

Заключение
по результатам финансово-экономической экспертизы
проекта постановления Правительства Красноярского края
«О внесении изменений в постановление Правительства Красноярского края
от 30.09.2013 № 507-п «Об утверждении государственной программы
Красноярского края «Развитие системы социальной поддержки граждан»
(проект постановления Правительства Красноярского края внесен министерством
социальной политики Красноярского края письмом от 26.09.2017 № 80-4491)

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 № 507-п «Об утверждении государственной программы Красноярского края «Развитие системы социальной поддержки граждан» (далее – Проект постановления, государственная программа, госпрограмма), по результатам которой установлено следующее.

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

1.1. Приоритеты государственной политики Российской Федерации в сфере реализации государственной программы края определены исходя из Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р (далее – Концепция социально-экономического развития Российской Федерации), Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683, Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 09.10.2007 № 1351, Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» (далее – Указ Президента Российской Федерации № 597), Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации»; Указа Президента Российской Федерации от 28.12.2012 № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Приоритеты государственной политики Российской Федерации в сфере реализации государственной программы также нашли отражение в государственной программе Российской Федерации «Социальная поддержка

граждан», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 296 (далее – государственная программа Российской Федерации).

1.2. Цели и задачи государственной программы, по сравнению с действующей редакцией, не изменены.

Цели государственной программы:

«Повышение эффективности мер социальной поддержки граждан за счет усиления адресного оказания социальной помощи»;

«Повышение качества и доступности предоставления государственных услуг по социальному обслуживанию».

Цели государственной программы не соответствуют целям государственной программы Российской Федерации: в государственной программе отсутствует цель, предусматривающая создание условий для роста благосостояния граждан – получателей мер социальной поддержки (данный факт отмечался Счетной палатой Красноярского края при проведении экспертизы проектов государственной программы).

Задачи государственной программы:

«Исполнение принятых публичных нормативных обязательств по социальной поддержке отдельных категорий граждан»;

«Создание благоприятных условий для функционирования института семьи, рождения детей»;

«Формирование доступной среды для инвалидов и других маломобильных групп населения, повышение уровня и качества их жизни»;

«Обеспечение потребностей граждан, признанных нуждающимися в социальном обслуживании. Привлечение более широкого круга социально ориентированных некоммерческих организаций к оказанию социальных услуг»;

«Создание условий эффективного развития сферы социальной поддержки и социального обслуживания граждан».

Задачи государственной программы края не изменились и по содержанию соответствуют задачам государственной программы Российской Федерации.

1.3. В государственной программе учтены не все приоритетные направления социальной политики, изложенные в Концепции социально-экономического развития Российской Федерации, например, не учтены такие направления как:

формирование системы социальной поддержки и адаптации, реализующей помимо социальной защиты функции социального развития и создающей доступные механизмы «социального лифта» для всех, в том числе для социально уязвимых категорий населения;

развитие платных форм социального обслуживания с учетом роста доходов граждан пожилого возраста и инвалидов и формирование сети комфортных пансионатов для пожилых для постоянного и временного проживания;

развитие практики благотворительной деятельности;

укрепление системы профилактики беспризорности и безнадзорности (в том числе по консолидации действий региональных и местных социальных институтов, осуществляющих деятельность в данной сфере);

создание прозрачной и конкурентной системы господдержки негосударственных некоммерческих организаций, оказывающих социальные услуги населению (в том числе сокращения административных барьеров, реализации органами государственной власти и органами местного самоуправления программ в области поддержки развития негосударственных некоммерческих организаций);

формирование эффективной системы профилактики правонарушений (включая формирование и развитие механизмов восстановительного правосудия, создание службы пробации, обеспечивающей социально-психологическое сопровождение лиц, освободившихся из мест лишения свободы, и реабилитационное насыщение приговоров судов, в части реализации принудительных мер воспитательного воздействия, реализация технологий восстановительного правосудия и проведения примирительных процедур, обеспечение гуманизации пенитенциарной системы, включая обеспечение эффективной образовательной и воспитательной работы в системе исполнения наказаний);

полное удовлетворение потребности пожилого населения в постоянном постороннем уходе;

преобладание семейных форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей;

формирование эффективной системы институтов, обеспечивающих поддержку и содействие социальной адаптации граждан, попавших в сложную жизненную ситуацию или находящихся в социально опасном положении.

