

ММ

**МЕТОДИЧЕСКИЕ
РЕКОМЕНДАЦИИ
ПО СОГЛАСОВАННОЙ
ПОДГОТОВКЕ
И РЕАЛИЗАЦИИ
ДОКУМЕНТОВ
ПЛАНИРОВАНИЯ
РАЗВИТИЯ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ**





ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА

**МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ
по согласованной подготовке
и реализации документов планирования
развития муниципальных образований**

Москва 2010

УДК 352:005
ББК 67.401
М54

Авторы:

**Л.Ю. Падиля Сароса (руководитель авторского коллектива), Л.В. Перцов,
В.Ю. Прокофьев, Э.К. Трутнев, К.В. Холопик, С.А. Крымов**

М54 Методические рекомендации по согласованной подготовке и реализации документов планирования развития муниципальных образований.
– Москва : Институт экономики города, 2010. – 112 с.
ISBN 978-5-8130-0151-2

В Российской Федерации формируются новые направления государственной политики при планировании социально-экономического развития регионов, принципиально отличные от политики советских времен: вместо планирования сверху, когда распределение всех компетенций и ресурсов было максимально централизовано, новые направления гармонично учитывают интересы развития как каждого поселения в отдельности, так и регионов и страны в целом. Внедрение механизмов взаимодействия в рамках распределенных полномочий между уровнями публичной власти позволяет организовать государственное и муниципальное управление развитием территорий на принципах системности и с применением непротиворечивых документов планирования.

В 2008 г. Институтом экономики города при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID) был инициирован проект по разработке методических рекомендаций по формированию документов и процедур планирования муниципального уровня в условиях координации между видами планирования и во взаимодействии с системой планирования субъекта РФ и системой планирования федерального уровня. Публикация данных методических рекомендаций, предлагаемая вниманию заинтересованных читателей, в первую очередь специалистов региональных и местных администраций, является заключительной стадией проекта.

УДК 352:005
ББК 67.401

Данное издание подготовлено и напечатано при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID)

Точка зрения авторов данного издания может не совпадать с точкой зрения Агентства США по международному развитию (USAID)

Полное или частичное воспроизведение материалов, содержащихся в данном издании, допускается только с письменного согласия издателя.

При цитировании ссылка на фонд «Институт экономики города» обязательна

При печати книги использованы экологически чистые краски, не содержащие свинец

ISBN 978-5-8130-0151-2

© Фонд «Институт экономики города», 2010

СОДЕРЖАНИЕ

От авторов	7
ВВЕДЕНИЕ	8
1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ	11
1.1. Назначение и содержание Методических рекомендаций	11
1.2. Законодательные и нормативно-правовые основания Методических рекомендаций	13
1.3. Понятия и термины, используемые в Методических рекомендациях	13
2. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ	18
2.1. Документ стратегического социально-экономического планирования	21
2.2. Прогноз социально-экономического развития муниципального образования	24
2.3. Долгосрочные целевые программы	28
2.4. Ведомственные целевые программы	29
3. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ	32
3.1. Схема территориального планирования, генеральный план поселения (городского округа)	32
3.2. План реализации документов территориального планирования муниципального образования	34
3.3. Другие правовые акты в области градостроительной деятельности	35
4. ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ СИСТЕМ КОММУНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ	37
4.1. Программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры	37
4.2. Инвестиционные программы организаций коммунального комплекса	39
4.3. Программа развития газификации муниципального образования	40
5. БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ	41
5.1. Трехлетний бюджет или годовой бюджет со среднесрочным финансовым планом	43
5.2. Адресная инвестиционная программа	46
5.3. Доклады о результатах и основных направлениях деятельности	47
5.4. Инструменты бюджетирования по услугам	49
6. ВЗАИМОСВЯЗЬ ДОКУМЕНТОВ ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ	54
6.1. Взаимосвязь документов социально-экономического планирования с документами территориального планирования	55
6.2. Взаимосвязь документов социально-экономического планирования с документами бюджетного планирования	57
6.3. Взаимосвязь документов социально-экономического планирования с документами планирования развития систем коммунальной инфраструктуры	58
6.4. Взаимосвязь документов территориального планирования с документами планирования развития систем коммунальной инфраструктуры	59
6.5. Взаимосвязь документов бюджетного планирования с документами территориального планирования	60
6.6. Взаимосвязь документов бюджетного планирования с документами планирования развития систем коммунальной инфраструктуры	61

- 7. ВЗАИМОСВЯЗЬ ДОКУМЕНТОВ ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ С ДОКУМЕНТАМИ ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ СУБЪЕКТА РФ 62
 - 7.1. Социально-экономическое планирование 62
 - 7.2. Территориальное планирование 64
 - 7.3. Планирование развития систем коммунальной инфраструктуры 66
 - 7.4. Бюджетное планирование 67

- 8. ВЗАИМОСВЯЗЬ ДОКУМЕНТОВ ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ С ДОКУМЕНТАМИ ПЛАНИРОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 70
 - 8.1. Социально-экономическое планирование 70
 - 8.2. Территориальное планирование 71
 - 8.3. Планирование развития систем коммунальной инфраструктуры 76
 - 8.4. Бюджетное планирование 77

- 9. ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТЬ ЭТАПОВ ПРОЦЕССА ПОДГОТОВКИ ДОКУМЕНТОВ ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ 78

ПРИЛОЖЕНИЯ 81

- 1. Координация социально-экономического, территориального планирования и планирования развития системы коммунальной инфраструктуры муниципального образования (на примере городского округа) 82
- 2. Координация социально-экономического бюджетного планирования (на примере городского округа) 83
- 3. Положения законодательных и иных нормативных и правовых актов Российской Федерации о планировании и обеспечении реализации планов 84
- 4. Схема взаимосвязи инструментов социально-экономического планирования и инструментов бюджетирования, ориентированного на результат 89
- 5. Законодательные и нормативные правовые акты, регулирующие применение программно-целевого метода планирования 90
- 6. Перечень муниципальных нормативных и правовых актов, обеспечивающих процесс планирования и реализации планов с применением механизмов координации и взаимодействия 92
- 7. Перечень стандартов, содержащих требования относительно процедур и процессов планирования и управления документацией 99
- 8. Полезные ссылки 104

SUMMARY 105

ОТ АВТОРОВ

В связи с переходом от централизованной системы управления социалистического периода к системе социально-рыночных отношений и развитием местного самоуправления в России необходимо сформировать системы планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, а также установить соответствующие механизмы взаимодействия между этими системами. Зачастую это делается методом проб и ошибок, порождая в дальнейшем противоречия и отраслевые конфликты при планировании бюджетных средств на реализацию программ, проектов, планов развития территорий и градостроительных решений.

В настоящий момент наиболее формализованными в рамках требований бюджетного и градостроительного законодательства являются системы бюджетного и территориального планирования, а социально-экономическое (стратегическое) планирование часто вовсе не рассматривается как обязательный элемент управления. Несформированность систем планирования различных уровней управления и отсутствие формализованных механизмов взаимодействия и координации порождает в практике муниципального управления множество проблем, решению которых в значительной степени может способствовать внедрение методик системного планирования.

В 2008 г. Институтом экономики города при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID) был инициирован проект по разработке методических рекомендаций по формированию документов и процедур планирования муниципального уровня в условиях координации между видами планирования и во взаимодействии с системой планирования субъекта Российской Федерации и системой планирования федерального уровня.

Сначала в двух пилотных муниципальных образованиях – городах Азове Ростовской области и Волжске Республики Марий Эл – были проведены исследования, в ходе которых выявились проблемы общего характера при формировании документов планирования в условиях разграниченных полномочий и их применении во взаимодействии в процессе планирования с документами уровня субъекта РФ и федеральными документами. После анализа выявленных проблем были разработаны методические рекомендации для органов местного самоуправления по формированию документов и процедур планирования с использованием в том числе механизмов координации стратегического, территориального и бюджетного планирования, развития объектов коммунальной инфраструктуры, а также реализации проектов развития муниципальных образований во взаимодействии с государственными органами управления.

ВВЕДЕНИЕ

В Российской Федерации в настоящее время формируются новые направления государственной политики при планировании социально-экономического развития регионов, принципиально отличные от политики советского планирования: вместо планирования сверху, когда распределение всех компетенций и ресурсов было максимально централизовано, новые направления гармонично учитывают интересы развития как каждого поселения в отдельности, так и регионов и страны в целом. Важно понять: речь не должна идти о том, кто в цепи развития первый, а кто второй. Внедрение механизмов взаимодействия в рамках распределенных полномочий между уровнями публичной власти позволяет организовать государственное и муниципальное управление развитием территорий на принципах системности и с применением непротиворечивых документов планирования.

Настоящая работа посвящена проблемам планирования развития муниципальных образований (далее также МО). Особенностью современного планирования является автономность муниципальных образований в принятии плановых документов. Основные направления планирования в муниципальном образовании:

- социально-экономическое;
- территориальное;
- развития систем коммунальной инфраструктуры;
- бюджетное.

Указанные направления планирования развития муниципальных образований имеют под собой относительно новую законодательную базу, но бывает, что законодательная база отсутствует. Например, в российском законодательстве нет положений относительно обязательности социально-экономического планирования в муниципальных образованиях. Полярные мнения высказываются о применимости метода стратегического планирования в муниципальном управлении. Опыт правоприменительной практики построения систем планирования действительно невелик, но большинство муниципальных образований осознают необходимость формализации в процессе управления процедур планирования и пытаются с разной степенью успешности управлять стратегически в условиях возрастающей конкуренции среди муниципалитетов за ресурсы развития. Системное управление положительным образом влияет на укрепление и реализацию потенциала муниципалитетов, направленного на развитие, так как применение механизмов взаимодействия в процессе управления и принятие согласованных документов планирования позволяет реализовывать муниципальные программы и проекты развития на условиях софинансирования.

В рамках Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее также № 131-ФЗ) в 2003 г. были инициированы процессы реформирования системы государственного управления развитием российских территорий и создания многоуровневого планирования взамен применявшейся в советский период модели централизованного государственного планирования.

Успешность управления развитием в условиях разделенных полномочий и имущественных комплексов между федеральным, региональным и муници-

пальным уровнями во многом зависит от степени сформированности систем государственного и муниципального планирования и принятых документов планирования, которые позволяют муниципалитету встраиваться в процессы общегосударственного развития либо решать вопросы местного значения, ориентируясь исключительно на локальные возможности. Для организации процесса развития муниципалитету необходимо сформировать муниципальную систему планирования, установив необходимые порядки, формализовав управленческие процедуры и приняв необходимые документы планирования.

Наиболее остро при формировании систем планирования стоит задача координации различных направлений планирования, обеспечения согласованности плановых документов, построения логичной последовательности их принятия.

Имеющийся сегодня опыт разработки документов стратегического планирования позволяет сформулировать наиболее часто встречающиеся в практике проблемы, например:

- разрозненность методических установок и отсутствие достаточного опыта подготовки баз данных, организации исследований, получения аналитических выводов, построения целей и задач порождает неравнозначные по качеству документы, на которых базируется в дальнейшем процесс развития муниципалитетов;
- имеет место и несоответствие подходов, и «ведомственная разобщенность» специалистов, формирующих документы планирования (концепции, стратегии, программы и проекты, документы территориального планирования, среднесрочные финансовые планы и бюджеты);
- отсутствуют единые подходы к разработке документов развития муниципальных образований с точки зрения представлений о содержании таких документов, об объеме и глубине проработки, о подаче сопутствующих материалов, об источниках информации, необходимой для анализа и оценок в целях построения документов планирования и зачастую в значительной степени зависящей от разработчика этих документов, и т.п.;
- к подготовке документов стратегического значения не всегда подключаются представители местного сообщества, для которого данные документы разрабатываются;
- в практике муниципального управления нередки случаи подмены понятий «концепция» – «стратегия» – «программа» – «план действий», что негативно сказывается на качестве документов планирования и результатах их применения;
- наблюдается отсутствие сформулированных стратегических целей развития либо отход от них при осуществлении территориального и бюджетного планирования, планирования развития коммунальной инфраструктуры муниципалитета.

Настоящие Методические рекомендации посвящены организации в муниципальных образованиях процесса планирования и совершенствованию документов планирования. Особое внимание уделено механизмам координации и согласования в процессе планирования.

Методические рекомендации состоят из девяти разделов.

Первый раздел посвящен общим положениям о назначении Методических рекомендаций, об их законодательном и нормативно-правовом обосновании, о структуре и содержании разделов и приложений.

Второй – пятый разделы содержат положения о формировании, утвержде-

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

нии и применении документов соответственно социально-экономического, территориального планирования, планирования развития систем коммунальной инфраструктуры и бюджетного планирования муниципального образования.

В шестом разделе даны рекомендации по согласованной подготовке документов планирования муниципального образования.

Седьмой раздел посвящен решению проблемы взаимодействия документов планирования муниципального образования с документами планирования субъекта РФ, в состав которого входит муниципальное образование.

В восьмом разделе раскрыты механизмы взаимодействия муниципальных документов планирования с документами планирования федерального уровня.

Девятый раздел посвящен описанию алгоритма подготовки документов планирования муниципального образования с применением механизмов взаимодействия и согласования.

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. НАЗНАЧЕНИЕ И СОДЕРЖАНИЕ МЕТОДИЧЕСКИХ РЕКОМЕНДАЦИЙ

Настоящие Методические рекомендации разработаны в целях методического обеспечения комплексного подхода к планированию в органах местного самоуправления, если под комплексным подходом понимать совокупность социально-экономического, территориального, бюджетного планирования и планирования развития коммунальной инфраструктуры муниципального образования. Методические материалы содержат рекомендации по формированию муниципальных документов планирования и их реализации с применением механизмов взаимодействия и координации, способствуя муниципалитетам в формировании систем планирования.

В Методических рекомендациях применены алгоритм подготовки документов планирования и механизмы согласования документов планирования муниципального уровня с документами планирования субъекта РФ, в состав которого входит муниципальное образование, с документами планирования федерального уровня исходя из целостности системы государственного и муниципального управления в Российской Федерации, непротиворечивости целей государственной и муниципальной политики, направленной на обеспечение условий для успешного развития страны, регионов, муниципальных образований, единства российской бюджетной системы, функционирующей на принципах бюджетного федерализма.

Методические рекомендации адресованы местным администрациям органов местного самоуправления и призваны способствовать организации и осуществлению законодательно установленного¹ полномочия органов местного самоуправления по принятию и организации выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований. При этом органы местного самоуправления самостоятельно определяют порядок осуществления полномочия принятия и реализации планов развития, используя положения настоящих Методических рекомендаций применительно к особенностям обеспечения процесса муниципального управления.

При разработке Методических рекомендаций были учтены требования нормативных правовых актов Российской Федерации относительно планирования, опыт организации планирования в муниципальных образованиях и регионах, требования международных стандартов ИСО и государственных стандартов ГОСТ Р к системам менеджмента качества. Положения стандартов при разработке Методических рекомендаций применены в целях обеспечения системности процесса планирования и взаимосвязанности документов планирования. В приложении 7 приведены основные положения стандартов, которые могут быть использованы органами местного самоуправления при установлении порядков относительно процессов и процедур планирования. Приложение 8 содержит перечень адресов органов управления и организаций, которые могут быть полезны муниципальным образованиям в части планирования.

В Методических рекомендациях даны развернутые обоснования того, какие требования относительно планирования должны быть соблюдены муниципалитетами при формировании документов планирования и установлении соответствующих порядков.

¹ Статья 17, п. 1, подп. 6, № 131-ФЗ.

С учетом того что в практической деятельности муниципальных образований нередки случаи разного толкования терминов, используемых при планировании, в Методических рекомендациях приведены определения наиболее часто применяемых терминов. Часть определений транслирована из российского законодательства и снабжена соответствующими ссылками, другие даны непосредственно разработчиками настоящих Методических рекомендаций.

В Методических рекомендациях выделены четыре основных направления планирования в МО: социально-экономическое (стратегическое), территориальное, планирование развития коммунальной инфраструктуры и бюджетное. Почему именно эти направления планирования были выбраны для методической разработки?

Во-первых, перечисленные направления охватывают вопросы местного значения в соответствии с № 131-ФЗ.

Во-вторых, российское законодательство содержит положения о необходимости определения органами местного самоуправления соответствующих порядков и принятие документов планирования:

- принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования является полномочием органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения¹;
- состав, порядок подготовки документов территориального планирования муниципальных образований, планов реализации документов территориального планирования, внесения в них изменений устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в рамках требований Градостроительного кодекса Российской Федерации²;
- проект местного бюджета составляется в порядке, установленном местной администрацией муниципального образования с соблюдением требований Бюджетного кодекса Российской Федерации³;
- программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры разрабатывается органом местного самоуправления и утверждается представительным органом муниципального образования⁴;
- порядок принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ, ведомственных целевых программ, их формирования и реализации устанавливается нормативным правовым актом местной администрации⁵.

Поэтому органы местного самоуправления для обеспечения решения вопросов местного значения должны определить предписанные законодательством порядки, сформировать и принять соответствующие документы планирования. Установление порядков определит правила и регламенты планирования в составе системы управления, а утвержденные документы планирования позволят целенаправленно управлять развитием муниципального образования и взаимодействовать на основе принятых планов с органами государственного управления, в том числе и по вопросам софинансирования программ и проектов муниципалитета.

В Методических рекомендациях описаны основные документы планиро-

1 Статья 17, п. 1, подп. 6, № 131-ФЗ.

2 Статья 18, п. 2, Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ.

3 Статья 169, п. 2, абз. 3, Бюджетного кодекса РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.

4 Статья 11, п. 1, Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса».

5 Статья 179, п. 1, абз. 3, и ст. 179.3 Бюджетного кодекса РФ.

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

вания по вышеуказанным четырем направлениям, положенные в основу комплексного подхода при планировании. Даны перечни и источники исходных данных для формирования документов планирования, структура документов и порядок их утверждения с соблюдением положений российского законодательства. Взаимосвязи документов планирования и процедур их формирования и реализации были разработаны для органов местного самоуправления в логике организации и обеспечения эффективного менеджмента, с ориентацией на требования международных и государственных стандартов в сфере управления.

Для удобства восприятия и применения комплексного подхода при планировании в Методические рекомендации включены схемы координации, взаимодействия и последовательности разработки и применения документов планирования в общем контексте муниципального управления.

К Методическим рекомендациям приложены нормативно-правовые ссылки и основные положения относительно документов и процедур планирования, включенных в методические материалы.

1.2. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ МЕТОДИЧЕСКИХ РЕКОМЕНДАЦИЙ

Настоящие Методические рекомендации опираются на следующие нормы федерального законодательства:

- Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (далее также БК РФ);
- Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (далее также ГрК РФ);
- Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (далее также ЗК РФ);
- Федеральный закон Российской Федерации от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»;
- Федеральный закон Российской Федерации от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» (далее также № 210-ФЗ).

Методические рекомендации разработаны также с учетом положений нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и федеральных министерств и ведомств в части организации и обеспечения планов и программ развития, ссылки на которые даны в разделах данных Методических рекомендаций. В приложениях 3, 5 и 6 представлены перечни законодательных и нормативных правовых актов РФ, содержащих положения относительно планирования и документов, обеспечивающих реализацию планов и программ.

1.3. ПОНЯТИЯ И ТЕРМИНЫ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В МЕТОДИЧЕСКИХ РЕКОМЕНДАЦИЯХ

Адресная инвестиционная программа (АИП) – документ, содержащий сведения об объектах капитального строительства, на строительство, реконструкцию и техническое перевооружение которых предоставляются средства

соответствующего бюджета в установленном бюджетным законодательством порядке. Требование применения АИП в качестве инструмента бюджетного планирования законодательно установлено только для федерального уровня управления (ст. 179.1 БК РФ) – применение АИП на региональном и муниципальном уровнях носит рекомендательный характер.

Бюджет – форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления (ст. 6 БК РФ).

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР) – способ формирования и исполнения бюджета, ориентированный на установление взаимосвязи между затраченными финансовыми ресурсами и достигнутыми результатами.

Бюджетирование по услугам – комплекс инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, использование которого предполагает выделение услуг как единицы деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Бюджетное ассигнование – предельный объем денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств (ст. 6 БК РФ).

Бюджетное обязательство – обязанность совершить расход средств бюджета в рамках выполнения в течение определенного срока расходных обязательств, возникающих в соответствии с решением о бюджете.

Бюджетное планирование – процесс определения объема, структуры и направлений использования бюджетных средств, которые можно мобилизовать в качестве доходов, финансирования расходов, привлечения и погашения заимствований. Бюджетное планирование может быть среднесрочным (перспективным), годовым и внутригодовым.

Ведомственная целевая программа (ВЦП) – инструмент планирования субъектами бюджетного планирования государственной (муниципальной) политики в установленных сферах деятельности, обеспечения достижения целей и задач социально-экономического развития, повышения результативности расходов соответствующего уровня бюджета.

Горизонт планирования – срок, на который разрабатывается план.

Доклад о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД) – документ, содержащий систематизированное представление деятельности главного распорядителя бюджетных средств (ГРБС) в отчетном и плановом периодах в разрезе целей, задач, мероприятий и показателей результативности.

Документ планирования – нормативный правовой акт муниципального образования, разработанный на основе прогноза социально-экономического развития МО, содержащий комплекс мероприятий и ресурсов, обеспечивающих достижение в определенный период запланированных целей и задач развития муниципального образования.

Долгосрочная целевая программа (ДЦП) – инструмент планирования бюджетных ассигнований на решение задач межведомственного характера. Сроки и порядок применения ДЦП определяются муниципальным нормативным правовым актом местной администрации (ст. 179 БК РФ).

Задачи планируемого периода – пути и средства решения проблем планового периода, направленные на достижение поставленных целей.

Инвестиционная программа организации коммунального комплекса – определяемая органами местного самоуправления для организации

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

коммунального комплекса (ОКК) программа финансирования строительства и (или) модернизации системы коммунальной инфраструктуры и объектов, используемых для утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов, в целях реализации программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры (гл. 1, ст. 2, п. 6, № 210-ФЗ).

Информационная система планирования муниципального образования – реализуемый органами местного самоуправления в соответствии с установленными полномочиями комплекс правовых норм, правил, порядков, процедур, механизмов взаимодействия, регулирующих процесс сбора, обработки, анализа и распространения в электронном виде сведений, используемых для формирования документов планирования развития МО, параметров принимаемых планов развития, информации об их выполнении.

Концепция социально-экономического развития – комплекс ключевых положений – идей, взглядов, принципов, механизмов взаимодействия. Разработка и принятие концепции является самостоятельным начальным этапом организации системы управления. Концепция содержит системную трактовку действий по созданию условий для развития МО и является развернутым обоснованием необходимости подготовки и принятия документов стратегического, территориального и бюджетного планирования.

Муниципальная услуга – деятельность органов местного самоуправления, учреждений и иных организаций, осуществляемая в рамках их компетенции, финансируемая за счет бюджетных средств и направленная на удовлетворение потребностей отдельных граждан, групп граждан, населения в целом, а также юридических лиц в реализации их конституционных, законных, уставных и иных прав, установленных соответствующими нормативными правовыми актами.

Муниципальное задание – инструмент бюджетного планирования, используемый органами местного самоуправления для планирования бюджетных ассигнований на оказание муниципальными учреждениями и иными некоммерческими организациями муниципальных услуг (ст. 69.2 БК РФ).

Основные направления бюджетной и налоговой политики – документ, содержащий приоритеты и ориентиры бюджетной и налоговой политики органов местного самоуправления в плановом периоде, ежегодно предоставляемый вместе с проектом бюджета в представительный орган.

Оценка потребности в муниципальных услугах – процесс изменения спроса населения на предоставляемые или планируемые к предоставлению муниципальные услуги.

План социально-экономического развития – система целевых показателей функционирования и развития МО, определенных по срокам, исполнителям и способам распределения ресурсов, необходимых для их достижения.

Планирование развития систем коммунальной инфраструктуры – деятельность органов местного самоуправления по определению объемов работ и средств, необходимых для строительства и (или) модернизации систем коммунальной инфраструктуры МО, обеспечивающей функционирование жилищно-коммунального комплекса МО в соответствии с потребностями жилищного и промышленного строительства на территории МО и установленными требованиями к качеству и экологической безопасности эксплуатации систем коммунальной инфраструктуры.

Прогноз социально-экономического развития – научно обоснованное представление о направлениях и результатах социально-экономического раз-

вития МО, определение параметров социально-экономического состояния МО в определенный период в будущем. Служит основой для формирования документов планирования.

ПРОГНОЗИРОВАНИЕ – деятельность по разработке прогнозов социально-экономического развития МО, направленная на определение тенденций развития МО.

ПРОГРАММА КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ СИСТЕМ КОММУНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ – программа строительства и (или) модернизации систем коммунальной инфраструктуры и объектов, используемых для утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов, которая обеспечивает развитие этих систем и объектов в соответствии с потребностями жилищного и промышленного строительства, повышение качества производимых для потребителей товаров (оказываемых услуг), улучшение экологической ситуации на территории МО (гл. 1, ст. 2, п. 5, № 210-ФЗ).

ПРОГРАММА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ – комплекс взаимосвязанных по целям, задачам, ресурсам, исполнителям и срокам реализации мероприятий, содержащий встроенный механизм мониторинга, оценки и контроля результативности и эффективности планируемых ресурсов для достижения поставленных стратегических целей.

ПРОИЗВОДСТВЕННАЯ ПРОГРАММА ОРГАНИЗАЦИИ КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА – программа деятельности указанной организации по обеспечению производства ею товаров (оказания услуг) в сфере тепло-, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов, включающая мероприятия по реконструкции эксплуатируемой ОКК системы коммунальной инфраструктуры и (или) объектов, используемых для утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов (гл. 1, ст. 2, п. 4, № 210-ФЗ).

ПРОЦЕДУРА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В ПРОЦЕССЕ ПЛАНИРОВАНИЯ – действия субъектов планирования по согласованию параметров формируемых документов планирования, каждый из которых обеспечивает развитие подведомственных сфер деятельности, определяя при этом плановые ориентиры, предоставляя необходимую информацию для других субъектов планирования и обеспечивая совместно непротиворечивость и эффективность документов планирования МО.

ПРОЦЕДУРА СОГЛАСОВАНИЯ ДОКУМЕНТОВ ПЛАНИРОВАНИЯ – действия субъектов планирования и органов публичной власти по формированию взаимосвязанной системы документов планирования, обеспечивающих развитие подведомственных объектов управления в соответствии с установленными полномочиями и порядком согласования соответствующих документов планирования.

