председателя  
Контрольно-счетной палаты  
Томской области

 Е.Д. Василевская

«24» января 2014 г.

### Отчет

#### **по результатам проведения контрольного мероприятия «Контроль за ходом исполнения Региональной программы повышения эффективности бюджетных расходов Томской области на 2011-2013 годы в части осуществления государственных услуг автономными учреждениями»**

Основание для проведения мероприятия: п. 16 плана работы Контрольно-счетной палаты Томской области на 2013 год, утвержденного приказом председателя Контрольно-счетной палаты Томской области от 28.12.2012 № 58.

В рамках контрольного мероприятия проведена оценка выполнения отдельных задач Региональной программы повышения эффективности бюджетных расходов Томской области на 2011 - 2013 годы (далее – Региональная программа), утвержденной распоряжением Администрации Томской области от 11.08.2011 № 781-ра, на примере деятельности областных государственных автономных учреждений культуры, подведомственных Департаменту по культуре и туризму Томской области: «Центр татарской культуры», «Томский областной Российско-немецкий Дом», «Дом народного творчества «Авангард» (далее соответственно – ОГАУК «ЦТК», ОГАУК «ТО РНД», ОГАУК «ДНТ «Авангард») по оказанию ими государственных услуг за 2012 год.

В ходе проведения контрольного мероприятия установлено следующее.

Региональная программа была принята в целях повышения эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти Томской области по выполнению государственных функций и обеспечению потребностей граждан и общества в государственных услугах, увеличению их доступности и качества. Исполнителями Региональной программы являлись Департамент финансов и Департамент экономики Томской области, главные распорядители бюджетных средств.

В ходе реализации Региональной программы планировалось решить ряд задач, в частности, разработать новые подходы и методики оценки потребности в государственных услугах, привести нормативную правовую базу Томской области в сфере стандартов государственных услуг в соответствие требованиям федерального законодательства, разработать механизм текущего и итогового контроля исполнения государственных заданий, порядок оценки эффективности деятельности областных государственных учреждений.

Оценка выполнения мероприятий Региональной программы показала, что в большинстве своем мероприятия в установленные сроки не были выполнены. При этом в декабре 2013 года в Региональную программу были внесены изменения - исключены невыполненные в 2011-2013 годах мероприятия Региональной программы.

Так, для выполнения задачи по совершенствованию механизмов оценки потребности в государственных услугах планировалось принять нормативный правовой акт (постановление Администрации Томской области), регламентирующий порядок проведения оценки потребности в государственных услугах, оказываемых областными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности. Переход на новые методики оценки потребности в государственных услугах позволил бы главным распорядителям средств областного бюджета, имеющим подведомственные учреждения,

оказывающие государственные услуги, использовать результаты оценки для обоснования расходов на оказание государственных услуг. Вместо установленного срока до 31.10.2011 нормативный правовой акт был принят только в июне 2013 года (постановление Администрации Томской области от 10.06.2013 № 247а). Департаментом по культуре и туризму отраслевая методика была утверждена в ноябре 2013 года, соответственно оценка потребности в государственных услугах в 2012-2013 годах не проводилась.

В ходе реализации мероприятий по совершенствованию стандартов качества государственных услуг, оказываемых областными государственными учреждениями, планировалось привести в соответствие нормативную правовую базу Томской области в сфере стандартов государственных услуг требованиям федерального законодательства в части терминов и определений, а также действующему Перечню государственных услуг (работ), утвержденному распоряжением Администрации Томской области от 30.11.2010 №1030/1-ра, провести оценку соответствия качества фактически предоставляемых государственных услуг утвержденным стандартам качества. Указанные мероприятия планировалось провести до 31.03.2012. Однако мероприятия в 2012-2013 годах не были выполнены и были исключены в декабре 2013 года из плана мероприятий Региональной программы, так как согласно пояснениям Департамента финансов Томской области в связи с произошедшими изменениями в федеральном законодательстве реализация указанных мероприятий нецелесообразна.

