

### **Нормативно-правовая база:**

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации.
2. Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
3. Методические рекомендации по составлению и исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на основе государственных и муниципальных программ», принятые письмом Минфина от 30.10.2014 № 09-05-05 48843.
4. Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 14 мая 2015 года № 02-05-11\27759.
5. Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утверждены приказом Минфина РФ от 01.07.2013 № 65н.
6. Методические разработки государственных программ (применение логико-структурного анализа и принципы формирования основных элементов программы), Бюджет, 2013, № 12, О.К. Ястребова, Генеральный директор ООО «ЭКОРИС-НЭИ», ведущий научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории «Исследование проблем общественных финансов» РАНХиГС при Президенте РФ, кандидат экономических наук, О.В. Богачева Ведущий специалист.
7. Формулирование базовых элементов государственных программ: основные требования и типичные ошибки Бюджет, 2014, № 1 О.К. Ястребова, Генеральный директор ООО «ЭКОРИС-НЭИ», ведущий научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории «Исследование проблем общественных финансов» РАНХиГС при Президенте РФ, кандидат экономических наук, О.В. Богачева Ведущий специалист.

### **ВСТУПЛЕНИЕ**

**Козлова О.В.**

Тема мероприятия имеет высокую степень актуальности по той причине, что состояние бюджетов муниципальных образований Чудовского муниципального района плачевное, стоит острая проблема нехватки ресурсов для решения насущных проблем населения. Дефицитный бюджет не решает имеющихся социально-экономических проблем территории, направлен прежде всего на финансирование текущих расходов. Имеющиеся показатели кредиторской задолженности свидетельствуют об имеющемся разрыве между имеющимся потенциалом муниципального образования и достигнутыми результатами, высоких рисках стабильности, а потому вопросы повышения результативности (эффективности) использования средств в условиях ограниченных бюджетных ресурсов имеют особое практическое значение.

То, о чем пойдет сегодня речь, многим может показаться формальностью. Однако, это не так. В системе управления, подчеркну, в системе муниципального управления, формальностей нет и быть не может. Диагностика любой проблемы на муниципальном уровне по результатам проведенных экспертно-аналитических и контрольных мероприятий указывает на формальный подход к решению вопросов. Формальное отношения к проблемно-целевому бюджету – не что иное, как первопричина настоящего положения дел в сфере активов муниципалитета: нет надлежащего учета активов (о чем внесены представления главным администраторам бюджетных средств по результатам внешней проверки) и некачественно внедряется программно-целевой метод. Внедрение программно-целевого бюджета – реалия сегодняшнего дня. Идет процесс становления программного бюджета: то, что было вчера актуально – на сегодня не соответствует требованиям актуальности (эффективности). В связи с чем данную форму работы необходимо реализовывать, адаптировать к условиям территории и совершенствовать.

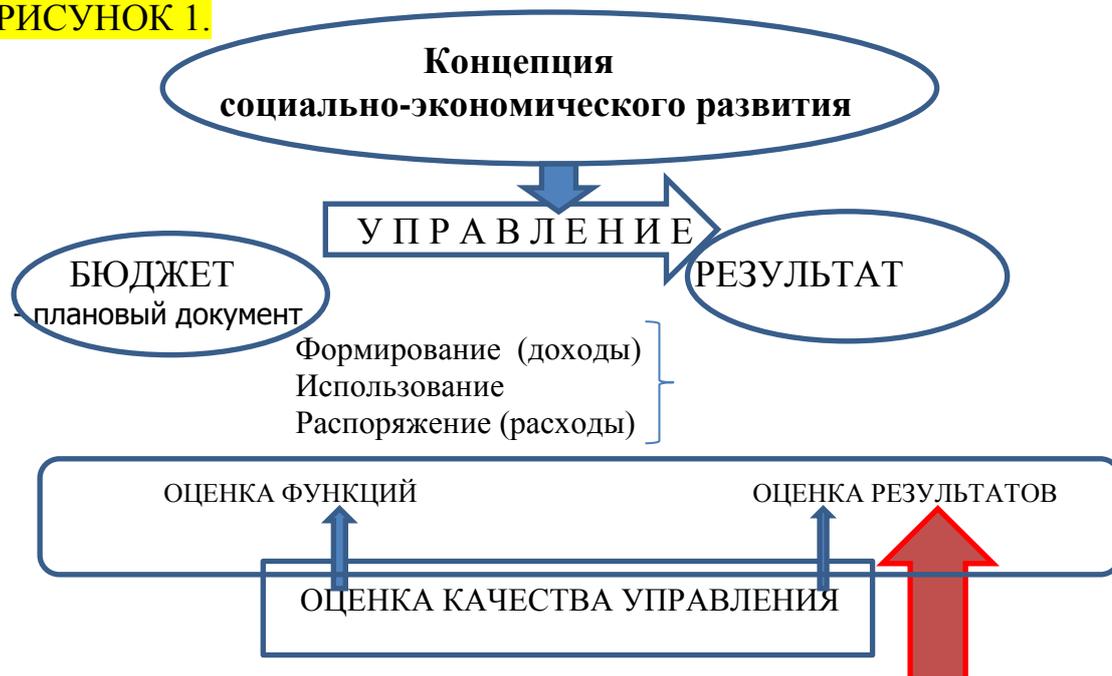
### **Управление муниципальными финансами, что изменилось ???**

Перейдем к тому, что же меняется при программном бюджете.

Управление финансами включает выполнение функций:

- 1) формирования,
  - 2) использования и
  - 3) распоряжения средствами местного бюджета,
- выполнение которых ведет к определенному результату.

