

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 15 января 2010 года № 1К (703) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка реализации Федеральной целевой программы государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления и реализации целевых индикаторов (показателей) в 2006-2008 годах в Министерстве регионального развития Российской Федерации, субъектах Российской Федерации (выборочно, по запросу)»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представление Счетной палаты Министерству регионального развития Российской Федерации.

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия и информацию об основных итогах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка реализации Федеральной целевой программы государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления и реализации целевых индикаторов (показателей) в 2006-2008 годах в Министерстве регионального развития Российской Федерации, субъектах Российской Федерации (выборочно, по запросу)»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 3.11.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2009 год.

Цели контрольного мероприятия

Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета на реализацию Федеральной целевой программы государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления (далее - Программа).

Оценка эффективности деятельности Министерства регионального развития Российской Федерации как государственного заказчика-координатора (государственного заказчика) в организации исполнения мероприятий Программы и контроля за ходом ее реализации.

Оценка эффективности реализации мероприятий Программы в достижении установленных целевых индикаторов (показателей) для устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований и реформирования конституционных полномочий местного самоуправления за период 2006-2008 годов.

Предмет контроля

Нормативные правовые акты и иные документы, регламентирующие выделение и использование средств федерального бюджета на реализацию мероприятий Программы.

Объекты контроля

Минрегион России, субъекты Российской Федерации (по запросу, выборочно).

Проверяемый период деятельности: 2008 год (анализ результатов, достигнутых в ходе реализации мероприятий Программы за период 2006-2008 годов).

Сроки проведения контрольного мероприятия: с октября по декабрь 2009 года (Минрегион России - с 26 октября до 20 ноября 2009 года).

Результаты контрольного мероприятия

1. Санкционирование расходов и исполнение бюджетных назначений федерального бюджета на реализацию Программы в период 2006-2008 годов

Федеральная целевая программа государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 декабря 1999 года № 1394 «О Федеральной целевой программе государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления» (далее - постановление Правительства Российской Федерации от 15 декабря 1999 года № 1394).

Государственным заказчиком-координатором Программы являлся Минрегион России (введено постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2005 года № 744 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 декабря 1999 года № 1394 «О Федеральной целевой программе государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления» (далее - постановление Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2005 года № 744)). Государственные заказчики: Минэкономразвития России, Минрегион России.

Главная цель Программы - формирование условий для устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований, эффективной реализации конституционных полномочий местного самоуправления. Основные задачи Программы, определенные в разделе II паспорта Программы, предусматривали достижение ожидаемых конечных результатов.

Реализация Программы рассчитывалась на 2 этапа: I этап - 2000-2002 годы; II этап - 2003-2014 годы.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2005 года № 744 период с 2006 по 2008 год являлся первой частью II этапа реализации Программы, предусматривающего выполнение мероприятий, направленных на кодификацию законодательства о местном самоуправлении, решение задач инвестиционного характера, а также реализацию Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ).

Объем финансирования мероприятий Программы на период 2006-2008 годов установлен в сумме 45000,0 тыс. рублей. Наряду с финансированием из федерального бюджета пунктом 15 Программы предусматривалось софинансирование мероприятий Программы за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и средств союзов и ассоциаций муниципальных образований по согласованию.

Мероприятия в области государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления на 2006-2008 годы, государственным заказчиком которых является Минрегион России, утверждены приложением № 3 к Программе (введено постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2005 года № 744).

Текущее управление и контроль за реализацией Программы осуществляются Минрегионом России в соответствии с пунктом 6 постановления Правительства Российской Федерации от 15 декабря 1999 года № 1394 и пунктом 17 Программы.

Для решения поставленных задач в 2006-2008 годах по мероприятиям Программы разработаны и утверждены целевые индикаторы (показатели) (приложение № 4 к Программе).

За период 2006-2008 годов в Минрегион России на реализацию мероприятий Программы на основании федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год поступили средства в объеме 45000,0 тыс. рублей, в том числе: в 2006 году - 15000,0 тыс. рублей; в 2007 году - 15000,0 тыс. рублей, в 2008 году - 15000,0 тыс. рублей.

