

УДК 338.98
ББК 65.9 (2Р)-1
С 298

С 298 **Сельские территории Омской области: инструменты перехода к устойчивому развитию** / под общ. ред. В.В. Карпова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2017. – 316 с.

ISBN 978-5-89665-315-8

В монографии представлены результаты комплексного научного исследования, выполненного коллективом сотрудников Лаборатории экономических исследований Омской области ИЭОПП СО РАН при участии научных и практических работников ОНЦ СО РАН и иных научно-исследовательских организаций региона. Книга посвящена анализу проблем устойчивого развития сельских территорий Омской области. Рассматривается методология стратегического планирования устойчивого развития сельских территорий, предлагается перечень условий комплексного социально-экономического развития сибирского села, освещаются инструменты и механизмы перехода к устойчивому развитию.

Адресуется научным и практическим работникам, представителям государственного и муниципального управления, предпринимателям, обучающимся ВО, интересующимся социально-экономическими аспектами развития сельских территорий.

Авторский коллектив:
Алещенко В. В. – д.э.н. (гл.4)
Алещенко О. А. – (гл.4)
Бреусова А. Г. – к.э.н. (гл.8, 10, 11)
Гарафутдинова Н. Я. – к.э.н. (гл.6)
Капогузов Е. А. – д.э.н. (гл. 1)
Карпов В. В. – д.э.н. (введение)
Кораблева А. А. – к.э.н. (гл.8, 9, 10, 11)
Логинов К. К. – к.ф.-м.н. (гл.11)
Лизунов В. В. – к.ф.-м.н. (гл.2)
Можжерина Н. Т. – к.э.н. (гл.8)
Самодинский К. А. – (гл.6)
Снежанская Н. Н. – к.ю.н. (гл.3)
Файл Е. В. – (гл.5)
Хаиров Б.Г. – к.э.н. (гл.7)
Чупин Р. И. – к.с.н. (преамбула, гл.1, 5, 7)
Шумакова О. В. – д.э.н. (гл.4)

УДК 338.98
ББК 65.9 (2Р)-1

ISBN 978-5-89665-315-8

© ИЭОПП СО РАН, 2017 г.
© Коллектив авторов, 2017 г

РАЗДЕЛ III
МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ
РАЗРАБОТКИ И ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ¹

Глава 8
Стратегическое планирование
устойчивого развития сельских территорий:
от федеральных концепций до муниципальных программ

Стратегическое развитие региона складывается из ряда факторов, в числе которых – устойчивое развитие сельских территорий. Во многом проблемы местного значения остаются за рамками региональной политики. Однако выполнение сельскими территориями производственной, демографической, трудоворесурсной, жилищной, пространственно-коммуникационной и иных функций является важнейшим условием для успешного социально-экономического развития государства в целом, регионов и устойчивого развития самих сельских территорий. Важнейшим направлением развития сельских территорий является аграрно-промышленный комплекс, в т.ч. сельское хозяйство. В России «23,4 процента территории имеют сельскохозяйственное назначение, демографический ресурс здесь составляет 27% от общей численности населения. При этом плотность населения сельских территорий низкая – 2,3 человека на 1 квадратный километр, 72% сельских населенных пунктов имеют численность менее 200 человек, а поселения свыше 2 тыс. человек составляют 2%»². Эти и другие проблемы определяют цели, задачи, направления и механизмы обеспечения устойчивого развития сельских территорий.

¹ Раздел подготовлен ОНЦ СО РАН в рамках поддержанного РГНФ и Администрацией Омской области научного проекта №16-12-55006.

² Распоряжение Правительства РФ от 02.02.2015 № 151-р «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 25.06.2016 г.).

С точки зрения государственного управления сельские территории разделяются на муниципальные образования (муниципальные районы), которые включают в себя городские поселения, межселенные территории, сельские поселения. В рамках данного исследования будем рассматривать сельские территории как муниципальные районы. Целью данного этапа исследования стало установление взаимосвязей между документами стратегического планирования федерального, регионального и муниципального уровней.

Проблемам формирования стратегии развития регионов посвящено множество исследований, и ведется поиск наиболее эффективных подходов к процессу стратегического планирования. В числе актуальных проблем, с которыми связано стратегическое планирование и территориальное развитие, относятся: дезинтеграция регионов, высокая степень дифференциации регионов по уровню развития (наличие депрессивных и успешно развивающихся), политическая воля руководства регионов, отсутствие высококвалифицированных специалистов и пр. Однако, несмотря на существующие проблемы, стратегические документы разрабатываются регионами и муниципальными образованиями, и накапливается опыт в формировании документов стратегического планирования. Есть мнение о том, что эффективные стратегические документы обеспечивают успешную реализацию принятой стратегии социально-экономического развития территорий: региона или муниципального образования. В данном контексте важно соответствие стратегических документов принципам стратегического планирования, позволяющих сформировать представление о текущем состоянии экономики и социальной сферы в исследуемой области, а также ожидаемых результатах стратегического развития региона или муниципального образования.

Общие положения стратегического планирования

Официальный понятийный аппарат в области стратегического управления и планирования введен Федеральным законом «О стратегическом планировании»¹ (далее – Закон «О

¹ Федеральный закон от 20.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 25.06.2016 г.).

стратегическом планировании»). Здесь дано следующее определение: «...**стратегическое планирование** – деятельность участников стратегического планирования по *целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию* социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации...» (п.1 ст.3).

Определение указывает на то, что стратегическое планирование решает задачи социально-экономического развития страны, регионов и муниципальных образований, и на каждом из уровней государственного устройства целеполагание развивается в целях, задачах, направлениях стратегий регионов, прогнозов и государственных и муниципальных программ. Следуя принципам стратегического планирования документы стратегического планирования региона и муниципальных образований должны отвечать принципам единства и целостности, разграничения полномочий, преемственности, сбалансированности системы стратегического планирования, результативности и эффективности стратегического планирования, прозрачности, реалистичности, ресурсной обеспеченности, изменяемости целей, соответствия показателей целям. Соответствие муниципальных программ установленным принципам, является неотъемлемым условием в реализации принятой стратегии развития региона.

Для понимания места стратегического планирования в развитии региона рассмотрим данную деятельность по процессам и уровням государственного и муниципального управления.

Процесс *целеполагания* возложен на федеральный центр. Он заключается в определении направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Процесс *прогнозирования* затрагивает все уровни государственного управления и состоит в разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, о на-

правлениях, результатах и показателях социально-экономического развития участников стратегического планирования). Процесс *планирования* также охватывает все уровни государственного управления и означает деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации, других планов в сфере социально-экономического развития, которые направлены на достижение целей и приоритетов в заданной области в рамках целеполагания [там же]). *Программирование*, иными словами – разработка государственных и муниципальных программ – это задача всех уровней государственного управления.

Такая конкретизация в процедурах стратегического планирования обеспечивает прозрачность реализации стратегии, что очень важно в понимании того, что стратегия не формальный документ, а продуманные и обоснованные направления реальных действий региональных властей по обеспечению стратегического развития.

Таким образом, в процессах стратегического планирования федеральный центр взял на себя роль организатора. В Федеральном Законе «О стратегическом планировании» регламентированы процессы организации стратегического планирования. Данный нормативный документ делает обязательным разработку стратегических документов: на федеральном и региональном уровнях должны разрабатываться стратегии, прогнозы и государственные программы, на муниципальном уровне в обязательном порядке разрабатываться только муниципальные программы. Федеральный центр и муниципальные образования имеют непосредственное влияние на формирование стратегии развития региона. Разрабатывая свои стратегии, регионы должны обеспечивать реализацию государственной политики в социально-экономическом развитии. С другой стороны, муниципальные образования являются непосредственными субъектами региона, и уровень их развития формирует конкурентоспособность территориальной экономики и благосостояние населения. Концепции, стратегии, государственные и муниципальные программы региона в соответствии с федеральным законом «О стратегическом планировании» должны быть согласованы и сбалансированы. В свою очередь муниципальные районы при определении долгосрочных целей и задач стратегического управления и со-

циально-экономического развития должны согласовывать их с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и региона.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года¹ легла в основу разработки Концепции устойчивого развития сельских территорий на период до 2020 года и Стратегии устойчивого развития сельских территорий на период до 2030 года². То есть с учетом специфичности развития сельских территорий на федеральном уровне данное направление выделено в отдельные документы стратегического планирования. Проблема устойчивого развития особенно актуальна в условиях геополитических изменений в мировой экономике, обеспечения импортозамещения по ряду продовольственных и промышленных продуктов, требует комплексного подхода к формированию стратегии, прогнозов развития, включая не только сферу экономики, но и может быть в большей степени социальной. В Концепции указано, что «...создание условий для устойчивого развития сельских территорий является одной из важнейших стратегических целей государственной политики, достижение которой позволит обеспечить продовольственную безопасность, повысить конкурентоспособность российской экономики и благосостояние граждан...»³. В этой связи можно отметить, что данное направление и в регионах может быть оформлено отдельными стратегическими документами, как это организовано на федеральном уровне. Другими словами, для реализации государственной политики по развитию сельских территорий должны быть сформированы концепция и стратегия устойчивого развития сельских территорий на региональном уровне.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 25.06.2016 г.).

² Распоряжение Правительства РФ от 02.02.2015 № 151-р «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 25.06.2016 г.).

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. № 2136-р «Об утверждении Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 25.06.2016 г.).

Рассмотрим теперь основные вопросы стратегического планирования на муниципальном уровне. Как было отмечено, законом «О стратегическом планировании» муниципальным образованиям разрешено не формировать концепции, стратегии на муниципальном уровне, тогда как на наш взгляд эти документы позволяют вложить видение развития муниципального образования, проявить политическую волю, построить эффективную, конкурентоспособную экономику и стать фактором для достижения высокого уровня благосостояния населения. В целом социально-экономическое развитие муниципальных районов осуществляется на основе муниципальных программ, которые, как показывает практика, слабо взаимосвязаны с документами стратегического планирования региона. Муниципальные программы подчинены бюджетному планированию.

В Законе «О стратегическом планировании» *муниципальная программа* определяется как документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования¹. Как видно из определения, муниципальные программы относятся к документам стратегического планирования, формирующие плановую основу взаимодействия местного сообщества, и задачей которых является обеспечение и реализация стратегических приоритетов, текущее сбалансированное функционирование экономической и социальной сфер муниципального образования. Исходя из государственной политики, в муниципальных программах, как и на региональном уровне, должны учитываться приоритетные направления устойчивого развития территорий, в основу чего должны быть положены соответствующие нормативные документы федерального и регионального уровней.

Итак, особое значение в процессе стратегического планирования занимают плановые документы. Как правило, к таким документам относятся концепции, стратегии, план мероприятий на долгосрочную перспективу в продолжение стратегии, в которых направления стратегического социально-экономического развития

¹ Федеральный закон от 20.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 25.06.2016 г.).

имеют конкретную реализацию через комплекс мероприятий, показателей, исполнителей с разбивкой по временным периодам. Такие планы добавляют конкретику и прозрачность принятым стратегическим документам, раскрывают механизмы и инструменты реализации стратегии социально-экономического развития региона.

Что же касается практической реализации процессов стратегического планирования муниципальными районами, то основополагающим в этих процедурах должны стать документы стратегического планирования федерального центра и субъектов Российской Федерации. Во-первых, в стратегических документах федерального центра обозначены такие цели социально-экономического развития России, как территориальное развитие и устойчивое развитие сельских территорий. Во-вторых, как на федеральном уровне, так и в регионах определены конкретные направления, механизмы реализации государственной политики в данной сфере через определённые процедуры, что предполагает взаимную увязку этапов прогнозирования, планирования и программирования на муниципальном уровне с документами федерального центра и региона.

Так, концепции и стратегия федерального значения, раскрывающие приоритетные направления государственной политики в области обеспечения устойчивого развития сельских территорий, в т.ч. обеспечение достойного уровня здравоохранения, образования, развития социальной инфраструктуры и прочее, должны быть положены в основу аналогичных документов на уровне регионов. Они же могут быть использованы в виде методического обеспечения при разработке стратегических документов муниципальными районами, которые могут формировать концепции и стратегии своего развития, и в обязательном порядке – муниципальные программы.

Проблемы и пути развития сельских территорий средством стратегического планирования

Ещё раз подчеркнем, что проблемы территориального развития, отраженные в федеральных документах, и пути их решения, на наш взгляд, должны учитываться органами местного само-

управления при разработке муниципальных программ. Для того чтобы оценить в какой мере муниципальные программы отвечают государственной политике в области обеспечения устойчивости развития сельских территорий проведем анализ стратегических документов (концепций, стратегических планов, муниципальных программ) в контексте темы исследования.

Рассмотрим структуру и содержание некоторых стратегических документов федерального центра, охватывающих проблему устойчивого развития сельских территорий. На рис. 8.1 выделен ряд нормативных документов в исследуемой области, принятых на федеральном уровне. Как видно из рисунка, основополагающими документами стали разработанные концепции, основным



Рис. 8.1. Основные нормативные акты федерального уровня в области социально-экономического развития Российской Федерации и сельских территорий

из которых стала Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (далее Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ). Целью её разработки стало определение путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе устойчивого повышения благосостояния российских граждан и динамичного развития экономики. В развитие Концепции разработано множество других концепций, стратегий и государственных программ, направленных на устойчивое развитие сельских территорий. Рассмотрим некоторые из них.

Преимственность Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ и Концепции устойчивого развития сельских территорий отражена в табл. 8.1.

Если в Концепции долгосрочного социально-экономического развития содержится перечень вызовов, негативно влияющих на развитие, в т.ч. сельских территорий, то в Концепции устойчивого развития сельских территорий проведена более детальная оценка, дана характеристика социальной инфраструктуры (здравоохранения, образования, культуры) и динамика ее развития, что немало важно для пониманий уровня жизни сельского населения и степени отставания от городских условий.

Характеристика ресурсной базы, экологической ситуации раскрывает возможности и ограничения сельских территорий в экономическом развитии. Ведомственная разобщенность отражает неразвитость форм самоорганизации и саморегулирования властных структур, бизнеса и общества, а также низкий уровень государственного управления в регионах и муниципальных районах. Ограничение доступа сельского населения к водоснабжению, газу, отсутствие дорог с твердым покрытием, автобусного сообщения и проч., а также неэффективное их использование делает малопривлекательным проживание в сельской местности.

Сравнение направлений устойчивого развития сельских территорий, указанных в двух Концепциях, показало, что они во многом повторяют друг друга (табл. 8.2). В их числе: улучшение демографической ситуации, развитие социальной инфраструктуры, улучшение жилищных условий и повышение уровня благоустройства, политика пространственного развития, развития экономики, обеспечения занятости и повышения уровня доходности сельских жителей.

**Сравнение документов стратегического планирования
в области устойчивого развития сельских территорий**

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года	Концепция устойчивого развитие сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года
<p><i>Вызовы предстоящего долгосрочного периода:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Высокий уровень региональной дифференциации. 2. Риски ведения предпринимательства в России. 3. Незрелость форм самоорганизации и саморегулирования властных структур, бизнеса и общества. 4. Низкий уровень государственного управления и проч. 	<p><i>Современное состояние и развитие сельских территорий:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Продолжающийся процесс сокращения показателей социальной инфраструктуры. 2. Сложная экологическая ситуация, вызванная природно-ресурсной направленностью экономики, низким технологическим уровнем и пр. 3. Потеря сельскохозяйственных угодий в результате несельскохозяйственной деятельности. 4. Ведомственная разобщенность. 5. Ограничение доступа жителей села к ресурсам жизнеобеспечения и неэффективность их использования. 6. Слабое развитие институтов гражданского общества в сельской местности, местного самоуправления. 7. Недостаточное научное, статистическое и кадровое обеспечение устойчивого развития сельских территорий

**Сравнение основных направлений государственной политики
устойчивого развития сельских территорий**

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года	Концепция устойчивого развитие сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года
<ol style="list-style-type: none"> 1. Осуществление мер по улучшению демографической ситуации на селе. 2. Развитие социальной инфраструктуры и инженерного обустройства. 3. Улучшение жилищных условий сельского населения. 4. Повышение престижности сельскохозяйственного труда. 5. Развитие местного самоуправления и институтов гражданского общества. 6. Сохранение и улучшение традиционных агроландшафтов. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Преодоление негативных демографических процессов. 2. Диверсификация сельской экономики, повышение занятости и доходов населения. 3. Развитие социальной инфраструктуры. 4. Улучшение жилищных условий. 5. Политика сельского расселения. 6. Экологическая политика и пр.

В рамках Концепции устойчивого развития сельских территорий был утвержден План мероприятий по реализации принятых направлений по срокам, исполнителям. С методической точки зрения и с точки зрения соблюдения принципов стратегического планирования в документах достигнута прозрачность, которая делает понятной государственную политику в области обеспечения устойчивого развития сельских территорий на федеральном уровне. Цели, задачи и направления, принятые в Концепции устойчивого развития сельских территорий, расширены и конкретизированы в Стратегии устойчивого развития сельских территорий РФ. Целевая установка Стратегии заключается в том, чтобы сохранить социальный и экономический потенциал сельских поселений, обеспечить выполнение ими общенациональных функций, сохранить историко-культурную основу идентичности народов страны, поддержать социальный контроль и освоенность сельских территорий. Речь идет о возрождении села. Стратегия направлена на создание условий для обеспечения стабильного повышения качества и уровня жизни сельского населения на основе преимуществ сельского образа жизни.

Оценка развития сельских территорий в Стратегии носит комплексный характер, и охватывает динамику изменения численности населения, структуры и видов поселений, характеристики показателей экономического развития, уровня доходности, наличия ресурсов, состояния социальной инфраструктуры, экологической ситуации и пр. Здесь также обобщены проблемы, препятствующие устойчивому развитию сельских территорий, среди которых: снижение численности сельского населения в результате высокой смертности и миграционных потоков, преобладание малочисленных сельских поселений, низкий уровень занятости, зарплаты, среднедушевых доходов и в целом низкий уровень жизни, отток молодежи из села и др. В оценке кадрового, научного и консультационного обеспечения выявлено преобладание в руководящем составе кадров пенсионного возраста, трудоустройство только 57–60% выпускников сельскохозяйственных учебных заведений в сельскохозяйственных предприятиях, отсутствие в образовательных учреждениях сельскохозяйственного профиля тематики устойчивого развития сельских территорий и другие проблемы¹. Отдельным вопросом раскрыта положительная дина-

¹ Распоряжение Правительства РФ от 02.02.2015 № 151-р «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» // СПС Консультант Плюс (дата обращения 25.06.2016)

мика развития кооперативного движения в сельском хозяйстве. Достаточно детально дана характеристика состояния местного самоуправления. Уделено внимание таким вопросам, как развитие института самоорганизации населения как основного фактора устойчивого развития сельских территорий, недостаток ресурсов для эффективного выполнения своих полномочий органами местного самоуправления, низкая степень вовлечения граждан в деятельность органов самоуправления, в обсуждение и решение по общественно значимым вопросам, высокая дифференциация бюджетной обеспеченности муниципальных образований, высокая зависимость местных бюджетов от финансовой помощи из других бюджетов, высокий уровень долговой нагрузки местных бюджетов.

Все вышеперечисленное указывает на то, что федеральным центром дана всесторонняя, комплексная оценка состояния и динамики развития экономики и социальной сферы в сельских территориях, которая стала основой для выработки государственной политики в области устойчивого развития сельских территорий.

Особенностью сельского развития является большое разнообразие видов сельской местности. В документе выделено 4 типа регионов с различным характером освоения и сельскохозяйственного использования, потенциалом и ограничениями развития сельской местности [там же]:

1 тип – регионы с преимущественно аграрной специализацией сельской местности, благоприятными природными и социальными условиями развития;

2 тип – регионы с полифункциональной сельской экономикой (пригород), благоприятными социальными условиями развития сельской местности;

3 тип – регионы с неблагоприятными социальными условиями развития сельской местности и обширными зонами социально-экономической депрессии;

4 тип – регионы со слабой очаговой освоенностью сельской местности и неблагоприятными природно-климатическими условиями ее развития.

Как указано в документе, данный подход к дифференциации территорий может быть применен внутри региона, что даст возможность оценить преимущества и ограничения каждого из типов сельских территорий и использовать их в реализации задач устойчивого развития. Учитывая особенности развития сельских

территорий 4 типа, предложены меры для их развития. На наш взгляд, на региональном уровне особенно важно оценить уровень дифференциации в развитии своих сельских территорий для выработки собственной политики в отношении стратегических целей, задач, направлений, механизмов их устойчивого развития.

Среди проблем, препятствующих устойчивому развитию сельских территорий, названы: отсутствие эффективной системы межведомственного взаимодействия, низкий уровень государственной поддержки сельского хозяйства, неразвитость образования и здравоохранения, подчинение цели их развития экономической эффективности в ущерб доступу населения к услугам здравоохранения и образования, низкие темпы инфраструктурного развития сельских территорий, утрата сельской традиционной культуры, непривлекательность жизни в сельской местности для молодежи, их отток, недостаточность кадровой базы и др. Проблемные области очерчены по результатам всестороннего анализа и оценок состояния и развития экономики и социальной сферы сельских территорий, и стали основой для определения целей, принципов и задач, целевых показателей, направлений, этапов и механизмов реализации государственной политики в области обеспечения устойчивого развития сельских территорий. Практическая реализация Стратегии нацелена на достижение целевых показателей, которые были утверждены данным документом. Целевые показатели устойчивого развития сельских территорий, принятых в этом документе, должны стать целями стратегий регионов и муниципальных образований в данном направлении государственной политики.

