

**КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫЙ ОРГАН**

**МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ КАНДАЛАКШСКИЙ РАЙОН**

184056 г. Кандалакша, ул. Первомайская, д.34, оф. 315 тел. 9-21-69, 9-26-70

1. **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**по результатам экспертизы проекта постановления администрации**

**муниципального образования Кандалакшский район**

# «Об утверждении муниципальной программы

# «Библиотечное обслуживание населения»

1. **№ 21 от 19 ноября 2020 года**

Заключение подготовлено на основаниипункта 10 статьи 8 Положения «О Контрольно-счетном органе муниципального образования Кандалакшский район», утвержденным решением Совета депутатов муниципального образования Кандалакшский район от 26.10.2011 № 445 (далее – КСО) и в соответствии с:

* Методикой проведения экспертизы проектов муниципальных программ и оценки эффективности муниципальных программ, утвержденная распоряжением Председателя Контрольно-счетного органа м.о. Кандалакшский район от 09.06.2018 № 01-11/9;
* приказом Председателя Контрольно-счетного органа от 29.10.2020 № 01-09/30;
* пунктом 3.1. Раздела I плана работы, утвержденного распоряжением председателя от 30.12.2019 № 01-10/14.

**Цель экспертизы:** определение соответствия положений муниципальной программы действующим нормативным правовым актам Российской Федерации, Мурманской области и муниципальным правовым актам, а также оценка соответствия поставленных в программе целей и задач Программы показателям прогноза социально-экономического развития муниципального образования Кандалакшский район, и экономической обоснованности и достоверности (реалистичности) объема ресурсного обеспечения программы, возможности достижения поставленных целей при запланированном объеме средств.

**Предмет экспертизы:** проект муниципального правового акта «Об утверждении муниципальной программы «Библиотечное обслуживание» (далее – проект Программы), материалы и документы финансово-экономических обоснований указанного проекта в части, касающейся расходных обязательств муниципального образования Кандалакшский район.

Правовую основу экспертизы проекта Программы составляют следующие правовые акты:

* Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»;
* Бюджетный кодекс Российской Федерации;
* Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
* Федеральный закон от 29.12.1994 № 78-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О библиотечном деле»;
* Закон Мурманской области от 21.11.1997 № 83-01-ЗМО «О библиотечном деле в Мурманской области»;
* постановление Правительства Мурманской области от 25.12.2013 № 768-ПП/20 «О Стратегии социально-экономического развития Мурманской области до 2020 года и на период до 2025 года»;
* письмо Минфина России от 30.09.2014 № 09-05-05/48843 «О Методических рекомендациях по составлению и исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ» (далее – Методические рекомендации Минфина России от 30.09.2014 № 09-05-05/48843);
* постановление администрации м.о. Кандалакшский район от 21.10.2013 № 2209 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ муниципального образования Кандалакшский район» (в редакции от 22.01.2015 № 153) (далее - Порядок разработки МП);
* Прогноз социально-экономического развития муниципального образования Кандалакшский район на 2020 год и плановый период до 2024 года, утвержденный постановлением администрации м.о. Кандалакшский район от 30.10.2019 № 1351;
* Стратегия социально-экономического развития муниципального образования Кандалакшский район на период до 2025 года и Плане мероприятий по ее реализации, утвержденная решением Совета депутатов муниципального образования Кандалакшский район от 24.12.2018 № 410.

Проект Программы направлен в Контрольно-счетный орган м.о. Кандалакшский район 26.10.2020 года без сопроводительного письма.

С проектом Программы представлены следующие документы:

- проект постановления администрации м.о. Кандалакшский район «Об утверждении муниципальной программы «Библиотечное обслуживание населения»;

- приложения № 1, № 2 к муниципальной программе.

В проекте постановления не нашли отражения муниципальные правовые акты, утратившие силу в связи с принятием новой муниципальной программы.

**В результате проведенной экспертизы установлено:**

Разработка представленного проекта правового акта обусловлена исполнением полномочий органов местного самоуправления (далее – ОМСУ).