Исполнение за этот период составило 43245,5 тыс. рублей, или 96,1 % предусмотренного объема финансирования, в том числе: в 2006 году - 14892,8 тыс. рублей; в 2007 году - 14532,0 тыс. рублей; в 2008 году - 13820,7 тыс. рублей. Неиспользованный остаток средств в общей сумме 1754,5 тыс. рублей (2006 год - 107,2 тыс. рублей, 2007 год - 468,0 тыс. рублей, 2008 год - 1179,3 тыс. рублей) возвращен в федеральный бюджет.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 июня 2006 года № 888-р Минрегиону России в 2006 году были выделены средства в сумме 149770,1 тыс. рублей на финансирование расходов, связанных с реализацией государственным образовательным учреждением высшего профессионального образования «Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации» (далее - Академия) мероприятий по поддержке и развитию системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров и системы поддержки и сопровождения деятельности органов местного самоуправления (далее - Система), созданной в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 15 декабря 1999 года № 1394.

В 2006-2008 годах на основании внесения изменений в федеральные законы о федеральном бюджете на 2006 год, 2007 год и федерального закона о федеральном бюджете на 2008 год на мероприятия, предусмотренные Программой по поддержке и развитию Системы, в Минрегион России поступили средства в объеме 349889,4 тыс. рублей, в том числе: в 2006 году - 149770,1 тыс. рублей; в 2007 году - 91920,0 тыс. рублей; в 2008 году - 108199,3 тыс. рублей. Не использованные в 2008 году средства в сумме 4250,0 тыс. рублей возвращены в федеральный бюджет.

Исполнение за этот период составило 345639,4 тыс. рублей, или 98,8 % предусмотренного объема финансирования, в том числе: в 2006 году - 149770,1 тыс. рублей; в 2007 году - 91920,0 тыс. рублей; в 2008 году - 103949,3 тыс. рублей.

В итоге за период 2006-2008 годов из федерального бюджета на реализацию Программы было выделено 394889,4 тыс. рублей. Исполнение составило 388884,8 тыс. рублей, или 98,5 % предусмотренного объема финансирования.

Для финансирования мероприятий Программы Минрегионом России за период 2006-2008 годов проводились конкурсы, по результатам которых были заключены 43 государственных контракта.

В ходе проверки реализации Программы было установлено, что по 7 из 12 заключенных в 2006 году Минрегионом России государственным контрактам на сумму 10908,7 тыс. рублей работы не выполнены в полном объеме (приложение № 2 к отчету, приложения в Бюллетене не публикуются). Так, не осуществлено внедрение научно-методических разработок, предусмотренное в 5 государственных контрактах (от 2 августа 2006 года № 495 ДГВ, № 496 ДГВ, № 498 ДГВ, № 499 ДГВ

и от 28 августа 2006 года № 477). Не изданы постатейный справочник с комментариями к Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и справочник для должностных лиц местного самоуправления, предусмотренные государственными контрактами № 389 от 17 июля 2006 года и № 500 ДГВ от 2 августа 2006 года.

Государственным заказчиком Программы - Минрегионом России - в ходе дальнейшей реализации Программы меры по внедрению указанных разработок и изданию 2 справочников не приняты. В результате работы по 7 указанным государственным контрактам в части внедрения научно-технических разработок и издания справочной литературы на общую сумму 10908,7 тыс. рублей не выполнены, что является несоблюдением принципов результативности и эффективности, определенных статьей 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В 2007 году расходы, осуществленные по 2 государственным контрактам Минрегионом России, в сумме 737,0 тыс. рублей не предусмотрены мероприятиями приложения № 3 к Программе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 15 декабря 1999 года № 1394.

Так, Минрегионом России с ООО «Издательский дом «Юриспруденция» заключены 2 государственных контракта от 29 ноября 2007 года № 90 на сумму 379,5 тыс. рублей и № 91 на сумму 357,5 тыс. рублей на подготовку и издание двух книг: «Правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации» под общей редакцией С. Н. Мирошникова в количестве 1000 экземпляров; «Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 году» под общей редакцией Д. Р. Хромова в количестве 1000 экземпляров (приложение № 2 к отчету).

Счетной палатой Российской Федерации по результатам проведенных проверок в 2006-2007 годах направлялись представления, в которых по совокупности отражались данные факты. Минрегионом России в адрес Счетной палаты Российской Федерации была направлена информация о ходе работы по устранению выявленных нарушений, однако в ходе проверки информация о принятых мерах по устранению данных нарушений не подтвердилась.

В 2008 году в Минрегион России бюджетные ассигнования на реализацию мероприятий Программы поступили в IV квартале, что привело к заключению государственных контрактов в конце финансового года. Неравномерное выполнение мероприятий Программы отрицательно повлияло на решение поставленных задач.