Не в полной мере выполнены мероприятия по разработке механизма контроля за исполнением государственных заданий. Изменения в Положение о формировании государственного задания в отношении областных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания, утвержденное постановлением Администрации Томской области от 26.10.2010 № 209а, предусматривающие возможность осуществления главными распорядителями бюджетных средств корректировки государственных заданий внесены в сентябре 2012 года вместо установленного срока до 31.12.2011. До указанного срока данный порядок устанавливал (непосредственно в государственном задании) только общие нормы и необходимость указания периодичности форм контроля.

Планом мероприятий Региональной программы не предусмотрена обязательность утверждения главным распорядителем бюджетных средств порядка, устанавливающего механизм текущего и итогового контроля исполнения государственных заданий. Однако необходимость его разработки вытекала из задачи поставленной Региональной программой, так как создание механизма контроля позволило бы оценить эффективность расходования средств на выполнение государственного задания, а также определить условия, при которых государственное задание нуждается в корректировке. Кроме того, из Порядка формирования государственного задания в отношении областных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания, утвержденного постановлением Администрации Томской области от 26.10.2010 № 209а, следует, что главным распорядителем бюджетных средств в государственном задании, доводимом подведомственному областному государственному учреждению, должен быть указан правовой акт, определяющий порядок контроля за выполнением государственного задания.

В государственных заданиях, доведенных Департаментом по культуре и туризму Томской области до подведомственных учреждений культуры, правовой акт, определяющий порядок контроля за выполнением государственного задания, формы и периодичность (текущий, итоговый и другие) не указаны. До настоящего времени порядок контроля не принят.

Установлено, что Департаментом по культуре и туризму Томской области не выполнены мероприятия, направленные на совершенствование механизма оценки эффективности деятельности подведомственных областных государственных учреждений культуры. Методика оценки эффективности деятельности учреждений культуры не разработана. План мероприятий по повышению эффективности деятельности областных

государственных учреждений в 2012-2013 годах также не был утвержден. Региональной программой было предусмотрено, что в срок до 30.06.2012 приказом Департамента финансов Томской области будет утвержден порядок разработки таких планов.

Согласно представленным пояснениям Департамента финансов Томской области приказ о порядке разработки планов мероприятий по повышению эффективности деятельности областных государственных учреждений не был принят Департаментом финансов в связи с тем, что после принятия «майских» указов Президента РФ в 2012 году существенно изменились подходы к их разработке. Однако своевременно данное мероприятие из Региональной программы не было исключено. Только в марте 2013 года распоряжением Губернатора Томской области утвержден План мероприятий по разработке и реализации региональных «дорожных карт» изменений в отраслях социальной сферы, направленных на повышение эффективности и качества услуг населению Томской области, согласно которому до 01.10.2013 соответствующими исполнительными органами государственной власти должны быть утверждены планы мероприятий по реализации региональных «дорожных карт», включающие мероприятия по оптимизации неэффективных учреждений и программ, сокращению неэффективных расходов.

Отсутствие нормативных правовых документов Томской области по изменению стандартов качества государственных услуг (работ), а также документов Департамента по культуре и туризму Томской области, регламентирующих новые методики оценки потребности в государственных услугах, механизм текущего и итогового контроля исполнения государственных заданий, порядок оценки эффективности деятельности областных государственных учреждений, отразилось и на деятельности областных государственных учреждений культуры по оказанию ими государственных услуг.

Департаментом по культуре и туризму Томской области были доведены областным государственным учреждениям культуры государственные задания на оказание государственных услуг, сформированные на основе Перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) областными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности, утвержденного распоряжением Администрации Томской области от 30.11.2010 №1030/1-ра (далее - Перечень государственных услуг (работ)). При этом следует отметить, что не были учтены разработанные Минфином России в соответствии с поручением Правительства РФ Комплексные рекомендации для органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по реализации Федерального закона от 08.05.2010 №83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (письмо от 16.05.2011 №12-08-22/1959) при формировании перечня государственных услуг (работ), оказываемых в области культуры. Так, в рекомендациях указано на целесообразность предусматривать при формировании перечня услуг две части – «Услуги» и «Работы», при определении наименований услуг (работ) четко формулировать суть услуги (работы), а также установить не менее 2-3 показателей качества, характеризующих результаты оказания услуги. Фактически Перечнем государственных услуг (работ) по каждому учреждению культуры предусмотрено оказание только государственных услуг. Вместе с тем, Перечень государственных услуг (работ) охватывает не все виды деятельности, оказываемые учреждениями культуры в рамках их уставной деятельности. Например, предоставление ОГАУК «ДНТ «Авангард» таких услуг (выполнение работ), как: оказание методической и практической помощи руководителям и специалистам в освоении новых методов организации и осуществления культурно-досуговых программ; содействие в обмене передовыми методиками между клубными организациями.

