|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  | УТВЕРЖДАЮ  Председатель Контрольно-счётной  палаты города Сургута  \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ И.И. Володина  2 декабря 2013 года |

ЗАКЛЮЧЕНИЕ № 01-17-206/КСП

на проект постановления Администрации города Сургута

«Об утверждении муниципальной программы

«Доступная среда города Сургута на 2014-2020 годы»

1. Общие положения

Контрольно-счётной палатой города в соответствии с:

- п. 7 ч. 2 ст. 9 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»,

- ст. 44 Устава города Сургута,

- п. 6 ст. 7 Положения о бюджетном процессе в городском округе город Сургут, утверждённого решением Думы города от 28.03.2008 № 358-IV ДГ (с изменениями),

- п. 1.9 ст. 9 Положения о Контрольно-счётной палате города, утвержденного решением Думы города от 27.02.2007 № 170-IV ДГ (с изменениями),

- стандартом «Экспертиза проектов муниципальных программ города Сургута», утверждённым распоряжением Председателя Контрольно-счётной палаты города от 08.11.2013 № 01-06-85/13КСП, проведена экспертиза проекта постановления Администрации города Сургута «Об утверждении муниципальной программы «Доступная среда города Сургута на 2014-2020 годы» (далее – Программа), по результатам которой подготовлено настоящее заключение.

Программа рассмотрена на предмет соответствия Бюджетному кодексу РФ, Порядку принятия решений о разработке, формирования и реализации муниципальных программ городского округа город Сургут, утверждённому постановлением Администрации города Сургута от 17.07.2013 № 5159 (в редакции от 20.11.2013, далее – Порядок) и иным нормативным правовым актам, регламентирующим сферу реализации Программы.

Паспорт муниципальной программы «Доступная среда города Сургута на 2014 – 2020 годы» утверждён распоряжением Администрации города Сургута от 30.08.2013 № 3103 «О разработке муниципальной программы «Доступная среда на 2014- 2020 годы» (в редакции от 14.11.2013).

Выводы по результатам настоящей экспертизы проекта муниципальной Программы сформированы на основании представленных документов и информации.

2. Анализ Программы

2.1. Структура Программы соответствует требованиям, установленным Порядком.

2.2. В предлагаемой к утверждению Программе объёмы бюджетных ассигнований соответствуют данным проекта решения Думы города Сургута «О бюджете городского округа город Сургут на 2014 и плановый период 2015- 2016 годов».

2.3. При оценке соответствия положений Программы нормам законов и иных нормативных правовых актов установлено следующее.

2.3.1. Органы местного самоуправления создают условия инвалидам для беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры (жилым, общественным и производственным зданиям, строениям и сооружениям, спортивным сооружениям, местам отдыха, культурно-зрелищным и другим учреждениям) в соответствии с Федеральным законом от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

На уровне муниципального образования городской округ город Сургут реализация муниципальной программы «Доступная среда города Сургута» предусмотрена постановлением Администрации города от 31.10.2013 № 7920 «О прогнозе социально-экономического развития муниципального образования городской округ город Сургут на 2014 год и плановый период 2015 – 2016 годы».

Однако, муниципальным правовым актом, определяющим стратегию социально-экономического развития города на период до 2020 года (постановление Главы города Сургута от 26.11.2009 № 85), не обозначена приоритетная проблема развития городской среды, которая могла бы быть решена путём создания условий доступности для лиц с ограниченными возможностями здоровья и маломобильных групп населения. В указанном постановлении имеется лишь косвенное упоминание о доступности города для всех категорий населения, применяемое при описании понятия благоустройство в разделе «Сургут – привлекательное место для жизни».

Учитывая изложенное, имеющаяся в разделе 1 Программы ссылка на Стратегию социально-экономического развития города на период до 2020 года некорректна.

Также постановлением Администрации города от 11.10.2013 № 7364 «Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики городского округа город Сургут на 2014 год и плановый период 2015-2016 годов» не предусмотрено финансовое обеспечение мероприятий, обеспечивающих беспрепятственный доступ инвалидов к объектам и услугам в рамках реализации Программы «Доступная среда».