Таким образом, документы стратегического планирования на региональном уровне должны быть ориентированы на целевые показатели, принятые федеральным центром. С учетом особенностей и уровня социально-экономического развития муниципальных районов могут быть разработаны концепции, стратегии устойчивого развития сельских территорий. При этом практическая реализация принятых стратегических задач должна отражаться в муниципальных программах. Или сформированные муниципальные программы должны отвечать методике разработки стратегических документов, заложенных в федеральных и региональных стратегических документах в данной области. В том и другом случае муниципальные программы должны быть также ориентированы на целевые показатели, принятые регионом.

Стратегическое планирование на региональном и местном уровне

На примере исследования стратегических документов федерального уровня рассмотрим преемственность, последовательность, взаимную увязку и прозрачность различных видов стратегических документов Омской области регионального и местного значения.

На региональном уровне должны формироваться стратегии социально-экономического развития, государственные программы по различным направлениям. На муниципальном уровне стратегии развития могут не разрабатываться, но в обязательном порядке должны быть разработаны муниципальные программы. Учитывая множественность концепций и стратегий по направлениям социально-экономического развития (в т.ч. отраслевым), на рис. 8.2 отражены основные стратегические документы, разработанные в обеспечение устойчивого развития сельских территорий Омской области. Как видно из рисунка, основным документом стратегического планирования в регионе является Стратегия социально-экономического развития Омской области до 2025 года¹ (далее – «Стратегия Омской области 2025»), которая определила цели, задачи, направления, механизмы реализации государственной политики в данном направлении. Основанием для разработки и утверждения «Стратегии Омской области 2025» стала Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Следует отметить, что вопросы устойчивого развития сельских территорий не включены в «Стратегию Омской области 2025», тогда как на федеральном уровне они выделены в качестве отдельного направления, которое реализуется через другие стратегические документы (Концепцию и Стратегию устойчивого развития, государственные программы).

Однако в Омской области разработана и реализуется государственная целевая программа «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и

¹ Указ Губернатора Омской области от 24 июня 2013 года № 93 «О стратегии социально-экономического развития Омской области до 2025 года» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения: 19.05.2016 г.)

продовольствия Омской области»¹, где проблемы устойчивого развития сельских территорий выделены в отдельную подпрограмму. По состоянию на 2016 год, на муниципальном уровне в Омской области подобные Стратегии развития разработаны только в 5 районах, Концепции – в трех. В каждом районе сформированы 32 программы комплексного социально-экономического развития на 2014–2016 годы и другие муниципальные программы.



Рис. 8.2. Состав нормативных документов социально-экономического развития Омской области

¹ Постановление Правительства Омской области от 15.10.2013 г. № 252-п «Об утверждении государственной целевой программы Омской области «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Омской области» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения: 19.05.2016 г.)

В табл. 8.3 отражена преемственность и взаимная увязка документов стратегического планирования на федеральном и региональном уровне.

Таблица 8.3

Сравнение структуры стратегических документов

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.	Стратегия социально-экономического развития Омской области до 2025 г.
I. Стратегические ориентиры долгосрочного социально-экономического развития	1. Общие положения
	2. Оценка социально-экономического положения Омской области
	3. Видение будущего Омской области
	4. Стратегические цели и задачи социально-экономического развития Омской области до 2025 года
II. Этапы инновационного развития	5. Основные направления роста конкурентоспособности экономики Омской области
III. Развитие человеческого потенциала	6. Основные направления улучшения качества жизни населения Омской области
IV. Развитие экономических институтов и поддержание макроэкономической стабильности V. Повышение национальной конкурентоспособности VI. Внешнеэкономическая политика VII. Региональное развитие	–
Совершенствование системы государственного регионального управления	7. Основные направления повышения эффективности государственного и муниципального управления Омской области
VIII. Основные макроэкономические параметры инновационного развития до 2020 года.	8. Механизмы и инструменты реализации Стратегии

С методической точки зрения стратегия социально-экономического развития Омской области содержит все соответствующие разделы, включенные в документ федерального центра. При изучении содержания документов выявляется, что оценка уровня и качества жизни населений Омской области проведена без учета особенностей сельских территорий, т.е. дана общая характеристика основных параметров социальной сферы: уровня и качества обеспечения услугами здравоохранения, образования, культуры, обеспечения водой, газом, транспортной коммуникации и прочее. И, как следствие, в документе отсутствуют проблемные зоны развития сельских территорий, соответственно, не выделены как направления вопросы устойчивого развития сельских территорий.

Поскольку на региональном уровне не разработана Стратегия устойчивого развития сельских территорий, и в качестве методического обеспечения используются документы федерального центра, в табл. 8.4 проведено сопоставление разделов Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации до 2030 года и Целевой государственной программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Омской области» (далее – Программа «Развитие сельского хозяйства Омской области»).

В результате сравнения можно сделать следующие выводы. В региональном документе дается общая характеристика отрасли сельского хозяйства, уровня развития экономики, однако не проводится оценка ресурсной базы, возможностей и ограничений развития сельских территорий. Здесь нет характеристики кадрового, научного и консультационного обеспечения, тогда как кадры относятся к значимым факторам территориального развития. Не проведена оценка состояния кооперативного движения, как инструмента развития предпринимательства, нет оценки природных ресурсов, как ресурсного потенциала и экологической ситуации. Дифференцированный подход к развитию сельских территорий также не применен. Вообще отсутствует описание проблемной области, которая становится основой при выработке целей, задач и направлений устойчивого развития сельских территорий в регионе и муниципальных районах.

**Сравнительная таблица
характеристики состояния и тенденции развития сельских территорий**

Стратегия устойчивого развития сельских территорий РФ	Программа «Развитие сельского хозяйства Омской области»
<i>Подразделы раздела II</i>	<i>Раздел II</i>
Общая характеристика сельских территорий	Общая характеристика отрасли сельского хозяйства
Развитие сельской экономики, занятость и доходы сельского населения	Развитие сельского хозяйства
Качество жизни сельского населения	Качество жизни сельского населения
Кадровое, научное и консультационное обеспечение	–
Сельская кооперация	–
Местное самоуправление	Местное самоуправление
Природные ресурсы и окружающая среда	–
Дифференцированный подход к развитию сельских территорий	–
Проблемы, препятствующие устойчивому развитию сельских территорий	–

Также отсутствует анализ уровня развития социальной сферы, либо она поверхностная. Так, при сравнении характеристики сельского хозяйства в региональном документе проанализированы вопросы развития экономики в целом, и вместе с тем проанализирована обеспеченность жителей сельских поселений водоснабжением, газом, жильем (табл. 8.5). В то же время федеральный документ дает оценку развития сельской экономики, в том числе численности населения, причин его снижения, структуры сельских поселений. В Программе «Развитие сельского хозяйства Омской области» не проведены исследования уровня занятости, зарплаты, среднедушевых доходов, доли малоимущих семей, качества и уровня жизни, степени отставания от городских условий, уровня оттока молодых специалистов из села, что является существенным основанием для выработки стратегических целей, направлений и механизмов их достижения. Тем самым нарушается преемственность документов разного уровня стратегического планирования в реализации государственной политики в области обеспечения устойчивого развития сельских территорий.

**Сравнительная таблица оценки развития
сельской экономики и сельского хозяйства**

Стратегия устойчивого развития сельских территорий РФ	Программа «Развитие сельского хозяйства Омской области»
<p><i>Раздел «Развитие сельской экономики, занятость и доходы сельского населения».</i> <i>Отмечаются проблемы:</i> – низкая доля занятости; – низкая зарплата; – низкий уровень среднедушевых ресурсов; – высокая доля малоимущих семей; – низкое качество и уровень жизни, – отток наиболее перспективных молодых кадров из села; – отставание по всем параметрам занятости и доходов от городского уровня; – необходимость диверсификации сельской экономики.</p>	<p><i>Раздел «Развитие сельского хозяйства»</i> <i>Рассматриваются:</i> – динамика развития отрасли; – сдерживающие факторы роста экономики сельского хозяйства. <i>Отмечаются проблемы:</i> – недостаточность финансирования; – низкий уровень водообеспечения сельского населения; – отставание в строительстве межпоселковых газопроводов; – низкий уровень транспортной коммуникации.</p>

Сравнивая показатели качества жизни сельского населения, на региональном уровне в «Стратегии Омской области 2025» сделана лишь оценка обеспеченности населения жильем, что совершенно не дает представления о состоянии качества жизни сельского населения. Для сравнения, в Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации отмечен целый ряд проблем, таких как:

- низкая благоустроенность жилого фонда, отставание от городского уровня;
- сокращение числа общеобразовательных школ;
- сокращение численности организаций здравоохранения;
- слабая техническая оснащенность ветеринарных лечебниц;
- низкая материально-техническая база учреждений культуры на селе;
- потребность в спортивных сооружениях;
- низкие темпы улучшения бытового и торгового обслуживания (отставание от города);
- сокращение числа автобусных маршрутов;

– отставание от города в темпах роста обеспеченностью современными услугами связи.

В этом отношении региону следует учитывать методические наработки федеральной Стратегии.

И в оценке местного самоуправления Омской области отмечен лишь недостаток ресурсов для эффективного выполнения своих полномочий (табл. 8.6).

Таблица 8.6

Сравнительная таблица оценки местного самоуправления

Стратегия устойчивого развития сельских территорий РФ	Программа «Развитие сельского хозяйства Омской области»
<p>Раздел «Местное самоуправление» <i>Отмечаются проблемы:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – развитие института самоорганизации населения как основного фактора устойчивого развития сельских территорий; – недостаток ресурсов для эффективного выполнения своих полномочий органами местного самоуправления; – низкая степень вовлечения граждан в деятельность органов самоуправления, в обсуждение и решение по общественно значимым вопросам; – высокая дифференциация бюджетной обеспеченности муниципальных образований; – высокая зависимость местных бюджетов от финансовой помощи из других бюджетов, высокий уровень долговой нагрузки местных бюджетов. 	<p>Раздел «Местное самоуправление» <i>Отмечаются проблемы:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – недостаток ресурсов для эффективного выполнения своих полномочий органами местного самоуправления.

Такие вопросы как: развитие института самоорганизации, степень вовлечения граждан в деятельность органов управления – остались не исследованными, соответственно не обозначены как проблемы, и в документе нет направлений и мероприятий, направленных на совершенствование местного самоуправления. Нельзя не отметить, что высокий уровень местного самоуправления является значимым потенциалом в стратегическом развитии региона и муниципальных образований.

Следует отметить, что в Стратегии социально-экономического развития Омской области муниципальные районы сгруппированы в разрезе экономической специализации по трем экономическим зонам: северной, центральной и южной. «Точкой роста» определены г. Омск и прилегающие к нему поселения. Однако подобное разделение на экономические зоны не отражает социальный аспект развития сельских территорий.

Как было отмечено выше, федеральный центр классифицирует территории субъектов РФ с различным характером освоения и сельскохозяйственного использования, потенциалом и ограничениями развития сельской местности на 4 типа. В соответствии с этой классификацией, южные, восточные и западные муниципальные районы Омской области могут быть отнесены к первому типу, имеющие преимущественно аграрную специализацию сельской местности с относительно благоприятными природными и социальными условиями развития. Пригородный район (Омский) может быть отнесен ко второму типу поселений, имеющих полифункциональную сельскую экономику, сельское хозяйство пригородного типа и благоприятными условиями развития сельской территории. Северные районы могут быть отнесены к третьему и четвертому типу сельских поселений, имеющие неблагоприятные социальные условия, обширные зоны социально-экономической депрессии, а также сельские поселения со слабой очаговой освоенностью сельской местности и неблагоприятными природными условиями ее развития.

Деление сельских территорий по типам необходимо для оценки потенциалов отдельных районов, направлений их развития, разработки муниципальных программ, разработки мероприятий по поддержке сельских поселений в районах со слабой очаговой освоенностью территорий. Кроме того, данная оценка позволяет выявить разрывы в уровне и качестве жизни населения. При разработке стратегий устойчивого развития сельских территорий на муниципальном уровне для разных типов поселений потребуются свой универсальный набор механизмов и мероприятий, направленных на развитие сельской экономики и повышение уровня и качества жизни населения.

Обращаясь к практике муниципальных образований Омской области, следует пояснить, что в подавляющем большинстве комплексные программы социально-экономического развития муниципальных образований разработаны по шаблону, где в ка-

честве целей обозначены: создание благоприятных условий для устойчивого социально-экономического развития муниципального района посредством роста конкурентоспособности экономики, улучшения качества жизни населения района и повышения эффективности системы муниципального управления. В 2008 году Президентом Российской Федерации был подписан Указ № 607 «Об оценке эффективности глав муниципальных образований»¹, который сформировал правовую основу для проведения мониторинга эффективности и результативности деятельности органов местного самоуправления. Ряд этих показателей вошли в качестве ожидаемых результатов в муниципальные программы комплексного развития муниципальных образований Омской области.

Проводя сравнение Стратегии устойчивого развития сельских территорий РФ и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных районов Омской области можно отметить, что большая часть целевых показателей устойчивого развития сельских территорий РФ имеют экономическую и инфраструктурную направленность. Программы комплексного социально-экономического развития на 2014–2016 годы по Омской области содержат ожидаемые результаты, характеризующие качество жизни, но они отражают локальные мероприятия и не в полной мере взаимосвязаны со Стратегией устойчивого развития сельских территорий федерального центра (табл. 8.7).

Данные табл. 8.8 показывают недостаточность взаимной увязки документов стратегического планирования Омской области относительно проблем развития сельских территорий.

В комплексных программах социально-экономического развития муниципальных образований дается описание их сильных и слабых сторон. Однако в Омской области отсутствуют Концепция и Стратегия устойчивого развития сельских территорий, поэтому не сформирован комплексный подход к взаимосвязанному развитию сельских территорий региона. Отсутствие системообразующих стратегических документов означает также, что нет оснований для целеполагания устойчивого развития сельских территорий.

¹ Указ Президента РФ от 28.04.2008 N 607 (ред. от 14.10.2012) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // СПС Консультант Плюс, дата обращения 25.06.2016

Таблица 8.7

Сравнение целевых показателей

Основные целевые показатели Стратегии устойчивого развития сельских территорий РФ	Ожидаемые результаты муниципальных программ комплексного социально-экономического развития му- ниципальных районов Омской области на 2014–2016 гг.
1	2
<i>Финансово-экономические показатели</i>	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Стабилизация численности. 2. Уменьшение миграционного оттока. 3. Среднегодовой темп прироста с/х продукции. 4. Доля КФХ и ИП в производстве с/х продукции. 5. Темп прироста выручки от продажи товаров, продукции, услуг с/х потребительских кооперативов. 6. Уровень занятости. 7. Рост отношения заработной платы в с/х к среднему значению по стране. 8. Соотношение среднедушевых располагаемых ресурсов сельских и городских домохозяйств. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Миграционной прирост (снижение миграционной убыли) населения. 2. Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств). 3. Число замещенных рабочих мест в организациях, осуществляющих деятельность на территории муниципального района. 4. Число субъектов малого и среднего предпринимательства. 5. Уровень общей безработицы. 6. Объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета муниципального района. 7. Коэффициент вовлечения земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, в хозяйственный оборот.
<i>Социальные показатели</i>	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ожидаемая продолжительность жизни сельского населения. 2. Доля сельского населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом. 3. Расширение сети фельдшерско-акушерских пунктов. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Доля населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом. 2. Доля выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, сдавших ЕГЭ по русскому языку и математике. 3. Доступность дошкольного образования для детей в возрасте от 3 до 7 лет.

1	2
<i>Инфраструктурные показатели</i>	
1. Общая площадь жилых помещений, приходящейся на одного жителя в сельском хозяйстве. 2. Общая площадь жилых помещений в сельских населенных пунктах, оборудованных всеми видами благоустройства. 3. Удельный вес общеобразовательных организаций в сельской местности, имеющих водопровод, центральное отопление и канализацию. 4. Удельный вес зданий (помещений) учреждений культурно-досугового типа в сельской местности, находящихся в неудовлетворительном состоянии. 5. Доля сельских домашних хозяйств, имеющих доступ к сети «Интернет» с домашнего компьютера. 6. Удельный вес сельских населенных пунктов, имеющих связь по дорогам с твердым покрытием с сетью автомобильных дорог. 7. Обеспеченность ветеринарных лечебниц, участков и пунктов, находящихся в ведении органов исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченных в области ветеринарии, стационарными помещениями.	1. Ввод в действие общей площади жилых домов.

Итак, проведенные исследования показали, что в стратегическом развитии региона большую роль играют, помимо прочих факторов, и формальная сторона организации процесса стратегического планирования. Федеральным законом «О стратегическом планировании» определены состав и назначение каждого из документов в разработке стратегий социально-экономического развития Российской Федерации, регионов, муниципальных образований. Поскольку федеральным центром в стратегических документах устанавливаются цели в области устойчивого развития сельских территорий, то в соответствии с принципами стратегического планирования на региональном и местном уровнях в соответствующих документах (концепциях, стратегиях, государственных и муниципальных программах) должны быть взаимосвязаны цели, задачи, направления, механизмы, обеспечивающие реализацию государственной политики в данной области. Муниципальные программы районов Омской области могут быть одним из факторов стратегического развития региона при условии применения научно-

Состав документов стратегического планирования

Уровни управления	Документы стратегического планирования			
Федеральный	Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г.	Концепция устойчивого социально-экономического развития сельских территорий на период до 2020 г.	Стратегия устойчивого развития сельских территорий РФ	ФЦП «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в РФ»
Региональный	Стратегия социально-экономического развития Омской области до 2025 г.	–	–	ЦП «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Омской области»
Местный	5 Концепций и 3 Стратегии из 32-х муниципальных образований	–	–	Комплексные программы социально-экономического развития на 2014–2016 гг., муниципальные программы.

обоснованного подхода, который предполагает комплексную оценку состояния и развития сельских территорий, и взаимную увязку документов стратегического планирования. На региональном уровне должна быть создана платформа для разработки муниципальных программ, т.е. разработана Концепция и Стратегия устойчивого развития сельских территорий в Омской области, либо введен соответствующий раздел «Устойчивое развитие сельских территорий» в Стратегию социально-экономического развития Омской области до 2025 г. Эти мероприятия позволят органам региональной и муниципальной власти Омской области привести стратегические нормативные правовые документы в соответствие закону «О стратегическом планировании», и обеспечить реализацию государственной политики в области устойчивого развития сельских территорий.

Глава 9

Методические основы оценки эффективности муниципальных программ

Переход планирования расходов в Российской Федерации на основании государственных и муниципальных программ был определен одним из приоритетов Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года¹. Также принят Федеральный закон от 7 мая 2013 г. №104-ФЗ, предусматривающий формирование бюджетов в структуре государственных (муниципальных) программ². Иными словами, муниципальные программы в настоящее время являются формой представления бюджета муниципального образования и механизмом управления его развитием.

Несмотря на стратегическую важность проблемы оценки эффективности программ различных уровней, до сих пор ни в российской, ни в зарубежной практике не выбран единый подход, и не создано единой методики такой оценки, что отмечают М.П. Афанасьев и Н.Н. Шаш, исследовавшие данный вопрос на примере России, США, Канады, Франции, Швеции и Южной Кореи³. В числе основных причин этого авторы называют продолжающийся период финансовой нестабильности и снижение бюджетных доходов на фоне роста расходов бюджетов. Среди других причин можно назвать широкий круг вопросов методического характера, таких как понятийный аппарат, подходы, типы, методы, методики, этапы и алгоритмы оценки муниципальных программ, субъекты программного процесса, соблюдение их интересов и другие.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» // СПС «Консультант плюс (дата обращения 20.06.2016 г.).

² Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» // СПС «Консультант плюс (дата обращения 15.06.2016 г.).

³ Афанасьев М.П., Шаш Н.Н. Инструментарий оценки эффективности государственных программ // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – № 3. – С. 48–69.

Понятие и структура муниципальной программы

Понятия муниципальной программы в различных источниках несколько отличаются, но не существенно. В качестве муниципальной программы понимается:

– документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования^{1 2};

– система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам), направленных на достижение приоритетов и целей социально-экономического развития муниципального района³;

– комплекс социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, увязанных по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления и обеспечивающих эффективное решение приоритетных задач развития муниципального образования⁴.

¹ Постановление Администрации города Омска от 2 августа 2013 г. № 864-п «Об установлении порядка принятия решений о разработке муниципальных программ города Омска, их формирования и реализации, порядка проведения оценки эффективности реализации муниципальных программ города Омска» // СПС «Консультант плюс (дата обращения 20.06.2016 г.).

² Постановление Администрации города Хабаровска от 10 ноября 2014 г. № 4917 «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке муниципальных программ города Хабаровска, их формирования и реализации и Порядка проведения мониторинга и оценки эффективности реализации муниципальных программ города Хабаровска» (с изменениями на 6 октября 2015 года) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [сайт]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/465318343> (дата обращения 16.06.2016 г.).

³ Постановление главы Подольского муниципального района Московской области от 08 апреля 2014 г. № 348 (ред. от 30.06.2015) «Об утверждении Порядка разработки и реализации муниципальных программ Подольского муниципального района» // СПС «Консультант плюс (дата обращения 20.06.2016 г.).

⁴ Постановление главы городского округа Самара от 22 мая 2009 г. № 481 «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке муниципальных программ городского округа Самара, их формирования и реализации и Порядка проведения и критериях оценки эффективности реализации долгосрочных целевых программ городского округа Самара» (с изменениями на 26 мая 2015 года) Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [сайт]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/945023776> (дата обращения 16.06.2016 г.).

