



МУНИЦИПАЛЬНЫЙ РАЙОН  
«БОРИСОВСКИЙ РАЙОН» БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

АДМИНИСТРАЦИЯ БОРИСОВСКОГО РАЙОНА

П О С Т А Н О В Л Е Н И Е

« 30 » декабря 2020г.

№ 95

**О внесении изменений в постановление администрации Борисовского района от 13 сентября 2013 года № 74**

В соответствии со статьей 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации, постановлением Правительства Белгородской области от 23 апреля 2019 г. № 161-пп «О внесении изменений в постановление Правительства Белгородской области от 27 мая 2013 года № 201-пп», администрация Борисовского района **п о с т а н о в л я е т**:

1. Внести следующие изменения в постановление администрации Борисовского района от 13 сентября 2013 года № 74 «Об утверждении Концепции внедрения программного бюджета в бюджетный процесс Борисовского района»:

- Концепцию внедрения программного бюджета в бюджетный процесс Борисовского района, утвержденную в пункте 1 названного постановления, изложить в новой редакции (прилагается).

2. Отделу информационно-аналитической работы администрации района (Бояринцева Н.Н.) обеспечить размещение данного постановления на официальном сайте органов местного самоуправления муниципального района «Борисовский район» Белгородской области в сети Интернет.

3. Контроль за исполнением настоящего постановления возложить на заместителя главы администрации района – начальника управления финансов и бюджетной политики администрации Борисовского района Шестухину И.И. и заместителя главы администрации Борисовского района по экономическому развитию Рудась С.В.

**Глава администрации  
Борисовского района**



**Н.И.Давыдов**

**УТВЕРЖДЕНА**  
постановлением администрации  
**Борисовского района**  
от « 30 » декабря 2020г. № 96

**КОНЦЕПЦИЯ**  
**внедрения программного бюджета в бюджетный процесс**  
**Борисовского района**

**Основные положения Концепции внедрения программного бюджета в  
бюджетный процесс Борисовского района**

Представленная Концепция внедрения программного бюджета в бюджетный процесс Борисовского района (далее - Концепция) содержит общие принципы и подходы к организации процесса перехода Борисовского района на программно-целевое финансирование расходов районного бюджета в рамках проводимого реформирования бюджетного процесса и внедрения в практику деятельности местных органов власти 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) - администрация Борисовского района, отраслевые органы либо иной орган местного самоуправления, определенный распоряжением администрации Борисовского района, ответственный за реализацию политики по социально-экономическому развитию района в конкретной сфере (сферах), обладающий полномочиями главного распорядителя средств районного бюджета, обеспечивающий разработку и реализацию муниципальной программы, совместно с соисполнителями муниципальной программы и (или) участниками муниципальной программы;

соисполнитель муниципальной программы (далее - соисполнитель) - администрация Борисовского района, отраслевые органы либо иной орган местного самоуправления, являющийся главным распорядителем средств районного бюджета, обеспечивающий разработку и реализацию подпрограммы (подпрограмм) муниципальной программы Борисовского района;

участник муниципальной программы - (далее - участник) - администрация Борисовского района, отраслевые органы либо иной орган

местного самоуправления, являющийся главным распорядителем средств районного бюджета, участвующий в реализации одного или нескольких основных мероприятий (мероприятий) подпрограммы, ведомственной целевой программы;

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

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 Борисовского 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 состояния (изменение состояния) социально-экономического развития Борисовского 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 Белгородской области.

## **II. Анализ текущей ситуации**

Развитие Борисовского района осуществляется в рамках Стратегии социально-экономического развития Борисовского района на период до 2025 года, актуализация которой проведена в 2018 году.

Для выявления проблем и пожеланий жителей в районе проводилось анкетирование среди всех социальных групп населения. На основании высказанных предложений были подготовлены мероприятия комплексного развития района на ближайшие пять лет с учетом увеличения валового муниципального продукта района в 1,5 раза за счет дополнительно создаваемых новых производств, проектов, развития семейных ферм и внедрения новых технологий на существующих производствах.

