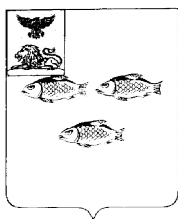


**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
БЕЛГОРОДСКАЯ ОБЛАСТЬ**



**АДМИНИСТРАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА
«НОВОСОКОЛЬСКИЙ РАЙОН» БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ**

ПО С Т А Н О В Л Е Н И Е

20 марта 2014 года

№ 359

**Об утверждении Концепции внедрения
программного бюджета в бюджетный процесс
Новоскольского района**

В соответствии со статьей 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации, Бюджетными посланиями Президента Российской Федерации от 28 июня 2012 года, 29 июня 2010 года и в целях оптимизации расходов бюджета и формирования программно-целевой системы финансирования расходов бюджета **п о с т а н о в л я ю:**

1. Утвердить Концепцию внедрения программного бюджета в бюджетный процесс Новоскольского района (прилагается).

2. Контроль за исполнением постановления возложить на заместителя главы администрации района по экономическому и стратегическому развитию района Локтеву С.В. и начальника управления финансов и бюджетной политики Лавренову Т.Н.

Об исполнении постановления информировать к 25 января 2015 года

**Глава администрации
Новоскольского района**

М.Понедельченко

**Утверждена
постановлением администрации
Новооскольского района
от 20 марта 2014 года №359**

Концепция внедрения программного бюджета в бюджетный процесс Новооскольского района

Основные положения Концепции внедрения программного бюджета в бюджетный процесс Новооскольского района

Представленная Концепция внедрения программного бюджета в бюджетный процесс Новооскольского района (далее - Концепция) содержит общие принципы и подходы к организации процесса перехода Новооскольского района на программно-целевое финансирование расходов бюджета муниципального района в рамках проводимого реформирования бюджетного процесса и внедрения в практику деятельности органов местного самоуправления инструментов бюджетирования, ориентированного на результат.

I. Основные понятия и термины

Для целей реализации настоящей Концепции используются следующие понятия и термины:

ответственный исполнитель муниципальной программы (далее - ответственный исполнитель) – отраслевые и функциональные органы администрации Новооскольского района, ответственные за реализацию государственной политики в конкретной сфере (сферах), обладающие полномочиями главных распорядителей средств бюджета муниципального района, обеспечивающее разработку и реализацию муниципальной программы, совместно с соисполнителями муниципальной программы и (или) участниками муниципальной программы;

соисполнитель муниципальной программы (далее - соисполнитель) – отраслевые и функциональные органы администрации Новооскольского района, являющиеся главными распорядителями средств бюджета муниципального района, обеспечивающее разработку и реализацию подпрограммы (подпрограмм) муниципальной программы Новооскольского района;

участник муниципальной программы - (далее - участник) – отраслевые и функциональные органы администрации Новооскольского района,

являющиеся главными распорядителями средств бюджета муниципального района, участвующие в реализации одного или нескольких основных мероприятий подпрограммы, ведомственной целевой программы;

муниципальная программа Новооскольского района (далее - МП) - документ, содержащий систему мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам), обеспечивающих в рамках реализации ключевых муниципальных функций достижение приоритетов и целей в сфере социально-экономического развития и безопасности Новооскольского района, утверждаемый администрацией Новооскольского района и являющийся неотъемлемой частью бюджета муниципального района;

подпрограмма муниципальной программы (далее - подпрограмма) - составная часть муниципальной программы, представляющая собой комплекс взаимоувязанных по целям, срокам и ресурсам мероприятий, направленных на решение отдельных задач в рамках муниципальной программы;

основные параметры муниципальной программы (подпрограммы) - цели, задачи, показатели, результаты реализации МП (подпрограммы), сроки их достижения, объем ресурсов, необходимый для достижения целей МП (подпрограммы);

цель - планируемый конечный результат решения проблемы социально-экономического развития Новооскольского района посредством реализации МП (подпрограммы), достижимый за период ее реализации;

задача - результат выполнения совокупности взаимосвязанных основных мероприятий или осуществления муниципальных функций, направленных на достижение цели (целей) реализации МП (подпрограммы);

основное мероприятие (далее - основное мероприятие) - группа взаимосвязанных мероприятий, направленных на решение одной из задач подпрограммы;

мероприятие - совокупность взаимосвязанных действий, направленных на решение соответствующей задачи;

конечный результат - характеризуемое количественными и/или качественными показателями состояние (изменение состояния) социально-экономического развития Новооскольского района, которое отражает выгоды от реализации муниципальной программы (подпрограммы);

непосредственный результат - характеристика объема и качества реализации основного мероприятия, направленного на достижение конечного результата реализации МП (подпрограммы);

показатель - обобщенная характеристика свойств объекта или процесса. Показатели могут быть качественные (фиксирующие наличие или отсутствие определенного свойства) или количественные (фиксирующие меру выраженности, развития определенного свойства);

потолки расходов - предельные объемы расходов по каждой МП;

эффективность муниципальной программы (подпрограммы) - степень достижения показателей результата муниципальной программы

(подпрограммы), соотношение результата с затратами на его достижение;

факторы риска - вероятные явления, события, процессы, не зависящие от участников МП и негативно влияющие на ход реализации МП (подпрограммы);

мониторинг - процесс наблюдения за реализацией основных параметров МП;

сфера реализации муниципальной программы - сфера социально-экономического развития, на решение проблем в которой направлена соответствующая МП.

Иные понятия и термины используются в значениях, установленных бюджетным законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами Новооскольского района.

II. Анализ текущей ситуации

В части действующей системы стратегического планирования и управления в Новооскольском районе

Как показал проведенный анализ, Новооскольский район достиг значительных результатов в формировании системы стратегического планирования и управления.

Так, развитие района осуществляется в рамках Стратегии социально-экономического развития Новооскольского района на период до 2025 года (далее – Стратегия). Изменения утверждены решением Муниципального совета администрации Новооскольского района от 24.04.2013года № 674 «Об утверждении программы социально-экономического развития муниципального района «Новооскольский район» на 2012 – 2016 годы».