РЕЕСТР МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ (РАБОТ) – нормативный документ МО, содержащий регулярно обновляемые сведения о полном перечне муниципальных услуг (работ), фактически оказываемых (выполняемых) жителям МО и (или) юридическим лицам, действующим на его территории, полностью или частично за счет бюджетных средств.

РЕЕСТР РАСХОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ – используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) муниципальных правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) муниципальных правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств (ст. 87, п. 2, БК РФ).

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

СИСТЕМА КОММУНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ – совокупность производственных и имущественных объектов, в том числе трубопроводов и иных объектов, используемых в сфере тепло-, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, расположенных (полностью или частично) в границах территорий МО и предназначенных для нужд потребителей этих МО.

СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ – комплекс правовых норм, правил, порядков, процедур, механизмов взаимодействия, регулирующих процесс обеспечения функционирования и развития МО, реализуемых органами местного самоуправления в соответствии с установленными полномочиями.

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ – процесс определения целей, задач, мероприятий развития МО в планируемом периоде, а также необходимых для их достижения и выполнения ресурсов, выраженных в значениях параметров социально-экономического развития, утверждаемых в установленном порядке в документах социально-экономического планирования.

СРЕДНЕСРОЧНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ ПЛАН – документ, содержащий основные параметры бюджета МО (ст. 174, п. 1, БК РФ).

СТАНДАРТ МУНИЦИПАЛЬНОЙ УСЛУГИ – документ, содержащий описание состава, качества, условий и порядка предоставления услуг, позволяющий потребителю услуги получить четкое представление о своих правах на услугу и условиях ее получения в рамках действующего законодательства. Стандартом определяется типовой образец, которому должны удовлетворять услуги, оказываемые в любом муниципальном учреждении либо предоставляемые с использованием муниципального заказа.

СТРАТЕГИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ – документ планирования развития МО в конкурентной среде, содержащий описание целей и задач социально-экономического развития МО на определенный период на основе эффективного использования располагаемых и привлекаемых ресурсов. В муниципальной практике управления Стратегия – это документ общественного согласия местного сообщества относительно главных целей, задач и приоритетных направлений развития МО в планируемом периоде.

СУБЪЕКТ ПЛАНИРОВАНИЯ – уполномоченный орган (подразделение организационной структуры управления местной администрации или должностное лицо), за которым в установленном местной администрацией порядке закреплены функции и ответственность по формированию документов планирования МО.

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ – процесс определения в документах территориального планирования назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (гл. 3, ст. 9, п. 1, ГрК РФ).

ЦЕЛИ ПЛАНИРУЕМОГО ПЕРИОДА – желаемое состояние МО в результате управляемого процесса его развития в определенный период, характеризуется количественными и качественными значениями показателей.

2. СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

Социально-экономическое планирование является частью процесса муниципального управления и заключается в определении целей, задач, приоритетных направлений развития муниципального образования в планируемом периоде, параметров его социально-экономического развития и определении источников ресурсов для их достижения. Цели и задачи формализуются в виде значений социально-экономических результатов, которых муниципалитет намерен достичь в планируемом периоде. Количественные и качественные значения параметров развития муниципалитета устанавливаются в документах планирования, которые после утверждения в установленном порядке превращаются в обязательства муниципального образования.

Состав, структура, порядок формирования и применения документов социально-экономического планирования определяются муниципалитетом самостоятельно, но в рамках исполнения установленных правовых норм. Основные положения относительно социально-экономического планирования и необходимости установления органами местного самоуправления соответствующих порядков приведены в приложении 6 настоящих Методических рекомендаций.

Параметры развития муниципалитета формализуются в документах планирования в виде определенных значений показателей, характеризующих экономическое и социальное положение муниципалитета в результате реализации планов. Перечень показателей для социально-экономического планирования муниципальные образования также вправе устанавливать самостоятельно¹. При этом следует учесть, что часть показателей социально-экономического развития являются объектом государственного статистического наблюдения, по которым органы местного самоуправления обязаны предоставлять в установленном порядке отчеты в территориальные органы государственной статистики. Являясь объектом государственного наблюдения и отчетности, эти социально-экономические показатели попадают в сферу ответственности муниципалитетов, следовательно, целесообразно в документах социально-экономического планирования формировать цели и задачи планируемого периода с использованием наблюдаемых параметров. Такой подход обеспечивает достоверность мониторинга исполнения планов и сопоставимость достигнутых параметров социально-экономического развития муниципалитета с другими муниципальными образованиями (т.е. в конкурентной среде). Цели и задачи формируются на основе анализа и оценки социально-экономической ситуации в муниципалитете и выбранной стратегии развития.

Относительно того, какие документы или методы применять для социально-экономического планирования законодательство Российской Федерации не устанавливает прямых требований в адрес муниципалитетов, но при этом определяет необходимость установления соответствующих порядков, упомянутых в разделе

¹ Постановлением Госкомстата от 9 января 1998 г. № 2 утверждена Унифицированная система показателей, характеризующих социально-экономическое положение МО.

1.1 настоящих Методических рекомендаций¹. Также при планировании следует учесть, что в условиях разграниченных полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления по обеспечению жизнедеятельности в территориях без организации социально-экономического планирования и принятия документов планирования сложно влиять на социально-экономическое развитие муниципалитета и привлекать ресурсы на его развитие.

Условия распределенных полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления, разграниченные права на объекты собственности, а также условия бюджетного федерализма в Российской Федерации определяют необходимость построения систем социально-экономического планирования административных единиц (Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований). Одним из важнейших результатов социально-экономического планирования в МО является профессиональная постановка целей и задач, формирование плановых документов на различный горизонт планирования.

Цели и задачи, сформированные в рамках социально-экономического планирования, являются исходными данными для территориального планирования². В соответствии с ГрКРФ документы территориального планирования включают в себя материалы по обоснованию вариантов решения задач территориального планирования, перечень мероприятий, обоснование предложений, перечень основных факторов риска чрезвычайных ситуаций, основанных на глубоком анализе состояния соответствующей территории, проблем и направлений ее комплексного развития. Сформулированные таким образом требования к материалам в составе документов территориального планирования указывают на необходимость не только планирования целей и задач развития муниципалитета, но и координации документов, в которых они определены, с документами территориального и бюджетного планирования. Взаимосвязь муниципальных документов планирования будут рассмотрены в разделе 6 Методических рекомендаций.

На необходимость формирования целей развития муниципальных образований и приоритетных задач социально-экономического планирования указывают возрастающие в условиях реформы бюджетной системы в Российской Федерации требования к эффективности и результативности государственного и муниципального управления³.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006 г. № 467-р «О Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 гг. и плане мероприятий по реализации

1 В разделе 6 Постановления Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» переход на программно-целевой метод планирования указан в качестве основного направления повышения результативности и эффективности бюджетного планирования. Положениями БК РФ (ст. 179.1–179.3) установлены общие положения по применению программ в качестве инструмента бюджетного планирования.

2 Часть 2 ст. 20 и ч. 3 ст. 24 ГрК РФ определяют, что подготовка документов территориального планирования осуществляется «с учетом комплексных программ развития».

3 В Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации определено, что распределение ресурсов между администраторами бюджетных средств и реализуемыми бюджетными программами должно осуществляться в прямой зависимости от достижения конкретных результатов в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов.

данной концепции» (раздел III, п. 5, подп. «Среднесрочное финансовое планирование», абз. 3) определена необходимость установления БК РФ положений, обязывающих органы местного самоуправления проводить правовое регулирование:

- процедур среднесрочного финансового планирования, включая конкретизацию целей, задач, видов и форматов планирования, перечней входных и выходных показателей, требований к исходной информации;
- порядка взаимодействия всех участников процесса среднесрочного финансового планирования;
- взаимосвязи между среднесрочным финансовым планом и программами социально-экономического развития на перспективу;
- порядка учета в процессе среднесрочного финансового планирования основных социально-экономических приоритетов территорий;
- процедур использования показателей среднесрочного финансового плана при подготовке проекта бюджета на очередной финансовый год;
- порядка мониторинга исполнения показателей среднесрочного финансового планирования, корректировки указанных показателей.

При формировании системы социально-экономического планирования в МО следует учитывать нормы федерального и регионального законодательства в части социально-экономического планирования, прогнозирования, применения программно-целевого метода управления и межбюджетных отношений. Например, элементы системы социально-экономического планирования на федеральном уровне определены в Федеральном законе от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (ст. 5).

Социально-экономическое планирование осуществляется с помощью следующих основных документов:

- документ, в котором определены цели, задачи планируемого периода, – таким документом может быть стратегия социально-экономического развития МО, перечень приоритетных задач планируемого периода или любой другой утвержденный документ, определяющий приоритеты развития МО в планируемом периоде;
- прогноз социально-экономического развития МО – система научно обоснованных количественных и качественных характеристик темпов и пропорций развития МО, динамики и структуры производства товаров и услуг, демографических и социальных показателей, баланса ресурсов производства и потребления в планируемом периоде;
- долгосрочные целевые программы (ДЦП) – комплекс взаимоувязанных по срокам реализации, исполнителям, ресурсам программных мероприятий, направленных на решение проблем системного характера в планируемом периоде; ДЦП являются инструментом межведомственного достижения поставленных целей и задач;
- ведомственные целевые программы (ВЦП) – утвержденный (планируемый к утверждению) субъектом бюджетного планирования либо выделяемый им в аналитических целях комплекс мероприятий (приоритетного расходования бюджетных средств), направленных на решение конкретной тактической задачи (в том числе на исполнение действующих нормативных правовых актов); ВЦП являются инструментом планирования бюджетных средств субъекта бюджетного планирования;
- планы мероприятий по достижению целей и задач в планируемом периоде.

2.1. ДОКУМЕНТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Документ стратегического социально-экономического планирования МО может именоваться стратегией, концепцией, программой, планом, при выборе документа для организации планирования следует учитывать разное функциональное содержание этих документов. Рекомендуется руководствоваться определениями, представленными в разделе 1.3 настоящих Методических рекомендаций.

Информацию о стратегиях развития муниципальных образований можно получить на сайтах Института экономики города (www.urbanconomics.ru), Ресурсного центра по стратегическому планированию при Леонтьевском центре (www.citystrategy.leontief.ru), а также непосредственно на сайтах муниципальных образований.

2.1.1. Исходные данные

Исходными данными для разработки документа стратегического социально-экономического планирования (далее – документ) МО являются:

- 1) нормативно-правовая база муниципального образования и субъекта РФ, в состав которого входит МО;
- 2) статистические материалы (показатели социально-экономического развития муниципального образования, паспорт МО);
- 3) информация о ресурсах муниципалитета;
- 4) бюджет муниципального образования;
- 5) другая информация о муниципальном образовании.

В качестве источников информации могут служить:

- 1) данные органов государственной статистики;
- 2) данные из аналитических отчетов администрации муниципального образования;
- 3) результаты обследований, проведенных в муниципальном образовании;
- 4) результаты организуемых в рамках разработки проекта документа опросов и анкетирования;
- 5) сведения компетентных организаций, предоставленные по запросу организации – разработчика проекта документа;
- 6) расчетные данные, полученные в организации-разработчике;
- 7) информация общего доступа с указанием источника ее получения.

Для формирования стратегических целей и задач используются результаты анализа и оценки социально-экономического развития муниципалитета за период не менее пяти лет для того, чтобы определить динамику и тенденции развития МО и сравнить социально-экономическое развитие данного муниципалитета с другими, сопоставимыми, например, по численности населения, специализации экономики, географическому положению и т.д. (т.е. в конкурентной среде). С применением метода SWOT-анализа выделяют перечень наиболее острых проблем, которые препятствуют развитию, и преимуществ, которые следует использовать при планировании. На этом же аналитическом этапе подготовки будущего плана необходимо сделать прогноз основных параметров развития муниципалитета, рассчитать риски усугубления выявленных проблем. Формируемые в документе стратегического социально-экономического планирования цели и задачи должны быть направлены на устранение

выявленных проблем и развитие преимуществ МО на период планирования. Стратегический характер формирования целей и задач заключается в том, что каждый муниципалитет может в плане определить «свой путь развития», подойти к решению типовых, как правило, для большинства муниципальных образований проблем по-особому: установить разные приоритеты задач, выстроить их в разной последовательности решения, по-разному организовать процесс выполнения и т.д.

Существенным этапом формирования документа стратегического социально-экономического планирования является ресурсное обеспечение, поэтому цели и задачи в документе стратегического характера определяются в том числе на основе результатов оценки исполнения местного бюджета, тенденций и динамики развития источников доходов муниципалитета. Таким образом, документы социально-экономического планирования непосредственно связаны с бюджетным планированием. Эти взаимосвязи и координация документов социально-экономического и бюджетного планирования будут рассмотрены в разделе 6 Методических рекомендаций. При планировании ресурсов на реализацию стратегических планов следует просчитывать кроме финансовых ресурсов местного бюджета и другие ресурсы, в частности организационные, кадровые, а также возможность привлечения средств заинтересованных в реализации стратегического документа муниципалитета участников.

Потенциальными участниками реализации стратегического документа муниципалитета могут быть частные инвесторы, соседние муниципальные образования, субъект РФ, государственные органы исполнительной власти федерального уровня, местное сообщество, поэтому в процессе социально-экономического планирования необходимо разработать и применить механизмы взаимодействия целей и задач муниципалитета с целями и задачами потенциальных участников (о взаимосвязях муниципальных документов планирования с документами планирования субъекта РФ и Российской Федерации речь пойдет соответственно в разделах 7 и 8 Методических рекомендаций).

Целевые программы включены в состав документов социально-экономического планирования в качестве инструмента реализации стратегических целей и задач, поскольку программы позволяют привлекать средства из других уровней бюджетной системы РФ (ст. 79, 179 БК РФ). Инвестиционные проекты с участием средств из внебюджетных источников планируются на принципах государственно-частного партнерства.

2.1.2. Основные разделы документа стратегического социально-экономического развития

Документ стратегического социально-экономического развития обычно включает три основных раздела¹:

- 1) результаты анализа и оценки современной ситуации в МО и тенденций его развития в выбранный ретроспективный период времени;
- 2) миссия, стратегические цели и задачи развития МО;
- 3) описание механизмов реализации стратегии с определением горизонта

¹ Положения Приказа Министерства регионального развития Российской Федерации от 27 февраля 2007 г. № 14 «Об утверждении требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации» могут применяться органами местного самоуправления в качестве основы при формировании местных стратегий развития.

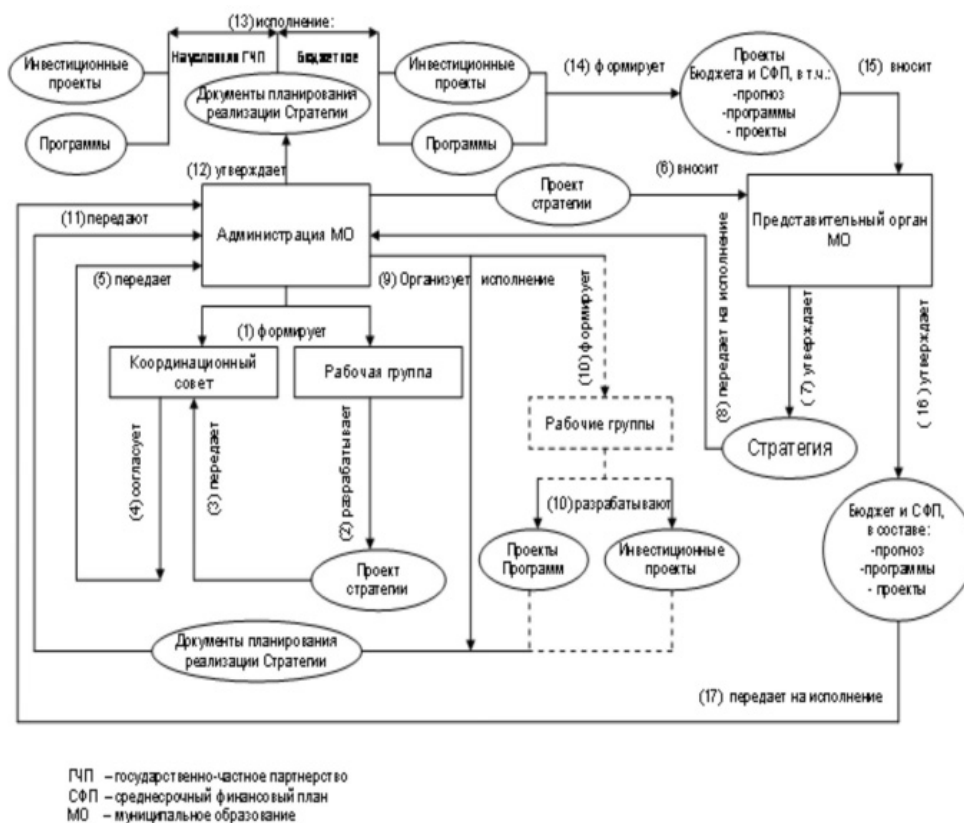
стратегического планирования и этапов, предлагаемых инструментов решения стратегических задач, механизма мониторинга, оценки и контроля реализации стратегии.

2.1.3. Утверждение документа стратегического социально-экономического развития

В соответствии со ст. 35, п. 10, подп. 4, № 131-ФЗ принятие планов и программ развития муниципального образования находятся в исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления. Перед утверждением планы и программы развития МО в обязательном порядке выносятся на публичные слушания¹.

На рис. 1 представлена схема разработки, согласования и утверждения стратегии (стратегического плана) в муниципальном образовании.

Рис. 1. Схема разработки, согласования, утверждения и организации исполнения стратегии муниципального образования



¹ На публичные слушания должны выноситься в том числе проекты планов и программ развития муниципального образования (ст. 28, п. 3, подп. 3, № 131-ФЗ).

Администрация МО инициирует процесс разработки и формирования стратегического документа муниципалитета и создает нормативным правовым актом рабочие и координационные органы, определяет техническое задание на разработку стратегического документа (1). Эта работа может быть выполнена как своими силами, так и привлеченными в установленном порядке исполнителями муниципального заказа (2). И в том и в другом случае обеспечивается возможность участия в процессе разработки стратегического документа местного сообщества. Сформированный рабочей группой проект стратегического документа подлежит согласованию и публичному обсуждению (4) с участием Координационного совета. Согласованный проект стратегического документа Координационный совет передает в администрацию муниципалитета (5) для внесения на утверждение в установленном в порядке в представительный орган муниципального образования (6). Представительный орган утверждает стратегический документ (7) и передает на исполнение (8) в администрацию МО, которая организует социально-экономическое планирование для решения стратегических задач по приоритетным направлениям утвержденного стратегического документа.

Администрация МО может по-разному подойти к формированию документов планирования и механизмов взаимодействия по реализации стратегии: эту задачу можно поставить рабочей группе (9, 10), структурным подразделениям и исполнительным органам в соответствии с организационной структурой муниципалитета либо разместить муниципальный заказ на разработку необходимых для планирования программ, проектов, планов мероприятий, методических и другого рода материалов. Сформированные (10, 11) проекты этих материалов администрация города утверждает в установленном порядке (12) и организует (13) исполнение программ, проектов и планов мероприятий. Программы и инвестиционные проекты, реализуемые на бюджетные средства, являются объектом бюджетного планирования (14) и вносятся (15) в составе проекта бюджета на утверждение в представительный орган МО. Программы и проекты, реализуемые на условиях государственно-частного партнерства, являются предметом соглашений (13) с заинтересованными участниками. Утвержденные бюджет и среднесрочный финансовый план передаются (16, 17) представительным органом МО на исполнение в администрацию МО.

2.2. ПРОГНОЗ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Прогноз социально-экономического развития МО является документом социально-экономического планирования, который формируется с учетом положений ст. 173 БК РФ, Федерального закона от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», Постановления Правительства РФ от 22 июля 2009 г. № 596 «О порядке разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации», законодательных и правовых норм относительно прогнозирования субъекта РФ, в состав которого входит МО.

В соответствии со ст. 173, п. 2, БК РФ местной администрацией должен быть установлен порядок разработки прогноза социально-экономического развития МО, в соответствии с которым ежегодно формируются показатели прогноза.

Составление прогнозов является комплексной работой всех уровней госу-

дарственного и муниципального управления и служит основой для бюджетного планирования, поэтому сроки в порядке формирования прогнозов должны быть согласованы со сроками бюджетного процесса соответствующего органа управления¹. При установлении порядка прогнозирования в МО необходимо соблюдение требований федерального и регионального законодательства относительно прогнозирования и согласованности процедуры прогнозирования с другими управленческими процедурами МО (целеполагание, планирование, бюджетирование, мониторинг, оценка, контроль, информационное обеспечение). В порядке разработки прогноза МО должен быть определен уполномоченный орган, на который возлагаются функции прогнозирования, определения сценарных условий развития МО, сбора и обработки информации, а также координации и взаимодействия в процессе составления прогнозов.

При разработке прогноза применяются индексы-дефляторы – их значения, а также методические рекомендации по составлению прогнозов субъектами РФ разрабатывает Министерство экономического развития Российской Федерации². Кроме того, в адрес исполнительных органов государственной власти субъектов РФ Минэкономразвития России направляет информацию о сценарных условиях социально-экономического развития Российской Федерации на планируемый период, формы для разработки прогнозов социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований, инструкции их заполнения. Также ежегодно МО получают методические рекомендации по составлению прогнозов от субъекта РФ.

Прогноз социально-экономического развития муниципального района (городского округа) разрабатывается на период не менее трех лет с ежегодным уточнением. Прогноз социально-экономического развития поселений разрабатывается на очередной финансовый год либо на очередной финансовый год и плановый период. Прогноз социально-экономического развития на очередной финансовый год и плановый период разрабатывается путем уточнения параметров планового периода и добавления параметров второго года планового периода.

Сформированный прогноз является основой для планирования доходов бюджетов, поэтому существует прямая связь между документами социально-экономического планирования (в этом случае прогноза) и документов бюджетного планирования.

2.2.1. Исходные данные

Прогнозирование муниципального социально-экономического развития основывается на информации, от полноты и качества которой существенно зависит точность прогнозирования и достоверность документов социально-экономического и бюджетного планирования, разрабатываемых на основе прогноза. Для формирования прогнозов должна использоваться достоверная информация, в том числе:

- 1 Сроки определяются установленным местной администрацией МО порядком формирования проекта бюджета в соответствии с БК РФ и муниципальными правовыми актами представительного органа МО.
- 2 Методические рекомендации составляются Минэкономразвития России ежегодно и направляются в субъекты РФ для применения в процессе прогнозирования и организации взаимодействия с муниципальными образованиями. В 2008 г. методические рекомендации в адрес субъектов РФ были направлены письмом от 16 мая 2008 г. № 6592-АК/доз, в 2009 г. – письмами от 27 марта 2009 г. № Д14-290 и от 8 октября 2009 г. № 16847-АК/Д14.

- данные регулярной статистической отчетности;
- данные ведомственной отчетности;
- данные специально организованных информационно-аналитических обследований и опросов;
- информация об инвестиционных проектах на территории МО;
- планы организаций, осуществляющих деятельность на территории МО.

Статистические данные, характеризующие ситуацию в МО, формируются на основе первичной информации о жизни и деятельности граждан, предприятий и организаций с соблюдением требований законодательства РФ о статистическом учете¹.

Порядок сбора и источники информации для составления прогнозов должны быть определены в порядке МО о формировании прогнозов. Рекомендуется также определить регламент взаимодействия уполномоченного органа в сфере муниципального прогнозирования со структурными подразделениями и ведомствами, участвующими в разработке прогноза МО.

Данные прогноза социально-экономического развития МО на соответствующий период применяются для определения целей и задач планируемого периода, служат основой для формирования проекта бюджета, а также программ, планов и инвестиционных проектов развития муниципального образования. Процедура прогнозирования должна быть организационно увязана с процедурами муниципального управления, в которых используются либо формируются показатели прогнозов, прежде всего с планированием, мониторингом, анализом, оценкой и информационным обеспечением.

2.2.2. Краткое содержание прогноза социально-экономического развития муниципального образования

Прогноз социально-экономического развития МО является неотъемлемой частью прогноза субъекта РФ, в состав которого входит МО, и формируется с учетом показателей формы 2П «Основные показатели, представляемые для разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации». Прогноз развития муниципального сектора экономики должен включать следующие основные разделы показателей:

- 1) «Институциональная структура муниципального образования»;
- 2) «Бюджет муниципального образования»;
- 3) «Эффективность использования муниципальной собственности»;
- 4) «Производственная сфера муниципального образования»;
- 5) «Денежные доходы и расходы населения муниципального образования»;
- 6) «Потребительский рынок муниципального образования»;
- 7) «Рынок труда муниципального образования»;
- 8) «Закупки продукции для муниципальных нужд».

В состав прогноза должны быть включены:

- результаты социально-экономического развития за предшествующий период и оценка предполагаемых результатов в прогнозируемый период;
- приоритетные направления развития экономики и социальной сферы в

¹ Федеральный закон от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации», Постановление Правительства Российской Федерации от 18 августа 2008 г. № 620 «Об условиях предоставления в обязательном порядке первичных статистических данных и административных данных субъектам официального статистического учета».

2. Социально-экономическое планирование

прогнозируемый период;

- основные значения показателей прогноза по установленному перечню;
- аналитическая записка к основным разделам прогноза, характеризующим социально-экономическое положение и развитие муниципального образования в прогнозируемый период.

В составе прогнозов, в соответствии с Методическими рекомендациями Минэкономразвития России в 2009 г., МО предоставляли в субъект РФ:

- сведения об оценке пропускной способности объектов социальной сферы с учетом износа основных фондов;
- сведения о нормативной и фактической обеспеченности МО объектами социальной сферы с учетом состояния их основных фондов;
- прогнозные показатели реформирования жилищно-коммунального хозяйства.

Полные перечни прогнозируемых показателей в различных МО могут различаться в зависимости от установленного порядка планирования и прогнозирования в субъекте РФ и самом муниципальном образовании, при этом рекомендуется включать в перечень показатели, наблюдаемые органами государственной статистики¹, и показатели, применяемые в документах планирования развития МО, в том числе для прогнозирования бюджетных доходов.

Процесс разработки прогноза социально-экономического развития муниципального образования рекомендуется выполнять в несколько этапов:

- 1) определение целей и задач прогноза, выбор (зачем прогнозировать, что прогнозировать и на какой период);
- 2) определение перечня прогнозируемых показателей;
- 3) определение информационной базы для составления прогноза (источники информации о значении показателей, достоверность, сопоставимость, своевременность и полнота информации за ретроспективный период);
- 4) выбор метода прогнозирования;
- 5) построение исходной модели прогнозирования;
- 6) прогноз отобранных показателей с помощью построенной на предыдущем этапе модели;
- 7) верификация полученных результатов (если результаты неудовлетворительные, то необходимо вернуться к предыдущим этапам);
- 8) выработка рекомендаций и принятие решения на основе полученной прогностической информации.