#### **РИСУНОК 1.**



Осуществление данных функций (формирования, использования и распоряжения средствами бюджета) определяет сам процесс управления муниципальными финансами. До бюджетной реформы качество управления определялось посредством оценки исполнения функций формирования доходов, использования и распоряжения средствами (расходы), в настоящий период – качество управления оценивается по полученному результату (его экономической эффективности и социальной значимости). (!!! Сразу скажу – получить эффективный результат без качественного выполнения функций невозможно, а вот качественное выполнение функций – отнюдь не является гарантом качественного результата. В данном случае речь идет о так называемом «подгоне» своих действий под закон.)

Итоговый результат, который получают в процессе управления активами, должен соответствовать ожидаемому в соответствии со стратегическими документами территории. Систему стратегических документов формируют стратегические документы федерального уровня, регионального уровня и стратегические документы муниципального уровня. Стратегия развития территории муниципалитета как главный стратегический документ территории, определяющий цели и задачи развития муниципального образования, должна согласовываться со стратегическими документами вышестоящих уровней. Бюджет – основной финансовый документ, направленный на решение проблем территории или ресурсная составляющая реализации стратегических документов. На сегодняшний день концептуальные документы территории муниципалитета (Стратегия, бюджет) имеют слабую увязку между собой или не имеют ее вообще (существуют в параллельных плоскостях). Программно-целевой метод, внедряемый в последнее десятилетие в систему муниципального управления, обеспечивает комплексное решение задач управления: увязывает стратегические документы с ресурсной составляющей (бюджетом) и повышает качество управления муниципальными финансами.



Наполнение программно-целевого метода составляет муниципальная программа как плановый документ, увязывающий планируемые ресурсы с планируемыми результатами, которые соответствуют Основному стратегическому документу территории.

Программно-целевые методы управления включают следующие взаимосвязанные системы:

1) Стратегическое планирование (Программа социально-экономического развития – муниципальные программы – муниципальные задания);

2) Бюджетное планирование (бюджетная стратегия – бюджет – субсидии на выполнение муниципальных заданий);

3) Отчетность (оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления – оценка эффективности муниципальных программ – отчет об исполнении муниципального задания).

Эта структура управления предполагает согласованность целей на каждом уровне управления. Обобщенные целевые показатели муниципальных заданий должны найти отражение в муниципальных программах. Наиболее значимые целевые показатели муниципальных программ должны найти отражение в программе социально-экономического развития муниципалитета.

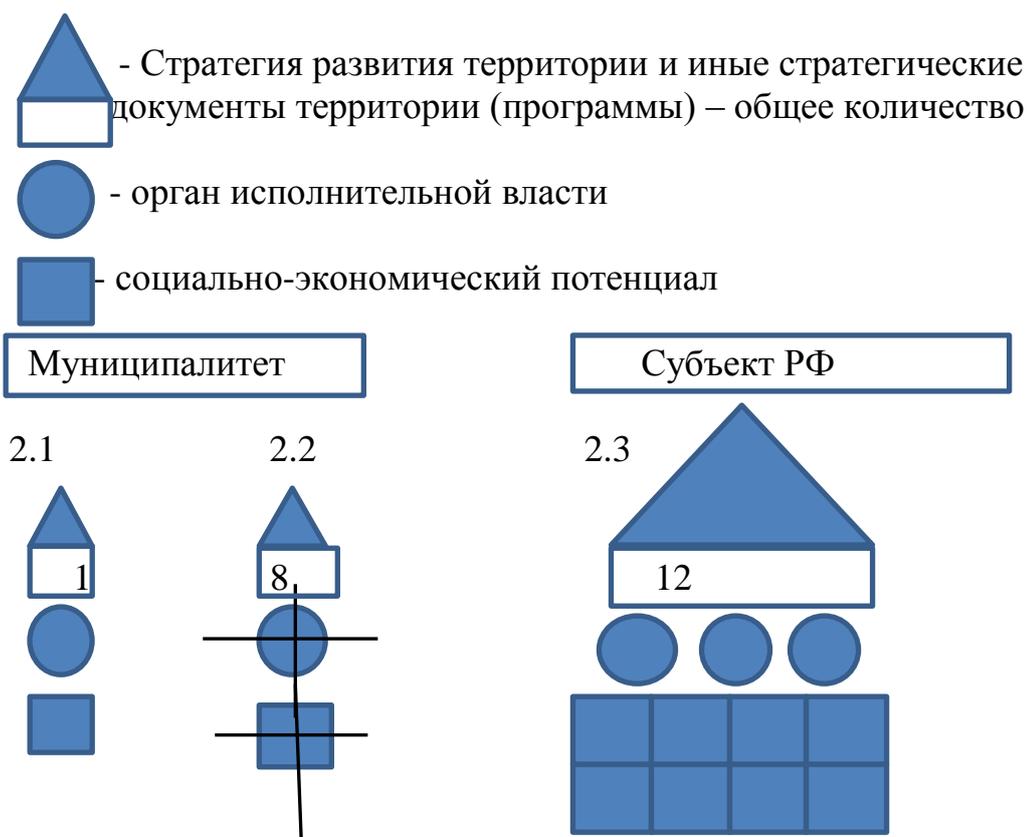
### **Разработка перечня муниципальных программ**

Вопрос количества и основных направлений разработки муниципальных программ отнесен к компетенции высшего органа исполнительной власти, на уровне муниципального района и сельских поселений которым является местная администрация.

Основными факторами, определяющими содержание перечня муниципальных программ, являются социально-экономический потенциал муниципалитета, действующая структура исполнительной власти, Стратегия развития муниципалитета, разработанная в соответствии с установленным законодательством Российской Федерации объемом полномочий органов власти.

Для наглядности смоделируем сказанное на Рисунке 2.