Кроме того, в государственной программе не нашли отражения предусмотренные Стратегией социально-экономического развития Сибири до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.07.2010 № 1120-р, задачи:

системная модернизация сети объектов социальной инфраструктуры, исходя из критериев наиболее полного удовлетворения потребностей в социальных услугах населения и трудовых ресурсов, привлеченных на временной (в том числе вахтовой) основе;

запуск механизма регионального нормирования и проектирования развития социальной инфраструктуры с учетом экономико-географических особенностей.

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

2.1. Приоритеты социально-экономического развития Красноярского края в сфере социальной поддержки граждан отражены в проекте Стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года (далее – проект Стратегии).

Приоритетные направления развития социального обслуживания населения и мероприятия по совершенствованию сети учреждений социального обслуживания, действующей в Красноярском крае, определены также в распоряжении Губернатора Красноярского края от 28.02.2013 № 59-рг «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания граждан в Красноярском крае на 2013-2018 годы» (далее – «Дорожная карта»).

2.2. Цели и задачи государственной программы (приведены в разделе 1 настоящего заключения) в общем соответствуют приоритетам социально-экономического развития Красноярского края, отраженным в проекте Стратегии.

Вместе с тем, в государственной программе, в отличие от проекта Стратегии, не нашла отражения задача по сокращению числа нуждающихся в социальной поддержке в результате роста доходов, обеспечиваемых собственной трудовой деятельностью, а также обеспечения возможности медицинской и физкультурно-спортивной реабилитации нуждающихся в этом граждан (усиление взаимодействия отрасли социальной защиты с образовательными организациями, учреждениями здравоохранения, физической культуры, службой занятости).

2.3. Цели и задачи государственной программы не в полной мере соответствуют «Дорожной карте».

Так, например, в государственной программе не отражены (либо отражены лишь косвенно) следующие задачи:

формирование в крае эффективной организационной структуры сети и штатной численности организаций социального обслуживания;

обеспечение проведения мероприятий по реконструкции и капитальному ремонту действующих стационарных организаций социального обслуживания и строительству новых зданий для организаций социального обслуживания;

внедрение в практику работы организаций социального обслуживания методик и технологий, обеспечивающих возможность предоставления гражданам, в том числе страдающим психическими расстройствами, социальных услуг на дому и в полустационарной форме социального обслуживания;

сохранение и повышение уровня кадрового потенциала в сфере социального обслуживания граждан, обеспечение средней заработной платы социальных

работников организаций социального обслуживания на уровне не ниже средней заработной платы в крае;

внедрение профессиональных стандартов для работников организаций социального обслуживания;

достижение оптимальной нагрузки на одного социального работника (числа обслуживаемых граждан) с учетом специфики края;

проведение независимой системы оценки качества оказания услуг организациями социального обслуживания;

обеспечение перевода работников организаций социального обслуживания, относящихся к основному персоналу, на эффективный контракт.

III. Анализ структуры и содержания государственной программы

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

«Повышение качества жизни отдельных категорий граждан, степени их социальной защищенности»;

«Социальная поддержка семей, имеющих детей»;

«Доступная среда»;

«Повышение социальной защищенности и уровня жизни граждан, проживающих в территориях с особым статусом»;

«Повышение качества и доступности социальных услуг».

3.2. Государственной программой предусмотрено 22 показателя результативности и 2 целевых показателя:

«Удельный вес инициативных мер социальной поддержки, предоставляемых с учетом доходов, в общем числе инициативных мер социальной поддержки»;

«Доля граждан, получивших услуги в стационарных учреждениях социального обслуживания, в общей численности граждан, обратившихся за их получением».

3.3. Перечень показателей государственной программы не соответствует перечню показателей государственной программы Российской Федерации, установленных для Красноярского края: из 3 показателей, плановые значения которых установлены в государственной программе Российской Федерации, в госпрограмме учтен 1 показатель «Доля граждан, получивших социальные услуги в учреждениях социального обслуживания населения, в общем числе граждан, обратившихся за получением социальных услуг в учреждения социального обслуживания населения» (плановое значение показателя, установленное на 2018 год в государственной программе Российской Федерации и в государственной программе края – 100,0%).