Прогнозирование осуществляется на основе анализа сложившихся тенденций, текущих социально-экономических условий и перспективных оценок развития ситуации (сценарных условий) в экономике и социальной сфере МО.

2.2.3. Утверждение прогноза социально-экономического развития МО

Прогноз социально-экономического развития МО одобряется местной администрацией одновременно с принятием решения о внесении проекта бюджета в представительный орган местного самоуправления. Прогноз и аналитическая записка к прогнозу являются неотъемлемой частью проекта бюджета и вносятся на утверждение в его составе.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2006 г. № 670 «О порядке предоставления органами МСУ органам государственной власти статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования».

2.3. ДОЛГОСРОЧНЫЕ ЦЕЛЕВЫЕ ПРОГРАММЫ

Долгосрочные целевые программы являются инструментом реализации стратегии социально-экономического развития МО в планируемый период. В ДЦП планируются те мероприятия, ресурсы и их источники, исполнители, которые необходимы для достижения стратегических целей и задач. Поэтому ДЦП являются инструментом одновременно социально-экономического и бюджетного планирования.

Применение ДЦП определено в ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изменениями), в которой содержится требование об установлении местной администрацией порядка принятия решений о разработке ДЦП, ее согласовании и реализации. В этом порядке должен быть установлен срок реализации программ. Минфин России рекомендует принимать ДЦП на три года, если бюджет МО планируется на один год, и на шесть лет, если бюджет принимается на три года. Кроме того, местная администрация отдельным нормативным правовым актом должна установить порядок оценки эффективности ДЦП.

С помощью ДЦП планируются прежде всего расходы собственного бюджета, но в соответствии с БК РФ, долгосрочной целевой программой, реализуемой за счет средств федерального бюджета и (или) бюджета субъекта РФ, могут быть предусмотрены субсидии местному бюджету на реализацию аналогичных муниципальных ДЦП.

Условия предоставления и методика расчета указанных межбюджетных субсидий устанавливаются соответствующей программой.

Порядок применения ДЦП устанавливается местной администрацией с учетом требований законодательных и нормативных правовых актов РФ, регулирующих применение программно-целевого метода планирования. В приложении 5 к настоящим Методическим рекомендациям представлен перечень документов.

2.3.1. Исходные данные

В основе ДЦП лежит проблема межведомственного характера либо стратегическая задача развития МО, которую предлагается решить программно-целевым методом. Приоритеты для разработки ДЦП определяются исходя из прогноза социально-экономического развития МО.

Для технико-экономического обоснования проекта ДЦП применяются:

- информация органов государственной статистики;
- аналитическая и оценочная информация из официальных источников;
- рейтинговые оценки;
- результаты изучения общественного мнения;
- результаты целевых опросов и анкетирования.

В отличие от сметного планирования ДЦП содержит механизм анализа и оценки результативности и эффективности бюджетных расходов.

2.3.2. Краткое содержание долгосрочной целевой программы

ДЦП должна содержать в себе обязательные разделы. Требования к формату программы устанавливает местная администрация в порядке применения ДЦП. При определении этого порядка местная администрация может ориентироваться на требования к целевым программам, установленные в Постановлении Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Фе-

2. Социально-экономическое планирование

Федерального закона Российской Федерации от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» и в Приказе Минэкономразвития России от 17 июня 2002 г. № 170.

При установлении порядка разработки и реализации целевых программ местная администрация должна учитывать возросшие в рамках бюджетной реформы требования к результативности и эффективности бюджетных расходов. Программа в обязательном порядке должна содержать систему целевых индикаторов (показателей), обеспечивающих мониторинг и оценку эффективности направленных на реализацию ДЦП бюджетных средств.

Долгосрочная целевая программа, предлагаемая к утверждению и финансированию за счет бюджетных средств, должна содержать:

- паспорт ДЦП;
- технико-экономическое обоснование проблем и (или) задач, решаемых посредством ДЦП;
- комплекс мероприятий, увязанных по целям, задачам, ресурсам, срокам, исполнителям;
- объемы финансовых средств, необходимых для реализации программных мероприятий с указанием сроков и источников финансирования;
- порядок предоставления субсидий на реализацию программных мероприятий, если таковые предусматриваются субъектом РФ для муниципальных образований в его составе либо муниципальным районом для муниципальных поселений в составе района;
- механизм мониторинга, контроля и оценки результативности и эффективности программных мероприятий;
- прогноз ожидаемых социально-экономических (экологических) результатов реализации ДЦП по этапам бюджетного планирования;
- наименование распорядителя бюджетных средств, получаемых на реализацию ДЦП;
- другие документы и материалы, необходимые для утверждения ДЦП.

2.3.3. Утверждение долгосрочной целевой программы

До 1 января 2009 г. ДЦП подлежали утверждению представительным органом местного самоуправления. Начиная с 1 января 2009 г. ДЦП утверждаются нормативным правовым актом местной администрацией МО не позднее одного месяца до дня внесения проекта решения о местном бюджете в представительный орган. Процедуры принятия решения об утверждении и согласовании программы определяются в порядке применения ДЦП, устанавливаемом местной администрацией.

По результатам оценки эффективности реализуемых программ местная администрация МО не позднее чем за месяц до дня внесения проекта решения о бюджете в представительный орган может принять решение о сокращении, начиная с очередного финансового года, бюджетных ассигнований на реализацию программы или о досрочном прекращении ее реализации. Критерии принятия таких решений определяются в порядке оценки эффективности ДЦП.

2.4. Ведомственные целевые программы

ВЦП направлены на осуществление субъектами бюджетного планирования муниципальной политики в установленных сферах деятельности, обеспечение

достижения целей и задач социально-экономического развития, повышение результативности расходов местного бюджета.

ВЦП применяются в целях:

- 1) организации деятельности соответствующего ведомства, включая планирование бюджетных средств на обеспечение этой деятельности (утверждаемая ВЦП);
- 2) составления доклада о результатах и основных направлениях деятельности субъекта бюджетного планирования (аналитическая ВЦП).

Возможность применения ВЦП как инструмента бюджетного планирования установлена в ст. 173.3 БК РФ. В случае применения ВЦП в качестве инструмента социально-экономического и бюджетного планирования местная администрация должна принять нормативный правовой акт, в котором определяется порядок принятия решений о разработке ВЦП, их согласовании, утверждении и реализации.

Субъектам бюджетного планирования (ведомствам), применяющим в качестве инструмента управления ВЦП, рекомендуется установить решением руководителя соответствующего ведомства порядок проведения внутриведомственного аудита ВЦП.

При планировании бюджетных средств на реализацию мероприятий ВЦП следует исключить средства, запланированные на аналогичные мероприятия в формате ДЦП.

2.4.1. Исходные данные

Проект ВЦП разрабатывается на основе целей и задач, стоящих перед субъектом бюджетного планирования в предстоящем бюджетном периоде. Цели и задачи определяются в соответствии со стратегическими целями и приоритетами социально-экономической и бюджетной политики МО в планируемом периоде.

Источником информации для разработки программных мероприятий и обоснования бюджетных средств на их реализацию служат данные государственной статистики, ведомственной статистики (если таковая ведется), отчетов соответствующего ведомства о результатах деятельности и эффективности использования бюджетных средств в периоде, предшествующем планируемому, информация финансовых органов.

При формировании проекта ВЦП используются данные прогноза социально-экономического развития МО планируемого периода.

2.4.2. Краткое содержание ведомственных целевых программ

Целевая программа ведомства может содержать:

- паспорт ВЦП;
- характеристику проблемы (задачи), решение которой осуществляется путем реализации ВЦП, включая анализ причин возникновения проблемы (задачи), обоснование целесообразности и необходимости ее решения на ведомственном уровне;
- основные цели и задачи ВЦП;
- описание ожидаемых результатов реализации ВЦП и целевые индикаторы – измеряемые количественные показатели решения поставленных задач и хода реализации программы по годам;
- перечень и описание программных мероприятий, включая состав меро-

2. Социально-экономическое планирование

приятий, информацию о необходимых ресурсах (с указанием направлений расходования средств и источников финансирования) и сроках реализации каждого мероприятия; при этом рассчитывается общая потребность в ресурсах, которая в процессе планирования соотносится с лимитом ресурсов, выделяемых данному ведомству в планируемом периоде;

- срок реализации ВЦП;
- описание социальных, экономических и экологических последствий реализации ВЦП, общую оценку ее вклада в достижение соответствующей стратегической цели, оценку рисков ее реализации;
- оценку эффективности расходования бюджетных средств по годам или этапам в течение всего срока реализации ВЦП, а при необходимости и после ее реализации;
- методику оценки эффективности ВЦП (с учетом ее особенностей);
- обоснование потребности в необходимых ресурсах;
- описание системы управления реализацией программы, включая распределение полномочий и ответственности между структурными подразделениями, отвечающими за реализацию ВЦП.

2.4.3. Утверждение ведомственной целевой программы

Порядок разработки, согласования, утверждения и реализации ВЦП устанавливает местная администрация¹. В частности, она может установить требование об утверждении ВЦП постановлением местной администрации либо решением соответствующего ведомства.

Решение о разработке проекта ВЦП принимается руководителем субъекта бюджетного планирования.

Главный распорядитель средств местного бюджета в соответствии с порядком, утверждаемым субъектом бюджетного планирования:

- разрабатывает проекты целевых программ ведомства;
- обеспечивает реализацию целевых программ ведомства и их финансирование;
- формирует и представляет субъекту бюджетного планирования отчетность о реализации целевых программ ведомства.

Рекомендуется определить процедуру согласования проекта ВЦП в соответствующем экономическом и финансовом органе муниципального образования.

Ведомственные целевые программы формируются соответствующим субъектом бюджетного планирования в процессе составления проекта бюджета и в сроки, установленные в Положении о бюджетном процессе муниципального образования.

¹ См. ст. 179.3 БК РФ. Порядок разработки, утверждения и реализации федеральных ведомственных целевых программ установлен Постановлением Правительства РФ от 19 апреля 2005 г. № 239 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ».

3. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

Необходимость наличия в муниципальном образовании документов территориального планирования определена требованиями ГрК РФ. Кодексом устанавливаются последствия отсутствия в МО документов территориального планирования, наступающие с 1 января 2010 г. В соответствии с ч. 4 ст. 9 ГрК РФ при отсутствии документов территориального планирования не допускается принятие решений:

- о резервировании земель;
- об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд;
- о переводе земель из одной категории в другую.

В соответствии с ч. 6 ст. 45 ГрК РФ при отсутствии в МО документов территориального планирования не допускается подготавливать документацию по планировке территории, за исключением отдельных случаев.

Основными документами территориального планирования являются:

- схема территориального планирования (для муниципальных районов), генеральный план (для поселений, городских округов);
- план реализации документа территориального планирования МО.

3.1. СХЕМА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ, ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ПЛАН ПОСЕЛЕНИЯ (ГОРОДСКОГО ОКРУГА)

В соответствии с ч. 1 ст. 9 ГрК РФ территориальное планирование направлено на определение в документах территориального планирования назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры, учета интересов граждан и их объединений, а также интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований.

Схема территориального планирования, генеральный план являются документами долгосрочного планирования, как правило, с охватом временного периода в 15–20 лет.

3.1.1. Исходные данные для разработки схемы территориального развития муниципального района

Подготовка схемы территориального планирования муниципального района осуществляется:

- на основании результатов инженерных изысканий;
- в соответствии с требованиями технических регламентов;
- с учетом комплексных программ развития муниципального района;
- с учетом содержащихся в схемах территориального планирования Российской Федерации, схемах территориального планирования субъектов РФ, генеральных планах поселений положений о территориальном планировании;
- с учетом региональных и (или) местных нормативов градостроительного

- проектирования;
- с учетом предложений заинтересованных лиц.

3.1.2. Краткое содержание схемы территориального планирования муниципального района

Схема территориального планирования муниципального района включает в себя карты (схемы) планируемого размещения объектов капитального строительства местного значения, в том числе:

- 1) объектов электро- и газоснабжения в границах муниципального района;
- 2) автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами, мостов и иных транспортных инженерных сооружений вне границ населенных пунктов в границах муниципального района;
- 3) иных объектов, размещение которых необходимо для осуществления полномочий органов местного самоуправления муниципального района.

3.1.3. Утверждение схемы территориального планирования муниципального района

Схема территориального планирования муниципального района, в том числе внесение изменений в такую схему, утверждается представительным органом местного самоуправления муниципального района.

Проект схемы территориального планирования муниципального района до ее утверждения подлежит обязательному согласованию в случаях, установленных ст. 21 ГрК РФ, и в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Проект схемы территориального планирования муниципального района подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, не менее чем за три месяца до ее утверждения и размещается на официальном сайте муниципального района (при наличии такого сайта). Опубликованию и размещению подлежат проект положений, предусмотренных ч. 3 ст. 19 ГрК РФ, и проекты карты (схемы) или нескольких карт (схем), на которых отображена информация, предусмотренная ч. 4 ст. 19 ГрК РФ.

Публичные слушания по проекту схемы территориального планирования муниципального района не проводятся.

3.1.4. Исходные данные для разработки генерального плана поселения (городского округа)

Подготовка проекта генерального плана осуществляется:

- на основании результатов инженерных изысканий;
- в соответствии с требованиями технических регламентов;
- с учетом комплексных программ развития муниципальных образований;
- с учетом положений о территориальном планировании, содержащихся в схемах территориального планирования Российской Федерации, схемах территориального планирования субъектов РФ, схемах территориального планирования муниципальных районов (при подготовке генерального плана поселения);
- с учетом региональных и (или) местных нормативов градостроительного проектирования;

- результатов публичных слушаний по проекту генерального плана;
- с учетом предложений заинтересованных лиц.

3.1.5. Краткое содержание генерального плана поселения (городского округа)

Генеральные планы включают в себя карты (схемы) планируемого размещения объектов капитального строительства местного значения, в том числе:

- 1) объектов электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения в границах поселения, городского округа;
- 2) автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов, входящих в состав поселения, в границах городского округа;
- 3) иных объектов, размещение которых необходимо для осуществления полномочий органов местного самоуправления поселения, органов местного самоуправления городского округа.

3.1.6. Утверждение генерального плана поселения (городского округа)

Генеральный план поселения, генеральный план городского округа, в том числе внесение изменений в такие планы, утверждаются соответственно представительным органом местного самоуправления поселения, представительным органом местного самоуправления городского округа.

Проект генерального плана до его утверждения подлежит обязательному согласованию с органами публичной власти в случаях, установленных ст. 25 ГрК РФ, и в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Проект генерального плана подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, не менее чем за три месяца до его утверждения и размещается на официальном сайте поселения (при наличии такого сайта), официальном сайте городского округа (при наличии). Опубликованию и размещению подлежат проект положений о территориальном планировании, предусмотренных ч. 5 ст. 23 ГрК РФ, и проекты карты (схемы) или нескольких карт (схем), на которых отображена информация, предусмотренная ч. 6 ст. 23 ГрК РФ.

Проект генерального плана подлежит обязательному рассмотрению на публичных слушаниях, проводимых в соответствии со ст. 28 ГрК РФ.

3.2. План реализации документов территориального планирования муниципального образования

Градостроительный кодекс Российской Федерации определил новый вид документа – план реализации документов территориального планирования. Для муниципального образования указанный документ представляет собой перевод планов, зафиксированных на схемах территориального планирования, и генеральных планов городских округов (поселений) в показатели и перечень мероприятий-действий с указанием субъектов исполнения и сроков.

Рекомендуется осуществлять разработку плана реализации документа территориального планирования МО в рамках разработки документа территориального планирования МО.

Рекомендуется составлять план реализации документа территориального

3. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

планирования МО на 3–5 лет, с ежегодной подготовкой предложений в проект бюджета в части реализации первоочередных проектов.

3.2.1. Исходные данные для разработки планов реализации документов территориального планирования МО

К исходным данным относятся:

- 1) документы территориального планирования МО;
- 2) бюджет муниципального образования;
- 3) документы стратегического планирования;
- 4) адресная инвестиционная программа;
- 5) перечень приоритетных площадок для комплексного освоения в целях жилищного строительства и развития застроенных территорий (это может быть утвержденный план аукционов по комплексному освоению и развитию застроенных территорий или программа по развитию застроенных территорий, в составе которой утвержден перечень площадок для развития);
- 6) программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры.

3.2.2. Краткое содержание плана реализации схемы территориального планирования и генерального плана поселения (городского округа)

Рекомендуется следующий состав плана реализации документа территориального планирования:

- 1) решение о подготовке проекта правил землепользования и застройки или о внесении изменений в правила (для муниципального района на межселенных территориях);
- 2) приоритетные (по локализации и срокам) проекты, прежде всего проекты, определенные комплексной схемой (подготовленной в составе плана реализации генерального плана) развития сетей и объектов дорожной инфраструктуры. Сроки подготовки документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства определяются в соответствии с границами зон планируемого размещения объектов по генеральному плану;
- 3) сроки подготовки проектной документации и сроки строительства объектов местного значения;
- 4) финансово-экономическое обоснование (расчеты) реализации схемы территориального планирования муниципального района, генерального плана поселения (городского округа) по этапам.

3.2.3. Утверждение плана реализации документов территориального планирования МО

План реализации документа территориального планирования МО в соответствии со ст. 22 и 26 ГрК РФ утверждается главой местной администрации МО в течение трех месяцев со дня утверждения соответствующего документа территориального планирования, без проведения публичных слушаний

3.3. ДРУГИЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ В ОБЛАСТИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

С учетом положений о территориальном планировании, содержащихся в

документах территориального планирования, разрабатываются другие документы градорегулирования, к ним относятся:

- правила землепользования и застройки МО;
- документация по планировке территории.

3.3.1. Правила землепользования и застройки

Подготовка проекта правил землепользования и застройки¹ осуществляется с учетом положений о территориальном планировании. При отсутствии документа территориального планирования (генерального плана) правила землепользования и застройки также могут подготавливаться, но для части территории.

Правила землепользования и застройки:

- содержат подготовленные с учетом основных положений генерального плана юридически значимые для всех правообладателей недвижимости градостроительные регламенты;
- содержат основные процедуры градорегулирования, осуществляемого на местном уровне;
- подлежат выполнению при осуществлении всех действий по градорегулированию, включая учет градостроительных регламентов при подготовке документации по планировке территории.

3.3.2. Документация по планировке территории

Документация по планировке территории² подготавливается на основании и в соответствии с правилами землепользования и застройки, планом реализации генерального плана, генеральным планом. В составе документации по планировке территории подготавливается градостроительный план земельного участка, на основании и с учетом положений которого осуществляются последующие действия, а именно:

- формирование земельных участков – землеустроительные работы и кадастровый учет;
- предоставление земельных участков;
- подготовка проектной документации в соответствии с градостроительным планом земельного участка;
- государственная экспертиза проектной документации;
- получение разрешения на строительство;
- строительство;
- получение разрешения на ввод объекта в эксплуатацию.

¹ Ссылки на примеры правил землепользования и застройки см. на ресурсах www.dasiz.kht.ru/Pzz.htm ; <http://dpirt.perm.ru/index.php?p=21>.

² Ссылки на примеры документации по планировке территории см. на ресурсах www.dasiz.kht.ru/p-ind-izv1.htm ; www.gorodperm.ru/upload/pages/649/projekt_22.04.doc ; www.dasiz.kht.ru/p101.htm.

4. ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ СИСТЕМ КОММУНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Спрос на развитие коммунальной инфраструктуры формируют существующие потребители коммунальных услуг, а также вновь создаваемые потребители в виде застройщиков объектов жилой и нежилой недвижимости.

К изменению спроса на коммунальные услуги, которое влечет за собой необходимость изменения существующих систем коммунальной инфраструктуры, могут приводить разные факторы, например:

- динамика жилищного строительства;
- изменение численности населения муниципального образования;
- рост городской экономики и, как следствие, увеличение объемов строительства коммерческих объектов;
- изменение объемов потребления ресурсов населением в результате увеличения требований к комфорту проживания граждан, с одной стороны, и энергосберегающих действий – с другой.

В общем случае при росте городской экономики спрос на коммунальные ресурсы растет, что требует планового развития систем коммунальной инфраструктуры. При спаде экономики коммунальная инфраструктура нуждается в сжатии для того, чтобы уменьшить стоимость ресурсов для потребителей.

Федеральным законом № 210 (ст. 11) устанавливаются механизмы развития коммунальной инфраструктуры, целесообразность применения которых определяется на муниципальном уровне. Такими механизмами являются:

- разработка и утверждение программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры (ПКР);
- подготовка технических заданий (ТЗ), выдаваемых на основании ПКР администрацией муниципального образования организациям коммунального комплекса;
- разработка и утверждение инвестиционных программ (ИП), разрабатываемых организациями коммунального комплекса на основании ТЗ, а также определение источников их финансирования – тарифов на подключение для застройщиков, надбавок к тарифам на коммунальные услуги для потребителей и бюджетного финансирования.

4.1. ПРОГРАММА КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ СИСТЕМ КОММУНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

С целью определения на среднесрочную перспективу консолидированного спроса на развитие систем коммунальной инфраструктуры органы местного самоуправления утверждают программу комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры. Рекомендуемый срок действия программы – 5–6 лет.

4.1.1. Исходные данные

Программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры разрабатывается на основании:

- прогноза строительства объектов жилой и нежилой недвижимости в границах МО с учетом генерального плана развития;
- правил землепользования и застройки;
- проектов планировки территорий;
- планов проведения аукционов на право заключения договоров о развитии застроенной территории;
- заключенных договоров аренды земельных участков для их комплексного освоения в целях жилищного строительства;
- планов проведения аукционов по продаже земельного участка или продаже права на заключение договора аренды земельного участка под строительство;
- технических условий, выданных организациями коммунального комплекса застройщикам, на подключение строящихся объектов к системам коммунальной инфраструктуры.

Программа комплексного развития разрабатывается при активном участии организаций коммунального комплекса и организаций, осуществляющих газоснабжение в границах МО. При разработке программы следует учитывать планируемую максимальную нагрузку по каждому из коммунальных ресурсов (вода, тепловая энергия, электрическая энергия, газ) для каждого из земельных участков, на которых прогнозируется строительство объектов недвижимости в период реализации программы, а также прогноз сдачи этих объектов недвижимости в эксплуатацию по времени. Органам местного самоуправления до утверждения ПКР рекомендуется согласовать ожидаемые сроки и укрупненную оценочную стоимость мероприятий программы с указанными организациями. В спорных случаях рекомендуется создать согласительную комиссию.

4.1.2. Краткое содержание программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры

Программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципального образования должна включать в себя:

- 1) оценку состояния инженерной инфраструктуры (водоснабжение, канализация, теплоснабжение, электроснабжение, система управления ТБО);
- 2) временной прогноз изменения потребности в коммунальных ресурсах по территориям города в связи с жилищным и промышленным строительством;
- 3) основные направления развития объектов инженерной инфраструктуры для удовлетворения возникающего спроса, план подключения объектов нового строительства к системам коммунальной инфраструктуры;
- 4) механизмы реализации программы.

4.1.3. Утверждение программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры

Программа принимается представительным органом власти МО с предварительным проведением публичных слушаний.

4.2. ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ПРОГРАММЫ ОРГАНИЗАЦИЙ КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА

Программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры реализуется путем формирования инвестиционных программ организаций коммунального комплекса.

На основании программы комплексного развития органы местного самоуправления готовят и выдают организации коммунального комплекса технические задания на разработку инвестиционной программы, в которых определяются прогнозные нагрузки в пространственных (на территории города) и временных (срок возникновения) координатах, которые ОЖК должна обеспечить коммунальными ресурсами в рамках реализации своей инвестиционной программы. Организация коммунального комплекса, получившая ТЗ на разработку инвестиционной программы, обязана ее разработать и представить в регулирующий орган МО в указанный в техническом задании срок.

Как правило, инвестиционная программа принимается на половину срока действия ПКР. Рекомендуемый срок действия инвестиционных программ – три года.

4.2.1. Исходные данные

Для удовлетворения консолидированного спроса на развитие коммунальной инфраструктуры (за исключением систем газоснабжения) органы местного самоуправления выдают организациям коммунального комплекса технические задания на разработку инвестиционных программ. При наличии ПКР техническое задание разрабатывается на основании указанной программы и утверждается органом регулирования МО.

Технические задания на разработку инвестиционных программ должны содержать:

- перечень сформированных или подлежащих формированию земельных участков, которые планируется подключить к системам коммунальной инфраструктуры;
- максимальные нагрузки объектов капитального строительства, которые будут построены на земельных участках;
- оценочные сроки подключения объектов капитального строительства к системам коммунальной инфраструктуры;
- укрупненный перечень и оценочные сроки строительства объектов коммунальной инфраструктуры в соответствии с программой комплексного развития;
- срок представления организацией коммунального комплекса инвестиционной программы в регулирующий орган администрации МО.

4.2.2. Краткое содержание инвестиционной программы

Инвестиционная программа содержит перечень технических мероприятий, реализация которых позволит в полной мере удовлетворить спрос на развитие коммунальной инфраструктуры, установленный техническим заданием, а также сроки выполнения этих мероприятий и их расчетную стоимость.

Технические мероприятия, как правило, включают в себя строительство или модернизацию объектов коммунальной инфраструктуры трех типов:

- 1) строительство или модернизация источников по производству ресурсов;

2) строительство или модернизация магистральных транспортных систем (трубопроводов, линий электропередачи);

3) строительство разводящих транспортных систем (трубопроводов, линий электропередачи) от существующих объектов коммунальной инфраструктуры к земельным площадкам, на которых возводятся объекты недвижимости.

Стоимость реализации технических мероприятий определяется на основе расчетов, а также путем сопоставления с фактической стоимостью реализации подобных технических мероприятий в предшествующие периоды.

4.2.3. Утверждение инвестиционных программ

Представительный орган МО утверждает инвестиционную программу организации коммунального комплекса, в которой определены источники финансового обеспечения реализации программы. Ими могут быть тарифы для застройщиков на подключение к системам коммунальной инфраструктуры (основной источник финансирования инвестиционной программы), а также надбавки в тарифам на коммунальные ресурсы для потребителей и бюджетное финансирование. Представительный орган МО утверждает размер надбавок к тарифам на товары и услуги организации коммунального комплекса (в том случае, если надбавка используется для финансирования инвестиционной программы) и размер бюджетного финансирования утверждаемой инвестиционной программы организации коммунального комплекса (в том случае, если бюджетное финансирование предусматривается для финансирования программы).

