

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

по составлению, исполнению и оценке эффективности муниципальных программ муниципальными образованиями Оренбургской области

Настоящие Методические рекомендации подготовлены с целью методологического обеспечения составления, исполнения и оценки эффективности муниципальных программ, а также составлению и исполнению бюджетов муниципальных образований Оренбургской области на основе муниципальных программ.

I. Общие положения

1. В целях настоящих Методических рекомендаций используются следующие основные понятия:

муниципальная программа - документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования Оренбургской области (далее – муниципальное образование);

ответственный исполнитель муниципальной программы - орган местного самоуправления (орган местной администрации) муниципального образования, определенный ответственным исполнителем муниципальной программы и являющийся ответственным за разработку и реализацию муниципальной программы;

основные параметры муниципальной программы - цели, задачи, основные мероприятия, конечные результаты реализации муниципальной программы, непосредственные результаты реализации основных мероприятий, сроки их достижения, объем ресурсов.

2. В соответствии с положениями статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс) определение порядка формирования и реализации муниципальных программ, сроков их реализации отнесено к компетенции местной администрации муниципального образования.

3. Муниципальные программы рекомендуется разрабатывать в соответствии с приоритетами социально-экономического развития, определенными стратегией социально-экономического развития муниципального образования, с учетом положений программных документов, иных правовых актов Российской Федерации, Оренбургской области в соответствующей сфере деятельности.

На муниципальном уровне рекомендуется разработку муниципальных программ осуществлять на основании перечня муниципальных программ, утверждаемого местной администрацией муниципального образования.

4. Исходя из положений приказа Минфина России от 1 июля 2013 года № 65н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной

классификации Российской Федерации» структура кода целевой статьи расходов бюджета устанавливается финансовым органом соответствующего муниципального образования.

Каждое основное мероприятие муниципальной программы кодируется соответствующей уникальной целевой статьей расходов. Наименования целевых статей расходов местного бюджета должны совпадать с наименованиями муниципальных программ, подпрограмм, основных мероприятий.

При получении местными бюджетами субсидий, субвенций, иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, предоставляемых из федерального и областного бюджетов, данные расходы сохраняют коды направлений (11 – 14 разряды кода расходов бюджетов), идентичные кодам соответствующих направлений расходов федерального или областного бюджета, по которым отражаются расходы федерального или областного бюджета на предоставление вышеуказанных межбюджетных трансфертов. При этом наименование указанного направления расходов местного бюджета (наименование целевой статьи, содержащей соответствующее направление расходов бюджета) не включает указание на наименование трансферта.

Например, в областном бюджете целевая статья расходов «02 2 8063» называется «Субвенции бюджетам городских округов и муниципальных районов на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования детей в муниципальных образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования». В случае предоставлении данной субвенции муниципальному образованию в местном бюджете целевая статья расходов отражается следующим образом:

1-2 разряды – код муниципальной программы или непрограммного направления расходов;

3 разряд – код подпрограммы (при наличии) муниципальной программы;

4-7 разряды – код направления расходов (в данном случае «8063»), сохраняется наименование межбюджетного трансферта в областном бюджете без указания на его тип: «Обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования детей в муниципальных образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования».

5. В соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса расходными обязательствами являются обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или

юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

Учитывая указанную норму, а также положения статьи 86 Бюджетного кодекса, расходные обязательства возникают в результате принятия законов, иных нормативных правовых актов, заключения договоров или соглашений, с указанием в них:

а) конкретных получателей средств из соответствующих бюджетов - физических или юридических лиц (категорий указанных лиц), публично-правовых образований, субъектов международного права;

б) объемов предоставляемых ресурсов, либо порядок определения таких объемов.

Таким образом, муниципальные программы не порождают расходных обязательств, они являются документом стратегического планирования бюджетных ассигнований во взаимосвязи с ожидаемыми результатами их использования. В этой связи параметры ресурсного обеспечения муниципальных программ, исходя из положений статьи 174.2 Бюджетного кодекса, включают объемы бюджетных ассигнований на исполнение действующих расходных обязательств (обусловленных уже принятыми нормативными правовыми актами, заключенными контрактами, международными договорами и соглашениями, иными аналогичными документами), а также предполагаемые объемы бюджетных ассигнований на исполнение принимаемых расходных обязательств (обусловленных законами, нормативными правовыми актами, договорами и соглашениями, предлагаемыми (планируемыми) к принятию или изменению в текущем финансовом году, в очередном финансовом году или в плановом периоде).

