



КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА

города Красноярскa

Заключение по результатам экспертизы проекта муниципальной программы города Красноярскa «Развитие образования в городе Красноярскe» на 2022 год и плановый период 2023-2024 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 Красноярскa¹ проведена экспертиза проекта муниципальной программы города Красноярскa «Развитие образования в городе Красноярскa» на 2022 год и плановый период 2023-2024 годов (далее - Проект).

По результатам экспертизы установлено следующее.

Проект разработан на основании распоряжения администрации города от 07.07.2021 № 199-р «Об утверждении перечня муниципальных программ города Красноярскa на 2022 год и плановый период 2023-2024 годов», принятого в соответствии с Порядком № 153.

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

Приоритеты государственной политики Российской Федерации в сфере образования определены:

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

Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

К числу таких приоритетов относятся:

качество образования, обеспечение глобальной конкурентоспособности российского образования; доступность образования, в том числе дошкольного образования для детей в возрасте до 3 лет; воспитание гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей

¹ СФК 1 «Финансово-экономическая экспертиза проектов муниципальных программ»

народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций.

Инструментами для реализации указанных приоритетов являются: государственная программа Российской Федерации «Развитие образования»², а также:

национальный проект «Образование» и 5 федеральных проектов, входящих в его состав: «Современная школа», «Успех каждого ребенка», «Поддержка семей, имеющих детей», «Цифровая образовательная среда», «Учитель будущего»;

национальный проект «Демография» и 2 федеральных проекта, входящих в его состав: «Содействие занятости женщин - доступность дошкольного образования для детей», «Создание для всех категорий и групп населения условий для занятий физической культурой и спортом, массовым спортом, в т.ч. повышение уровня обеспеченности населения объектами спорта, а также подготовка спортивного резерва» («Спорт - норма жизни»).

Приоритеты государственной политики Красноярского края в сфере образования соответствуют вышеозначенным и закреплены:

региональными проектами: «Современная школа», «Успех каждого ребенка», «Цифровая образовательная среда», «Содействие занятости», «Создание для всех категорий и групп населения условий для занятий физической культурой и спортом, массовым спортом, в том числе повышение уровня обеспеченности населения объектами спорта, а также подготовка спортивного резерва» («Спорт - норма жизни»);

государственной программой Красноярского края «Развитие образования»³.

Цель и задачи Проекта сонаправлены приоритетам государственной политики Российской Федерации и Красноярского края в сфере образования. Проект создает основу для дальнейшего участия города в реализации федеральных и региональных проектов.

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

Согласно п.2 Порядка № 153 муниципальная программа - документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач Стратегии социально-экономического развития города Красноярска до 2030 года⁴.

Выполнение мероприятий Проекта должно способствовать достижению стратегической цели по обеспечению развития современной социокультурной инфраструктуры, необходимой для непрерывного роста качества жизни горожан в соответствии с передовым российским и общемировым опытом и решению задач:

- обеспечить модернизацию и дальнейшее развитие системы дошкольного, общего и дополнительного образования;

² Утверждена постановлением Правительства РФ от 26.12.2017 № 1642.

³ Утверждена постановлением Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 508-п.

⁴ Утверждена решением Красноярского городского Совета депутатов от 18.06.2019 № 3-42 (далее – Стратегия до 2030 года).

- максимально удовлетворить потребности различных групп населения в занятиях физической культурой и спортом.

Достижение стратегической цели и решение задачи Стратегии до 2030 года определены Планом мероприятий по ее реализации, утвержденным постановлением администрации города от 30.06.2020 № 501 (далее - План реализации Стратегии).

Цели, задачи и мероприятия Проекта соответствуют основным положениям краткого варианта проекта прогноза социально-экономического развития города на 2022-2024 годы (далее – проект ПСЭР на 2022-2024 годы), а также коррелируют с полномочиями органов местного самоуправления, установленными Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Уставом города Красноярск.

Вместе с тем из 9 предусмотренных Планом реализации Стратегии целевых индикаторов (показателей) реализации в сфере образования только 6 утверждены в Проекте. Не предусмотрены показатели:

«Доля школ, отвечающих современным требованиям»;

«Доля детей в возрасте 3-17 лет, включенных в программы дополнительного образования»;

«Доля детей с ограниченными возможностями здоровья, получающих качественную образовательную услугу по месту проживания».