После установления тарифов на подключение и надбавок к тарифам на товары и услуги организации коммунального комплекса орган регулирования муниципального образования (поселения или городского округа) заключает с ОКК договор в целях развития системы коммунальной инфраструктуры, определяющий условия реализации утвержденной инвестиционной программы.

4.3. ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ ГАЗИФИКАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Также рекомендуется иметь программу развития газификации муниципального образования. Для удовлетворения спроса на развитие систем газоснабжения орган местного самоуправления вправе обратиться в организацию, осуществляющую газоснабжение в границах МО, с поручением включить в инвестиционную программу организации, осуществляющей газоснабжение соответствующей территории, мероприятия по обеспечению спроса на развитие систем газоснабжения.

Подготовка программ развития газификации не регламентируется законодательно, но рекомендуется договориться с местной газоснабжающей организацией о том, что подготовка программы по развитию газификации будет проходить в рамках принятия и реализации программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры. Следует иметь в виду, что принципиальное отличие в данном случае будет заключаться в источниках финансирования планируемых мероприятий – эти источники определяются в соответствии с законодательством о газоснабжении.

5. БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

Основная часть деятельности органов местного самоуправления так или иначе связана с бюджетным процессом, составной частью которого является бюджетное планирование. Бюджетное планирование – это процесс определения объема, структуры и направлений использования бюджетных средств, которые можно мобилизовать в качестве доходов, финансирования расходов, привлечения и погашения заимствований. Бюджетное планирование может быть среднесрочным (перспективным), годовым и внутригодовым.

Потребности бюджетного планирования муниципальных образований обусловлены:

- необходимостью определения финансовых возможностей муниципальных образований как на текущий год, так и на ближайшие годы (т.е. обеспечения сбалансированности и устойчивости бюджета как в краткосрочный период, так и в перспективе);
- необходимостью соблюдения принципа полного покрытия бюджетных расходов и равномерности распределения и использования финансовых ресурсов;
- задачами реализации отраслевых или комплексных программ, определяющих перспективы развития МО;
- задачами приведения уровня задолженности в соответствие с финансовыми возможностями муниципальных образований при одновременном стремлении к минимизации издержек при использовании заемных средств;
- усилением значения ориентации реализуемой бюджетной политики на стратегические цели социально-экономического развития территории.

К особенностям планирования в бюджетной сфере следует отнести регулярный характер и высокий уровень формализованности данного процесса. Полномочия органов местного самоуправления и документы, формирование которых обязательно в процессе бюджетного планирования, четко определены в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Детализация данных полномочий с учетом специфики конкретного МО осуществляется местным правовым актом (как правило, Положением о бюджетном процессе). Итоговым документом бюджетного планирования является бюджет на очередной финансовый год и плановый период или бюджет на очередной финансовый год со среднесрочным финансовым планом.

Помимо обязательных правовых актов, утверждаемых в ходе бюджетного планирования, российское законодательство выделяет и ряд рекомендательных инструментов.

К инструментам бюджетного планирования, решение о формировании которых отнесено к компетенции муниципального уровня, относится адресная инвестиционная программа (АИП), содержащая сведения о планируемых бюджетных инвестициях на уровне МО. В БК РФ предусмотрено составление только федеральной адресной инвестиционной программы (ст. 179.1), однако большинство субъектов РФ и крупных муниципальных образований применяют в бюджетном планировании данный документ. Целесообразность при-

менения АИП непосредственно зависит от объема и структуры планируемых бюджетных инвестиций.

Особую группу инструментов, применение большинства из которых рекомендовано, но не закреплено законодательно, образуют инструменты бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). Система БОР подразумевает планирование деятельности органов публичной власти исходя из того, что целью этой деятельности должно быть достижение конкретных и измеримых социально значимых результатов.

Применяемые в современной российской практике инструменты бюджетирования, ориентированного на результат, можно разделить на две основные категории:

- 1) инструменты, основанные на использовании программно-целевого метода планирования, – долгосрочные и ведомственные целевые программы, доклады о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей бюджетных средств;
- 2) инструменты реализации установленных целей и задач – реестр государственных (муниципальных) услуг (работ), стандарты качества услуг, оценка потребности в услугах, государственное (муниципальное) задание на оказание услуг (выполнение работ).

Практическое применение инструментов, основанных на использовании программно-целевого метода планирования, объединяет в себе особенности как бюджетного, так и социально-экономического планирования. Рекомендации по применению долгосрочных и ведомственных целевых программ, объемы бюджетных ассигнований на реализацию которых утверждаются решением о бюджете, представлены в разделах 2.3. и 2.4. настоящих Методических рекомендаций, а по использованию докладов о результатах и основных направлениях деятельности – отдельно рассмотрены в разделе 5.3.

К основным инструментам реализации установленных целей и задач в системе БОР, которые также можно условно назвать инструментами бюджетирования по услугам, на муниципальном уровне относятся:

- реестр муниципальных услуг (работ);
- муниципальное задание;
- оценка потребности в муниципальных услугах в натуральном и стоимостном выражении;
- стандарты качества муниципальных услуг.

Актуальность применения инструментов бюджетирования по услугам обусловлена требованием ст. 69.2 БК РФ об обязательности использования заданий при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственными (муниципальными) учреждениями и иными некоммерческими организациями государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) начиная с 2009 года. Развитие бюджетирования по услугам также связано с появлением новых форм государственных и муниципальных учреждений, финансирование которых осуществляется в форме субсидии, а не сметы, что предъявляет более высокие требования к детальности подготовки задания. Внедрение элементов бюджетирования по услугам вносит значительные коррективы в процесс бюджетного планирования. При этом в силу рекомендательного характера применения всех указанных инструментов, за исключением муниципальных заданий, органы местного самоуправления самостоятельно принимают решение о методах и последовательности их внедрения.

5.1. ТРЕХЛЕТНИЙ БЮДЖЕТ ИЛИ ГОДОВОЙ БЮДЖЕТ СО СРЕДНЕСРОЧНЫМ ФИНАНСОВЫМ ПЛАНОМ

5.1.1. Исходные данные

Исходными данными для разработки проекта бюджета являются многочисленные правовые акты Российской Федерации, соответствующего субъекта РФ, муниципальные правовые акты, определяющие принципы формирования доходов и расходов МО, источники доходов, расходные обязательства. Среди документов муниципального уровня следует выделить:

- прогноз социально-экономического развития территории;
- свод утвержденных и планируемых к утверждению долгосрочных и ведомственных целевых программ;
- основные направления бюджетной и налоговой политики;
- реестр расходных обязательств;
- свод проектов муниципальных заданий на оказание услуг (выполнение работ).

Прогноз социально-экономического развития, долгосрочные и ведомственные целевые программы детально описаны соответственно в разделах 2.2, 2.3, 2.4 настоящих Рекомендаций. Характеристика муниципального задания как инструмента бюджетирования по услугам представлена в подразделе 5.4.2.

Основные направления налоговой и бюджетной политики муниципального образования ежегодно принимаются с учетом Бюджетного послания Президента РФ, прогноза социально-экономического развития МО, стратегии и программы социально-экономического развития МО (ст. 172 БК РФ). Основные направления должны содержать описание приоритетов администрации МО при проведении налоговой политики в пределах своей компетенции. В частности, в этом документе определяются подходы:

- к установлению ставок налогов;
- введению налоговых льгот;
- предоставлению инвестиционного налогового кредита;
- использованию иных инструментов налоговой политики в пределах своей компетенции.

Основные направления налоговой и бюджетной политики МО также должны включать в себя планируемые направления деятельности в бюджетной сфере. В частности, документ может содержать информацию:

- об установлении или отмене расходных обязательств;
- о приоритетах расходов местного бюджета;
- о направлениях долговой политики МО;
- об анализе эффективности расходов соответствующего бюджета и путях ее повышения;
- о направлениях совершенствования бюджетных механизмов на всех этапах бюджетного процесса.

Основные направления налоговой и бюджетной политики могут быть определены как до подготовки проекта бюджета на соответствующий финансовый год, так и одновременно с ним. Во втором случае подготовка проекта бюджета должна опираться на основные направления прошлых лет.

Согласно ст. 87 БК РФ администрации муниципальных образований обязаны вести реестры расходных обязательств.

Под реестром расходных обязательств понимается используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов, иных нормативных пра-

вовых актов, муниципальных правовых актов, обусловливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств. Планирование бюджетных расходов происходит в форме как принятия новых расходных обязательств, так и корректировки или отмены ранее принятых расходных обязательств.

5.1.2. Краткое содержание бюджетного планирования

Проект бюджета на очередной финансовый год и плановый период или бюджета на очередной финансовый год со среднесрочным финансовым планом (далее — проект бюджета) является основным документом (результатом) годового бюджетного планирования. Среднесрочный финансовый план, или многолетний бюджет, — это основной документ (результат) среднесрочного бюджетного планирования. Основными документами планирования структуры распределения доходов и расходов утвержденного бюджета по месяцам и кварталам в течение финансового года являются кассовый план и сводная бюджетная роспись.

Муниципальное образование может составлять бюджет на очередной финансовый год и плановый период (трехлетний бюджет) в случае внесения соответствующих изменений в положение о бюджетном процессе муниципалитета или принять однолетний бюджет со среднесрочным финансовым планом. Разница заключается в степени детализации бюджетных проектировок в среднесрочном финансовом плане по сравнению с трехлетним бюджетом. Годовое и среднесрочное планирование осуществляется в рамках единого цикла, который начинается с разработки исходных документов, необходимых для составления среднесрочного финансового плана, и завершается утверждением бюджета на очередной финансовый год — этот бюджет является составной частью ежегодно сдвигаемого на один год вперед перспективного финансового плана.

В упрощенном виде схему подготовки проекта бюджета можно представить следующим образом:

- 1) формирование прогноза доходов бюджета, основанного на прогнозе социально-экономического развития и информации вышестоящих уровней бюджетной системы;
- 2) оценка объема бюджетных ассигнований, требуемых для исполнения действующих расходных обязательств;
- 3) принятие решений о новых расходных обязательствах и оценка требуемого объема ассигнований на их исполнение;
- 4) балансировка планируемого объема доходов и расходов с учетом источников финансирования бюджетного дефицита;
- 5) подготовка проекта бюджета и документов, представляемых вместе с ним (в его составе) в представительный орган МО.

Балансировка планируемого объема доходов и расходов и подготовка проекта бюджета (бюджета с трехлетним финансовым планом) представляет собой согласование его плановых параметров — доходов и расходов, дефицита и источников покрытия, а также ряда других параметров, подробно раскрытых в ст. 184.1 БК РФ (для среднесрочного финансового плана — в ст. 174 БК РФ).

Структурной единицей планирования бюджетных расходов являются бюджетные ассигнования – предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств (обязанностей совершить расходование средств в рамках выполнения в течение определенного срока расходных обязательств, возникающих в соответствии с решением о бюджете). Основные виды бюджетных ассигнований указаны в ст. 69 БК РФ.

Планирование объемов бюджетных ассигнований, необходимых для оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ), осуществляется на основе свода проектов муниципальных заданий. Проекты заданий позволяют связать планируемые в очередном финансовом году характеристики объема и качества услуг (работ) и необходимые объемы бюджетных средств. Помимо проектов заданий в процессе бюджетного планирования могут использоваться обоснования бюджетных ассигнований – документы, характеризующие бюджетные ассигнования в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде) – однако их применение на муниципальном уровне носит рекомендательный характер.

5.1.3. Утверждение бюджета

Проект местного бюджета составляется в порядке, установленном местной администрацией муниципального образования, в соответствии с БК РФ, законами субъекта РФ и принимаемыми с соблюдением его требований муниципальными правовыми актами представительного органа МО. Бюджет утверждается представительным органом власти в соответствии с положениями ст. 181 БК РФ в сроки и в порядке, установленном местной администрацией. Одновременно с проектом решения о бюджете либо в составе проекта в представительный орган МО представляются (ст. 184.2 БК РФ):

- основные направления бюджетной и налоговой политики МО;
- предварительные итоги социально-экономического развития МО за истекший период текущего финансового года и ожидаемые итоги социально-экономического развития за текущий финансовый год;
- прогноз социально-экономического развития МО;
- прогноз основных характеристик (общий объем доходов, общий объем расходов, дефицита или профицита бюджета) бюджета МО на очередной финансовый год и плановый период либо проект среднесрочного финансового плана;
- пояснительная записка к проекту бюджета;
- методики (проекты методик) и расчеты распределения межбюджетных трансфертов;
- верхний предел муниципального долга на конец очередного финансового года (на конец очередного финансового года и конец каждого года планового периода);
- проект программы муниципальных заимствований на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);
- проекты программ муниципальных гарантий на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);
- проект программы предоставления бюджетных кредитов на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);
- оценка ожидаемого исполнения бюджета на текущий финансовый год;

- иные документы и материалы, определенные Положением о бюджетном процессе МО.

Утверждению проекта бюджета в представительном органе должны предшествовать публичные слушания по проекту бюджета, порядок проведения которых определяется отдельным правовым актом МО (ст. 28 № 131-ФЗ).

5.2. АДРЕСНАЯ ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПРОГРАММА

Бюджетные инвестиции МО, представляющие собой средства, направляемые на создание или увеличение за счет бюджета стоимости муниципального имущества, являются видом принимаемых бюджетных обязательств. Бюджетные инвестиции могут быть сформированы в адресную инвестиционную программу, которая является основным документом для планирования, утверждения и осуществления бюджетных инвестиций из бюджета соответствующего уровня.

Уже отмечалось, что утверждение АИП на муниципальном уровне носит рекомендательный характер, поэтому применение АИП в бюджетном планировании должно регулироваться отдельным правовым актом МО, а также должно быть предусмотрено в Положении о бюджетном процессе.

5.2.1. Исходные данные

Исходными данными для формирования АИП служит информация о бюджетных инвестициях (капитальных вложениях), планируемых к осуществлению в бюджетном периоде, об объектах капитального строительства за счет средств местного бюджета, о субъекте бюджетного планирования – получателе бюджетных средств на объекты капитального строительства, об объемах и источниках финансовых средств, привлеченных из других источников (федеральный бюджет, региональный бюджет, внебюджетные источники).

5.2.2. Краткое содержание адресной инвестиционной программы

Адресная инвестиционная программа может содержать:

- 1) перечень объектов капитального строительства, осуществляемых за счет средств местного бюджета;
- 2) сведения о субъекте бюджетного планирования, в адрес которого планируются бюджетные ассигнования;
- 3) сроки и этапы реализации объектов капитального строительства;
- 4) механизм мониторинга, анализа, оценки и контроля реализации объектов капитального строительства;
- 5) распределение объемов бюджетных ассигнований по разделам, подразделам классификации расходов бюджетов на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства муниципальной собственности, включаемые в АИП, и субсидий бюджетам городских и сельских поселений на софинансирование объектов капитального строительства собственности поселений;
- 6) объемы субсидий из бюджетов вышестоящих уровней бюджетной системы на реализацию объектов капитального строительства муниципальной собственности.

5.2.3. Утверждение адресной инвестиционной программы

На этапе подготовки муниципального правового акта, регулирующего применение АИП, необходимо четко определить требования, которым должны удовлетворять включаемые в программу объекты, а также требования к уровню детализации представления информации. В упрощенном виде АИП может быть утверждена в виде предельных объемов бюджетных ассигнований. В этом случае перечень объектов утверждается постановлением исполнительного органа.

5.3. Доклады о результатах и основных направлениях деятельности

Доклад о результатах и основных направлениях деятельности представляет собой документ, содержащий систематизированное представление деятельности главного распорядителя бюджетных средств (ГРБС) в отчетном и плановом периодах в разрезе целей, задач, мероприятий и показателей результативности. Доклады готовятся ежегодно и содержат детальное распределение бюджетных средств (как правило, три года, предшествующие текущему году, и три года, которые охватывает принимаемый проект местного бюджета), что позволяет установить связь между бюджетным и социально-экономическим планированием деятельности на уровне ГРБС.

Положение о докладах о результатах и основных направлениях было утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 вместе с Концепцией реформирования бюджетного процесса. Положение распространяется только на распорядителей средств федерального бюджета, в то время как подготовка докладов на региональном и муниципальном уровне носит рекомендательный характер. Сегодня доклады используются более чем в половине субъектов РФ и значительном количестве муниципальных образований.

Полномочия по установлению требований к подготовке, порядку и срокам формирования докладов о результатах и основных направлениях деятельности закреплены за исполнительными органами МО.

5.3.1. Исходные данные

Доклады разрабатываются на основе целей и задач структурных подразделений муниципальной администрации, индикаторов, характеризующих степень достижения поставленных целей, информации о предоставляемых муниципальных услугах, выполняемых работах. Доклады в обязательном порядке включают в себя выписку из реестра расходных обязательств, а также утвержденные и планируемые к утверждению целевые программы, финансирование реализации которых полностью или частично осуществляется ГРБС.

Источником информации для подготовки доклада служат данные государственной и ведомственной статистики, отчетов ГРБС о результатах деятельности и эффективности использования бюджетных средств в периоде, предшествующем планируемому, прогноз социально-экономического развития и отраслевые прогнозы. Для распределения планируемых бюджетных ассигнований по целям, задачам и мероприятиям используются бюджетные проективы на соответствующие периоды времени.

5.3.2. Краткое содержание докладов о результатах и основных направлениях деятельности

Общие принципы подготовки докладов для распорядителей средств федерального бюджета содержатся в Методических рекомендациях по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006–2008 гг. (письмо Минфина от 27 июня 2005 г. № 02-АЛ/2008). Методические рекомендации можно использовать в качестве основы для формирования муниципальной правовой базы в данной сфере. Примерная структура доклада о результатах и основных направлениях деятельности имеет следующий вид:

- 1) основные цели и задачи главного распорядителя бюджетных средств, их обоснование и увязка с приоритетами муниципального развития;
- 2) расходные обязательства в соответствующей сфере деятельности и оценка объема бюджетных и внебюджетных доходов, находящихся в распоряжении главного распорядителя бюджетных средств;
- 3) достигнутые в отчетном периоде и планируемые в плановом периоде количественно измеримые результаты деятельности, а также ориентированные на их достижение долгосрочные и ведомственные целевые программы;
- 4) распределение бюджетных расходов по целям, задачам и программам в отчетном и плановом периодах;
- 5) оценка результативности бюджетных расходов, анализ расхождений между плановыми и фактическими значениями показателей.

Ключевой характеристикой доклада, отличающей его от прочих инструментов планирования, является увязка содержательных аспектов деятельности ГРБС с фактическими и планируемыми объемами бюджетного финансирования. Это возможно благодаря тому, что доклад включает в себя все основные параметры деятельности соответствующего подразделения администрации в отчетном и плановом периодах (как правило, три года, предшествующие текущему году, и три года, которые охватывает действующий бюджет), структуру и направления использования выделенных ему бюджетных ассигнований. Структурирование расходов по целям и задачам создает основу для системной оценки результативности и эффективности деятельности ГРБС. При осуществлении такой оценки целесообразно использовать показатели, представленные в Указе Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», и дополнительные показатели, утвержденные Распоряжением Правительства РФ от 11 сентября 2008 г. № 1313-р.

5.3.3. Утверждение докладов о результатах и основных направлениях деятельности

Порядок рассмотрения и утверждения докладов, представленных главными распорядителями средств местного бюджета, закрепляется Положением о докладах о результатах и основных направлениях деятельности.

Рассмотрение проектов докладов, как правило, происходит на заседании администрации МО либо специально сформированной межведомственной комиссии. Рассмотрение целесообразно осуществлять на основе предварительно подготовленных финансовым и (или) экономическим подразделением администрации заключений (с рекомендацией о принятии проекта либо направлении его на доработку).

В целях обеспечения населения МО информацией о целях и результатах деятельности органов местного самоуправления в доступной для восприятия форме утвержденные доклады о результатах и основных направлениях деятельности могут быть опубликованы в средствах массовой информации или размещены на сайте администрации МО.

5.4. ИНСТРУМЕНТЫ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ ПО УСЛУГАМ

5.4.1. Реестр муниципальных услуг (работ)

Задача формирования муниципальных заданий учреждениям на оказание услуг (выполнение работ) требует предварительного выделения полного перечня видов деятельности (услуг и работ), выполняемых муниципальными учреждениями.

Нормативным документом, который содержит регулярно обновляемые сведения о полном перечне муниципальных услуг (работ), выполняемых или фактически оказываемых жителям муниципального образования и (или) юридическим лицам, действующим на его территории, полностью или частично за счет бюджетных средств, является реестр муниципальных услуг (работ). Бюджетное законодательство РФ не содержит требования об обязательности формирования реестров муниципальных услуг (работ), однако реестр является удобным инструментом для главных распорядителей при формировании муниципальных заданий подведомственным учреждениям.

Утверждение реестров особенно важно в связи с тем, что в настоящее время в российском бюджетном законодательстве отсутствует четкое определение государственной (муниципальной) услуги. В действующей редакции БК РФ услуги определяются через задания, а задания в свою очередь через услуги. Отсутствует четкое разграничение между услугами, работами и функциями. Поскольку каждое ведомство разрабатывает задания на оказание услуг (выполнение работ) своим подведомственным учреждениям самостоятельно, важно обеспечить унифицированный подход к выделению услуг и единство перечня услуг (работ) – с тем, чтобы избежать возможной несогласованности и различий в принципах выделения и детализации услуг (работ) при установлении заданий.

Практика муниципальных образований в сфере внедрения бюджетирования по услугам свидетельствует о том, что единство принципов выделения услуг и работ может быть достигнуто только в результате целенаправленной деятельности специально уполномоченного подразделения администрации (чаще всего это финансовый или экономический орган). Такая деятельность может осуществляться в форме утверждения детальных методических рекомендаций для отраслевых подразделений и последующего контроля за их исполнением либо путем централизованного формирования полного реестра услуг и работ МО самим уполномоченным органом.

В реестре муниципальных услуг (работ) должны быть указаны вид и наименование муниципальных услуг (работ), единицы их измерения, сведения о потребителях и правовой базе, регулирующей процесс предоставления услуг (выполнения работ). Необходимость детализации определенного вида деятельности муниципального учреждения по конкретным услугам (работам) обусловлена различиями в специфике оказания отдельных услуг (выполнения работ) и в источниках их финансирования. Желательно также включать в реестр ин-

формацию о подразделении муниципальной администрации, ответственном за предоставление услуги (выполнение работы), а также сведения об источнике финансирования услуг (работ).

Порядок формирования реестра муниципальных услуг (работ) определяется нормативным правовым актом муниципального образования (ст. 87 БК РФ).

5.4.2. Муниципальное задание

В соответствии с положениями ст. 69.2 БК РФ при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственными (муниципальными) учреждениями и иными некоммерческими организациями государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) используется государственное (муниципальное) задание. Начиная с 2009 г. финансирование муниципальных учреждений – как автономных, так и бюджетных – должно осуществляться только при условии установления для них муниципального задания на оказание услуг (выполнение работ).

Муниципальное задание используется, с одной стороны, как инструмент планирования бюджетных ассигнований при составлении проекта местного бюджета, с другой – как инструмент ориентации поставщиков муниципальных услуг (работ) на достижение установленных количественных и качественных результатов предоставления услуг (выполнения работ).

В зависимости от того, выполняет ли учреждение работы или предоставляет услуги, перечень требований к содержанию заданий различен. В соответствии с требованиями ст. 69.2 БК РФ муниципальное задание на выполнение работ должно содержать:

- выписку из реестра расходных обязательств по расходным обязательствам, исполнение которых необходимо для выполнения муниципального задания;
- показатели, характеризующие состав, качество и (или) объем (содержание) оказываемых муниципальных услуг (выполняемых работ);
- порядок контроля за исполнением муниципального задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;
- требования к отчетности об исполнении муниципального задания;
- иную информацию о параметрах задания, которая предусматривается в задании.

Муниципальное задание на оказание муниципальных услуг потребителям – физическим и юридическим лицам помимо указанных составляющих должно содержать также:

- определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;
- порядок оказания соответствующих услуг;
- предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством Российской Федерации предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен (тарифов).

Муниципальная администрация должна утвердить порядок формирования и финансового обеспечения выполнения заданий муниципальным учреждениям на оказание услуг (выполнение работ). Формирование муниципальных заданий учреждениям осуществляется структурными подразделениями администрации МО, осуществляющими координацию и управление соответ-

твующей отраслью в порядке, установленном местной администрацией. Муниципальное задание включает в себя все виды услуг и работ, предоставление которых полностью или частично осуществляется за счет средств бюджета, вне зависимости от организации оказания услуг (выполнения работ).

Использование муниципального задания как инструмента планирования бюджетных ассигнований на оказание услуг (выполнение работ) подразумевает определение в муниципальной правовой базе процедуры балансировки объема задания и объема выделяемых бюджетных ассигнований в ходе подготовки проекта бюджета. Эта процедура должна осуществляться в соответствии со сроками подготовки проектов заданий, сроками внесения коррективов в случае изменения объема бюджетных ассигнований, порядком согласования заданий с учреждениями или некоммерческими организациями, ответственными за предоставление услуг (выполнение работ), а также сроками утверждения проектов заданий.

На этапе применения утвержденных заданий при осуществлении бюджетного процесса основные сложности у главных распорядителей бюджетных средств, как правило, связаны с определением порядка финансирования выполнения задания, и в частности с условиями и порядком его корректировки, а также с выбором форм и сроков предоставления отчетности об исполнении задания. Ключевая проблема заключается в том, что деятельность в разных отраслях социальной сферы в разной мере поддается планированию. Если при предоставлении большинства услуг (работ) можно четко определить объем натурального задания на весь период действия задания, то в отдельных сферах объемы предоставления услуг подвержены существенным и плохо прогнозируемым колебаниям (прежде всего это характерно для культуры и спорта). Соответственно, для сфер с нестабильным спросом целесообразно предусмотреть процедуру определения объема финансирования в зависимости от объема предоставленных услуг (выполненных работ). Изменение финансирования может осуществляться либо в форме корректировки задания, либо в форме нормативно-подушевого финансирования, ставящего объем перечисляемых средств в зависимость от объема фактически оказанных услуг (выполненных работ). Последний вариант предполагает регулярное предоставление главному распорядителю бюджетных средств отчетности о ходе выполнения задания (по кварталам либо месяцам), а также соответствующую формулировку самого задания (например, указание интервальных значений натуральных объемов задания).

5.4.3. Оценка потребности в муниципальных услугах в натуральном и стоимостном выражении

Для определения реального спроса населения муниципалитета на предоставляемые (планируемые к предоставлению) услуги может быть проведена оценка потребности в муниципальных услугах. Оценка потребности в натуральном виде позволяет органам местного самоуправления получить информацию о необходимых объемах предоставления услуг, в стоимостном виде – об объемах бюджетных средств, требуемых для оказания соответствующего количества услуг.