То есть в общем виде это комплекс мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам, исполнителям и ресурсам, обеспечивающих эффективное решение приоритетных задач развития муниципального образования. Однако в приведенных определениях ничего не говорится о взаимосвязи задач и ожидаемых результатов муниципальных программ, и об их направленности на достижение задач регионального развития, что на наш взгляд является упущением.

Муниципальные программы имеют типовую структуру, которая может несколько отличаться в зависимости от назначения программы.

Например, в муниципальных районах Омской области были приняты программы комплексного социально-экономического развития муниципальных районов на 2014–2016 годы. В них указаны цели, задачи, ожидаемые результаты, объемы и источники финансирования. Однако эти программы не являются объектами бюджетного планирования, а в большей степени предназначены для оценки эффективности работы органов местного самоуправления, и их реализацию обеспечивают другие муниципальные программы соответствующих муниципальных районов.

В паспорте муниципальной программы (далее МП) указывается её цель, задачи и ожидаемые результаты в количественном выражении. Каждой задаче муниципальной программы соответствует одна подпрограмма (далее ПП) и набор ожидаемых (или конечных – на конец планируемого периода) результатов. Одной задаче подпрограммы может соответствовать одно или несколько основных мероприятий (далее ОМ) и (или) ведомственных целевых программ (далее ВЦП). Основное мероприятие может носить межведомственный характер. Наименование каждой целевой статьи расходов местного бюджета соответствует мероприятию муниципальной программы. Для каждого мероприятия (или группы мероприятий) должен быть определен один целевой индикатор и его значение (рис. 9.1). На реализацию программ могут быть направлены отдельные проекты муниципального образования¹.

¹ Дуспаев Б.Т. Сущностная характеристика государственных и муниципальных программ // Теория и практика общественного развития. – 2013. – № 2. – С. 36–38.

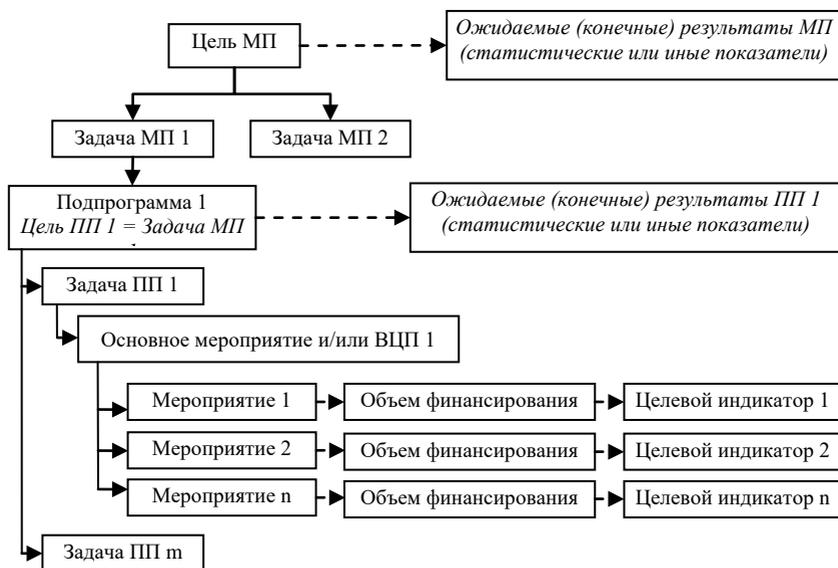


Рис. 9.1. Схема формирования структуры муниципальной программы

По результатам оценки реализации муниципальной программы органами муниципальной власти может быть принято решение об изменении объема бюджетных ассигнований на её выполнение, о корректировке плана и содержания мероприятий, или прекращении выполнения программы. Поэтому поиск методики, позволяющей корректно оценивать эффективность муниципальных программ, является актуальной научно-практической задачей.

Сущность эффективности реализации муниципальных программ

Следует различать результативность и эффективность (в некоторых источниках – эффективность реализации) программы¹. Исследованию понятия «эффективность» посвящены работы

¹ Денисова И.П., Рукина С.Н. Оценка эффективности и результативности целевых программ при переходе к «программному бюджету» // *Фундаментальные исследования*. – 2013. – № 8–2. – С. 399–404.

И.З. Гимаева¹, А.С. Пуряева, Г.Ф. Юсупова, А.М. Назмутдинова² и др., а его появление связывают с работами основателей классической политэкономии – В. Петти, Ф. Кенэ и Д. Риккардо³. Наиболее распространенная формула эффективности как отношение полученного результата к затратам (или затраченным усилиям) требует уточнения на этапе её практического приложения к различным областям знаний и сферам деятельности человека. Поэтому возникает целый ряд понятий, таких как: внешняя и внутренняя эффективность, экономическая и социальная эффективность, эффективность деятельности местных органов власти и другие, которые ещё можно группировать по различным классификационным признакам (субъектам, уровням, предметной области, способу расчета и проч.).

Эффективность муниципальной программы во многом зависит от того, насколько тщательно было осуществлено предварительное планирование программы⁴, грамотно и логично сформирована её структура, действительно ли индикаторы отражают вклад в достижение ожидаемых результатов и стратегических целей развития муниципального образования^{5 6}, а мероприятия направлены на выполнение обозначенных в программе задач. Так, Ю.А. Колыхаева, Н.Н. Минаев и др. рассматривают «дерево це-

¹ Гимаев И.З. Анализ подходов к понятию «эффективность» в социологии, экономике и технических науках // Вестник Башкирского университета. – 2010. – Т.15. – № 1. – С. 145–147.

² Пуряев А.С., Юсупова Г.Ф., Назмутдинов А.М. Сущность понятия «эффективность» и основные методы ее оценки // Вестник ИжГТУ им. М.Т. Калашникова. – 2008. – № 3. – С. 83–87.

³ Евдокимова Т.В. Анализ генезиса теоретических подходов к понятию и оценке эффективности // Вестник Томского государственного университета. Экономика. – 2013. – № 3 (23). – С. 22–27.

⁴ Муринович А. О роли предварительного исследования в проектном управлении муниципальными программами // Самоуправление. – 2014. – № 5. – С. 28–30.

⁵ Сангадиева И.Г., Жербанова Ч.З., Шадонова Т.М. Местное самоуправление и программно-целевой подход к развитию сельских территорий: монография / ФГБОУ ВПО БГСХА им. В.Р. Филиппова; ФГБНУ «Бурятский научно-исследовательский институт сельского хозяйства». Улан-Удэ: Издательство БГСХА им. В.Р. Филиппова, 2014. – 220 с.

⁶ Муниципальное образование в системе программного управления: монография / Е. А. Гайдук, Г. Д. Ковалева ; под ред. В. Е. Селиверстова ; Ин-т экономики и орг. пр-ва Сиб. отд-ния Рос. акад. наук. – Новосибирск: Издательство ИЭОПШ, 2013. – 230 с.

лей» как важнейший инструмент построения правильной структуры программы¹. Однако вопрос формирования оптимальной структуры программы требует отдельного внимательного изучения.

Непосредственно расшифровка понятия «эффективность (реализации) муниципальной программы» в некоторых источниках определяется как:

- степень вклада результатов реализации муниципальной программы в социально-экономическое развитие поселения;
- степень достижения индикаторов эффективности программы в ходе реализации муниципальной программы и конечного результата муниципальной программы по ее окончании;
- степень влияния достигнутых результатов реализации программы на социально-экономическое развитие муниципального образования по отношению к объему ресурсов, затраченных на их достижение;
- соотношение достигнутых результатов и ресурсов, затраченных на их достижение.

Однако в большинстве случаев в муниципальных программах не дается определения, что означает её эффективность, а приводится перечень критериев, характеризующих эту эффективность. Например, критериями оценки эффективности реализации муниципальных программ муниципальных районов Омской области являются: эффективность реализации подпрограммы, эффективность реализации основных мероприятий (ведомственных целевых программ), эффективность реализации мероприятий, степень достижения значения целевого индикатора, уровень финансового обеспечения мероприятий.

В муниципальных образованиях Новосибирской области используются такие критерии, как: достижение целевых показателей; привлечение средств из федерального, областного бюджетов или внебюджетных источников; выполнение мероприятий; достижение показателей эффективности². В Амурской области при-

¹ Кольхаева Ю.А., Минаев Н.Н., Шадейко Н.Р., Селиверстов А.А. «Дерево целей» как инструмент разработки муниципальных программ реформирования и модернизации жилищно-коммунального комплекса // Экономика и предпринимательство. – 2014. – № 10 (51). – С. 465–468.

² Постановление Администрации города Куйбышева от 22 мая 2015 № 695 «Об утверждении порядка принятия решения о разработке муниципальных программ города Куйбышева Куйбышевского района Новосибирской области, их формирования и реализации» // Официальный сайт Администрации г. Куйбышево [сайт]. URL: <http://kaink-today.ru> (дата обращения 14.06.2016 г.).

меняются четыре комплексных критерия оценки эффективности муниципальных программ, таких как¹:

- соответствие муниципальной программы системе стратегических приоритетов социально-экономического развития Амурской области и муниципального образования (К1);

- соответствие муниципальной программы условиям, определяющим необходимость решения проблемы программно-целевым методом (К2);

- оценка результативности и достижения индикаторов эффективности (К3);

- объемные и структурные параметры финансирования муниципальной программы (К4).

Каждый из этих комплексных критериев содержит по 2–3 критерия. Например, комплексный критерий К3 включает следующие критерии:

- степень выполнения непосредственных результатов основных мероприятий подпрограмм в отчетном году;

- уровень достижения индикаторов эффективности подпрограмм в отчетном году;

- уровень достижения индикаторов эффективности муниципальной программы в отчетном году.

Для проведения оценки эффективности муниципальных программ Хабаровской области используются две группы критериев²:

1) основные критерии, полученные на основе ежегодного отчета ответственных исполнителей программ о ходе их реализации:

- индекс результативности (соответствие достигнутых в отчетном периоде показателей целевым показателям, утвержденным в программах);

¹ Постановление Администрации Зейского района Амурской области от 23 мая 2014 г. № 458 «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке муниципальных программ Зейского района, их формирования и реализации, а также проведения оценки эффективности их реализации» // Официальный сайт Зейского района [сайт]. URL: <http://www.admzr.ru> (дата обращения 21.06.2016 г.).

² Постановление Администрации города Хабаровска от 10 ноября 2014 г. № 4917 (в ред. 06.10.2015) «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке муниципальных программ города Хабаровска, их формирования и реализации и Порядка проведения мониторинга и оценки эффективности реализации муниципальных программ города Хабаровска» // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [сайт]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/465318343> (дата обращения 14.06.2016 г.).

– оценка социальной значимости (относительная численность целевой группы, охваченной программами);

2) дополнительные критерии (количественные и качественные) факторы, учитываемые при оценке программ для принятия решений о дальнейшем финансировании программы:

– наличие программ аналогичной направленности, реализуемых за счет бюджета более высокого уровня, содержащих рекомендации о разработке соответствующих муниципальных программ;

– уровень фактического финансового обеспечения программ с начала реализации;

– качество управления программами (качество организации процесса реализации, наличие группы управления, выполнение плановых сроков, контроль над расходованием бюджетных средств и т.д.) и другие, всего 8 критериев.

Также качественные критерии используются в муниципальных районах Нижегородской области¹. Обширный перечень критериев эффективности муниципальных программ приводит к необходимости использования весовых коэффициентов, отражающих степень значимости каждого критерия, что и реализуется во многих методиках оценки эффективности муниципальных программ.

Представленные критерии отобраны методом случайной выборки для демонстрации подходов различных муниципальных образований к оценке эффективности муниципальных программ. Как видно, в основном они заключаются в соотношении плановых и фактических значений ожидаемых результатов и индикаторов, уровня достижения заданных результатов, соотношение результатов (индикаторов) и соответствующих расходов. Не все муниципальные программы содержат качественные критерии оценки их эффективности. В то же время модельный акт Министерства финансов Российской Федерации «О порядке разработки, реализации и оценке эффективности муниципальных

¹ Постановление Администрации Починковского муниципального района Нижегородской области от 09 июня 2012 г. № 317 «Об утверждении Положения «О порядке разработки, реализации и оценки эффективности целевых муниципальных программ Починковского муниципального района» // Официальный сайт Администрации Починковского муниципального района [сайт]. URL: pochinki.org/files/img/317_09062012.doc (дата обращения 11.06.2016 г.).

ных программ» вообще не содержит критериев оценки эффективности муниципальных программ¹. А в методических рекомендациях Министерства финансов РФ по составлению и исполнению бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ указано, что должна проводиться оценка качества муниципальных программ по критериям качества межведомственного взаимодействия, качества взаимодействия с предприятиями и организациями, качества систем внутреннего контроля и аудита при реализации муниципальных программ².

Следует отметить, что критерии и показатели эффективности муниципальной программы всегда относятся к определённому субъекту (участнику) программы. Но этот аспект исследуется в публикациях довольно редко. А.В. Коровин отмечает, что именно несовпадение целей и интересов участников определяет множественность показателей эффективности муниципальных программ³. Это актуально, например, для программ, имеющих инвестиционную направленность, т.е. на реализацию которых привлекаются предпринимательские структуры и, соответственно, внебюджетные средства. И в целом наблюдается смешение понятий «эффективность (реализации) муниципальных программ» и «эффективность использования муниципальных средств». Дело в том, что помимо приведённого выше определения муниципальных программ, они также позиционируются как документы планирования бюджетных ассигнований во взаимо-

¹ Модельный акт Министерства финансов Российской Федерации от 30 января 2015 г. № 09-05-01/6970 «О порядке разработки, реализации и оценке эффективности муниципальных программ» // Официальный сайт Министерства финансов Республики Крым [сайт].
URL: minfin.rk.gov.ru/rus/info.php?id=606581 (дата обращения 11.06.2016 г.).

² Методические рекомендации Министерства финансов РФ по составлению и использованию бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ (письмо от 30.04.2014 г. № 09-05-05/48843) // Официальный сайт Министерства финансов РФ [сайт].
URL: <http://minfin.ru/common/upload/library/2014/09/main/MR.pdf> (дата обращения 15.06.2016 г.).

³ Коровин А.В. Модель системы эффективности программ муниципального развития // Российский экономический интернет-журнал. – 2009. – № 2. – С. 578–583.

связи с ожидаемыми результатами их использования¹. В постановлениях ряда муниципальных районов Омской области и других субъектов РФ «О порядке принятия решений о разработке муниципальных программ, их формирования и реализации» указано, что оценка эффективности реализации муниципальной программы проводится в целях определения эффективности использования средств местного бюджета (в т.ч. поступивших в него средств федерального и областного бюджетов)²³. Следовательно, такой подход нивелирует важность оценки эффективного использования всех ресурсов, направленных на выполнение муниципальных программ.

Сложившаяся практика объясняется несколькими причинами. Во-первых, в программном бюджете не отражаются внебюджетные источники финансирования, и соответственно нет формальных причин учитывать их при оценке эффективности муниципального бюджета, сформированного в виде муниципальных программ. Во-вторых, при сокращении бюджета плановые значения индикаторов пропорционально снижаются, и логично применять такой же подход в случае повышения объема денежных ресурсов, в чем не заинтересованы исполнители муниципальных программ. И, в-третьих, реальное поступление внебюджетных средств сложно спрогнозировать. Но в упомянутом выше модельном акте Минфина РФ цель оценки эффективности муниципальных программ включает:

¹ Методические рекомендации Министерства финансов РФ по составлению и использованию бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ. // Официальный сайт Министерства финансов РФ [сайт]. URL: <http://minfin.ru/common/upload/library/2014/09/main/MR.pdf> (дата обращения 15.06.2016 г.).

² Постановление Азовского немецкого национального муниципального района Омской области от 26 августа 2013 г. № 854 «Об утверждении порядка принятия решений о разработке муниципальных программ Азовского немецкого национального муниципального района Омской области, их формирования и реализации» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 21.06.2016 г.).

³ Постановление Саткинского муниципального района Челябинской области от 28 мая 2014 г. № 696 «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке муниципальных программ Саткинского муниципального района, их формировании и реализации» // Администрация Саткинского района [сайт]. UDL: <http://satadmin.ru/ob-utverzhdenii-poryadka-prinyatiya-resheniy-o-razrabotke-municipalnyh-programm-satkinskogo> (дата обращения 21.06.2016 г.).

1) вопросы, относящиеся непосредственно к муниципальным финансам:

- оптимизация управления муниципальными финансами;
- сокращение малоэффективных и необоснованных бюджетных расходов;

2) вопросы, которые можно трактовать иначе и отнести к другим источникам финансирования муниципальных программ, а именно:

- выявление реального соотношения достигаемых в ходе реализации муниципальной программы результатов и связанных с её реализацией затрат;
- перераспределение финансовых ресурсов в пользу наиболее эффективных направлений.

Поэтому предлагаем муниципальным образованиям пересмотреть формулировку цели оценки эффективности муниципальных программ и учесть в ней возможность оценки всех ресурсов, направленных на выполнение программы. С научной точки зрения это позволит разграничить понятия «эффективность реализации муниципальной программы» и «эффективность использования бюджетных средств». Такой подход не противоречит приведённым выше определениям муниципальной программы, в которых идет речь о неких ресурсах, без указания на их бюджетную или внебюджетную основу, и используется некоторыми авторами¹.

В ходе исследования возникло предположение, что понятийный аппарат и методики оценки эффективности государственных программ проработаны в лучшей степени, и их можно взять за основу для решения аналогичных вопросов на уровне муниципальных программ. Согласно Методическим указаниям Минэкономразвития России по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации оценка эффективности реализации государственной программы производится с учетом следующих составляющих²:

¹ Орлов В.А. Анализ, средства и оценка эффективности реализации муниципальных целевых программ // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2011. – № 6. – С. 317–320.

² Приказ Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 15.06.2016 г.).

- степени достижения целей и решения задач государственной программы;
- степени достижения целей и решения задач подпрограмм и федеральных целевых программ, входящих в государственную программу;
- степени реализации основных мероприятий, ведомственных программ, мероприятий и степени реализации мероприятий;
- степени соответствия запланированному уровню затрат;
- эффективности использования средств федерального бюджета.

При этом эффективность использования бюджетных средств определяется как отношение степени реализации мероприятий, полностью или частично финансируемых из средств бюджета, к степени соответствия запланированному уровню расходов из средств бюджета (рис. 9.2).

Согласно стандарту финансового контроля «Проведение аудита эффективности использования государственных средств» эффективность их использования также характеризуется соотношением между результатами использования государственных средств и затратами на их достижение, однако методика включает¹:

- определение экономичности (выражает наилучшее соотношение между ресурсами и результатами их использования), а именно абсолютной и относительной экономии;
- продуктивности (характеризует рациональность использования ресурсов);
- результативности использования государственных средств (показывает степень достижения намеченных целей или решения поставленных задач), а именно экономической результативности и социально-экономического эффекта.

То есть приведённый стандарт трактует эффективность использования бюджетных средств гораздо более широко.

¹ СФК 104. «Проведение аудита эффективности использования государственных средств» (утв. Решением Коллегии Счетной палаты РФ, протокол от 09.06.2009 № 31К (668)) (вместе с «Порядком действий в процессе организации и проведения аудита эффективности») // СПС Консультант плюс (дата обращения 15.06.2016 г.).



Рис. 9.2. Подходы к понятию эффективности в нормативных правовых документах

В Распоряжении Правительства РФ «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» указано следующее: «аудит эффективности призван дать оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления с точки зрения результативности выполнения мероприятий муниципальных программ, а также достижения конечных целей и задач данных программ в социальной, экономической или иных сферах деятельности общества»¹. То есть, приоритетным вопросом в оценке эффективности органов власти здесь выступают результаты, а не затраты, хотя в документе речь идет о финансовом контроле. Такой подход вписывается в обозначенную в Распоряжении задачу сместить акцент с контроля над финансовыми потоками к контролю за результатами.

Таким образом, понятийный аппарат представленных документов может служить ориентиром, но не эталонным шаблоном для транслирования на муниципальный уровень. Однако он достаточно ёмко отражает разнообразные аспекты оценки эффективности муниципальных программ и в этом отношении может быть полезен. Например, следует различать количественные характеристики, отражающие эффективность реализации программы, и качественные – относящиеся к оценке качества реализации муниципальной программы. Возможно, что выявленные проблемы свидетельствуют о незаинтересованности Министерства финансов РФ формировать строгий понятийный аппарат и единый методологический подход в этом направлении. Действительно, оценка эффективности программ осуществляется в мае, в то время как бюджеты уже утверждены осенью прошлого года. Поэтому оценку эффективности муниципальных программ следует воспринимать в большей степени как механизм управления развитием территорий, который подразумевает наличие плана работ, ответственных за их выполнение, сроков и ресурсов.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» СПС Консультант плюс (дата обращения 18.06.2016 г.).

Подходы и способы оценки эффективности муниципальных программ

Выделяют целый ряд подходов к оценке эффективности государственных и муниципальных программ, а также эффективности использования бюджетных средств: академический, программный, доходный, затратный, рыночный (сравнительный) и другие (табл. 9.1)¹²³.

Таблица 9.1

Подходы к оценке эффективности муниципальных программ

№	Подход	Краткое описание
1	Академический	Укрупненное представление об эффективности расходов в целях международных сопоставлений.
2	Программный	Оценка результативности работы органов муниципальной власти по реализации муниципальной политики в установленной сфере деятельности.
3	Доходный	Ключевой параметр оценки – бюджетная эффективность, т.е. экономия бюджетных средств, достигнутая за счет повышения доходов или сокращения расходов бюджета программы.
4	Затратный	Стоимость достижения значимых результатов в рамках программы, отражает истинную стоимость эффекта от её реализации.
5	Рыночный (сравнительный)	Ключевой параметр оценки – стоимость, которая устанавливается на общественную услугу под воздействием спроса и предложения.
6	Ориентированный на выполнение задач программы	Оценка результативности программных действий (мероприятий).
7	Ориентированный на управление программой	Оценка должна предложить варианты управления программой, в т.ч. на этапах промежуточного контроля.
8	Ориентированный на потребителя	Завершающая оценка результативности программных действий с точки зрения благополучателей программы.

