



МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МИНФИН РОССИИ)

ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА

Ильинка, д. 9, Москва, 109097
телетайп: 112008
факс: +7 (495) 625-08-89

Высшему должностному
лицу субъекта Российской
Федерации (руководителю
высшего исполнительного
органа государственной
власти субъекта Российской
Федерации)

29.12.2016 № 06-04-11/01/79142

На № _____

Минфином России проанализирована практика формирования местных бюджетов в Российской Федерации на основе муниципальных программ.

Одним из основных документов стратегического планирования, активно используемым в бюджетном процессе на местном уровне, являются муниципальные программы, утверждение, исполнение и оценка эффективности реализации которых регламентируются в соответствии со статьей 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – Кодекс).

Объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации муниципальных программ утверждается решением о бюджете по соответствующей каждой муниципальной программе целевой статье расходов бюджета.

В соответствии с пунктом 3.2 статьи 184.1 Кодекса законом субъекта Российской Федерации, начиная с бюджета на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов, может быть установлена необходимость утверждения решением представительного органа муниципального образования о местном бюджете на очередной финансовый год и плановый период распределения бюджетных ассигнований по муниципальным программам и непрограммным направлениям деятельности, т.е. субъект Российской Федерации может обязать муниципальные образования формировать расходы в форме «программных» бюджетов.

Согласно информации, представленной финансовыми органами всех регионов, по состоянию на 15 октября текущего года законы субъектов Российской Федерации, предусматривающие переход органов местного самоуправления к «программным» бюджетам, приняты в 16 регионах (в Республиках Башкортостан, Мордовия, Крым, Чувашия, Хакасия, Краснодарском, Ставропольском, Хабаровском краях, Курганской, Ленинградской, Нижегородской, Тамбовской, Тульской, Свердловской областях, Еврейской автономной области и Ханты-Мансийском автономном округе – Югре).

При этом необходимо отметить, что требование о формировании «программных» бюджетов на муниципальном уровне в Республике Крым носит

временный характер и распространяется только на 2016 год. В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, Ставропольском крае и Курганской области в соответствии с законодательными нормами формирование программных бюджетов носит обязательный характер только для муниципальных районов и городских округов. В остальных вышеперечисленных субъектах Российской Федерации требование о формировании «программных» бюджетов распространено на все виды муниципальных образований.

Переход всех видов муниципальных образований к «программным» бюджетам позволяет обеспечить прозрачность бюджетного планирования, увязать расходы местных бюджетов не только с целями развития муниципальных образований, но и региона.

Однако при этом необходимо избегать формализации при формировании местных бюджетов, выраженной в максимизации доли «программной части» в бюджете, так как муниципальные программы и соответствующий им «программный» бюджет должен содержать достижимые и четко определенные цели и соответствующие им целевые показатели.

Так, в соответствии с письмом Минфина России от 30.09.2014 № 09-05-05/48843 «О Методических рекомендациях по составлению и исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ» средства на содержание представительных органов, избирательных комиссий, контрольно-счетных органов и т.п. органов муниципальных образований не рекомендуется отражать в рамках муниципальных программ ввиду невозможности установления местной администрацией муниципального образования целевых показателей (индикаторов) для таких органов.

Статьей 169 Кодекса установлено, что проекты бюджетов муниципальных образований составляются и утверждаются сроком на один год или на три года в соответствии с муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. Указанный срок для проектов бюджетов муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района может определяться законом субъекта Российской Федерации. Органы местного самоуправления поселений срок проекта бюджета определяют самостоятельно в соответствии с муниципальными правовыми актами.

Таким образом, в случае если бюджеты поселений в большей мере составляются и утверждаются сроком на один год, установление регионом требования по обязательному переходу на «программные» бюджеты для поселений представляется нецелесообразным.

В целом по Российской Федерации в бюджетах 68 % муниципальных образований на 2016 год бюджетные ассигнования распределяются по муниципальным программам с использованием программной классификации расходов (в 2015 году данная доля составила 61%), что свидетельствует о положительной динамике процесса перехода муниципальных образований на формирование «программных» бюджетов.

Доля местных бюджетов, сформированных по программному принципу, в общем количестве местных бюджетов на 2016 год по видам муниципальных образований сложилась следующим образом: городские округа (включая городские округа с внутригородским делением) – 94% от общего количества, муниципальные районы – 89%, городские поселения – 76%, сельские поселения – 65%, внутригородские районы – 44%, внутригородские муниципальные образования городов федерального значения – 10 процентов.

В общем объеме расходов местных бюджетов на 2016 год доля расходов, формируемых в рамках муниципальных программ, в целом по всем муниципальным образованиям составляет 81%, что также выше аналогичного показателя 2015 года (75 процентов). В текущем году в бюджетах городских округов и муниципальных районов доля расходов, формируемых в рамках муниципальных программ, достигает 87 % и 79 % соответственно, городских поселений – 71%, сельских поселений – 52%, внутригородских районов – 32%, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения – 18 процентов.

Доля расходов, утвержденных в рамках муниципальных программ, в общем объеме расходов местных бюджетов на 2016 год в 23 субъектах Российской Федерации превышает 90% (регионами - лидерами являются Чувашская Республика, Ямало-Ненецкий автономный округ, Воронежская, Кировская и Омская области). В 53 субъектах Российской Федерации указанная доля расходов составляет от 50% до 90%, в 9 субъектах Российской Федерации – менее 50% (к регионам с наименьшей долей программных расходов местных бюджетов относятся Забайкальский край, г. Санкт-Петербург, г. Севастополь, Магаданская область, Республика Дагестан).