II. Структура муниципальной программы

6. При определении структуры муниципальной программы рекомендуется учитывать структуру органов местного самоуправления муниципального образования, организацию их взаимодействия, разграничение полномочий, ответственности и т.п., а также практику применения программно-целевых инструментов.

7. Структура муниципальной программы должна быть сформирована исходя из принципа четкого соответствия планируемых к реализации программных мероприятий целям и задачам муниципальной программы, что позволит в дальнейшем провести оценку эффективности бюджетных расходов на реализацию программы.

В рамках муниципальной программы формулируется одна цель, которая должна соответствовать приоритетам и целям социально-экономического развития муниципального образования в соответствующей сфере и определять конечные результаты реализации муниципальной программы.

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

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

Достижение цели обеспечивается решением задач муниципальной программы. Сформулированные задачи должны быть необходимы и достаточны для достижения соответствующей цели.

В случае формирования в структуре муниципальной программы подпрограмм, как комплекса взаимоувязанных по срокам и ресурсам мероприятий и инструментов, рекомендуется применять следующий подход к целеполаганию: решение задачи программы является целью подпрограммы, решение задачи подпрограммы осуществляется посредством реализации конкретного мероприятия (основного мероприятия).

Набор мероприятий (основных мероприятий) должен быть необходимым и достаточным для достижения целей и решения задач подпрограммы. Задачи подпрограммы не должны дублировать задачи муниципальной программы.

8. При постановке целей и задач необходимо обеспечить возможность проверки и подтверждения их достижения и решения. Для этого рекомендуется сформировать показатели (индикаторы) исходя из принципов необходимости и достаточности для достижения целей и решения задач муниципальной программы.

Показатели (индикаторы) приводятся по муниципальной программе и каждой подпрограмме муниципальной программы (при их наличии), при этом целевые показатели (индикаторы) муниципальной программы не должны дублировать целевые показатели (индикаторы) входящих в ее состав подпрограмм.

Систему показателей (индикаторов) следует выстраивать таким образом, чтобы к каждой задаче муниципальной программы (подпрограммы – при наличии) был сформирован как минимум один индикатор, характеризующий ее решение.

Целевые показатели (индикаторы) должны:

отражать специфику развития определенной сферы социально-экономического развития, проблем и задач, на решение которых направлена реализация муниципальной программы;

иметь количественное значение;

определяться на основе данных государственного статистического наблюдения, отчетных данных ответственных исполнителей и соисполнителей муниципальной программы;

отражать основные параметры муниципальных заданий в части качества и объема предоставляемых муниципальных услуг и (или) выполняемых работ (при их наличии).

9. Публичное обсуждение проектов муниципальных программ является одним из критериев качества управления муниципальными финансами, в связи с чем рекомендуется данную норму включить в нормативный правовой акт местной администрации о порядке формирования

и реализации муниципальных программ. Публичное обсуждение возможно проводить, например, путем вынесения проекта муниципальной программы для обсуждения на заседание общественного совета, в сферу деятельности которого входят вопросы, являющиеся предметом проекта, либо размещения проекта муниципальной программы на официальном сайте ответственного исполнителя в информационно-телекоммуникационной сети Интернет с указанием адреса электронной почты ответственного исполнителя и (или) соисполнителя и срока, в течение которого направляются замечания и предложения по проекту муниципальной программы.

10. В целях реализации принципа прозрачности и открытости разработанные муниципальные программы следует утверждать и представлять в доступной и понятной форме. Для обеспечения доступности и компактности данных рекомендуется разделить муниципальную программу на утверждаемую часть и дополнительные (обосновывающие) материалы.

III. Финансовое обеспечение реализации муниципальной программы

11. Финансовое обеспечение реализации муниципальных программ осуществляется за счет бюджетных ассигнований, предусмотренных в местном бюджете соответствующего муниципального образования.