Результаты анализа подтверждают, что основными инструментами достижения поставленных задач, ускоренного и результативного развития экономики Новооскольского района являются программно-целевой и проектный методы управления районом.

Реализация главных стратегических документов в районе обеспечивается выполнением 24 муниципальных целевых программы, в том числе программ, принятых во исполнение федеральных целевых программ 9, а также район принимает участие в 3 областных программах.

Особого внимания заслуживает внедрение с 2010 года проектного управления в органах исполнительной власти Новооскольского района. Созданная система позволяет администрации Новооскольского района отслеживать продвижение каждого проекта, фиксировать отклонения от контрольных точек, позволяя оперативно решать вопросы, возникающие в процессе реализации проектов, совместными усилиями достигать заданных показателей и планируемых целей. По состоянию на 1 января 2014 года на

территории Новооскольского района реализуется 73 проекта, успешно реализовано 42 проекта.

Несмотря на достоинства стратегического планирования и управления в Белгородской области, следует выделить следующие проблемы, снижающие системность подхода:

1. Нет алгоритма оценки реализации Стратегии социально-экономического развития и процедуры ее мониторинга. Необходимо сформировать алгоритм, увязывающий полный цикл стратегического планирования и управления.

2. Недостаточная проработка реализации Стратегии в рамках программно-целевого управления. Присутствует неравномерное распределение программных мероприятий по направлениям Стратегии. Стратегические направления и задачи решаются с помощью программ с достаточно неоднородной концентрацией программных мероприятий.

3. Отмечается некоторая размытость показателей. Можно констатировать только косвенное воздействие программ на достижение показателей социально-экономического развития и Стратегию. Необходимо обеспечить взаимосвязь между показателями всех уровней планирования в стратегиях и программах.

В части действующей бюджетной политики в Новооскольском районе.

Основными приоритетами бюджетной политики сегодня являются: повышение прозрачности бюджетного процесса;

ориентация деятельности органов исполнительной власти района на достижение конечных социально значимых результатов;

повышение эффективности бюджетных расходов.

С этой целью в бюджетный процесс активно внедряются инструменты бюджетирования, ориентированного на результат, основными из которых являются:

целевые программы;

доклады о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей бюджетных средств.

С 2010 года также в практику работы отраслевых и функциональных органов администрации района начали входить муниципальные задания на оказание муниципальных услуг.

Целевые программы. В настоящий момент в районе формируется два вида целевых программ: долгосрочные и ведомственные.

Долгосрочные и ведомственные программы разрабатываются и утверждаются в соответствии с постановлением администрации муниципального района «Новооскольский район» от 30.12.2011. № 1910 «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ муниципального района «Новооскольский район», их формирования, реализации и оценки эффективности». Долгосрочные программы разрабатываются для обеспечения эффективного решения системных проблем в области экономического и социального развития

Новооскольского района, реализации Стратегии. Также долгосрочные программы формируются для привлечения федерального финансирования при наличии аналогичных программ на федеральном уровне. Долгосрочные программы утверждаются постановлениями администрации Новооскольского района.

Ведомственные программы направлены на обеспечение достижения целей и задач социально-экономического развития, повышение результативности расходов бюджета муниципального района.

Программы утверждаются постановлениями администрации Новооскольского района.

Документами, регламентирующими процессы разработки, утверждения и реализации программ, предусмотрена оценка эффективности программ. При этом законодательством предусмотрена возможность изменения объема ассигнований по результатам реализации как долгосрочных, так и ведомственных программ.

Доклады о результатах и основных направлениях деятельности.

С 2007 года в практику бюджетного планирования на муниципальном уровне вошли доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (далее - Доклады). Разработка докладов осуществляется на основании Положения о подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования Белгородской области, утвержденного постановлением главы администрации муниципального района «Новооскольский район» от 31 декабря 2010 года № 1704 «О порядке разработки среднесрочного финансового плана Новооскольского района и проекта решения о бюджете муниципального района на очередной финансовый год».

Основными целями подготовки Докладов является расширение применения в бюджетном процессе методов среднесрочного бюджетного планирования, ориентированных на результаты, исходя из реализации установленного Бюджетным кодексом Российской Федерации принципа эффективности использования бюджетных средств.

Подготовка докладов осуществляется субъектами бюджетного планирования с участием подведомственных им получателей средств бюджета муниципального района, по которым субъект бюджетного планирования в соответствии с порядком разработки проектов среднесрочного финансового плана и бюджета муниципального района на очередной финансовый год формирует бюджетные проектировки в порядке, устанавливаемом соответствующим субъектом бюджетного планирования.

Рассмотрение Докладов проводится управлением финансов и бюджетной политики администрации Новооскольского района.

Муниципальные задания на оказание муниципальных услуг. Требования Бюджетного кодекса Российской Федерации о переходе на финансирование подведомственных учреждений в разрезе услуг сделали

необходимым формирование муниципальных заданий для бюджетных и автономных учреждений. Целью данных реформ является изменение всей системы отношений между органами местного самоуправления и подведомственными им учреждениями, предусматривающей прекращение финансирования учреждений по сметам и переход на определение субсидий на оказание услуг. Объем субсидий зависит не от потребности учреждения в средствах на реализацию его деятельности, а от объема и качества муниципальных услуг, сформулированных органом власти, выполняющим функции учредителя в муниципальном задании. Соответственно, в отношениях между органами исполнительной власти и учреждениями также внедряются инструменты бюджетирования, ориентированного на результат.

Формирование и финансирование муниципальных заданий осуществляется в соответствии с постановлением главы администрации муниципального района «Новооскольский район» от 22 сентября 2011 года № 1769 «Об утверждении Положения о порядке формирования и финансового обеспечения выполнения муниципальных заданий муниципальными учреждениями муниципального района «Новооскольский район». К настоящему моменту сформирован перечень муниципальных услуг, проводится работа по определению нормативных затрат для расчета объема субсидий, осуществлен переход на финансирование учреждений в виде субсидий в соответствии с требованиями федерального законодательства.