В результате невнесения изменений в стандарты качества государственных услуг (работ), как отмечено ранее, имеет место несоответствие наименования государственных услуг, оказываемых учреждениями культуры, указанных в двух нормативных правовых актах Томской области, утвердивших Перечень государственных услуг (работ) и Стандарты

качества бюджетных услуг в области культуры, оказываемых за счет средств областного бюджета (постановление Администрации Томской области от 30.06.2008 № 131а).

Установлен факт доведения задания одному из учреждений - ОГАУК «ДНТ «Авангард» по оказанию государственной услуги «Обеспечение доступа населения к клубным формам работы по сохранению и развитию самобытностей народов, проживающих на территории Томской области, формированию и удовлетворению их духовно нравственных потребностей», не предусмотренной Перечнем государственных услуг (работ).

Также необходимо отметить, что в государственных заданиях, доведенных учреждениям культуры, отсутствуют указания на нормативный правовой акт, регламентирующий порядок оказания государственных услуг. В государственных заданиях в качестве такового порядка были указаны нормативные правовые акты: Закон РФ от 09.10.1992 №3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре», Закон РФ от 27.12.1991 №2124-1 «О средствах массовой информации», Закон Томской области от 13.07.2007 №112-ОЗ «О реализации государственной политики в сфере культуры на территории Томской области», приказы Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ и др. Однако ими определены цели, задачи, общие принципы государственной политики в сфере культуры, полномочия органов государственной власти и иных органов, меры государственной и социальной поддержки и т.д., а сам порядок оказания государственных услуг не регламентирован. В результате не представляется возможным однозначно определить содержание той или иной государственной услуги (работы), включенной в государственное задание.

В нарушение части 1 ст. 69.2 Бюджетного кодекса РФ в государственных заданиях, доведенных учреждениям культуры, не определена категория физических лиц, являющихся потребителями. В нарушение п.3 Положения о формировании государственного задания в отношении областных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания, утвержденного постановлением Администрации Томской области от 26.10.2010 № 209а, Департаментом по культуре и туризму в государственных заданиях учреждениям доводились показатели, не предусмотренные Перечнем государственных услуг (работ), и иными нормативными правовыми актами Томской области. Например, ОГАУК «ДНТ «Авангард» по государственной услуге «Обеспечение доступа населения к клубным формам работы» доведены:

- показатели объема «Количество постоянно действующих клубных формирований», «Число участников клубных формирований», «Число мероприятий (фестивалей, конкурсов, смотров, вечеров, шоу программ и др.)», «Количество посетителей мероприятий», в то время как Перечнем установлен только один показатель - «Количество участников клубной деятельности (человек)»;

- показатель качества «Степень вовлеченности населения Томской области в клубную деятельность, проводимую государственными учреждениями культуры».

При расчете размера субсидии на выполнение государственного задания Департамент по культуре и туризму руководствовался Порядком определения нормативных затрат, принятым в соответствии с Методическими рекомендациями по расчету нормативных затрат на оказание областными государственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества областных государственных учреждений, утвержденными приказом Департамента финансов Томской области от 03.11.2010 № 41.

Следует отметить, что в нарушение пункта 1 ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ высшим исполнительным органом государственной власти Томской области не принят порядок определения объема и условий предоставления субсидий автономным учреждениям из областного бюджета Томской области, устанавливающий методику расчета размера субсидии.