### РИСУНОК 2



**!!! Нельзя копировать перечень государственных программ и программ субъекта Российской Федерации, поскольку у Российской Федерации, субъекта РФ и у муниципального образования разные социально-экономические потенциалы, разная структура органов исполнительной власти и разные полномочия при реализации стратегических документов.**

**Федеральный и региональный уровни направлены на выработку государственной политики в тех или иных отраслях, муниципальный уровень направлен на удовлетворение потребностей населения определенной территории и комплексное решение проблем территории.**

Перечень государственных программ и государственных программ субъекта РФ интересен для муниципалитета с точки зрения приоритетных направлений государственной политики применительно к проблемам муниципалитета, которые дают возможность получить дополнительные финансовые ресурсы на их решение: «Точки соприкосновения» стратегических документов разных уровней (федерального, регионального, муниципального) определяют направления деятельности органов власти различных

уровней, имеющих одну цель, соответствующую направлению государственной политики. Соответствующие «точки соприкосновения» стратегических документов формируют соответствующие «точки соприкосновения» финансовых документов, - бюджетов, **в расходной части которых содержатся единые направления расходов в рамках определенной целевой статьи бюджета.**

Для управления малыми территориями и территориями с малым социально-экономическим потенциалом необходимо и достаточно одного органа исполнительной власти – местной администрации (схема 2.1) и одной муниципальной программы, направленной на комплексное решение проблем территории.

Данное требование выдержано на уровне сельских поселений. В сельских поселениях функция управления централизована.

В Чудовском муниципальном районе местная администрация и отраслевые органы местной администрации (5) реализуют восемь муниципальных программ, три из которых имеют незначительный объем финансирования или не имеют его вообще. Функция управления Чудовским муниципальным районом децентрализована: отраслевые комитеты и местная администрация имеют одинаковые объемы бюджетных полномочий (являются главными распорядителями бюджетных средств) (схема 2.2).

Целесообразность и экономическая эффективность дробления ограниченного малого объема ресурсов – отсутствует.

**!!! Децентрализация управления активами малого объема ведет к снижению качества управления активами и росту затрат управления.**

Дробление функции управление в Чудовском муниципальном районе обусловлено не количеством стратегических направлений деятельности органов исполнительной власти, а привязкой муниципальных программ к функциональным обязанностям тех или иных работников, структурных подразделений местной администрации. Такой подход при разработке перечня муниципальных программ не обеспечивает стратегический характер документа.!!! **Нельзя перечень муниципальных программ формировать (ассоциировать) по функциональным обязанностям одного или нескольких муниципальных служащих (отделов).** Функциональное направление деятельности работника (структурного подразделения местной администрации) может в

определенных случаях соответствовать имеющейся «проблеме» муниципалитета (проблема низового уровня) и как следствие определять мероприятие муниципальной программы, но никак не формировать стратегический документ. **Признак масштабности в таком случае отсутствует.**

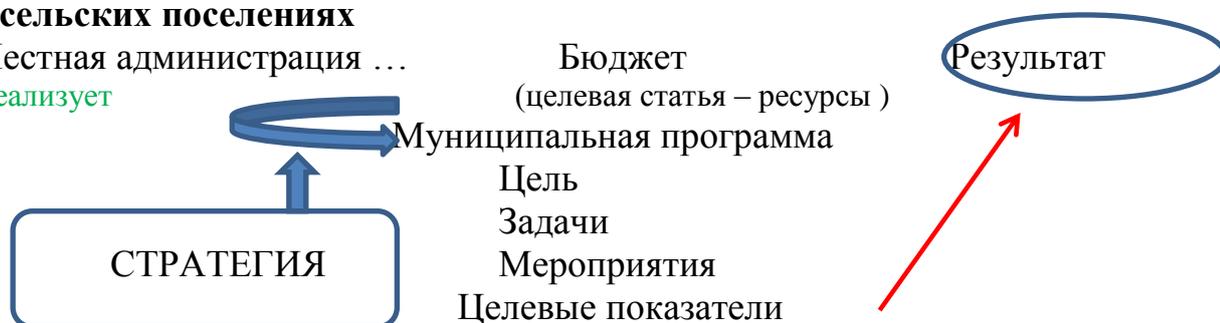
Дробление ограниченного объема ресурсов на разные муниципальные программы в малых муниципалитетах также ведет к потере комплексного подхода к решению задач территории, тогда как в соответствии со статьей 3 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» муниципальная программа - документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающий наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования.

Управление в малых муниципалитетах имеет структуру, показанную на Рисунке 3.

### **РИСУНОК 3**

Структура управления муниципальными финансами выглядит:  
**в сельских поселениях**

Местная администрация ...  
реализует



**!!! Особенности муниципального образования как правило связаны со специфическими проблемами, характерными для конкретного муниципального образования, и могут оказывать влияние на перечень муниципальных программ «больших» муниципалитетов, когда для решения проблемы – создается специальное ведомство; в малых муниципалитетах данные специфические проблемы должны решаться на уровне мероприятия муниципальной программы.**

### **Первые итоги перехода на программный бюджет**

Программно-целевой метод направлен на обеспечение прозрачной взаимосвязи между имеющимися ресурсами и достижением поставленных целей (результатом), что в том числе предполагает «высвобождение» определенного объема бюджетных

средств (оптимизацию) бюджетных расходов и перераспределение высвободившихся средств на социально-значимые нужды.

Показатели формирования и исполнения бюджета муниципального района показывают стабильную практику формирования дефицитного бюджета с показателями роста муниципального долга и роста кредиторской задолженности, что сигнализирует о некачественном управлении активами муниципалитета, недостаточном качестве муниципальных программ и несоответствии управленческих решений имеющемуся потенциалу социально-экономического развития муниципалитета.