¹ Логинов К.К., Кораблева А.А., Бреусова А.Г. Алгоритм оценки эффективности государственных программ на примере Омской области // Вестник Омского университета. Серия: Экономика. – 2015. – № 4. – С. 226–234.

² Приженников Н.О., Кривцова М.К., Широкова А.И. Существующие в теории и практике подходы к определению эффективности государственных и целевых программ // Интернет-журнал Науковедение. – 2014. – № 6 (25). – С. 92.

³ Визгалов Д.В. Методы оценки муниципальных программ. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2004. – 108 с.

Разнообразие подходов объясняется различиями в целях и задачах их применения. Сложно выделить какой-то один подход в качестве базового, поскольку оценка эффективности муниципальных программ может учитывать интересы различных субъектов программного процесса, среди которых: заказчики и руководители программы (местные органы власти), «спонсоры» (федеральный и региональный бюджеты) или инвесторы (участвующие в программе предприниматели и организации), благополучатели программы, иные заинтересованные стороны. Здесь важно установить баланс этих интересов или определить среди них приоритеты. Кроме того, различные подходы можно использовать на разных этапах оценки эффективности муниципальных программ: предварительном, промежуточном (контрольном) и обобщающем (заключительном). За основу предлагается взять программный подход, при котором оценивается результативность работы органов муниципальной власти, однако учитывать при этом и степень освоения финансовых ресурсов при выполнении программы. Считается, что чем большее значение принимает отношение результата и затрат, тем эффективность программы выше. С этим нельзя полностью согласиться. Высокое значение показателя эффективности реализации муниципальной программы демонстрирует, прежде всего, необоснованность плановых значений индикаторов или уровня запланированных бюджетных средств.

В рамках каждого подхода выделяются методы оценки программ, описанные и систематизированные в работах Д.В. Визгалова¹, Н.О. Приженникова, М.К. Кривцовой, А.И. Широковой², В.А. Орлова³ и т.д. Многие авторы группируют методы оценки эффективности программ по следующим направлениям⁴:

- метод анализа издержек и выгод;
- метод анализа издержек и результативности;
- метод интегральной оценки.

¹ Визгалов Д.В. Методы оценки муниципальных программ. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2004. – 108 с.

² Приженников Н.О., Кривцова М.К., Широкова А.И. Существующие в теории и практике подходы к определению эффективности государственных и целевых программ // Интернет-журнал Науковедение. – 2014. – № 6 (25). – С. 92.

³ Орлов В.А. Оценка эффективности бюджетных расходов в процессе реализации муниципальных целевых программ // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2011. – № 5. – С. 234–237.

⁴ Бреусова А.Г. Оценка эффективности государственных программ // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». – 2015. – № 2. – С. 128–136.

Первые два метода достаточно сложно применить на практике, поскольку в первом случае необходимо в денежном выражении оценить социальный эффект, а во втором – определить, сколько стоит одна единица результата. Метод интегральной оценки заключается в том, что таким направлениям реализации программы, как цели, задачи, планирование, управление, мониторинг, результативность и эффективность присваиваются весовые коэффициенты значимости. Подобные коэффициенты применяются довольно часто.

В работе О.В. Кузьменко и М.Ю. Гинзбург представлен стандартизированный показатель, учитывающий оценку степени достижения целей и решения задач муниципальной программы, эффективности использования бюджетных средств, оценку организации управления и контроля за ходом реализации программы¹. И.В. Терентьева предлагает методику оценки бюджетной эффективности программ в соотношении с приоритетностью программ для местного сообщества². В.И. Псарёв и др. рассматривают методику формирования и анализа комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований³. Многие исследователи изучают проблематику формирования и оценки эффективности муниципальных программ на примере муниципальных образований отдельных субъектов Российской Федерации^{4 5}.

¹ Кузьменко О. В., Гинзбург М. Ю. Методика оценки эффективности реализации муниципальных программ на основе стандартизированного показателя // Известия Уральского государственного экономического университета. – 2015. – № 6 (62) – С. 68–76.

² Терентьева И.В. Методика ранжирования муниципальных программ для целей бюджетного финансирования // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2013. – № 4. – С. 55–65.

³ Методика формирования и анализа комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований: монография / В.И. Псарёв, Т.В. Псарёва, Н.В. Сушенцева, И.А. Гончаров. Под общ. Ред. В.И. Псарёва, Н.В. Сушенцевой. – Новосибирск, 2010. – 511 с.

⁴ Царева Н.А., Бардецкая Л.Г., Костенко К.С. Проблемы программно-целевого управления на региональном и муниципальном уровнях // Фундаментальные исследования. – 2016. – № 1–1. – С. 212–218.

⁵ Богдашев И.В., Адаменко А.А., Симоненко Л.И. Совершенствование муниципальных программ социально-экономического развития Краснодарского края // Экономика и предпринимательство. – 2014. – № 11–2 (52–2). – С. 216–222.

Н.П. Паздникова и С.А. Филимонова используют метод корреляционно-регрессионного анализа, который позволяет определять взаимосвязи между различными параметрами реализации программ¹. Ему противостоит метод экспертной оценки, недостатком которого является определённая доля субъективности полученного результата. В этом отношении применение метода корреляционно-регрессионного анализа в качестве самостоятельного или дополняющего экспертную оценку инструмента представляется наиболее правильным.

В нормативных правовых документах методики оценки эффективности муниципальных программ прописаны в документах с типовым названием «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке муниципальных программ (города, муниципального района), их формирования и реализации и Порядка проведения мониторинга и оценки эффективности реализации муниципальных программ», либо в отдельных разделах самих муниципальных программ. Независимо от того, как рассчитывается эффективность программы, используются ли при этом весовые коэффициенты, экспертные оценки и проч., в результате расчетов получается либо один показатель, характеризующий эту эффективность, либо несколько показателей, которые нужно сопоставлять между собой. В табл. 9.2 приведены примеры реализации подхода, основанного на расчете одного итогового показателя эффективности муниципальной программы.

Приведённые примеры демонстрируют разнообразие подходов к трактовке эффективности реализации муниципальных программ. Различия выражаются в обозначениях показателя эффективности реализации программы (I, E, R, без буквенного обозначения), единицах измерения (проценты, доли), диапазонах значений, характеризующих уровень эффективности реализации программы, и количестве этих диапазонов, формулировках уровней эффективности. При этом практически все приведённые примеры подразумевают различные методики расчета эффективности реализации муниципальных программ.

¹ Паздникова Н.П., Филимонова С.А. Методологические подходы к оценке эффективности стратегических программ в субъекте Российской Федерации // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2014. – № 48 (285). – С. 2–10.

Таблица 9.2

Оценка эффективности муниципальных программ на основе одного показателя эффективности

№	Муниципальное образование	Значения эффективности реализации программы	Уровень эффективности реализации муниципальной программы
1	2	3	4
1	Московская область, Подольский район ¹	$0,9 \leq I \leq 1,1$	Высокий
		$0,8 \leq I < 0,9$	Запланированный
		$I < 0,8$	Низкий
2	Омская область, Омский район ²	$E \geq 100\%$	Высокоэффективная
		$90\% \leq E < 100\%$	Эффективная
		$E < 90\%$	Неэффективная
3	Нижегородская область, Починковский район ³	$0,8 \leq \text{эффективность} \leq 1$	Положительная оценка
		$0,6 \leq \text{эффективность} < 0,8$	Удовлетворительная оценка
		Эффективность $< 0,6$	Неудовлетворительная оценка

¹ Постановление главы Подольского муниципального района Московской области от 08.04.2014 № 348 (ред. от 30.06.2015) «Об утверждении Порядка разработки и реализации муниципальных программ Подольского муниципального района» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 01.07.2016 г.).

² Постановление администрации Омского муниципального района от 19 августа 2013 г. № П-13/ОМС-1332 (ред. от 09.03.2016) «Об утверждении порядка принятия решений о разработке муниципальных программ Омского муниципального района Омской области, их формирования и реализации» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 27.05.2016 г.).

³ Постановление администрации Починковского муниципального района Нижегородской области от 09 июня 2012 г. № 317 «Об утверждении Положения «О порядке разработки, реализации и оценки эффективности целевых муниципальных программ Починковского муниципального района» // Официальный сайт Администрации Починковского муниципального района [сайт]. URL: pochinki.org/files/img/317_09062012.doc (дата обращения 11.06.2016 г.).

1	2	3	4
4	Зейский район Амурской области ⁴	$8,5 < R < 10,0$	Эффективная
		$7,0 < R < 8,5$	Умеренно эффективная
		$5,0 < R < 7,0$	Низкоэффективная
		$R < 5,0$	Неэффективная
5	Новосибирская область, Сузунский район ⁵	Эффективность возросла	Нет четких рекомендаций о дальнейшей реализации программы
		Эффективность осталась на прежнем уровне	
		Эффективность снизилась	
6	Г. Москва, муниципальный округ Нагатино-Садовники ⁶	$9,0 \geq R = 10$	Высокая эффективность
		$8,9 \geq R \geq 6$	Достаточная эффективность
		$5,9 \geq R \geq 4$	Низкая эффективность
		$R < 3,9$	Неэффективная реализация программы

⁴ Постановление администрации Зейского района Амурской области от 23 мая 2014 г. № 458 «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке муниципальных программ Зейского района, их формирования и реализации, а также проведения оценки эффективности их реализации» // Официальный сайт Зейского района [сайт]. URL: <http://www.admzr.ru> (дата обращения 21.06.2016 г.).

⁵ Постановление Администрации Сузунского района Новосибирской области от 24 ноября 2014 г. № 242 «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке муниципальных программ, их формирования, реализации и проведения ежегодной оценки эффективности их реализации в Сузунском районе» // Официальный сайт Администрации Сузунского района Новосибирской области [сайт]. URL: <http://suzunns02.nso.ru> (дата обращения 21.06.2016 г.).

⁶ Решение Совета депутатов муниципального округа Нагатино-Садовники г. Москвы от 12 ноября 2014 г. № МНС-01-03-85 «О Порядке разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ муниципального округа Нагатино-Садовники» // Официальный сайт муниципального округа Нагатино-Садовники [сайт]. URL: <http://n-sadovniki.ru/> (дата обращения 21.06.2016 г.).

Подход на основе расчета двух показателей применяется, например, в Краснохолмском районе Тверской области. Здесь рассчитываются и сравниваются между собой критерий эффективности реализации муниципальной программы ($K^{ГП}$) и индекс освоения бюджетных средств, выделенных на её реализацию ($I_{\Phi}^{ГП}$) (табл. 9.3)¹. Вероятно, обозначение «ГП» перенесено из методики оценки государственных программ.

Представляется, что сравнение значений двух индикаторов или критериев позволяет более гибко подходить к оценке эффективности реализации муниципальной программы.

Таблица 9.3

**Оценка эффективности реализации муниципальных программ
Краснохолмского района Тверской области**

№ п/п	Оценка эффективности реализации муниципальной программы в отчетном периоде	Значения в отчетном периоде	
		Критерий эффективности реализации муниципальной программы	Индекс освоения бюджетных средств, выделенных на реализацию муниципальной программы
1	Муниципальная программа реализована в отчетном периоде эффективно	$0,8 \leq K^{ГП} \leq 1,2$	$0,8 \leq I_{\Phi}^{ГП} \leq 1,2$
2	Муниципальная программа реализована в отчетном периоде не эффективно	$K^{ГП} \leq 0,8$	$I_{\Phi}^{ГП} \leq 1,2$
		$K^{ГП} \leq 1,2$	$I_{\Phi}^{ГП} \leq 0,8$
3	Муниципальная программа реализована в отчетном периоде неэффективно, необходимо изменить значение показателей цели муниципальной программы и объемы финансирования	$1,2 \leq K^{ГП}$	$0 \leq I_{\Phi}^{ГП}$
		$K^{ГП} \leq 1,2$	$1,2 \leq I_{\Phi}^{ГП}$

¹ Постановление Администрации Краснохолмского района Тверской области от 09 августа 2013 г. № 212 «О порядке разработки муниципальных программ, формирования, реализации и проведения оценки их эффективности в Краснохолмском районе Тверской области» // Официальный сайт администрации Краснохолмского района Тверской области [сайт].
URL: <http://krholm.ru> (дата обращения 05.07.2016 г.).

При этом исследователи не ограничены набором показателей, которые нужно сводить в одну формулу, и отпадает необходимость приводить эти показатели к безразмерному виду. Можно рекомендовать муниципальным образованиям самостоятельно найти наиболее удачные на их взгляд критерии (индексы или показатели) для сопоставления, но использовать приведенный подход.

Алгоритмы оценки эффективности муниципальных программ

Алгоритмы оценки эффективности муниципальных программ зависят от принятых подходов и методик, которые объединяет тот факт, что на практике расчеты осуществляются «снизу вверх», то есть от индикаторов подпрограмм к непосредственно эффективности программы. Методики обычно раскрываются «сверху вниз», а представленные в них формулы на уровне алгоритмов описываются как несколько шагов расчета, в чем и состоят основные отличия между ними. Среди разнообразных способов расчетов прослеживается ряд типовых алгоритмов (рис. 9.3).

Как видно, в основном при оценке эффективности муниципальных программ учитывается уровень финансового обеспечения мероприятий и степень достижения целевых индикаторов. Далее результаты расчетов усредняются:

– при определении эффективности основных мероприятий, полученные ранее значения делятся на число мероприятий;

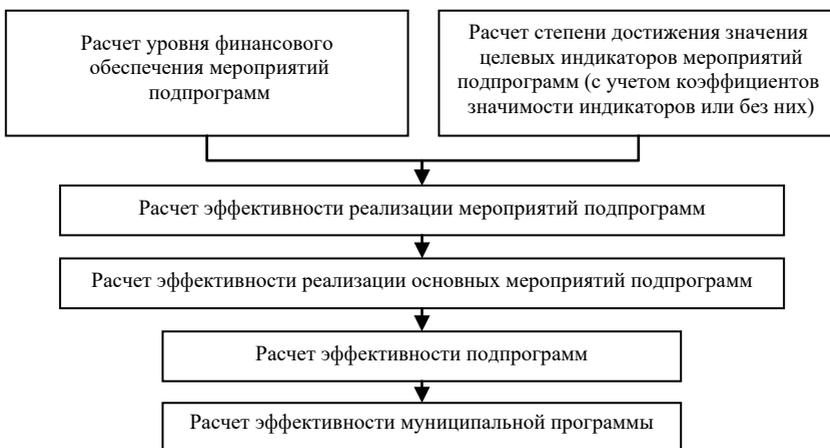


Рис. 9.3. Типовой алгоритм расчета эффективности муниципальной программы

- при расчете эффективности подпрограмм, полученные ранее значения делятся на число основных мероприятий;
- при оценке эффективности программы, полученное ранее значение делится на число подпрограмм.

Следует отметить, что при таком алгоритме расчета невыполнение одних мероприятий нивелируется перевыполнением других, и не дает повода для выявления и дальнейшего анализа «узких мест» муниципальной программы. Кроме того, этот алгоритм применим только в том случае, когда все ожидаемые результаты программы являются одновременно и целевыми индикаторами, что само по себе, на наш взгляд, неверно. Эта проблема ещё раз подчеркивает, насколько тесно взаимосвязаны вопросы формирования оптимальной структуры муниципальной программы и оценки её эффективности.

Указанные недостатки типового алгоритма очевидны, поэтому муниципальные образования разрабатывают и применяют отличные от него алгоритмы. Например, применяются алгоритмы, учитывающие степень достижения целевых индикаторов основных мероприятий (ОМ), степень достижения целей и задач муниципальной программы, степень значимости подпрограмм, темпы роста/снижения значений целевых индикаторов и расходов¹ (рис. 9.4).

В представленном алгоритме при недостаточной степени достижения целевого индикатора происходит сравнение темпов роста/снижения целевых индикаторов с темпами роста/снижения объема расходов бюджетных средств. Это позволяет уточнить количество мероприятий, выполненных в полном объеме. Из алгоритма видно, что помимо оценки достижения целевых индикаторов, оценивается также степень достижения целей и задач программы, что также отличает данный способ от типового алгоритма.

Подобные примеры можно продолжать и далее, но на наш взгляд предъявлять претензии к самим алгоритмам не совсем корректно (несмотря на представленную критику типового алгоритма), поскольку алгоритмы есть следствие принятых подходов и методик, и основная критика должна быть направлена именно на них.

¹ Постановление главы Чернушинского муниципального района Пермского края 08 декабря 2014 № 1632 «О внесении изменений в Порядок разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ Чернушинского муниципального района» // Официальный сайт Администрации Чернушинского муниципального района Пермского края [сайт]. URL: <http://chernadmin.ru> (дата обращения 05.07.2016 г.).

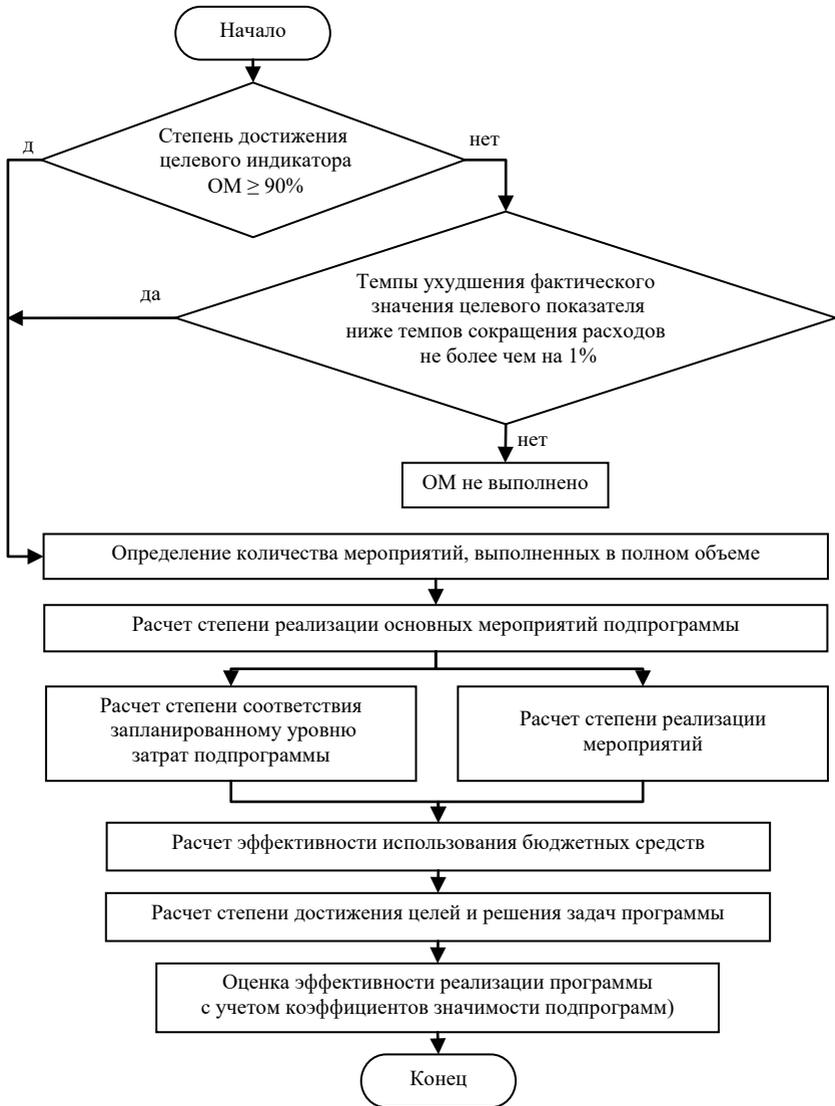


Рис. 9.4. Пример алгоритма оценки эффективности муниципальной программы

Можно рекомендовать муниципальным образованиям не ограничиваться типовым алгоритмом, а использовать следующие приемы:

- уходить от усреднения итоговых показателей результативности и эффективности реализации муниципальных программ;
- оценивать ряд мероприятий с помощью критерия «выполнено / не выполнено»;
- в спорных ситуациях учитывать темпы роста/снижения значений индикаторов;
- использовать коэффициенты значимости мероприятий, основных мероприятий и подпрограмм.

Выводы

Под муниципальной программой предлагается понимать документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, *ожидаемым результатам и индикаторам*, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и направленный на достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования *с учетом стратегии развития соответствующего субъекта РФ*.

Следует различать понятия результативности, эффективности и качества реализации муниципальных программ. Результативность оценивается с позиции того, все ли фактические результаты соответствуют установленным в программных документах и в какой мере. Качество реализации программы отличается тем, что характеризуется качественными показателями, например, качеством управления, которое на практике является ключевым фактором эффективной реализации муниципальной программы. Эффективность реализации муниципальной программы определяется через соотношение достигаемых в ходе выполнения муниципальной программы результатов и затрат, связанных с её реализацией. Реализация муниципальной программы может считаться эффективной в трех случаях:

- заданные результаты достигнуты с использованием установленного в программе объема средств;
- заданные результаты достигнуты с использованием меньшего установленного в программе объема средств (экономность, экономичность);
- наилучший результат достигнут с использованием установленного в программе объема средств.

