



**КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА
ПЕРМСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА**

Ш. Космонавтов, д. 315а, г. Пермь, 614065
Тел./факс (342) 294 68 63
ОКПО 73893112, ОГРН 1055907355591, ИНН/КПП 5948028743/594801001

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект муниципальной программы «Развитие дорожного хозяйства и благоустройство Фроловского сельского поселения на 2016-2020 годы»

(внесен главой поселения С.Н. Чекменевым)

«25» декабря 2015 г.

№ 288

В соответствии с п.п.7 п.1 части 8 Положения о Контрольно-счетной палате Пермского муниципального района, утвержденного решением Земского Собрания Пермского муниципального района от 21.09.2011 № 189, Контрольно-счетная палата осуществляет финансово-экономическую экспертизу проектов муниципальных правовых актов в части, касающейся доходов и расходных обязательств муниципального образования, а также муниципальных программ.

Контрольно-счетная палата Пермского муниципального района (далее по тексту - КСП ПМР), рассмотрев проект постановления администрации Фроловского сельского поселения «Развитие дорожного хозяйства и благоустройство Фроловского сельского поселения на 2016-2020 годы» (далее по тексту – проект постановления), отмечает следующее:

1. Проектом постановления предлагается утвердить муниципальную программу «Развитие дорожного хозяйства и благоустройство Фроловского сельского поселения на 2016-2020 годы»¹.

Целью Программы является обеспечение круглогодичного транспортного сообщения населенных пунктов Фроловского сельского поселения и благоустройство территории.

Программа включает две подпрограммы:

- «Обеспечение сохранности автомобильных дорог»;
- «Благоустройство территории».

2. В соответствии с пунктом 1 статьи 179 Бюджетного кодекса РФ, пунктом 1 части 10 Положения о бюджетном процессе во Фроловском сельском поселении, утвержденного решением Совета депутатов Фроловского сельского поселения от 25.11.2013 № 13² постановлением администрации Фроловского сельского поселения от 21.12.2015 № 505 утвержден Порядок принятия решений о разработке, формировании и реализации муниципальных программ во Фроловском сельском поселении³.

¹ Далее по тексту – Программа

² Далее по тексту – Положение о бюджетном процессе

³ Далее по тексту – Порядок № 505

В соответствии с пунктом 1.6. раздела 1 Порядка № 505 постановлением администрации Фроловского сельского поселения от 21.12.2015 № 506 утверждены Методические рекомендации по разработке и реализации муниципальных программ Фроловского сельского поселения⁴.

В соответствии с пунктом 10 Положения о бюджетном процессе, пунктом 1 раздела 3 Порядка № 505, постановлением администрации Фроловского сельского поселения от 22.06.2015 № 219 утвержден Перечень муниципальных программ Фроловского сельского поселения на среднесрочный период 2016-2020 годы⁵.

В нарушение пункта 1 раздела 3 Порядка № 505, пункта 1.3. раздела 1 Методических рекомендаций Программа разработана не в соответствии Перечнем. Так например, в Программе указано наименование программы «Развитие дорожного хозяйства и благоустройство Фроловского сельского поселения на 2016-2020 годы», а в Перечне «Развитие транспортного комплекса, дорожного хозяйства и благоустройство Фроловского сельского поселения».

3. В нарушение пункта 1.2 раздела 2 Порядка № 505 текстовая часть Программы не содержит:

- в разделе «Характеристика текущего состояния автомобильных дорог Фроловского сельского поселения, основные проблемы отрасли» отсутствуют основные показатели Программы;

- в разделе «Прогноз развития и планируемые и планируемые макроэкономические показатели по итогам реализации муниципальной программы» отсутствуют планируемые макроэкономические показатели по итогам реализации Программы;

- в разделе «Сроки реализации муниципальной программы» отсутствуют плановые значения конечных результатов программы и подпрограмм;

- в разделе «Перечень мероприятий муниципальной программы» отсутствуют перечень и краткое описание подпрограмм;

- обоснование объема финансовых результатов, необходимых для реализации муниципальной программы (по годам ее реализации).