Таким образом, в районе создана нормативно-правовая база, регламентирующая внедрение инструментов бюджетного планирования, направленных на повышение эффективности расходов бюджета, проводится активная работа по применению этих инструментов в бюджетный процесс. Однако, на настоящий момент недостаточно проработаны вопросы увязки объемов финансирования и результатов деятельности органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений.

Вместе с тем, приоритетом государственной политики на областном уровне является переход на формирование программного бюджета, в рамках которого практически все расходы бюджета финансируются по МП с четко установленными целями, задачами, показателями. Для внедрения системы программ в бюджетный процесс в 2015 году будут внесены изменения в Бюджетную классификацию.

В связи с этим становится необходимым усовершенствование используемых в районе инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, создание системы бюджетного планирования, при которой объемы бюджетных ассигнований будут определяться результативностью деятельности органов власти, важностью решаемых ими задач для достижения целей социально-экономического развития района. Решением данной задачи может стать переход к формированию бюджета на программной основе.

III. Основные принципы формирования муниципальных программ Новооскольского района

При формировании муниципальных программ Новооскольского района, исходя из положений, закрепленных в Методических указаниях по разработке и реализации муниципальных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 26 декабря 2012 года № 817, должны быть соблюдены следующие принципы:

1) Принцип формирования муниципальных программ исходя из четко определенных долгосрочных целей социально-экономического развития и показателей их достижения

Слабая увязка стратегического и бюджетного планирования является одной из основных проблем, на решение которых направлено внедрение программного бюджетирования. Необходимость обеспечения взаимосвязи и взаимозависимости бюджетных расходов с целями стратегического развития района продиктована как потребностью в повышении эффективности использования бюджетных средств, так и продекларированной на федеральном уровне необходимостью достижения целей государственной политики в различных сферах социально-экономического развития.

Реализация данного принципа требует также изменения подходов к формированию основных стратегических документов развития района в целом и отдельных отраслей, которые должны содержать перечни конкретных целей, задач и показателей развития района, достижимых за период реализации Стратегии, которые в дальнейшем должны лечь в основу муниципальных программ.

2) Принцип максимально полного охвата МП сфер социально-экономического развития и бюджетных ассигнований

При реализации данного принципа основу бюджета должны составлять муниципальные программы, охватывающие основные сферы деятельности администрации Новооскольского района и учитывающие основные направления социально-экономического развития района. При этом основой для выделения программы должен являться отраслевой принцип и направленность мероприятий программы на достижение единой цели (группы целей).

Не должны включаться в состав программ расходы на содержание Муниципального совета Новооскольского района, территориальной избирательной комиссии Новооскольского района, главы администрации Новооскольского района, а также администрации Новооскольского района, управления финансов и бюджетной политики, которые обеспечивают работу органов исполнительной власти и должностных лиц, но их деятельность не может быть напрямую связана с достижением каких-либо социально значимых результатов.

3) Принцип интеграции регулятивных (правоустанавливающих, правоприменительных и контрольных) и финансовых (бюджетных, налоговых, имущественных и долговых) инструментов для достижения целей муниципальных программ

Программа должна охватывать все возможные инструменты регулирования социально-экономического развития в сфере реализации муниципальной программы. В состав программы должны включаться как расходы на мероприятия и бюджетные инвестиции, так и на текущую деятельность органа исполнительной власти и подведомственных ему учреждений. Различные виды расходов могут быть разделены на подпрограммы в зависимости от целей и задач, которые планируется решить с их помощью. Кроме того, в состав программы должны включаться разделы (подпрограммы), направленные на обеспечение нормативно-правового, налогового, тарифного регулирования в сфере реализации программы.

4) Принцип индивидуальной ответственности органа власти - ответственного исполнителя программы, его отраслевых и функциональных органов и должностных лиц за реализацию программ, подпрограмм и мероприятий программы (достижение конечных результатов)

Каждый орган власти, осуществляющий политику в какой-либо сфере, должен отвечать, по крайней мере, за одну программу (подпрограмму). При этом руководитель органа власти несет персональную ответственность за достижение установленных целей, задач и показателей программы (программ).

Несколько программ рекомендуется разрабатывать в случаях, если: орган власти отвечает за несколько направлений;

помимо ведомственных целей (которые могут быть решены в рамках одного ведомства) могут быть межведомственные цели и задачи, достижение которых должно быть вынесено в отдельную подпрограмму.

В случае, если орган власти отвечает за несколько муниципальных программ, его структура должна обеспечивать безусловное разделение ответственности за реализацию программ (подпрограмм) между отраслевыми и функциональными органами. Аналогичным образом должна быть установлена персональная ответственность за реализацию отдельных мероприятий программы (на уровне отраслевых и функциональных органов и должностных лиц).

5) Принцип разделения бюджета действующих и принимаемых обязательств и конкурентного характера распределения бюджета принимаемых обязательств

Данный принцип является ключевым для создания системы мотивации органов власти к повышению эффективности бюджетных расходов.

Основным инструментом реализации данного принципа в отношении бюджета действующих обязательств должно стать сохранение денежных средств на счетах органа власти в случае, если в ходе мероприятий по повышению эффективности расходов была сформирована экономия.

Указанные средства могут направляться на реализацию дополнительных мероприятий в рамках программы, что приведет к улучшению ситуации в регулируемой сфере.

Конкурентный принцип должен вводиться постепенно. При определении объема заявок на финансирование может использоваться принцип установления потолков расходов для конкретного бюджетополучателя (на первом этапе).

6) Принцип обоснованности муниципальных программ, предполагающий их экспертную оценку специальным экспертно-координационным органом

Муниципальные программы, являясь сложным и новым для Новооскольского района инструментом бюджетного планирования, требуют тщательной проработки и высококвалифицированной оценки их содержания как на этапе разработки и утверждения, так и на этапе оценки достигнутых результатов. Кроме того, важность решаемых задач и объем распределяемого финансирования требуют, чтобы принимающий программы орган имел высокий административный статус, а также мог обеспечить открытость и прозрачность процесса распределения бюджетных средств между программами.

