



# КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА

города Красноярскa

## **Заключение по результатам финансово-экономической экспертизы проекта муниципальной программы города Красноярскa «Развитие культуры в городе Красноярскe» на 2021 год и плановый период 2022-2023 годов»**

В соответствии с Положением о Контрольно-счетной палате города Красноярскa, утвержденным решением Красноярского городского Совета от 31.05.2005 № 6-108, Порядком принятия решений о разработке, формировании и реализации муниципальных программ города Красноярскa, утвержденным постановлением администрации города от 27.03.2015 № 153 (далее – Порядок № 153), требованиями стандарта внешнего муниципального финансового контроля Контрольно-счетной палаты города Красноярскa СФК 1 «Финансово-экономическая экспертиза проектов муниципальных программ» проведена финансово-экономическая экспертиза проекта муниципальной программы города Красноярскa «Развитие культуры в городе Красноярскe» на 2021 год и плановый период 2022 – 2023 годов (далее – Проект программы).

По результатам финансово-экономической экспертизы установлено следующее:

### **I. Анализ соответствия целей и задач Проекта основным направлениям государственной политики Российской Федерации и Красноярского края в сфере культуры**

Приоритеты государственной политики Российской Федерации в сфере культуры определены:

Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации до 2024 года»;

Указом Президента Российской Федерации от 24.12.2014 № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики»;

Указом Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»;

Законом Российской Федерации от 09.10.1992 № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре».

К числу таких приоритетов относятся: обеспечение и защита конституционного права граждан Российской Федерации на культурную деятельность; сохранение исторического и культурного наследия и его

использование для воспитания и образования; обеспечение доступа граждан к знаниям, информации, культурным ценностям и благам; укрепление российской гражданской идентичности на основе духовно-нравственных и культурных ценностей народов Российской Федерации; обеспечение детских музыкальных, художественных, хореографических школ, училищ и школ искусств необходимыми инструментами, оборудованием и материалами; продвижение талантливой молодежи в сфере музыкального искусства, развитие муниципальных библиотек.

Инструментами для реализации указанных приоритетов являются национальный проект «Культура»; 3 федеральных проекта, входящих в состав национального проекта: «Культурная среда», «Творческие люди», «Цифровая культура»; государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры и туризма», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 317.

Приоритеты государственной политики Красноярского края в сфере культуры соответствуют вышеназванным и определены:

региональными проектами края «Культурная среда», «Творческие люди», «Цифровая культура»;

государственной программой края «Развитие культуры и туризма», утвержденной постановлением Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 511-п.

Цель и задачи Проекта сонаправлены приоритетам государственной политики Российской Федерации и Красноярского края в сфере культуры.

Сопоставление целей и задач Проекта основным направлениям государственной политики Российской Федерации и Красноярского края в сфере культуры представлено в приложении 1 к заключению.

## **II. Оценка соответствия Проекта приоритетам социально-экономического развития города Красноярска**

Программа является одним из инструментов реализации Стратегии социально-экономического развития города Красноярска до 2030 года, утверждённой решением Красноярского городского Совета депутатов от 18.06.2019 № 3-42 (далее – Стратегия).

Достижение стратегических целей и решение задач Стратегии, определенных Планом мероприятий по ее реализации, утверждённым постановлением администрации города от 30.06.2020 № 501 (далее – План реализации), запланировано путем проведения ряда мероприятий,<sup>1</sup> со сроком реализации 2020-2030 годы.

Отмечаем, что ряд мероприятий, предусмотренных Планом реализации, в Проект не включены<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Приложение к постановлению администрации города от 30.06.2020 № 501

<sup>2</sup> Например, «Развитие сети образовательных организаций дополнительного образования детей (детских школ искусств по видам искусств), укрепление материально-технической базы образовательных организаций, осуществляющих работу с художественно одаренными детьми, поддержка детских школ искусств, выполняющих функции ресурсных центров в области культуры», исполнитель - департамент градостроительства; «Реализация социокультурных проектов муниципальными учреждениями культуры и образовательными организациями в области культуры и поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в сфере культуры путем предоставления на конкурсной основе бюджетных средств», исполнитель - департамент социального развития; «Обеспечение доступности культурных благ и услуг для граждан с ограниченными возможностями здоровья», исполнитель - главное управление культуры

Целью Проекта является создание условий для развития и реализации культурного и духовного потенциала населения города Красноярска.