Срок реализации программных мероприятий определён на 2021-2023 годы.

На муниципальном уровне рекомендуется разработку муниципальных программ осуществлять на основании перечня муниципальных программ, утверждаемого местной администрацией муниципального образования (основание: статья 3 Методических рекомендаций Минфина России от 30.09.2014 № 09-05-05/48843).

Администрацией м.о. Кандалакшский район перечень муниципальных программ для разработки проектов программ не утвержден.

Проект Программы принимается в соответствии со статьей 179 Бюджетного кодекса РФ, в рамках полномочий органов местного самоуправления, установленных Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

• пунктом 19 статьи 15 - организация библиотечного обслуживания населения меж поселенческими библиотеками, комплектование и обеспечение сохранности их библиотечных фондов.

Разработчиком проекта (заказчиком и заказчиком-координатором), основным исполнителем Программы является Отдел по культуре администрации м.о. Кандалакшский район. В реализации Программы предусматривается участие администраций муниципальных образований сельских поселений Алакуртти и Зареченск.

На реализацию мероприятий проекта Программы разработчиком предлагается утвердить объем финансирования в сумме **9 733,6 тыс. руб**., в том числе по годам:

2021 год – 3 160,0 тыс. рублей;

2022 год – 3 286,8 тыс. рублей;

2023 год – 3 286,8 тыс. рублей.

Источниками финансирования являются: местный бюджет в сумме 6 899,2 тыс. руб., и региональный бюджет в сумме 2 834,4 тыс. рублей.

Целью проекта Программы является расширение доступа населения к культурным ценностям и информации в сельских поселениях Зареченск и Алакуртти.

Определена задача, обеспечивающая достижение указанной цели: организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов сельских поселений Алакуртти и Зареченск.

Важнейшими целевыми показателями (индикаторами) реализации Программы является 1 показатель: прирост количества посещений общедоступных (публичных) библиотек в сельском поселении.

В «перечне основных мероприятий программы» отражено распределение финансовых ресурсов по ответственному исполнителю и соисполнителям.

Согласно пункту 1 статьи 14 Закона Мурманской области от 21.11.1997 № 83-01-ЗМО «О библиотечном деле в Мурманской области», в основе государственной политики в области библиотечного дела в Мурманской области лежит принцип создания условий для всеобщей доступности информации и культурных ценностей, собираемых и предоставляемых в пользование библиотеками.

Цели муниципальной программы должны соответствовать приоритетным направлениям развития муниципального образования Кандалакшский район (пункт 2.6 Порядка разработки МП).

В Прогнозе социально-экономического развития муниципального образования Кандалакшский район на 2020 год и плановый период до 2024 года, утвержденном постановлением администрации м.о. Кандалакшский район от 30.10.2019 № 1351, который является основополагающим документом системы управления развитием района, цель, определенная проектом Программы, а также проблемы, пути их решения, не освещены.

Стратегия социально-экономического развития муниципального образования Кандалакшский район на период до 2025 года, утвержденной решением Совета депутатов муниципального образования Кандалакшский район от 24.12.2018 № 410, не содержит проблемных вопросов развития м.о. Кандалакшский район, решения задач в сфере библиотечного обслуживания населения.

В проекте Программы отмечены следующие проблемы: недостаточный уровень пополнения библиотечных фондов, низкий процент охвата библиотечным обслуживанием (в Алакуртти – 8,7 %, в Зареченск – 35 % по итогам 2019 года), нуждаемость в плановой модернизации в соответствии с современными требованиями, необходимость проведения ремонта помещения библиотеки в с.п. Зареченск.

Но при этом, проект Программы не нацелен на решение указанных проблем, а направлен на исполнение полномочий ОМСУ по организации библиотечного обслуживания.

Как указано выше, в соответствии с законодательством Российской Федерации, законом Мурманской области № 83-01-ЗМО в основе государственной политики в области библиотечного дела лежит принцип создания условий для всеобщей доступности информации и культурных ценностей, собираемых и предоставляемых в пользование библиотеками.

