



Российская Федерация
Новгородская область
**Контрольно-счетная палата
Чудовского муниципального
района**

ул. Некрасова, д.24 А, г.Чудово,
Новгородская область, Россия, 174210
54-402, E-mail – kspchud@yandex.ru

от 11.08.2016 № 32/39
на № от

О муниципальных программах

Контрольно-счетная палата Чудовского муниципального района по результатам экспертизы муниципальных программ сообщает об отсутствии соответствующего экономическим, территориальным и организационным условиям осуществления местного самоуправления подхода к их разработке со стороны органов государственной власти Новгородской области и органов местного самоуправления.

Муниципальная программа является **документом планирования бюджетных ассигнований** (Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», письмо Минфина РФ от 30 сентября 2014 г. № 09-05-05/48843 «Методические рекомендации по составлению и исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ») и **во многом определяет качество бюджетного планирования.**

Анализ перечня муниципальных программ, планируемых к реализации на территории Чудовского муниципального района, установил системное наличие нескольких программных продуктов по одной проблеме населения. Например, над проблемой низкой обеспеченности населения благоустроенным жильем работают несколько муниципальных программ (Устойчивое развитие территории Чудовского муниципального района, Устойчивое развитие сельских территорий). Наличие нескольких программных продуктов по одной проблеме (будь то благоустроенность жилья или нехватка мест в образовательной организации) в экономических, территориальных и организационных условиях осуществления местного самоуправления на уровне муниципального района или сельского поселения позволяют делать вывод об отсутствии комплексного подхода к разрешению проблемы. При формировании мероприятий в нескольких муниципальных программах, направленных на одни и те же показатели, финансовые ресурсы размываются, а не концентрируются на

решении имеющейся проблемы. Анализ параметров имеющихся муниципальных программ (цели, мероприятия, ресурсы, целевые индикаторы) показывает их несоответствие требованиям достаточности для решения проблемы и адекватности имеющимся ресурсам. Цели муниципальных программ формируются на недостижимом уровне, мероприятия муниципальных программ формируются на примитивном уровне (например, мероприятия муниципальных программ формируются идентичными функциями работника или направлениям или видам расходов), финансовые ресурсы имеют незначительные суммы, а зачастую вообще отсутствуют, целевые индикаторы дробятся и не отражают динамику качественных изменений жизни населения муниципального образования. Параметры муниципальных программ не отвечают требованиям статьи 7 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Анализ причин подобного формирования перечня муниципальных программ и параметров муниципальных программ установил, что одной из причин является действующий подход к разработке документов бюджетного планирования, заключающийся в использовании на муниципальном уровне **отраслевого принципа формирования муниципальных программ**. Требования о разработке муниципальных программ по отраслевому принципу систематически направляются органами государственной власти в местные администрации. (Так по проблеме низкой обеспеченности благоустроенным жильем поступили **рекомендации о разработке новых муниципальных программ** в данном направлении (Ипотечное жилищное кредитование, Стимулирование развития жилищного строительства на территории Чудовского муниципального района), которые не учитывают экономический и организационный потенциал муниципальных образований.) В отсутствие данных муниципальных программ дается низкая оценка деятельности местной администрации. В результате местная администрация систематически разрабатывает новые муниципальные программы, параметры которых не отвечают требованиям достаточности и адекватности. Муниципальная программа выступает не как инструмент бюджетного планирования (комплексного решения проблем территории за счет имеющихся ресурсов), а как должностная инструкция работника: формирование перечня муниципальных программ соответствует наименованию структурного подразделения местной администрации (сельское хозяйство, муниципальная служба и так далее), содержание муниципальной программы – функционалу структурного подразделения.

Отраслевой подход для разработки программ актуален для федерального и регионального уровней, что обусловлено отраслевым принципом формирования структуры органов исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях и соответственно отраслевым характером полномочий данных органов. Однако данный подход не приемлем для муниципального уровня по причине особых экономических, территориальных и организационных условий осуществления местного самоуправления. Экономические, территориальные и организационные условия осуществления местного самоуправления малых муниципальных образований характеризуются

дотационным характером бюджета (низкой бюджетной обеспеченностью расходных обязательств), простой структурой исполнительной власти (орган местного самоуправления - местная администрация), масштабностью полномочий (образование, культура, сельское хозяйство и другие) и индивидуальностью преимуществ и проблем территории. Вследствие чего муниципальные программы целесообразно формировать не по отраслевому, а **по территориальному принципу**.

Использование территориального принципа (разработка одной муниципальной программы, представлена в Приложении к письму) позволит комплексно увязать по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам мероприятия муниципальной программы для эффективного достижения целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования, будет способствовать **прозрачной приоритезации расходов** (участвовать в большом количестве государственных программ не позволяет экономический потенциал муниципального образования) и усилению координации параметров муниципальной программы. Использование территориального принципа будет способствовать концентрации финансового ресурса на особо острых проблемах (целях) территории, повысит качество управления финансовыми ресурсами, в том числе гибкость управления ресурсами, эффективность бюджетных расходов (в том числе через снижение ресурсзатрат), благоприятно повлияет на бюджетный процесс.

Немаловажным фактором, препятствующим реализации территориального подхода при разработке муниципальных программ, является жесткость действующей организационной структуры управления: структура местной администрации - линейно-функциональная. Программно-целевое управление территорией – компетенция проектной структуры управления, которая до настоящего времени не сформирована, также как эффективная структура управления финансами (управление финансами жестко централизовано, все полномочия у финансового органа, который «по своему усмотрению» определяет приоритеты (программные направления расходов) и лимиты целевых статей бюджета).

Проблема несоответствия подхода к разработке стратегических документов особенно актуальна для сельских поселений. В сельских поселениях, имеющих бюджет в 10 000,0 тыс. рублей (более 50 процентов – расходы на управление) предлагается к реализации огромное количество муниципальных программ в условиях аппарата местной администрации от 3 до 5 муниципальных служащих.

Контрольно-счетная палата просит обратить внимание на сложившуюся ситуацию в муниципальном управлении и содействовать принятию мер к ее разрешению, так как любые предложения контрольно-счетного органа по изменению действующего подхода к разработке документов бюджетного планирования сводятся к выполнению местной администрацией поручений регионального уровня и не имеют развития.

**Председатель
Контрольно-счетной палаты**

О.В. Козлова

Приложение к письму

Наименование подпрограммы, мероприятия муниципальной программы	Характеристика мероприятий
Образование (подпрограмма)	Мероприятия – по услугам (показатели по услугам)
Культура (подпрограмма)	Мероприятия – по услугам (показатели по услугам)
Физкультура и спорт (подпрограмма)	Мероприятия – по услугам (показатели по услугам)
Жилищно-коммунального хозяйства (подпрограмма)	Мероприятия по поселениям
Экономическая (подпрограмма)	Мероприятия по имуществу (Управление и продажа имущества и земельных участков) (неналоговые доходы – показатель эффективности) Инвестиции и малый бизнес (налоговые доходы – показатель эффективности) Мероприятия по финансам (Муниципальный долг (может быть использован как показатель эффективности), межбюджетные трансферты)
Социальное обеспечение населения	Мероприятия - по категориям населения
Обеспечение реализации муниципальной программы (подпрограмма)	Мероприятия: Содержание главы Содержание аппарата Муниципальные пенсии Повышение квалификации Противодействие коррупции и другие Задача – повышение эффективности муниципального управления, престижа муниципальной службы,