Оценка потребности в муниципальных услугах в натуральном виде проводится путем анализа данных о фактических объемах предоставленных услуг и количестве потребителей услуг за предшествующие периоды с учетом нали-

чия и степени воздействия факторов, оказывающих непосредственное влияние на потребность в соответствующих услугах. В зависимости от специфики предоставляемых муниципальных услуг оценка потребности может осуществляться на уровне отдельного учреждения (и в дальнейшем суммироваться) и на уровне отрасли социальной сферы в целом.

Наиболее распространенными методами проведения оценки потребности являются:

- 1) математическое моделирование с учетом факторов влияния (полностью формализованный подход);
- 2) прямые экспертные оценки (неформализованный субъективный подход);
- 3) оценка на основе сопоставления показателей доступности и фактического объема оказанных услуг (комбинированный подход).

Оценка потребности населения в соответствующих услугах в стоимостной форме осуществляется путем умножения полученных результатов оценки потребности в натуральной форме на величину стоимости одной муниципальной услуги.

Проведение оценки стоимости услуг подразумевает учет не только всех непосредственных (прямых) расходов на их оказание, но и расходов на администрирование, капитальных расходов, расходов на мониторинг осуществления мероприятий и др.

На этапе планирования бюджета информация о стоимости услуг требуется для определения величины бюджетных ассигнований, необходимых для предоставления муниципальных услуг установленного объема и качества. На этапе контроля за исполнением бюджета информация о стоимости услуг важна для оценки бюджетной и социальной эффективности той или иной муниципальной услуги.

В результате оценки потребности в муниципальных услугах может быть установлено, что некоторые услуги предоставляются на уровне, недостаточном для удовлетворения существующих потребностей населения МО, а ресурсы местного бюджета не позволяют увеличить объемы предоставления данных услуг. И поэтому утверждение органами местного самоуправления результатов оценки правовым актом представляется нецелесообразным. Информация о потребности в услугах носит аналитический характер и должна применяться для уточнения бюджетных приоритетов МО и определения объемов оказания услуг муниципальными учреждениями при формировании заданий для них, а также для определения перспективных направлений деятельности по изменению объемов предоставления услуг (путем развития и оптимизации сети муниципальных учреждений, привлечения к предоставлению услуг частных поставщиков).

5.4.4. Стандарты качества муниципальных услуг

Для установления четких требований к содержанию и основным параметрам муниципальных услуг, включенных в реестр муниципальных услуг (работ), а также для обеспечения равного доступа потребителей к услугам разрабатываются стандарты качества муниципальных услуг. В настоящее время правовых актов федерального уровня, регламентирующих требования к порядку установления и основному содержанию стандартов качества услуг, предоставляемых в субъектах РФ и муниципальных образованиях, не существует. Практика применения стандартов основана на принципах, представленных

5. БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

в Методических рекомендациях по реализации программ реформирования региональных (муниципальных) финансов Министерства финансов РФ, носящих рекомендательный характер.

В соответствии с Методическими рекомендациями, под стандартом понимается документ, содержащий описание состава, качества, условий и порядка предоставления услуг, позволяющий потребителю услуги получить четкое представление о своих правах на услугу и условиях ее получения в рамках действующего законодательства. Стандартом определяется типовой образец, которому должны удовлетворять услуги, оказываемые в любом муниципальном учреждении либо предоставляемые с использованием муниципального заказа.

Стандарты качества услуг способствуют повышению информированности населения о составе и объемах услуг, на которые оно имеет право, разрешению спорных ситуаций, возникающих в ходе предоставления услуг, а также обеспечению большей прозрачности деятельности и подотчетности органов государственной власти и местного самоуправления населению. В отдельных муниципальных образованиях необходимость предоставления населению услуг, соответствующих утвержденным стандартам, уже сегодня закрепляется в договорах на предоставление услуг, заключаемых с частными поставщиками. Исходя из этого критически важной составляющей стандартизации муниципальных услуг является организация своевременного и полного информирования населения о стандартах качества.

Утвержденные стандарты качества муниципальных услуг позволяют:

- объективно оценивать деятельность учреждений по предоставлению услуг;
- населению – контролировать деятельность учреждений по оказанию услуг;
- привлекать к оказанию муниципальных услуг организации частного сектора, создавая конкуренцию на рынке предоставления услуг;
- отслеживать изменения в качестве предоставления услуг;
- сравнивать качество услуг в муниципальном и частном секторах.

Утверждение стандартов качества услуг на муниципальном уровне позволяет в дальнейшем перейти на нормативно-целевое финансирование муниципальных учреждений, разработав нормативно-сметные методики финансирования расходов на оказание услуг в рамках выполнения муниципальных заданий.

При бюджетном планировании необходимо учитывать, что утверждение стандартов качества нормативным правовым актом органов местного самоуправления определяет требования к объему средств, необходимых для исполнения расходных обязательств. Это означает, что формирование стандартов качества услуг связано с риском установления завышенных требований к услугам, которые не могут быть обеспечены исходя из возможностей бюджета.

6. ВЗАИМОСВЯЗЬ ДОКУМЕНТОВ ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Взаимосвязь документов планирования развития МО можно представить в виде схемы.

Рис. 2. Взаимосвязь документов планирования развития МО



6.1. ВЗАИМОСВЯЗЬ ДОКУМЕНТОВ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ С ДОКУМЕНТАМИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Документ стратегического социально-экономического развития МО может лежать в основе технического задания на разработку (корректировку) схемы территориального планирования, генерального плана. В частности, документ стратегического социально-экономического развития МО может определять следующие данные, необходимые для территориального планирования:

- объемы жилищного, дачного строительства;
- объемы роста промышленного, сельскохозяйственного производства;
- задачи по строительству конкретных объектов муниципального значения (к примеру, станция по переработке ТБО);
- задачи развития туризма и т.п.

Исходя из указанных данных документ территориального планирования определяет в числе прочего:

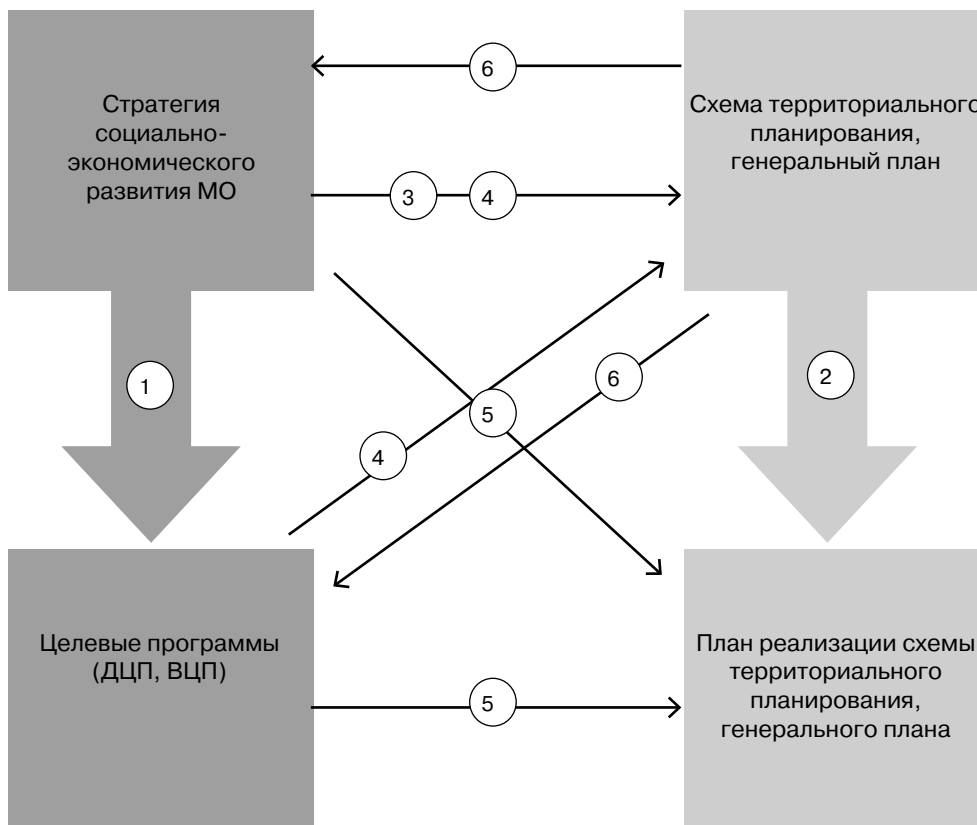
- конкретные территории, на которых планируется осуществлять строительство объектов различного назначения, т.е. решать задачи достижения объемов строительства или строительства конкретных объектов муниципального значения;
- перспективные границы МО.

Документ стратегического социально-экономического развития МО может содержать в себе первоочередные меры, включающие строительство конкретных объектов. Эти меры будут являться исходными данными для составления плана реализации схемы территориального планирования, генерального плана, а также будут отображены в плане мероприятий, связанных со строительством конкретных объектов в ближайшей перспективе.

Целевые программы также могут являться источниками исходных данных для разработки (корректировки) схемы территориального планирования, генерального плана, если они содержат в себе задачи, решение которых предусматривает строительство объектов муниципального значения либо рост объемов строительства какого-либо назначения. Целевые программы могут быть источником исходных данных для разработки (корректировки) плана реализации схемы территориального планирования, генерального плана, если они содержат в себе задачи, решение которых предусматривает строительство конкретных объектов в ближайшие 3–5 лет.

В то же время существует обратная связь от документов территориального планирования к документам социально-экономического планирования. Действующие документы территориального планирования показывают земельно-ресурсные и градостроительные ограничения для потенциального решения задач, связанных с необходимостью строительства конкретных объектов или увеличением объемов строительства. Эти ограничения принимаются во внимание при формировании прогнозов социально-экономического развития, программ и инвестиционных проектов на соответствующий плановый период.

Рис. 3. Координация социально-экономического и территориального планирования



Условные обозначения:

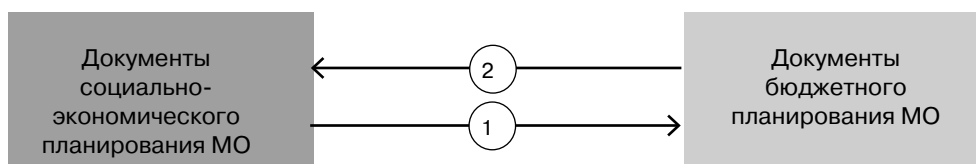
- 1 – задаются основные направления развития МО и основные прогнозные показатели, перечень целевых программ и детальные прогнозные показатели по каждой из них;
- 2 – задаются территории, на которых следует развивать строительство объектов определенного назначения, места размещения конкретных объектов капитального строительства;
- 3 – задаются показатели объемов строительства;
- 4 – задаются конкретные объекты капитального строительства местного значения, которые в обязательном порядке должны быть отображены в схеме территориального планирования (генплане);
- 5 – задаются конкретные объекты капитального строительства, строительство которых должно быть осуществлено в период действия плана реализации (3–5 лет);
- 6 – задаются земельно-ресурсные и градостроительные ограничения развития МО

6.2. Взаимосвязь документов социально-экономического планирования с документами бюджетного планирования

Между документами социально-экономического и бюджетного планирования существует тесная и постоянная связь в ходе их реализации. Основой для формирования этих документов служит прогноз социально-экономического развития МО. С помощью прогноза планируются доходы местного бюджета, в соответствии с программами, проектами и планами мероприятий определяются объемы расходных обязательств, необходимые для реализации задач, поставленных в документах социально-экономического планирования.

В то же время существует обратная связь документов бюджетного планирования с документами социально-экономического планирования. Действующие документы бюджетного планирования устанавливают финансовые ограничения (в виде лимитов бюджетных средств) для решения социально-экономических задач по ведомственным направлениям расходов, а их исполнение дает основания для корректировки документов социально-экономического планирования.

Рис. 4. Координация социально-экономического и бюджетного планирования



Условные обозначения:

- 1 – определяются параметры доходов бюджета на основе прогноза социально-экономического развития, определяются задачи, требующие решения за счет бюджета, могут задаваться конкретные объемы расходов бюджета, например в формате программ и инвестиционных проектов;
- 2 – задаются финансовые ограничения и возможность потенциального решения задач социально-экономического развития и реализации программ и инвестиционных проектов

Особые требования к координации документов социально-экономического и бюджетного планирования предъявляет применение в муниципальном планировании докладов о результатах и основных направлениях деятельности ГРБС. Являясь одновременно инструментом бюджетного и социально-экономического планирования, доклады позволяют непосредственно связать стратегические приоритеты развития МО и деятельность, осуществляемую на уровне подразделений администрации.

Участвуя в достижении целей и задач развития муниципального образования, каждое ведомство должно сформулировать цели и задачи своей деятельности. При этом заявленные цели и задачи должны либо совпадать с целями и задачами, определенными в документе стратегического социально-экономического планирования, либо представлять собой их «развертку» применительно к полномочиям ГРБС. Допускается установление в качестве отдельных целей деятельности главного распорядителя бюджетных средств целей долгосрочных целевых программ, ответственным за достижение которых является соответствующий ГРБС, а также ведомственных целевых программ (при отсутствии непрограммных источников финансирования).

Определив цели и задачи своей деятельности в докладах, главные распорядители бюджетных средств должны определить в этих документах конкретные мероприятия, направленные на достижение установленных целей и задач, представить распределение бюджетных средств в отчетном и планируемом периодах, а также указать планируемые к достижению показатели результативности деятельности (в свою очередь связанные с показателями ДЦП и ВЦП).

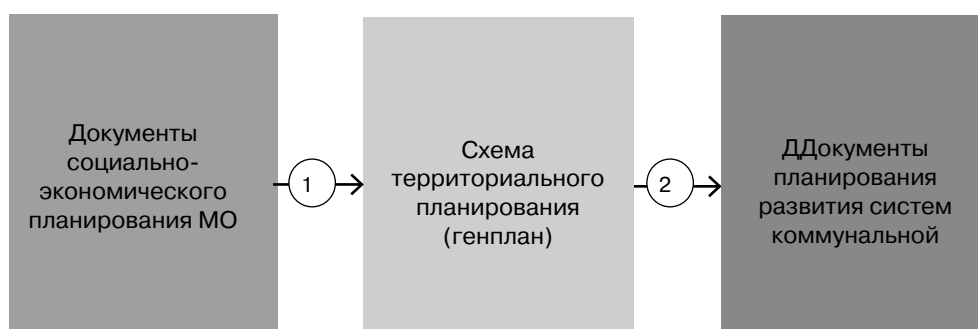
Классификация деятельности по услугам и работам и классификация деятельности по целям и задачам могут совпадать, но это не является обязательным. Зачастую предоставление одной муниципальной услуги нацелено на одновременное достижение нескольких целей социально-экономического развития. Более четкое согласование разных классификаций, применяемых в ходе бюджетного планирования, – это направление дальнейшего совершенствования бюджетной системы РФ на всех уровнях.

Взаимосвязь инструментов социально-экономического планирования и инструментов бюджетирования по услугам (в случае их полного внедрения) представлена в приложении 4 к Методическим рекомендациям.

6.3. Взаимосвязь документов социально-экономического планирования с документами планирования развития систем коммунальной инфраструктуры

Взаимосвязь документов социально-экономического планирования с документами планирования развития систем коммунальной инфраструктуры осуществляется посредством документов территориального планирования¹. Решение задач развития систем коммунальной инфраструктуры, поставленных в документах социально-экономического планирования, должно быть согласовано с планами реализации схем территориального планирования

Рис. 5. Координация социально-экономического планирования и планирования развития систем коммунальной инфраструктуры



Условные обозначения:

- 1 – определяются задачи в области развития систем коммунальной инфраструктуры;
- 2 – задаются места размещения объектов коммунальной инфраструктуры

¹ При условии, что объекты развития коммунальной инфраструктуры не включены в долгосрочные целевые программы.

6.4. ВЗАИМОСВЯЗЬ ДОКУМЕНТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ С ДОКУМЕНТАМИ ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ СИСТЕМ КОММУНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

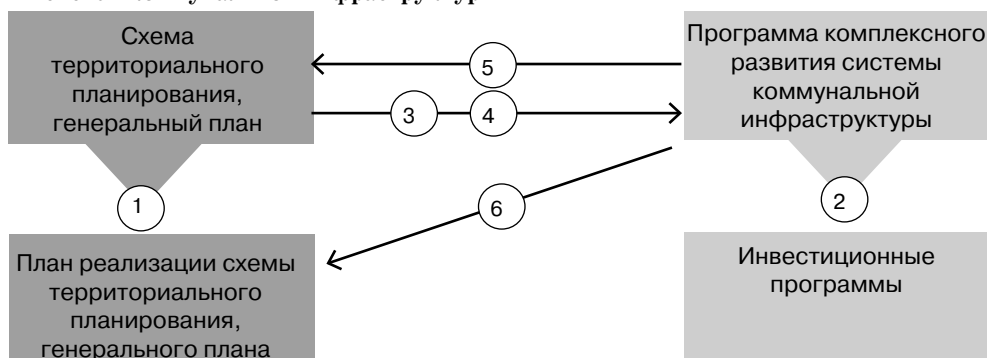
Схема территориального планирования (генеральный план) в числе прочего определяет:

- потребности в развитии системы коммунальной инфраструктуры;
- места размещения объектов, для которых требуется развитие системы коммунальной инфраструктуры;
- места размещения конкретных объектов коммунальной инфраструктуры.

План реализации схемы территориального планирования (генерального плана) в числе прочего определяет, для каких объектов в ближайшие 3–5 лет требуется развитие системы коммунальной инфраструктуры.

Исходя из указанных данных программа комплексного развития системы коммунальной инфраструктуры в числе прочего определяет, какие конкретные объекты коммунальной инфраструктуры требуется построить (реконструировать) в период выполнения плана реализации схемы территориального планирования.

Рис. 6. Координация территориального планирования и планирования развития систем коммунальной инфраструктуры



Условные обозначения:

- 1 – задаются территории, на которых следует развивать строительство объектов определенного назначения, места размещения конкретных объектов капитального строительства;
- 2 – задаются объемы развития мощностей объектов коммунальной инфраструктуры в конкретной сфере (водоснабжение, канализация, электроснабжение);
- 3 – задаются потребности в развитии системы коммунальной инфраструктуры;
- 4 – задаются места размещения объектов, для которых требуется развитие системы коммунальной инфраструктуры, а также места размещения конкретных объектов коммунальной инфраструктуры;
- 5 – задаются ограничения в отношении возможности освоения новых территорий без дополнительных расходов на развитие системы коммунальной инфраструктуры;
- 6 – задаются объекты системы коммунальной инфраструктуры, строительство которых необходимо осуществить в ближайшие 3–5 лет

В то же время существует обратная связь от программы комплексного развития системы коммунальной инфраструктуры к документам территориального планирования. Действующая программа комплексного развития системы коммунальной инфраструктуры:

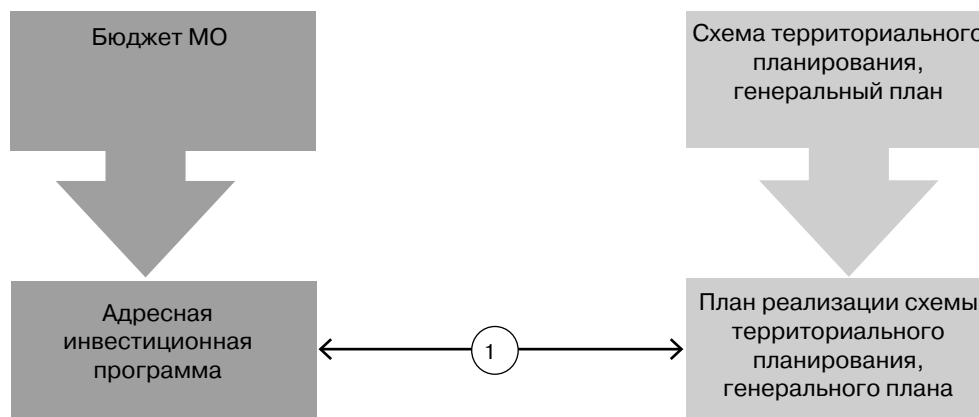
- устанавливает ограничения в отношении возможности освоения новых территорий без дополнительных расходов в развитие системы коммунальной инфраструктуры, что ограничивает возможности разработки (корректировки) схемы территориального планирования (генерального плана);
- определяет задачи по разработке (корректировке) плана реализации схемы территориального планирования (генерального плана) в отношении объектов системы коммунальной инфраструктуры, строительство которых необходимо осуществить в ближайшие 3–5 лет.

6.5. ВЗАИМОСВЯЗЬ ДОКУМЕНТОВ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ С ДОКУМЕНТАМИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Взаимосвязь бюджетного и территориального планирования возникает на стадии планирования бюджетных ресурсов для реализации инвестиционных проектов развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры МО, необходимость в которых определена документами территориального планирования.

Объекты капитального строительства, под которые планируются бюджетные ассигнования (в АИП, если таковая применяется в муниципальном образовании), должны быть предусмотрены в плане реализации схемы территориального планирования (в плане реализации генерального плана).

Рис. 7. Координация территориального и бюджетного планирования



Условные обозначения:

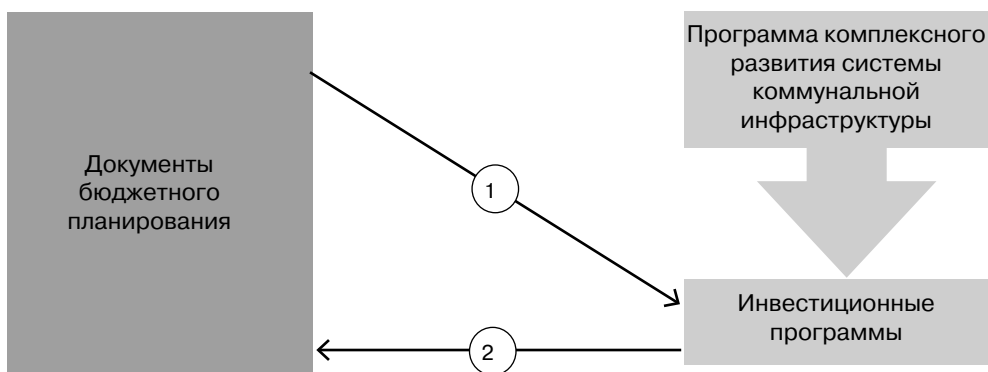
1 – должно быть совпадение в отношении объектов капитального строительства, финансируемых из местного бюджета

Объекты капитального строительства, под которые планируются бюджетные ассигнования (в АИП и докладах, если таковые применяются в МО), должны быть предусмотрены в плане реализации схемы территориального планирования (в плане реализации генерального плана).

6.6. Взаимосвязь документов бюджетного планирования с документами планирования развития систем коммунальной инфраструктуры

За счет бюджета может финансироваться часть расходов на реализацию инвестиционных программ организациям коммунального комплекса. Такие расходы должны быть отображены в бюджете (а также в АИП и докладах, при их наличии). Однако в среднесрочной перспективе реализация инвестиционных программ может повлечь за собой изменение расходов бюджета на оплату ЖКУ.

Рис. 8. Координация бюджетного планирования и планирования развития систем коммунальной инфраструктуры



Условные обозначения:

- 1 – объем финансирования инвестиционных программ в текущем году за счет средств МО;
- 2 – объем расходных обязательств на финансирование инвестиционных программ

В приложениях 1 и 2 к Методическим рекомендациям представлены схемы комплексного планирования в условиях координации.

7. ВЗАИМОСВЯЗЬ ДОКУМЕНТОВ ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ С ДОКУМЕНТАМИ ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ СУБЪЕКТА РФ

7.1. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

В условиях разграниченных полномочий между уровнями публичной власти и бюджетного федерализма залогом успеха качественного планирования развития территорий является определенность механизмов взаимодействия структур, документов, регуляторов, обеспечивающих в совокупности реализацию принципа системности при планировании.

Действующим законодательством РФ не установлены жесткие требования относительно порядка, процедур, процессов социально-экономического планирования в органах местного самоуправления, поэтому при формировании муниципальных систем планирования рекомендуется руководствоваться положениями международных и государственных стандартов систем менеджмента качества (перечень стандартов и их основные положения относительно планирования приведены в приложении 7 к Методическим рекомендациям).

Вместе с тем бюджетным законодательством РФ установлены требования относительно взаимосвязи отдельных документов муниципального планирования с документами государственного планирования, в частности таких, как прогнозы и целевые программы, которые одновременно являются инструментами социально-экономического и бюджетного планирования. В этой связи при формировании прогнозов и целевых программ следует учитывать требования положений о бюджетном устройстве и бюджетном процессе муниципальных образований.

Взаимосвязь документов социально-экономического планирования органов МСУ с документами планирования государственных органов управления, представленная в данных Методических рекомендациях, основывается на положениях БК РФ, Федерального закона от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», Указа Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.».

7.1.1. Взаимосвязь целей и задач

Система социально-экономического планирования МО является управленческим ресурсом органов местного самоуправления, позволяющим в том числе реализовывать программы и проекты развития с привлечением дополнительных средств других уровней бюджетной системы РФ и внебюджетных средств в соответствии с нормами бюджетного законодательства.

Документы социально-экономического планирования (стратегии, прогнозы, целевые программы, инвестиционные проекты) позволяют органам местного самоуправления обосновывать и формировать заявки на получение средств из федерального и регионального бюджетов в порядке, предусмотренном в аналогичных целевых программах.

В частности, на федеральном и региональном уровнях планирования согласованные с федеральными органами государственной власти стратегии субъектов РФ могут являться основанием для заявок органов власти субъекта РФ на получение средств на финансирование отдельных мероприятий и муниципальных объектов из федерального бюджета (федеральные целевые программы, федеральные адресные инвестиционные программы, инвестиционный фонд, программа развития особых экономических зон и пр.)¹.

Согласованные с субъектом РФ общие приоритеты планируемого периода МО могут служить основанием для реализации программ и проектов развития с соблюдением норм БК РФ на условиях софинансирования. Порядок согласования устанавливает представительный орган субъекта РФ (обычно в законе о прогнозировании и социально-экономическом планировании).

Вместе с тем необходимость соблюдения принципа самостоятельности бюджетов означает, среди прочих норм, «недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, за счет средств консолидированных бюджетов или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств» (ст. 31, абз. 5, БК РФ).