Определённые цель, задачи и мероприятия Проекта соответствуют основным положениям краткого варианта проекта прогноза социально-экономического развития города на 2021-2023 годы (далее – ПСЭР на 2021-2023 годы), а также коррелируют с полномочиями органов местного самоуправления, установленными Федеральным законом от 06.10.2013 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Уставом города Красноярска (приложение 2 к заключению).

Следует отметить, что в ПСЭР на 2021-2023 годы обозначены отдельные основные проблемы развития муниципального образования по отрасли «Культура», не нашедшие отражения в Проекте, в частности, уровень фактической обеспеченности библиотеками, парками, детскими школами искусств. Аналогичный факт отражался в заключении КСП на Проект программы на 2020-2022 годы.

Мероприятия Проекта соответствуют вопросам местного значения, определенным законодательством, ввиду чего предлагаемые Проектом расходные обязательства города не противоречат ст. 86 БК РФ.

В Плане реализации в сфере культуры предусмотрено 6 целевых индикаторов (показателей), при этом только один показатель - «Уровень удовлетворенности горожан качеством предоставления муниципальных услуг в сфере культуры» учтен в Проекте (приложение 3 к заключению).

### **III. Анализ структуры и содержания Проекта**

Согласно паспорту Проекта:

ответственный исполнитель - главное управление культуры администрации города (далее – главное управление культуры);

соисполнители - департамент социального развития администрации города, территориальные подразделения администрации города.

Наименования программы, ответственного исполнителя и соисполнителей соответствуют распоряжению администрации города от 16.07.2020 № 241-р «Об утверждении перечня муниципальных программ города Красноярска на 2021 год и плановый период 2022-2023 годов». Наименование разделов паспорта Проекта и подпрограмм Проекта программы соответствуют наименованиям разделов, определенным Порядком № 153.

К Проекту приложен полный пакет документов (пояснительная записка; финансово-экономическое обоснование (далее – ФЭО)).

Структура Проекта представлена на следующей схеме:



Программу предлагается утвердить в составе 3-х подпрограмм (в рамках которых планируется реализация 22-х мероприятий).

По сравнению с муниципальной программой на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов в первоначальной редакции (далее – Программа на 2020-2022 годы) структура программы не изменилась. Увеличено количество целевых индикаторов и показателей результативности с 25 до 31.

Цели и задачи подпрограмм Проекта взаимосвязаны с целью и задачами Проекта.

Установлены недостатки полноты изложения данных в разделах подпрограмм Проекта. В частности, вопреки требованиям Порядка № 153 в разделах 1,2,3 всех подпрограмм Проекта отсутствуют или отражены не в полном объеме ряд сведений:

- в разделе 1 «Постановка общегородской проблемы...»: тенденции развития ситуации и возможные последствия; анализ причин возникновения проблемы; промежуточные и конечные социально-экономические результаты решения проблемы.
- в разделе 2 «Основная цель, задачи...» - достижимость и измеримость поставленных целей и задач с указанием прогнозируемых значений показателей результативности на весь период действия подпрограмм по годам;
- в разделе 3 «Механизм реализации ...» - описание организационных, экономических и правовых механизмов, необходимых для эффективной реализации подпрограмм.

#### **IV. Анализ финансового обеспечения Проекта**

Объем финансовых средств Проекта в 2021 году и плановом периоде 2022-2023 годов предусмотрен в размере 4 805,9 млн. рублей, в том числе:

средства бюджета города - 4 783,3 млн. рублей или 99,5% общего объема бюджетных ассигнований;

средства краевого бюджета - 2,3 млн. рублей или 0,05 % общего объема бюджетных ассигнований;

средства федерального бюджета - 20,3 млн. рублей – 0,4 % общего объема бюджетных ассигнований.