При анализе нормативов финансовых затрат на единицу государственной услуги, оказываемой однотипными учреждениями культуры, установлена их значительная разница, что свидетельствует о необходимости проведения Департаментом по культуре и туризму

Томской области детального анализа причин такой разницы, а также правильности определения потребности в государственных услугах (работах) и установления объема государственной услуги (работы). Так, для оказания государственной услуги «Обеспечение доступа населения к клубным формам работы по сохранению и развитию самобытностей народов, проживающих на территории Томской области, формированию и удовлетворению их духовно-нравственных потребностей» расчет объема субсидий для ОГАУК «ЦТК» и ОГАУК «ТО РНД» был произведен исходя из нормативных затрат на оказание государственной услуги соответственно 0,157 тыс.руб. за ед. и 0,243 тыс. руб. за ед., для ДНТ «Авангард» исходя из нормативных затрат в размере 0,054 тыс.руб. за ед., что меньше установленной стоимости оказания аналогичной государственной услуги для ОГАУК «ЦТК» и ОГАУК «ТО РНД» соответственно в 2,9 и 4,5 раза.

Установлено, что Департаментом по культуре и туризму в нарушение п.13 Положения о формировании государственного задания в отношении областных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания, утвержденного постановлением Администрации Томской области от 26.10.2010 №209а, при расчете субсидии на выполнение государственного задания не была учтена плата, взимаемая ОГАУК «ДНТ «Авангард» за оказание государственных услуг, в результате чего в нарушение ст.34 Бюджетного кодекса РФ допущено неэффективное планирование расходов областного бюджета, повлекшее предоставление субсидии на выполнение государственного задания в большем объеме, чем было необходимо для его выполнения. Например, фактически общая сумма средств, полученных ОГАУК «ДНТ «Авангард» за 2012 год от оказания платных услуг (деятельности самокупаемых клубных формирований), составила 1,5 млн. руб.

При проведении проверки достоверности данных, включаемых учреждениями культуры в отчет об исполнении государственного задания, установлено следующее.

Форма отчета об исполнении государственного задания за 2012 год, установленная Департаментом по культуре и туризму Томской области в государственных заданиях, не основывается на показателях, используемых для расчета объема субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания.

В отчет учреждениями культуры включаются данные о количестве участников клубных формирований, о проведенных мероприятиях и их посетителях, порядок учета которых документально не закреплён. Учет деятельности учреждениями осуществляется в различных документах, форма которых является произвольной. В результате не представляется возможным сделать однозначный вывод о правильности включения данных о проведенных мероприятиях в отчеты об исполнении государственного задания. Например,

- ОГАУК «ДНТ «Авангард» в отчете учтены клубные формирования, осуществляющие свою деятельность на условиях самокупаемости (платные группы). Из указанных 28 постоянно действующих клубных формирований с численностью участников 645 человек по государственной услуге «Обеспечение доступа населения к клубным формам работы», на условиях самокупаемости действует 11 клубных формирований с численностью 273 человека. Кроме того, в отчет включены 33 мероприятия с количеством посетителей 21 940 чел., прошедших в рамках договоров, заключенных с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Сумма денежных средств, полученных от оказания услуг по проведению вышеуказанных платных мероприятий и продажи билетов, составила 882,4 тыс. руб. Средства субсидии, полученной на выполнение государственного задания, на выполнение указанных мероприятий не направлялись. По мнению Контрольно-счетной палаты указанные мероприятия не относятся к деятельности по оказанию государственных услуг, включенных в государственное задание, а являются иной приносящей доход деятельностью ДНТ «Авангард», в связи с чем не должны были включаться в Отчет об исполнении государственного задания.

- ОГАУК «ТО РНД» в отчет включены 20 клубных формирований. Однако, как показала проверка, деятельность 12 клубных формирований осуществлялась за счет

смешанного финансирования, 7 клубных формирований, расположенных в районах Томской области, осуществлялась без участия средств областного бюджета, в связи с чем основания для включения данных клубных формирований, а также их участников в количестве 104 человек в отчет, отсутствовали.