В связи с этим, задачей программы должно являться повышение доступности и качества библиотечных услуг.

В рамках решения заявленных проблем, к числу основных показателей (индикаторов) реализации Программы следует отнести не только «прирост количества посещений общедоступных (публичных) библиотек в сельском поселении», нотакие показатели, как процент охвата населения библиотечным обслуживанием; количество культурно-просветительных мероприятий, ориентированных в том числе на детей и молодежь, лиц с ограниченными возможностями здоровья и пенсионеров (в год); применение информационных технологий в работе библиотеки.

Фактически в проекте Программы запланированы мероприятия по обеспечению сохранения уровня заработной платы (выполнение Указов Президента) и компенсации расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно.

Предлагаемые натуральные показатели приведены в таблице № 1.

Таблица № 1

| **№ п/п** | **Цель, задачи и наименование целевых показателей (индикаторов)** | **Ед.** **изм.** | **Значение показателя (индикатора)** |
| --- | --- | --- | --- |
|  **Текущий год 2020** | **Годы реализации программы** |
| **2021** | **2022** | **2023** |
| **1** | **2** | **3** |  **4** | **5** | **6** | **7** |
|  | **Цель: Расширение доступа населения к культурным ценностям и информации в сельских поселениях** |
| **1** | **Задача** 1: Организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек сельского поселения Алакуртти |
| 1.1 | 1-й целевой показатель (индикатор) программы: прирост количества посещений общедоступных (публичных) библиотек в сельском поселении Алакуртти (по отношению к базовому значению 2019 года – 5019 чел.) | %. |  1,1 | 6 | 8 | 10 |
| **2** | **Задача 2:** Организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек сельского поселения Зареченск |
| 2.1 | 2-й целевой показатель (индикатор) программы: прирост количества посещений общедоступных (публичных) библиотек в сельском поселении Зареченск (по отношению к базовому значению 2019 года – 2225 чел.) | % |  1,1 | 6 | 8 | 10 |

Вызывает сомнение показатель прироста количества посещений библиотек с 1,1 % в 2020 году до 10 % в 2023 году.

Сравнительный анализ прироста посещений по отношению к 2021 году приведен в таблице № 2.

Таблица № 2

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Поселение** | **Количество населения в поселении****(чел)** | **Процент прироста посещений в 2020 году** | **Количество прироста посещений в 2020 году (чел)****гр.2\*гр.3** | **Процент прироста посещений в 2021году** | **Количество прироста посещений в 2021 году (чел)****гр.2\*гр.5** | **Увеличение показателя** **гр.6 : гр.4** |
| **1** | **2** | **3** | **4** | **5** | **6** | **7** |
| Алакуртти | 5019 | 1,1 % | 55 | 6 % | 301 | 5,4 раза |
| Зареченск | 2225 | 1,1 % | 24 | 6 % | 134 | 5,6 раза |

Запланированные показатели прироста посещений могут не позволить получить ожидаемый конечный результат к концу реализации муниципальной программы, особенно по с.п. Зареченск, в котором количество постоянного населения уменьшается.

В сравнении с посещаемостью, определенной в «Паспорте национального проекта «Культура» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16, которым предусматривается обеспечение развития муниципальных библиотек в соответствии с п.п. «д» пункта 12 Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204), обновление муниципальных библиотек *повысит* эффективность их работы и *посещаемость не менее, чем в 2 раза.*

Система показателей проекта Программы недостаточна, т.к. в полной мере не обеспечивает достижение цели.

Согласно пункту 5.5 Методических рекомендаций по разработке стандарта качества услуг государственных (муниципальных) учреждений культуры, утвержденных Минкультуры России б/н без даты (раздел 5 «Общие требования к услуге» Модельный стандарт услуги по информационно-библиотечному обслуживанию пользователей) (далее – модельный стандарт)), объем фонда муниципальных библиотек должен ориентироваться на среднюю книгообеспеченность на 1 жителя и соответствовать количественному параметру для сельских поселений – 7 - 9 томов на 1 жителя. Оптимальный объем ежегодного пополнения библиотечных фондов новыми документами должен составлять для муниципальных библиотек поселений с районом обслуживания до 1000 жителей - от 4% от выдачи документов, с районом обслуживания свыше 1000 жителей - 2% от выдачи документов.