В рамках реализации мероприятий Программы Минрегионом России совместно с Академией была создана система подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров и система поддержки и сопровождения деятельности органов местного самоуправления. Расходы на создание Системы за период 2006-2008 годов составили 345639,4 тыс. рублей.

Минрегионом России совместно с Академией в рамках работ по государственному контракту от 9 декабря 2005 года № 229 Система была создана. В целях выполнения работ по указанному госконтракту приказом ректора Академии от 31 августа 2006 года № 01-1063 исполнение функций Центра поддержки и сопровождения Системы (далее - ЦПС) было возложено на научно-образовательный Центр передовых технологий, разработок и внедрений ИТ - решений.

Совместным решением Минрегиона России и Академии 21 декабря 2006 года были утверждены положения о Центре поддержки и сопровождении Системы, об отделах (службах) ЦПС, а также должностные инструкции его сотрудников.

В 2006 году Минрегионом России по дополнительному соглашению от 30 августа 2006 года № 3 к государственному контракту от 9 декабря 2005 года № 229 о целевом финансировании создания Системы было перечислено Академии 149770,1 тыс. рублей.

В 2007 году Академии на выполнение работ по поддержке и развитию Системы перечислены по государственному контракту от 17 мая 2007 года № 24 средства в сумме 91920,0 тыс. рублей.

В 2008 году Минрегионом России заключено 5 государственных контрактов с Академией (от 15 июля 2008 года № 52, № 53, № 54, № 55 и от 22 июля 2007 года № 59) на общую сумму 103949,3 тыс. рублей на поддержку и развитие Системы, а также издание книги «Актуальные вопросы развития муниципальных образований».

Реализация данных мероприятий Программы способствовала созданию механизмов и эффективно функционирующих систем подготовки и переподготовки кадров для органов местного самоуправления. В рамках Программы решалась задача создания условий для развития целостной системы информационного обеспечения местного самоуправления.

Система имеет трехуровневую организационную структуру, в состав которой входят:

- Центр поддержки и сопровождения Системы, реализующий разработку учебных программ подготовки кадров для органов местного самоуправления по всем направлениям их компетенции, подготовку преподавательского состава учебно-методических центров Системы, поддержку и сопровождение (консультирование) преподавателей Системы и органов местного самоуправления;

- учебно-методические центры Системы, созданные на базе ведущих вузов во всех субъектах Российской Федерации;

- сеть межмуниципальных методических центров (далее - ММЦ), являющихся третьим уровнем Системы. Решение этой задачи Минрегион России и Академия начали с создания «пилотной» сети ММЦ в Ивановской и Тверской областях. Как правило, эти центры образованы на базе местных администраций.

Созданная Система включает:

- комплекс технических средств, обеспечивающих функционирование вычислительного и call центров, расположенных в Академии;

- сеть учебно-методических центров в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях;

- учебно-методические материалы, интернет-портал и телефон «горячей линии».

В рамках работ по поддержке и развитию Системы было произведено оснащение Центра поддержки и сопровождения Системы компьютерной и оргтехникой, мебелью, серверным оборудованием. Закуплено и установлено инженерное оборудование и программное обеспечение.

2. Анализ мероприятий Программы за период 2006-2008 годов для сравнения полученного результата с ожидаемым конечным результатом, установленным паспортом Программы

Приложением № 3 к Программе утверждены мероприятия в области государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления на 2006-2008 годы, государственным заказчиком-координатором которых является Минрегион России.

Данный перечень мероприятий состоит из 4 разделов, включающих 27 мероприятий.

В раздел I «Научно-методическая поддержка местного самоуправления» включено по 19 ежегодных мероприятий с общим объемом финансирования 16800,0 тыс. рублей.

За период 2006-2008 годов Минрегионом России по данному разделу заключено 11 государственных контрактов на общую сумму 13830,4 тыс. рублей. Оплата по данным государственным контрактам с учетом дополнительных соглашений составила 14028,0 тыс. рублей, или на 2772,0 тыс. рублей меньше объема финансирования, предусмотренного приложением № 3 к Программе.

В раздел II «Распространение передового опыта, формирование общественной поддержки реализации реформы местного самоуправления» включено по 3 ежегодных мероприятия с общим объемом финансирования в 2006-2008 годах 6600,0 тыс. рублей. Заключено 10 государственных контрактов на общую сумму 9711,0 тыс. рублей. Оплата по государственным контрактам составила 9711,0 тыс. рублей, или на 3111,0 тыс. рублей больше объема финансирования, предусмотренного приложением № 3 к Программе.