2.3.2. В нарушение п. 6.1 Порядка проект муниципального правового акта об утверждении Программы не прошёл экспертизу правового управления Администрации города на предмет правового обоснования принятия расходных обязательств и каждого мероприятия муниципальной программы на предмет соответствия полномочиям органа местного самоуправления, предусмотренным законодательством Российской Федерации, законодательством субъекта Российской Федерации, муниципальными правовыми актами.

2.3.3. В нарушение п. 2.2 распоряжения Администрации города Сургута от 30.08.2013 № 3103 срок подготовки проекта Программы не соблюдён.

2.3.4. В нарушение п. 5.6 Порядка в разделе 1 Программы отсутствует обоснование сроков реализации Программы.

2.4. При анализе Программы на предмет оценки ситуации и её факторов установлено следующее.

В разделе 1 Программы обозначена и освещена *проблема доступности инвалидов* и маломобильных групп населения *к* объектам социальной инфраструктуры, транспортному обслуживанию, *информации*, связи, культурной жизни, занятиям спортом и прочее.

Целью Программы определено создание условий, обеспечивающих улучшение качества жизни и повышение общего уровня комфорта городской среды *во всех сферах жизнедеятельности* людей с ограниченными возможностями здоровья.

В качестве задач определены следующие четыре:

- реконструкция объектов социальной сферы и административных зданий, оснащение переносным оборудованием и приспособлениями объектов инфраструктуры города;

- оснащение объектов транспортной инфраструктуры для безопасного беспрепятственного передвижения людей с ограниченными возможностями здоровья;

- оснащение автомобильного парка оборудованием для перевозки людей с ограниченными возможностями здоровья,

- обеспечение доступности образовательных услуг для лиц с ограниченными возможностями здоровья.

При этом, текстовый раздел Программы, характеризующий проблему, не поясняет принцип приоритетного отбора поставленных задач. То есть, например, согласно ст. 14 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ приобретение периодической, научной, учебно-методической, справочно-информационной и художественной литературы для инвалидов, для муниципальных библиотек является расходным обязательством органа местного самоуправления, но в Программе отсутствует задача по обеспечению доступности инвалидов к информации, и, соответственно, бюджетные ассигнования на эти цели не предусмотрены.

2.5. При оценке целостности и связанности задач Программы и мер по их выполнению установлено следующее.

2.5.1. В нарушение п. 5.4 Порядка имеет место несоответствие формулировок Задачи 1, отражённых в Паспорте и в Программе.

|  |  |
| --- | --- |
| Согласно Паспорту | Согласно Программе |
| Реконструкция объектов социальной сферы и административных зданий *для обеспечения доступности в учреждениях социальной инфраструктуры людей с ограниченными возможностями здоровья* | Реконструкция объектов социальной сферы и административных зданий, *оснащение переносным оборудованием и приспособлениями объектов инфраструктуры города* |

2.5.2. На достижение задачи «оснащение *автомобильного парка оборудованием* для перевозки людей с ограниченными возможностями здоровья» Администратором определено мероприятие 3.1 «поэтапная *замена городских автобусов* на низкопольные автобусы, адаптированные для перевозки инвалидов и маломобильных групп населения, осуществляющих перевозку пассажиров на регулярных автобусных маршрутах». По мнению КСП, посредством реализации данного мероприятия не может быть достигнута указанная задача.

Кроме того, для реализации указанного мероприятия в Программе предусмотрены средства частных перевозчиков. Однако, согласно устным пояснениям Администратора, какой-либо документ (договор, соглашение), подтверждающий обязательства частных перевозчиков осуществлять на протяжении периода реализации Программы приобретение низкопольных автобусов, отсутствует.

2.5.3. В рамках реализации мероприятия 4.2 «организация участия педагогов и других специалистов, работающих с обучающимися с ограниченными возможностями здоровья, в семинарах, тренингах, курсах» планируется проведение обучения и семинаров по следующим темам:

- «Инклюзивная форма обучения и воспитания в общеобразовательной школе: методология и технология реализации в условиях ФГОС»;

- «Проектирование и реализация программы коррекционной работы в соответствии с требованиями ФГОС».