В сельских поселениях в условиях еще меньшего объема активов ситуация немногим лучше по причине осуществления расходов по доходам. Говорить об эффективных показателях формирования и исполнения бюджета в программном формате еще не приходится. В настоящее время реализация программного бюджета проходила по пути «встраивания» муниципальных программ в бюджетный процесс (в сельских поселениях данная работа завершена, в муниципальном районе имеющийся перечень муниципальных программ не обеспечивает комплексный характер решения проблем территории, но соответствующая работа так же проводилась). Встраивание муниципальных программ в бюджетный процесс характеризует формально осуществленный переход к программному формату бюджета, который не способен обеспечить повышение качества управления муниципальными финансами. В данном случае говорить о том, что кто-то чего то не сделал не приходится, так как процесс формирования и исполнения программного бюджета в условиях своего становления предопределяет наличие большого количества недостатков и недоработок, очень важно в данный период по результатам их анализа все таки перейти на следующий уровень – начать работу по повышению качества программных продуктов. Чем корректнее (качественнее) будет сформулирована муниципальная программа - тем выше ее функциональность, тем ниже риски неэффективного использования бюджетных средств. Если на предыдущем этапе (до настоящего времени, в рамках проведения экспертизы муниципальной программы контрольно-счетным органом решались задачи встраивания муниципальных программ в бюджетный процесс), то сегодня перед контрольно-счетным органом стоит другая цель - повысить функциональность

муниципальной программы как инструмента повышения качества управления муниципальными финансами.

Для лучшего понимания оценки качества подготовки программного продукта, проанализируем одно из мероприятий N муниципальной программы в сфере энергосбережения, мероприятие по оснащению муниципальных учреждений приборами учета (слайд).

Мероприятие	Ресурс	Задача	Целевой показатель	Качество управления
Оснащение муниципальных учреждений приборами учета воды	1 000,0 тыс. рублей (закупка как инструмент)	Установить приборы учета	Оснащение (подразумевает ввод в эксплуатацию) 100% зданий муниципальных учреждений (промежуточный показатель)	Оснастили – выполнили, не оснастили – не выполнили.

Если мероприятие муниципальной программы будет представлено в данной редакции, то вопросов может и не возникнуть: все изложено корректно.

Однако, этого недостаточно. Если не будет установлен показатель вышестоящего уровня, такой как сэкономить потребление ресурса в сопоставимых условиях на уровне подпрограммы или на уровне основного мероприятия, то ожидать результат следующего уровня «не придется», его не будет или будет, но очень незначительный (слайд).

Муниципальная подпрограмма Основное мероприятие	Задача	Целевой показатель	Качество управления
	Сэкономить бюджетные средства	Снижение потребление ресурсов на N процентов Снижение расходов бюджета на N сумму	Оценка достигнутого результата, высвобождение N суммы средств

**Муниципальная программа - документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий,**

взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающий наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования. Элементы функциональной (качественной) муниципальной программы (цели программы, задачи программы, мероприятия программы) связаны между собой системой непосредственных и конечных результатов (системой основных и промежуточных мероприятий).

!!! Формальное отношение к составлению программного продукта: когда основу муниципальной программы составляет функциональная деятельность структурного подразделения или должностного лица местной администрации (отнесли вопросы энергосбережения к должностным обязанностям соответствующего специалиста, последний разработал программу энергосбережения исходя из требований закона, в состав которой вошли n-число мероприятий, не увязанных между собой по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, не связанные (ограниченно связанные) с достижением целей и решением задач социально-экономического развития муниципального образования, ведет к утере причинно-следственных связей в системе целевых показателей (мероприятий) муниципальной программы и как следствие отсутствию «управляемого» результата.

!!! Недооценка логико-структурного анализа и общих принципов формирования элементов муниципальной программы напрямую ведет к противоположному результату и к снижению качества управления муниципальными финансами, что мы на сегодня наблюдаем, когда бюджетные деньги израсходованы – а результат для населения отсутствует (его не видят).

### **«Дерево проблем» - структура Козлова О.В. муниципальной программы**

Качество программных продуктов определяется прежде всего системой основных элементов муниципальной программы, увязкой основных элементов муниципальной программы системой показателей непосредственных и конечных результатов (деревом целевых показателей).

При формировании программного продукта особое внимание необходимо уделить построению «дерева проблем»: выделению основной проблемы и тесно связанных с ней причинно-

следственными связями иных проблем. **Дерево проблем будет соответствовать дереву целей – комплексу мероприятий и целевых показателей, адекватность которых – залог успешной реализации муниципальной программы.**

Построим дерево проблем для муниципальной программы **«Повышение качества и уровня жизни населения N поселения».**

Население не удовлетворено уровнем и качеством жизни на территории поселения – центральная проблема (проблема 1 уровня). Бенефициар решения данной проблемы – население. Ответственный исполнитель – местная администрация, орган местного самоуправления (исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления). Центральную цель муниципальной программы можно сформулировать как **«Повышение уровня и качества жизни населения № поселения».** Формулировка цели муниципальной программы имеет связь с формулировкой стратегической цели муниципального образования.

От центральной проблемы формируем основные проблемные группы неудовлетворенностью уровнем и качеством жизни населения N поселения (проблемы второго уровня). Проблемами второго уровня являются:

1) неудовлетворенность уровнем жизни населения поселения (малый доход);

2) неудовлетворенность качеством жизни на территории поселения (отсутствуют хорошие дороги, отсутствует благоустроенное жилье, нет мест массового отдыха и так далее).

Следовательно, основные подцели (задачи) муниципальной программы (второй уровень целей) можно сформулировать:

**1) увеличить доход трудоспособного населения поселения;**

**2) создать комфортные условия проживания населению N поселения, или удовлетворить потребности населения в комфортном проживании на территории N поселения.**

Задачу муниципальной программы целесообразно рассматривать как цель подпрограммы. Одной задаче муниципальной программы соответствует одна подпрограмма, направленная на ее реализацию. Так в структуре муниципальной программы **«Повышение качества и уровня жизни населения N поселения»** появляются две подпрограммы:

1. Подпрограмма **«Экономическая»**, цель которой заключается

в увеличении дохода населения поселения.

