

Заключение
по результатам финансово-экономической экспертизы проекта
постановления Правительства Красноярского края «Об утверждении
государственной программы Красноярского края «Энергоэффективность
и развитие энергетики»

(проект внесен министерством промышленности, энергетики и торговли
Красноярского края письмом от 25.09.2017 № 08-3501)

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 «Об утверждении государственной программы Красноярского края «Энергоэффективность и развитие энергетики» (далее – государственная программа, Проект постановления), 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:

Федеральном законе от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»;

Федеральном законе от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

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

Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.07.2010 № 1120-р;

Энергетической стратегии России на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.11.2009 № 1715-р;

Указе Президента Российской Федерации от 04.06.2008 № 889 «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики»;

распоряжении Правительства Российской Федерации от 08.01.2009 № 1-р «Об основных направлениях государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии на период до 2024 года».

Кроме того, приоритеты государственной политики Российской Федерации в сфере реализации государственной программы актуализированы

в государственной программе Российской Федерации «Энергоэффективность и развитие энергетики», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 321 (далее – федеральная госпрограмма).

1.2. Цель и задачи государственной программы отличны от целей и задач федеральной госпрограммы.

По содержанию государственная программа края лишь частично совпадает с федеральной госпрограммой, которая представляет собой стратегический документ, нацеленный на надежное обеспечение страны топливно-энергетическими ресурсами, повышение эффективности их использования и снижение антропогенного воздействия топливно-энергетического комплекса на окружающую среду.

1.3. Для оценки хода реализации программ, решения основных задач и достижения целей в государственной программе и в федеральной госпрограмме, относящейся к сфере энергетики, применяются различные целевые показатели (индикаторы).

Только один целевой индикатор федеральной госпрограммы – снижение энергоемкости валового внутреннего продукта Российской Федерации за счет реализации мероприятий Программы (к 2007 году) – косвенно отражен в государственной программе (энергоемкость валового регионального продукта Красноярского края, килограмм условного топлива на 10 тыс. руб.).

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

2.1. Приоритеты социально-экономического развития Красноярского края в сфере энергетики, определены в следующих документах:

проекте Стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года, согласованным постановлением Законодательного Собрания Красноярского края от 27.04.2017 № 3-605П (далее – проект Стратегии);

отраслевой программе «Развитие энергетики Красноярского края на 2017-2019 годы», утвержденной распоряжением Правительства Красноярского края от 30.09.2016 № 820-р.

2.2. Анализ соответствия целей и задач государственной программы приоритетам социально-экономического развития Красноярского края выявил следующее.

Цель государственной программы определена в соответствии с приоритетами государственной политики в сфере реализации государственной программы.

Задачи проекта государственной программы в целом и подпрограмм лишь частично соответствуют основным отраслевым стратегическим документам края (проекту Стратегии), которые содержат комплексный подход к развитию сферы

энергетики и ориентированы на устойчивое социально-экономическое развитие Красноярского края в долгосрочной перспективе.

III. Анализ структуры и содержания государственной программы

3.1. Структура государственной программы представлена тремя подпрограммами и двумя отдельными мероприятиями:

подпрограммы:

«Развитие электросетевого комплекса» (далее – подпрограмма 1);

«Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в бюджетной сфере» (далее – подпрограмма 2);

«Обеспечение реализации государственной программы и прочие мероприятия» (далее – подпрограмма 3).

отдельные мероприятия:

«Разработка и реализация программы газификации Красноярского края»;

«Увеличение уставного капитала акционерного общества «КрасЭКО» на реконструкцию электростанции в г. Кодинске в целях обеспечения надежности тепло- и электросетевых комплексов».

3.2. Государственная программа разработана в отсутствие основания для ее разработки, которым, согласно пункту 3.1. Порядка принятия решений о разработке государственных программ Красноярского края, их формирования и реализации, утвержденного постановлением Правительства Красноярского края от 01.08.2013 № 374-п (далее – Порядок разработки государственных программ), является перечень программ, утвержденный распоряжением Правительства Красноярского края¹.

Информация, указанная в паспорте государственной программы по строке «Основания для разработки государственной программы Красноярского края» противоречит требованиям действующего законодательства.