При этом, в представленной информации отсутствуют сведения о том, из каких именно учреждений планируется направить педагогов на обучение.

Расходы на проведение семинаров для руководителей и педагогического персонала по вопросам внедрения ФГОС, без указания тем семинаров планируются также в подпрограмме «Общее и дополнительное образование в общеобразовательных учреждениях» муниципальной программы «Развитие образования города Сургута на 2014 – 2016 годы».

На стадии предварительного контроля не представляется возможным исключить вероятность дублирования расходов на одни и те же цели в рамках двух муниципальных программ.

2.6. При анализе Программы на предмет корректности определения показателей Программы, характере их динамики, способах их расчёта и прогнозирования установлено, что к Программе имеют место следующие замечания.

2.6.1. *Некорректно сформулированы наименования отдельных показателей.*

2.6.1.1. В качестве целевых показателей результатов реализации Программы, администратором определены 7, среди которых: доля *учреждений* молодёжной политики (физической культуры и спорта, культуры и искусства) доступных для людей с ограниченными возможностями здоровья от общего количества учреждений молодёжной политики (учреждений физической культуры и спорта, учреждений культуры и искусства).

Однако, при расчёте значений указанных целевых показателей применяется не число учреждений, а число *объектов* (зданий, сооружений, площадок), в которых осуществляется деятельность учреждений, подведомственных департаменту культуры, молодёжной политики и спорта. При этом:

- общее число объектов, применяемых в расчёте, составляет 91 (согласно письму департамента культуры, молодёжной политики и спорта от 30.09.2013   
№ 04-01-07-2953/13-0);

- общее число учреждений, находящихся в ведении департамента культуры, молодёжной политики и спорта составляет 31 (согласно распоряжению Администрации города Сургута от 01.06.2011 № 1340 (с изменениями от 21.11.2012) «Об утверждении Положения о функциях учредителя и кураторов в отношении муниципальных организаций»).

2.6.1.2. Администратором одним из ожидаемых результатов определено увеличение доступности услуг культуры, спорта, молодёжной политики для людей с ограниченными возможностями здоровья.

По мнению КСП, указанный показатель не корректен, так как возможность доступа в здание не свидетельствует о возможной доступности получения услуги для всех лиц с ограниченными возможностями здоровья, например, попав в здание МАОУ ДОД ДООЦП «Дельфин», у лица с ограниченными возможностями здоровья не появится возможность безопасно и беспрепятственно плавать в бассейне.

2.6.2. *Некорректно исчислены (оценены, определены) значения отдельных показателей*.

2.6.2.1. При расчёте доли учреждений молодёжной политики и доли учреждений физической культуры и спорта учитываются данные о вводе объектов после капитального ремонта, средства на которые предусмотрены муниципальной программой «Молодёжная политика Сургута на 2014 – 2016 годы».

По мнению КСП, для оценки объективности ситуации в части доступности объектов социальной инфраструктуры можно использовать такие показатели, как например:

- количество объектов (зданий, помещений, площадок), на базе которых осуществляется деятельность учреждений молодёжной политики;

- количество объектов молодёжной политики, в которых проведены работы, направленные на обеспечение доступности, за счёт бюджетных средств, предусмотренных программой «Доступная среда»;

- количество объектов молодёжной политики, требующих проведения работ в части обеспечения их доступности по состоянию на 01.01.2014, то есть на момент начала реализации Программы составляет 19 ед.;

- доля объектов молодёжной политики, доступность которых обеспечена в рамках реализации Программы.

Для наглядности предлагаемые показатели и порядок их расчёта представлены в Таблице 1.