Реализация указанных требований обеспечивается с помощью Экспертной комиссии Новооскольского района. Для эффективного включения комиссии в систему программного бюджетирования необходимо:

1) включить в состав Экспертной комиссии главу администрации Новооскольского района, что позволит эффективно согласовывать интересы различных заинтересованных сторон в процессе бюджетного планирования;

2) в состав Экспертной комиссии включить представителей руководства управления финансов и бюджетной политики, экономического развития администрации Новооскольского района, ключевых отраслевых органов власти, депутатов Муниципального совета Новооскольского района, представителей экспертного сообщества;

3) обеспечить публикацию на официальном Интернет-портале администрации Новооскольского района заключений Экспертной комиссии на проекты муниципальных программ и отчеты ответственных исполнителей программ для обеспечения публичности деятельности Экспертной комиссии.

7) Принцип включенности муниципальных программ в бюджетный процесс

При переходе к программному бюджету изменения, вносимые в бюджетный процесс, должны обеспечивать следующие результаты:

распределение бюджетных ассигнований с учетом не только сложившегося уровня расходов, но и результативности деятельности различных субъектов бюджетного планирования;

использование результатов оценки деятельности субъекта бюджетного планирования, как информационного ресурса при принятии решений о распределении бюджетных ассигнований;

учет при принятии решений о распределении бюджетных ассигнований интересов различных заинтересованных сторон, обеспечение баланса интересов в данном процессе.

Процесс формирования, согласования и утверждения муниципальных программ должен стать неотъемлемой частью процесса формирования проекта бюджета муниципального района, который после завершения переходного периода будет состоять из совокупности муниципальных программ, а также минимальной по объему непрограммной части.

При этом в переходный период должна быть обеспечена преемственность с существующей структурой бюджета, для чего необходимо формировать бюджет как в разрезе программ, так и в традиционном функциональном и ведомственном представлении.

8) Принцип исполнения бюджета в разрезе программ

Для полного и эффективного внедрения программного бюджета необходимо обеспечить программное представление бюджета не только на этапе планирования, но и на этапе исполнения бюджета. При этом на переходном этапе возможно параллельное существование действующего и программного представления для обеспечения преемственности и плавного перехода от действующей бюджетной классификации к классификации в разрезе программ и видов расходов.

9) Принцип открытости и прозрачности механизмов разработки и утверждения муниципальных программ

Одной из целей внедрения программного бюджета является создание понятного и открытого механизма формирования и представления бюджета, которые будут достигаться с помощью утверждения бюджета в разрезе программ по видам расходов, а также использованием процедур публичного представления и обсуждения проектов муниципальных программ (публикация проектов на Интернет-сайтах, привлечение независимых экспертов к оценке проектов программ).

IV. Основные цели и задачи перехода к программному бюджету

Основными целями перехода к программному бюджету являются:

обеспечение ориентации деятельности администрации Новооскольского района на достижение целей и задач социально-экономического развития района;

создание системы планирования и исполнения бюджета муниципального района, при которой обеспечивается увязка объемов финансирования отраслей общественного сектора с полученными результатами;

повышение эффективности расходов бюджета муниципального района;

создание прозрачной и понятной для населения и депутатов Новооскольского района системы представления бюджета, в которой четко

определяются объемы финансирования конкретных направлений и конечные результаты;

реализация установленных на федеральном уровне новых принципов формирования бюджета.

Основными задачами перехода к программному бюджету являются:

разработка нормативно-правовой базы, регламентирующей переход к программному бюджету, совершенствование нормативных правовых актов, регламентирующих применение используемых в районе отдельных инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, с целью включения их в единую систему планирования и исполнения бюджета;

повышение уровня ответственности муниципальных служащих за результаты деятельности;

создание организационных механизмов, обеспечивающих связь объемов бюджетного финансирования с показателями результатов деятельности ответственных исполнителей муниципальных программ;

организация мониторинга исполнения бюджета, при котором будет оцениваться не только эффективность, обоснованность, целевое использование бюджетных средств, но и достижение установленных показателей результатов.

V. Структура муниципальных программ

МП должна иметь следующую структуру:

1) паспорт МП, содержащий основные параметры программы: ответственный исполнитель МП; соисполнители МП; участники МП; подпрограммы МП; цель (цели) МП; задачи МП; этапы и сроки реализации МП в целом и в разрезе подпрограмм; объемы бюджетных ассигнований МП, включая средства бюджета муниципального района (с расшифровкой плановых объемов бюджетных ассигнований по годам ее реализации); конечные результаты реализации МП;

2) текстовая часть МП по следующим разделам:

общая характеристика сферы реализации МП, в том числе формулировки основных проблем в указанной сфере и прогноз ее развития;

приоритеты МП в сфере реализации МП, цели, задачи и показатели достижения целей и решения задач, описание основных конечных результатов МП, сроков и этапов реализации МП;

перечень нормативных правовых документов Новооскольского района, принятие или изменение которых необходимо для реализации МП (включая план принятия);

обоснование выделения подпрограмм;

ресурсное обеспечение МП;

анализ рисков реализации МП и описание мер управления рисками реализации МП;

3) приложения, содержащие информацию о планируемых расходах, а также необходимые данные, расшифровывающие отдельные разделы текстовой части:

система основных мероприятий и показателей МП, содержащая информацию (показатели, сроки, исполнитель, объем финансирования) о всех необходимых мероприятиях МП;

ресурсное обеспечение и прогнозная (справочная) оценка расходов на реализацию основных мероприятий МП из различных источников финансирования - при условии привлечения для финансирования МП средств федерального, областного бюджета, муниципальных внебюджетных фондов, юридических лиц;

ресурсное обеспечение реализации МП за счет средств бюджета муниципального района;

основные меры правового регулирования в сфере реализации МП;

4) подпрограммы МП.