3.3. Подпрограмма 3 состоит из 1 мероприятия, что не соответствует пункту 1.7 Порядка разработки государственных программ, в соответствии с которым подпрограмма – это система мероприятий, направленная на решение конкретной задачи программы.

3.4. Из десяти мероприятий, предлагаемых к реализации с 2018 года, в совокупности три мероприятия ранее реализовывались в рамках непрограммных расходов бюджета, одно – в рамках государственной программы Красноярского края «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального хозяйства и повышение энергетической эффективности», утвержденной постановлением Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 503-п.

К новым мероприятиям можно отнести следующие мероприятия:

¹ Распоряжение Правительства Красноярского края от 09.08.2013 № 559-р.

«Субсидии бюджетам муниципальных образований на разработку схем и программ перспективного развития электроэнергетики муниципальных образований на пятилетний период»;

«Субсидии бюджетам муниципальных образований на оформление документов для постановки на учет бесхозных объектов электросетевого хозяйства»;

«Разработка интерактивной карты электрических сетей с интернет-порталом, обеспечивающим удаленный доступ заявителей»;

«Создание системы контроля выработки энергетических ресурсов потребления топлива дизельными электростанциями на территориях Красноярского края, технологически не связанных с Единой энергетической системой России и изолированными территориальными электроэнергетическими системами»;

«Субсидии бюджетам муниципальных образований на модернизацию утилитарного наружного освещения, находящегося в муниципальной собственности, технологически не связанные с Единой энергетической системой России и изолированными территориальными электроэнергетическими системами»;

«Разработка и реализация программы газификации Красноярского края».

Следует отметить, что половина из новых мероприятий нацелены на решение вопросов местного значения, при этом в Перечне расходных обязательств муниципальных образований Красноярского края, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, в целях софинансирования которых предоставляются субсидии из краевого бюджета, целевых показателей результативности предоставления субсидий и их значений на 2017-2019 годы, утвержденном постановлением Правительства Красноярского края от 30.12.2016 № 712-п, они не значатся.

3.5. В нарушение статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации государственная программа содержит мероприятия, по которым отсутствует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации, формирующий соответствующие расходные обязательства:

«Разработка интерактивной карты электрических сетей с интернет-порталом, обеспечивающим удаленный доступ заявителей»;

«Создание системы контроля выработки энергетических ресурсов потребления топлива дизельными электростанциями на территориях Красноярского края, технологически не связанных с Единой энергетической системой России и изолированными территориальными электроэнергетическими системами».

3.6. В Проекте постановления отсутствует взаимосвязь при установлении сроков реализации государственной программы, подпрограмм, отдельных

мероприятий: срок реализации государственной программы – 2018-2030 годы, подпрограмм – 2018-2020 годы, отдельных мероприятий – 2018 год.

3.7. Из 10 целевых показателей и показателей результативности по 7 показателям в планируемом периоде отсутствует положительная динамика, по 1 показателю значения установлены только на 2018 год. Такой подход к формированию значений показателей не позволяет оценить эффективность использования бюджетных ассигнований, направляемых на реализацию мероприятий государственной программы.

3.8. Большинство показателей результативности подпрограмм планируется рассчитывать на основе отраслевого мониторинга, осуществляемого самим ответственным исполнителем государственной программы, в результате чего будет невозможна или существенно затруднена внешняя оценка достоверности фактических значений показателей.

3.9. В нарушение требований статьи 21 Бюджетного кодекса Российской Федерации в приложении № 4 к подпрограмме 1 и приложении № 3 к подпрограмме 2, а также в приложении № 6 к государственной программе 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 2310073860, 2310073870, 2310013100, 2320013200, 2320073850, 2390013300).

IV. Анализ ресурсного обеспечения (анализ структуры управления, кадровые и финансовые ресурсы)

4.1. Структура управления, предусмотренная Проектом постановления, соответствует поставленным в ней целям и задачам.

Министерство промышленности, энергетики и торговли Красноярского края является ответственным и единственным исполнителем государственной программы.

Наименование ответственного исполнителя государственной программы соответствует Указу Губернатора Красноярского края от 13.10.2014 № 224-уг «О структуре органов исполнительной власти Красноярского края».

4.2. Финансирование государственной программы предусмотрено за счет средств краевого и местных бюджетов.