2. Подпрограмма **«Социальная»**, цель которой удовлетворить потребности населения в комфортном проживании на территории поселения.

Рассмотрим основные проблемные группы следующего уровня (третьего уровня):

Неудовлетворенность доходом населения соответствующего муниципального образования происходит из-за проблем:

- 1) отсутствия работы как таковой;
- 2) отсутствия высокооплачиваемой работы (устаревшее производство);
- 3) отсутствие возможности добираться на работу в районный центр.

Соответственно, задачи третьего уровня **Экономической** подпрограммы возможно сформулировать следующим образом:

- 1) **Создать новые рабочие места.**
- 2) **Модернизировать имеющееся производство.**
- 3) **Обеспечить стабильные регулярные перевозки внутри поселения, населенных пунктов поселения с районным центром.**

Количество сформулированных задач подпрограммы должно быть достаточным для достижения цели подпрограммы. Каждой задаче должно соответствовать как минимум одно мероприятие.

Неудовлетворенность комфортностью проживания на территории поселения (проблема второго уровня) базируется на проблемах:

- 1) плохого качества дорог;
  - 2) отсутствия элементов благоустройства в населенных пунктах поселения;
  - 3) отсутствия благоустроенного жилья;
  - 4) отсутствие мест массового отдыха;
  - 5) малый объем бытовых услуг,
  - б) малый объем социальных услуг
- и так далее....

Проблемы третьего уровня формируют цели третьего уровня или задачи **Социальной** подпрограммы муниципальной программы **«Повышение качества и уровня жизни населения N поселения»**:

- 1) **Осуществить ремонт муниципальных дорог;**

2) **Повысить уровень благоустройства населенных пунктов поселения;**

3) **Построить благоустроенное жилье;**

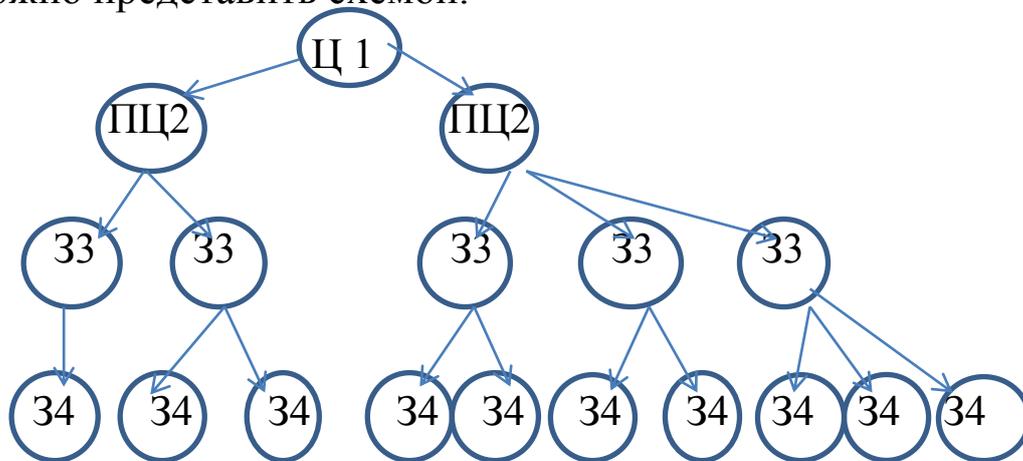
4) **Построить места массового отдыха в двух населенных пунктах поселения;**

5) **Увеличить объем бытовых услуг.**

!!! Количество сформулированных задач подпрограммы должно быть достаточным для достижения цели подпрограммы.

Каждой задаче должно соответствовать как минимум одно мероприятие. На решение одной задачи может быть направлено несколько мероприятий, в том числе имеющих статус «основного мероприятия». Мероприятие (группа мероприятий) должны быть необходимы и достаточны для достижения задачи подпрограммы муниципальной программы. Мероприятия муниципальной программы и подпрограмм муниципальной программы должны быть необходимы и достаточны для достижения цели муниципальной программы.

Схематично процесс формирования муниципальной программы можно представить схемой.



#### **Общие правила при построении дерева проблем:**

!!! При построении дерева проблем необходимо руководствоваться следующими правилами:

1. Если проблема является причиной, то она помещается на уровень ниже,

2. Если проблема является следствием – то она помещается на уровень выше,

3. Если проблема не является ни причиной, ни следствием, то она помещается на тот же уровень.

Особенности муниципального образования как правило бывают связаны со специфическими проблемами, характерными для конкретного населенного пункта территории поселения, или всего поселения и могут определять мероприятия муниципальной программы или формировать подпрограмму муниципальной программы в зависимости от масштабности проблемы.

Решение центральной проблемы – целиком и полностью является прерогативой руководителя органа власти. Проблема как правило – одна, пути решения – разные. Задача – выбрать путь с наименьшими затратами и наибольшим социальным эффектом.

**!!! В целях решения проблем территории необходимо изучение и анализ имеющихся государственных программ и государственных программ Новгородской области для участия в последних на условиях софинансирования.**

Выявить имеющиеся проблемы, правильно дифференцировав их, важная составляющая программного продукта. Недооценивание данной работы ведет к снижению качества программного продукта и соответственно к снижению качества управления муниципальными финансами.

Правильно выстроенное «дерево проблем» позволит перейти к построению «дерева целей», так как основной подход к его формированию – переформулирование «дерева проблем» в «дерево целей»

### **Общие этапы разработки муниципальной программы**

**Иванова Е.А.**

Рассмотрим общие этапы и принципы формирования программного продукта:

1. **Сбор и анализ информации**, идентификация проблем и потребностей, финансовых ресурсов для решения имеющихся проблем, решение которых определит цель муниципальной программы.