В тоже время в текстовую часть Программы включены дополнительные разделы, не предусмотренные требованиями к структуре и содержанию муниципальной программы, утвержденными разделом 2 Порядка № 505. Так, например, раздел «Ресурсное обеспечение муниципальной программы».

Кроме того, названия разделов Программы не в полной мере соответствуют наименованию, указанному в пункте 1.2 раздела 2 Порядка № 505, в связи с чем, требуют уточнения.

Аналогичные нарушения содержатся в тексте подпрограмм.

В нарушение пункта 1.3. раздела 2 Порядка № 505 форма Приложения 5 к Программе не содержит данных о финансовом обеспечении подпрограмм Программы, в связи с чем, требует приведения в соответствие с формой, утвержденной Приложением 4 к Порядку № 505.

⁴ Далее по тексту - Методические рекомендации

⁵ Далее по тексту - Перечень.

В тоже время Программой предусмотрено Приложение № 4 «Финансовое обеспечение муниципальной программы за счет бюджетных средств» форма которого Порядком № 505 не утверждена.

Считаем необходимым отметить, что Порядком № 505 не предусмотрено Приложение, в котором необходимо отразить финансирование программ и подпрограмм в разрезе мероприятий, в связи с чем, предлагаем Порядок № 505 дополнить приложением учитывающим данные показатели.

Таким образом, для приведения Программы в соответствие с требованиями, установленными Порядком № 505, необходимо устранить все вышеуказанные нарушения.

4. Пунктом 1.2 раздела 1 Порядка № 505, пунктами 2.5, 2.6. раздела 2 Методических рекомендаций определено, что *цель Программы* – это планируемый результат решения проблемы социально-экономического развития Фроловского сельского поселения посредством реализации мероприятий муниципальной программы. В нарушение данного требования цели, отраженные в Программе (*обеспечение круглогодичного транспортного сообщения населенных пунктов Фроловского сельского поселения, благоустройство территории*), не предусмотрены в Программе комплексного социально-экономического развития Фроловского сельского поселения на 2015-2017 годы, утвержденной решением Совета депутатов Фроловского сельского поселения от 22.12.2014 № 94 (далее – программа СЭР), в виду того, что в тексте программы СЭР предусматривается социально-экономическое развитие Бершетского сельского поселения.

Кроме того, Программа планируется к исполнению в 2016-2020 гг., изменения на плановый период в программу СЭР не внесены, стратегия социально-экономического развития Фроловского сельского поселения на плановый период не разработана.

Справочно: в соответствии со ст. 6 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ) к полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования относится, в том числе определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Пунктом 5 статьи 11 Федерального закона № 172-ФЗ определено, что к документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципального образования, относятся:

- 1) стратегия социально-экономического развития муниципального образования;
- 2) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- 3) прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный и долгосрочный период;
- 4) бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;
- 5) муниципальная программа.

Таким образом, объективно провести оценку решения проблемы развития дорожного хозяйства и благоустройства Фроловского сельского поселения, приоритетам социально-экономического развития Фроловского сельского поселения на 2016-2020 годы не представляется возможным.

5. В соответствии с паспортом Программы общий объем финансирования в 2016-2020 годах, предусмотренный Программой, составил 57 402,50 тыс.руб., за счет средств бюджета поселения, в том числе в разрезе подпрограмм:

Программа. подпрограмма	Период, тыс.руб.					Итого
	2016 год	2017год	2018 год	2019 год	2020 год	
Развитие дорожного хозяйства и благоустройство Фроловского сельского поселения, в том числе:	23 713,52	8 124,45	8 521,51	8 521,51	8 521,51	57 402,50
Обеспечение сохранности автомобильных дорог	19 265,72	3 867,44	4 087,89	4 087,89	4 087,89	35 396,83
Благоустройство территории	4 447,80	4 257,01	4 433,62	4 433,62	4 433,62	22 005,67

Привлечение средств из других источников не планируется.