Основным источником финансирования государственной программы выступают средства краевого бюджета (99,99% общего объема бюджетных ассигнований на 2018-2020 годы).

Средства местных бюджетов предусмотрены в минимальном объеме, необходимом для софинансирования предоставляемых бюджетам муниципальных образований субсидий. Включение в государственную программу мероприятий,

финансируемых за счет средств местных бюджетов, необходимо осуществлять с учетом оценки финансовых возможностей муниципальных образований края.

Общий объем финансирования проекта государственной программы в 2018-2020 годах составит 7 662 054,6 тыс. рублей, в том числе 2018 год – 2 759 033,8 тыс. рублей.

4.3. Распределение объемов финансирования по подпрограммам указывает на то, что приоритетами Правительства Красноярского края в сфере развития энергетики является энергосбережение и повышение энергетической эффективности в бюджетной сфере (94,2%).

4.4. Государственная программа содержит расходные обязательства, принятые сверх обязательно предусмотренных федеральным законодательством – «Субвенции бюджетам муниципальных образований на компенсацию выпадающих доходов энергоснабжающих организаций, связанных с применением государственных регулируемых цен (тарифов) на электрическую энергию, вырабатываемую дизельными электростанциями на территории Красноярского края для населения (в соответствии с Законом края 20.12.2012 № 3-963)» с объемом финансирования в 2018-2020 годах 7 194 711,2 тыс. рублей, что составляет 93,9% от общего объема расходов государственной программы.

4.5. В нарушение пункта 3.6. Порядок разработки государственных программ в пояснительной записке к Проекту постановления отсутствуют основные параметры потребности в трудовых ресурсах для целей реализации программы.

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

V. Выводы

5.1. Государственная программа разработана в отсутствие основания для ее разработки – не включена в перечень государственных программ Красноярского края, утвержденный распоряжением Правительства Красноярского края от 09.08.2013 № 559-р.

5.2. Цель государственной программы определена в соответствии с приоритетами государственной политики в сфере энергетики.

Задачи проекта государственной программы в целом и подпрограмм лишь частично соответствуют основным отраслевым стратегическим документам края (проекту Стратегии), которые содержат комплексный подход к развитию сферы энергетики и ориентированы на устойчивое социально-экономическое развитие Красноярского края в долгосрочной перспективе.

5.3. Для оценки хода реализации программ, решения основных задач и достижения целей в государственной программе и в федеральной госпрограмме, относящейся к сфере энергетики, применяются различные целевые показатели (индикаторы).

5.4. Объем финансирования государственной программы в 2018-2020 годах составит 7 662 054,6 тыс. рублей, в том числе 2018 год – 2 759 033,8 тыс. рублей, из которых 93,9% приходится на компенсацию выпадающих доходов энергоснабжающих организаций, связанных с применением государственных регулируемых цен (тарифов) на электрическую энергию, вырабатываемую дизельными электростанциями на территории Красноярского края для населения.

Данное расходное обязательство принято сверх обязательно предусмотренных федеральным законодательством.

5.5. Структура государственной программы не в полной мере соответствует Порядку разработки государственных программ, поскольку в подпрограмме 3 вместо системы мероприятий предусматривается лишь одно мероприятие.

5.6. Сроки реализации государственной программы значительно (на 10 лет) превышают сроки реализации ее подпрограмм и отдельных мероприятий.

5.7. 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.

5.8. В нарушение требований статьи 139 Бюджетного кодекса Российской Федерации в государственной программе предусмотрено предоставление субсидий местным бюджетам на софинансирование расходных обязательств муниципальных образований Красноярского края не включенных в перечень, утвержденный постановлением Правительства Красноярского края от 30.12.2016 № 712-п.

5.9. Предусмотренные в государственной программе показатели результативности подпрограмм не позволят оценить эффективность использования бюджетных ассигнований, направляемых на реализацию мероприятий государственной программы, поскольку значения большинства из них статичны, или установлены лишь на один год.

Внешняя оценка достоверности фактических значений целевых показателей и показателей результативности будет невозможна или существенно затруднена, поскольку источником соответствующей информации установлен отраслевой мониторинг, осуществляемый самим ответственным исполнителем государственной программы.

5.10. 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.

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

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.