**!!! Отсутствие глубокого анализа проблемы приводит к неточному формулированию целей и задач муниципальной программы, отсутствию логических связей между основными ее элементами.**

2. **Планирование путей** разрешения проблемы, или планирование мероприятий, которые позволят решить имеющиеся проблемы – разработка муниципальной программы,

формулирование основных элементов муниципальной программы, увязка целей, задач, мероприятий программы системой промежуточных и конечных результатов.

### 3. Реализация программы, результат – решение проблемы.

Действующие на территории муниципального района и сельских поселений Порядки формирования муниципальных программ на сегодняшний день следует актуализировать. Администрации ЧМР вынесен акт реагирования по данному вопросу, для сельских поселений такие акты подготовлены и будут направлены в ближайшее время.

Перечислим элементы муниципальной программы:

Первое – муниципальные задания. Включение данного элемента в состав муниципальной программы позволяет обеспечить ее взаимосвязь с муниципальными бюджетными и автономными учреждениями, через которые реализуются поставленные цели и задачи, связанные с оказанием муниципальных услуг. При реализации такой схемы **агрегированные** показатели муниципальных заданий об объемах и качестве муниципальных услуг найдут отражение в целевых показателях (индикаторах) муниципальной программы, а объем субсидий на оказание муниципальных услуг – в объеме финансирования соответствующего мероприятия муниципальной программы. Соответствующие мероприятия муниципальной программы в связи с комплексным подходом к их реализации должны получить статус «ОСНОВНЫХ» мероприятий. Практика показывает многочисленные недостатки при формировании элементов муниципальных программ в данном направлении. Причина – выделение муниципальных услуг, стоимость которых невозможно рассчитать на практике. В результате финансируется не услуга, а учреждение. Интеграция муниципальных заданий в структуру муниципальных программ с работой по совершенствованию перечней муниципальных услуг вкупе с переходом к единым нормативам финансовых затрат и эффективным контрактам в секторе муниципального управления - направление, которому необходимо уделять должное внимание, развивать и совершенствовать, так как более двух третей доли расходов бюджета муниципального района имеют соответствующее направление. Чем быстрее и качественнее будет реализовано

данное направление работы – тем быстрее будет получен экономический и социальный «эффект».

Второе – это сведения о мерах муниципального регулирования. Для определения сфер деятельности, результат во многом достигается не за счет бюджетного финансирования, а путем использования различных управленческих механизмов. Особую актуальность данное направление имеет при создании **инвестиционной привлекательности муниципального образования**. Эти механизмы чрезвычайно важно отразить в муниципальной программе. Обязательно речь должна здесь идти:

1) о НПА, которыми устанавливаются «правила игры» в соответствующей сфере деятельности;

2) об установленных ОМС налоговых льготах и преференциях и их финансовой оценке;

3) об установленных ОМС льготах по арендной плате за использование муниципального имущества и их финансовой оценке;

4) о регулировании тарифах на услуги (работы) муниципальных организаций.

Наличие таких сведений в муниципальной программе говорит о комплексном подходе к решению поставленных целей и задач. Важно, что у муниципалитета есть понимание и оно доводится до всех заинтересованных субъектов, на какую цель работают те или иные управленческие механизмы. *Зачастую на практике такого понимания нет.*

Третье – это взаимодействие с органами государственной власти и местного самоуправления, организациями и гражданами. О взаимодействии с органами государственной власти нужно говорить потому, что многие расходные обязательства муниципального образования со финансируются из бюджета региона, решение многих насущных проблем территории зависит от деятельности иных органов государственного управления. Какие это направления, каковы условия, к чему стремиться – вот вектор для раскрытия информации, о взаимодействии с органами госвласти.

Для муниципального района важно показать взаимодействие с поселениями. Какие здесь финансовые потоки, какова деятельность поселений в сфере реализации муниципальной программы.

Актуальны эти вопросы для таких сфер, как территориальное развитие, благоустройство.

Без взаимодействия с гражданами также не обойтись. Какие существуют возможности для граждан получить информацию о деятельности ОМС, обратиться с просьбой или пожеланием, оказать воздействие – эти сведения обязательно должны быть в любой муниципальной программе.

Четвертое – это прогнозная (справочная) оценка ресурсного обеспечения муниципальной программы за счет всех источников финансирования. Речь идет об оценке финансовых ресурсов по четырем основным направлениям: средства бюджета муниципального образования, планируемые объемы привлечения дополнительных средств в виде субсидий из бюджета субъекта РФ, средства бюджетов поселений, иные источники, в числе которых доходы от оказания платных услуг, инвестиции организаций по концессионным соглашениям, гранты, привлекаемые муниципальными учреждениями из различных источников и т.п.

### **Требования к элементам муниципальной программы**

**Иванова Е.А.**

Для правильной иерархической связи всех элементов муниципальной программы первостепенное значение имеет **правильное определение цели, задач и мероприятий муниципальной программы**, как уже говорилось - правильная идентификация формулировок и понятий, используемых при формировании структурного элемента муниципальной программы – залог функциональности (эффективности) программы.

Перечислим основные требования к элементам муниципальной программы.

#### **1. Требования к цели**

**Цель** – результат решения проблемы **(первый уровень целей)**. Цель должна обладать такими свойствами, как:

1) специфичность (цель должна соответствовать сфере реализации муниципальной программы). В муниципальных программах сельских поселений сфера реализации определяется территорией поселения, на уровне крупных муниципальных образований сфера реализации может быть ограничена отраслью реализации (жилищно-коммунальное хозяйство или образование);

- 2) конкретность (или отсутствие размытых (нечетких) формулировок, допускающих неоднозначное толкование);
- 3) измеримость, так как целевой показатель произведен от цели;
- 4) достижимость (цель должна быть достижима);
- 5) релевантность.