При сверке данных, запланированных Программой, запланированным бюджетным ассигнованиям, отраженным в расходной части бюджета Фроловского сельского поселения на 2016 год и плановый период 2017-2018 годы, утвержденного решением Совета депутатов Фроловского сельского поселения от 24.11.2015 № 145 в первом чтении⁶, установлено, что Программой на 2016 год утверждены расходы, которые не предусмотрены решением о бюджете, отклонение составило 13 355,3 тыс.руб., за счет расходов на подпрограмму «Обеспечение сохранности автомобильных дорог». Так, например, в 2016 году подпрограммой «Обеспечение сохранности автомобильных дорог» предусмотрены объемы финансирования на проектирование и строительство объекта «Строительство автомобильных дорог к земельным участкам, предоставленным многодетным семьям на территории д.Большая Мось, д.Мартьяново Фроловского сельского поселения», в сумме 13 157,9 тыс.руб. и на передачу полномочий сельского поселения на выполнение функций заказчика по строительству объектов в сумме 197,4 тыс.руб., а в расходной части решения о бюджете данные средства не предусмотрены.

Справочно: В соответствии с пунктом 4 части 9 Положения о бюджетном процессе, после формирования бюджета муниципальные программы подлежат приведению в соответствие с решением о бюджете не позднее двух месяцев со дня вступления его в силу.

6. В нарушение пункта 1.2 раздела 2 Порядка № 505, пункта 3.1. раздела 3 Методических рекомендаций вместе с Программой не представлены материалы, содержащие подробное обоснование необходимых финансовых ресурсов по каждому мероприятию, в связи с чем, **невозможно проверить**

⁶ Решение Совета депутатов Фроловского сельского поселения от 24.11.2015 № 145 «О бюджете муниципального образования Фроловского сельского поселения на 2016 год и плановый период 2017-2018 годов (1-е чтение)» (далее – «решение о бюджете»)

объективность определения объема потребности в бюджетных средствах на мероприятия Программы.

6.1. В части расходов по подпрограмме «Обеспечение сохранности автомобильных дорог» считаем необходимым отметить. В соответствии со статьей 34 Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁷ формирование расходов местного бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог местного значения должен осуществляться в соответствии с правилами расчета размера ассигнований местного бюджета на указанные цели на основании нормативов финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог местного значения с учетом необходимости приведения транспортно-эксплуатационных характеристик автомобильных дорог местного значения в соответствии с требованиями технических регламентов.

Правила расчета размера ассигнований бюджета Фроловского сельского поселения на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования местного значения утверждены постановлением администрации Фроловского сельского поселения от 18.11.2014 № 378⁸.

В нарушение статьи 34 Федерального закона № 257-ФЗ и Правил расчета во Фроловском сельском поселении не утверждены нормативы финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог местного назначения Фроловского сельского поселения на 2016 год. Таким образом, проверить обоснованность расходов включенных в подпрограмму «Обеспечение сохранности автомобильных дорог» не возможно.

6.2. В части расходов по подпрограмме «Благоустройство» считаем необходимым отметить. В соответствии с пунктом 5 части 8 Положения о бюджетном процессе планирование бюджетных ассигнований осуществляется в порядке и в соответствии с методикой, устанавливаемой администрацией Фроловского сельского поселения.

Методика планирования бюджетных ассигнований Фроловского сельского поселения утверждена распоряжением администрации Фроловского сельского поселения от 12.01.2015 № 3-р⁹.

В соответствии с пунктом 3 Методики расходы на благоустройство территории Фроловского сельского поселения рассчитываются исходя из фактических расходов базисного периода с учетом применения к указанным расходам индекса-дефлятора цен. Расходы на строительство и реконструкцию объектов внешнего благоустройства определяются на основании сметы расходов. Однако по расходам, предусмотренным в подпрограмме «Благоустройство» на мероприятия по благоустройству, озеленение, организацию уличного освещения, организацию и содержание мест захоронения, организацию сбора и вывоза мусора, не указаны расходы

⁷ Далее по тексту - Федеральный закон № 257-ФЗ

⁸ Далее по тексту - Правила расчета.