Также МП может содержать:

а) в случае оказания муниципальными учреждениями муниципальных услуг (работ) юридическим и (или) физическим лицам - прогноз сводных показателей муниципальных заданий по этапам реализации МП;

б) в случае использования налоговых, тарифных и иных инструментов - обоснование необходимости их применения для достижения цели и (или) конечных результатов муниципальной программы с финансовой оценкой по этапам ее реализации, а также основные меры правового регулирования в соответствующей сфере, направленные на достижение цели и (или) конечных результатов муниципальной программы (с обоснованием положений и сроков принятия необходимых нормативных правовых актов Новооскольского района);

в) в случае участия в разработке и реализации муниципальной программы (подпрограммы) муниципального образования общественных и иных организаций - соответствующую прогнозную (справочную) оценку расходов бюджета муниципального района, бюджетов поселений и юридических лиц на реализацию целей муниципальной программы.

VI. Требования к содержанию муниципальной программы

Анализ текущего состояния сферы реализации муниципальной программы должен включать характеристику итогов реализации государственной политики в этой сфере за предшествующий период в динамике, выявление потенциала развития анализируемой сферы и существующих ограничений в сфере реализации муниципальной программы, сопоставление ситуации в рассматриваемой сфере по сравнению с другими районами и Белгородской областью в целом (при возможности проведения такого сравнения). Анализ должен включать:

анализ исходных значений показателей и их динамики за последние 3 года;

рассмотрение мероприятий, проведенных органами власти в отчетном периоде, и их результаты;

формирование системы мероприятий, которые могут быть реализованы в рамках бюджета действующих обязательств;

прогнозирование результатов, полученных в результате осуществления этих мероприятий;

определение проблем, которые невозможно решить в рамках бюджета действующих обязательств, с обоснованием необходимости выделения дополнительных средств из бюджета принимаемых обязательств.

В рамках разработки и представления МП должно проводиться обоснование системы целеполагания, включающее в себя:

обоснование системы целей и задач либо необходимости ее корректировки;

обоснование необходимости и достаточности предлагаемой по каждой цели совокупности задач для достижения соответствующей цели;

выделение приоритетных целей и задач на среднесрочную перспективу;

определение достижимых в среднесрочной перспективе показателей результативности по каждой цели и задаче, обоснование соотношения показателей непосредственных и конечных результатов в данной системе. При этом применительно к показателям конечных результатов должны будут анализироваться факторы, зависящие и не зависящие от деятельности органов управления, и представляться обоснование того, что зависимость является достаточной для использования данного показателя для оценки результативности.

Цели МП - стратегические цели деятельности органа власти, соответствующие приоритетам развития района и направлениям развития подведомственной отрасли. Цели устанавливаются на долгосрочную перспективу (7 лет). Показателями целей являются показатели конечного социально значимого результата. За достижение целей несет ответственность соответствующий субъект бюджетного планирования (ответственный исполнитель, соисполнитель) (персональную ответственность - руководитель органа исполнительной власти).

Цель должна обладать следующими свойствами:

специфичность (цель должна соответствовать сфере реализации муниципальной программы);

конкретность (не допускаются размытые (нечеткие) формулировки, допускающие произвольное или неоднозначное толкование);

достижимость (цель должна быть достижима за период реализации муниципальной программы);

соответствие формулировки цели конечным результатам реализации программы.

Формулировка цели должна быть краткой и ясной и не должна содержать специальных терминов, указаний на иные цели, задачи или

результаты, которые являются следствиями достижения самой цели, а также описания путей, средств и методов достижения цели.

Задачи - тактические задачи, необходимые для достижения целей ответственного исполнителя программы. Задачи должны носить среднесрочный характер (устанавливаться на период до 7 лет). Набор задач должен быть необходимым и достаточным для достижения цели. Показателями задач могут быть как показатели конечного, так и непосредственного результата.

Подпрограммы должны формироваться таким образом, чтобы обеспечивать решение задач программы (одной или нескольких). Систему целеполагания и систему подпрограмм целесообразно формировать таким образом, чтобы целями подпрограмм были задачи муниципальной программы, при этом подпрограммы не должны пересекаться (не должно быть двух различных подпрограмм, направленных на достижение одной задачи программы).

Подпрограммы должны состоять из перечня мероприятий, необходимых для достижения задач программы. По каждому мероприятию должна быть установлена система показателей, характеризующих результаты реализации мероприятия. Результаты выполнения мероприятий подпрограммы должны измеряться показателями непосредственных результатов.

Наравне с показателями конечных и непосредственных результатов МП должны быть предусмотрены показатели эффективности бюджетных расходов в их общепринятом понимании, а именно показатели удельных расходов бюджетных средств на достижение единицы непосредственного и конечного результата. При этом необходимо определить такие показатели по каждой из задач МП, ограничив их число.

Используемые показатели должны соответствовать следующим требованиям:

адекватность (показатель должен очевидным образом характеризовать прогресс в достижении цели или решении задачи и охватывать все существенные аспекты достижения цели или решения задачи подпрограммы);

точность (погрешности измерения не должны приводить к искаженному представлению о результатах реализации подпрограммы);

объективность (не допускается использование показателей, улучшение отчетных значений которых возможно при ухудшении реального положения дел; используемые показатели должны в наименьшей степени создавать стимулы для исполнителей подпрограммы, подведомственных им органов исполнительной власти района и организаций к искажению результатов реализации подпрограммы);

достоверность (способ сбора и обработки исходной информации должен допускать возможность проверки точности полученных данных в процессе независимого мониторинга и оценки подпрограммы);

однозначность (определение показателя должно обеспечивать одинаковое понимание существа измеряемой характеристики, как

специалистами, так и конечными потребителями услуг, включая индивидуальных потребителей, для чего следует избегать излишне сложных показателей и показателей, не имеющих четкого, общепринятого определения и единиц измерения);

экономичность (получение отчетных данных должно проводиться с минимально возможными затратами; применяемые показатели должны в максимальной степени основываться на уже существующих процедурах сбора информации);

сопоставимость (выбор показателей следует осуществлять исходя из необходимости непрерывного накопления данных и обеспечения их сопоставимости за отдельные периоды с показателями, используемыми для оценки прогресса в реализации сходных (смежных) подпрограмм);

своевременность и регулярность (отчетные данные должны поступать со строго определенной периодичностью и с незначительным временным сроком между моментом сбора информации и ее использования (для использования в целях мониторинга отчетные данные должны представляться не реже 1 раза в год)).