Реализация принципа общего покрытия расходов бюджетов (ст. 35, абз. 2, БК РФ), позволяющего предоставлять (получать) субвенции и субсидии из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, привлекать добровольные взносы, пожертвования и средства самообложения граждан, также обосновывается приоритетами планируемого периода и недостаточностью собственных средств местного бюджета.

Стратегии, программы, инвестиционные проекты, планируемые к реализации органами местного самоуправления с привлечением средств извне, должны быть согласованы с тем уровнем бюджета, из которого муниципалитет претендует получить средства. Порядок устанавливает согласующий орган.

7.1.2. Взаимосвязь прогнозов

Прогноз социально-экономического развития муниципального образования разрабатывается самостоятельно. Прогноз социально-экономического развития

¹ См. Приказ Минрегиона России от 27 февраля 2007 г. № 14 «Об утверждении требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации» (раздел IV, п. 14).

поселения может разрабатываться местной администрацией муниципального района в соответствии с соглашением между местной администрацией поселения и местной администрацией муниципального района (ст. 173, п. 2, БК РФ).

Однако самостоятельность разработки вовсе не означает отсутствия точек соприкосновения между ответственными за разработку прогнозов органами субъекта РФ и органами местного самоуправления. Планирование бюджетов в условиях бюджетного федерализма как раз подразумевает необходимость согласования прогнозов муниципальных образований с прогнозом бюджета субъекта РФ, в состав которого входят МО.

Взаимодействие осуществляется в порядке, устанавливаемом субъектом РФ. Уполномоченные органы последнего предоставляют органам местного самоуправления методическую и информационную поддержку при разработке прогнозов, которую они получают в свою очередь от Минэкономразвития России¹.

Прогноз социально-экономического развития МО разрабатывается уполномоченным органом, который определяется муниципальным нормативным правовым актом и должен соблюдаться при составлении прогноза социально-экономического развития субъекта РФ.

7.1.3. Взаимосвязь ДЦП

ДЦП являются инструментом стратегического и бюджетного планирования и реализуются за счет средств того уровня планирования, который их утвердил. Вместе с тем положениями ст. 179, п. 4, БК РФ определена возможность предоставления субсидий из бюджета субъекта РФ местным бюджетам на реализацию аналогичных ДЦП. Условия предоставления и методика расчета указанных межбюджетных субсидий устанавливаются соответствующей программой субъекта РФ.

Муниципальные образования, претендующие на получение субсидий из регионального бюджета на реализацию мероприятий муниципальной ДЦП, обязаны обосновать заявку и подать ее в установленном в региональной ДЦП порядке в уполномоченный орган субъекта РФ.

7.2. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

ГрК РФ ст. 27 ввел ранее отсутствовавший институт совместной подготовки документов территориального планирования различными органами публичной власти. Такая подготовка может осуществляться либо по взаимному согласию соответствующих органов, либо без оно, т.е. в обязательном порядке. Последнее происходит в следующих двух случаях, когда органом, заинтересованным в такой совместной подготовке, другим органам направляются предложения:

- 1) о планировании размещения объектов капитального строительства регионального или местного значения на территории вне границ юрисдикции соответствующего органа публичной власти;
- 2) об установлении ограничений использования территорий в границах зон охраны объектов культурного наследия федерального или регионального значения.

Второй случай примечателен в том отношении, что органы местного самоуправления, в пределах административных границ которых располагаются

¹ В подразделе 2.2.1 приведена информация о методических рекомендациях Минэкономразвития России.

объекты культурного наследия федерального или регионального значения, могут при направлении предложений в соответствии с федеральным законом «заставить» исполнительные органы государственной власти Российской Федерации или субъекта РФ в обязательном порядке через месяц после направления таких предложения приступить к участию в процессе совместной подготовки генеральных планов соответствующих поселений, городских округов.

Указанные нормы ГрК РФ могут быть детализированы посредством закона субъекта РФ о градостроительной деятельности, проект соответствующей статьи которого представлен ниже.

Статья... Особенности обязательной совместной подготовки документов территориального планирования органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований в субъекте Российской Федерации

1. В соответствии с частью 6 статьи 27 Градостроительного кодекса Российской Федерации органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления муниципальных образований в субъекте Российской Федерации в обязательном порядке осуществляют совместную подготовку документов территориального планирования в случаях, когда такие документы подготавливаются применительно к территориям городских округов, поселений, где расположены объекты культурного наследия федерального или регионального значения, при направлении:

- 1) органом местного самоуправления городского округа или поселения высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации предложения обеспечить подготовку схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации или подготовку предложений о внесении изменений в такую схему применительно к территории городского округа или поселения, в отношении которого принято решение о подготовке генерального плана или о внесении изменений в генеральный план – в случае отсутствия утвержденного в установленном порядке проекта зон охраны объектов культурного наследия федерального или регионального значения или в случае необходимости внесения изменений в такой проект;
- 2) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации соответствующему органу местного самоуправления предложения обеспечить подготовку генерального плана городского округа или генерального плана поселения или подготовку предложений о внесении изменений в генеральный план городского округа или генеральный план поселения в связи с принятием решения о подготовке проекта зон охраны объектов культурного наследия федерального или регионального значения, либо о подготовке предложений по внесению в такой проект изменений.

2. В случаях, указанных в части 1 настоящей статьи, и в соответствии с планом действий комиссии по совместной подготовке проекта:

- 1) государственный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный в области градостроительной деятельности, обеспечивает:
 - а) подготовку проектов зон охраны объектов культурного наследия регионального значения или предложений о внесении изменений в проекты зон охраны объектов культурного наследия регионального значения, а также согласование указанных проектов в порядке, определенном в соответствии с законодательством об охране объектов культурного наследия;
 - б) подготовку схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации применительно к соответствующей территории в составе, определенном статьей ... настоящего Закона, или предложений о внесении изменений в схему территориального планирования субъекта Российской Федерации;

2) орган местного самоуправления, уполномоченный в области градостроительной деятельности, обеспечивает подготовку проекта генерального плана городского округа или поселения в составе, определенном статьей... настоящего Закона, или предложений о внесении изменений в генеральный план городского округа или поселения.

3. Совместно подготовленные в соответствии с настоящей статьей проекты документов территориального планирования согласовываются и утверждаются в порядке, определенном статьей ... настоящего Закона, применительно к схеме территориального планирования субъекта Российской Федерации, и в порядке, определенном статьями... и... настоящего Закона, применительно к генеральным планам городских округов, генеральным планам поселений.

4. Применительно к подготовленным в соответствии с настоящей статьей документам территориального планирования подготавливается план совместной реализации утвержденных документов территориального планирования с учетом части... статьи..., части... статьи... настоящего Закона.

7.3. Планирование развития систем коммунальной инфраструктуры

Системы коммунальной инфраструктуры по своему масштабу делятся на замкнутые поселенческие и инженерные системы, которые являются частью больших по размеру инфраструктурных систем.

К замкнутым инфраструктурным системам относятся системы водоснабжения и водоотведения, а также системы централизованного теплоснабжения. Они, как правило, располагаются в пределах поселений. Для таких систем планирование их развития находится полностью в компетенции МО и не требует координации с документами территориального планирования регионального уровня.

Что касается систем электроснабжения и газоснабжения, то в поселениях находятся только распределительные сети этих систем, а сами инженерные системы функционируют на межрегиональном и национальном уровнях.

Сбалансированное развитие систем электроснабжения на муниципальном и региональном уровнях должно осуществляться по следующему алгоритму.

1. На основании прогноза по изменению спроса на потребность в энергоснабжении, сформированную в программе комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры МО, формируется инвестиционная программа предприятия энергоснабжения по развитию системы энергоснабжения в МО, которая финансируется в основном за счет платы застройщиков за подключение к системам электроснабжения, определенной на основе тарифа за подключение. В эту программу входят по преимуществу мероприятия по строительству распределительных сетей и станций на территории поселения. В виде исключения в нее могут войти и мероприятия по строительству локальных источников электрической энергии, сбыт которой предполагается в пределах поселения.
2. Рост потребностей поселений в электроэнергии неизбежно приводит к необходимости строительства новых высоковольтных линий электропередачи и новых электростанций. Органы местного самоуправления информируют региональные органы, в первую очередь региональный орган по тарифному регулированию, о принятых инвестиционных программах по развитию систем электроснабжения в пределах поселений и размерах дополнительных нагрузок, которые необходимо будет удовлетворить.

3. На основе полученной от муниципалитетов информации региональный регулирующий орган обеспечивает включение в инвестиционные программы региональных сетевых компаний мероприятий по созданию необходимого высоковольтного сетевого хозяйства для удовлетворения новых потребностей потребителей. Финансируется эта инвестиционная программа в конечном счете из тарифа для потребителей.

В переходный период реформирования электроэнергетики при сохранении регулирования тарифов на генерацию электрической энергии подобным образом может планироваться и финансироваться строительство новых мощностей по генерации. С переходом к рыночному ценообразованию в секторе генерации не подлежит государственному планированию и регулированию и строительство новых электростанций.

7.4. БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

7.4.1. Взаимодействие при осуществлении бюджетного процесса

Бюджет муниципального образования непосредственно связан с бюджетом субъекта РФ, поскольку сама бюджетная система Российской Федерации представляет собой совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, функционирующую на принципах единства, равенства прав и общего покрытия расходов бюджетов. Формы взаимоотношений бюджетов определены Бюджетным кодексом РФ.

Непосредственная связь процессов планирования и исполнения бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов обусловлена необходимостью бюджетного планирования внутри единой консолидированной бюджетной системы по общим установленным нормам и правилам. Взаимодействие бюджетов различных уровней управления осуществляется в форме:

- 1) перечисления межбюджетных трансфертов, которые определены в Бюджетном кодексе как средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы РФ бюджетам других уровней бюджетной системы РФ (гл. 16);
- 2) предоставления бюджетных кредитов местным бюджетам из бюджетов субъектов РФ (ст. 93.3).

Межбюджетные трансферты предоставляются в форме дотаций, субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов. Межбюджетные трансферты могут перечисляться только в бюджет МО, прямое финансирование муниципальных учреждений из бюджета субъекта РФ не допускается. Формы, порядок и условия их предоставления устанавливает тот уровень бюджета, из которого они предоставляются, в силу чего взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления имеет значительную региональную специфику.

Регулирование системы межбюджетных отношений на субфедеральном уровне можно представить в виде двух основных составляющих: рамочное регулирование (определение методик и принципов формирования и распределения региональных фондов финансовой поддержки, компенсаций и софинансирования расходов) и определение текущих параметров перераспределения финансовых средств. Определение параметров системы межбюджетных трансфертов осуществляется законом о бюджете и другими законодательными актами субъекта РФ. Правовое регулирование текущих

параметров включает в себя:

- утверждение объемов безвозмездных перечислений отдельным муниципальным образованиям;
- утверждение размеров дополнительных нормативов налоговых отчислений, заменяющих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности;
- определение направлений расходования субвенций и субсидий, использование которых носит целевой характер.

Учет полученных трансфертов и расходных обязательств, связанных с получением целевых трансфертов из бюджета субъекта РФ, является неотъемлемой составляющей процесса бюджетного планирования МО. При этом перечисление трансфертов в бюджеты городских и сельских поселений может осуществляться как непосредственно из бюджета субъекта РФ, так и через бюджеты муниципальных районов.

При взаимодействии органов государственной власти и местного самоуправления следует учитывать фискальные правила, введенные Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса...». В настоящее время ст. 136 БК РФ содержит ряд дополнительных (ужесточающих) условий предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) МО в соответствии с уровнем зависимости от трансфертов. В частности, начиная уже с 30% собственных доходов местного бюджета, сформированных за счет безвозмездных поступлений, администрация муниципалитета теряет возможность устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных № 131-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления. Таким образом, взаимодействие региональной и местной администраций в ходе бюджетного процесса также накладывает ограничения на планирование социально-экономического развития МО.

7.4.2. Взаимодействие при осуществлении бюджетных инвестиций

Планирование бюджетных инвестиций осуществляется в соответствии с положениями ст. 79 БК РФ, где установлено, что бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций предусматриваются в соответствии с долгосрочными целевыми программами. Федеральным законом № 63 федеральная адресная инвестиционная программа определена в качестве основного документа планирования бюджетных инвестиций. В соответствии с этим законом Правительство РФ устанавливает порядок осуществления бюджетных инвестиций из федерального бюджета в объекты капитального строительства государственной собственности России, включаемые в ФАИП, и субсидий бюджетам субъектов РФ на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов РФ или на предоставление соответствующих субсидий из бюджетов субъектов РФ местным бюджетам на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности.

Объекты капитального строительства муниципальной собственности, сооружаемые с участием средств федерального (регионального) бюджетов, подлежат согласованию в установленном Правительством РФ (исполнительным органом субъекта РФ) порядке. Согласованные объекты являются частью АИП соответствующего уровня.

7. ВЗАИМОСВЯЗЬ С ДОКУМЕНТАМИ ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ СУБЪЕКТА РФ

Планирование бюджетных инвестиций, совместно осуществляемых за счет разных бюджетов бюджетной системы РФ, в обязательном порядке должно отдельно включать в себя оценку влияния дополнительно получаемых межбюджетных трансфертов на уровень дотационности МО. Действующее бюджетное законодательство не делает различий между субсидиями, получаемыми для софинансирования текущих расходов и субсидиями, перечисляемыми в рамках реализации инвестиционных проектов. Поэтому осуществление бюджетных инвестиций может привести к попаданию под ограничительные критерии ст. 136 БК РФ даже достаточно обеспеченных муниципалитетов.

При осуществлении крупных инвестиционных проектов в муниципальных образованиях, не подпадавших ранее под ограничительные условия предоставления межбюджетных трансфертов (либо подпадавших под другую категорию), целесообразно рассмотреть вопрос о выборе формы финансирования проекта с региональными органами власти. При наличии такой возможности оправданным является выделение в проекте части, напрямую финансируемой за счет регионального бюджета без использования межбюджетных трансфертов.

8. ВЗАИМОСВЯЗЬ ДОКУМЕНТОВ ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ С ДОКУМЕНТАМИ ПЛАНИРОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

8.1. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

Органы местного самоуправления принимают и организуют выполнение планов и программ социально-экономического развития муниципальных образований на основании ст. 17, п. 6, Федерального закона № 131. В отсутствие установленных законодательством РФ требований к взаимосвязи документов социально-экономического планирования муниципальных образований и документов социально-экономического планирования Российской Федерации и процедурам их согласования взаимодействие и согласование осуществляются только в отношении прогнозов и целевых программ. Настоящие Методические рекомендации основываются на принципе самостоятельности систем социально-экономического планирования и необходимости установления единых требований к механизмам взаимодействия и процедурам согласования документов социально-экономического планирования органов МСУ и органов государственной власти РФ, к определению случаев, когда такое взаимодействие и согласование следует считать необходимым в процессе планирования.

Документы социально-экономического планирования, содержащие описание целей и задач планируемого периода¹, формируются, принимаются и реализуются органами МСУ самостоятельно, без обязательств по их согласованию с органами государственной власти федерального уровня.

Прогноз социально-экономического развития МО разрабатывается ОМСУ самостоятельно, но с учетом методических рекомендаций Министерства экономического развития РФ² и косвенно согласуется с государственными прогнозами

¹ К таким документам относятся концепции, стратегии, программы социально-экономического развития, планы органов МСУ по реализации программ социально-экономического развития.

² Функции Минэкономразвития России по разработке прогнозов социально-экономического развития муниципальных образований определены в разделе II, подп. 5.3.2, Постановления Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации».

социально-экономического развития РФ в общем процессе разработки первоначальных и уточненных прогнозов РФ и формирования проектов бюджетов.

Программы социально-экономического развития муниципальных образований, претендующих на получение статуса наукограда РФ, ЗАТО, особых экономических зон, согласуются с органами государственной власти субъектов РФ и федеральными министерствами и ведомствами в соответствии с порядком и соблюдением требований соответствующих федеральных законов и нормативных правовых актов Правительства РФ. Постановлениями Правительства РФ могут утверждаться целевые программы развития отдельных МО, таковы, например, программы развития Сочи (в составе плана мероприятий по подготовке к Олимпийским играм 2014 г.), Грозного (восстановительные мероприятия), Калининграда. В других случаях программы социально-экономического развития МО разрабатываются и утверждаются ОМСУ самостоятельно, без согласования с органами государственной власти¹.

Муниципальные *долгосрочные целевые программы* разрабатываются и принимаются ОМСУ самостоятельно в соответствии с установленным местной администрацией порядком и не подлежат обязательному согласованию с органами государственной власти РФ. Вместе с тем ДЦП могут использоваться МО для привлечения финансовых средств на их реализацию из федерального бюджета в порядке, устанавливаемом в аналогичной федеральной ДЦП. Выделение средств из федерального бюджета на финансирование мероприятий муниципальной ДЦП осуществляется, как правило, на условиях конкурса, проводимого уполномоченным федеральным органом. Например, конкурсы на предоставление субсидий для финансирования мероприятий муниципальных программ поддержки малого и среднего предпринимательства осуществляет Министерство экономического развития Российской Федерации, а на финансирование программ в сфере жилищного строительства – Минрегион России. Выделенные на реализацию мероприятий муниципальных ДЦП средства федерального бюджета планируются отдельной целевой статьей в составе бюджета субъекта РФ и местного бюджета.

8.2. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

Взаимосвязь документов территориального планирования муниципальных образований с документами территориального планирования Российской Федерации регулируется законодательством о градостроительной деятельности.

В Градостроительном кодексе РФ закреплены три концептуальных основания, которые сводят к минимуму саму возможность возникновения противоречий между утверждаемыми в разное время документами территориального планирования.

1. Согласно ГрК РФ каждый уровень власти утверждает только «свое» и не правомочен утверждать «чужого». Это положение является главным в части блокирования самой возможности возникновения противоречий между различными документами.
 2. Любой документ территориального планирования в его картографической части должен фиксировать и четко предьявлять юридические факты и может содержать предложения по изменению фактического положения дел, а именно:
 - должен отражать, фиксировать существующие границы различного рода;
- 1** С учетом требований законодательства субъекта РФ, в состав которого входит МО.

- должен фиксировать границы, утвержденные иными документами территориального планирования. В частности, утвержденные границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального, регионального, местного значения;
 - должен фиксировать те границы, для утверждения которых соответствующий орган власти обладает полномочиями. Например, границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения – для Российской Федерации;
 - может отображать и предъявлять для согласования предложения по изменению соответствующих границ, ранее утвержденных другим документом территориального планирования. Например, в проекте схемы территориального планирования Российской Федерации могут содержаться адресуемые соответствующему субъекту РФ, органу местного самоуправления предложения по изменению границ зоны планируемого размещения объекта капитального строительства регионального или муниципального значения (скажем, дороги регионального или муниципального значения) для того, чтобы на этом «уже занятом месте» зафиксировать границы зоны планируемого размещения объекта капитального строительства федерального значения (скажем, дороги федерального значения). Данный пример является тем единственным и исключительным случаем, когда может возникать сама возможность противоречия одного документа территориального планирования другому документу. Эти потенциальные противоречия разрешаются ГрК РФ путем установления формализованной процедуры согласования таких документов.
3. ГрК РФ утверждает положение, согласно которому должны быть открыто предъявлены намерения одного органа власти утвердить свой документ территориального планирования через инициирование изменений другого, ранее утвержденного документа территориального планирования. Можно сказать, что ГрК РФ установил процедуры «цивилизованного соперничества различных уровней власти за уже занятое место».

Взаимосвязь документов территориального планирования федерального и местного уровней можно выделить в форме совместной подготовки документов территориального планирования и согласования документов территориального планирования.

Совместная подготовка проектов документов территориального планирования согласно ст. 27 ГрК РФ может осуществляться:

- 1) федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ;
- 2) органами исполнительной власти субъектов РФ;
- 3) органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления;
- 4) органами местного самоуправления муниципальных образований.

ГрК РФ не содержит непосредственных указаний на возможность совместно подготавливать документы территориального планирования федеральными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.

В то же время для органов местного самоуправления имеется возможность опосредованного, через субъекты РФ, взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти при совместной подготовке документов территориального планирования. Законодательство допускает возможность использо-

8. ВЗАИМОСВЯЗЬ С ДОКУМЕНТАМИ ПЛАНИРОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

вания следующих административных схем совместной подготовки документов территориального планирования, при которой органы местного самоуправления могут взаимодействовать с органами власти федерального уровня:

- 1) инициативу проявляют федеральные органы исполнительной власти, «приглашая» к взаимодействию органы власти регионального уровня, которые в свою очередь «приглашают» соответствующие муниципалитеты;
- 2) инициативу проявляют муниципалитеты, «приглашая» к взаимодействию органы власти регионального уровня, которые, в свою очередь, «приглашают» федеральные органы исполнительной власти.

Что касается *согласования проектов документов территориального планирования*, то в соответствии со ст. 12, 21 и 25 ГрК РФ согласованию подлежат документы территориального планирования муниципальных образований и Российской Федерации.

Процедуры по согласованию документов территориального планирования муниципальных образований федеральными органами исполнительной власти регламентированы ст. 21 и 25 ГрК РФ. Генеральный план поселения, городского округа, схемы территориального планирования муниципального района подлежат согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по следующим предметам согласования:

- 1) если предложения, содержащиеся в проекте соответствующего документа территориального планирования, подготовленного муниципалитетом, предполагают изменение существующих или в соответствии со схемами территориального планирования Российской Федерации планируемых границ:
 - границ земель лесного фонда;
 - границ земель особо охраняемых природных территорий федерального значения;
 - границ земель обороны и безопасности;
 - границ земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации;
 - границ территорий объектов культурного наследия;
 - границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения;
- 2) если предполагается размещение объектов капитального строительства местного значения, которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду на указанных землях, территориях и земельных участках.

Срок согласования документа территориального планирования муниципального образования не должен превышать трех месяцев. Если за это время отрицательных заключений на проект документа не поступает, он считается согласованным. Если же отрицательные заключения имеются, то глава местной администрации принимает решение о формировании согласительной комиссии, которая готовит материалы, необходимые для принятия решения о направлении согласованного или не согласованного в определенной части проекта документа территориального планирования в представительный орган МО или об отклонении проекта и его направлении на доработку.

Рис. 9. Процедура действий после получения отказа в согласовании проекта документа территориального планирования



Представляемые согласительной комиссией материалы могут содержать предложения об исключении несогласованных вопросов из проекта документа территориального планирования и план согласования данных вопросов после утверждения документа территориального планирования путем подготовки предложений о внесении изменений в принятый документ (ч. 11 ст. 21 и ч. 11 ст. 25 ГрК РФ).

Несмотря на детальное описание механизмов, регулирующих взаимосвязь документов территориального планирования федерального уровня и муниципальных образований, Градостроительный кодекс предполагает, что ряд более конкретных вопросов должен быть прописан на подзаконном уровне.

А именно ст. 21 и 25 ГрК РФ предполагают согласование документов территориального планирования муниципальных образований в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. Также согласно ст. 25 Правительство РФ должно определить случаи, когда проект генерального плана подлежит государственной экспертизе. До настоящего времени нормативные акты по данным вопросам не приняты.

Согласование проекта схемы территориального планирования Российской Федерации органами местного самоуправления регулируется ст. 12 ГрК РФ и происходит опосредованно – через субъекты РФ. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ направляет проект схемы территориального планирования в органы местного самоуправления муниципальных образований, применительно к территориям которых подготовлен проект схемы.

8. ВЗАИМОСВЯЗЬ С ДОКУМЕНТАМИ ПЛАНИРОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

Органы местного самоуправления рассматривают проект схемы территориального планирования Российской Федерации по следующим предметам согласования:

- положения о территориальном планировании, содержащиеся в документах территориального планирования муниципальных образований;
- учет правил землепользования и застройки;
- предложения об изменении границ земельных участков, находящихся в муниципальной собственности;
- размещение объектов капитального строительства федерального значения, которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду на территориях муниципальных образований.

При непоступлении отрицательных заключений органов местного самоуправления в 30-дневный срок проект схемы территориального планирования Российской Федерации считается согласованным.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ на основании заключений органов местного самоуправления осуществляет подготовку сводного заключения на проект схемы территориального планирования Российской Федерации, которое может содержать положение о согласии с проектом схемы территориального планирования Российской Федерации или несогласии с таким проектом с обоснованием принятого решения.

При наличии отрицательных заключений в течение 30 дней со дня истечения установленного срока согласования проекта принимается решение о создании согласительной комиссии (максимальный срок работы согласительной комиссии не может превышать трех месяцев), результатом работы которой являются:

- 1) документ о согласовании проекта схемы территориального планирования Российской Федерации и подготовленный для утверждения проект схемы территориального планирования Российской Федерации с внесенными в него изменениями;
- 2) материалы в текстовой форме и в виде карт (схем) по несогласованным вопросам.

Согласно указанной статье данные документы и материалы могут содержать:

- 1) предложения об исключении из проекта схемы территориального планирования Российской Федерации материалов по несогласованным вопросам;
- 2) план согласования данных вопросов после утверждения схемы территориального планирования Российской Федерации путем подготовки предложений о внесении соответствующих изменений.

На основании документов и материалов, представленных согласительной комиссией, принимается решение об утверждении схемы территориального планирования Российской Федерации или об отклонении проекта схемы территориального планирования Российской Федерации и о направлении его на доработку.

Порядок согласования проекта схемы территориального планирования Российской Федерации, состав и порядок работы согласительной комиссии регулируются Положением о подготовке и согласовании проекта схемы территориального планирования Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 23 марта 2008 г. № 198).

При наличии в результате работы согласительной комиссии материалов в текстовой форме и в виде карт (схем) по несогласованным вопросам Прави-

тельство РФ может утвердить схему территориального планирования Российской Федерации, предусматривающую размещение объектов капитального строительства федерального значения (ч. 13 ст. 12 ГрК РФ).

8.3. ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ СИСТЕМ КОММУНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

В пределах территории любого муниципального образования (будь то городской округ, городское или сельское поселение, муниципальный район) сложно обеспечить локализацию систем коммунальной инфраструктуры – как правило, объекты электроснабжения, газоснабжения располагаются на гораздо более значительных территориях, чем отдельные муниципальные образования. Развитие систем коммунальной инфраструктуры в границах поселения невозможно при отсутствии или недостаточности имеющихся мощностей локальных генерирующих (аккумулирующих) объектов. Дефицит энергоресурсов компенсируется увеличением генерирующих и (или) транспортирующих мощностей, регулируемых на федеральном или региональном уровне. Такие решения по увеличению мощностей вырабатываются в процессе территориального планирования, совместно осуществляемого и органами местного самоуправления, и субъектом РФ, а также субъектом РФ и Правительством РФ. При этом органы местного самоуправления по вопросам развития систем коммунальной инфраструктуры выстраивают систему взаимоотношений с субъектом РФ и не контактируют с Правительством РФ.