Таким образом, в органах местного самоуправления муниципальных образований принимаются решения о переходе на «программный» бюджет в инициативном порядке, без ожидания принятия законодательных решений на региональном уровне.

На практике сложилась ситуация, когда в субъекте Российской Федерации, где не приняты законодательные решения о переходе органов местного самоуправления на «программный» бюджет, доля расходов, формируемых с учетом программно-целевого метода, может превышать аналогичный показатель в субъекте Российской Федерации, в котором данное требование законодательно утверждено. Так, например, в десятке регионов, занимающих позиции лидеров по доле расходов местных бюджетов, формируемых в программном формате (Чувашская Республика, Ямало-Ненецкий автономный округ, Воронежская, Ивановская, Кемеровская, Кировская, Липецкая, Московская, Мурманская и Омская области), только в Чувашской Республике принят соответствующий законодательный акт.

Учитывая важность разработки документов стратегического планирования для обеспечения бюджетного процесса на муниципальном уровне и согласованности бюджетного планирования на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в целях обеспечения единого подхода к формированию местных бюджетов на территории региона, а также для решения задачи по повышению эффективности использования бюджетных средств целесообразно установить законом субъекта Российской Федерации необходимость

утверждения решением представительного органа муниципального образования о местном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период распределения бюджетных ассигнований по муниципальным программам и непрограммным направлениям деятельности с учетом целесообразности введения данной нормы для отдельных видов муниципальных образований, в частности поселений и внутригородских муниципальных районов.

Также сообщаем, что в рамках исполнения реализуемого Минфином России проекта по теме «Повышение эффективности управления бюджетными расходами и содействие внедрению программного бюджетирования на региональном и муниципальном уровнях, предусматривающего содействие внедрению программного бюджетирования на региональном и муниципальном уровнях» проведен анализ правовой и методической базы субъектов Российской Федерации и пилотных муниципальных образований, расположенных на их территории, регулирующей вопросы разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ.

По итогам проведенного анализа установлено, что во многих субъектах Российской Федерации распространена практика установления регионами требований к муниципальным программам, в том числе к их составу и структуре.

В соответствии со статьей 179 Кодекса полномочия по установлению порядка разработки, реализации и оценке эффективности муниципальных программ закреплены за местной администрацией муниципального образования. В связи с этим органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти не вправе предъявлять к муниципальным программам требования к наименованию, структуре, составу, срокам реализации программ, а также к перечню программ, поскольку это нарушает права органов местного самоуправления на самостоятельное осуществление своих полномочий.

Пункт 4 вышеназванной статьи предусматривает, что государственными программами субъектов Российской Федерации может быть предусмотрено предоставление субсидий местным бюджетам на реализацию муниципальных программ, направленных на достижение целей, соответствующих государственным программам субъекта Российской Федерации.

Данная норма существенным образом отличается от ранее действовавшего в отношении долгосрочных целевых программ положения, предусматривавшего возможность предоставления субсидий на реализацию аналогичных долгосрочных целевых программ.

Таким образом, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации вправе предъявлять к муниципальным программам требования, касающиеся только соответствия их целей, инструментов и механизмов достижения этих целей, а также целевых индикаторов соответствующим государственным программам субъектов Российской Федерации, в случае если региональным бюджетом предусмотрено предоставление субсидий местным бюджетам на реализацию муниципальных программ, направленных на достижение целей, соответствующих государственным программам субъекта Российской Федерации.

В целях повышения эффективности управления бюджетными расходами, при оказании органами государственной власти субъектов Российской Федерации методологической и консультационной поддержки по внедрению программного бюджетирования на муниципальном уровне, а также при разработке и реализации органами местного самоуправления муниципальных программ целесообразно учитывать следующие рекомендации:

- обеспечить соотнесение сроков реализации муниципальных программ со сроками, предусмотренными в стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

- утверждать муниципальные программы на долгосрочный период (более 6 лет);

- установить конкретные полномочия участников процесса рассмотрения и согласования проектов муниципальных программ в целях исключения дублирования предмета рассмотрения;

- учитывать в финансовом обеспечении реализации муниципальных программ все источники, в том числе средства федерального бюджета, средства регионального бюджета, средства физических и юридических лиц;

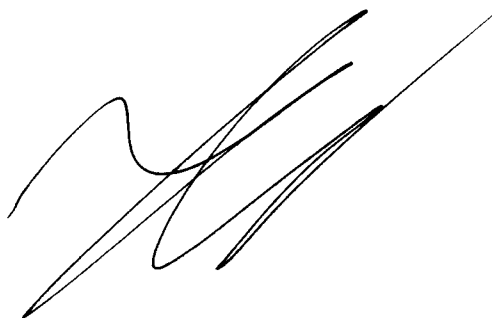
- установить персональную ответственность руководителей органов местного самоуправления – ответственных исполнителей (соисполнителей), участников муниципальной программы за достижение показателей и эффективность реализации программы;

- использовать результаты мониторинга муниципальных программ при принятии решений в части дальнейшей их реализации;

- включать в состав показателей муниципальных программ соответствующие показатели государственных программ субъекта Российской Федерации, предусмотренные для муниципальных образований;

- проводить предварительное публичное обсуждение проектов муниципальных программ;

- планировать бюджетные ассигнования на реализацию муниципальных программ в очередном году и плановом периоде с учетом результатов реализации муниципальных программ за предыдущий год.



Л.В. Горнин