Показатели подпрограмм должны быть увязаны с показателями, характеризующими достижение целей и решение задач муниципальной программы. Следует привести обоснование состава и значений показателей и оценку влияния внешних факторов и условий на их достижение.

В число используемых показателей должны включаться показатели, характеризующие конечные общественно значимые результаты, непосредственные результаты и уровень удовлетворенности потребителей оказываемыми (финансируемыми) исполнителями муниципальными услугами (работами), их объемом и качеством.

Показатели должны иметь запланированные по годам количественные значения, измеряемые или рассчитываемые по утвержденным методикам, и определяться на основе данных федерального либо регионального государственного статистического наблюдения.

Для показателя указываются периодичность (годовая, квартальная, месячная и т.д.) и вид временной характеристики (за отчетный период, на начало отчетного периода, на конец периода, на конкретную дату и т.д.).

При описании **основных конечных результатов** реализации муниципальной программы необходимо дать развернутую характеристику планируемых изменений (конечных результатов) в сфере реализации муниципальной программы. Такая характеристика должна включать обоснование:

изменения состояния сферы реализации муниципальной программы;
выгод от реализации муниципальной программы.

На основе последовательности решения задач муниципальной программы определяются этапы ее реализации. Для каждого из этапов необходимо определить промежуточные результаты реализации муниципальной программы.

Анализ рисков реализации муниципальной программы и описание мер управления рисками реализации муниципальной программы предусматривает:

выявление факторов риска по источникам возникновения и характеру влияния на ход и результаты реализации муниципальной программы;

качественную, и, по возможности, количественную оценку факторов рисков;

обоснование предложений по мерам управления рисками реализации муниципальной программы.

Потолок расходов бюджета муниципального района на реализацию муниципальной программы на долгосрочную перспективу при ее формировании должен определяться постановлением администрации Новооскольского района. При этом решением Муниципального совета Новооскольского района о бюджете будет определяться объем финансирования на текущий финансовый год и плановый период.

VII. Общие требования к порядку разработки, согласования и утверждения МП

Основанием для разработки муниципальных программ будет являться Перечень муниципальных программ, формируемый в соответствии с Порядком разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ Новооскольского района, утверждаемым постановлением администрации Новооскольского района.

Требования к содержанию, порядку разработки и реализации муниципальных программ подлежат определению постановлением администрации Новооскольского района.

Разработка, утверждение, реализация, мониторинг, оценка хода реализации и оценка эффективности подпрограмм муниципальных программ должна осуществляться в рамках муниципальных программ в соответствии с Методическими рекомендациями, которые подлежат разработке комитетами финансов и бюджетной политики и экономического развития администрации Новооскольского района.

Работа с МП должна включать следующие последовательные этапы:

1) Аналитический этап

Данный этап предполагает проведение управлением экономического развития и предпринимательства анализа Стратегии, а также действующих концепций и программ развития отраслей экономики и социальной сферы Новооскольского района. С учетом результатов анализа управлением экономического развития и предпринимательства совместно с управлением финансов и бюджетной политики разрабатывается перечень муниципальных программ Новооскольского района по форме, утверждаемой постановлением

администрации Новооскольского района в Порядке разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ Новооскольского района.

2) Представление органами исполнительной власти докладов о результатах и основных направлениях деятельности (далее - Доклад) и утверждение системы целей, задач и показателей конечного результата программы на заседании Экспертной комиссии

Данный этап предполагает представление органом исполнительной власти района - ответственным исполнителем муниципальной программы Доклада на заседание Экспертной комиссии. Основная цель Доклада - обеспечение связи между стратегическим и бюджетным планированием. Доклад должен содержать:

отчет о результатах деятельности (результатах реализации программы) органа власти за истекший финансовый год, включая анализ степени достижения основных целей, задач и показателей;

перечень целей, задач и показателей муниципальной программы (в случае разработки новой программы).

Доклад должен представляться и рассматриваться на ранних стадиях бюджетного планирования, при определении основных параметров бюджета и предварительных проектировок по его распределению между ответственными исполнителями программ.

Одновременно с Докладом на заседание Экспертной комиссии должно быть представлено экспертное заключение управления экономического развития и предпринимательства администрации Новооскольского района.

Результатом рассмотрения Докладов должно стать оформление заключения Экспертной комиссии, содержащее рекомендации по разработке муниципальной программы (программ) в рассматриваемой сфере.

3) Составление проекта программы, включая проекты подпрограмм

Разработка проекта МП должна осуществляться ответственным исполнителем программы.

Внутренний порядок разработки проекта программы должен определяться приказом (распоряжением) руководителя органа исполнительной власти - ответственного исполнителя программы.

В рамках разработки проекта программы:

- ответственный исполнитель программы должен осуществить следующие действия:

определить перечень и состав подпрограмм (включая ведомственные целевые программы), подлежащих включению в программу;

сформировать на основе планов мероприятий перечень участников программы, ответственных за реализацию отдельных мероприятий;

распределить финансирование по подпрограммам и мероприятиям, исходя из потолков расходов, установленных управлением финансов и бюджетной политики администрации Новооскольского района в рамках бюджетов действующих и принимаемых обязательств;

согласовать с соисполнителями показатели оценки непосредственного результата для подпрограмм и мероприятий;

разработать методику проведения мониторинга и оценки эффективности мероприятий программы в подведомственной сфере.

- соисполнители, участники программы должны осуществить следующие действия:

разработать планы мероприятий по каждой подпрограмме. При необходимости возможно направление запросов подведомственным получателям бюджетных средств для определения состава мероприятий и потребности в бюджетных ассигнованиях на их финансирование;

разработать показатели оценки непосредственного результата для подпрограмм и мероприятий.

4) Экспертная оценка и доработка программы

Проект программы должен быть представлен на экспертизу в управления финансов и бюджетной политики, экономического развития и предпринимательства, а также независимым экспертам, входящим в состав Экспертной комиссии. Проект программы может быть также размещен в средствах массовой информации.