В раздел III «Издание научно-методической литературы» включено по 2 ежегодных мероприятия с общим объемом финансирования в 2006-2008 годах 12600,0 тыс. рублей. Заключено 7 государственных контрактов на общую сумму 10902,1 тыс. рублей. Оплата по государственным контрактам с учетом дополнительных соглашений составила 11090,3 тыс. рублей, или на 1509,7 тыс. рублей меньше объема финансирования, предусмотренного приложением № 3 к Программе.

В раздел IV «Научно-методическое сопровождение учебных программ и учебно-методических планов профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров органов местного самоуправления» включено по 3 ежегодных мероприятия с общим объемом финансирования в 2006-2008 годах 9000,0 тыс. рублей. Заключено 8 государственных контрактов на общую сумму 8416,1 тыс. рублей. Оплата по государственным контрактам составила 8416,1 тыс. рублей, или на 583,9 тыс. рублей меньше объема финансирования, предусмотренного приложением № 3 к Программе.

Таким образом, финансирование мероприятий по разделу II исполнено больше на сумму 3111,0 тыс. рублей, а по разделам I, II и IV - меньше, соответственно, на 2772,0 тыс. рублей, 1509,7 тыс. рублей и 583,9 тыс. рублей объема финансирования, предусмотренного приложением № 3 к Программе.

Программой предусматривалось достижение следующих конечных результатов:

- совершенствование нормативно-правовой базы местного самоуправления;
- внедрение передовых методик и технологий по оптимизации местных бюджетов, территориальных основ муниципальных образований и структуры органов местного самоуправления;
- создание механизмов и эффективно функционирующих систем подготовки и переподготовки кадров для органов местного самоуправления;
- реализация федеральных инвестиционных проектов и программ социально-экономического развития муниципальных образований;
- создание целостной системы информационного обеспечения местного самоуправления.

Для достижения указанных конечных результатов пунктом 5 раздела II Программы было определено решение 15 задач. На период 2006-2008 годов приложением № 3 к Программе утверждены мероприятия, для выполнения которых Минрегионом России заключено 36 государственных контрактов на общую сумму 42859,6 тыс. рублей. Оплата с учетом дополнительных соглашений произведена в сумме 43245,4 тыс. рублей.

Совершенствование нормативно-правовой базы местного самоуправления осуществлялось решением основной задачи подпункта «а» пункта 5 Программы. С этой целью в 2006-2008 годах проводились разработки методических рекомендаций, проектов нор-

мативных документов, методических пособий по модельным правовым актам субъектов Российской Федерации, типовые положения, типовые порядки и другие.

Внедрение передовых методик и технологий по оптимизации местных бюджетов, территориальных основ муниципальных образований и структуры органов местного самоуправления осуществлялось решением следующих основных задач, определенных пунктом 5 Программы:

- подпункт «б» - совершенствование территориальных и организационных основ местного самоуправления;

- подпункт «д» - совершенствование межбюджетных отношений, имеющее конечной целью выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований на основе единой методики расчетов, включающей обязательный учет государственных минимальных социальных стандартов;

- подпункт «и» - выработка рекомендаций, методик и технологий, способствующих оптимизации территорий муниципальных образований и структур органов местного самоуправления, эффективному управлению бюджетным процессом, муниципальной собственностью, муниципальным хозяйством в целом, комплексным социально-экономическим развитием муниципальных образований, устойчивому взаимодействию органов государственной власти и органов местного самоуправления, повышению качества профессиональной подготовки муниципальных служащих.

Для совершенствования территориальных и организационных основ местного самоуправления проводились научно-исследовательские работы по разработке, апробации и внедрению типовых регламентов для представительного органа и администрации муниципального образования, типовых нормативных правовых актов для муниципальных образований в целях организации муниципальной службы и другие работы.

Для совершенствования межбюджетных отношений, имеющего конечной целью выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, разрабатывались методические рекомендации по совершенствованию организации бюджетного процесса на местном уровне, модельные правовые акты о финансовом контроле в муниципальных образованиях и другие.

Для выработки рекомендаций, методик и технологий, способствующих оптимизации территорий муниципальных образований и структур органов местного самоуправления (подпункт «и»), на территории «пилотных» субъектов Российской Федерации и муниципальных образований выполнялись работы по разработке методических рекомендаций по образованию межмуниципальных объединений, организации форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, формированию организаций территориального общественного самоуправления и другие.