III. Анализ структуры и содержания Проекта

Согласно паспорту Проекта:

ответственный исполнитель - главное управление образования администрации города;

соисполнители - департамент градостроительства администрации города, департамент социального развития администрации города, управление социальной защиты населения администрации города, управление учета и реализации жилищной политики администрации города и территориальные подразделения администрации города.

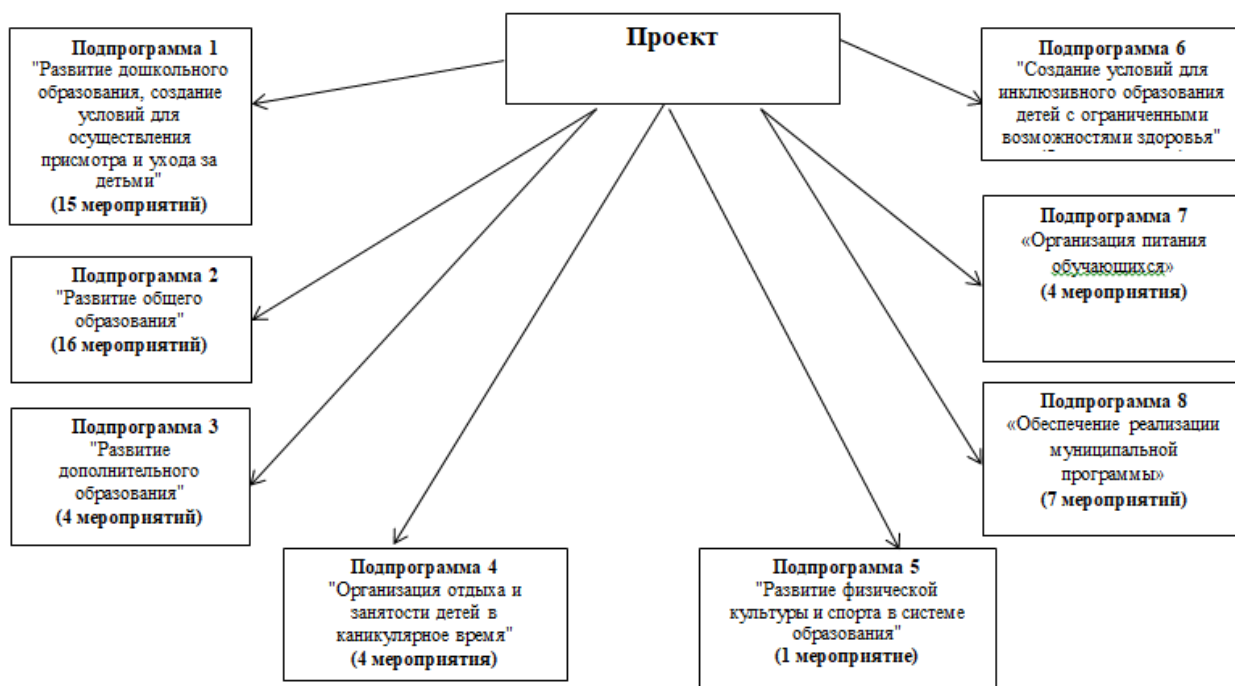
Наименования программы, ответственного исполнителя и соисполнителей соответствуют распоряжению администрации города от 07.07.2021 № 199-р «Об утверждении перечня муниципальных программ города Красноярск на 2022 год и плановый период 2023-2024 годов».

Наименование разделов паспорта Проекта и подпрограмм Проекта соответствуют наименованиям разделов, определенным Порядком № 153. При этом, в связи с отсутствием в Проекте отдельных мероприятий следует в соответствии с требованиями, определенными Порядком № 153, исключить слова «отдельных мероприятий» из наименования раздела «Структура муниципальной программы...» паспорта Проекта.

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

Программу предлагается утвердить в составе 8-ми подпрограмм, в рамках которых планируется реализация 56-ти мероприятий.