Юридический институт совместного территориального планирования введен ГрК РФ, причем развитие этого института (в части детализации и расширения состава соответствующих норм) может и должно быть обеспечено региональным законодательством. Институт совместного территориального планирования может быть распространен и на совместную подготовку планов реализации документов территориального планирования, а также на практическое осуществление этих планов, включая вопросы организации и финансирования соответствующих работ.

Законодательство разграничило полномочия органов местного самоуправления и полномочия субъекта РФ в части развития коммунальной инфраструктуры. Органы местного самоуправления определяют развитие территории, формируют инвестиционные потребности развития коммунальной инфраструктуры в границах МО, обеспечивают финансовые потребности развития инфраструктуры, определяют прогнозный спрос на энергоресурсы. Субъект РФ на основании прогнозного спроса на коммунальные ресурсы, полученного от органов местного самоуправления, формирует программу развития региональных систем коммунальной инфраструктуры в границах региона, обеспечивает финансирование инвестиционных потребностей, определяет региональный спрос на энергоресурсы, который должен быть удовлетворен через регулирование на федеральном уровне.

Для удовлетворения консолидированного спроса на развитие коммунальной инфраструктуры (за исключением систем газоснабжения) органы местного самоуправления выдают организациям коммунального комплекса технические задания на разработку инвестиционных программ. Техническое задание на разработку инвестиционной программы выдается с учетом региональной программы развития коммунальной инфраструктуры. При наличии программы

комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры техническое задание разрабатывается на основании указанной программы, прогноза строительства объектов недвижимости в границах муниципального образования и утверждается органом регулирования МО. Региональные программы развития коммунальной инфраструктуры согласовываются с федеральной программой развития систем коммунальной инфраструктуры. Техническое задание на разработку инвестиционной программы, выдаваемое органом местного самоуправления, как и инвестиционная программа, не согласовывается с программами, принятыми на федеральном уровне.

8.4. БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

Как уже отмечалось, бюджетная система Российской Федерации представляет собой совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, функционирующую на принципах единства, равенства прав и общего покрытия расходов бюджетов. Взаимоотношения бюджетов различных уровней управления жестко регламентированы Бюджетным кодексом РФ. Взаимодействие бюджетов осуществляется в форме:

- 1) перечисления межбюджетных трансфертов, которые определены в Бюджетном кодексе как средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы РФ бюджетам других уровней бюджетной системы РФ (гл. 16);
- 2) предоставления бюджетных кредитов (ст. 93.2–93.3).

Об этом шла речь в разделе 6.4 настоящих Методических рекомендаций.

В соответствии со ст. 129 БК РФ к формам межбюджетных трансфертов, предоставляемым из федерального бюджета, относятся:

- дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ;
- субсидии бюджетам субъектов РФ;
- субвенции бюджетам субъектов РФ;
- иные межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ;
- межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов.

Таким образом, действующее законодательство не предусматривает прямого взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов местного самоуправления в процессе бюджетного планирования. Если возникает необходимость предоставления из федерального бюджета в местные бюджеты отдельных видов целевых трансфертов (например, средств на переселение граждан из закрытых административно-территориальных образований или субсидий на реформирование муниципальных финансов), то такое предоставление осуществляется в форме трансфертов субъектам РФ с последующей передачей средств на местный уровень. Финансирование бюджетных инвестиций при этом является частным случаем предоставления межбюджетных трансфертов целевого характера.

Аналогично Бюджетный кодекс не предусматривает прямого предоставления бюджетных кредитов из федерального бюджета в бюджеты муниципальных образований (ст. 93.2–93.3).

9. ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТЬ ЭТАПОВ ПРОЦЕССА ПОДГОТОВКИ ДОКУМЕНТОВ ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Последовательность этапов процесса подготовки документов планирования развития МО зависит от конкретной ситуации в конкретном муниципалитете. Вместе с тем процедура такой подготовки имеет некоторые общие методологические признаки, которые можно формализовать.

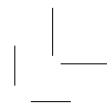
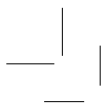
В первую очередь, речь идет о бюджетном планировании, процедура которого строго определена федеральным законодательством. Подготовка основного документа бюджетного планирования – бюджета – осуществляется ежегодно и должна завершаться строго к заданному времени. Бюджетное планирование происходит в тесной увязке с социально-экономическим планированием. Рекомендации в отношении последовательности действий взаимосвязанного социально-экономического и бюджетного планирования МО (без применения инструментов бюджетирования, ориентированного на результат) представлены в приложении 2 к Методическим рекомендациям.

В меньшей степени в практике муниципального управления формализован процесс планирования с использованием инструментов БОР. Общая схема учета инструментов бюджетирования по услугам в бюджетном процессе и их взаимосвязи с социально-экономическим планированием приведена в приложении 4 к Методическим рекомендациям. Однако на практике последовательность внедрения инструментов, применение которых не является сегодня обязательным, может быть разной. Соответственно, по мере дальнейшего проведения бюджетной реформы будет меняться и роль уже применяемых механизмов.

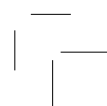
Отдельно необходимо выделить действия по территориальному планированию и планированию развития системы коммунальной инфраструктуры. Разработка документов, относящихся к этим видам планирования, осуществляется в другом временном режиме, чем документов бюджетного планирования. Здесь нет четко заданных законодательством дат, к которым должны готовиться соответствующие документы. Однако, так же как и в сфере бюджетного планирования, основные исходные данные должны быть предоставлены на основании материалов социально-экономического планирования. Рекомендации в отношении последовательности действий взаимосвязанного социально-экономического, территориального планирования и планирования развития системы коммунальной инфраструктуры МО представлены в приложении 1 к Методическим рекомендациям.

9. Последовательность этапов процесса подготовки документов планирования...

С учетом того что разработка документов планирования развития МО должна осуществляться скоординированно различными подразделениями и службами муниципалитета, рекомендуется сформировать специальную координационную группу, положение и состав которой утвердить распоряжением главы администрации МО. Одновременно с этим рекомендуется установить порядок планирования и определить ответственных лиц и сроки для разработки соответствующих документов планирования.



ПРИЛОЖЕНИЯ



Приложение I Координация социально-экономического, территориального планирования и планирования развития системы коммунальной структуры муниципального образования (на примере городского округа)

Документ	Последовательность во времени подготовки документов (серая заливка) и принятых документов (темная заливка)
1. Стратегия, комплексная программа социально-экономического развития	
2. Генеральный план	
3. Правила землепользования и застройки	
4. План реализации генерального плана, в составе которого содержится, в частности, 1) комплексная схема развития сетей инженерного обеспечения (детализация соответствующих разделов генерального плана на среднесрочный период) в указке с документами № 2 и № 3; 2) приоритетные проекты освоения незастроенных и застроенных территорий в указке с документами № 1 и № 2; 3) предложения к проекту бюджета с учетом документов № 1 и № 2	
5. Комплексное моделирование – планировочное, экономическое, техническое. Проекты документов для проведения аукционов – комплексное освоение свободных территорий, развитие застроенных территорий	
5.1. План подготовки документов для проведения аукционов в соответствии с документами № 4, 7.1	
5.2. Результаты планировочного, экономического, инженерного моделирования параметров приоритетных проектов освоения и развития конкретных территорий, включая: а) объемы строительства, реконструкции, б) потребности в различных видах инженерного обеспечения, в) потребности в социальной инфраструктуре, г) распределение обязательств между администрацией и застройщиками-девелоперами; д) начальную цену предмета аукциона привлекательно к различным территориям	
5.3. Договоры, заключаемые администрацией с победителями аукционов и подготовленные с учетом документов 7.5–7.7	
6. Публичные договоры на подключение, заключаемые между ОКК и застройщиками-девелоперами – победителями аукционов (заключаются в соответствии с документом № 5.7)	
7. Проекты документов для обеспечения развития и строительства объектов муниципальной инфраструктуры (МСКИ) – обр. разная последовательность перечня	
7.1. Договоры на реализацию инженерно-технических программ, заключаемые между администрацией и ОКК (подготавливаются на основе 7.6, 7.5 с учетом 5.2, 5.3)	
7.2. Технические задания на разработку инвестиционных программ ОКК (подготавливаются на основе 7.5 и 7.4)	
7.3. Расчеты финансовых потребностей в составе проектов инвестиционных программ ОКК (подготавливаются на основе 7.2, 7.1)	
7.4. Предложения о размерах: а) надбавок для потребителей, б) тарифов на подключение, в) тарифов на подключение ОКК (подготавливаются на основе 7.3–7.1)	
7.5. Инвестиционные программы ОКК, согласованные органом регулирования (подготавливаются на основе 7.4–7.1 с учетом 5.1 и 5.2)	
7.6. Подготовленные в соответствии с утвержденными инвестиционными программами ОКК: а) надбавки к тарифам, б) тарифы на подключение к МСКИ, в) тарифы на подключение ОКК (подготавливаются на основе 7.5 и 7.4)	
7.7. Договоры на реализацию инженерно-технических программ, заключаемые между администрацией и ОКК (подготавливаются на основе 7.5 и 7.4)	
7.8. Расчеты финансовых потребностей в составе проектов инвестиционных программ ОКК (подготавливаются на основе 7.2, 7.1)	
7.9. Технические задания на разработку инвестиционных программ ОКК (подготавливаются на основе 7.1, 4, 5)	
7.10. Программа комплексного развития муниципальной инфраструктуры (МСКИ) (подготавливается на основе и с учетом 4–5.1, 5.2)	

Указывает направление последовательности координации документов планирования до утверждения официального документа

Указывает необходимость координации документов в процессе их подготовки и принятия

ПРИЛОЖЕНИЕ 2 Координация социально-экономического и бюджетного планирования (на примере городского округа)

Документ	Последовательность во времени подготовки документов (серая заливка), принятия документов (темная заливка), утверждения документов в составе бюджета
1. Документ, содержащий цели и задачи развития (концепция, стратегия, стратегический план)	■
2. Программа социально-экономического развития (может быть план действий по реализации стратегии)	■
3. Прогноз социально-экономического развития на планируемый период*	■
4. Основные направления бюджетной и налоговой политики (в соответствии с пп. 1-3)	■
5. Долгосрочные целевые программы (в соответствии с пп. 1-4)**	■
6. Ведомственные целевые программы (в соответствии с пп. 1-4)	■
7. Адресная инвестиционная программа (в соответствии с пп. 1-4)	■
8. Бюджет (на один либо на три года) (в режиме скользящих трех лет) (в соответствии с пп. 1-8)	■
9. Среднесрочный финансовый план (в режиме скользящих трех лет) (в соответствии с пп. 1-8)	■
10. Комплексное планирование доходов и расходов бюджета на реализацию стратегических целей и задач.	■
10.1. План доходов бюджета	■
10.1.1. План собственных доходов бюджета	■
10.1.2. План получаемых межбюджетных трансфертов	■
10.1.3. Программа муниципальных заимствований (в случае необходимости)***	■
10.2. План расходов бюджета	■
10.2.1. План бюджетных ассигнований на исполнение действующих расходных обязательств (ДЦП, АИП, ВЦП, сметы: на основании обязательств, принятых и не исполненных в предыдущем планируемом периоде)	■
10.2.2. План бюджетных ассигнований на исполнение принимаемых расходных обязательств (ДЦП, АИП, ВЦП, сметы: планируемые к реализации в финансовом году)	■
10.2.3. План бюджетных ассигнований на оказание муниципальных услуг (с учетом муниципальных заданий в планируемом периоде)	■
10.2.4. Программа предоставления бюджетных кредитов (если планируется предоставление бюджетных кредитов)****	■
10.2.5. Программа муниципальных гарантий (если гарантированы предпринимателям)*****	■
10.2.6. План муниципальных субсидий субъекту РФ в соответствии с требованиями ст. 142.2 БК РФ и соответствующим законом субъекта РФ	■
10.3. Протокол основных характеристик консолидированного бюджета (общий объем доходов, общий объем расходов, профицит (профицит) бюджета)	■

* Прогноз одобряется решением и местной администрации одновременно с решением о внесении проекта бюджета в представительный орган.

** ДЦП могут быть утверждены ранее, либо в текущем периоде, но не позднее одного месяца до дня внесения проекта решения о бюджете в представительный орган.

*** Утверждается в составе бюджета.

**** Утверждается в составе бюджета.

***** Утверждается в составе бюджета.

Приложение 3 Положения законодательных и иных нормативных и правовых актов Российской Федерации о планировании и обеспечении реализации планов		
№ Инструмент (1) (2)	Положения законодательного / нормативного правового акта (3)	Законодательный / нормативный правовой акт (4)
1	<p>Прогнозирование</p> <p>1. Правительство Российской Федерации обеспечивает разработку государственных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации (далее – прогноз социально-экономического развития) на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу.</p> <p>2. Порядок разработки прогноза социально-экономического развития и порядок разработки концепции социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу определяются Правительством Российской Федерации</p>	<p>ФЗ от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»</p>
	<p>3. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального района (городского округа) разрабатывается на период не менее трех лет.</p> <p>4. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта РФ, МО ежегодно разрабатывается в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией.</p> <p>5. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта РФ, МО одобряется соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией одновременно с принятием решения о</p>	<p>Ст. 173 БК РФ</p>

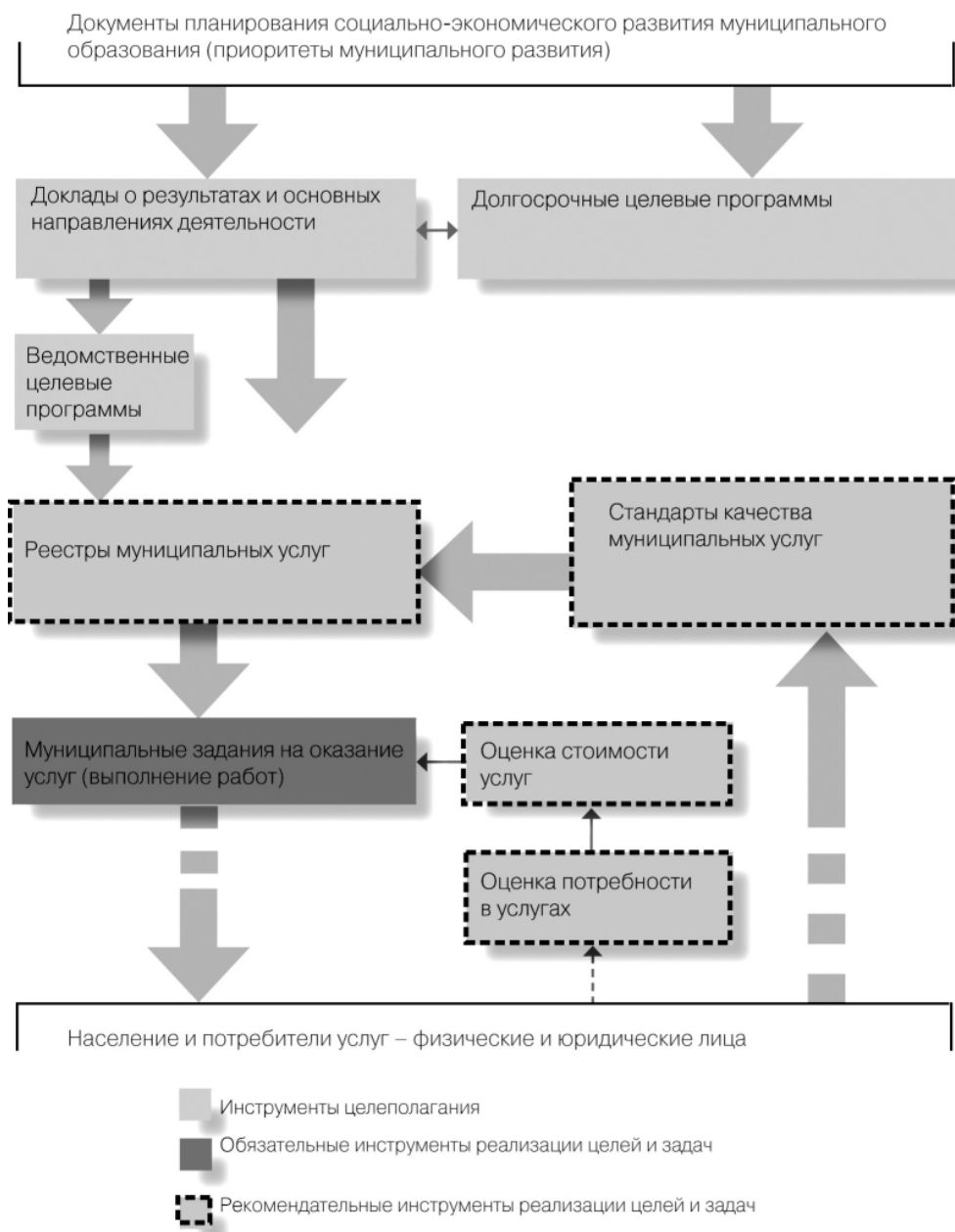
	<p>внесении проекта бюджета в законодательный (представительный) орган.</p> <p>6. Изменение прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта РФ, МО в ходе составления или рассмотрения проекта бюджета влечет за собой изменение основных характеристик проекта бюджета.</p> <p>7. Разработка прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального района (городского округа) на очередной финансовый год, либо на очередной финансовый год и плановый период осуществляется уполномоченным соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией федерального органа исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта РФ, органом (должностным лицом) местной администрации.</p>	
2	Программа социально-экономического развития	<p>1. Порядок разработки программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу определяется Правительством РФ.</p> <p>2. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу официально представляется Правительством РФ в Совет Федерации и Государственную Думу.</p> <p>3. В целях решения вопросов местного значения органы МСУ обладают полномочиями в том числе принятия и организации выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития</p> <p>4. Программы социально-экономического развития субъекта РФ утверждаются законом субъекта РФ</p>
		<p>ФЗ от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»</p> <p>ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»</p> <p>ФЗ от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов</p>

(1)	(2)	(3)	(4)
3	Долгосрочные целевые программы	1. Долгосрочные целевые программы (подпрограммы), реализуемые за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местного бюджета, утверждаются соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией МО.	государственной власти субъектов Российской Федерации» Приказ Минэкономразвития России от 17.06.2002 № 170 «О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации» Ст. 179 БК РФ
5.	Рекомендовать субъектам РФ руководствоваться типовым макетом при разработке региональных программ экономического и социального развития	1. Долгосрочные целевые программы (подпрограммы), реализуемые за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местного бюджета, утверждаются соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией МО.	государственной власти субъектов Российской Федерации» Приказ Минэкономразвития России от 17.06.2002 № 170 «О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации» Ст. 179 БК РФ
3.	Долгосрочные целевые программы	1. Долгосрочные целевые программы (подпрограммы), реализуемые за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местного бюджета, утверждаются соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией МО.	государственной власти субъектов Российской Федерации» Приказ Минэкономразвития России от 17.06.2002 № 170 «О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации» Ст. 179 БК РФ
4.	Объем бюджетных ассигнований на реализацию долгосрочных целевых программ (подпрограмм) утверждается законом (решением) о бюджете в составе ведомственной структуры расходов бюджета по соответствующей каждой	2. Сроки реализации долгосрочных целевых программ определяются соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией МО в устанавливаемом ими порядке.	государственной власти субъектов Российской Федерации» Приказ Минэкономразвития России от 17.06.2002 № 170 «О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации» Ст. 179 БК РФ
3.	Порядок принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ и их формирования и реализации устанавливается соответственно нормативными правовыми актами Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, муниципальной властью МО.	3. Порядок принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ и их формирования и реализации устанавливается соответственно нормативными правовыми актами Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, муниципальной властью МО.	государственной власти субъектов Российской Федерации» Приказ Минэкономразвития России от 17.06.2002 № 170 «О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации» Ст. 179 БК РФ
4.	Объем бюджетных ассигнований на реализацию долгосрочных целевых программ (подпрограмм) утверждается законом (решением) о бюджете в составе ведомственной структуры расходов бюджета по соответствующей каждой	4. Объем бюджетных ассигнований на реализацию долгосрочных целевых программ (подпрограмм) утверждается законом (решением) о бюджете в составе ведомственной структуры расходов бюджета по соответствующей каждой	государственной власти субъектов Российской Федерации» Приказ Минэкономразвития России от 17.06.2002 № 170 «О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации» Ст. 179 БК РФ

<p>программе (подпрограмме) целевой статье расходов соответствующего бюджета.</p>	<p>5. Долгосрочные целевые программы подлежат утверждению Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией.</p> <p>6. По каждой долгосрочной целевой программе производится ежегодно оценка эффективности ее реализации в порядке и критериям, устанавливаемым Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией.</p> <p>7. На реализацию аналогичных долгосрочных целевых программ могут предусматриваться субсидии местному бюджету (бюджету субъекта РФ) из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ в порядке и по методике, определяемым в соответствующей долгосрочной целевой программе.</p>	<p>1. Ст. 179.3 БК РФ</p> <p>2. Федеральный закон о бюджете на финансовый год и плановый период</p>
<p>4 Ведомственные целевые программы</p>	<p>В федеральном бюджете, бюджете субъекта Российской Федерации, местном бюджете могут предусматриваться бюджетные ассигнования на реализацию ведомственных целевых программ, разработка, утверждение и реализация которых осуществляются в порядке, установленном соответственно Правительством РФ, высшим органом исполнительной власти субъекта РФ, местной администрацией.</p>	<p>Ст. 18, п. 2, ГрК РФ</p>
<p>5 Схема территориального планирования/генеральный план поселения (городского округа)</p>	<p>Состав, порядок подготовки документов территориального планирования муниципальных образований, порядок подготовки изменений и внесения их в такие документы, а также состав, порядок подготовки планов реализации таких документов устанавливаются в соответствии с ГрК РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.</p>	<p>Ст. 22, п. 1, ст.26, п. 1, ГрК РФ</p>
<p>6 План реализации схем территориального планирования / генерального плана утверждается главой местной администрации</p>		

(1)	(2)	(3)
	ального планирования / генерального плана	в течение трех месяцев со дня утверждения соответствующей схемы / генерального плана
7	Правила землепользования и застройки	Решение о подготовке проекта правил землепользования и застройки принимается главой местной администрации
8	Программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры	Ст. 11, п. 1, ФЗ от 30.12.2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»
9	Инвестиционная программа организации коммунального комплекса	Ст. 11, п. 2, ФЗ от 30.12.2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»
11	Бюджет	Ст. 3, п. 5, БК РФ
12	Адресная инвестиционная программа	Ст. 79, п. 1, БК РФ

Приложение 4 Схема взаимосвязи инструментов социально-экономического планирования и инструментов бюджетирования, ориентированного на результат



Приложение 5		Законодательные и нормативные правовые акты, регулирующие применение программно-целевого метода планирования	
Федеральный уровень	Уровень субъекта РФ	Органы местного самоуправления	Содержание
БК РФ от 31.07.1998 (с изм.), ст. 179	1. Порядок разработки и реализации целевых программ (исполнительный орган). 2. Порядок и критерии оценки эффективности целевых программ (исполнительный орган)	1. Порядок разработки и реализации целевых программ (исполнительный орган). 2. Порядок и критерии оценки эффективности целевых программ (исполнительный орган)	Установление требований к порядку применения ДЦП
БК РФ от 31.07.1998 (с изменениями), ст. 179.1	Устанавливает субъект РФ	Устанавливает орган местного самоуправления	Установление порядка применения адресной инвестиционной программы
Постановление Правительства РФ от 26.06.1995 № 594 «О реализации Федерального закона Российской Федерации от 13 декабря 1994 года № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»	Применяется в качестве макета при установлении исполнительным органом субъекта РФ порядка разработки и реализации ДЦП	Применяется в качестве макета при установлении местной администрации порядка разработки и реализации ДЦП	Макет целевой программы, требования к разделам программы
Постановление Правительства РФ от 19.04.2005 № 239 «Об утверждении Поло-	Применяется в качестве макета при установлении исполнительным органом субъекта РФ порядка разработки и реализации ведомственных целевых	Применяется в качестве макета при установлении местной администрации порядка разработки и реализации ведомственных целе-	Требования к содержанию и формату ведомственных программ

жения о разработке и реализации ведомственных программ»	программ	вых программ	
Распоряжение Правительства РФ от 14.06.2001 № 800-р	В положении о введении порядка разработки и реализации целевых программ субъекта РФ определяется полномочный орган, на который возлагаются функции мониторинга, анализа и оценки результативности и эффективности целевых программ	В положении о введении порядка разработки и реализации муниципальных целевых программ определяется полномочный орган, на который возлагаются функции мониторинга, анализа и оценки результативности и эффективности целевых программ	Определение полномочного органа, на который возлагаются функции координации целевых программ
Приказ Минэкономразвития России от 17.06.2002 № 170	Применяется в качестве структуры социально-экономического развития	Применяется в качестве структуры социально-экономического развития	Типовой макет программы социального развития субъекта РФ

Приложение 6 Перечень муниципальных нормативных и правовых актов, обеспечивающих процесс планирования и реализации планов с применением механизмов координации и взаимодействия

№ п/п	Наименование документа	Установлено требование его принятия	Что определяет	Кем утверждается
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1. Социально-экономическое планирование				
1.1	Порядок формирования прогнозов развития МО	Ст.173 БК РФ, п.2	Порядок формирования прогнозов развития МО в планируемом периоде; порядок использования прогнозов при составлении планов, программ, бюджета	Местная администрация
1.2	Порядок принятия решений о разработке ДЦП, их формирования и реализации	Ст. 179, п. 1, БК РФ	Порядок принятия решения о разработке проекта программы, порядок формирования программы, порядок ее реализации; срок реализации программы	Муниципальный правовой акт местной администрации
1.3	Порядок проведения оценки эффективности ДЦП	Ст. 179, п. 3, БК РФ	Порядок проведения оценки эффективности программы; критерии для проведения оценки	Местная администрация
1.4	Порядок разработки, утверждения и реализации ВЦП	Ст. 179.3 БК РФ	Порядок разработки, утверждения и реализации ведомственных программ, на которые в местном бюджете планируются ассигнования	Местная администрация
2. Территориальное планирование				
2.1	Схема территориального планирования муниципального района / генеральный план поселения и городского округа	Ст. 18 ГрК РФ	Состав, порядок подготовки документов территориального планирования муниципальных образований, порядок подготовки изменений и внесения их в такие документы, а состав, порядок подготовки планов реализации	