Издан сборник в 11 книгах в 2 экземплярах методических материалов и рекомендаций по деятельности органов местного самоуправления. В субъекты Российской Федерации сборник направлен в электронном виде на CD диске.

Создание механизмов и эффективно функционирующих систем подготовки и переподготовки кадров для органов местного самоуправления осуществлялось решением основной задачи, определенной подпунктом «к» пункта 5 Программы. С этой целью разработаны учебные программы, учебно-методические материалы.

Организован и проведен VI Российский конкурс образовательных программ и методического обеспечения подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для муниципального управления. Создан комплекс учебных программ и планов, позволяющих провести системную переподготовку и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих с учетом новых требований законодательства в сфере местного самоуправления.

Проведены всероссийские конкурсы «Лучшее муниципальное образование в сфере обеспечения информационного сопровождения реформы местного самоуправления», «Лучший муниципальный служащий», «Лучшее освещение в средствах массовой информации о ходе реализации реформы местного самоуправления».

Разработаны учебные программы: по курсу «Государственное и муниципальное управление»; комплекс интерактивной системы обучения для переподготовки и повышения квалификации по программе «Государственное и муниципальное управление» и другие мероприятия.

Реализация федеральных инвестиционных проектов и программ социально-экономического развития муниципальных образований предусматривалась решением основной задачи, определенной подпунктом «м» пункта 5 Программы, - создание условий для формирования и реализации инвестиционных проектов и программ социально-экономического развития муниципальных образований.

За период 2006-2008 годов мероприятия по решению данной задачи не проводились, в связи с этим ожидаемый результат не достигнут.

Создание целостной системы информационного обеспечения местного самоуправления осуществлялось решением основной задачи, определенной подпунктом «п» пункта 5 Программы, - содействие информационному обеспечению местного самоуправления. С этой целью выполнялись работы по:

- изданию материалов, содержащих нормы федерального законодательства в части реализации органами местного самоуправления прав по решению вопросов местного значения;

- изданию сборника Минрегиона России о ходе реализации в Российской Федерации Федерального закона № 131-ФЗ;

- актуализации, изданию и рассылке постатейного Справочника с комментариями к Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ;

- актуализации, изданию и рассылке справочника для должностных лиц органов местного самоуправления;

- разработке, изданию массовым тиражом и рассылке в 2008 году книги для высших должностных лиц местного самоуправления.

Осуществлена публикация материалов в средствах массовой информации: журналы «ЖКХ» № 11 от 2008 года; «Практика муниципального управления» № 11, № 12 от 2008 года.

Решение задач, определенных подпунктами «в», «г», «е», «ж», «з», «л», «м», «н», «о» пункта 5 паспорта Программы, призвано в совокупности с остальными задачами способствовать достижению целей Программы, однако оценить степень решения их в достижении конечных результатов по утвержденным индикаторам (показателям) без разработанных государственным заказчиком-координатором критериев оценки эффективности реализации программных мероприятий проблематично.

Указанные объемы финансирования мероприятий Программы, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 15 декабря 1999 года № 1394, не обеспечили выполнение всех поставленных задач Программы.

При проведении анализа реализации мероприятий Программы за период 2006-2008 годов, утвержденных приложением № 3 к Программе, применялся метод сравнительного анализа при сопоставлении целей и задач Программы с целевыми индикаторами (показателями), определяющими эффективность достижения ожидаемых конечных результатов.

Состав целевых индикаторов (показателей) реализации Программы на 2006-2008 годы, определенный приложением № 4 к Программе, введен постановлением Пра-

вительства Российской Федерации от 8 декабря 2005 года № 744. Всего в указанный перечень включено 8 индикаторов, распределенных по разделам перечня мероприятий (приложение № 3 к Программе), следующим образом:

- 1 индикатор соответствует разделу I «Научно-методическая поддержка органов местного самоуправления»;

- 3 индикатора - разделу II «Распространение передового опыта, формирование общественной поддержки реформы местного самоуправления»;

- 2 индикатора - разделу III «Издание научно-методической литературы для муниципальных образований»;

- 1 индикатор - разделу IV «Научно-методическое сопровождение учебных программ и учебно-методических планов профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров органов местного самоуправления»;

- 1 индикатор - мероприятию «разработка учебно-методических материалов для организации повышения квалификации служащих, занятых в финансово-бюджетной сфере муниципальных образований».

Все индикаторы мероприятий Программы на 2006-2008 годы имеют размерность «количество в год» и отражают количественные характеристики (полноту) реализации того или иного мероприятия Программы. Большинство индикаторов раскрывает значение мероприятий с точки зрения запланированного результата (изданные справочники, разработанные и внедренные методики, учебные программы).