Не учтены показатели:

«Отношение средней заработной платы социальных работников, включая социальных работников медицинских организаций, к среднемесячному доходу от трудовой деятельности по субъекту Российской Федерации», процентов»;

«Удельный вес учреждений социального обслуживания, основанных на иных формах собственности, в общем количестве учреждений социального обслуживания всех форм собственности», процентов».

Счетная палата края неоднократно отмечала отсутствие в перечне показателей государственной программы показателя «Отношение средней заработной платы социальных работников, включая социальных работников медицинских организаций, к среднемесячному доходу от трудовой деятельности по субъекту Российской Федерации», закрепленного в форме публичной отчетности о ходе исполнения поручений, содержащихся в указах Президента Российской Федерации от 07.05.2012 №№ 596-606.

3.4. Следует отметить, что показатели результативности подпрограммы «Повышение социальной защищенности и уровня жизни граждан, проживающих в территориях с особым статусом» по смыслу не отражают достижения положительных результатов деятельности по обеспечению повышения социальной защищенности граждан, проживающих на территориях Таймырского Долгано-Ненецкого и Эвенкийского муниципальных районов, поскольку расчет их значений осуществляется исходя из общей численности граждан, проживающих на территориях с особым статусом.

3.5. Изменяются значения 2 целевых показателей и 9 показателей результативности госпрограммы в 2018 году, например:

увеличены значения:

«Доля граждан, получивших услуги в стационарных учреждениях социального обслуживания, в общей численности граждан, обратившихся за их получением» с 97,7% до 100,0% – соответственно дорожной карте;

«Доля приоритетных объектов, доступных для инвалидов и других МГН в сфере социальной защиты, в общем количестве приоритетных объектов в сфере социальной защиты в Красноярском крае» с 72% до 77,2% – в связи с увеличением объемов бюджетных ассигнований;

«Доля семей, имеющих детей-инвалидов, охваченных социальным сопровождением, в общей численности семей, имеющих детей-инвалидов, в Красноярском крае» с 80,0% до 89,0% – в соответствии с фактически достигнутым ранее;

уменьшены значения:

«Доля приоритетных объектов органов службы занятости, доступных для инвалидов и других МГН, в общем количестве объектов органов службы занятости в Красноярском крае» с 57,0% до 50% – в связи с изменением объемов бюджетных ассигнований и перераспределением средств;

«Доля приоритетных объектов, доступных для инвалидов и других МГН в сфере здравоохранения, в общем количестве приоритетных объектов в сфере здравоохранения в Красноярском крае» с 65% до 54,6% – в связи с изменением объемов бюджетных ассигнований и перераспределением средств.

3.6. Изменено общее количество мероприятий, планируемых к реализации в составе государственной программы: исключены 2 (в связи прекращением действия расходного обязательства в 2017 году), добавлено 6 новых, на общую сумму финансирования 64 811,3 тыс. рублей в 2018 году. Наибольший объем финансирования (50 000,0 тыс. рублей) предусмотрен на мероприятие «Приобретение имущественного комплекса, необходимого для размещения учреждения социального обслуживания».

Обращаем внимание, по вновь вводимым мероприятиям в нарушение требований статьи 21 Бюджетного кодекса Российской Федерации в приложении № 2 к подпрограмме «Доступная среда» и приложении № 2 к подпрограмме «Повышение качества и доступности социальных услуг» 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 0330010600 и 0360001520).

3.7. Государственная программа дополнена приложением «Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства, включенные в перечень строек и объектов, финансируемых за счет средств краевого бюджета», согласно которому в 2018 году на 5 объектов капитального строительства предусмотрены бюджетные ассигнование на общую сумму 121 700 тыс. рублей.