12. Согласно пункту 2 статьи 179 Бюджетного кодекса муниципальные программы, предлагаемые к реализации начиная с очередного финансового года, утверждаются в сроки, установленные местной администрацией, т.е. в текущем финансовом году до начала реализации соответствующей муниципальной программы.

Ключевые решения относительно параметров финансового обеспечения реализации муниципальных программ в увязке с ожидаемыми результатами их реализации и целевыми показателями (индикаторами) принимаются при формировании проекта решения о местном бюджете.

13. Согласно статье 179 Бюджетного кодекса объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации муниципальных программ утверждается решением о бюджете. При этом муниципальные программы подлежат приведению в соответствие с решением о бюджете в течение трех месяцев со дня вступления его в силу. Статьей 5 Бюджетного кодекса определено, что решение о бюджете вступает в силу с 1 января. В этой связи Бюджетным кодексом предусматривается обязательность приведения муниципальных программ в соответствие с первоначальной редакцией решения о бюджете. Необходимость корректировки муниципальных программ в случае внесения изменений в решение о бюджете Бюджетным кодексом не установлена.

Внесение соответствующих изменений в муниципальную программу целесообразно в случаях, когда планируемые изменения бюджетных ассигнований оказывают значительное влияние на целевые показатели (индикаторы) и ожидаемые результаты реализации муниципальных

программ. Соответствующую норму рекомендуется закрепить в нормативном правовом акте местной администрации о порядке формирования и реализации муниципальных программ.

В целом, при уточнении объемов финансового обеспечения реализации муниципальной программы основные параметры муниципальной программы (в том числе индикаторы (показатели), входящих в ее состав подпрограмм (при наличии), ожидаемые результаты) подлежат корректировке при необходимости в случаях и порядке, установленных местной администрации муниципального образования.

14. Согласно пункту 4 статьи 179 Бюджетного кодекса государственными программами Оренбургской области может быть предусмотрено предоставление субсидий местным бюджетам на реализацию муниципальных программ, направленных на достижение целей, соответствующих государственным программам Оренбургской области.

Органы исполнительной власти Оренбургской области вправе предъявлять к муниципальным программам общие требования, касающиеся соответствия их целей, инструментов и механизмов достижения этих целей, а также целевых индикаторов соответствующим государственным программам Оренбургской области. При этом органы местного самоуправления самостоятельно определяют наименования соответствующих муниципальных программ, их структуру (количество и состав подпрограмм, мероприятий), сроки реализации.

Органы местного самоуправления вправе самостоятельно принять решение о том, в рамках какой муниципальной программы будет обеспечиваться достижение целей, поставленных в государственной программе Оренбургской области. При этом возможно как формирование отдельной муниципальной программы, так и включение данного направления в муниципальные программы в качестве подпрограммы, либо отдельных основных мероприятий. Реализация указанного права муниципальными образованиями не является основанием для отказа в софинансировании соответствующих мероприятий за счет средств областного бюджета.

15. В соответствии со статьей 11 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» к документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципального образования, относится бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период (далее – бюджетный прогноз), разрабатываемый в соответствии с Бюджетным кодексом.

Рекомендуется финансовое обеспечение реализации муниципальных программ за счет средств местного бюджета на период после очередного финансового года и планового периода определять в процессе разработки и утверждения бюджетного прогноза.

16. Расходы на обеспечение функций органов местного самоуправления, являющихся ответственными исполнителями одной муниципальной программы, рекомендуется отражать в составе

муниципальной программы, в которой орган местного самоуправления является ответственным исполнителем, в том числе в случае его участия в иных муниципальных программах.

В случае, если органы местного самоуправления являются ответственными исполнителями нескольких муниципальных программ, отражение расходов на обеспечение установленных функций возможно в составе муниципальной программы, в рамках которой преимущественно реализуются полномочия соответствующего органа, либо финансовое обеспечение которой преобладает.

У органов местного самоуправления, не являющихся ответственными исполнителями муниципальных программ, расходы на обеспечение установленных функций также возможно включать в состав муниципальной программы, в рамках которой преимущественно реализуются полномочия соответствующего органа, либо финансовое обеспечение которой преобладает.