Так, индикатором мероприятий раздела I «Научно-методическая поддержка местного самоуправления» является количество разработанных и внедренных методик, содержащих рекомендации по совершенствованию нормативно-правовой базы по вопросам местного самоуправления, межбюджетных отношений, форм и методов взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, по социально-экономическому развитию муниципальных образований.

Индикаторами мероприятия «распространение передового опыта, формирование общественной поддержки реформы местного самоуправления» являются количество проведенных конференций, семинаров, публикаций, конкурсов по соответствующей тематике.

По отчетам федерального государственного статистического наблюдения (форма № 1-ФП (индикаторы), утвержденная постановлением Росстата от 16 июня 2006 года № 21) Минрегионом России при реализации Программы в 2006-2008 годах запланированные количественные значения целевых индикаторов достигнуты, мероприятия Программы выполнены в полном объеме.

Однако в ходе проверки установлено, что значения 4 индикаторов по мероприятиям разделов I, III и IV приложения № 3 к Программе не достигнуты, так как 8 разработанных методик не внедрены, справочники с комментариями к Федеральному закону № 131-ФЗ и для должностных лиц местного самоуправления не изданы. Состав целевых индикаторов и их значения при реализации Программы в 2006-2008 годах не корректировались.

Минрегионом России оценка эффективности в 2006-2008 годах не проводилась. Исходя из утвержденных целевых индикаторов, без обоснованной оценки степени их влияния на достижение целей Программы оценить в какой мере достижение количественных показателей результативности отдельных мероприятий Программы влияет на качество решения задач Программы не представляется возможным. Таким образом, утвержденные целевые индикаторы не соответствуют в полной мере целям и задачам Программы для достижения ожидаемых конечных результатов.

3. Эффективность оказания государственной поддержки в рамках реализации мероприятий Программы в период 2006-2008 годов в субъектах Российской Федерации в части развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления

Проверка проводилась по материалам 15 субъектов Российской Федерации и 4 союзов и ассоциаций муниципальных образований в том числе: Союз малых городов Российской Федерации, Союз городов Заполярья и Крайнего Севера, Единое Общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс), Ассоциация сибирских и дальневосточных городов.

В ходе проверки был проведен анализ эффективности оказания государственной поддержки в рамках реализации мероприятий Программы за период 2006-2008 годов в субъектах Российской Федерации в части развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления (приложение № 3 к отчету).

Для выполнения мероприятий, предусмотренных приложением № 4 к Программе, в 7 из 15 проверенных субъектов Российской Федерации были разработаны и утверждены региональные программы поддержки местного самоуправления (далее - региональные программы) с включением мероприятий Программы в соответствии с рекомендацией пункта 5 постановления Правительства Российской Федерации от 15 декабря 1999 года № 1394. В 5 субъектах Российской Федерации срок реализации региональных программ установлен до 2012 года, а в 2 областях - Ленинградской и Самарской - до 2010 года. Финансирование региональных программ осуществляется за счет средств субъектов Российской Федерации.

В связи с тем, что региональные программы по поддержке местного самоуправления в 2006-2008 годах не разрабатывались в республиках Бурятия и Мордовия, методические рекомендации, содержащие модельные нормативные правовые акты муниципальных образований по образованию совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации и Единого Общероссийского объединения муниципальных образований, не применялись.

Анализ выполнения мероприятий приложения № 4 к Программе показал, что на территориях 3 субъектов Российской Федерации - Белгородской, Курганской и Ленинградской областей - ожидаемые конечные результаты достигнуты в полном объеме (всего запрашивалась информация по 27 мероприятиям Программы).

В остальных 12 регионах программные мероприятия выполнялись не в полном объеме - от 8 до 26 мероприятий. Наименьшее количество мероприятий реализовано в 2 субъектах Российской Федерации: Республике Бурятия - 8; Хабаровском крае - 15 мероприятий Программы.

Наиболее востребованными мероприятиями Программы, в реализации которых участвовали все 15 проверяемых субъектов Российской Федерации, являются: форумы, конференции, совещания и семинары в субъектах Российской Федерации (пункт 20 приложения № 3 к отчету); ежегодные конкурсы (в том числе «Лучшее муниципальное образование в сфере обеспечения информационного сопровождения реформы местного самоуправления», «Лучший муниципальный служащий», «Лучшее освещение в средствах массовой информации хода реализации реформы местного самоуправления») (пункт 22 приложения № 3 к отчету).