Изменение объемов бюджетных ассигнований Проекта программы, подпрограмм представлено в таблице.

тыс. рублей

Наименование	Программа на 2020-2022 годы				Проект				Темп роста (снижения) %
	2020	2021	2022	Итого	2021	2022	2023	Итого	
А	1	2	3	4	5	6	7	8	9
<b>ВСЕГО</b>	<b>1 337 904,63</b>	<b>1 299 519,75</b>	<b>1 299 487,55</b>	<b>3 936 911,93</b>	<b>1 606 592,96</b>	<b>1 610 597,76</b>	<b>1 588 673,26</b>	<b>4 805 863,98</b>	<b>122,1</b>
- за счет средств вышестоящих бюджетов	4 509,00	636,60	604,40	5 750,00	604,40	21 924,50	0,00	22 528,90	391,8
- за счет средств городского бюджета	1 333 395,63	1 298 883,15	1 298 883,15	3 931 161,93	1 605 988,56	1 588 673,26	1 588 673,26	4 783 335,08	121,7
Подпрограмма 1 "Культурное и природное наследие"	447 683,32	447 539,92	447 507,72	1 342 730,96	477 300,28	466 556,28	465 951,88	1 409 808,44	105,0
Подпрограмма 2 "Искусство и народное творчество"	370 556,68	364 230,68	364 230,68	1 099 018,04	605 031,34	605 356,74	605 356,74	1 815 744,82	165,2
Подпрограмма 3 "Обеспечение реализации муниципальной программы"	519 664,63	487 749,15	487 749,15	1 495 162,93	524 261,34	538 684,74	517 364,64	1 580 310,72	105,7

Проведенный сравнительный анализ Проекта с Программой на 2020-2022 годы в первоначальной редакции показал следующее.

Проектом сохранены основные направления расходования средств, предусмотренные Программой на 2020-2022 годы.

Общий объем ассигнований Проекта на трехлетний период по сравнению с первоначальной редакцией Программы на 2020-2022 годы увеличивается на 869,0 млн. рублей или на 22,1%. Из них объем расходов на 2021 год по сравнению с утвержденными значениями:

2020 года - увеличивается на 268,7 млн. рублей или на 20,1%;

2021 года - увеличивается на 307,1 млн. рублей или на 23,6%.

В основном, это связано с увеличением расходов на обеспечение деятельности муниципальных учреждений, создание и укрепление материально-технической базы и проведением мероприятий по обеспечению антитеррористической защищенности объектов.

Сопоставление объемов финансирования Проекта в разрезе мероприятий программы и объемов финансирования, утвержденных в Программе на 2020-2022 годы, представлено в приложении 4 к заключению.

Следует отметить, что Проектом не предусмотрены расходы на реализацию положений, относящихся к полномочиям органов местного самоуправления согласно ст.8 Федерального закона от 29.12.1994 № 78-ФЗ «О библиотечном деле», в части реализации права:

- слепых, слабовидящих граждан на библиотечное обслуживание и получение экземпляров документов в специальных доступных формах на различных носителях информации в общедоступных библиотеках;

- пользователей библиотек, которые не могут посещать библиотеку в силу преклонного возраста и физических недостатков, на получение документов

из фондов общедоступных библиотек через заочные или внестационарные формы обслуживания, обеспечиваемые финансированием за счет средств соответствующих бюджетов и средств федеральных программ. Аналогичный факт отражался в заключении КСП на Проект программы на 2020-2022 годы.

При сопоставлении Проекта с Программой комплексного развития социальной инфраструктуры городского округа города Красноярска до 2033 года, утвержденной постановлением администрации города Красноярска от 13.03.2020 № 160 (далее - Программа комплексного развития), установлено их несоответствие друг другу.