Наряду с этим следует отметить общественное обсуждение основных положений программ населением в рамках районных форумов, организованных администрациями районов и округов. Результаты анализа подтверждают, что основными инструментами достижения поставленных задач, ускоренного и результативного развития экономики Борисовского района являются программно-целевой и проектный методы управления регионом.

Несмотря на достоинства стратегического планирования и управления в Борисовском районе, 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. Присутствует общая размытость системы целеполагания. В настоящее время в Борисовском районе реализуются программы, концепции, проекты, стратегии, которые слабо связаны друг с другом и не могут по совокупности претендовать на систему стратегического планирования и управления.

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

Основными приоритетами бюджетной политики на местном уровне сегодня являются:

- повышение прозрачности бюджетного процесса;
- ориентация деятельности органов местного самоуправления 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 2012 года также в практику работы органов исполнительной власти района начали входить муниципальные задания на оказание муниципальных услуг.

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

Долгосрочные программы разрабатываются и утверждаются в соответствии с постановлением Правительства Белгородской области от 31 августа 2009 года № 295-пп «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ Белгородской области, их формирования, реализации и оценки эффективности» и постановлением администрации Борисовского района от 27 мая 2013 года № 29 «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ Борисовского района, их формирования, реализации и оценки эффективности». Долгосрочные программы разрабатываются для обеспечения эффективного решения системных проблем в области государственного, экономического, экологического и социального развития Борисовского района, реализации Стратегии. Также долгосрочные программы формируются для привлечения федерального финансирования при наличии аналогичных программ на федеральном уровне. Долгосрочные программы утверждаются постановлениями администрации Борисовского района.

Местные программы формируются в соответствии с постановлением администрации Борисовского района от 13 сентября 2013 года № 75 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ Борисовского района».

Местные программы направлены на осуществление бюджетного планирования государственной политики в установленных сферах деятельности, обеспечение достижения целей и задач социально-экономического развития, повышение результативности расходов районного бюджета.

Программы утверждаются постановлениями администрации Борисовского 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 местных программ.

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 исполнительной власти 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 отношении между органами исполнительной власти и учреждениями также внедряются инструменты бюджетирования, ориентированного на результат.

Формирование и финансирование муниципальных заданий осуществляется в соответствии с постановлением Правительства Белгородской области от 8 июня 2020 года № 255-пп «Об утверждении порядка формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении государственных учреждений белгородской области и о финансовом обеспечении выполнения государственного задания». 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 регионального законодательства.

Таким образом, на местном уровне 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, в настоящий момент недостаточно проработаны вопросы увязки объемов финансирования и результатов деятельности органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений.

Вместе с тем, приоритетом государственной политики 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 с 2013 года внесены изменения в Бюджетную классификацию Российской Федерации.

В связи с этим становится необходимым усовершенствование используемых 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 Борисовского района**

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 местном 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 помимо декларативных положений 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 районного бюджета.

При реализации данного принципа основу бюджета должны составлять муниципальные программы, охватывающие основные сферы деятельности органов исполнительной власти 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 муниципального района «Борисовский район» Белгородской области, Избирательной комиссии Борисовского района, администрации Борисовского района, Управления финансов и бюджетной политики администрации Борисовского района, которые обеспечивают работу органов исполнительной власти и должностных лиц, но их деятельность не может быть напрямую связана с достижением каких-либо социально значимых результатов, а также отдел архитектуры администрации Борисовского района, архивный отдел администрации Борисовского района, отдел по муниципальным закупкам администрации Борисовского района, отдел капитального строительства администрации Борисовского района.

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 структурных подразделений 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 государственной политики;

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



структурными подразделениями. Аналогичным образом должна быть установлена персональная ответственность за реализацию отдельных мероприятий программы (на уровне структурных подразделений 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 органа власти.