В наименьшей степени (9 субъектов Российской Федерации) применялись методические рекомендации по образованию межмуниципальных объединений, а также но-

вые, научно обоснованные технологии, внедренные в процесс подготовки специалистов, занимающихся дистанционным обучением муниципальных служащих (пункты 4, 27 приложения № 3 к отчету).

В соответствии с пунктом 16 Программы основными исполнителями Программы, наряду с федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, являются союзы и ассоциации муниципальных образований.

В ходе проверки установлено, что указанные союзы и ассоциации к исполнению мероприятий Программы не привлекались.

4. Исполнение Минрегионом России функций государственного заказчика-координатора с целью оценки эффективности управления Программой

Пунктом 6 постановления Правительства Российской Федерации от 15 декабря 1999 года № 1394 на Минрегион России возложен контроль за исполнением данного постановления.

Пунктом 17 паспорта Программы Министерство регионального развития Российской Федерации осуществляет текущее управление и контроль за реализацией Программы, формирует экспертные группы для экспертизы разрабатываемых в ходе выполнения мероприятий Программы документов и материалов и оценки эффективности использования бюджетных средств.

Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (далее - Порядок), регламентируется исполнение функций государственных заказчиков-координаторов федеральных целевых программ.

В нарушение пункта 37 Порядка представление в Минэкономразвития России показателей ежемесячного мониторинга реализации Программы в 2006-2008 годах осуществлялось нерегулярно. Так, представление указанной информации не осуществлялось с июля 2006 года по декабрь 2007 года.

В нарушение пункта 38 Порядка Минрегионом России не производилась публикация в средствах массовой информации (не реже 2 раз в год) основных сведений о результатах реализации Программы, выполнении целевых показателей, объеме использованных финансовых ресурсов и результатах мониторинга реализации программных мероприятий.

В качестве критериев успешности решения поставленных задач использовались целевые индикаторы (показатели) реализации мероприятий Программы, предусмотренные приложением № 4 к Программе.

Утвержденные целевые индикаторы (показатели) реализации Программы включали лишь количественные характеристики полноты реализации отдельных мероприятий и не были направлены в полной мере на решение задач, достижение целей и, в конечном итоге, ожидаемых результатов Программы. В 2006-2008 годах государственным заказчиком-координатором перечень мероприятий и целевые индикаторы (показатели) реализации Программы не корректировались и не уточнялись.

Критерии оценки эффективности реализации мероприятий Программы с учетом основных показателей социально-экономического развития, финансово-бюджетной системы и улучшения качества жизни населения в муниципальных образованиях Мин-

регионом России не разработаны. Экспертные группы из специалистов различных профилей по основным направлениям Программы не сформированы, экспертиза разрабатываемых в ходе выполнения мероприятий Программы документов и материалов с целью оценки эффективности использования бюджетных средств не организована (пункт 17 Программы). Согласование с Минэкономразвития России и Минфином России уточненных показателей эффективности Программы на соответствующий год в 2006-2008 годах в соответствии с пунктом 32 Порядка не осуществлялось.

В рамках выполнения функций по управлению Программой государственным заказчиком-координатором не созданы предусмотренные пунктом 15 Программы условия для привлечения к финансированию Программы средств бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и средств союзов и ассоциаций муниципальных образований.

К исполнению мероприятий Программы Минрегионом России не были привлечены союзы и ассоциации муниципальных образований, участие которых было предусмотрено пунктом 16 Программы.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 15 декабря 1999 года № 1394 органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано учитывать мероприятия Программы при разработке и реализации региональных программ поддержки местного самоуправления. Выполнение этого условия при согласованности действий государственного заказчика-координатора и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации могло бы способствовать повышению эффективности использования бюджетных средств в реализации Программы.

Как показала проверка, Минрегионом России в нарушение пункта 6 указанного постановления контроль за разработкой и реализацией региональных целевых программ поддержки муниципальных образований с учетом мероприятий Программы (пункт 5 постановления Правительства Российской Федерации от 15 декабря 1999 года № 1394) не осуществлялся.

Реализация Программы была прекращена в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2009 года № 345 «О прекращении реализации Федеральной целевой программы государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления» и признании в связи с этим утратившими силу актов Правительства Российской Федерации раньше срока на 5 лет.