В содержательной части проекта Программы нашла отражение книгообеспеченность на 1 жителя в с.п. Алакуртти в количестве 5,1 экземпляров, что не соответствует модельному стандарту, в с.п. Зареченск – 31 экземпляр, что соответствует модельному стандарту. Данных об объемах ожидаемого ежегодного пополнения библиотечных фондов в поселениях проект Программы не содержит.

Предлагаемые в проекте Программы целевые индикаторы «прирост количества посещений общедоступных (публичных) библиотек в сельском поселении» не позволяют оценить ход реализации программы и проверку достижения цели в части «**расширения** доступа населения к культурным ценностям и информации». КСО предлагает уточнить формулировку цели проекта Программы на «**обеспечение** доступа населения к культурным ценностям и информации».

По мнению КСО возможно установить какие-либо из перечисленных ниже показателей исходя из финансовых возможностей районного бюджета:

- книгообеспеченность (документообеспеченность), показывающая среднюю величину документов библиотечного фонда, приходящуюся на одного пользователя целевой группы (например, учреждение, обслуживаемый район) и исчисляемая как отношение объема библиотечного фонда на количество пользователей;

- обращаемость, показывающая активность использования библиотечного фонда пользователями и исчисляемая как отношение объема книговыдачи (документовыдачи) из фонда к величине этого фонда;

- читаемость, характеризующая степень соответствия состава библиотечного фонда потребностям ее пользователей и исчисляемая как отношение объема книговыдачи (документовыдачи) из фонда к количеству пользователей библиотеки;

- обновляемость фонда, позволяющая выявлять количественные изменения в библиотечном фонде за счет его актуализации и исчисляемая как отношение величины новых поступлений к величине фонда, выражаемого в процентах.

**Выводы по результатам экспертно-аналитического мероприятия.**

Проект Программы в целом соответствует действующим нормативным правовым актам Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и Порядку разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ, утвержденному постановлением администрации м.о. Кандалакшский район от 21.10.2013 № 2209.

Цель, определенная проектом Программы, соответствует целям государственной политики, обозначенной в Законе Мурманской области от 21.11.1997 № 83-01-ЗМО «О библиотечном деле в Мурманской области».

В Прогнозе социально-экономического развития муниципального образования Кандалакшский район на 2020 год и плановый период до 2024 года, утвержденном постановлением администрации м.о. Кандалакшский район от 30.10.2019 № 1351, цель, определенная проектом Программы, а также проблемы, пути их решения, не освещены.

Предлагаемые целевые индикаторы не позволяют оценить ход реализации программы и проверку достижения цели в части «**расширения** доступа населения к культурным ценностям и информации».

Анализ и оценка объемов и источников финансирования проекта Программы не производился ввиду отсутствия данных, т.к. решения относительно параметров финансового обеспечения реализации муниципальных программ принимаются при формировании проекта решения о бюджете.

Механизм реализации программы предусматривает выполнение мероприятий путем исполнения принимаемых расходных обязательств в соответствии с нормативными документами в сфере библиотечного обслуживания, а также путем заключения муниципальных контрактов (договоров) в соответствии с Гражданским кодексом РФ, Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Требования к структуре муниципальной программы соблюдены.

По итогам экспертизы проекта Программы, Контрольно-счетный орган предлагает:

1. Уточнить формулировку цели проекта Программы на «**обеспечение** доступа населения к культурным ценностям и информации» в сельских поселениях Зареченск и Алакуртти.

2. Пересмотреть целевые показатели (индикаторы) программы, которые позволят оценить степень достижения цели и выполнения задач муниципальной программы.

3. В содержательной части муниципальной программы сформировать сведения об источниках и методике расчета новых значений показателей муниципальной программы.

Председатель Н.А. Милевская