В рамках определения эффективности реализации муниципальной программы могут учитываться как исключительно бюджетные средства, так и внебюджетные. Для первого случая допустимо употреблять понятие «эффективность использования бюджетных средств». С точки зрения эффективности главная задача любой муниципальной программы состоит в поиске минимальных по ресурсным (бюджетным и внебюджетным) затратам, вариантов решения проблемы без ущерба качеству выполненной работы. Однако чрезмерный разрыв между степенью результативности и степенью освоения ресурсов свидетельствует, в первую очередь, об ошибках в планировании муниципальной программы, а не о высокой эффективности её реализации.

Иногда научные разработки сложно применить на практике, поскольку те же муниципальные образования действуют в рамках своих полномочий, к которым относится создание условий для развития их территорий и отраслей экономики. Поэтому в качестве целей муниципальных программ зачастую указывается именно создание условий, а не достижение каких-либо статистических показателей. Однако такой подход, на наш взгляд, является потенциальным фактором стагнации территориального развития, поскольку в муниципальных программах формирование условий выражается, например, в количестве проведённых конкурсов для предпринимателей, объеме выделенных субсидий, количестве опубликованных брошюр о преимуществе здорового образа жизни и прочих индикаторах. Но развитие территорий оценивается в более информативных показателях, в том числе, к ним относятся утвержденные показатели оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, которые и следует рассматривать как ожидаемые результаты муниципальных программ. Также предлагается использовать подход к оценке эффективности муниципальных программ, при котором рассчитывается не один показатель эффективности, а два – для сопоставления их друг с другом, что позволит более гибко подходить к такой оценке. А для определения взаимного влияния индикаторов и ожидаемых результатов желательно применять не экспертные оценки, а метод корреляционного анализа. В настоящее время муниципальные образования самостоятельно разрабатывают и применяют методики оценки эффективности муниципальных программ. Но единообразная методика позволила бы осуществлять сравнение уровня развития муниципальных образований на всей территории Российской Федерации и перенимать положительный опыт эффективной реализации муниципальных программ.

Глава 10

Проблемы формирования и оценки муниципальных программ муниципальных районов Омской области и пути их решения

С 2014 года повсеместно внедряется программный бюджет, и актуальность вопросов использования муниципальных программ в практике муниципального управления районов Омской области неуклонно возрастает. Функциональное предназначение муниципальных программ, как управленческого инструмента состоит в оформлении расходов бюджета в программную форму и в обеспечении эффективного решения задач социально-экономического планирования (прогнозирования) муниципальных образований. Таким образом, муниципальные программы становятся как инструментом бюджетного планирования, так и инструментом территориального развития. Система программных документов муниципальных районов не ограничивается только наличием муниципальных программ, так документами стратегического программного характера более высокого районного уровня по отношению к муниципальным программам являются:

- программы комплексного социально-экономического развития района (городского округа);
- стратегия развития района (городского округа);
- долгосрочная концепция развития района (городского округа).

Объединим возможные сочетания программных документов стратегического уровня и муниципальных программ. Общую направленность развития территории задает стратегия её развития. Но стратегию развития имеют не все муниципальные районы Омской области. Зачастую вместо стратегии используется комплексная программа развития муниципального образования. Такой ситуации способствует правовая неопределенность. В Федеральном законе №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» среди полномочий органов местного самоуправления определяется разработка комплексных программ социально-экономического развития муниципального образования¹. В то же время в Федеральном законе 172-ФЗ

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 11.07.2016)

«О стратегическом планировании в Российской Федерации» указывается, что городские округа и муниципальные районы *могут* иметь стратегию развития¹. То есть разработка стратегии развития муниципальных образований не обязательна.

Стратегические цели, выраженные с помощью ожидаемых результатов, достигаются через муниципальные программы. Если стратегия или комплексная программа являются инструментом именно территориального развития, то достижение стратегических целей осуществляется через формирование муниципальных программ, и на этой основе происходит формирование программного бюджета. Таким образом, в настоящее время при формировании муниципальных программ приоритет отдается требованиям бюджетного планирования и бюджетного кодекса: расходы бюджета должны иметь программную форму, для чего муниципалитеты и разрабатывают муниципальные программы. Но роль муниципальной программы в муниципальном управлении, как нам видится, не ограничивается только требованиями бюджетного планирования. Муниципальные программы становятся инструментами реализации стратегических целей территории, выраженных в стратегии или комплексной программе. Поэтому актуальность вопроса о том, могут ли быть муниципальные программы действительно инструментом территориального управления и являться механизмом повышения эффективности использования средств бюджета, остается высокой.

Для того, чтобы оценить практику использования муниципальных программ, проанализируем особенности их формирования и оценки на примере Омской области. Сегодня на территории Омского региона более 400 муниципальных образований, включая 32 муниципальных района и 1 городской округ – город Омск. Для проведения исследования муниципальных программ и других стратегических документов были выбраны 5 муниципальных районов Омской области:

- из северной части Омской области: Тарский район;
- центральной: Омский район, Называевский район, Калачинский район;
- южной: Павлоградский район.

¹ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 15.07.2016)

Анализ стратегических документов указанных территорий показал, что с одной стороны, логика их формирования выдерживается и формально прослеживается связь между основными программными документами:

- 1) стратегия – муниципальные программы;
- 2) комплексные программы социально-экономического развития – муниципальные программы.

Все рассматриваемые районы и город Омск характеризуются наличием стратегии (Омск, Омский район) или комплексной программы развития (Называевский, Калачинский, Павлоградский, Тарский). Однако, за исключением Омского района, муниципальные программы разработаны сроком на 5 лет (2014–2019), в то время как комплексные программы разработаны только на период до 2016 года (в 2016 году комплексные программы должны быть актуализированы еще на 5 лет). На основании этого можно сделать вывод о нарушении последовательности в разработке программных документов муниципальных районов Омской области.

В табл. 10.1 проведена группировка муниципальных (МП) и долгосрочных целевых программ (ДЦП) районов Омской области по основным направлениям развития территорий.

В целом, программная часть расходов составляет около 95%, остальные 5% приходятся на непрограммную деятельность.

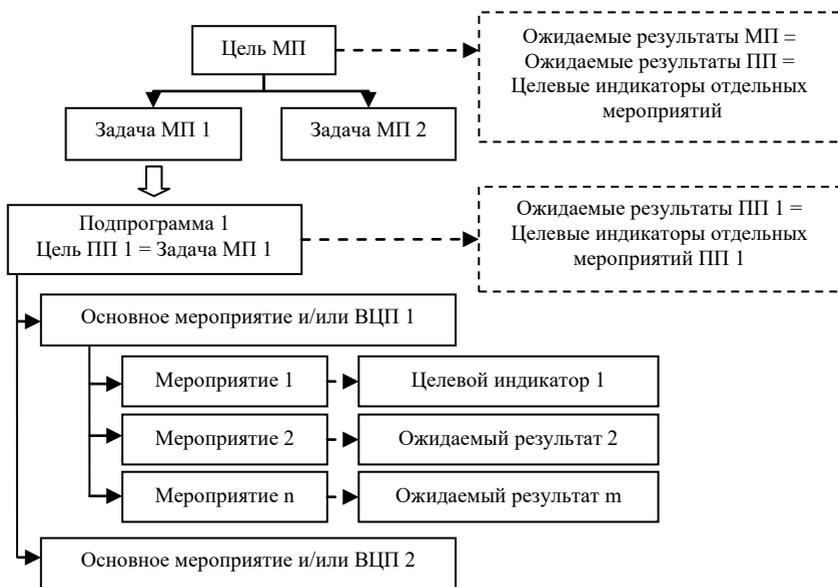
В Омском районе сформировано 8 муниципальных программ. Но большая часть рассматриваемых нами районов использует только 2 муниципальные программы, охватывающие развитие экономики и развитие социально-культурной сферы. Таким образом, муниципальные районы Омской области не имеют единого подхода к формированию числа муниципальных программ и их структурированию. Программные документы не ограничиваются наличием только муниципальных программ, все районы имеют планы мероприятий различного характера, дополняющие систему программных документов районного уровня. Но реальным инструментом управления являются именно муниципальные программы, поскольку на их основе формируется муниципальный бюджет, реализуются стратегии развития территории и/или комплексные программы социально-экономического развития. Отметим, что оценка эффективности реализации проводится только в отношении муниципальных программ.

**Направления программных документов
муниципальных образований Омской области¹**

Муниципальное образование	Экономика	Управление	Социальная сфера	Инфраструктура
Омский район	МП «Развитие экономического потенциала»	МП «Муниципальные финансы»	МП «Развитие образования» МП «Культура» МП «Новое поколение» МП «Демография»	МП «Транспорт и коммунальные услуги»
Калачинский район	МП «Развитие экономического потенциала». МП «Развитие сельского хозяйства».	–	Программа мероприятий учреждений культуры «Развитие образования» «Развитие физкультуры и спорта»	Комплексная программа развития коммунальной инфраструктуры ДЦП «Чистая вода» ДЦП «Индивидуальное строительство» Программа компании по развитию теплоснабжения Программа компании «Калачинский водоканал»
Называевский район	МП «Развитие экономического потенциала» МП «Развитие сельского хозяйства»	МП «Участие в профилактике правонарушений, предотвращении терроризма, обеспечении безопасности движения»	МП «Развитие социально-культурной сферы»	ДЦП «Развитие ЖКК» ДЦП «Модернизация и развитие автодорог» ДЦП «Повышение энергетической эффективности»
Павлоградский район	МП «Развитие экономического потенциала до 2020 года»	Непрограммная деятельность. Подпрограмма МП «Развитие экономического потенциала»	МП «развитие социально-культурной сферы до 20 года»	Непрограммная деятельность. Подпрограммы в МП «Развитие экономического потенциала» Подпрограммы в МП «Развитие социально-культурной сферы»
Тарский район	МП «Развитие экономического потенциала до 2020 года»	Непрограммная деятельность. Подпрограммы и ВЦП в МП «Развитие экономического потенциала»	МП «развитие социально-культурной сферы до 19 года»	Непрограммная деятельность. Подпрограммы в МП «Развитие экономического потенциала» Подпрограммы в МП «Развитие социально-культурной сферы»

¹ Портал Правительства Омской области [сайт]. URL: omskportal.ru (дата обращения 27.06.2016 г.)

Согласно исследованиям Райзберга Б.А., Лобко А.Г., основным подходом к формированию программ является системный подход¹. В рассматриваемом нами вопросе системный подход проявляется в том, как устанавливаются связи между элементами программы, что позволяет оценить качество планирования программы. Формально структурные связи между элементами программ муниципальных районов Омской области соответствуют типовой структуре (см. рис. 8.3). Однако во всех рассматриваемых нами программах нарушена логика построения структуры программы: один и тот же показатель программы одновременно является и ожидаемым результатом, и целевым индикатором.



Примечание: МП – муниципальная программа, ПП – подпрограмма, ВЦП – ведомственная целевая программа.

Рис. 10.1. Фактическая структура муниципальных программ Омской области

¹ Райзберг Б.А., Лобко А.Г. Программно-целевое планирование и управление: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 426 с.

Следовательно, можно говорить о том, что нарушена связь: цель – ожидаемые результаты – целевые индикаторы. Определение в качестве результата мероприятия индикатора, который одновременно является и ожидаемым результатом подпрограммы муниципальной программы, не позволяет ответить на вопрос: как с помощью одного мероприятия можно добиться достижения запланированного ожидаемого результата программы в целом. Также невозможно оценить влияние комплекса разработанных мер на достижение целей. То есть принятый подход к формированию программ нарушает требование системного подхода к их разработке. Необходимо подчеркнуть, что на ожидаемый результат должны «работать» все мероприятия муниципальной программы, что требует пересмотра целевых индикаторов и ожидаемых результатов муниципальных программ.

До недавнего времени количество целевых программ в муниципальных образованиях Омской области измерялось десятками, поскольку для решения каждой актуальной проблемы разрабатывалась программа. Изменение формата целевых программ и введение в практику муниципальных программ изменило подход к их разработке. Поскольку муниципальные программы направлены на реализацию стратегии или комплексной программы развития территории, то их количество не должно быть большим. Муниципальная программа объединяет все направления деятельности ведомства (структурного подразделения местной администрации) в сфере деятельности, соответствующей его полномочиям. Направления деятельности ведомства в муниципальной программе становятся подпрограммами. В итоге в настоящее время общей практикой во всех рассматриваемых нами районах (за исключением Омского района) является формирование двух муниципальных программ. По нашему мнению, такой подход к формированию системы программных документов, когда реализация вопросов местного значения разделена на 2 крупных блока: развитие экономики и развитие социально-культурной сферы – не является оптимальным (рис. 10.2).

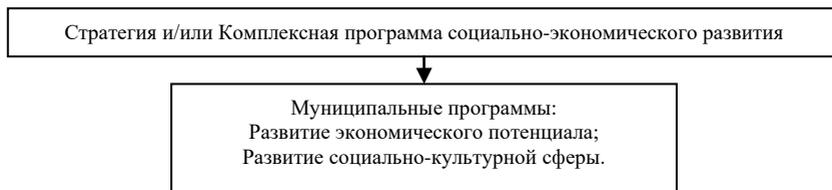


Рис. 10.2. Действующий подход к формированию программ

Так, в муниципальные программы по развитию социально-культурной сферы искусственно включены такие направления деятельности органов власти, как:

- организация управления (муниципальная служба, управление имуществом, повышение эффективности использования бюджетных средств);

- социальная сфера (образование, молодежная политика, развитие досуга, физкультуры и спорта, библиотечное обслуживание);

- инфраструктура (дорожная деятельность и ЖКХ).

Такой подход не позволяет грамотно структурировать муниципальные программы, осложняет их разработку и реализацию. Возникают вопросы, связанные с установлением ожидаемых результатов муниципальной программы, поскольку в этом случае сложно подобрать индикатор, комплексно характеризующий одновременно результат подпрограмм развития инфраструктуры, социальной сферы и муниципального управления. В итоге, структура программ громоздка и не соответствует требованиям системного подхода. Кроме того, связь между показателями для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, ожидаемыми результатами стратегии развития муниципального образования, программы комплексного развития и муниципальных программ крайне слабая.

Особое внимание заслуживает вопрос организации управления муниципальными программами Омской области. Несомненным преимуществом муниципальных программ является возможность комплексно взглянуть на деятельность местной администрации, определить роль административных структур и их стратегическую миссию в развитии территорий, а также связать стратегию развития территории (или комплексные программы социально-экономического развития), бюджет и ведомственные программы.

Традиционно жизненный цикл программы может быть представлен в виде набора стадий:

- инициация,
- планирование,
- реализация (в т.ч. мониторинг и оценка эффективности реализации),
- завершение (продление) программы.

При этом доля расходов бюджета в программной форме должна приближаться к 100%. Оценка эффективности реализации

программ необходима для измерения и оценки результатов управления, определения «проблемных» мест управления и причин неудач. Она проводится ежегодно и является обязательным инструментом программного управления согласно требованиям Бюджетного кодекса. Эта оценка должна быть направлена на определение результатов (эффектов) программ и сравнение этих результатов (эффектов) с определенными критериями (например, соответствие фактических результатов запланированным значениям)¹. Но оформление расходов в программную форму и оценка эффективности программ само по себе не означает эффективное использование бюджетных средств, и не обеспечивает организацию общественного контроля за достижением целей социально-экономической политики муниципального образования. Так, согласно отчетам муниципальных органов власти рассматриваемых нами территорий, эффективность муниципальных программ очень высокая, более 100%. Такая ситуация не стимулирует органы муниципальной власти активно внедрять новые подходы и оптимизировать процесс управления общественными финансами и муниципальными программами.

Муниципальные районы Омской области используют одну и ту же методику оценки эффективности реализации муниципальных программ, когда их эффективность оценивается через отношение степени достижения целевого индикатора к полноте финансирования программы. Оценка эффективности проводится последовательно, начиная с нижнего уровня муниципальных программ. Первоначально рассчитывают степень выполнения целевых индикаторов мероприятий, степень соответствия запланированному уровню расходов, и через отношение перечисленных составляющих определяют эффективность реализации мероприятий. Затем с помощью нахождения среднего значения индикаторов эффективности по мероприятиям подпрограммы определяется значение эффективности подпрограммы. Аналогично определяется показатель эффективности муниципальной программы. Поскольку муниципальная программа состоит из некоторого количества подпрограмм, количество целевых индикаторов программы может измеряться десятками. Соответственно, получив более высокое значение одного индикатора, можно нивелировать влияние другого

¹ Черкашина Т.Ю. Оценка социальных проектов и программ: учебно-метод. пособие. – Новосибирск: ГГУ, 2009. – 93 с.

недостигнутого индикатора (невыполненного мероприятия) и усреднив результаты, получить высокий результат по подпрограмме. А усреднив результаты по подпрограммам муниципальной программы можно получить высокую оценку эффективности муниципальной программы в целом. Возникает вопрос, как в этом случае использовать результаты оценки при принятии решений. Такой порядок оценки позволяет в случае необходимости искусственно завысить эффективность муниципальных программ.

Использование программ связано с прогнозами по доходам, которые могут не оправдаться, и соответственно, есть высокая вероятность снижения предполагаемых объемов финансирования, в связи с чем, в утвержденную муниципальную программу вносятся изменения: снижаются значения целевых индикаторов и корректируется бюджет программ. Причем объемы финансирования могут меняться по несколько раз в год, как и целевые индикаторы (ожидаемые результаты) муниципальных программ. Все это позволяет органам власти корректировать результаты программ в зависимости от ситуации, обосновав снижение целевого индикатора и ожидаемого результата программы снижением финансирования для позитивных показателей, и повышение аналогичных показателей – для негативных. Также есть обратная возможность: если не «привязать» плановое значение показателя к увеличению объемов финансирования, то можно достичь значения целевого индикатора за счет увеличения объема финансирования по сравнению с первоначально запланированным. Фактически, в таких условиях результаты оценки муниципальных программ «подстраиваются» под ситуацию, и муниципальная программа становится формальным инструментом целевого управления.

Обобщая используемый порядок оценки эффективности муниципальных программ районов Омской области можно сделать следующие выводы. Оценка эффективности проводится на основе оценки достижения запланированных целевых индикаторов через рост/снижение позитивных/негативных показателей. Объемы финансирования на оценку эффективности муниципальных программ влияния не оказывают, поскольку плановые объемы всегда равны фактическим, и оценка эффективности мероприятия будет складываться только из степени достижения заданного значения целевого индикатора. За счет возможности усреднения степени достижения значений целевых индикаторов (перевыполнение одних целевых индикаторов и недостижение значений других) эф-

эффективность муниципальных программ может быть больше 100% даже при невыполнении значительного количества целевых индикаторов. Так, при 120% эффективности муниципальной программы может быть не выполнен каждый второй целевой индикатор. Четкое закрепление годовых значений планируемых целевых индикаторов в принятых муниципальных программах в целом и в рамках подпрограмм может отсутствовать. Соответственно, данными значениями можно варьировать в годовой оценке эффективности. Поскольку объемы финансирования по подпрограммам и программе в целом в течение года многократно подвергаются корректировке, это позволяет снижать качество планирования муниципальных программ и не стимулирует администрации районов к повышению эффективности используемых ресурсов. Отсутствие закреплённых промежуточных результатов (например, в поквартальной разбивке) приводит к тому, что такая процедура сопровождения программ как мониторинг в течение года не используется, поскольку нет и заинтересованности в её проведении. Оценка эффективности программ проводится по завершению финансового года (март-апрель года следующего за отчетным) и, соответственно, результаты муниципальных программ не учитываются при формировании бюджета. В итоге, связи между оценкой эффективности реализации программ и формированием бюджета не прослеживается нив одном из муниципальных районов Омской области.

Анализ организации использования программно-целевого управления муниципальными районами Омской области показал, что основной управленческой процедурой сопровождения программ является внесение изменений в муниципальные программы. Внесение изменений в программу производится в течение финансового года, но, как правило, эти изменения касаются только объемов финансирования, и на этой основе проводится корректировка заданных ожидаемых результатов с возможностью изменения набора мероприятий. Министерство финансов Российской Федерации дает следующие пояснения о внесении изменений в муниципальные программы. Основаниями для внесения изменений являются¹:

¹ Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 09-05-05/48843 «Методические рекомендации по составлению и исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 23.06.2016 г.).

– изменения состава полномочий ответственного исполнителя и участников программы;

– корректировки перечня (содержания) мероприятий подпрограммы муниципальной программы, объемов бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий, сроков их реализации, целевых индикаторов, ожидаемых результатов реализации муниципальной программы;

– необходимости корректировки программы по итогам оценки эффективности реализации муниципальных программ.

Таким образом, изменения в утвержденной муниципальной программе могут быть связаны как с изменением структуры программы, так и с изменением объемов финансирования.

Обобщая практику внесения изменений в муниципальные программы можно сделать следующие выводы. Внесение изменений происходит чаще всего по итогам года для приведения в соответствие запланированных и фактических объемов финансирования. Пропорционально изменению объемов финансирования в случае необходимости корректируются и ожидаемые результаты. И термин «внесение изменений» фактически соответствует реальной практике: в программу вносят изменения уже после того, как закончился финансовый год или отчетный квартал. Так, в среднем на один муниципальный район Омской области приходится до 10 постановлений о внесении изменений в муниципальные программы в год. Сама оценка эффективности реализации программ как основа для внесения изменений не стимулирует своевременность таких изменений ввиду сроков проведения оценки – через 4 месяца по завершению финансового года, когда бюджет уже сформирован и утвержден, и в нем фактически без оценки эффективности реализации заложены действующие программы. На основании чего можно сделать вывод о том, что муниципалитеты не занимаются управлением программами. Программы существуют по требованиям Бюджетного кодекса, но пока не являются реальным планом действий по достижению заданных результатов, стоящих перед муниципальными образованиями. Таким образом, необходимо ставить вопрос об организации системной работы с программами в муниципальных районах Омской области.