Расходы бюджета на обеспечение функций органов местного самоуправления, участвующих в реализации нескольких подпрограмм (при наличии) одной муниципальной программы, и иные средства, направленные на реализацию нескольких подпрограмм (при наличии) одной муниципальной программы, могут в полном объеме отражаться в составе подпрограммы (при наличии), которая направлена на обеспечение реализации муниципальной программы. В таком случае целесообразно отдельно сформировать указанную подпрограмму.

Средства на содержание представительных органов, избирательных комиссий, контрольно-счетных органов местного самоуправления муниципальных образований в рамках муниципальных программ не отражаются ввиду невозможности установления местной администрацией муниципального образования целевых показателей (индикаторов) для таких органов.

17. При определении параметров финансового обеспечения реализации муниципальной программы следует принимать во внимание деятельность организаций и предприятий, в том числе с муниципальным участием, в соответствующих отраслях.

При этом в состав соответствующих подпрограмм муниципальных программ рекомендуется аналитически (справочно) включать информацию о расходах организаций, предприятий с учетом их консолидации с расходами местного бюджета.

IV. Оценка эффективности бюджетных расходов в рамках муниципальных программ

18. Согласно статье 34 Бюджетного кодекса при составлении и исполнении бюджетов участникам бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий следует исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием

наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).

Оценка экономности бюджетных расходов должна быть основана на анализе полноты и качества проведенных мероприятий и процедур, направленных на обеспечение использования наименьшего объема бюджетных средств, необходимого для реализации утвержденных в составе соответствующих муниципальных программ мероприятий.

Оценка результативности бюджетных расходов основывается на анализе:

наилучших количественных и качественных характеристик исполнения мероприятий муниципальных программ и их сопоставлении с фактическими характеристиками;

степени достижения установленных социально-экономических целей, удовлетворенности целевых групп потребителей муниципальных услуг.

19. Оценку эффективности бюджетных расходов на стадии планирования и исполнения муниципальных программ рекомендуется осуществлять с учетом следующих условий:

оценка направленности на достижение целей социально-экономического развития муниципального образования;

сопоставимость объектов оценки;

независимость оценки;

публичность и общедоступность промежуточных и итоговых результатов оценки;

учет результатов оценки эффективности бюджетных расходов для уточнения муниципальных программ.

Оценку эффективности бюджетных расходов в рамках муниципальных программ предлагается проводить по двум основным направлениям:

оценка планируемой эффективности проектов муниципальных программ;

оценка эффективности реализации муниципальных программ.

20. Оценка планируемой эффективности проектов муниципальных программ может осуществляться по таким критериям, как:

соответствие целей и индикаторов муниципальной программы нормативным правовым актам и документам, определяющим стратегические приоритеты социально-экономического развития муниципального образования, в том числе отраслевого характера;

разделение показателей муниципальной программы (подпрограммы - при наличии) на «непосредственные», характеризующие результаты использования ресурсов, и «конечные», характеризующие общественно значимый социально-экономический эффект;

соответствие задач и показателей целям муниципальной программы;

внутренняя согласованность и непротиворечивость основных мероприятий муниципальной программы;

достаточность и обоснованность состава основных мероприятий (мероприятий) подпрограммы (при наличии) муниципальной программы для решения поставленных задач подпрограммы (при наличии);

обоснованность применения инструментов проектного управления для достижения целей муниципальных программ, в том числе наличие методики, обеспечивающей выбор оптимального набора проектов;

наличие сопоставления альтернативных вариантов для достижения целей и задач подпрограммы (при наличии) и их обоснованность, в том числе обоснованность выбора механизма муниципальной поддержки; полнота описания рисков и наличие мер по управлению ими;

полнота описания прямых и косвенных (сопутствующих результату) эффектов от реализации муниципальной программы, в том числе оценка влияния муниципальной программы на экономические, социальные и финансовые показатели;

наличие и полнота обоснования выделенных целевых групп, на которых направлено действие муниципальной программы;

наличие общественных обсуждений хода и промежуточных результатов реализации муниципальной программы.

21. Оценку эффективности реализации муниципальных программ следует осуществлять по таким критериям, как:

степень достижения целей и решения задач муниципальной программы;

степень достижения целей и решения задач подпрограмм, входящих в муниципальную программу;

степень реализации основных мероприятий и достижения ожидаемых непосредственных результатов их реализации;

степень соответствия запланированному уровню затрат;

эффективности использования средств местного бюджета.