***Рассмотрим конкретные примеры.***

При формулировании цели лучше всего использовать существительные, образованные непосредственно от глаголов, описывающие характер изменений, осуществляемых в ходе реализации муниципальной программы.

*Например: повышение, ускорение, улучшение, развитие, снижение, укрепление.* Цель, сформулированная таким образом, может быть измерена.

Цель муниципальной программы не должна быть сформулирована очень длинно (громоздко) или осложнена дополнительными уточнениями в виде описания путей, средств и методов ее достижения.

*Пример: Муниципальная программа «Управление муниципальными финансами Чудовского муниципального района на 2014-2020 годы». Цель – проведение эффективной политики органов местного самоуправления в сфере управления финансами, обеспечение долгосрочной сбалансированности, устойчивости бюджетной системы Чудовского муниципального района. Данную цель сложно назвать конкретной, поскольку сформулирована она громоздко и осложнена дополнительными уточнениями.*

Формулировка цели не должна быть шире ожидаемых конечных результатов.

*Пример : муниципальная программа «Развитие образования в Чудовском муниципальном районе на 2015-2020 годы». Цель – обеспечение на территории муниципального района доступного и качественного образования, соответствующего федеральным государственным образовательным стандартам, перспективным задачам развития экономики и потребностям населения муниципального района. В данном случае цель требует включения в муниципальную программу показателей конечного результата, отражающих вклад образования в развитие экономики муниципального района. Если такие показатели не могут быть*

*рассчитаны и следовательно цель сформулирована недостаточно корректно.*

Не рекомендуется в формулировке цели использовать выражение «создание условий», также следует избегать формулировок, характеризующих процесс, текущую деятельность ОМС.

Цель должна характеризовать ожидаемый конечный результат. Выражение «создание условий» в большинстве случаев не позволяет подобрать показатель конечного результата. «Создание условий» не является конкретным, релевантным, не может быть измерено показателями конечных результатов и в конечном счете не является достижением.

Не рекомендуется формулировать цель как сочетание нескольких целей, поскольку это приводит к усложнению структуры муниципальной программы.

*Пример: цель – социальная поддержка и улучшение качества жизни социально уязвимых категорий граждан, сокращение бедности за счет развития адресных форм социальной помощи – состоит из трех целей:*

- социальная поддержка
- сокращение бедности
- улучшение качества жизни

*При этом цель «социальная поддержка» пересекается с целью «сокращение бедности», что вызывает трудности при формулировании задач. Предлагаем сформулировать цель как повышение уровня и качества жизни граждан, нуждающихся в социальных услугах и социальной поддержке.*

Цель не следует формулировать как направление политики.

В формулировке цели должны быть четко расставлены смысловые акценты.

*Пример: муниципальная программа «Управление муниципальными финансами Чудовского муниципального района на 2014-2020 годы». Цель – проведение эффективной политики органов местного самоуправления в сфере управления финансами, обеспечение долгосрочной сбалансированности, устойчивости бюджетной системы Чудовского муниципального района. Очевидно, что в муниципальной программе, направленной на управление финансами, проведение эффективной политики не может быть целью, акцент в данном случае должен быть смещен*

*именно на обеспечение долгосрочной сбалансированности, устойчивости бюджетной системы Чудовского муниципального района. А проведение эффективной политики ОМС в данном случае является способом достижения цели.*

## **2. Требования к задачам.**

**Задача** муниципальной программы является подцелью муниципальной программы (второй уровень целей). Наилучший вариант - формирование задачи на уровне подпрограммы муниципальной программы. К формулировке задачи предъявляются те же требования, что и к формулировке цели. Задача муниципальной программы должна отражать одно из направлений муниципальной программы, обеспечивающих достижение цели.

Задача подпрограммы является подцелью подпрограммы (третий уровень целей).

!!! При описании задач подпрограмм следует избегать выражений, относящихся к более высокому уровню целей, и не формулировать задачи подпрограммы как мероприятия. Задачи подпрограммы должны быть измеримы. Целевые показатели подпрограммы производны от задач подпрограммы. Показатели подпрограммы должны быть увязаны с показателями, характеризующими достижение цели и решение задач муниципальной программы.

Каждой задаче подпрограммы должно соответствовать как минимум одно мероприятие.

### **Требования к задачам подпрограммы:**

Задачи подпрограммы должны отражать конечный результат.

*Пример: Задача – осуществление контроля за исполнением бюджета. Осуществление контроля отражает процесс, а не результат. Рекомендуем сформулировать, например, повышение качества управления муниципальными финансами.*

Отсутствие в формулировках задач подпрограммы словосочетаний, отражающих выполнение функции, названий мероприятий. В данных случаях задачи не будут отражать конечный результат.

### *Примеры:*

- словосочетание «реализация политики муниципального образования» - это не самоцель и не конечный результат муниципальной программы

- словосочетание «создание условий» невозможно измерить, оно не отражает конечного результата. Например, словосочетание «создание условий для социальной и экономической устойчивости семьи» рекомендуем заменить на «повышение социальной и экономической устойчивости семьи»

- в словосочетании «расходы на осуществление государственных полномочий» нет конечного результата, расходы - это даже не форма финансирования и не процесс финансирования, поскольку слово «расходы» - имя существительное.

- организация предоставления бюджетными учреждениями муниципальных услуг по....в рамках муниципального задания.

Перечень и формулировки задач должны соответствовать названиям подпрограмм.

*Пример: Подпрограмма «Совершенствование управления муниципальным имуществом».*

*Задача 1 – охрана муниципального имущества.*

*Задача 2 – использование муниципального имущества.*

**Указанные задачи подпрограммы не соответствуют подпрограмме, поскольку не направлены на совершенствование управления.**

Формулировка задачи не может совпадать с формулировкой мероприятия.