Выделив основные проблемы формирования, реализации и оценки муниципальных программ районов Омской области можно предложить следующие рекомендации.

Говоря о необходимости корректировки структуры муниципальной программы, прежде всего, необходимо оценить наличие «дефектных» элементов программ. Дефектные элементы программ – это элементы её структуры, выполнение которых не приводит к достижению ожидаемых результатов подпрограмм. Анализ соответствия выполнения запланированных мероприятий по объемам финансирования и достижения ожидаемых результатов дает возможность применить комплексный подход к оценке программы и определить элементы её структуры, требующие изменения. Для разработки общего подхода к управлению изменениями необходимо сформулировать следующие общие требования к муниципальным программам.

1) Многоуровневость целей муниципальной программы и подпрограмм. Подпрограммы работают на достижение цели муниципальной программы и характеризуются определенным вкладом в достижение цели программы.

2) Цели муниципальной программы и задачи её подпрограмм не дублируют друг друга (в том числе и по перечню ожидаемых или конечных результатов).

3) Целевые индикаторы подпрограмм не дублируются в подпрограммах. Четко действует логическая последовательность:

– цель муниципальной – ожидаемые результаты муниципальной программы;

– задачи подпрограмм – ожидаемые результаты подпрограмм.

4) Обеспечивающие мероприятия оформляются в виде отдельной подпрограммы (подпрограмм).

5) Подпрограммы реализуются через основные мероприятия. Основные мероприятия характеризуются набором мероприятий и оцениваются через достижение целевых индикаторов.

Переход к формированию муниципальных программ позволяет четко выстроить систему отраслевых программ, поскольку муниципалитеты на основе закрепленных полномочий и специфики территории могут сформировать базовый перечень муниципальных программ, который фактически будет оставаться неизменным (с возможными небольшими корректировками по количеству муниципальных программ). Подпрограммы и основные мероприятия муниципальных программ могут меняться в зависимости от приоритетов деятельности, целей органов власти, критериев оценки эффективности программ и органов местного самоуправления.

Таким образом, формирование базового перечня муниципальных программ станет первым шагом к формированию полноценной системы оценки эффективности реализации муниципальных программ, так как это позволит зафиксировать во времени стоимость единицы результата (как по муниципальной программе, учитывая многоуровневый характер индикаторов, так и по подпрограммам). Если ориентировать муниципальные программы на достижение утвержденных стратегических показателей, то для соотнесения индикаторов стратегии района (комплексной программы социально-экономического развития района) и направленности муниципальных программ предлагается использовать следующую матрицу (табл. 10.2).

Таблица 10.2

Матрица соответствия муниципальных программ индикаторам стратегии территории

Муниципальные программы	Индикаторы стратегии (показатели оценки эффективности органов местного самоуправления)				
	Индикатор 1	Индикатор 2	Индикатор 3	...	Индикатор n
Мун. программа 1	+		+		
Мун. программа 2		+			
Мун. программа 3	+				

Такая матрица не только позволяет структурировать отдельные направления деятельности органов местного самоуправления, но и определить вклад каждой программы в достижение целей развития территории.

Исходя из вопросов местного значения, определенных федеральным законодательством, может быть предложен следующий перечень муниципальных программ и их подпрограмм (табл. 10.3). Количество муниципальных программ на уровне районов, по нашему мнению, должно составлять не менее 4 программ (количество муниципальных программ может быть увеличено за счет конкретизации направлений и с учетом специфики муниципальных районов):

- 1) муниципальное управление (возможно выделение в отдельную подпрограмму вопросов безопасности);
- 2) развитие инфраструктуры;

3) развитие социально-культурной сферы (возможно формирование муниципальных программ развитие образования, развитие культуры; развитие досуга, физкультуры и спорта);

4) развитие экономики.

При формировании подпрограмм необходимо учитывать переданные полномочия. Для каждой муниципальной программы и всех ее подпрограмм должен быть определен ответственный исполнитель (структурное подразделение администрации муниципального района) и координатор (заместитель главы администрации, курирующий соответствующую сферу деятельности).

Таблица 10.3

Базовый перечень муниципальных программ муниципальных районов

Муниципальная программа	Подпрограммы муниципальной программы
Развитие экономики	Развитие сельского хозяйства Развитие предпринимательства Обеспечивающая подпрограмма
Развитие социально-культурной сферы	Развитие образования Молодежная политика Досуг Развитие физкультуры и спорта Развитие культуры Обеспечивающая подпрограмма Библиотечное обслуживание Обеспечивающая подпрограмма
Развитие инфраструктуры	Дорожная деятельность Инфраструктура ЖКХ и жилищное строительство Благоустройство и охрана окружающей среды Обеспечивающая подпрограмма
Муниципальное управление	Развитие муниципальной службы Управление финансами Управление имуществом Управление землей Безопасность Обеспечивающая подпрограмма

Предложенный подход к формированию муниципальных программ позволяет создать базу данных стоимости достижения целевых индикаторов муниципальными районами Омской области (стоимость единицы результата). База данных стоимости единицы результата дает возможность проводить предварительную оценку эффективности на этапе планирования (разработки) мероприятий (основных мероприятий, подпрограмм). Данный шаг сформирует некий норматив сравнения, что будет применяться при оценке эффективности и позволит в полной мере использовать соотношение между возникающим эффектом и затратами на его достижение. В дальнейшем, по нашему мнению, такие базы данных можно будет формировать по всем муниципальным районам Омской области для определения средней стоимости единицы результата муниципальных программ.

Поскольку согласно Бюджетному кодексу принятие решений по муниципальным программам базируется только на оценке их эффективности, то очевидно, насколько важно в процессе мониторинга и оценки получить достоверную информацию об эффективности реализации программы, и корректно её интерпретировать. Здесь существенную роль играет используемая шкала оценки. В муниципальных районах Омской области используется пороговый критерий 100%, разделяющий программы на эффективно реализуемые и неэффективно реализуемые. Однако в методических рекомендациях федерального уровня используется шкала оценки эффективности с пороговым уровнем 70% (табл. 10.4).

Таблица 10.4

Используемые шкалы оценки эффективности муниципальных программ Омской области и государственных федеральных программ

Критерии	Значение эффективности	Территории использования
До 70%	Неудовлетворительная	Государственные программы федерального уровня ¹
70–80%	Удовлетворительная	
81–90%	Средняя	
90%–100%	Высокая	
Ниже 100%	Неудовлетворительная	Муниципальные программы районов Омской области
100%	Выполнение программы на уровне запланированных показателей	
Более 100%	Эффективная программа	

¹ Приказ Министерства финансов Омской области от 25.07.2014 N 58 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и реализации государственных программ Омской области».

Шкала, где критерием разделения является 100%, по нашему мнению, не является рабочей шкалой для оценки программ. По сути, если программа оценивается как неэффективная, она должна быть завершена. И фактически такая шкала стимулирует органы муниципальной власти представлять результаты оценки так, как это выгодно ведомству – исполнителю программы. Этому способствуют такие факты, как использование одного и того же показателя в качестве ожидаемого результата и целевого индикатора, возможность усреднения значений при выполнении одного и невыполнении другого индикатора и др. Кроме того, в отсутствии достаточной практики использования муниципальных программ сложно сформировать структуру программы по требованиям системного подхода. Это актуализирует постановку задачи организации оценки программы для внесения требуемых корректировок. Именно поэтому наиболее оптимальной шкалой оценки является шкала, где пороговым критерием выступает 70%. Такая шкала позволяет интерпретировать результаты оценки, находить дефектные элементы программ, анализировать структуру муниципальной программы.

Программный бюджет предполагает определение объемов финансирования на каждое мероприятие и закрепление целевых индикаторов за каждым мероприятием (основным мероприятием). Поэтому предлагается оценку эффективности муниципальных программ проводить по 2 направлениям:

- оценка эффективности выполнения мероприятий;
- оценка достижения ожидаемых результатов государственной (муниципальной программы)¹.

Итоговую эффективность реализации МП (муниципальных программ) предлагается оценивать на «поле управленческих решений» на пересечении *результативности* (R – степень достижения плановых значений ожидаемых результатов, стратегическая составляющая) и *эффективности* ($E^{(M)}$ – эффективность реализации мероприятий, тактическая составляющая), представленном на рис. 10.3.

Предложенная шкала оценки эффективности мероприятий представлена в табл. 10.5.

¹ Логинов К.К., Кораблева А.А., Бреусова А.Г. Алгоритм оценки эффективности государственных программ на примере Омской области // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». – 2015. – №4. – С. 226–234.

Степень достижения плановых значений ожидаемых результатов (результативность), R (стратегия)

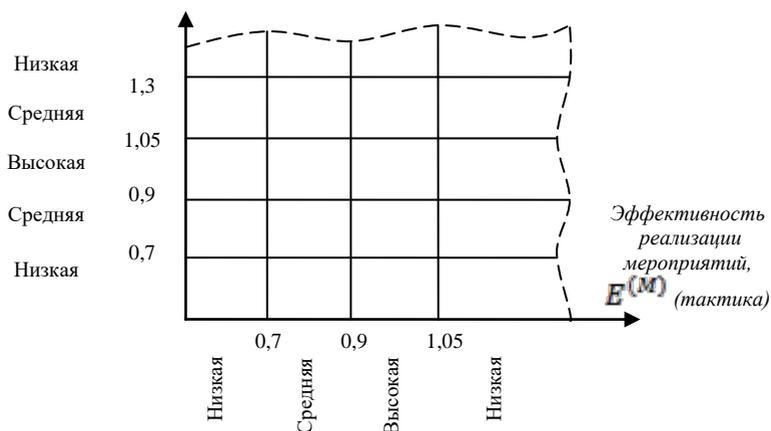


Рис. 10.3. Поле управленческих решений по муниципальным программам

Таблица 10.5

Оценка эффективности реализации мероприятий муниципальной программы

Значение	Оценка эффективности мероприятий
$E^{(M)} < 0.7$	Низкая. Запланированные целевые индикаторы достигнуты в значительно меньшем объеме по сравнению с использованием запланированного объема средств. Существенное недоиспользование плана по целевым индикаторам по сравнению с использованием денежных средств.
$0.7 \leq E^{(M)} < 0.9$	Средняя. Достижение запланированных целевых индикаторов пропорционально используемому объему средств либо есть незначительное отклонение достигнутых целевых индикаторов по сравнению с используемым объемом денежных средств. Приемлемое выполнение плана по индикаторам и использование бюджетных средств.
$0.9 \leq E^{(M)} \leq 1.05$	Высокая. Достижение запланированных целевых индикаторов соответствует использованному объему средств.
$E^{(M)} > 1.05$	Низкая. Значения целевых индикаторов достигнуты в большем размере по сравнению с первоначально запланированными. Ситуация чрезмерного финансирования или занижения целевых индикаторов при планировании. Высокая степень некорректного планирования.

Расшифровка вертикальной шкалы поля управленческих решений отображена в табл. 10.6.

Таблица 10.6.

**Шкала оценки достижения конечных индикаторов
муниципальной программы и подпрограммы**

Значение	Оценка результативности программы
$R < 0.7$	Низкая результативность (существенное невыполнение плана)
$0.7 \leq R < 0.9$	Средняя результативность (невыполнение плана)
$0.9 \leq R \leq 1.05$	Высокая результативность
$1.05 < R \leq 1.3$	Средняя результативность (перевыполнение плана)
$R > 1.3$	Низкая результативность (существенное перевыполнение плана)

Оценка эффективности реализации муниципальной программы в отчетном периоде осуществляется путем анализа эффективности выполнения мероприятий подпрограмм ($E^{(M)}$) и оценки достижения ожидаемых результатов муниципальной программы (R) при помощи результирующей шкалы оценки эффективности муниципальной программы (табл. 10.7). Так, оценка эффективности может иметь 4 градации: от неудовлетворительной до высокой в зависимости от сочетания значений $E^{(M)}$ и R .

Таблица 10.7

Шкала оценки эффективности муниципальной программы

Ранг	Оценка эффективности
Оценка – 1	Неудовлетворительный уровень эффективности
Оценка – 2	Удовлетворительный уровень эффективности
Оценка – 3	Приемлемый уровень эффективности
Оценка – 4	Высокий уровень эффективности

Таким образом, предлагаем использовать 2 шкалы: оценка эффективности выполнения мероприятий и оценка достижения ожидаемых результатов муниципальной программы (табл. 10.8).

Пересечение двух шкал дает возможность строить матрицу оценки с различными сочетаниями эффективности мероприятий и достижения ожидаемых результатов. Такой подход уже не позволит, отчитавшись о лишь о полном выполнении мероприятий и освоении запланированных средств, однозначно оценить эффективность

Таблица 10.8

**Оценка эффективности муниципальных программ
и необходимая корректировка программы**

Значения	$E^{(M)} < 0.7$	$0.7 \leq E^{(M)} < 0.9$	$0.9 \leq E^{(M)} \leq 1.05$	$E^{(M)} > 1.05$
1	2	3	4	5
R > 1.3	Неудовлетворительная	Удовлетворительная	Удовлетворительная	Удовлетворительная
	Необходим тщательный анализ структуры муниципальной программы и причин отклонений от плановых значений. Возможен пересмотр программы в части корректировки целевых индикаторов и ожидаемых результатов, объемов финансирования.	Корректировка целевых индикаторов и конечных результатов. Пересмотр мероприятий и сокращение финансирования. Перенос ресурсов на другие муниципальные программы или на другие периоды.	Анализ причин отклонений. Пересмотр муниципальной программы в части изменения целевых индикаторов и/или перенос средств на другие муниципальные программы или на следующие периоды.	Анализ причин отклонений. Пересмотр муниципальной программы в части изменения целевых индикаторов и/или перенос средств на другие муниципальные программы или на следующие периоды.
1.05 < R ≤ 1.3	Неудовлетворительная	Удовлетворительная	Удовлетворительная	Удовлетворительная
	Необходим полный пересмотр муниципальной программы, корректировка плана мероприятий, объемов финансирования, целевых индикаторов и ожидаемых результатов.	Анализ причин отклонений. Возможна корректировка целевых индикаторов, конечных результатов, набора мероприятий и объемов финансирования. Высвобождение ресурсов и их перенос на другие периоды или мун. программы.	Анализ причин отклонений. Пересмотр муниципальной программы в части изменения целевых индикаторов. Возможна корректировка объемов финансирования и перенос средств на другие муниципальные программы или на следующие периоды.	Возможен пересмотр муниципальной программы в части высвобождения ресурсов и их переноса на другие периоды или муниципальные программы.

Продолжение табл. 10.8

1	2	3	4	5
$0.9 \leq R \leq 1.05$	Удовлетворительная	Приемлемая эффективность	Высокая эффективность	Приемлемая эффективность
	Некорректно спланированы целевые индикаторы мероприятий. Необходимо анализ причин отклонений от плановых значений.	Необходима корректировка целевых индикаторов и набора мероприятий.	Набор мероприятий в заданных бюджетных ограничениях приводит к достижению ожидаемых результатов. Внесения изменений не требуется.	Корректировка целевых индикаторов. В этом случае, скорее всего, целевые индикаторы мероприятий были при планировании занижены.
$0.7 \leq R < 0.9$	Удовлетворительная	Приемлемая эффективность	Удовлетворительная	Удовлетворительная
	Некорректно спланированы целевые индикаторы мероприятий. Необходимо анализ причин отклонений от плановых значений.	Анализ причин отклонений, пересмотр объемов финансирования в сторону увеличения.	Тщательный анализ причин отклонений, пересмотр объемов финансирования в сторону увеличения и пересмотр набора мероприятий.	Тщательный анализ причин отклонений. Необходимо корректировка структуры муниципальной программы и полный пересмотр набора мероприятий с возможным увеличением финансирования.
$R < 0.7$	Неудовлетворительная	Неудовлетворительная	Неудовлетворительная	Неудовлетворительная
	Необходима существенная корректировка муниципальной программы, увеличение объемов финансирования. При ограниченности ресурсов возможно полное прекращение реализации муниципальной программы.	Тщательный анализ причин отклонений. Пересмотр плана мероприятий, целевых индикаторов мероприятий и финансирования.	Целесообразно поставить вопрос о полном прекращении реализации муниципальной программы для полного изменения структуры муниципальной программы.	Целесообразно поставить вопрос о полном прекращении муниципальной программы.

программы в целом. Подчеркнем ещё раз, что для проведения такой оценки предлагается сопоставлять эффективность мероприятий и достижение ожидаемых результатов. И матрица оценки эффективности наглядно показывает, что выполнение всех запланированных мероприятий не означает достижение ожидаемых результатов на 100%. В этом случае можно говорить о том, что программа имеет неверную структуру, и эффективность её реализации может быть оценена даже как неудовлетворительная.

Матрицу оценки эффективности можно использовать и для оценки подпрограмм. Основным достоинством используемого подхода является то, что проведённая таким образом оценка станет основой для внесения изменений или корректировки программы в целом. Допустим, что в результате оценки выявлена ситуация перевыполнения программы по ожидаемым результатам при невыполнении целевых индикаторов. Причинами неудовлетворительной эффективности в этом случае могут быть:

- завышение/занижение целевых индикаторов и ожидаемых результатов при планировании;
- случайное достижение ожидаемого результата, когда нет связи между выполненными мероприятиями и ожидаемыми результатами;
- несоответствие объема финансирования потребностям (например, если ожидаемые результаты перевыполнены, то средства можно было направить на другие программы).

Таким образом, предложенный инструментарий оценки эффективности муниципальных программ дает информацию для принятия решений по структуре программы, объемам финансирования и необходимым изменениям в мероприятиях.

В целях управления программой и своевременного внесения изменений в администрации рекомендуется создать структурную единицу, которая будет заниматься анализом и постоянным мониторингом реализации муниципальных программ, и поможет решить проблему ведомственной разобщенности при разработке и реализации программ. Дирекция программы – коллегиальный орган ведомства, принимающий управленческие решения в части планирования изменений, осуществляющий контроль реализации программ в части достижения целевых индикаторов мероприятий и ожидаемых результатов программы. В состав дирекции программы возможно включение руководителей подразделений, участвующих в реализации подпрограмм. Также одной из функций дирекции программы, как нам видится, является проведение своевре-

менной корректировки программ с учетом достигнутых результатов и новых целей развития территории. Данный орган сможет отслеживать программные мероприятия, вносить в них своевременные изменения, оценивать степень влияния каждого мероприятия на общий результат реализации программы, анализировать затрачиваемые бюджетные средства. Крайне важно, чтобы работа с программами осуществлялась дирекцией программ на постоянной основе.

Для организации работы дирекции программ требуется создание информационной базы, которая представляет собой свод данных по муниципальным программам. Информационная база может содержать как паспортные значения программ, так и информацию о динамике исполнения целевых показателей программ в разрезе отдельных мероприятий и ожидаемых результатов. Таким образом, информация о реализации всех направлений программ должна поддерживаться в актуальном состоянии за счет оперативного внесения ответственным исполнителем текущих результатов реализации программ в информационную систему. Частью информационной системы является документальное сопровождение вносимых изменений в программы. Сегодня есть только перечень постановлений, отражающих вносимые изменения, но нет единого документа, содержащего информацию о количестве изменений целевых индикаторов, ожидаемых результатов, объемах финансирования и причин изменений. Поэтому такая информационная база будет представлять собой важный аналитический инструмент, позволяющий повысить качество планирования муниципальных программ. В перспективе она позволит оценивать вносимые изменения и накапливать опыт в планировании программ. Как нам видится, документальное сопровождение изменений должно проводиться отдельно по каждой муниципальной программе с фиксацией всех вносимых изменений, с указанием ответственного лица и причин изменений.

Таким образом, для успешной реализации муниципальных программ в районах Омской области требуется внедрение новых подходов и инструментария к оценке эффективности их реализации. Это необходимо для определения и обоснования вносимых изменений, как по объемам финансирования, так и содержанию программ, включая вопросы связи ожидаемых результатов и целевых индикаторов, организационного закрепления функций управления программами, информационного сопровождения внесения изменений. При правильной организации работы муниципальные программы могут стать не только инструментом бюджетного планирования, но и эффективным инструментом территориального развития.

Глава 11

Алгоритм оценки эффективности муниципальных программ и его апробация

Для реализации предложенного подхода и методики был разработан алгоритм оценки эффективности муниципальных программ. Для этого потребовалось:

- ввести обозначения, характеризующие элементы структуры муниципальной программы;
- сформировать обязательные требования для проведения расчетов;
- разработать алгоритм расчета эффективности реализации всех мероприятий $E^{(M)}$, направленных на достижение плановых значений ожидаемых результатов муниципальной программы в целом и ее подпрограмм;
- предложить алгоритм расчета степени достижения плановых значений ожидаемых результатов муниципальной программы в целом и ее подпрограмм R ;
- апробировать предложенный инструментарий на примере скорректированной муниципальной программы.

Разработанные предложения опираются, в том числе, на проведённые ранее исследования в отношении государственных программ¹.

Обозначения, требования и алгоритм проведения расчетов

Для формирования алгоритма оценки эффективности муниципальной программы (далее МП) введём следующие обозначения.