Предусмотрено Программой комплексного развития:

Назначение и наименование объекта	Месторасположение объекта	Мощность объекта, мест	на 2022 год	на 2023 год
МБУДО "Детская музыкальная школа N 2"	ул. Коломенская, 27	200 мест	проектирование	реконструкция
МБУДО "Детская музыкальная школа N 4 им. Д.А. Хворостовского"	ул. Щербакова, 9	200 мест	проектирование	реконструкция
МБУДО "Детская музыкальная школа N 7 им. П.К. Марченко"	ул. 60 лет Октября, 22а	200 мест	проектирование	реконструкция
МБУДО "Детская музыкальная школа N 12"	ул. Петра Словцова, 11	200 мест	проектирование	реконструкция
МБУДО "Детская школа искусств N 15"	ул. Александра Матросова, 16а	200 мест	проектирование	реконструкция
Дом детского творчества	Октябрьский район	800 мест	проектирование	строительство

Проект не предусматривает мероприятий по проектированию и реконструкции (строительству) указанных объектов. Таким образом, реализация программных мероприятий Проекта не взаимосвязана с градостроительными актами города.

Требования к содержанию пояснительной записки и ФЭО к проекту муниципальной программы Порядком № 153 не установлены, что приводит к тому, что названные документы излагаются формально, являются неинформативными и зачастую не содержат необходимой для оценки проекта информации.

Так, пояснительная записка и ФЭО к Проекту не содержат:

расчетов предполагаемых расходов бюджета города на реализацию мероприятий программы (в том числе, сведений о показателях (данных), применяемых при расчетах, методике (формулы) расчетов);

информацию о достаточности финансовых ресурсов для выполнения мероприятий программы;

информацию о планировании и обосновании (расчетов) бюджетных ассигнований на реализацию программы, что не позволяет оценить соблюдение порядка и методики планирования бюджетных ассигнований<sup>3</sup>, которые в соответствии с Порядком № 153 должны применяться при их планировании на реализацию муниципальных программ.

<sup>3</sup> Приказ департамента финансов администрации города от 13.02.2019 № 53 «Об утверждении Порядка и Методики планирования бюджетных ассигнований»

## **V. Анализ целевых индикаторов и показателей результативности Проекта**

5.1. Количественно выраженными характеристиками достижения целей и задач муниципальной программы являются целевые индикаторы и показатели результативности муниципальной программы.

В Проект включены 4 целевых индикатора (3 из них со значениями, имеющими относительные величины - %) и 27 показателей результативности.

По целевым индикаторам и показателям результативности, предусмотренным в Проекте, к 2023 году запланирована разнонаправленная динамика:

➤ положительная динамика по 2 целевым индикаторам и 11 показателям результативности;

➤ отрицательная динамика по 1 показателю результативности;

➤ статичность по 2 целевым индикаторам и 15 показателям результативности.

5.2. В Проекте не предусмотрен один из показателей оценки эффективности деятельности главного управления, которые определены Указом Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». В данном Указе в качестве показателей оценки применяется, например, показатель «Результаты независимой оценки качества условий оказания услуг муниципальными организациями в сферах культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и иными организациями, расположенными на территориях соответствующих муниципальных образований и оказывающими услуги в указанных сферах за счет бюджетных ассигнований бюджетов муниципальных образований».

Целевой индикатор, аналогичный показателю, отраженному в вышеназванном Указе, - «Удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) (процент от числа опрошенных), Проектом предусмотрен.

Значения и единицы измерения целевых индикаторов и показателей результативности, определенные в приложении 2 к Проекту, соответствуют значениям, установленным для данных показателей в ПСЭР на 2021-2023 годы. При этом, наименование двух целевых индикаторов, определенных в приложении 2 к Проекту, не в полной мере соответствуют значению, установленному в ПСЭР на 2021-2023 годы: в Проекте – «Доля населения, участвующего в платных мероприятиях, организованных муниципальными учреждениями», «Количество экземпляров изданий, поступивших в фонды общедоступных библиотек, в расчете на 1 000 жителей», в ПСЭР – «Доля населения, участвующего в платных культурно-досуговых мероприятиях, организованных муниципальными учреждениями», «Количество экземпляров новых изданий, поступивших в фонды общедоступных библиотек, в расчете на 1 000 жителей».