⁹ Далее по тексту - Методика.

базисного периода по соответствующим мероприятиям. В связи с чем, определить правомерность отраженных в подпрограмме «Благоустройство» расходов не представляется возможным.

7. В разделе 7 Программы «Правовое регулирование муниципальной программы» отсутствует информация о планируемых к разработке нормативных правовых документах, направленных на достижение целей и результатов Программы, сроков их принятия.

В разделе, отражающем правовое регулирование в сфере реализации Программы в обязательном порядке должны быть отражены ключевые нормативные правовые акты, определяющие правовое регулирование дорожного хозяйства и благоустройства во Фроловском сельском поселении.

Такие, как Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения».

Кроме того, указанный раздел содержит ссылку на решение Совета депутатов Фроловского сельского поселения от 30.06.2014 № 54 «О создании дорожного фонда Фроловского сельского поселения и об утверждении порядка формирования и использования бюджетных ассигнований дорожного фонда сельского поселения на 2014 и плановый период 2015-2016 годов», которое требует уточнения наименования в части срока его действия.

В разделе содержится ссылка на Порядок № 505, однако реквизиты постановления администрации Фроловского сельского поселения не указаны, в связи с чем следует внести изменения в части уточнения реквизитов.

Справочно: Порядок принятия решений о разработке, формировании и реализации муниципальных программ во Фроловском сельском поселении утвержден постановлением администрации Фроловского сельского поселения от 21.12.2015 № 505.

8. В нарушение пункта 1.2. раздела 2 Порядка № 505 в текстовой части отсутствует описание основных целей и задач муниципальной программы.

Кроме того, в текстовой части Программы представлен не полный анализ текущего состояния дорожного хозяйства и благоустройства территории, не раскрыты основные проблемы и причины их возникновения, а также анализ социальных, финансово-экономических и иных рисков реализации муниципальной программы. При описании текущего состояния и формулирования проблем в сфере реализации муниципальной программы не использовались количественные и качественные показатели, свидетельствующие об их наличии.

9. Паспортом Программы определены конечные результаты Программы, которые включают в себя следующие показатели:

- протяженность построенных автомобильных дорог общего пользования Фроловского сельского поселения – 74,494 км;
- отсутствие бесхозных автомобильных дорог в связи с их паспортизацией;
- доля дорог общего пользования Фроловского сельского поселения, находящихся на содержании - 100%

Пунктом 1.2 раздела 1 Порядка № 505 определено, что непосредственный результат – итог реализуемых мероприятий муниципальной программы, получаемый на отдельных этапах исполнения программы, *характеризуемый объемом и (или) качеством.*

В нарушение пункта 1.2 раздела 1 Порядка № 505 показатели Конечных результатов Программы (паспорт Программы) *не отражают количественные и качественные показатели* состояния (изменение состояния) социально-экономического развития Фроловского сельского поселения. Следовательно, оценить положительный результат и эффективность использования бюджетных средств Фроловского сельского поселения на достижение поставленных целей и задач при реализации Программы в полной мере **не представляется возможным**.

В Приложении 1 к Программе «Сведения о планируемых значениях муниципальной программы» *отражены планируемые мероприятия в рамках Программы, а не планируемые конечные показатели*. Таким образом, следует уточнить содержание Приложения 1 к Программе.

10. В соответствии с пунктом 2 раздела 1 Порядка № 505 *целью* Программы *является конечный результат решения проблемы социально-экономического развития* Фроловского сельского поселения посредством реализации мероприятий (подпрограмм) Программы, а *задачей – результат выполнения мероприятий*, направленных на достижение цели программы.