- ОГАУК «ТО РНД» и ОГАУК «ЦТК» в число мероприятий национально-культурной направленности включены мероприятия, не являющиеся таковыми - семинары по повышению квалификации. Кроме того, учреждениями в отчеты включены мероприятия, финансирование которых производилось из областного бюджета, как за счет средств субсидии, полученной на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, так и средств субсидии, полученной на иные цели, а также иных внебюджетных источников. Например, ОГАУК «РНД» в отчет включены мероприятия «Гуманитарная помощь: материальная помощь для пожилых российских немцев», «Рассылка поздравительных открыток российским немцам г.Томска и Томской области», на выполнение которых были направлены как средства субсидии, полученной на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, так и средства грантов, предоставленные АОО «Международный союз немецкой культуры».

- ОГАУК «ЦТК» в отчет включены мероприятия национально-культурной направленности «Областной татарский национальный праздник «Сабантуй» и «Мусульманский праздник «Курбан байрам», на выполнение которых были направлены средства субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания и иные субсидии. Поскольку проведение ежегодных традиционных национальных и религиозных праздников носит периодический характер, по мнению Контрольно-счетной палаты они должны быть учтены при составлении государственного задания и их финансирование должно осуществляться за счет средств субсидий, предоставляемой на выполнение государственного задания.

Установлен факт невыполнения ОГАУК «ТО РНД» государственного задания за 2012 год. Так, процент выполнения государственного задания по показателю объема государственной услуги «Количество участников клубной деятельности национальной направленности» составил 85% (20 479 чел.). В соответствии с п.17 Положения о формировании государственного задания в отношении областных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания, утвержденного Постановлением Администрации Томской области от 26.10.2010 № 209а, Департаменту по культуре и туризму Томской области в срок до 01.05.2013 необходимо было рассмотреть вопрос о невыполнении ОГАУК «ТО РНД» государственного задания и принять решение об уменьшении объема субсидии на текущий финансовый год, либо увеличении объема государственного задания на текущий финансовый год без увеличения объема субсидии. Однако Департаментом по культуре и туризму Томской области в отношении ОГАУК «ТО РНД» соответствующие меры не были приняты.

Указанные факты свидетельствуют об отсутствии со стороны Департамента по культуре и туризму должного контроля за исполнением государственного задания подведомственными учреждениями культуры и необходимости разработки правового акта, регламентирующего порядок контроля за выполнением государственного задания.

При проведении проверки расходования средств областного бюджета учреждениями культуры установлен ряд нарушений трудового и гражданского законодательства, нарушений в ведении бухгалтерского учета, учета особо ценного имущества и иных недостатков, допущенных учреждениями при расходовании субсидий, полученных на выполнение государственных заданий и иные цели.

Результаты контрольного мероприятия показали необходимость:

- принятия стандартов оказания (порядков предоставления) государственных услуг, устанавливающих, в том числе требования к качеству оказываемых государственных услуг;

- разработки документов, регламентирующих порядок осуществления главным распорядителем бюджетных средств контроля за исполнением государственного задания, и оценки эффективности деятельности подведомственных областных государственных учреждений культуры.

Дополнительные сведения.

По результатам контрольного мероприятия руководителями учреждений представлены пояснения, которые рассмотрены и учтены при составлении данного отчета.

В соответствии с Законом Томской области от 09.08.2011 №177-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Томской области» руководителям областных государственных учреждений культуры направлены представления о принятии соответствующих мер по устранению выявленных нарушений и недостатков. Начальнику Департамента по культуре и туризму Томской области по результатам проверок направлены информационные письма.

После проведения контрольного мероприятия в Законодательную Думу Томской области представлен проект закона Томской области «О признании утратившим силу Закона Томской области «О стандартах качества государственных услуг, оказываемых за счет средств областного бюджета в отраслях социальной сферы (бюджетных услуг)...», на который дано заключение (исх. от 24.01.2014 № 02-46/2) о том, что данный Закон является единственным документом, которым установлены требования к стандартам качества и определен орган государственной власти, уполномоченный на утверждение стандартов. Информация в пояснительной записке к законопроекту о том, чем будет регулироваться стандартизация государственных услуг, оказываемых учреждениями и иными юридическими лицами, после признания утратившим силу Закона № 43-ОЗ, не представлена.

Аудитор  
Контрольно-счетной палаты  
Томской области



С.В. Зорина