Таблица 1

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № п/п |  | 2014 год | 2015 год | 2016 год | 2017 год | 2018 год | 2019 год | 2020 год |
| 1 | Количество объектов, на базе которых осуществляется деятельность, всего  из них: | 19 | 20 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 |
| *1.1* | *количество вновь введённых объектов на конец года* | *0* | *1[[1]](#footnote-1)* | *2[[2]](#footnote-2)* | *2* | *2* | *2* | *2* |
| *1.2* | *количество отремонтированных объектов за счёт средств бюджета в рамках Программы на конец года* | *0* | *0* | *1[[3]](#footnote-3)* | *1* | *1* | *3[[4]](#footnote-4)* | *3* |
| 2 | Количество объектов, требующих проведения работ в части обеспечения их доступности (стр. 1 – стр. 1.1 – стр. 1.2) | 19 | 19 | 18 | 18 | 18 | 16 | 16 |
| 3 | Доля объектов молодёжной политики, доступность которых обеспечена за счёт средств, предусмотренных Программой, % (стр. 1.2. / 19 объектов (const)) | 0/19 =0 | 0/19 =0 | 1/19 =5 | 1/19 =5 | 1/19 =5 | 3/19 =16 | 3/19 =16 |

2.6.2.2. Расчёт показателя «доля зданий и помещений административного назначения, доступных для людей с ограниченными возможностями здоровья, от общего количества зданий и помещений административного назначения» осуществлён следующим образом: число зданий административного назначения, доступных для лиц с ограниченными возможностями здоровья (инвалидов – колясочников) разделено на общее число зданий административного назначения - 14. При этом, перечень зданий административного назначения включает в себя не 14, а:

- 12 позиций – в расчёте показателей результатов реализации муниципальной программы «Доступная среда города Сургута на 2014-2020 годы»;

- 9 позиций – в п. 2 раздела 1 Программы (не учтён Дворец торжеств, здание по ул. Восход, 4 и здание Городского архива).

В результате, значения указанного показателя рассчитаны неверно и должны быть скорректированы с учётом действительной ситуации исходя из числа объектов, требующих работ по обеспечению доступности на начало реализации Программы.

Согласно устным пояснениям администратора, при расчёте данного показателя была допущена техническая ошибка.

2.6.2.3. В качестве итоговых значений выполнения каждого отдельного мероприятия в разрезе учреждений, администратором принимается «1», то есть выполнение 1 планируемой работы – выполненная проектная работа или выполнение ремонта на 1 объекте. По мнению КСП, подобная оценка достижения результата некорректна, так как не отражает степень исполнения планируемых работ, к примеру, если при запланированном объёме ассигнований на ремонтные работы в здании по адресу пр. Взлётный, 1 в размере 1 835 105 руб., размер затраченных средств на фактически выполненные работы будет меньше указанного запланированного объёма, оценить исполнение или неисполнение этого мероприятия будет невозможно.

2.6.2.4. Имеет место показатель «численность детей, обследованных психолого-медико-педагогической комиссией (далее – Комиссия)» со значениями в 2014 – 2016 годах – не менее 1 100 человек ежегодно. При этом, при расчёте расходов на организацию деятельности Комиссии в целях реализации программы «Доступная среда города Сургута на 2014 – 2020 годы» учтены следующие значения численности (см. Таблицу 2)

Таблица 2

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Услуги по проведению обследования и диагностики развития детей дошкольного и школьного возраста | Численность обследуемых детей, чел. | Тариф за 1 приём, руб. | Всего расходов на 2014 год, руб. |
| Психиатр | 1 300 | 510 | 663 000 |
| Невролог | 1 300 | 221 | 287 300 |
| Офтальмолог | 95 | 199 | 18 905 |
| Сурдолог | 58 | 1 962 | 113 795 |
| ИТОГО |  |  | 1 083 000 |

Указанное свидетельствует, что число детей, планируемое для комиссионного обследования в 2014 году, составляет 1 300 человек.

В нарушение п. 5.8 Порядка, значение показателя «численность детей, обследованных ПМПК», не менее 1 100 человек не может характеризовать результат использования ассигнований, направленных на обследование 1 300 детей.

Согласно приказу Минобрнауки России от 20.09.2013 № 1082 «Об утверждении Положения о психолого-медико-педагогической комиссии» в её состав входят педагог-психолог, учителя-дефектологи, учитель-логопед, педиатр, невролог, офтальмолог, оториноларинголог, ортопед, психиатр детский, социальный педагог. При необходимости в состав комиссии включаются и другие специалисты.