Вместе с тем, КСП ПМР отмечает, что паспортом Программы установлена цель «Благоустройство территории» и задача Программы «Повышение благоустройства территории Фроловского сельского поселения». Однако паспортом Программы *не определен конечный результат* решения для цели «Благоустройство территории».

Таким образом, существуют риски, что Программой *не планируется достижение конечного результата решения проблемы социально-экономического развития* Фроловского сельского поселения. Следовательно, оценить эффективность использования средств на достижение поставленной вышеуказанных цели и задачи при реализации Программы **не представляется возможным**.

Подпрограммой «Обеспечение сохранности автомобильных дорог» предусмотрен такой конечный результат, как «протяженность построенных и реконструированных автомобильных дорог местного назначения» и установлена задача «Строительство (реконструкция) автомобильных дорог местного назначения». Однако обеспечение сохранности автомобильных дорог предполагает обеспечение поддержания эксплуатационных свойств уже существующих автомобильных дорог. Таким образом, *содержание подпрограммы не соответствует ее наименованию*.

Справочно: Сохранность автомобильной дороги - состояние целостности автомобильной дороги как технического сооружения и имущественного комплекса, обеспечивающее поддержание ее эксплуатационных свойств и безопасное использование.

11. Пунктом 1.2 раздела 1 Порядка № 505 устанавливает, что мероприятие муниципальной программы - это совокупность взаимосвязанных действий, направленных на решение соответствующей задачи.

В приложении 4 к Программе установлен перечень мероприятий подпрограмм.

11.1. В рамках реализации программно мероприятия «Содержание автомобильных дорог и искусственных сооружений на них» по подпрограмме «Обеспечение сохранности автомобильных дорог» предусмотрены работы по

отсыпке гравием и выравнивание улиц в населенных пунктах Фроловского сельского поселения. Согласно приказу Минтранса России от 16.11.2012 № 402 «Об утверждении Классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог»¹⁰ в классификации работ по содержанию автомобильных дорог понятия «отсыпка» не предусмотрено. Таким образом, КСП ПМР рекомендует при планировании работ в рамках программного мероприятия «Содержание автомобильных дорог и искусственных сооружений на них» использовать понятия утвержденные классификатором работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог, утвержденному Приказом № 402. Так например, вместо «отсыпки» предусмотреть «подсыпку».

Кроме того, согласно Приложению 4 к Программе, объем бюджетных ассигнований на программное мероприятие «Содержание автомобильных дорог и искусственных сооружений на них» не соответствует суммарному объему предусмотренных, в том числе расходов. В связи с чем, следует объем ассигнований, указанный по мероприятию «Содержание автомобильных дорог и искусственных сооружений на них» и перечень расходов, предусмотренный в рамках данного мероприятия привести в соответствие друг с другом.

11.2. По подпрограмме «Обеспечение сохранности автомобильных дорог» мероприятия по содержанию автомобильных дорог и искусственных сооружений на них, а также по ремонту и капитальному ремонту автомобильных дорог не конкретизированы, носят масштабный характер, нет механизмов достижения целей и задач. Мероприятия не связаны с конечными результатами. Аналогичная ситуация складывается и с программными мероприятиями по благоустройству.

В связи с чем, невозможно определить, запланированы ли в 2016-2020 годы мероприятия по паспортизации дорог Фроловского сельского поселения при имеющемся финансовом ресурсе. Однако согласно данным паспорта Программы установлен конечный показатель «Отсутствие бесхозных автомобильных дорог в связи с их паспортизацией».

Таким образом, предлагаем вышеназванные мероприятия конкретизировать, например.

Для достижения поставленных целей, задач, при реализации Программы, КСП ПМР предлагает запланировать подпрограммой мероприятие - «паспортизация автомобильных дорог». Для данного мероприятия необходимо запланировать подпрограммой «Обеспечение сохранности автомобильных дорог» в каждом году планируемого периода по 113,66 тыс.руб., то есть 568,3 тыс.руб. на весь период действия Программы. Средняя сложившаяся стоимость паспортизации с учетом межевания земельных участков 1 км дорог в 2014 году по коммерческим предложениям организаций составляла в Пермском районе приблизительно 10,0 тыс.руб.