2.2	План по реализации схем территориального планирования / генерального плана	Ст. 22, п. 1, ст. 26, п. 1, ГрК РФ	таких документов устанавливаются в соответствии с ГрК РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления	Глава местной администрации
2.3	Правила землепользования и застройки (ПЗЗ)	Ст. 32, п. 1, ГрК РФ	Решение представительного органа МСУ об утверждении ПЗЗ	Представительный орган МСУ
2.4	Градостроительные регламенты			
3. Планирование развития коммунальной инфраструктуры				
3.1	Комплексная программа развития коммунальной инфраструктуры	Ст. 11, п. 1, ФЗ от 30.12.2004 № 210-ФЗ	Решение представительного органа МСУ об утверждении ПКР	Представительный орган МСУ
3.2	Техническое задание на разработку инвестиционной программы	Ст. 5, п. 2, подп. 4, ФЗ от 30.12.2004 № 210-ФЗ	Решение тарифного регулирующего органа МСУ об утверждении технического задания	Исполнительный орган МСУ
3.3	Инвестиционные программы организации комплекса развития коммунальной инфраструктуры	Ст. 11, п. 11, ФЗ от 30.12.2004 № 210-ФЗ	Решение представительного органа МСУ об утверждении инвестиционной программы	Представительный орган МСУ

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
3.4	Порядок и условия разработки инвестиционных программ	Пункт 34 Методических рекомендаций по разработке инвестиционных программ ОКК, Приказ Минрегиона России от 10.10.2007 № 99	Приказ Министерства регионального развития РФ	Министерство регионального развития РФ
4.1. Бюджетное планирование				
4.1.1	Положение о бюджетном устройстве и бюджетном процессе	Ст. 2, ст. 3, п. 5, БК РФ	Порядок составления, рассмотрения, утверждения проекта бюджета; порядок исполнения бюджета; порядок контроля исполнения бюджета; порядок утверждения отчета об исполнении бюджета	Представительный орган МО
4.1.2	Порядок формирования среднесрочного финансового плана	Ст. 174, п. 2, БК РФ	Форма и порядок разработки СФП, порядок мониторинга СФП	Местная администрация
4.1.3	Порядок ведения реестра расходных обязательств	Ст. 87, п. 5, БК РФ	Порядок ведения, сроки представления в субъект РФ	Местная администрация
4.1.4	Порядок планирования бюджетных ассигнований	Ст. 174.2, п. 1, БК РФ	Порядок планирования ассигнований на действующие, принимаемые обязательства	Финансовый орган местной администрации
4.1.5	Порядок предоставления межбюджетных трансфертов	Ст. 9, п. 1	В каких случаях и как осуществляются межбюджетные трансферты из местного бюджета	Местная администрация
4.1.6	Порядок осуществления муниципальных закупок	Ст. 9, п. 1	В каких случаях осуществляется закупка, кто принимает решение, процедура осуществления закупок	Местная администрация
4.1.7	Порядок предоставления	Ст. 9, п. 1, БК РФ	Порядок и процедура предоставления	Местная администрация

	ления муниципальных гарантий		муниципальных гарантий	администрация
4.1.8	Порядок предоставления бюджетных кредитов	Ст. 9, п. 1, БК РФ	Цели и процедура предоставления бюджетных кредитов	Местная администрация
4.1.9.	Положение об адресной инвестиционной программе	Ст.79, п. 1, БК РФ	Порядок и сроки формирования, требования к включаемым объектам	Местная администрация
4.1.10.	Положение о порядке подготовки ежегодных докладов о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНДов)	Постановление Правительства РФ от 22.04.2004 № 249	Ответственные исполнители, порядок и сроки подготовки и представления докладов, структура и требования к содержанию каждого из разделов доклада	Местная администрация
4.2. Инструменты бюджетного планирования по услугам				
4.2.1	Положение о реестре муниципальных услуг (работ)	–	Определение принципов и порядка формирования реестра и его применения в бюджетном процессе	Местная администрация
4.2.2	Положение о порядке формирования и финансового обеспечения муниципального задания для бюджетных учреждений (автономных учреждений и иных некоммерческих организаций) МО	Ст. 69.2, п. 3, БК РФ	Ответственные исполнители, порядок формирования и утверждения задания; требования к форме, структуре, содержанию и формам отчетности об исполнении; порядок представления отчетности об исполнении задания	Местная администрация
4.2.3	Порядок проведения оценки потребности в оказании муници-	–	Порядок, сроки и ответственные исполнители; перечень источников информации; методика проведения	Местная администрация

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	пальных услуг и методика учета результатов оценки при формировании расходов бюджета МО		оценки потребности	
4.2.4	Положение о порядке разработки, утверждения и реализации стандартов качества муниципальных услуг	–	Требования к структуре и содержанию; порядок формирования и утверждения; контроль за соблюдением стандартов	Местная администрация
4.2.5	Положение о порядке оценки соответствия качества фактически предоставляемых муниципальных услуг стандартам качества	–	Порядок и процедуры сбора информации; критерии оценки соответствия фактически предоставляемых услуг утвержденным стандартам	Местная администрация
5. Процедуры координации и взаимодействия в процессе планирования				
5.1	Положение о формировании планов развития МО	Рекомендации	Документ, который содержит требования к системе планирования МО: – процессу формирования, утверждения, мониторингу, контролю реализации муниципальных планов; – порядку выбора метода и инструментов планирования;	Представительный орган МО
			– определению полномочных органов, осуществляющих функции коор-	

<p>динации в процессе планирования; - установлению процедур планирования;</p>	<p>- системе показателей муниципального плана и порядку определения их значений; - установлению регламентов взаимодействия в процессе планирования; - горизонтам и срокам муниципальных планов; - порядку отчетности по реализованным планам</p>	<p>Рекомендации</p>	<p>Местная администрация</p>
<p>5.2 Распоряжение о распределении полномочий координации в процессе планирования</p>	<p>Рекомендации</p>	<p>Местная администрация</p>	
<p>5.3 Регламент взаимодействия субъектов планирования в процессе формирования планов</p>	<p>Рекомендации</p>	<p>Местная администрация</p>	
<p>5.4 Положение о порядке согласования документов планирования</p>	<p>Рекомендации</p>	<p>Местная администрация</p>	

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
5.5	Положение о системе мониторинга муниципальных планов	Рекомендации	и результатах их исполнения в предыдущем периоде Показатели, на основе которых осуществляется контроль выполнения планов; порядок формирования значений этих показателей в плановом периоде; источник информации для формирования значений показателей; определение субъектов мониторинга (кто его осуществляет и кто координирует); порядок составления и представления результатов мониторинга; порядок использования результатов мониторинга для принятия решений относительно принятых планов	Местная администрация
5.6	Порядок оценки муниципальных планов	Рекомендации	Критерии оценки муниципальных планов, содержащихся в различных документах; уполномоченный орган, на который возлагаются функции проведения оценки; порядок использования результатов оценки в процессе планирования; порядок внесения изменений в зависимости от результатов оценки	Местная администрация
5.7	Порядок информационного сопровождения муниципальных планов	Рекомендации	Источники информации для составления планов, программ, проектов; порядок получения и предоставления информации о муниципальных планах	Местная администрация

Приложение 7 **Перечень стандартов, содержащих требования относительно процедур и процессов планирования и управления документацией**

Национальный стандарт ГОСТ Р 526 14.4-2007 «Руководящие указания по применению ГОСТ Р ИСО 9001-2001 в органах местного самоуправления» (утв. Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 27.12.2007 № 570-ст)

1. Система менеджмента качества включает в себя организационную структуру органа местного самоуправления, а также планирование, процессы, ресурсы и документацию, необходимые для достижения целей в области качества и обеспечения постоянного улучшения процессов, продукции и услуг (введение, абз. 3).

2. Планирование – разработайте цели и процессы, необходимые для достижения результатов в соответствии с требованиями потребителей и политикой организации (раздел 0.2, прим., абз. 2).

3. Планирование в органе МСУ (раздел 5.4).

4. Приведен перечень возможных процессов в органах МСУ, среди которых:

- стратегические процессы управления, необходимые для определения роли органа МСУ в социально-экономической среде (раздел 0.2, п. «а»);
- подготовка, пересмотр и актуализация планов и рабочих программ (раздел 0.2, п. «d»).

5. Орган местного самоуправления должен рассмотреть возможность использования стратегического плана развития, который включает в себя:

- краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные цели;
 - идентификацию потенциальных районов застройки;
 - установление приоритетных программ, проектов и видов деятельности;
 - доступность ресурсов;
 - диагностику особенностей организации (например, сильные и слабые стороны, угрозы/возможности);
 - оценку риска
- (раздел 5.4, п. 5.4.2).

6. Орган МСУ должен установить документированную процедуру, предусматривающую:

а) обеспечение выпуска, пересмотра и одобрения внутренних документов, включая их идентификацию и статус пересмотра;

б) обеспечение управления внешними документами (например, политика применения юридических документов, действия в случае чрезвычайных ситуаций и другие); эти документы должны быть доступны общественности (при необходимости);

с) обеспечение доступа к документам подрядчиков (и других заинтересованных сторон) органа местного самоуправления, персонала (при необходимости).

Процедуры управления рабочими программами, планами или услугами, применяемые формы для услуг, пропусков или платежей, инструкции по заполнению форм, подготовке отчетов и т.д. следует поддерживать в рабочем состоянии для того, чтобы необходимая документация была актуализирована и доступна в полном объеме (раздел 4.2, п. 4.2.3).

7. Высшее руководство органа местного самоуправления должно идентифицировать текущие и (где только возможно) будущие потребности и ожидания потребителей/граждан, стремиться выполнить их и повышать удовлетворенность потребителей/граждан в рамках юридических полномочий и доступных ресурсов (раздел 5.2, абз. 1).

8. Орган местного самоуправления должен планировать меры по поддержанию в рабочем состоянии инфраструктуры, необходимой для удовлетворения требований заказчика/гражданина, результативного функционирования процессов и предоставления услуг. При планировании инфраструктуры должны быть идентифицированы и снижены любые связанные с ней риски (раздел 6.3, абз. 2).

Орган местного самоуправления должен планировать и разрабатывать процессы, необходимые для обеспечения жизненного цикла услуг (раздел 7.1, абз. 1).

9. Орган местного самоуправления должен постоянно актуализировать методологию работы по планам и программам (раздел 7.1, абз. 2).

10. Орган местного самоуправления должен установить ответственность за координирование процессов планирования и внедрения предоставления услуги и обеспечивать необходимую для предоставления услуги компетентность персонала (раздел 7.1, абз. 3).

Орган местного самоуправления должен планировать проектирование и разработку продукции (будь то материальная продукция, например новое спортивное сооружение, или услуга, например диалоговый web-сайт) в соответствии с применимыми законодательными и обязательными требованиями и управлять этими процессами.

Проекты инфраструктуры следует планировать с учетом нормативного срока службы объекта.

В ходе планирования проектирования и разработки орган местного самоуправления должен установить стадии, календарное планирование, цели, ответственность, полномочия и ресурсы, соответствующие поставленным целям, а также расписание предоставления услуг и факторы, влияющие на процессы, связанные с другими уровнями власти.

Орган местного самоуправления должен установить в рамках планирования, проектирования и разработки услуг методы пересмотра, верификации и валидации, соответствующие каждой стадии проектирования и разработки, определить их взаимосвязь с установленными в соответствии с законодательством процедурами местного контрольного органа (например, агентства по окружающей среде), обеспечить издание отчетов и прозрачность предоставляемой информации.

На всех стадиях планирования процесса проектирования и разработки должен быть определен необходимый период реализации проекта и проведен анализ результатов в соответствии с законодательными и обязательными требованиями (раздел 7, п. 7.3.1).

Международный стандарт ИСО 9001:2008 «СМК. Требования»

Требования к СМК организаций, включая требования к процессам, документированным процедурам, ведению записей, взаимодействию структурных подразделений и/или процессов, ориентации на потребителя, управление инфраструктурой, анализ со стороны руководства, планирование жизненного цикла услуг, планирование производственной среды и персонала.

Национальный стандарт ГОСТ Р ИСО 9004-2001 «СМК. Рекомендации по улучшению деятельности» (Постановление Госстандарта РФ от 15.08.2001 № 334-ст)

1. Перед высшим руководством стоит задача рассмотреть такие меры, как разработка прогноза, политики и стратегических целей, соответствующих назначению организации (введение, абз. 2).

2. Стратегическое планирование и политика в области качества обеспечивают организации основу для постановки целей в области качества. Высшему руководству следует разработать эти цели, направленные на улучшение деятельности организации. Цели необходимо измерять, чтобы способствовать результативному и эффективному анализу, проводимому руководством (раздел 5.4, п. 5.4.1, абз. 1).

3. При разработке этих целей руководство должно учитывать:

- фактические и будущие потребности организации и обслуживаемых рынков;
- соответствующие выводы анализа со стороны руководства;
- фактические характеристики продукции и показатели процессов;
- уровни удовлетворенности заинтересованных сторон;
- результаты самооценки;
- сравнение с лучшими достижениями, результаты анализа конкурентов, возможности для улучшения;
- ресурсы, необходимые для достижения целей (раздел 5.4, п. 5.4.1, абз. 2).

4. Руководство должно взять на себя ответственность за планирование качества продукции организации. Это планирование следует направить на определение процессов, требующихся для результативного и эффективного достижения целей и выполнения требований к качеству, соответствующих стратегии организации.

Входными данными для результативного и эффективного планирования являются:

- стратегия организации;
- определенные цели организации;
- определенные потребности и ожидания потребителей и других заинтересованных сторон;
- оценка законодательных и других обязательных требований;
- оценка данных о характеристиках продукции;
- оценка данных о показателях процессов;
- уроки, извлеченные из предыдущего опыта;
- указанные возможности для улучшения;
- оценка соответствующих рисков и данных об их уменьшении.

Входными данными для результативного и эффективного планирования являются:

- стратегия организации;
- определенные цели организации;
- определенные потребности и ожидания потребителей и других заинтересованных сторон;
- оценка законодательных и других обязательных требований;
- оценка данных о характеристиках продукции;
- оценка данных о показателях процессов;

- уроки, извлеченные из предыдущего опыта;
- указанные возможности для улучшения;
- оценка соответствующих рисков и данных об их уменьшении (раздел 5.4, п. 5.4.2).

Межгосударственный стандарт ГОСТ 30335-95 / ГОСТ Р 50646-94 «Услуги населению. Термины и определения»

(Постановление Госстандарта РФ от 12.03.1996 № 164)

Стандарт на услугу – стандарт, устанавливающий требования, которым должна удовлетворять услуга, с тем чтобы обеспечить соответствие ее назначению (раздел 3, п. 17).

Национальный стандарт ГОСТ Р 52113-2003 «Услуги населению. Номенклатура показателей качества» (Постановление Госстандарта РФ от 28.07.2003 № 253-ст)

1. Определение услуг (раздел 3).
2. Номенклатура показателей качества услуг (раздел 6).
3. Методы контроля и оценки качества услуг (раздел 7).

Национальный стандарт ГОСТ Р ИСО 10005-2007 «Менеджмент организации. Руководящие указания по планированию качества» (Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 27.12.2007 № 567-ст)

Разработка плана качества выгодна предприятиям для повышения уверенности, что установленные требования будут выполнены, процессы находятся в управляемом состоянии и обеспечена необходимая вовлеченность персонала. На основе этой деятельности организация может лучше понять возможности для улучшения (введение, абз. 2).

Международный стандарт ИСО 9000:2005 «СМК. Основные принципы и словарь»; Национальный стандарт ГОСТ Р ИСО 9000-2001 «СМК. Основные положения и словарь» (Постановление Госстандарта РФ от 15.08.2001 № 332-ст)

1. Определены принципы менеджмента качества:
 - а) ориентация на потребителя;
 - б) лидерство руководителя;
 - в) вовлечение работников;
 - г) процессный подход;
 - д) системный подход к менеджменту;
 - е) постоянное улучшение;
 - ж) принятие решений, основанное на фактах;
 - и) взаимовыгодные отношения с поставщиками (раздел «Принципы менеджмента качества»).
2. Статистический анализ таких данных может помочь лучше понять природу, масштаб и причины изменчивости, способствуя, таким образом, решению и даже предупреждению проблем, которые могут быть результатом такой изменчивости, а также постоянному улучшению (п. 2.10).
3. Различные части системы менеджмента организации могут быть интегрированы вместе с системой менеджмента качества в единую систему менеджмента, использующую общие элементы. Это может облегчить планирова-

Приложения

ние, выделение ресурсов, определение дополнительных целей и оценку общей эффективности организации (п. 2.11).

4. *Система* – совокупность взаимосвязанных или взаимодействующих элементов (п. 3.2.1).

5. *Система менеджмента* – система для разработки политики, целей и достижения этих целей (п. 3.2.2).

6. *Менеджмент* – скоординированная деятельность по руководству и управлению организацией (п. 3.2.6).

7. *Планирование качества* – часть менеджмента качества, направленная на установление целей в области качества и определяющая необходимые операционные процессы жизненного цикла продукции и соответствующие ресурсы для достижения целей в области качества (п. 3.2.9).

8. *Результативность* – степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов (п. 3.2.14).

9. *Эффективность* – соотношение между достигнутым результатом и использованными ресурсами (п. 3.2.15).

10. *Проект* – уникальный процесс, состоящий из совокупности скоординированной и управляемой деятельности с начальной и конечной датами, принятый для достижения цели, соответствующей конкретным требованиям, включающий ограничение сроков, стоимости и ресурсов (п. 3.4.3).

11. *Процедура* – установленный способ осуществления деятельности или процесса (п. 3.4.5).

12. Взаимосвязь понятий менеджмента (п. А.5).

Государственный стандарт РФ ГОСТ Р 51897-2002 «Менеджмент риска. Термины и определения»

Содержит основные термины относительно рисков, которые рекомендуется применять при стратегическом планировании.

Источник: данные информационной системы «Гарант».

ПРИЛОЖЕНИЕ 8 Полезные ссылки

<http://www.government.ru> – сайт Правительства Российской Федерации. Содержит решения правительства о приоритетах региональной политики.

<http://fcp.vpk.ru> – сайт федеральных целевых программ. Содержит информацию о реализуемых целевых программах.

<http://faip.vpk.ru> – сайт адресной инвестиционной программы. Содержит информацию о реализации инвестиционных проектов на условиях софинансирования из федерального бюджета.

<http://www.minfin.ru/ru> – сайт Министерства финансов Российской Федерации. Содержит информацию о приоритетах бюджетной политики, методические рекомендации по повышению эффективности и результативности бюджетных расходов, информацию о реформе региональных и муниципальных финансов. По адресу http://www1.minfin.ru/ru/reforms/local_government/methodology доступен сборник модельных нормативных правовых актов для обеспечения бюджетного процесса.

<http://economy.gov.ru> – сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. Содержит информацию о результатах оценки целевых программ, методические материалы.

<http://minregion.ru> – сайт Министерства регионального развития Российской Федерации. Содержит информацию о порядке софинансирования проектов развития инженерной инфраструктуры, строительства жилья, региональной политике.

<http://urbaneconomics.ru> – сайт фонда «Институт экономики города». Содержит информацию и методические материалы по различным вопросам муниципального управления.



SUMMARY

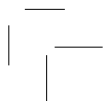

Guidelines on Concerted Designing and Implementing Municipal Development Planning Documentation

Authors:

L.Yu.Padilla Sarosa (head of the authors' team), L.V.Pertsov, V.Yu.Prokofyev, E.K.Trutnev, K.V.Kholopik and S.A.Krymov

New public policy components are being created in the Russian Federation in the context of regional socio-economic development planning, which drastically differ from the policy components of the Soviet era: instead of planning from above, when the distribution of all competences and resources was extremely centralized, new public policy components are characterized by a well-balanced consideration of development interests of every single settlement, as well as regions and the country as a whole. The implementation of mechanisms of interaction within the framework of well-distributed mandates between various levels of public authority provides for organizing state and municipal governance of territorial development on system-based principles with application of consistent planning documentation.

In 2008, IUE, supported by the US Agency for International Development (USAID), initiated a project on designing practical guidelines on creating municipal-level planning documents and procedures based on coordination between different types of planning and close interaction with the planning system of a constituent entity of the Russian Federation and the federal-level planning system. The present Guidelines are offered for motivated readers, first of all, for experts from regional and local administrations, and publication of these Guidelines signifies the final project phase.



ЦЕНТР ОБЩЕСТВЕННЫХ СВЯЗЕЙ фонда «Институт экономики города» предлагает вниманию читателей следующие книги:

Управление муниципальным экономическим развитием

Под ред. Г.Ю. Ветрова

М.: Фонд «Институт экономики города», 2009. – 258 с.

ISBN 978-5-8130-0

Учебное пособие имеет своей целью сформировать целостное представление о теоретических подходах к управлению муниципальным экономическим развитием и практической деятельности муниципальных образований, направленной на развитие их экономического потенциала. Экономическое развитие рассматривается как одна из наиболее сложных сфер в системе муниципального управления, которая требует комплексной согласованной работы различных органов местного самоуправления, а также выстраивания конструктивных отношений между различными субъектами местного сообщества, согласования местных интересов с общестрановыми и региональными. Особое внимание уделено планированию, инвестиционной политике, механизмам общественного участия, а также другим актуальным вопросам экономического развития российских муниципальных образований в контексте реформы местного самоуправления.

Пособие иллюстрируется практическими примерами, в том числе материалами проектов, реализованных сотрудниками фонда «Институт экономики города» в различных муниципальных образованиях Российской Федерации в 1999-2007 гг.

Пособие предназначено для студентов и аспирантов, изучающих муниципальное управление, работников органов местного самоуправления, а также для широкого круга читателей, интересующихся муниципальной проблематикой.

Городской альманах. Выпуск 4

Науч. ред. Г.Ю. Ветров

М.: Фонд «Институт экономики города», 2009. – 310 с.

ISBN 9785813001390

Центральной темой четвертого выпуска альманаха стало социально-экономическое развитие городов российского Дальнего Востока. Материалы предоставили специалисты ряда дальневосточных экспертных центров, таких как Институт экономических исследований ДВО РАН, ГУ «ДальНИИ рынка», Дальневосточный центр социальных инноваций, эксперты Ассоциации городов Сибири и Дальнего Востока, сотрудники Института экономики города. В нем также рассмотрены очередные результаты проекта ИЭГ по мониторингу реализации реформы местного самоуправления. Продолжена публикация материалов по актуальным проблемам городского управления в таких сферах, как планирование социально-экономического развития, муниципальные финансы и межбюджетные отношения, управление жилищно-коммунальным комплексом, формирование городских агломераций. В нескольких статьях представлен опыт Украины и Кыргызстана. Сборник рассчитан на широкую аудиторию, интересующуюся проблемами муниципального и регионального развития: представителей органов власти, общественных и научных организаций, студентов, предпринимателей.

Городской альманах. Выпуск 3

Под общ. ред. Г.Ю. Ветрова

М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. – 272 с.

ISBN 978-5-8130-0128-4

В очередном выпуске альманаха, тема которого «Российские города как бренд России», представлена актуальная информация о социально-экономическом развитии российских городов, других муниципальных образований, регионов, публикуются результаты исследований Института экономики города и его партнеров, выступают приглашенные

эксперты. Здесь можно найти материалы о формировании рынка доступного жилья и развитии коммунальной инфраструктуры, укреплении правовых основ градорегулирования и расширении адресных программ социальной помощи, развитии институтов государственно-частного партнерства и межмуниципального сотрудничества. Надеемся, что читателя заинтересуют активно обсуждаемые в настоящее время вопросы, связанные с построением системы конструктивного взаимодействия бизнеса и города, формированием эффективного социального партнерства на муниципальном уровне.

Эффективные решения в экономике переходного периода: Аналитические инструменты разработки и реализации социально-экономической политики

Морс К., Страйк Р., Пузанов А.С.

М.: Айрис-пресс, 2007. – 448 с.

ISBN 5-8112-2267-4

Книга имеет своей целью познакомить читателей с комплексом методов, необходимых для принятия эффективных решений в области государственного и муниципального управления в условиях рынка. Раскрывается содержание программного метода решения региональных социальных и экономических проблем, подробно описываются аналитические инструменты, необходимые для его применения, обобщается множество выработанных схем предоставления общественных услуг; приводится сравнительный анализ широкого спектра социальных и экономических программ. Особое внимание уделено специфическим проблемам разработки и реализации социально-экономической политики и методам их решения в России и других странах переходной экономики. Данное издание адресовано работникам сферы государственного и муниципального управления, студентам, обучающимся по специальностям “экономика”, “менеджмент” и “государственное и муниципальное управление”, а также учащимся смежных специальностей и может быть рекомендовано в качестве учебного пособия.

Авторы: К. Морс - независимый аналитик с большим опытом работы в странах Восточной Европы, Р. Страйк - старший научный сотрудник The Urban Institute, А.С. Пузанов - генеральный директор фонда “Институт экономики города”, эксперт в области социальной и жилищной политики, регионального и городского развития.

Участие общественности в разработке и реализации муниципальных программ социально-экономического развития

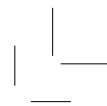
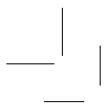
Ветров Г.Ю., Попов Р.А.

М.: Фонд «Институт экономики города», 2009. – 80 с.

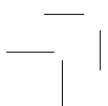
ISBN 5-8130-0108-5

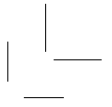
В книге проанализирован опыт Института экономики города по организации участия граждан в разработке и реализации муниципальных программ в 1990–2000-х гг. и

Заказать книги, а также полный каталог изданий можно
в фонде «Институт экономики города»
по факсу(495) 787 45 20, 363 50 47,
электронной почте library@urbaneconomics.ru
или на сайте www.urbaneconomics.ru

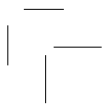


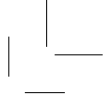

Для заметок





Для заметок

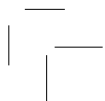





МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ
по согласованной подготовке и реализации документов планирования
развития муниципальных образований

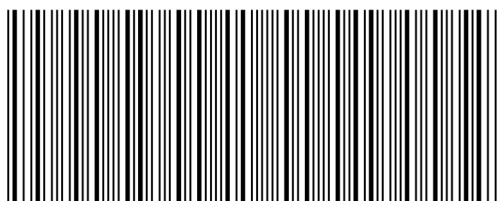
Ответственный за выпуск К.Г. Самардаков
Редактор Е.З. Абоева
Дизайн и верстка А.Е. Зубков

Подписано в печать 25.08.2010
Печать офсетная
Тираж 1000





125009, Москва, ул. Тверская, 20/1
☎: (495) 787 45 20, 363 50 47
mailto:mailbox@urbaneconomics.ru
www.urbaneconomics.ru



978-5-8130-0151-2