$s > 0$ – количество ожидаемых результатов МП; $s \in Z$;

$A_i^{(p)} > 0$, $A_i^{(f)} > 0$ – плановое и фактическое значение i -го ожидаемого результата МП соответственно, $i = 1, \dots, s$;

$n > 0$ – количество подпрограмм (далее ПП) в МП; $n \in Z$;

$m_j > 0$ – количество ожидаемых результатов j -й ПП, $m_j \in Z$,
 $j = 1, \dots, n$;

¹ Логинов К.К., Кораблева А.А., Бреусова А.Г. Алгоритм оценки эффективности государственных программ на примере Омской области // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». – 2015. – №4. – С. 226–234.

$x_{jk}^{(p)} > 0, x_{jk}^{(f)} > 0$ – плановое и фактическое значение k -го ожидаемого результата j -ой ПП соответственно, $j = 1, \dots, n$, $k = 1, \dots, m_j$;

$l_j > 0$ – количество основных мероприятий (далее ОМ) j -й ПП; $l_j \in Z$;

$d_{jq} > 0$ – количество мероприятий q -го ОМ j -й ПП, $d_{jq} \in Z$, $q = 1, \dots, l_j$;

$y_{jqp}^{(p)} > 0, y_{jqp}^{(f)} > 0$ – плановое и фактическое значение индикатора p -го мероприятия q -го ОМ j -й ПП, $p = 1, \dots, d_{jq}$;

$V_{jqp}^{(p)} > 0, V_{jqp}^{(f)} > 0$ – запланированный и фактический объем финансирования p -го мероприятия q -го ОМ j -й ПП соответственно;

w_{ijk} – весовой коэффициент, отражающий вклад k -го ожидаемого результата j -й ПП в i -й ожидаемый результат МП, $0 \leq w_{ijk} \leq 1$, $i = 1, \dots, s$, $j = 1, \dots, n$, $k = 1, \dots, m_j$;

$$\sum_{j=1}^n \sum_{k=1}^{m_j} w_{ijk} = 1;$$

$w_{ij}^{(SUB)}$ – весовой коэффициент, отражающий общий вклад ожидаемых результатов j -й ПП в i -й ожидаемый результат МП, $w_{ij}^{(SUB)} = \sum_{k=1}^{m_j} w_{ijk}$;

$W_j^{(SUB)}$ – весовой коэффициент, отражающий общий вклад ожидаемых результатов j -й ПП во все ожидаемые результаты МП, $W_j^{(SUB)} = \frac{1}{s} \sum_{i=1}^s w_{ij}^{(SUB)}$.

На рис. 11.1 представлены введённые обозначения в структуре МП.

К обязательным требованиям для расчета можно отнести следующие положения:

1) для расчета весовых коэффициентов требуется наличие фактических данных за предшествующий период продолжительностью 5–8 лет по всем показателям, соответствующим ожидаемым результатам МП и ее подпрограмм;

2) наличие плановых значений для всех ожидаемых результатов и индикаторов;

3) наличие плановых и фактических значений объемов финансирования по мероприятиям.

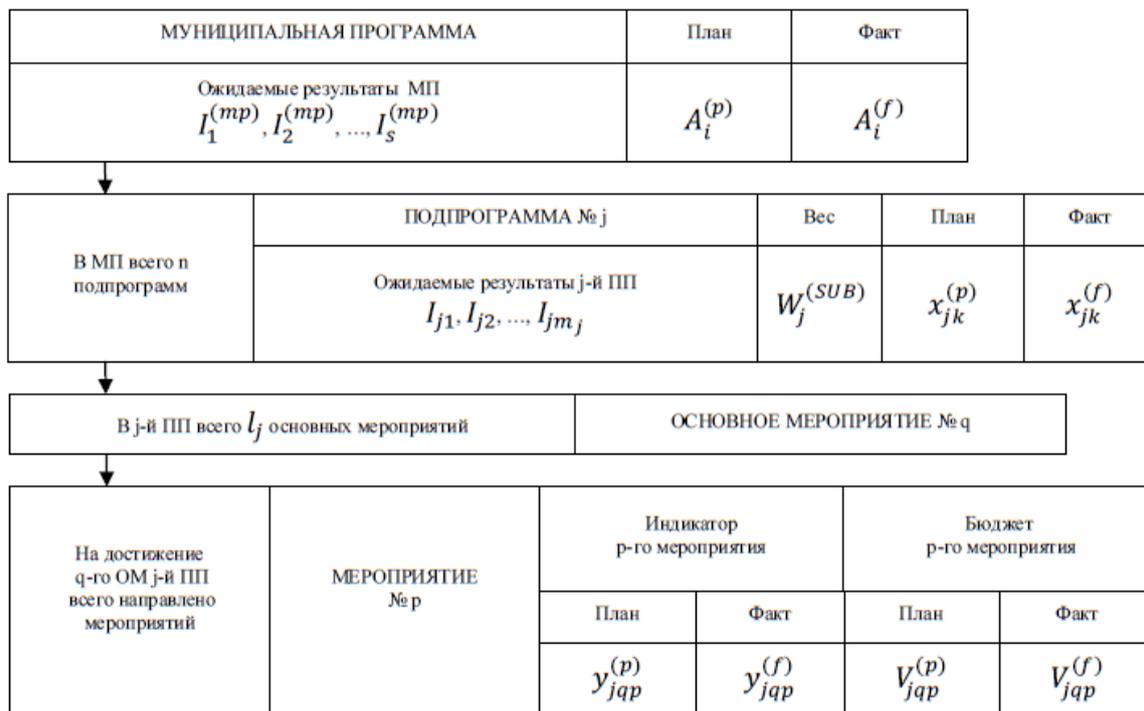


Рис. 11.1. Обозначения в структуре муниципальной программы

Алгоритм оценки эффективности МП состоит из двух этапов: вычисление интегральной оценки эффективности мероприятий ($E^{(M)}$) и расчет результативности программы (R). При расчете интегральной оценки эффективности мероприятий предлагается использовать методику, описанную в Постановлении Правительства Омской области от 26.06.2013 № 146-п¹, в которую добавляются весовые коэффициенты индикаторов, и происходит «отсечение» полученных значений до 1. На втором этапе оценивается достижение запланированных ожидаемых результатов на уровне подпрограмм и муниципальной программы в целом.

Рассмотрим алгоритм расчета эффективности реализации всех мероприятий $E^{(M)}$, направленных на достижение плановых значений ожидаемых результатов муниципальной программы в целом и ее подпрограмм.

1. Расчет уровня финансового обеспечения p -го мероприятия q -го ОМ j -й ПП:

$$V_{jqp} = \frac{v_{jqp}^{(f)}}{v_{jqp}^{(p)}}, j = 1, \dots, n, q = 1, \dots, l_j, p = 1, \dots, d_{jq}. \quad (11.1)$$

2. Расчет степени реализации p -го мероприятия q -го ОМ j -й ПП:

$$\text{– для «позитивных» индикаторов: } r_{jqp} = \frac{y_{jqp}^{(f)}}{y_{jqp}^{(p)}}; \quad (11.2)$$

$$\text{– для «негативных» индикаторов: } r_{jqp} = \frac{y_{jqp}^{(p)}}{y_{jqp}^{(f)}}.$$

Если $r_{jqp} > 1$, то полагаем $r_{jqp} = 1$.

«Позитивными» считаются индикаторы и ожидаемые результаты, положительной динамикой изменения которых является увеличение их значений, в противном случае индикаторы и ожидаемые результаты считаются «негативными».

¹ Постановление Правительства Омской области от 26.06.2013 №146-п «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке государственных программ Омской области, их формирования и реализации» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения 20.06.2016 г.).

3. Расчет эффективности реализации p -го мероприятия q -го ОМ j -й ПП:

$$M_{jqp} = \frac{r_{jqp}}{v_{jqp}}, j = 1, \dots, n, q = 1, \dots, l_j, p = 1, \dots, d_{jq}. \quad (11.3)$$

4. Расчет эффективности реализации всех мероприятий j -й ПП (все мероприятия j -й ПП предполагаются равнозначными):

$$M_j^{(*)} = \frac{\sum_{q=1}^{l_j} \sum_{p=1}^{d_{jq}} M_{jqp}}{\sum_{q=1}^{l_j} d_{jq}}, j = 1, \dots, n. \quad (11.4)$$

5. Расчет эффективности реализации всех мероприятий МП с учетом значимости ПП:

$$E^{(M)} = \sum_{j=1}^n W_j^{(SUB)} M_j^{(*)}. \quad (11.5)$$

На рис. 11.2 схематично отражен представленный алгоритм расчета. Ниже представлен алгоритм расчета степени достижения плановых значений ожидаемых результатов муниципальной программы в целом и ее подпрограмм R (рис. 11.3).

1. Расчет степени достижения планового значения k -го ожидаемого результата j -й ПП:

– для «положительных» ожидаемых результатов:

$$G_{jk} = \frac{x_{jk}^{(f)}}{x_{jk}^{(p)}}; \quad (11.6)$$

– для «негативных» ожидаемых результатов: $G_{jk} = \frac{x_{jk}^{(p)}}{x_{jk}^{(f)}}$.

Если $G_{jk} > 1$, то полагаем $G_{jk} = 1$.

2. Расчет степени достижения плановых значений индикаторов j -й ПП (все ожидаемые результаты j -й ПП предполагаются равнозначными):

$$G_j^{(**)} = \frac{\sum_{k=1}^{m_j} G_{jk}}{m_j}, j = 1, \dots, n. \quad (11.7)$$

3. Расчет степени достижения плановых значений ожидаемых результатов всех ПП с учетом значимости ПП:

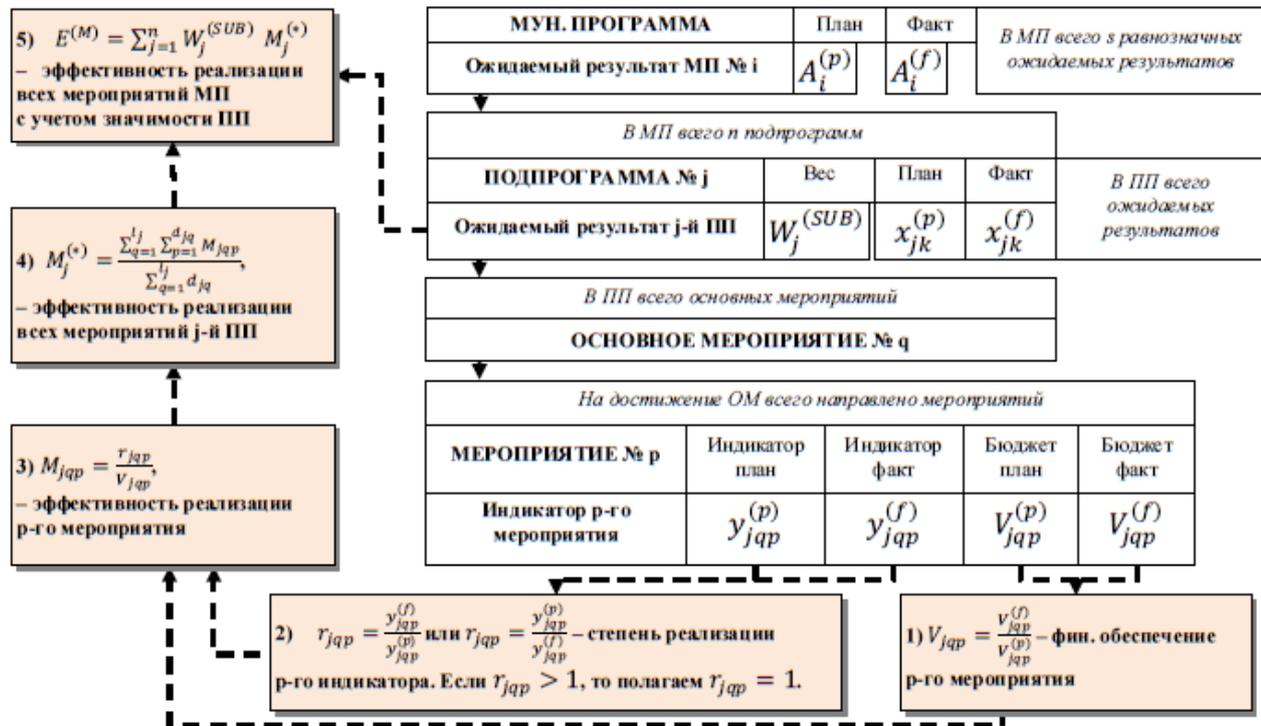


Рис. 11.2. Алгоритм расчета эффективности реализации мероприятий муниципальной программы

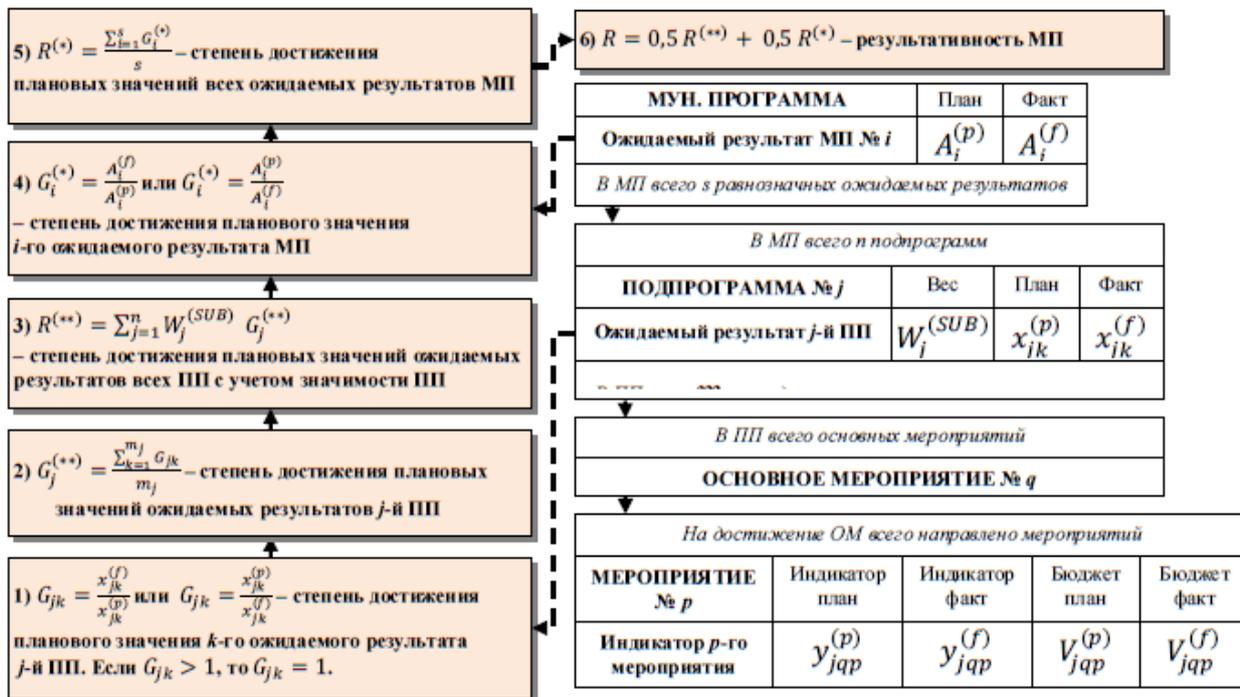


Рис. 11.3. Алгоритм расчета степени достижения плановых значений ожидаемых результатов муниципальной программы в целом и ее подпрограмм

$$R^{(**)} = \sum_{j=1}^n W_j^{(SUB)} G_j^{(**)}. \quad (11.8)$$

4. Расчет степени достижения планового значения i -го ожидаемого результата МП:

– для «положительных» ожидаемых результатов:

$$G_i^{(*)} = \frac{A_i^{(f)}}{A_i^{(p)}}; \quad (11.9)$$

– для «отрицательных» ожидаемых результатов:

$$G_i^{(*)} = \frac{A_i^{(p)}}{A_i^{(f)}}, \quad i = 1, \dots, s.$$

5. Расчет степени достижения плановых значений всех ожидаемых результатов МП (ожидаемые результаты МП предполагаются равнозначными):

$$R^{(*)} = \frac{\sum_{i=1}^s G_i^{(*)}}{s}. \quad (11.10)$$

6. Расчет R :

$$R = 0,5 R^{(**)} + 0,5 R^{(*)}, \quad (11.11)$$

где принята одинаковая степень значимости ожидаемых результатов МП и ПП – по 0,5. Допускается изменение указанного соотношения при соблюдении общей суммы равной единице.

Следует отметить, что предложенный алгоритм расчета можно применять для муниципальных программ с различной структурой (рис. 11.4 – 11.5).

Однако мы исходим из того, что целевые индикаторы и ожидаемые результаты программы не дублируют друг друга, а выстраиваются в иерархическую систему, где индикаторы «работают» на достижение ожидаемых целей подпрограмм, которые, в свою очередь, обеспечивают достижение ожидаемых результатов программы. Некоторые целевые индикаторы могут обеспечивать достижение нескольких ожидаемых результатов.

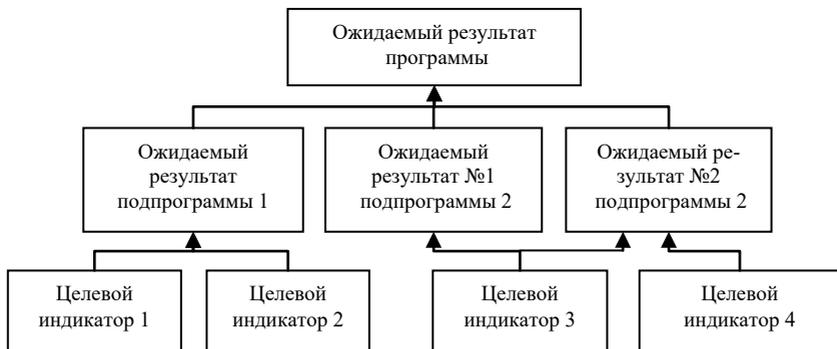


Рис. 11.4. Структура программы с одним ожидаемым результатом программы



Рис. 11.5. Структура программы с двумя ожидаемыми результатами программы

Корректировка структуры муниципальной программы

Рассмотрим применение алгоритма оценки эффективности на примере муниципальной программы Омского муниципального района Омской области «Развитие экономического потенциала в Омском муниципальном районе Омской области»¹. Для того, чтобы воспользоваться сформулированными ранее предложениями, подходом, методикой и алгоритмом оценки эффективности муниципальных программ необходимо провести анализ структуры муниципальной программы и при необходимости скорректировать её.

В качестве ожидаемых результатов программы в ней обозначены следующие показатели:

1) рост оборота розничной торговли на территории Омского муниципального района Омской области к 2018 году на 10 процентов;

2) увеличение доли работников, занятых в малом бизнесе, в общей численности экономически активного населения Омского муниципального района Омской области к 2018 году до 23,6 процентов;

3) увеличение количества участников из числа субъектов малого и среднего предпринимательства, принявших участие в районных, областных и иногородних выставочно-ярмарочных мероприятиях, конкурсах, к 2018 году до 300 единиц;

4) увеличение количества руководителей, специалистов и рабочих массовых профессий агропромышленного комплекса Омского муниципального района Омской области, прошедших профессиональную переподготовку и (или) повышение квалификации за счет предоставления субсидий, к 2018 году до 45 человек;

5) увеличение количества участников ежегодных конкурсов в сфере сельского хозяйства к 2018 году до 72 человек (организаций);

б) проведение выставочно-ярмарочных мероприятий по вопросам развития агропромышленного комплекса ежегодно в период с 2014 по 2018 годы в количестве 1 раз в год;

¹ Постановление Администрации Омского муниципального района Омской области от 13 ноября 2013 г. № П-13/ОМС-2117 «Об утверждении муниципальной программы Омского муниципального района Омской области «Развитие экономического потенциала в Омском муниципальном районе Омской области» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 22.06.2016).

7) достижение увеличения средней урожайности сельскохозяйственных культур с 1 гектара орошаемых земель сельскохозяйственных организаций Омского муниципального района Омской области к 2018 году до 39,2 центнера кормовых единиц;

8) увеличение посевной площади кормовых культур в сельскохозяйственных организациях Омского муниципального района Омской области к 2018 году до 2520 гектаров;

9) увеличение количества молока, закупленного заготовителями в личных подсобных хозяйствах Омского муниципального района Омской области в рамках предоставления субсидий, к 2018 году до 172 тонн;

10) увеличение количества договоров по возмещению части процентной ставки по долгосрочным, среднесрочным и краткосрочным кредитам, взятым малыми формами хозяйствования, к 2018 году до 240 единиц;

11) увеличение количества единиц предоставленных субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям на возмещение части затрат на строительство, реконструкцию, модернизацию объектов по убою сельскохозяйственных животных и их переработки к 2015 году до 2 единиц;

12) ежегодное предоставление грантов сельским (городскому) поселениям Омского муниципального района, переданных через иные межбюджетные трансферты, в количестве 5 грантов;

13) сохранение количества мероприятий по обеспечению функционирования муниципального сегмента системы информационного обеспечения сельского хозяйства агропромышленного комплекса в количестве 11 единиц;

14) увеличение количества поголовья племенного молодняка к 2018 году до 30.

В табл. 11.1 представлена изначальная структура ожидаемых результатов и мероприятий Подпрограммы № 1 «Развитие малого и среднего предпринимательства в Омском муниципальном районе Омской области» рассматриваемой муниципальной программы, сгруппированных по задачам подпрограммы. Как видно из таблицы, перечисленные ожидаемые результаты программы являются также ожидаемыми результатами подпрограмм и одновременно – целевыми индикаторами, что не позволяет оценить вклад мероприятий в достижение целей и задач программы. Кроме того, эти ожидаемые результаты различны по своей значимости: в одном ряду оказываются, например, рост оборота розничной торговли на 10% и выделение 5 грантов сельскому поселению.