Подтвердить обоснованность запланированных значений целевых индикаторов и показателей результативности в рамках финансово-экономической экспертизы Проекта не представляется возможным.

5.3. В сравнении с первоначальной редакцией Программы на 2020-2022 годы: количество целевых индикаторов не изменилось (при этом 1 индикатор не применяется, 1 индикатор дополнен);

количество показателей результативности возросло с 21 до 27, в том числе за счет введения показателей, характеризующих проведение мероприятий по обеспечению антитеррористической защищенности объектов, а также показателей в отношении доли зданий учреждений, находящихся в аварийном состоянии или требующих капитального ремонта.

Таким образом, сохранена преемственность Проекта и Программы на 2020-2022 годы.

Сравнительный анализ значений целевых индикаторов и показателей результативности Проекта в 2021 году с их значениями в 2020 году представлен в приложении 5 к заключению.

5.4. В соответствии с требованиями Порядка № 153 целевые индикаторы и показатели результативности рассчитываются согласно методике их измерения и (или) расчета, утверждённой ответственным исполнителем муниципальной программы. Главным управлением культуры данная методика утверждена приказом от 10.12.2018 № 177-од (изменения в приказ внесены 01.10.2020) (далее – Методика).

В утверждённой методике по ряду целевых индикаторов и показателей результативности указаны «не прозрачные» источники информации (не указаны реквизиты документа, не понятен способ сбора и обработки отчётных данных), например: «ведомственная отчетность главного управления культуры по мероприятию 1.5..., (2.5...,3.10...)», «ведомственная отчетность администраций районов в городе Красноярске», «формы, утвержденные приказами Росстата по данным, представленным департаментом экономической политики и инвестиционного развития администрации города» и др.

Отмечаем, что целевой индикатор «Удовлетворенность населения качеством предоставляемых услуг в сфере культуры (качеством культурного обслуживания) из числа опрошенных» взаимосвязан, в том числе, с мероприятиями «Обеспечение функций, возложенных на органы местного самоуправления» и «Выполнение функций муниципальных казенных учреждений (централизованная бухгалтерия, прочие учреждения)». При этом в Методике источником информации для расчета данного целевого индикатора является «отчет муниципальных учреждений культуры и дополнительного образования детей о выполнении муниципального задания (по результатам изучения мнения потребителей (населения) о качестве и доступности предоставленных услуг (в форме опроса, анкетирования потребителей, мониторинга отзывов потребителей на сайте учреждения, анализа книги предложений и т.п.)». Однако, данный отчет характеризует деятельность муниципальных учреждений, подведомственных главному управлению культуры, а не самого органа администрации города и соответствующего казенного учреждения.



5.5. Согласно требованиям Порядка № 153 по каждому показателю (индикатору) вводится весовой критерий, характеризующий приоритетность данного показателя в соответствии с ключевыми приоритетами. Суммарное значение весовых критериев по показателям (индикаторам) подпрограмм должно равняться единице.

Данное требование к Проекту программы соблюдено – сумма весовых критериев равна единице.

5.6. В соответствии с Порядком № 153 в программе указывается периодичность определения значений целевых индикаторов и показателей результативности в соответствии с методикой измерения и (или) расчета целевых индикаторов и показателей результативности муниципальной программы.

В Проекте большинство целевых индикаторов и показателей результативности определяются по итогам года.

В связи с этим ответственным исполнителем муниципальной программы не проводится анализ причин отклонений фактических достигнутых значений показателей «на промежуточных этапах» (ежеквартально) от плановых, тем самым исключается возможность своевременного принятия мер, направленных на достижение целей и задач программы.

Анализ мероприятий, ожидаемых результатов и показателей, определенных для оценки решения задач Проекта, показал наличие взаимосвязи между ними (приложение 6 к заключению).