Структура Проекта представлена в следующей схеме:



Мероприятия направлены на:

обеспечение деятельности и укрепление материально-технической базы учреждений отрасли «Образование» и главного управления образования;

обеспечение питанием воспитанников дошкольных учреждений и учащихся школ, организацию отдыха детей в каникулярное время;

создание дополнительных мест в образовательных учреждениях (в т.ч. путем закупки услуг по присмотру и уходу за детьми дошкольного возраста в частных дошкольных учреждениях);

предоставление ежемесячной денежной выплаты родителям (законным представителям) детей, поставленных на учет для определения в муниципальные дошкольные учреждения и снятых по заявлению родителей (законных представителей) с учета;

предоставление компенсации расходов на оплату проезда на городском транспорте общего пользования обучающихся в муниципальных школах города, эксплуатация зданий которых приостановлена в связи с признанием их аварийными, продолжающих обучение на площадях других муниципальных школ;

проведение новогодних мероприятий для учащихся школ и выплата премий Главы города в области образования работникам отрасли, а так же победителям профессиональных конкурсов «Учитель года города Красноярск» и «Воспитатель года города Красноярск»;

организацию и осуществление деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних.

По сравнению с муниципальной программой на 2021 год и плановый период 2022-2023 годов в первоначальной редакции (далее – Программа на 2021-2023 годы)

структура Проекта, количество целей, задач Проекта и их формулировка не изменились.

Анализ полноты изложения данных в разделах подпрограмм показал, что вопреки требованиям Порядка № 153 в разделе 1 подпрограмм отсутствуют или отражены не в полном объеме объективные показатели, характеризующие положение дел; тенденции развития ситуации и возможные последствия; анализ причин возникновения проблемы; промежуточные и конечные социально-экономические результаты решения проблемы.

Аналогичные недостатки были отражены в заключении Контрольно-счетной палаты города Красноярска (далее – КСП) по результатам финансово-экономической экспертизы проекта Программы на 2021-2023 годы.

Кроме этого, в разделе 2 отсутствуют прогнозируемые значения показателей результативности по годам; в разделе 4 по отдельным мероприятиям не дана их полная характеристика. Например, по мероприятию «Создание и укрепление материально-технической базы» не указано количество учреждений, охваченных данным мероприятием и направление расходования средств (капитальный ремонт, приобретение модульного здания и пр.).

Информация, указанная в разделах подпрограммы 7 «Организация питания обучающихся», не позволяет установить было ли учтено при формировании Проекта предложение КСП о пересмотре порядка финансового обеспечения полномочий по организации питания образовательных организаций, отраженное в отчете по результатам контрольного мероприятия «Проверка использования бюджетных средств, направленных муниципальному автономному учреждению «Центр питания».

Согласно информации, представленной администрацией города (письмо от 11.10.2021 № 05-10046), действующие договоры на оказание услуг питания обучающихся заключены на период до 31.05.2022. При подготовке к проведению торгов на организацию питания на очередной учебный год будет рассмотрена целесообразность пересмотра финансового обеспечения полномочий по организации питания с учетом действующего на момент объявления торгов законодательства.

IV. Анализ финансового обеспечения Проекта

Объем финансовых средств Проекта в трехлетнем периоде предусмотрен в размере 56 386,1 млн. рублей (21 550,9 млн. рублей - средств бюджета города, 32 046,9 млн. рублей - средств краевого бюджета, 2 788,3 млн. рублей – средств федерального бюджета), в том числе:

2022 год – 20 465,9 млн. рублей или 36,3% общего объема бюджетных ассигнований;

2023 год – 18 729,2 млн. рублей или 33,2%;

2024 год – 17 190,9 млн. рублей или 30,5%.

Полное обоснование запланированных объемов расходов, в том числе их снижение в 2023-2024 годах, в материалах к Проекту отсутствует.

Общий объем ассигнований Проекта на трехлетний период по сравнению с первоначальной редакцией Программы на 2021-2023 годы увеличивается на 553,7 млн. рублей или на 1,0%, из них объем расходов на 2022 год увеличивается по сравнению со значениями, утвержденными на:

2021 год - на 332,0 млн. рублей или на 1,7%;

2022 год - на 1 480,5 млн. рублей или на 7,8%.

