

Заключение
по результатам финансово-экономической экспертизы
проекта постановления Правительства Красноярского края
«О внесении изменений в постановление Правительства Красноярского края
от 30.09.2013 № 508-п «Об утверждении государственной программы
Красноярского края «Развитие образования»
(проект постановления Правительства Красноярского края внесен министерством
образования Красноярского края письмом от 27.09.2017 № 75-12124)

В соответствии со статьями 3, 21 Уставного закона Красноярского края от 31.03.2011 № 12-5718 «О Счетной палате Красноярского края» проведена финансово-экономическая экспертиза проекта постановления Правительства Красноярского края «О внесении изменений в постановление Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 508-п «Об утверждении государственной программы Красноярского края «Развитие образования» (далее – Проект постановления, государственная программа), по результатам которой установлено следующее.

I. Анализ соответствия целей и задач государственной программы
основным направлениям государственной политики Российской Федерации
в соответствующей сфере

1.1. Приоритеты государственной политики Российской Федерации в сфере реализации государственной программы обозначены в следующих документах:

Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р;

Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»;

Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» (далее – Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597);

Указе Президента Российской Федерации от 01.06.2012 № 761 «О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы» (далее – Национальная стратегия действий в интересах детей);

Стратегии развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.05.2015 № 996-р;

Концепции развития дополнительного образования детей, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 04.09.2014 № 1726-р.

Кроме того, приоритеты государственной политики Российской Федерации в сфере реализации Госпрограммы аккумулированы в государственной программе

Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 годы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 295 (далее – федеральная госпрограмма).

1.2. Первая цель государственной программы – обеспечение высокого качества образования, соответствующего потребностям граждан и перспективным задачам развития экономики Красноярского края – соответствует одной из целей федеральной государственной программы (обеспечение высокого качества российского образования в соответствии с меняющимися запросами населения и перспективными задачами развития российского общества и экономики).

Вторая цель государственной программы – государственная поддержка детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, отдых и оздоровление детей в летний период – сонаправлена целям Национальной стратегии действий в интересах детей.

Поставленная в федеральной государственной программе цель развитие потенциала молодого поколения в интересах инновационного социально ориентированного развития страны в крае нашла свое отражение в государственной программе «Молодежь Красноярского края в XXI веке».

1.3. Государственная программа в отличие от федеральной госпрограммы не содержит задачу «Создание современной системы оценки качества образования на основе принципов открытости, объективности, прозрачности, общественно-профессионального участия», решение которой, как неоднократно отмечала Счетная палата Красноярского края, необходимо для оценки достижения цели государственной программы.

1.4. Задачи государственной программы сонаправлены с целью федерального приоритетного проекта «Создание современной образовательной среды для школьников», утвержденного президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 22.10.2016 № 9 (далее – федеральный проект).

Показатель «Число новых мест в общеобразовательных организациях субъектов Российской Федерации, введенных путем строительства объектов инфраструктуры общего образования в рамках софинансирования за счет средств федерального бюджета мероприятий, в том числе реализуемых в субъектах Российской Федерации, мест», предусмотренный в федеральном проекте, в государственной программе заменен идентичным показателем – «Количество новых мест в общеобразовательных организациях края, введенных за счет софинансирования из средств федерального бюджета».

1.5. В государственной программе в отличие от федеральной госпрограммы мероприятия, направленные на развитие дополнительного образования детей не выделены в отдельную подпрограмму, а реализуются в рамках подпрограммы «Развитие дошкольного, общего и дополнительного образования».

1.6. В перечне целевых показателей программы и перечнях показателей результативности подпрограмм не включены целевые показатели заработной платы педагогических работников, разработанные в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597, в частности:

«Отношение средней заработной платы педагогических работников образовательных учреждений общего образования к средней заработной плате по субъекту Российской Федерации»;

«Отношение средней заработной платы педагогических работников дошкольных образовательных учреждений к средней заработной плате в сфере общего образования в субъекте Российской Федерации»;

«Отношение средней заработной платы преподавателей и мастеров производственного обучения образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования к средней заработной плате по субъекту Российской Федерации».

II. Анализ соответствия целей и задач государственной программы приоритетам социально-экономического развития Красноярского края в соответствующей сфере

2.1. Задачи государственной программы соответствуют приоритетам социально-экономического развития Красноярского края, отраженным в проекте Стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года согласованном постановлением Законодательного Собрания Красноярского края от 27.04.2017 № 3-605П (далее – проект Стратегии).

Следует отметить, что в проекте Стратегии не установлены задачи и основные направления деятельности в сфере дошкольного образования.