К Проекту имеются замечания технического характера:

1) Проектом предусматриваются показатели результативности «Доля муниципальных учреждений дополнительного образования, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем количестве муниципальных учреждений дополнительного образования» и «Доля муниципальных учреждений дополнительного образования, в которых проведены мероприятия по обеспечению антитеррористической защищенности объектов». При этом не конкретизировано в отношении какой отрасли планируется достижение запланированных значений показателей: «Образование» и «Культура», либо только в отношении учреждений отрасли «Культура»;

2) в разделе II Проекта отражено «Реализация мероприятий Программы будет осуществляться за счет средств бюджета города и средств, выделенных из краевого бюджета», при этом в Проекте также предусмотрены расходы за счет средств федерального бюджета;

3) выявлено разночтение в наименования мероприятия 3.4 в ФЭО и в Проекте (в ФЭО – «Проведение мероприятий, направленных на выявление, поддержку и развитие способностей и талантов у детей и молодежи города Красноярск», в Проекте - «Выявление, поддержка и развитие способностей и талантов у детей и молодежи города Красноярск»);

4) в приложении 3 к Проекту по муниципальным услугам «Реализация дополнительных общеразвивающих программ» и «Реализация дополнительных предпрофессиональных программ в области искусств» по подпрограмме 3 неверно указаны итоговые расходы бюджета города.

Некоторые недостатки Порядка № 153 изложены в приложении 7 к заключению.

## **VI. Выводы по результатам проведенной экспертизы**

1. Цели и задачи Проекта сонаправлены приоритетам государственной политики Российской Федерации и Красноярского края в сфере культуры.

2. Поставленные цели и задачи Проекта в целом соответствуют основным положениям Стратегии, проекта ПСЭР на 2021-2023 годы и ориентированы на развитие сферы культуры.

Проектом предусмотрен только 1 из 6 целевых индикаторов (показателей) реализации Стратегии в сфере образования. Таким образом, проектом не предусмотрены показатели, объективно отражающие решение ключевых проблем отрасли.

3. Цель и задачи Проекта по сравнению с Программой на 2020-2022 годы не изменилась.

Структура программы не изменилась. Количество целевых индикаторов сохранено на прежнем уровне, количество показателей результативности увеличено с 21 до 27.

4. Объем финансовых средств Проекта в трехлетнем периоде запланирован в сумме 4 805,9 млн. рублей, что на 22% больше объема ассигнований, предусмотренных Программой на 2020-2022 годы.

Ассигнования, предусмотренные Проектом в 2021-2022 годах, не соответствуют ассигнованиям в 2021-2022 годах Программы на 2020-2022 годы, которая действует по 31 декабря 2020 года.

Реализация программных мероприятий Проекта не взаимосвязана с градостроительными актами города.

5. В ФЭО к Проекту не в полном объеме обоснована запланированная сумма ассигнований на реализацию программы, что не позволяет оценить достаточность финансовых ресурсов для выполнения ее мероприятий.

Отсутствие в материалах к Проекту информации о планировании и обосновании (расчетов) бюджетных ассигнований на реализацию Проекта не обеспечивает их «прозрачность».

6. В связи с определением значений большинства индикаторов и показателей результативности программы ежегодно, ответственным исполнителем муниципальной программы не проводится анализ причин отклонений фактически достигнутых значений показателей «на промежуточных этапах» (ежеквартально) от плановых, тем самым исключается возможность своевременного принятия мер, направленных на достижение целей и задач программы.

7. Подтвердить обоснованность запланированных значений целевых индикаторов и показателей результативности в рамках финансово-экономической экспертизы Проекта не представляется возможным, ввиду отсутствия в Порядке № 153 требований: к содержанию пояснительной записки и финансово-экономического обоснования.

Предложения:

1. Инициировать:

внесение изменений в Порядок № 153 в части увеличения сроков реализации муниципальной программы;

установление единых требований к пояснительной записке и ФЭО к проекту муниципальной программы.

2. Рассмотреть вопросы:

включения в Проект показателей оценки эффективности главного управления культуры;

определения значений индикаторов и показателей результативности «на промежуточных этапах» с целью своевременного принятия мер, направленных на достижение целей и задач программы.

3. Установить в правовом акте города требование к формированию целевых индикаторов и показателей результативности муниципальных программ.

4. Устранить выявленные недостатки.