Проектом сохранены основные направления расходования средств, предусмотренных первоначальной редакцией Программы на 2021-2023 годы.

Сопоставление объемов финансирования Проекта и объемов финансирования, утвержденных в первоначальной редакции Программы на 2021-2023 годы, с фактически освоенными средствами за 2020 год (в разрезе подпрограмм и мероприятий программы) представлено в приложении 1 к заключению.

Капитальные расходы в трехлетнем периоде запланированы Проектом в объеме 1 881,1 млн. рублей, в том числе:

1 452,8 млн. рублей - расходы в рамках адресной инвестиционной программы (далее – АИП) на проектирование 2 дошкольных учреждений, строительство 2 школ, 2 дошкольных учреждений и дополнительного корпуса к ДОУ № 231, реконструкции зданий школ № 36, 47 и 86);

337,1 млн. рублей – на капитальный ремонт зданий образовательных учреждений и приобретение модульного здания для общеобразовательного учреждения;

58,2 млн. рублей – на оснащение 42 общеобразовательных организаций современным цифровым технологическим оборудованием;

22,2 млн. рублей – на разработку ПСД и капитальный ремонт спортивных площадок общеобразовательных учреждений;

10,5 млн. рублей - на приобретение 4 автобусов для перевозки учащихся;

0,3 млн. рублей – капитальные расходы главного управления образования (направление данных расходов в Проекте, ФЭО и пояснительной записке не определено).

Необходимо отметить, что в городе остро стоит проблема изношенности зданий образовательных учреждений. Согласно Проекту в настоящее время 57 зданий (дошкольные учреждения, общеобразовательные учреждения и учреждения дополнительного образования детей) находятся в аварийном и ограниченно работоспособном состоянии, 23 из них не используются. При этом, в Проекте не указана общая потребность в финансировании на цели приведения зданий муниципальных образовательных учреждений в надлежащее состояние для дальнейшей эксплуатации, а также не определены подходы (отраслевая методика) к формированию объективной и первоочередной потребности при составлении перечня объектов (зданий), подлежащих капитальному ремонту.

Объекты АИП определены в Проекте в соответствии с перечнем объектов для включения в АИП, утвержденным постановлением администрации города от 30.09.2021 № 775 «О реализации бюджетных инвестиций в объекты муниципальной собственности на 2022 год и плановый период 2023-2024 годов».

При сопоставлении перечня объектов АИП, предусмотренных Проектом, с перечнем объектов отрасли «Образование» Программы комплексного развития социальной инфраструктуры городского округа города Красноярск до 2033 года, утвержденной постановлением администрации города Красноярск от 13.03.2020 № 160 (далее - Программа комплексного развития), установлено их несоответствие друг другу (приложении 2 к заключению). Таким образом, реализация программных мероприятий Проекта не взаимоувязана с градостроительными актами города.

V. Анализ целевых индикаторов и показателей результативности Проекта

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

В Проект включены 6 целевых индикаторов и 19 показателей результативности: все целевые индикаторы и 10 показателей результативности сформированы со значениями, имеющими относительные величины (%).

Сравнительный анализ значений целевых индикаторов и показателей результативности Проекта в 2022-2024 годах с их значениями в 2020-2023 годах представлен в приложении 3 к заключению.

По целевым индикаторам и показателям результативности, предусмотренным в Проекте, к 2024 году запланирована разнонаправленная динамика.

Положительная динамика наблюдается по 4 целевым индикаторам и 5 показателям результативности.

Следует отметить, что увеличение значения показателя «Доля детей в возрасте 1–6 лет, состоящих на учете для определения в муниципальные дошкольные образовательные учреждения, в общей численности детей в возрасте 1–6 лет» (с 2,9 в 2022 году до 3,1 к 2024 году) свидетельствует, что реализация запланированных мероприятий недостаточна для уменьшения численности детей, состоящих на учете для определения в муниципальные дошкольные образовательные учреждения.

Статичность значений предусмотрена по 2 целевым индикаторам и 11 показателям результативности, из них по 2 показателям («Доля обучающихся 1-4 классов муниципальных общеобразовательных организаций, обеспеченных бесплатным горячим питанием»; «Охват целевой аудитории культурно-массовыми мероприятиями») значение в трехлетнем периоде установлено на уровне 100%.