2.2. Государственная программа сформирована в соответствии с приоритетами, отраженными в следующих документах:

Стратегии действий в интересах детей в Красноярском крае до 2017 года, утвержденной распоряжением Губернатора Красноярского края от 20.02.2013 № 44-рг;

распоряжении Губернатора Красноярского края от 28.02.2013 № 60-рг «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования в Красноярском крае» (далее – «дорожная карта» края).

2.3. В государственной программе не выделены мероприятия, реализация которых планируется в рамках краевых приоритетных проектов.

Согласно паспортам краевых приоритетных проектов в составе государственной программы должны предусматриваться мероприятия проектов:

«Зеленогорск – территория промышленного роста и инновационной экономики»;

«Железногорск – территория новых знаний и инноваций»;

«Улучшение инвестиционного климата Красноярского края»;

«Кадровое обеспечение технологического лидерства» («Кадры для передовых технологий»).

III. Анализ структуры и содержания государственной программы

3.1. Структура государственной программы в предлагаемой редакции не меняется и состоит из 5 подпрограмм:

«Развитие профессионального образования» (далее – подпрограмма 1);

«Развитие дошкольного, общего и дополнительного образования» (далее – подпрограмма 2);

«Развитие кадрового потенциала отрасли»;

«Господдержка детей сирот, расширение практики применения семейных форм воспитания» (далее – подпрограмма 4);

«Обеспечение реализации государственной программы и прочие мероприятия» (далее – подпрограмма 5).

3.2. Целями государственной программы являются:

обеспечение высокого качества образования, соответствующего потребностям граждан и перспективным задачам развития экономики Красноярского края;

государственная поддержка детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, отдых и оздоровление детей в летний период.

Достижение поставленных целей обеспечивается решением следующих задач:

обеспечение доступности профессионального образования для различных категорий граждан, повышение качества подготовки кадров, обеспечивающих текущие и перспективные потребности социально-экономического развития края;

создание в системе дошкольного, общего и дополнительного образования равных возможностей для современного качественного образования, позитивной социализации детей и отдыха, оздоровления детей в летний период;

формирование кадрового ресурса отрасли, обеспечивающего необходимое качество образования детей и молодежи, соответствующее потребностям граждан;

развитие семейных форм воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, оказание государственной поддержки детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, а также лицам из их числа;

создание условий для эффективного управления отраслью.

Цели и задачи государственной программы в предлагаемой редакции не изменены.

3.3. При анализе целевых показателей и показателей результативности государственной программы установлено следующее.

3.3.1. Перечень показателей результативности подпрограммы 1 дополнен двумя новыми показателями:

«Доля образовательных организаций среднего профессионального и высшего образования, в которых обеспечены условия для получения среднего профессионального и высшего образования инвалидами и лицами с ограниченными возможностями здоровья, в том числе с использованием дистанционных образовательных технологии, в общем количестве таких организаций» динамика которого предусматривает рост значений с 27% в 2018 году до 70% в 2020 году;

«Доля студентов профессиональных образовательных организаций, обучающихся по образовательным программам, в реализации которых участвуют работодатели (включая организацию учебной и производственной практики, предоставление оборудования и материалов, участие в разработке образовательных программ и оценке результатов их освоения, проведении учебных занятий), в общей численности студентов профессиональных образовательных организаций» с динамикой – 92% в 2018 году и 100% в 2020 году.

3.3.2. Проект постановления предлагает установить значения трех показателей результативности подпрограмм 2 и 5 на 2018-2019 году ниже уровня, предусмотренного действующей редакцией государственной программы.

Кроме того, значение показателя «Доля выпускников общеобразовательных школ, получающих углубленную подготовку, выходящую за рамки образовательных стандартов» на 2020 год (4,4%) не соответствует значению, предусмотренному проектом Стратегии (5%).

3.3.3. Из 59 целевых показателей и показателей результативности по 25 показателям в планируемом периоде отсутствует положительная динамика, по 2 показателям не установлены значения на плановый период 2019-2020 годов, что не позволяет оценить эффективность использования бюджетных ассигнований, направляемых на реализацию мероприятий государственной программы.

3.3.4. Большинство целевых показателей и показателей результативности государственной программы планируется рассчитывать на основе ведомственной отчетности, в результате чего будет невозможна или существенно затруднена внешняя оценка достоверности фактических значений показателей.

3.4. Остается актуальным замечание Счетной палаты Красноярского края о неполном соответствии приложения к паспорту государственной программы требованиям Порядка принятия решений о разработке государственных программ Красноярского края, их формирования и реализации, утвержденного постановлением Правительства Красноярского края от 01.08.2013 № 374-п (целевые показатели государственной программы не распределены по целям государственной программы).

3.5. Изменено общее количество мероприятий, планируемых к реализации в составе государственной программы.