В пояснительной записке Минрегиона России к проекту постановления о прекращении Программы отмечалось, что реализация мероприятий, предусмотренных Программой, завершилась в 2008 году в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2005 года № 744. Однако в представленных Минрегионом России материалах не содержится достаточных обоснований для принятия решения о прекращении реализации Программы, цели и задачи которой были установлены на период до 2014 года и носили стратегический характер, предусматривающий возможность их корректировки и уточнения.

Прекращение реализации Программы в 2009 году привело к невыполнению ряда задач, отказу от части достигнутых результатов в 2006-2008 годах и, как следствие, к снижению эффективности использования бюджетных средств в части выполнения программных мероприятий, требующих совершенствования и актуализации в соответствии с текущим состоянием законодательной базы, а также развитием новых методик и технологий, в том числе развития и поддержки Системы.

Выводы

1. Мероприятия Программы, проведенные в 2006-2008 годах, не соответствуют масштабам цели формирования условий для устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований, эффективной реализации конституционных полномочий местного самоуправления.

2. За период 2006-2008 годов на реализацию Программы, включая мероприятия по поддержке и развитию системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров и системы поддержки и сопровождения деятельности органов местного самоуправления, средства в Минрегион России поступили в полном объеме в сумме 394889,4 тыс. рублей. Кассовое исполнение составило 388884,8 тыс. рублей, или 98,5 % предусмотренного объема финансирования на эти годы.

3. Создание системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров в рамках реализации мероприятий Программы оказало значительную помощь регионам в решении задач создания и реформирования органов местного самоуправления.

4. Досрочное прекращение Программы без дополнительных мер по поддержке местного самоуправления может привести к снижению эффективности выполненных мероприятий по поддержке и развитию системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров и системы поддержки и сопровождения деятельности органов местного самоуправления, расходы по которым в 2006-2008 годах составили 345639,4 тыс. рублей.

5. Поступление бюджетных средств в Минрегион России на реализацию Программы в конце 2008 года привело к заключению государственных контрактов в IV квартале финансового года, что существенно снизило эффективность затраченных бюджетных средств по выполнению мероприятий Программы.

6. Мероприятия Программы, предусмотренные приложением № 3 Программы, в 2006 году по 7 государственным контрактам, заключенным на общую сумму 10908,7 тыс. рублей, не выполнены в полном объеме в части внедрения научно-методических разработок и издания справочной литературы, что является несоблюдением принципов результативности и эффективности, определенных статьей 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

7. В нарушение перечня мероприятий, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2005 года № 744 в приложении № 3 к Программе, Минрегионом России в 2007 году осуществлены расходы на общую сумму 737,0 тыс. рублей на подготовку и издание 2 книг.

8. Установленные на 2006-2008 годы целевые индикаторы (показатели) реализации мероприятий Программы (приложение № 4 к Программе в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2005 года № 744) включали только количественные характеристики, не позволяющие оценить степень достижения установленных целей Программы, что не отвечает требованиям бюджетных посланий Президента Российской Федерации в части использования принципов бюджетирования, ориентированного на результат.

9. В нарушение пункта 32 Порядка, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», показатели эффективности Программы ежегодно не уточнялись.

10. Условия для формирования и реализации инвестиционных проектов и программ социально-экономического развития муниципальных образований не созданы, в связи с этим ожидаемый результат, определенный в паспорте Программы, не достигнут.

11. В 12 из 15 проверенных субъектов Российской Федерации разработанные Минрегионом России научно-методические рекомендации, пособия, проекты нормативных документов и другие материалы оказались невостребованы либо не в полной мере нашли практическое применение.

12. Минрегионом России в нарушение пункта 6 постановления Правительства Российской Федерации от 15 декабря 1999 года № 1394 координация выполнения мероприятий Программы, включенных в региональные программы поддержки местного самоуправления, осуществлялась не достаточно.

12.1. Финансирование мероприятий Программы осуществлялось только за счет средств федерального бюджета. Договоры на совместное финансирование, предусмотренные пунктом 15 Программы, государственным заказчиком-координатором не согласовывались

12.2. Союзы и ассоциации муниципальных образований, участие которых было предусмотрено пунктом 16 Программы в рамках выполнения функций по управлению Программой, не привлекались.

12.3. В нарушение пункта 17 Программы Минрегионом России экспертные группы не созданы. Экспертиза по оценке эффективности использования бюджетных средств не проводилась.

Предложения

По результатам контрольного мероприятия предлагается направить:

1. Представление Счетной палаты Министерству регионального развития Российской Федерации.

2. Отчет о результатах контрольного мероприятия и информацию об основных итогах контрольного мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. Н. РЯБУХИН