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

Муниципальные программы, являясь сложным и новым 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 администрации Борисовского района, взаимодействующей с органами законодательной, исполнительной власти района, государственными органами района, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, государственными, общественными организациями, образовательными учреждениями, иными организациями.

7) Принцип включенности муниципальных программ в бюджетный процесс Борисовского района и решение Муниципального совета Борисовского района «О районном бюджете муниципального района «Борисовский район».

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 районного бюджета, 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 районного 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.

#### **IV. Основные цели и задачи перехода к программному бюджету**

Основными целями перехода к программному бюджету являются:

обеспечение ориентации деятельности органов исполнительной власти, органов местного самоуправления района, отраслевых органов на достижение целей и задач социально-экономического развития района;

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

повышение эффективности расходов районного бюджета;

создание прозрачной и понятной для населения и членов Муниципального совета муниципального района «Борисовский район» Белгородской области представления бюджета, в которой четко определяются объемы финансирования конкретных направлений и конечные результаты;

реализация 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 областного бюджета (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 Борисовского 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) обо 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 бюджета, местных бюджетов, государственных внебюджетных фондов, юридических лиц;

ресурсное обеспечение реализации МП за счет средств бюджета Борисовского 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);

в) в случае участия в разработке и реализации муниципальной программы (подпрограммы) Российской Федерации, внебюджетных фондов, государственных корпораций, акционерных обществ с государственным участием, общественных, научных и иных организаций - соответствующую прогнозную (справочную) оценку расходов государственных внебюджетных фондов 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.

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. Показателями целей являются показателями конечного социально значимого результата. За достижение целей несет ответственность соответствующий субъект бюджетного планирования (ответственный исполнитель, соисполнитель) (персональную ответственность - руководитель исполнительного органа 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);

релевантность (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. 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 области 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 лагом между моментом сбора информации и сроком 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 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:

идентификацию 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 районного бюджета на реализацию муниципальной программы на долгосрочную перспективу при ее формировании должен определяться постановлением администрации Борисовского района. При этом решением Муниципального совета муниципального района «Борисовский район» Белгородской области о районном 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 Борисовского района, утверждаемым распоряжением администрации Борисовского района.

Требования к содержанию, порядку разработки и реализации муниципальных программ подлежат определению распоряжением администрации Борисовского района.

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

Работа с МП должна включать следующие последовательные этапы:

1) Аналитический этап.

Данный этап предполагает проведение отделом экономического развития и труда Борисовского района анализа Стратегии, а также действующих концепций и программ развития отраслей экономики и социальной сферы Борисовского района. С учетом результатов анализа отдела экономического развития и труда Борисовского района совместно с управлением финансов и бюджетной политики администрации Борисовского района разрабатывается перечень муниципальных программ Борисовского района по форме, утверждаемой распоряжением администрацией Борисовского района в Порядке разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ Борисовского района.

2) Представление органами муниципальной власти докладов о результатах и основных направлениях деятельности (далее - Доклад).



Данный этап предполагает представление органом исполнительной власти района - ответственным исполнителем муниципальной программы модернизированного Доклада в отдел экономического развития и труда администрации Борисовского района, управление финансов и бюджетной политики администрации Борисовского района. Основная цель Доклада - обеспечение связи между стратегическим и бюджетным планированием. Доклад должен содержать:

отчет о результатах деятельности (результатах реализации программы) органа исполнительной 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.

По результатам рассмотрения Докладов, при наличии замечаний и предложений по разработке муниципальной программы (программ) в рассматриваемой сфере, отделом экономического развития и труда администрации Борисовского района, управлением финансов и бюджетной политики администрации Борисовского района могут быть подготовлены заключения, содержащие соответствующие рекомендации.

3) Составление проекта программы, включая проекты подпрограмм.