Согласно постановлению Администрации города Сургута от 28.07.2011 № 4846 «Об утверждении Положения о территориальной межведомственной психолого-медико-педагогической комиссии» в её состав по согласованию с БУ ХМАО - Югры «СОКБ» ЦКД сурдологии и слухопротезирования включён сурдопедагог. Согласно устным пояснениям специалистов департамента образования Администрации города, необходимость включения в ПМПК сурдолога обусловлена необходимостью исполнения требований надзорных органов.

2.6.3. Представленные к экспертизе материалы не содержат достаточной информации для оценки корректности и правильности исчисления следующих показателей.

2.6.3.1. *«Доля специалистов, принявших участие в семинарах*, тренингах, курсах от общего количества специалистов, работающих с обучающимися с ограниченными возможностями здоровья, %». Его значения составят согласно Программе, в 2014 году – 25%, в 2015 году – 50% и в 2015 году – 75%.

При этом, при расчёте расходов на организацию участия педагогов и других специалистов, работающих с обучающимися с ограниченными возможностями здоровья в семинарах, тренингах и курсах, указана численность слушателей в количестве по 25 человек по двум семинарам. Обоснования к расчёту не представлены.

2.6.3.2. «*Доля протяженности автомобильных дорог* общего пользования местного значения, оборудованных для безопасного и беспрепятственного передвижения людей с ограниченными возможностями здоровья, отвечающих нормативным требованиям, от общей протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения, %».

Значения этого *показателя* рассчитаны путём отношения площади автомобильных дорог местного значения, обустроенных для доступности людей с ограниченными возможностями к общей площади автомобильных дорог местного значения, подлежащих содержанию. При этом, например, обустройство площади автомобильных дорог в размере 69,73 тыс. м2 в 2014 году (998,80 тыс. м2- 929,07 тыс. м2)планируется осуществить за счёт таких мероприятий, как:

- устройство и ремонт 2,9 м2 тротуаров для обеспечения безопасных подходов;

- обустройство 17 пониженных бордюров к пешеходному переходу;

- устройство 5 посадочных площадок на остановочных пунктах.

Таким образом, проверить правильность и корректность расчёта доли протяженности автомобильных дорог общего пользования, оборудованных для безопасного и беспрепятственного передвижения людей с ограниченными возможностями здоровья, в отсутствие информации о площади посадочных площадок и площади, принимаемой в расчёт при обустройстве пониженных бордюров, в рамках настоящей экспертизы не представляется возможным.

2.6.3.3. «*Доля образовательных учреждений*, в которых создана универсальная безбарьерная среда, позволяющая обеспечить совместное обучение детей с ограниченными возможностями здоровья и лиц, не имеющих нарушений развития, в общем количестве образовательных учреждений, %».

Администратором не представлены сведения о числе и перечне доступных объектов образовательных учреждений. Кроме того, согласно текстовой части раздела 1 Программы «в соответствии с Государственной программой РФ «Доступная среда на 2011-2015 годы» к 2016 году доля общеобразовательных учреждений, в которых создана универсальная безбарьерная среда, позволяющая обеспечить совместное обучение инвалидов и лиц, не имеющих нарушений развития, в общем количестве общеобразовательных учреждений, должна составить не менее 20%». Согласно данным Программы, ожидаемый результат по показателю «доля образовательных учреждений, в которых создана универсальная безбарьерная среда, позволяющая обеспечить совместное обучение детей с ограниченными возможностями здоровья и лиц, не имеющих нарушений развития, в общем количестве образовательных учреждений» составит в 2016 году 6%, и только к 2020 году – 20%.

*Следует обратить особое внимание на то, что целевые показатели подлежат включению в решение Думы города о бюджете.*

По мнению КСП, в связи с тем, что реализация данной муниципальной программы направлена на определённую категорию получателей – лица с ограниченными возможностями здоровья, целесообразно в качестве целевых показателей, характеризующих результаты реализации Программы, использовать такие показатели, как например, доля инвалидов, положительно оценивающих уровень доступности приоритетных объектов, в общей численности инвалидов.