Значения 3-х показателей в плановом периоде снижается до нулевого значения:

«Количество дополнительно созданных мест для детей в системе дошкольного образования»;

«Количество дополнительно созданных мест для детей в системе общего образования»;

«Количество приобретенных автобусов для перевозки учащихся».

При этом расходы на строительство общеобразовательных и дошкольных учреждений в плановом периоде предусмотрены.

5.2. В Проекте не предусмотрены показатели оценки эффективности деятельности главного управления образования, 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 применяются, например, показатели «Удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) (процент от числа опрошенных)», «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».

Связь мероприятий «Обеспечение функций, возложенных на органы местного самоуправления» и «Выполнение функций муниципальных казенных учреждений (централизованная бухгалтерия, прочие учреждения)» установлена Проектом с показателем результативности «Количество муниципальных учреждений, в которых проведены контрольные мероприятия по исполнению бюджета», который не дает оценку эффективности деятельности главного управления образования и подведомственных ему казенных учреждений.

Значения и единицы измерения целевых индикаторов и показателей результативности, определенные в приложении 2 к Проекту, соответствуют значениям, установленным для данных показателей в ПСЭР на 2022-2024 годы.

Следует отметить, что единицы измерения значения показателя «Количество премий Главы города в области образования» определены некорректно («Чел»).

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

5.3. В сравнении с первоначальной редакцией Программы на 2021-2023 годы, количество индикаторов и их наименования не изменились.

Количество показателей результативности увеличено с 18 до 19 (Проект дополнен показателем «Количество приобретенных автобусов для перевозки учащихся»).

Значения 12 из 25 целевых индикаторов и показателей результативности на 2022 год, предусмотренных Проектом, определены на уровне 2021 года первоначальной редакции Программы на 2021-2023 годы.

Следует отметить, что при проблеме изношенности зданий образовательных учреждений значение целевого индикатора «Доля муниципальных дошкольных и общеобразовательных учреждений, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем числе муниципальных дошкольных и общеобразовательных учреждений» предусмотрено на уровне 17,1%, что выше по отношению к 2021 году на 2,3 процентных пункта, и остается неизменным на протяжении всего 3-х летнего периода.

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 образования данная методика утверждена приказом от 01.10.2019 № 463/п.

В Проекте все целевые индикаторы и показатели результативности определяются по итогам года. В связи с этим 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.

Аналогичное замечание КСП также указывалось в заключении по результатам финансово-экономической экспертизы проекта Программы на 2021-2023 годы.

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 и отдельных мероприятий программы должно равняться единице.

Учитывая, что Проектом не установлены весовые критерии, характеризующие приоритетность индикаторов, оценить соблюдение указанных требований Порядка № 153 не представляется возможным.

5.6. Анализ взаимосвязи мероприятий, ожидаемых результатов и показателей, определенных для оценки решения задач Проекта (приложение 4 к заключению) показал следующее.

Проектом (приложение 1) установлена связь мероприятия «Предоставление, доставка и пересылка дополнительной меры социальной поддержки в виде ежемесячной денежной выплаты родителям (законным представителям) детей, поставленных на учет для определения в муниципальные дошкольные образовательные организации и снятых по заявлению родителей (законных представителей) с учета» с целевым индикатором «Доля детей в возрасте 1–6 лет, получающих дошкольную образовательную услугу и (или) услугу по их содержанию в муниципальных образовательных учреждениях в общей численности детей в возрасте 1–6 лет». Предоставление указанной меры социальной поддержки не оказывает влияние на значение данного индикатора, так как не влияет на изменение общей численности детей в возрасте от 1 до 6 лет и численности детей данной возрастной категории, посещающих муниципальные дошкольные учреждения.

Для мероприятий, направленных на обеспечение антитеррористической защищенности объектов отрасли «Образование», не предусмотрен показатель результативности, позволяющий оценить эффективность и полноту данных мероприятий.