В государственную программу включены расходы на финансирование шести новых мероприятий:

«Создание базовой профессиональной образовательной организации, обеспечивающей поддержку региональной системы инклюзивного среднего профессионального образования инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья»;

«Разработка и распространение в системах среднего профессионального и высшего образования новых образовательных технологий, форм организации образовательного процесса»;

«Организация и проведение мероприятий, направленных на развитие движений Джуниорскиллс, Ворлдскиллс, Абилимпикс в Красноярском крае, включая награждение их победителей»;

«Субсидии организациям, осуществляющим образовательную деятельность по образовательным программам среднего профессионального образования на обучение по профессиям, специальностям и направлениям подготовки и (или) укрупненным группам профессий, специальностей и направлений подготовки»;

«Субсидии некоммерческим организациям для организации и проведения краевой летней школы для интеллектуально одаренных школьников»;

«Субсидии некоммерческим организациям для подготовки граждан, выразивших желание принять детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на семейные формы устройства в г. Красноярске».

3.6. Мероприятия государственной программы соответствуют полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, предусмотренным федеральным законодательством и нормативными правовыми актами Красноярского края.

Вместе с тем, по отдельным мероприятиям государственной программы отсутствуют нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации, формирующие соответствующее расходное обязательство. Среди них «Выполнение федеральных полномочий за счет средств краевого бюджета», «Субсидии частным общеобразовательным организациям, созданным православными религиозными организациями, на укрепление материально-технической базы» и т.д.

Во исполнение требований статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации все мероприятия государственной программы подлежат отражению в нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации, формирующих соответствующее расходное обязательство.

3.7. В нарушение требований статьи 21 Бюджетного кодекса Российской Федерации в приложениях № 2 к подпрограммам 1, 2 и 4 государственной программы указаны коды целевых статей расходов краевого бюджета,

использование которых приказом министерства финансов Красноярского края от 09.12.2014 № 119 «Об отдельных кодах бюджетной классификации» не предусмотрено (КЦСР 0210016150, 0210016160, 0220077320, 0220016160, 0240077330).

3.8. С целью консолидации мероприятий по обеспечению жильем жителей Красноярского края в рамках одной государственной программы предлагаем мероприятия по обеспечению жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа из подпрограммы 4 перенести в государственную программу «Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем граждан» (утв. постановлением Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 514-п).

IV. Анализ ресурсного обеспечения

(анализ структуры управления, кадровые и финансовые ресурсы)

4.1. В ходе анализа структуры управления государственной программы выявлено следующее.

Структура управления государственной программой не изменена, соответствует поставленным в ней целям и задачам и отражает действующие полномочия ответственного исполнителя и соисполнителей государственной программы.

Ответственный исполнитель министерство образования Красноярского государственной программы края

Соисполнители министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Красноярского края;
министерство культуры Красноярского края;
министерство спорта Красноярского края;
министерство здравоохранения Красноярского края;
министерство лесного хозяйства Красноярского края

Наименования ответственного исполнителя и соисполнителей государственной программы соответствуют Указу Губернатора Красноярского края от 13.10.2014 № 224-уг «О структуре органов исполнительной власти Красноярского края».

Перечень ответственных исполнителей и соисполнителей государственной программы, предусмотренный распоряжением Правительства Красноярского края от 09.08.2013 № 559-р «Об утверждении перечня государственных программ Красноярского края», соответствует структуре управления, представленной Проектом постановления.

4.2. Финансирование государственной программы предусмотрено за счет средств федерального и краевого бюджетов, внебюджетных источников.

Следует отметить, что механизмы реализации подпрограмм не содержат информации о том, что является источником внебюджетных средств и какие мероприятия реализуются с их привлечением.

Общий объем финансирования проекта государственной программы в 2018-2020 годах составит 162 767 212,7 тыс. рублей, в том числе 2018 год – 54 025 193,1 тыс. рублей.

Основным источником финансирования государственной программы выступают средства краевого бюджета (99% общего объема финансирования).

Распределение объемов финансирования по подпрограммам указывает на то, что приоритеты Красноярского края в сфере образования на ближайшую перспективу сохраняются. По-прежнему наибольший объем финансирования приходится на развитие дошкольного, общего и дополнительного образования (77,2% объема ассигнований на 2018-2020 годы).