Справочно: с учетом изменений федерального законодательства, закрепляющего разработку схем планирования территорий, стоимость оформления автомобильных дорог в собственность увеличится.

¹⁰ Далее по тексту – Приказ № 402

Исходя из вышеизложенного, Программой необходимо запланировать мероприятие по паспортизации автомобильных дорог для 56,83 км. дорог, в том числе 2016 год – 11,366 км; 2017 год – 11,366 км; 2018 – 11,366 км; 2019 – 11,366 км; 2020 – 11,366 км.

Справочно: Протяженность автомобильных дорог Фроловского сельского поселения составляет 70,969 км, согласно перечню автомобильных дорог Фроловского сельского поселения, утвержденного постановлением администрации Фроловского сельского поселения от 22.06.2015 № 217.

По данным информации, представленной сотрудниками администрации в собственности сельского поселения числятся на учете дороги общей протяженностью 14,139 км. – это 19,9 % от общей протяженности автомобильных дорог.

С учетом проведенных мероприятий по паспортизации дорог в планируемый период доля показателя дорог, находящихся в собственности поселения к 2020 году увеличится в 5 раз с 14,139 км. до 70,969 км. и достигнет уровня 100%.

КСП ПМР отмечает, что пунктом 4 решения Комитета по развитию инфраструктуры и управлению ресурсами Земского Собрания Пермского муниципального района Пермского края от 14.05.2015 № 21 «Об итогах выездного заседания комитета Земского Собрания Пермского муниципального района по развитию инфраструктуры и управлению ресурсами на территории Савинского сельского поселения по теме: «О перспективах дорожного строительства в Пермском муниципальном районе в 2015 году и участие Пермского муниципального района в Государственной программе Пермского края «Развитие транспортной системы» главам сельских поселений Пермского муниципального района **рекомендовано в срок до 31.12.2017 года завершить постановку на учет автомобильных дорог местного значения** в границах населенных пунктов поселения.

12. КСП ПМР считает, что в случае принятия Программы в текущей редакции есть риски, что заявленные цели, а также ожидаемые результаты не будут достигнуты. Программа не содержит расчет объемов средств для достижения поставленных целей и задач, конечные результаты Программы, отраженные в паспорте Программы, не в полном объеме соответствуют показателям, указанным в текстовой части Программы.

Таким образом, представленная Программа требует существенной доработки и в данном виде не может быть утверждена администрацией поселения.

13. КСП ПМР рекомендует:

13.1. Разработать и внести на рассмотрение Совета депутатов Фроловского сельского поселения стратегию социально-экономического развития Фроловского сельского поселения на плановый период.

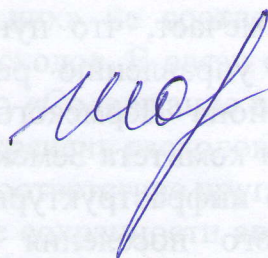
13.2. Доработать Программу с учетом замечаний КСП ПМР и привести ее в соответствие с действующим законодательством.

13.3. Разработать и утвердить нормативы финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог и произвести расчет финансовой потребности на реализацию мероприятий Программы в соответствии с утвержденными нормативами.

14. Имеют место замечания по содержанию Программы технического характера: в преамбуле проекта постановления, необходимо отразить реквизиты Порядка № 50; в паспорте Программы и подпрограммах в строке «Финансовое обеспечение по всем источникам с разбивкой по годам» строки, в которых отсутствует числовой показатель, рекомендуем исключить из таблицы расходов.

Вывод: Представленный в КСП ПМР для проведения экспертизы проект постановления администрации Фроловского сельского поселения «Развитие дорожного хозяйства и благоустройство Фроловского сельского поселения на 2016-2020 годы» требует доработки с учетом замечаний КСП ПМР.

Председатель
Контрольно-счетной палаты



Ю.О. Шкарина