В нарушение требований постановления Правительства Красноярского края от 01.08.2013 № 374-п «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке государственных программ Красноярского края, их формирования и реализации» к пояснительной записке в отношении строек и объектов капитального строительства государственной собственности Красноярского края, в которые осуществляются бюджетные ассигнования на капитальные вложения, не приложены:

заключение министерства экономического развития и инвестиционной политики Красноярского края о результатах оценки эффективности капитальных вложений в объекты капитального строительства за счет средств краевого бюджета, полученное в соответствии с Порядком оценки эффективности капитальных вложений в объекты капитального строительства за счет средств краевого бюджета, утвержденным постановлением Правительства Красноярского края от 10.11.2011 № 681-п «О Порядке оценки эффективности капитальных вложений в объекты капитального строительства за счет средств краевого бюджета»;

справки об объемах незавершенного строительства в текущих (договорных) ценах планового периода завершения строительства;

при наличии разработанной проектной документации – копии заключения государственной экспертизы (положительного заключения) о соответствии проектной документации на объекты капитального строительства требованиям технических регламентов и результатам инженерных изысканий в случаях, когда проведение такой экспертизы предусмотрено законодательством Российской Федерации, и копии правового акта об утверждении проектной документации.

3.8. Несмотря на наличие в структуре государственной программы раздела «Информация о мероприятиях, реализуемых в рамках государственно-частного партнерства, направленных на достижение целей и задач программы», механизм реализации государственной программы не предполагает использование инструментов государственно-частного партнерства.

Мероприятия, относимые госпрограммой к государственно-частному партнерству, по своему содержанию не соответствуют понятию государственно-частного партнерства, определенному Федеральным законом от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

IV. Анализ ресурсного обеспечения

(анализ структуры управления, кадровые и финансовые ресурсы)

В ходе анализа ресурсного обеспечения установлено следующее.

4.1. Проект постановления предусматривает внесение изменений в структуру управления государственной программой в части дополнения соисполнителей агентством труда и занятости населения Красноярского края.

Ответственный исполнитель государственной программы министерство социальной политики Красноярского края

Соисполнители государственной программы министерство образования Красноярского края;
 министерство здравоохранения Красноярского края;
 министерство спорта Красноярского края;
 министерство транспорта Красноярского края;
 агентство молодежной политики и реализации программ общественного развития Красноярского края;
 агентство труда и занятости населения Красноярского края

Вместе с тем 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», не соответствует структуре управления, представленной Проектом постановления.

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

Государственная программа не предусматривает реализации мероприятий приоритетных проектов и программ по основным направлениям стратегического развития Российской Федерации и Красноярского края.

4.3. Структура управления государственной программой отражает действующие полномочия исполнителя и соисполнителей госпрограммы.

4.4. Объем финансирования государственной программы на 2018-2020 годы, предусмотренный Проектом постановления, составит 74 649 313,0 тыс. рублей, из них в 2018 году – 24 732 523,8 тыс. рублей.

4.5. Финансирование государственной программы предусмотрено за счет средств федерального и краевого бюджетов, а также внебюджетных источников. При этом основным источником финансирования выступают средства краевого бюджета – на них приходится более 80% от общего объема; средства федерального бюджета – 15,4%; средства внебюджетных фондов – 3,2% .

4.6. Распределение объемов финансирования по подпрограммам указывает на то, что приоритеты Красноярского края в сфере социальной поддержки граждан на ближайшую перспективу сохраняются: наибольший объем финансирования по-прежнему приходится на подпрограмму «Повышение качества жизни отдельных категорий граждан, степени их социальной защищенности» – около 50% от объема бюджетных ассигнований, предусмотренных на 2018-2020 годы по госпрограмме.

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

млн рублей

Источник финансирования	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	закона о бюджете	действующей редакции госпрограммы		
										2018	2019	2018	2019
Федеральный бюджет	3 879,9	3 660,3	3 656,9	3 660,3	3 656,9	3 723,9	3 723,9	3 862,5	3 945,3	63,6	205,6	63,6	205,6
Краевой бюджет	19 706,6	19 613,1	19 608,6	19 613,1	19 608,6	20 223,2	20 223,2	20 268,9	20 269,2	610,1	660,4	610,1	660,4

Источник финансирования	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	закона о бюджете	действующей редакции госпрограммы		
										2018	2019	2018	2019
Внебюджетные источники	x	x	x	751,0	751,0	751,0	785,4	785,4	785,4	785,4	785,4	34,4	34,4
ПФР РФ	7,3	0,0	0,0	8,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Итого	23 593,7	23 273,3	23 265,5	24 350,0	24 024,4	24 350,0	24 732,5	24 916,9	24 999,9	1 459,2	1 651,4	708,2	900,4

4.8. Общий объем финансирования государственной программы, предусмотренный Проектом постановления, по сравнению с действующей редакцией, увеличивается в 2018 году – на 708 164,6 тыс. рублей, в 2019 году – на 900 397,7 тыс. рублей.