*Пример: Задача – улучшение жилищных условий граждан и повышение качества жилищно-коммунальных услуг в муниципальном районе. Мероприятие – улучшение жилищных условий граждан и повышение качества жилищно-коммунальных услуг в муниципальном районе.*

Формулировка задачи должна быть однозначной, в ней не может быть множественности задач, поскольку это приводит к усложнению структуры подпрограммы.

*Пример: Задача – содействие созданию новых производств, реконструкция предприятий по производству строительных материалов в целях увеличения объемов, повышения качества и конкурентоспособности выпускаемой продукции. В данном случае задача содержит две разные задачи:*

- содействие созданию новых производств;

- реконструкция предприятий по производству строительных материалов.

Одна из задач не может включать в себя другие задачи.

*Пример. Задача 1 – создание условий для развития малого инновационного предпринимательства в муниципальном районе.*

*Задача 2 – создание условий для развития инновационной деятельности в муниципальном районе.*

*В Задачу 2 по сути входит и Задача 1.*

В подпрограмму должны входить только те задачи, за решение которых отвечает соответствующий орган власти.

*Пример: Задача – создание положительного имиджа предпринимателей. Не понятно, почему ОМС должен заниматься созданием положительного имиджа предпринимателей.*

Задача не может формулироваться как выполнение того или иного нормативного правового акта.

*Пример. Задача – реализация Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». В такой формулировке отсутствует конечный результат, на который направлено решение данной задачи.*

**!!! В цели и задачи муниципальной программы, подпрограммы муниципальной программы должны входить только те, решение которых входит в компетенцию органа власти.**

### **3. Требования к мероприятиям муниципальной программы.**

Мероприятие муниципальной программы является частью подпрограммы, рассматривается как совокупность действий, направленных на решение соответствующей задачи подпрограммы. Мероприятия формируются на двух уровнях как основное мероприятие и мероприятие.

В рамках основного мероприятия могут объединяться различные по характеру мероприятия (осуществление инвестиций, закупка товаров, работ и услуг, разработка мер нормативного правового регулирования). Основное мероприятие направлено на решение конкретной задачи подпрограммы. Не допускается формирование основных мероприятий, реализация которых направлена на решение более чем одной задачи подпрограммы.

Формулировка мероприятий должна отражать способ реализации задачи (оказание услуг, проведение строительных работ) и быть связанной с выполнением бюджетного обязательства. Для лучшего понимания вопросов формулировки мероприятий муниципальной программы необходимо иметь представление об основных принципах построения бюджетной классификации, что позволит избежать некоторых ошибок в формулировании

мероприятий муниципальной программы, о чем будет рассказано позже.

Мероприятие измеряется показателями непосредственных результатов (показатели объема, процесса: численность потребителей количество введенных в действие объектов и так далее). !!! Задачи, решаемые мероприятиями, находятся на нижнем уровне иерархической цепочки целей муниципальных программ, увязывающей цели муниципальной программы, цели и задачи подпрограмм с мероприятиями. Чем четче сформулировано каждое звено, тем строже и логичнее будет структура муниципальной программы.

Перечень мероприятий программы (подпрограммы) должен соответствовать компетенции ОМС

*Пример: Мероприятие подпрограммы «Профилактика правонарушений в Чудовском муниципальном районе» – проведение анализа и определение потребности в привлечении иностранных работников, подготовка предложений по объему квоты на очередной год. Данное мероприятие не входит в компетенцию Администрации Чудовского муниципального района.*

Перечень мероприятий не может быть уже, чем задача программы (подпрограммы), которую они решают.

*Пример: Задача (подпрограммы) – повышение качества управления муниципальными финансами*

*Мероприятие (подпрограммы) – внесение изменений в методiku проведения мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами в части уточнения состава и методик расчета индикаторов, характеризующих качество управления муниципальными финансами*

*Очевидно, этот перечень мероприятий недостаточен для выполнения задачи и требует дополнения другими мероприятиями для повышения качества управления муниципальными финансами.*

Мероприятие не должно быть сформулировано как задача или цель.

*Пример. Мероприятие – повышение качества услуг по охране общественного порядка в местах отдыха детей и молодежи. Эта формулировка больше подходит для задачи, чем для мероприятия.*

Мероприятие должно иметь легко измеримый показатель непосредственного результата.

*Пример. Мероприятие – повышение информированности населения о деятельности органов местного самоуправления муниципального района. В данном случае мероприятие трудноизмеримо, кроме того, оно сформулировано как задача.*

Не рекомендуется использовать формулировки, требующие дополнительного разъяснения.

*Пример 1. Мероприятие – приобретение лицензионного программного обеспечения, легализация имеющегося, приобретение прочего программного обеспечения, необходимость в котором возникает в процессе выполнения услуг и функций ОМСУ муниципального района и обслуживание имеющегося специализированного программного обеспечения. Приобретение электронно-цифровых подписей. Требуется разъяснение, о каком специализированном оборудовании идет речь, почему приобретено оборудование, требующее легализацию.*

Не рекомендуется использовать формулировки, характеризующие финансовые процедуры, формы финансирования.

*Пример: Формулировки «субсидия на...», «выплата стипендии», «гранты на..», «расходы на содержание муниципального казенного учреждения...».*

В формулировке мероприятий рекомендуется применение глаголов вместо существительных.

*Пример1. Формулировку «публикация в средствах массовой информации» рекомендуем заменить на формулировку «подготовка публикации...»*

*Пример 2 . Формулировку «мониторинг социально-экономического состояния» рекомендуем заменить на «проведение мониторинга...».*

**!!! В целом применение на практике рекомендаций по формулированию основных элементов муниципальных программ в сочетании с логико-структурным анализом будет способствовать улучшению структурирования муниципальных программ и превращению их в действительный инструмент муниципальной политики на местном уровне.**