Результатом этапа должно стать направление заключения Экспертной комиссии на проект программы, содержащее замечания и рекомендации по их доработке ответственному исполнителю. Указанные замечания и рекомендации должны быть учтены ответственным исполнителем программы при формировании окончательного текста программы. В случае несогласия с замечаниями и рекомендациями экспертов ответственный исполнитель программы должен подготовить мотивированный и обоснованный ответ, который прилагается к проекту программы, направляемому в Экспертную комиссию.

5) Рассмотрение проекта программы на заседании Экспертной комиссии

Экспертная комиссия должна рассмотреть представленные программы. Критериями для оценки программ Экспертной комиссией являются следующие:

- насколько острой и актуальной для района является проблема, на решение которой предлагается выделить дополнительные средства;

- в какой мере выделение дополнительных средств позволит продвинуться в решении данной проблемы и тем самым в достижении целей, поставленных руководством района;

- какова запланированная эффективность использования бюджетных средств;

- в какой мере соответствующий ответственный исполнитель программы обеспечивал достижение показателей результативности и эффективности в предшествующие периоды (включая результаты реализации долгосрочных и ведомственных программ);

- представил ли ответственный исполнитель программы обоснование того, что из всех возможных вариантов решения рассматриваемой проблемы

выбран наиболее предпочтительный с точки зрения результативности и эффективности;

- обеспечил ли ответственный исполнитель программы использование внутренних резервов для решения рассматриваемой проблемы.

Заключение Экспертной комиссии вместе с текстом программы и экспертными заключениями направляются главе администрации Новооскольского района. Глава администрации рассматривает представленное заключение Экспертной комиссии и принимает решение об одобрении муниципальной программы либо ее отклонении. Одобренные муниципальные программы подлежат направлению в комитет финансов и бюджетной политики для включения в проект бюджета муниципального района на следующий плановый период.

6) Формирование и утверждение бюджета муниципального района на 3-летний период в соответствии с действующей схемой бюджетного процесса; утверждение муниципальных программ

Формирование проекта бюджета осуществляется в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации и решения Муниципального совета Новооскольского района от 07.07.2011г. №443 «Об утверждении положения о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в муниципальном районе «Новооскольский район» (в ред. от 28.12.2012г. №633, 27.12.2013г. № 50).

Перед утверждением бюджета муниципального района Муниципальным советом Новооскольского района администрация Новооскольского района своим постановлением должна утвердить муниципальные программы Новооскольского района.

7) Мониторинг и оценка реализации МП

Мониторинг и оценка результатов программы должны проводиться в соответствии с разделом VIII Концепции.

8) Корректировка и досрочное прекращение реализации МП

Внесение изменений в утвержденную МП осуществляется в следующих

случаях:

корректировка Стратегии социально-экономического развития Новооскольского района;

установление невозможности достижения стратегических целей и результатов программы без внесения в состав задач и мероприятий программы изменений, не требующих дополнительного финансирования;

установление невозможности достижения стратегических целей и результатов МП за счет предусмотренных объемов финансирования по причинам объективного по отношению к деятельности ответственного исполнителя программы характера, риски возникновения которых описаны в утвержденной программе;

исключение из компетенции ответственного исполнителя программы части полномочий, в пределах которых реализуется соответствующая программа;

изменение нормативных правовых актов, устанавливающих объемы расходов на финансирование действующих обязательств;

увеличение объема финансирования программы за счет дополнительных доходов бюджета муниципального района;

уменьшение или перераспределение объемов финансирования внутри программы в связи с экономией, сложившейся по результатам размещения заказов;

увеличение объема финансирования программы, требуемого для обеспечения софинансирования субсидий из федерального и областного бюджетов, выделенных в рамках муниципальных программ Российской Федерации, Белгородской области или целевых субсидий из федерального бюджета;

с перераспределением бюджетных ассигнований между подпрограммами, основными мероприятиями подпрограммы, а также изменением сроков их реализации.

Досрочное прекращение муниципальной программы обязательно в случаях:

корректировки Стратегии социально-экономического развития Новооскольского района;

исключения всех полномочий, в рамках которых реализуется программа, из состава полномочий, отнесенных к компетенции Новооскольского района;

ликвидации органа исполнительной власти района - ответственного исполнителя;

исключения из компетенции ответственного исполнителя всех полномочий, в пределах которых реализуется программа;

досрочного выполнения муниципальной программы (подпрограммы);

установления в ходе ежегодного (ежеквартального) мониторинга невозможности достижения стратегических целей и результатов программы (подпрограммы) за счет предусмотренных объемов финансирования;

подтвержденной результатами оценки низкой эффективности программы.

В случае досрочного прекращения программы ответственным исполнителем программы должны быть приняты решения относительно порядка завершения выполнения либо расторжения всех заключенных в рамках реализации программы договоров, в том числе относительно всех незавершенных инвестиционных объектов.

VIII. Организация мониторинга и оценки эффективности реализации муниципальных программ

Мониторинг и оценка итогов реализации муниципальных программ должны стать неотъемлемой частью бюджетного процесса. Периодичность проведения мониторинга может быть различной и будет зависеть от характера решаемой задачи. Например, для анализа исполнения

муниципальных заданий подведомственными учреждениями необходим ежеквартальный мониторинг; для оценки хода исполнения инвестиционной программы мониторинг должен проводиться не реже 1 раза в полгода и т.д. Для мониторинга должны использоваться формы государственного статистического наблюдения, представляемые получателями бюджетных средств и ответственным исполнителем МП регулярные отчеты, данные опросов населения, средств массовой информации.

Основой для проведения ежегодной оценки деятельности ответственного исполнителя МП станет годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности муниципальной программы (далее - годовой отчет).

Оценка деятельности ответственного исполнителя МП будет проводиться по показателям эффективности, включая показатели конечных и непосредственных результатов. При этом будет анализироваться динамика значений показателей конечных результатов. В случае, если выполнение показателей непосредственных результатов не привело к ожидаемой динамике конечных результатов, орган власти должен будет проанализировать причины подобного расхождения.