По информации разработчика государственной программы наибольшее увеличение бюджетных ассигнований предусмотрено:

по мероприятиям, связанным с предоставлением за счет средств краевого бюджета мер социальной поддержки и обусловлено их индексацией¹ (порядка 500 000,0 тыс. рублей);

на капитальное строительство объектов учреждений социального обслуживания (121 700,0 тыс. рублей);

дополнительно доведенные лимиты по выполнению отдельных поручений Губернатора Красноярского края и социально значимых мероприятий (84 415,8 тыс. рублей).

4.9. Государственная программа содержит расходные обязательства Красноярского края по мерам социальной поддержки граждан, принятые сверх обязательно предусмотренных федеральным законодательством (в 2018 году – 5 055,6 млн рублей).

V. Выводы

5.1. Цели и задачи госпрограммы не в полной мере учитывают приоритеты государственной политики Российской Федерации и Красноярского края в сфере социальной поддержки граждан.

5.2. 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», не соответствует структуре управления, представленной Проектом постановления.

5.3. Объем финансирования государственной программы в 2018-2020 годы, предусмотренный проектом постановления, составит 74 649 313,0 тыс. рублей, из них в 2018 году – 24 732 523,8 тыс. рублей.

¹ в соответствии с Прогнозом социально-экономического развития Красноярского края на 2017 год и плановый период 2018-2019 годов, представленный в пакете документов к проекту закона края «О краевом бюджете на 2017 год и плановый период 2018-2019 годов» индекс потребительских цен на товары и услуги (к декабрю предыдущего года) в 2018 году составит 104,3%

5.4. Приоритеты Красноярского края в сфере социальной поддержки граждан на ближайшую перспективу сохраняются: наибольший объем финансирования приходится на подпрограмму «Повышение качества жизни отдельных категорий граждан, степени их социальной защищенности» – около 50% от объема бюджетных ассигнований, предусмотренных на 2018-2020 годы.

5.5. В 2018 году общий объем финансирования государственной программы, предусмотренный Проектом постановления, по сравнению с действующей редакцией, увеличивается на 708 164,6 тыс. рублей. Увеличение бюджетных ассигнований, главным образом, предусмотрено по мероприятиям, предусматривающим предоставление за счет средств краевого бюджета мер социальной поддержки, и связано с их индексацией.

5.6. Государственная программа содержит расходные обязательства Красноярского края по мерам социальной поддержки граждан, принятые сверх обязательно предусмотренных федеральным законодательством (в 2018 году – около 5,0 млрд рублей).

5.7. По вновь вводимым мероприятиям госпрограммы в нарушение требований статьи 21 Бюджетного кодекса Российской Федерации в приложении № 2 к подпрограмме «Доступная среда» и приложении № 2 к подпрограмме «Повышение качества и доступности социальных услуг» 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 0330010600 и 0360001520).

5.8. Государственная программа дополнена приложением «Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства, включенные в перечень строек и объектов, финансируемых за счет средств краевого бюджета», согласно которому в 2018 году на 5 объектов капитального строительства предусмотрены бюджетные ассигнования на общую сумму 121 700 тыс. рублей.

В нарушение требований постановления Правительства Красноярского края от 01.08.2013 № 374-п «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке государственных программ Красноярского края, их формирования и реализации» к пояснительной записке в отношении строек и объектов капитального строительства государственной собственности Красноярского края, в которые осуществляются бюджетные ассигнования на капитальные вложения, не приложены обязательные документы.

5.9. Мероприятия, относимые госпрограммой к государственно-частному партнерству, по своему содержанию не соответствуют понятию государственно-частного партнерства, определенному Федеральным законом от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном

партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

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

Проект постановления может быть рассмотрен на заседании Правительства Красноярского края.