Учитывая, что деятельность органов местного самоуправления в рамках реализации мероприятия «Организация и осуществление деятельности по опеке

и попечительству в отношении несовершеннолетних», осуществляется в отношении несовершеннолетних всех возрастных групп, установленная Проектом взаимосвязь с 1 целевым индикатором «Удельный вес численности населения в возрасте 7–18 лет, охваченного образованием в муниципальных общеобразовательных учреждениях, в общей численности населения в возрасте 7–18 лет» не позволяет в полной мере оценить эффективность выполнения переданных полномочий.

Кроме того, Проектом для подпрограммы 2 «Развитие общего образования» определена задача «Создание условий для сохранения и укрепление здоровья детей», при этом мероприятия, направленные на достижение результата, определенного этой задачей в данной подпрограмме отсутствуют. В то же время согласно приложению 1 ожидаемым результатом реализации 3-х мероприятий подпрограммы 7 «Организация питания обучающихся» является «сохранения и укрепление здоровья обучающихся путем обеспечения их безопасным и сбалансированным питанием в соответствии с физиологическими нормами», при этом указанная задача для подпрограммы 7 не определена.

В ходе контрольного мероприятия⁵, проведенного КСП в 2020 году, установлено, что муниципальной программой, действовавшей в проверяемом периоде, определена связь мероприятия, направленного на закупку в частных учреждениях услуг по присмотру и уходу за детьми дошкольного возраста с двумя целевыми индикаторами и показателем результативности, оценивающими доступность получения дошкольного образования, при этом образовательные услуги воспитанникам в рамках услуг по присмотру и уходу за детьми не предоставляются.

При разработке Проекта учтено вышеуказанное замечание КСП. По мероприятию 1.8 «Осуществление закупок в целях оказания услуг по присмотру и уходу за детьми дошкольного возраста» предусмотрена взаимосвязь с целевыми индикаторами:

«Доля детей в возрасте 1–6 лет, получающих дошкольную образовательную услугу и (или) услугу по их содержанию в муниципальных образовательных учреждениях в общей численности детей в возрасте 1–6 лет»;

«Уровень обеспеченности детей в возрасте от 3 до 6 лет местами в дошкольных учреждениях».

VI. Выводы и предложения по результатам проведенной экспертизы

1. Цели и задачи Проекта в целом соответствуют:

основным приоритетам государственной политики Российской Федерации и Красноярского края в сфере образования;

⁵ «Проверка использования бюджетных средств, предоставленных на реализацию отдельных мероприятий муниципальной программы «Развитие образования в городе Красноярске» по созданию новых и дополнительных мест в общеобразовательных учреждениях, дошкольных учреждениях в 2019 году и истекшем периоде 2020 года, в рамках реализации задач национальных проектов «Образование» и «Демография».

основным положениям Стратегии до 2030 года, проекта ПСЭР на 2022-2024 годы и ориентированы на развитие в сфере образования.

2. Цели, задачи, структура, мероприятия Проекта не изменились по сравнению с первоначальной редакцией Программы на 2021-2023 годы.

3. Объем финансовых средств Проекта в трехлетнем периоде запланирован в сумме 56 386,1 млн. рублей, что на 1,0% больше объема ассигнований, предусмотренных в первоначальной редакции Программы на 2021-2023 годы (расходы в 2022 году на реализацию Проекта к расходам в 2022 году в первоначальной редакции Программы на 2021-2023 годы запланированы с увеличением на 7,8%, в 2023 году к 2023 году в первоначальной редакции Программы на 2021-2023 годы - с увеличением на 12,1%).

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

5. Подтвердить обоснованность запланированных значений целевых индикаторов и показателей результативности в рамках экспертизы Проекта не представляется возможным ввиду отсутствия обоснования ожидаемых результатов реализации Проекта.

Предложения:

1. Принять меры к соблюдению законодательства о стратегическом планировании и обоснованию финансовых ресурсов, необходимых для реализации программы; целевых индикаторов и показателей результативности программы.

2. Рассмотреть вопрос включения в программу показателей оценки эффективности деятельности главного управления образования в соответствии с Указом Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

3. Учесть недостатки, выявленные по результатам экспертизы Проекта.

Заместитель председателя
Контрольно-счетной палаты

О.И. Хандошко