4.3. Сопоставление объемов финансирования государственной программы, предусмотренных Проектом постановления, и объемов финансирования, утвержденных действующей редакцией государственной программы, представлено в таблице:

Источник финансирования	млн рублей												
	Закон о бюджете на 2017-2019 годы (корректировка от 12.09.2017)			Действующая редакция государственной программы			Проект государственной программы			Отклонение проекта государственной программы от:			
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2018	2019	2020	Закон о бюджете	действующей редакции госпрограммы	2018	2019
Федеральный бюджет	961,7	267,0	267,0	961,7	267,0	267,0	869,9	304,1	314,1	602,9	37,1	602,9	37,1
Краевой бюджет	51 345,7	51 540,2	51 052,9	51 244,6	51 484,3	51 052,9	53 130,7	55 232,3	52 838,8	1 590,6	4 179,4	1 646,5	4 179,4
Внебюджетные источники	19,7	25,0	26,2	25,9	25,0	26,2	24,7	25,6	26,6	-0,4	-0,6	-0,4	-0,6
Итого	52 327,1	51 832,2	51 346,1	52 232,2	51 776,3	51 346,1	54 025,3	55 562,0	53 179,5	2 193,0	4 215,9	2 248,9	4 215,9

По сравнению с действующей редакцией в 2018 году общий объем финансирования государственной программы, предусмотренный Проектом постановления, увеличивается на 2 193 034,3 тыс. рублей, в 2019 году – на 4 215 948,0 тыс. рублей.

4.4. Государственная программа содержит расходные обязательства, принятые сверх обязательно предусмотренных федеральным законодательством (инициативные расходы) с общим объемом финансирования в 2018-2020 годах 300 721,0 тыс. рублей.

Общий объем таких расходов государственной программы, предусмотренный Проектом постановления, по сравнению с действующей редакцией в 2018-2019 годах увеличен на 3 670,3 тыс. рублей ежегодно.

4.5. Механизм реализации государственной программы не предполагает использование инструментов государственно-частного партнерства.

V. Выводы

5.1. Цели и задачи государственной программы определены в соответствии с приоритетами государственной политики в сфере образования и Проектом постановления не изменены.

5.2. Государственная программа в отличие от федеральной госпрограммы не содержит задачу «Создание современной системы оценки качества образования на основе принципов открытости, объективности, прозрачности, общественно-профессионального участия», решение которой, как ранее отмечала Счетная палата Красноярского края, необходимо для оценки достижения поставленной в государственной программе цели.

Кроме того, в государственной программе в отличие от федеральной госпрограммы мероприятия, направленные на развитие дополнительного образования детей не выделены в отдельную подпрограмму.

5.3. Государственная программа предполагает реализацию мероприятий приоритетных проектов и программ по основным направлениям стратегического развития Российской Федерации и Красноярского края. В связи с чем, целесообразно отражение информации о показателях реализации и объемах финансирования мероприятий проектов в отдельных приложениях в разрезе федеральных и краевых проектов (на основании пункта 4.3. Порядка принятия решений о разработке государственных программ Красноярского края, их формирования и реализации, утвержденного постановлением Правительства Красноярского края от 01.08.2013 № 374-п).

5.4. Не учтено предложение Счетной палаты Красноярского края об отражении в государственной программе целевые показатели по оплате труда педагогических работников, разработанные в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597.

5.5. Структура управления Госпрограммой соответствует поставленным в ней целям и задачам и отражает действующие полномочия исполнителей и соисполнителей программы.

5.6. Общий объем финансирования проекта государственной программы в 2018-2020 годах составит 162 767 212,7 тыс. рублей, в том числе 2018 год – 54 025 193,1 тыс. рублей.

5.7. Внешняя оценка достоверности фактических значений целевых показателей и показателей результативности будет невозможна или существенно затруднена, поскольку источником соответствующей информации установлена ведомственная отчетность, формируемая самим ответственным исполнителем государственной программы.

5.8. В нарушение требований статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации по отдельным мероприятиям государственной программы

отсутствуют нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации, формирующие соответствующее расходное обязательство.

5.9. В нарушение требований статьи 21 Бюджетного кодекса Российской Федерации в государственной программе применены коды целевых статей расходов краевого бюджета, использование которых приказом министерства финансов Красноярского края от 09.12.2014 № 119 «Об отдельных кодах бюджетной классификации» не предусмотрено.

5.10. Остается актуальными замечание Счетной палаты Красноярского края о неполном соответствии приложения к паспорту государственной программы требованиям Порядка принятия решений о разработке государственных программ Красноярского края, их формирования и реализации, утвержденного постановлением Правительства Красноярского края от 01.08.2013 № 374-п.

5.11. С целью консолидации мероприятий по обеспечению жильем жителей Красноярского края в рамках одной государственной программы предлагаем мероприятия по обеспечению жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа перенести в государственную программу «Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем граждан».

Замечания Счетной палаты Красноярского края, изложенные в настоящем заключении, подлежат устранению в сроки, установленные частью 2 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Проект постановления может быть рассмотрен на заседании Правительства Красноярского края.