2.7. При проверке обоснованности заявленной потребности Программы в ресурсах установлено следующее.

Администратором определён срок реализации Программы – 2014-2020 годы.

Общий объём средств на реализацию муниципальной программы «Доступная среда города Сургута на 2014 – 2020 годы» составляет 377 832,167 тыс. руб., из них:

- 307 832,167 тыс. руб. - за счёт средств местного бюджета;

- 070 000,000 тыс. руб. – за счёт других источников (средства частных перевозчиков).

При этом, финансово-экономическое обоснование представлено только по расходам, планируемым на 2014 год. Следовательно, оценить необходимость и достаточность ассигнований в целом на Программу в рамках настоящей экспертизы не представляется возможным.

При проверке представленного финансово-экономического обоснования установлено:

- согласно Программе объём ассигнований, планируемых на выполнение проектно-сметных работ по объекту МБОУ ДОД «Детская школа искусств им. Г. Кукуевицкого» составляет 500 000 руб., при этом в представленном расчёте стоимости работ по этому же объекту, подписанному начальником проектного отдела МКУ «УКС», стоимость проектно-сметных работ составляет 476 906 руб. Таким образом, размер излишне предусмотренных ассигнований на 2014 год по указанному объекту составил 23 094 руб.;

- согласно Программе планируемая стоимость работ по капитальному ремонту в 2014 году по объекту МБУК ГСИ «Стерх» составит 3 149 300 руб., при этом согласно обоснованию начальной (максимальной) цены контракта МКУ «УКС», представленного в качестве подтверждения, стоимость работ составляет 5 149 216 руб. Согласно пояснениям администратора, планируемый на 2014 год размер бюджетных ассигнований обусловлен ценой контракта, заключенного на выполнение работ и ожидаемым освоением средств в 2013 году.

Как уже отмечалось, в отсутствие документа, подтверждающего обязательства частных автотранспортных перевозчиков по приобретению автобусов, предусматривать реализацию программных мероприятий за счёт их средств и учитывать эти средства в программных расходах, а, следовательно, и использовать показатель «доля подвижного состава общественного автотранспорта, оборудованного для безопасного и беспрепятственного передвижения людей с ограниченными возможностями здоровья, отвечающего нормативным требованиям, от общего количества общественного автотранспорта» нецелесообразно.

В связи с одновременным поступлением на экспертизу проектов муниципальных Программ и проекта бюджета города, более детальная экспертиза представленного финансово-экономического обоснованияобъёмов финансирования проводится в рамках экспертизы проекта бюджета города на 2014 год и плановый период 2015-2016 годов. В связи с чем результаты экспертизы проекта бюджета в части муниципальной Программы могут отличаться от выводов, изложенных в настоящем заключении, в части финансово-экономического обоснования бюджетных ассигнований по соответствующему главному распорядителю, распорядителю, получателю бюджетных средств.

3. Заключительные положения

На основании изложенного, Контрольно-счётная палата города предлагает Администрации города:

1. Устранить администратору Программы технические ошибки, указанные в пунктах 2.5.1, 2.6.1.1 и 2.6.2.2 настоящего заключения.

2. Рассмотреть замечания, изложенные в пунктах 2.3.4, 2.5.2, 2.6.1.2, 2.6.2.1, 2.6.2.3, 2.6.2.4, 2.6.3.3 и 2.7 настоящего заключения.

3. Информацию о решениях, принятых по результатам настоящей экспертизы, направить в адрес Контрольно-счётной палаты в срок, не позднее 10.01.2014.

Начальник отдела контроля

расходов на социальную сферу Н.М. Бузорина

1. ввод объекта по ул. Просвещения, 29; [↑](#footnote-ref-1)
2. ввод объекта по ул. Первопроходцев, 18; [↑](#footnote-ref-2)
3. ремонтные работы в кафе «Собеседник»; [↑](#footnote-ref-3)
4. МЦТП «Амулет» и МАУ ПРСМ «Наше время ЦМД». [↑](#footnote-ref-4)