Оценка эффективности реализации муниципальной программы (подпрограммы) будет осуществляться на основе методических указаний по разработке и реализации муниципальных программ Новооскольского района, разработанными управлениями экономического развития и финансов и бюджетной политики администрации Новооскольского района.

В случае выявления отклонений фактических результатов в отчетном году от запланированных на этот год по всем вышеуказанным направлениям должно быть представлено аргументированное обоснование причин:

отклонения достигнутых в отчетном периоде значений показателей от плановых, а также изменений в этой связи плановых значений показателей на предстоящий период;

значительного невыполнения одних показателей в сочетании с перевыполнением других или значительного перевыполнения по большинству плановых показателей в отчетном периоде;

возникновения экономии бюджетных ассигнований на реализацию МП (подпрограммы) в отчетном году;

перераспределения бюджетных ассигнований между мероприятиями МП (подпрограммы) в отчетном году;

исполнения плана по реализации МП (подпрограммы) в отчетном периоде с нарушением запланированных сроков.

Годовой отчет будет формироваться ответственным исполнителем программы и представляться в комитеты экономического развития и финансов и бюджетной политики администрации Новооскольского района;

Годовой отчет должен иметь следующую структуру:

конкретные результаты реализации МП, достигнутые за отчетный год, применительно к целям и задачам программы;

сведения о достижении значений показателей МП, подпрограмм МП, с обоснованием отклонений по показателям, плановые значения по которым не достигнуты;

запланированные, но не достигнутые результаты с указанием нереализованных или реализованных не в полной мере мероприятий с указанием причин неисполнения и возможных последствий;

информация об использовании бюджетных ассигнований и внебюджетных средств на реализацию мероприятий муниципальной программы;

информация о внесенных изменениях в МП;

результаты социологических опросов, отражающие мнение населения о результатах работы органов власти;

предложения по дальнейшей реализации МП.

По результатам анализа отчетов управления экономического развития и финансов и бюджетной политики администрации Новооскольского района должны подготовить и представить Экспертной комиссии мотивированное заключение о выполнении (или невыполнении) ответственным исполнителем программы установленных показателей, а также рекомендации по дальнейшему финансированию программы, ее корректировке, прекращению либо применению к ответственным должностным лицам мер материального или дисциплинарного воздействия.

На основании отчетов ответственных исполнителей и заключений комитетов экономического развития и финансов и бюджетной политики Экспертная комиссия выносит заключение о результатах реализации программы в отчетном периоде либо, в случае завершения программы, об итогах реализации МП.

При этом в зависимости от результатов анализа в решении должны содержаться рекомендации:

о продолжении реализации программы;

о прекращении реализации программы;

о внесении изменений в программу;

о разработке новой программы (подпрограммы) в данной сфере;

о принятии мер дисциплинарного и (или) материального воздействия к ответственным должностным лицам.

Заключение Экспертной комиссии с приложением отчета ответственного исполнителя программы и заключений комитетов экономического развития и финансов и бюджетной политики администрации Новооскольского района должно быть направлено главе администрации Новооскольского района.

IX. Основные риски перехода на программный бюджет

Процесс перехода на программно-целевой принцип формирования и исполнения бюджета несет в себе существенные риски, связанные как с содержательными, так и идеологическими факторами. Основными рисками перехода являются:

1. Функциональная неготовность органов исполнительной власти и администраций сельских и городского поселений к переходу на планирование и исполнение бюджета в разрезе муниципальных программ, подпрограмм, мероприятий и видов расходов.

Основным инструментом для минимизации данного риска является постепенное внедрение программного бюджетирования в практику. При этом на переходном этапе возможно и необходимо параллельное существование различных представлений бюджета и бюджетных классификаций для обеспечения плавного и естественного замещения существующего ведомственного представления бюджета программным представлением.

Важным инструментом преодоления риска также является переход на исполнение бюджета в разрезе программ.

2. Незавершенность нормативно-правового регулирования системы управления программным бюджетом и отсутствие опыта их практического применения на федеральном уровне, и как следствие - проблемы с формированием аналогичных документов на региональном и муниципальном уровнях.

Данный риск является объективным, и возможности по его устранению у органов власти Новооскольского района минимальны. Однако минимизация его последствий возможна с помощью следующих инструментов:

изучение нормативных документов субъектов Российской Федерации, имеющих опыт внедрения программного бюджетирования;

организация взаимодействия с отраслевыми органами исполнительной власти Белгородской области в рамках программного бюджета, участие в проводимых семинарах и конференциях, использование возможностей удаленного консультирования (горячие линии, Интернет-форумы);

установление переходного периода для внедрения программного бюджета.

3. Несовершенство системы стратегического планирования и как следствие - сложность определения целей, задач и адекватных показателей достижения результатов муниципальных программ.

Для устранения данного риска на предварительном этапе должно быть предусмотрено проведение анализа действующей стратегии социально-экономического развития и муниципальных программ для выявления проблем стратегического планирования и целеполагания и формирования адекватной системы целей, задач и показателей социально-экономического

развития Новооскольского района. В дальнейшем возможно внесение соответствующих изменений в стратегические документы.

4. Сложность однозначного отнесения значительного числа целей и сфер

деятельности к зоне ответственности одного органа власти и как следствие - опасность появления значительного числа межведомственных программ с неизбежным размыванием ответственности за достижение результата.

Инструментами минимизации данного риска являются:

построение системы целеполагания, в максимальной степени

исключающей дублирование целей программ различными органами власти;

оптимизация структуры органов власти и их подразделений

для установления четкой системы ответственности за программы,

подпрограммы и

мероприятия.

5. Недостаточный уровень квалификации работников органов власти в части навыков стратегического планирования, системного целеполагания, управления по результатам.

Для минимизации данного риска возможно использование следующих инструментов:

организация обучения муниципальных служащих в рамках семинаров и краткосрочных курсов повышения квалификации;

постепенное, с установлением переходного периода, внедрение инструментов программного бюджета в практику.