Разработка проекта МП должна осуществляться ответственным исполнителем программы.

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

В рамках разработки проекта программы:

- ответственный исполнитель программы должен осуществить следующие действия:

определить перечень и состав, 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 Борисовского 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 программы.

Проект программы должен быть представлен на согласование в управление финансов и бюджетной политики администрации Борисовского района, отдел экономического развития и труда администрации Борисовского района, а также для рассмотрения на заседании Экспертной комиссии. Проект программы может быть также размещен в средствах массовой информации

#### 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;

- 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 направляется в администрацию Борисовского района. Администрация Борисовского района на своем заседании рассматривает представленное заключение Экспертной комиссии и принимает решение об одобрении муниципальной программы либо ее отклонении. Одобренные муниципальные программы подлежат направлению в управление финансов и бюджетной политики администрации Борисовского района для включения в проект бюджета Борисовского района на следующий плановый период.

Результатом этапа должно стать согласование проекта программы на заседании Экспертной комиссии и подготовкой протокола с

соответствующим решением, а при наличии замечаний и предложений по доработке программы направление соответствующих рекомендаций ответственному исполнителю.

Указанные замечания и предложения должны быть учтены ответственным исполнителем программы при формировании окончательного текста программы. В случае несогласия с замечаниями и предложениями ответственный исполнитель программы должен подготовить мотивированный и обоснованный ответ, который прилагается к проекту программы.

Протокол заседания Экспертной комиссии, письмо ответственного исполнителя о несогласии с замечаниями и предложениями Экспертной комиссии (при наличии) вместе с текстом программы направляются в администрацию Борисовского района для одобрения. Одобренные муниципальные программы подлежат направлению в управление финансов и бюджетной политики администрации Борисовского района для включения в проект бюджета Белгородской области на следующий плановый период.

Формирование проекта бюджета осуществляется в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации и закона Белгородской области от 16 ноября 2007 года № 162 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Белгородской области». Перед утверждением районного бюджета муниципального района «Борисовский район» администрация Борисовского района своим постановлением должна утвердить муниципальные программы Борисовского района.

6) Мониторинг и оценка реализации МП.

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

7) Корректировка и досрочное прекращение реализации МП.

Внесение изменений в утвержденную МП осуществляется в следующих случаях:

корректировка Стратегии социально-экономического развития Борисовского 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 районного бюджета;

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 бюджета, выделенных в рамках муниципальных программ Российской Федерации 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 Борисовского района;

исключения всех полномочий, в рамках которых реализуется программа, из состава полномочий, отнесенных к компетенции Белгородской области как субъекта Российской Федерации;

ликвидации органа исполнительной власти Борисовского района либо иного государственного органа - 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. 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 Борисовского района, утверждаемых распоряжением администрации Борисовского 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 отдел экономического развития и труда администрации Борисовского 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 отдел экономического развития и труда администрации Борисовского района должен подготовить и представить ответственному исполнителю программы заключение о результатах реализации программы в отчетном периоде либо в случае завершения программы об итогах ее реализации. Заключение содержит характеристику выполнения (или невыполнения) установленных финансовых и нефинансовых показателей, а также рекомендации по дальнейшему финансированию программы, ее корректировке, прекращению либо применению к ответственным должностным лицам мер материального или дисциплинарного воздействия.

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.

Отчет ответственного исполнителя программы с заключением отдела экономического развития и труда администрации Борисовского района должен быть направлен в главе администрации Борисовского 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 финансовых органов района 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 региональном уровне и как следствие - проблемы с формированием аналогичных документов на местном уровне.

Данный риск является объективным и возможности по его устранению у органов власти Борисовского 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 Борисовского района 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 стратегических документов района 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 действующих нормативных документов для выявления проблем стратегического планирования и целеполагания и формирования адекватной системы целей, задач и показателей социально-экономического развития Борисовского 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 исполнительной 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 бюджетирования в практику.