Таблица 11.1

**Структура подпрограммы
«Развитие малого и среднего предпринимательства
в Омском муниципальном районе Омской области»
муниципальной программы
«Развитие экономического потенциала
в Омском муниципальном районе Омской области»**

Действующая структура подпрограммы		Рекомендации
1		2
<i>Ожидаемые результаты подпрограммы 1</i>		–
1) рост оборота розничной торговли на территории Омского муниципального района Омской области		–
2) увеличение доли работников, занятых в малом бизнесе, в общей численности экономически активного населения Омского муниципального района Омской области		–
3) увеличение количества участников из числа субъектов малого и среднего предпринимательства, принявших участие в районных, областных и иногородних выставочно-ярмарочных мероприятиях, конкурсах		Исключить из ожидаемых результатов ПП 1 и оценивать только как целевой индикатор мероприятия (группы мероприятий)
<i>Мероприятия подпрограммы 1</i>	<i>Целевые индикаторы</i>	–
1.1 Реализация комплекса мер информационного и организационного характера для обеспечения развития торговли	1.1 Рост оборота розничной торговли на территории Омского муниципального района Омской области, %	1) Оставить целевой индикатор только в ожидаемых результатах ПП 1; 2) оценивать эффективность мероприятия только по уровню финансового обеспечения
2.1 Предоставление субсидий субъектам малого предпринимательства на компенсацию части затрат на обучение, подготовку, переподготовку и повышение квалификации специалистов	2.1 Доля работников, занятых в малом бизнесе, в общей численности экономически активного населения Омского муниципального района Омской области, %	1) Оставить целевой индикатор только в ожидаемых результатах ПП 1; 2) оценивать эффективность мероприятий только по уровню финансового обеспечения.
2.2 Предоставление субсидий субъектам малого предпринимательства на возмещение части затрат по оплате коммунальных платежей, в том числе за потребленную электроэнергию, тепло-снабжение, газоснабжение, водоснабжение и водоотведение		

1		2
2.3 Предоставление субсидий субъектам малого предпринимательства на возмещение части затрат по оплате за арендованные земельные участки, недвижимое имущество, используемое для ведения бизнеса		
2.4 Предоставление субсидий субъектам малого предпринимательства на возмещение части суммы процентов по кредитам, привлеченным субъектом малого предпринимательства в кредитных организациях		
2.5 Предоставление субсидий субъектам малого предпринимательства на компенсацию части затрат на приобретение основных средств		
2.6 Предоставление грантовой поддержки субъектам малого предпринимательства муниципального района на создание и развитие собственного бизнеса		
3.1 Организация и проведение ежегодного конкурса на присуждение премии Главы муниципального района в сфере развития предпринимательства	3.1 Количество участников из числа субъектов малого и среднего предпринимательства, принявших участие в районных, областных и международных выставочно-ярмарочных мероприятиях, конкурсах, единиц	-
3.2 Организация и проведение мероприятий с участием представителей малого и среднего предпринимательства, принятие участия делегаций муниципального района в областных выставочно-ярмарочных мероприятиях и за пределами Омской области		
3.3 Приобретение основных средств, приобретение (изготовление) выставочного оборудования, издание информационно-методических и справочных материалов		

В этой связи рекомендации общего характера направлены на исключение дублирования целевых индикаторов на уровне мероприятий и подпрограмм: более значимые индикаторы следует вынести на уровень подпрограмм, а обеспечивающие – на уровень мероприятий. Ожидаемые результаты, характеризующие количество участников различных конкурсов, на наш взгляд, логично перенести на уровень индикаторов. В тоже время показатель «Рост оборота розничной торговли» предлагается оставить только на уровне ожидаемых результатов, поскольку он является одним из ключевых показателей, характеризующих результат реализации программы и отраженных в официальных источниках статистической информации.

Выделение разного рода субсидий и грантовую поддержку следует оценивать через такие количественные показатели, как, например, число предпринимателей, получивших поддержку. Но в условиях ограниченной информации для проведения анализа, на данном этапе предлагается оценивать эффективность подобных мероприятий по уровню финансового обеспечения.

Далее был проведён аналогичный анализ структуры подпрограммы № 2 «Развитие сельского хозяйства Омского муниципального района Омской области» исследуемой муниципальной программы. Из десяти ожидаемых результатов программы шесть предлагается оценивать только как целевые индикаторы на уровне мероприятий. Среди таких показателей:

1) увеличение количества руководителей, специалистов и рабочих массовых профессий аграрно-промышленного комплекса (далее АПК) муниципального района, прошедших профессиональную переподготовку и (или) повышение квалификации за счет субсидий;

2) увеличение количества участников ежегодных конкурсов в сфере сельского хозяйства;

3) проведение выставочно-ярмарочных мероприятий по вопросам развития АПК;

4) увеличение количества договоров по возмещению части процентной ставки по долгосрочным, среднесрочным и краткосрочным кредитам, взятым малыми формами хозяйствования;

5) увеличение количества единиц предоставленных субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям на возмещение части затрат на строительство, реконструкцию, модернизацию объектов по обоим сельскохозяйственным животным и их переработки;

6) сохранение количества мероприятий по обеспечению функционирования муниципального сегмента системы информационного обеспечения сельского хозяйства агропромышленного комплекса.

Тогда в числе ожидаемых результатов подпрограммы остается четыре показателя, а именно:

1) достижение увеличения средней урожайности сельскохозяйственных культур с 1 га орошаемых земель сельскохозяйственных организаций муниципального района;

2) увеличение посевной площади кормовых культур в сельскохозяйственных организациях муниципального района;

3) увеличение количества молока, закупленного заготовителями в личных подсобных хозяйствах муниципального района в рамках предоставления субсидий;

4) увеличение количества поголовья племенного молодняка.

В табл. 11.2 отражены мероприятия подпрограммы, соответствующие им целевые индикаторы и рекомендации по изменению структуры программы. Ряд показателей, указанных в подпрограмме как ожидаемые результаты и целевые индикаторы одновременно следует оставить только на уровне ожидаемых результатов. Поскольку мероприятию «Организация проведения мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных на территории муниципального района» не назначен индикатор, то предлагается исключить его из программы и расчетов эффективности реализации муниципальной программы.

Также мы вынуждены исключить подпрограмму № 3 «Социально-экономическое развитие территории Омского муниципального района» из расчетов, так как подпрограмма не может состоять из одного мероприятия «Предоставление грантов сельским (городскому) поселениям Омского муниципального района».

В число ожидаемых результатов самой муниципальной программы «Развитие экономического потенциала в Омском муниципальном районе Омской области» предлагаем включить показатель, относящийся к оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления, а именно: рост числа субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения¹, который будет отражать вклад первой подпрограммы «Развитие малого и среднего предпринимательства в Омском муниципальном районе Омской области».

¹ Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 (ред. от 14.10.2012) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 21.06.2016).

**Структура подпрограммы
«Развитие сельского хозяйства
Омского муниципального района Омской области»
муниципальной программы
«Развитие экономического потенциала
в Омском муниципальном районе Омской области»**

Мероприятия подпрограммы	Целевой индикатор	Рекомендации
1	2	3
1.1 Возмещение части затрат на подготовку и повышение квалификации руководителей, специалистов и рабочих массовых профессий агропромышленного комплекса, а также специалистов по оказанию консультационной помощи с/х товаропроизводителям	1.1 Количество руководителей, специалистов и рабочих массовых профессий АПК муниципального района, прошедших профессиональную переподготовку и (или) повышение квалификации за счет субсидий, человек	-
2.1 Проведение ежегодного конкурса на лучшее хранение техники и оборудования среди предприятий агропромышленного комплекса	2.1 Количество участников конкурса, количество человек (организаций)	-
2.2 Проведение ежегодного районного конкурса операторов машинного доения коров и операторов по искусственному осеменению животных		
2.3 Проведение мероприятия, связанного с организацией ежегодного трудового соревнования среди с/х организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств и работников с/х муниципального района		
2.4 Торжественное мероприятие и праздничный концерт, посвященный Дню работника с/х		
3.1 Проведение выставочно-ярмарочных мероприятий по вопросам развития АПК	3.1 Число проведенных мероприятий, единиц	-
3.2 Обеспечение функционирования муниципального сегмента информационно-телекоммуникационной сети органов управления агропромышленного комплекса	3.2 Количество мероприятий по обеспечению функционирования мун. сегмента системы информационного обеспечения сельского хозяйства АПК, единиц	-

1	2	3
4.1 Предоставление субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям на возмещение части затрат на подачу воды на мелиоративных системах	4.1 Достижение средней урожайности с/х культур с 1 га орошаемых земель с/х организаций, центнер	Оставить целевые индикаторы только в ожидаемых результатах ПП2; оценивать эффективность мероприятий только по уровню финансового обеспечения
4.2 Предоставление субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям на возмещение части затрат на приобретение семян кормовых культур	4.2 Посевная площадь кормовых культур в с/х организациях, гектар	
4.3 Предоставление субсидий гражданам, ведущим личное подсобное хозяйство, на возмещение части затрат по производству молока	4.3 Количество молока, закупленного заготовителями в личных подсобных хозяйствах муниципального района, тонн	
4.4 Обеспечение доступности кредитных ресурсов для граждан, ведущих личное подсобное хозяйство	4.4 Количество договоров, представленных для возмещения процентной ставки по кредитам, взятыми малыми формами хозяйства, единиц	-
4.5 Предоставление субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям на возмещение части затрат на строительство, реконструкцию, модернизацию объектов по убою с/х животных и их переработки	4.5 Количество СХТП муниципального района, единиц	-
4.6 Предоставление субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям на возмещение части затрат на приобретение племенного молодняка крупного рогатого скота молочного направления	4.6 Количество поголовья племенного молодняка, единиц	Оставить целевой индикатор только в ожидаемых результатах ПП 2; оценивать эффективность мероприятия только по уровню финансового обеспечения
4.7 Организация проведения мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных на территории муниципального района	-	Исключить мероприятие из ПП 2, так как не назначен целевой индикатор.

Результат второй подпрограммы «Развитие сельского хозяйства Омского муниципального района Омской области» может отражать статистический показатель роста продукции сельского хозяйства. Также мы полагаем, что муниципальная программа, охватывающая вопросы развития экономического потенциала территории, должна учитывать такой ожидаемый результат, как рост объема инвестиций в основной капитал. Поскольку эти показатели не планировались при формировании муниципальной программы, то некоторые плановые значения можно взять из Стратегии развития Омского муниципального района Омской области до 2025 г.¹ или воспользоваться методом прогнозирования на основании статистических данных за прошлые периоды.

Апробация алгоритма оценки эффективности муниципальных программ

Оценка эффективности МП «Развитие экономического потенциала в Омском муниципальном районе Омской области» осуществлялась за 2015 год. Согласно данным администрации Омского муниципального района о реализации муниципальной программы за 2015 год, на мероприятия 1.1 подпрограммы 1 и мероприятия 4.5, 4.6 подпрограммы 2 не выделялись бюджетные средства (плановое значение объема финансирования мероприятий равно нулю), поэтому при расчете эффективности реализации всех мероприятий муниципальной программы $E^{(M)}$ они не учитывались. Кроме того, не учитывалось мероприятие 4.7 подпрограммы 2, так как данному мероприятию не назначен целевой индикатор.

В табл. 11.3 представлена новая структура мероприятий подпрограмм с учетом разработанных выше рекомендаций, а также результаты расчета степени реализации, уровня финансового обеспечения и эффективности реализации каждого мероприятия (группы мероприятий) подпрограммы № 1 (здесь и далее все индикаторы являются «позитивными»).

¹ Постановление Администрации Омского муниципального района от 24.11.2015 г. № П-15/ОМС-346 «О стратегии социально-экономического развития Омского муниципального района Омской области до 2025 г.» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 14.06.2016).

Таблица 11.3

**Эффективность реализации мероприятий подпрограммы
«Развитие малого и среднего предпринимательства в Омском муниципальном районе Омской области» в 2015 г.**

Мероприятия подпрограммы	Целевой индикатор	Степень реализации мероприятия (группы мероприятий)	Уровень финансового обеспечения мероприятия	Эффективность реализации мероприятия (группы мероприятий)
1	2	3	4	5
1.1 Предоставление субсидий субъектам малого предпринимательства на компенсацию части затрат на обучение, подготовку, переподготовку и повышение квалификации специалистов	-	-	1	1
1.2 Предоставление субсидий субъектам малого предпринимательства на возмещение части затрат по оплате коммунальных платежей, в том числе за потребленную электроэнергию, теплоснабжение, газоснабжение, водоснабжение и водоотведение			1	1
1.3 Предоставление субсидий субъектам малого предпринимательства на возмещение части затрат по оплате за арендованные земельные участки, недвижимое имущество, используемое для ведения бизнеса			1	1

1	2	3	4	5
1.4 Предоставление субсидий субъектам малого предпринимательства на возмещение части суммы процентов по кредитам, привлеченным субъектом малого предпринимательства в кредитных организациях			1	1
1.5 Предоставление субсидий субъектам малого предпринимательства на компенсацию части затрат на приобретение основных средств			1	1
1.6 Предоставление грантовой поддержки субъектам малого предпринимательства муниципального района на создание и развитие собственного бизнеса			1	1
2.1 Организация и проведение ежегодного конкурса на присуждение премии Главы муниципального района в сфере развития предпринимательства	Количество участников из числа субъектов малого и среднего предпринимательства, принявших участие в районных, областных и иногородних выставочно-ярмарочных мероприятиях, конкурсах, единиц	1	1	1
2.2 Организация и проведение мероприятий с участием представителей малого и среднего предпринимательства, принятие участия делегаций муниципального района в областных выставочно-ярмарочных мероприятиях и за пределами Омской области			1	
2.3 Приобретение основных средств, приобретение (изготовление) выставочного оборудования, издание информационно-методических и справочных материалов			1	

В табл. 11.4 представлены результаты аналогичных расчетов по подпрограмме № 2.

Таблица 11.4

**Эффективность реализации мероприятий подпрограммы
«Развитие сельского хозяйства Омского муниципального района
Омской области» в 2015 г.**

Мероприятия подпрограммы	Целевой индикатор	Степень реализации мероприятия (группы мероприятий)	Уровень финансового обеспечения мероприятия	Эффективность реализации мероприятия (группы мероприятий)
1	2	3	4	5
1.1 Возмещение части затрат на переподготовку и повышение квалификации руководителей, специалистов и рабочих массовых профессий агропромышленного комплекса, а также специалистов по оказанию консультационной помощи с/х товаропроизводителям	Количество руководителей, специалистов и рабочих массовых профессий АПК муниципального района, прошедших проф. переподготовку и (или) повышение квалификации за счет субсидий, человек	0,92	1	0,92
2.1 Проведение ежегодного конкурса на лучшее хранение техники и оборудования среди предприятий агропромышленного комплекса	Количество участников конкурса, количество человек (организаций)	1	1	1
2.2 Проведение ежегодного районного конкурса операторов машинного доения коров и операторов по искусственному осеменению животных			1	
2.3 Проведение мероприятия, связанного с организацией ежегодного трудового соревнования среди с/х организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств и работников с/х муниципального района			1	
2.4 Торжественное мероприятие и праздничный концерт, посвященный Дню работника сельского хозяйства			1	
3.1 Проведение выставочно-ярмарочных мероприятий по вопросам развития АПК	Число проведенных мероприятий, единиц	1	1	1

1	2	3	4	5
3.2 Обеспечение функционирования муниципального сегмента информационно-телекоммуникационной сети органов управления агропромышленного комплекса	Количество мероприятий по обеспечению функционирования муниципального сегмента системы информационного обеспечения сельского хозяйства АПК, единиц	0,27	1	0,27
4.1 Предоставление субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям на возмещение части затрат на подачу воды на мелиоративных системах	–	–	1	1
4.2 Предоставление субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям на возмещение части затрат на приобретение семян кормовых культур			1	1
4.3 Предоставление субсидий гражданам, ведущим личное подсобное хозяйство, на возмещение части затрат по производству молока			0,95	0,95
4.4 Обеспечение доступности кредитных ресурсов для граждан, ведущих личное подсобное хозяйство	Количество договоров, представленных для возмещения процентной ставки по кредитам, взятыми малыми формами хозяйства, единиц	0,49	0,97	0,5

Из табл. 11.3–11.4 следует, что эффективность реализации мероприятий первой подпрограммы равна $M_1^{(*)} = 1$, подпрограммы 2 – $M_2^{(*)} = \frac{0,92+1+1+0,27+1+1+0,95+0,5}{8} = 0,83$. Здесь и далее в расчетах предполагается равнозначность подпрограмм, т.е. $W_1^{(SUB)} = W_2^{(SUB)} = 0,5$. Тогда эффективность реализации всех мероприятий муниципальной программы $E^{(M)} = \frac{1+0,83}{2} = 0,915$.

Рассмотрим далее расчет степени достижения плановых значений индикаторов подпрограмм и муниципальной программы в целом. В табл. 11.5 представлены новая структура ожидаемых результатов подпрограмм с учетом рекомендаций табл. 11.2–11.3 и степень достижения их плановых значений¹.

¹ База данных показателей муниципальных образований // Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Омской области [сайт]. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst52/DBlnet.cgi#1> (дата обращения: 22.07.2016).

Таблица 11.5

**Степень достижения плановых значений индикаторов подпрограмм
в 2015 г.**

Ожидаемые результаты подпрограммы	Плановое значение	Фактическое значение	Степень достижения планового значения
Подпрограмма 1. Развитие малого и среднего предпринимательства в Омском муниципальном районе Омской области			
1.1 Рост оборота розничной торговли на территории Омского муниципального района Омской области, %	7	16	1
2.1 Увеличение доли работников, занятых в малом бизнесе, в общей численности экономически активного населения Омского муниципального района Омской области, %	22,1	33	1
Подпрограмма 2. Развитие сельского хозяйства Омского муниципального района Омской области			
2.1 Достижение увеличения средней урожайности сельскохозяйственных культур с 1 гектара орошаемых земель сельскохозяйственных организаций муниципального района, центнер	38,5	38,2	0,99
2.2 Увеличение посевной площади кормовых культур в сельскохозяйственных организациях муниципального района, гектар	2200	6183	1
2.3 Увеличение количества молока, закупленного заготовителями в личных подсобных хозяйствах муниципального района в рамках предоставления субсидий, тонн	150	75	0,5

Из табл. 3.24 следует, что степень достижения плановых значений индикаторов (ожидаемых результатов) первой подпрограммы равна $G_1^{(**)} = 1$, подпрограммы 2 – $G_2^{(**)} = \frac{0,99+1+0,5}{3} = 0,83$. Тогда $R^{(**)} = \frac{1+0,83}{2} = 0,915$.

В табл. 11.6 представлены рекомендуемые авторами главные ожидаемые результаты муниципальной программы, на достижение которых должен быть направлен комплекс мероприятий подпрограмм. Приведенный перечень показателей предварительный и может быть дополнен другими индикаторами, обобщающими экономическую деятельность муниципального района.

Таблица 11.6

**Степень достижения плановых значений
показателей муниципальной программы в 2015г.**

Ожидаемые результаты муниципальной программы	Показатель	Плановое значение	Фактическое значение	Степень достижения планового значения
1. Рост числа субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения	Число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения, единиц	440	479,09	1
2. Рост продукции сельского хозяйства	Продукция сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий (в фактически действовавших ценах), тыс. руб.	16997235	16997235	1
3. Рост объема инвестиций в основной капитал	Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на одного жителя, руб.	17793,345	9357,9	0,53

Плановые и фактические значения по числу субъектов малого и среднего предпринимательства и объему инвестиций были получены из доклада Главы Омского муниципального района Омской области за 2015 г. о показателях эффективности деятельности органов местного самоуправления городского округа (муниципального района)¹ и Стратегии социально-экономического развития Омского муниципального района Омской области до 2025 года². Ввиду отсутствия данных о продукции сельского хозяйства в Омском муниципальном районе за 2015 г., в качестве планового и фактического значений продукции сельского хозяйства использовалось прогнозное значение, построенное на основе временного ряда официальных статистических данных муниципальных образований Омской области³ за 2008–2014 гг. В этом случае условно считается, что плановое значение продукции сельского хозяйства в 2015 г. достигнуто. В дальнейшем при условии включения этого показателя в перечень ожидаемых результатов муниципальной программы необходимо разработать отдельную методику получения планового значения.

Из табл. 11.6 следует, что степень достижения плановых значений ожидаемых результатов муниципальной программы равна:

$$R^{(*)} = \frac{1+1+0,53}{3} = 0,84.$$

¹ Доклад Главы Омского муниципального района Омской области за 2015 г. «О показателях эффективности деятельности органов местного самоуправления городского округа (муниципального района)» // Портал Правительства Омской области [сайт].

URL: http://oms.omskportal.ru/ru/municipal/localAuthList/3-52-244-1/officialsite/otrasli/economics/econom_razvitie.html
(дата обращения: 22.07.2016).

² Постановление Администрации Омского муниципального района от 24.11.2015 г. № П-15/ОМС-346 «О стратегии социально-экономического развития Омского муниципального района Омской области до 2025 г.» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 14.06.2016).

³ База данных показателей муниципальных образований // Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Омской области [сайт].

URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst52/DBInet.cgi#1> (дата обращения: 22.07.2016).

Таким образом, общая степень достижения плановых значений ожидаемых результатов подпрограмм и муниципальной программы равна:

$$R = \frac{0,915+0,84}{2} = 0,8775.$$

Так как $E^{(M)} = 0,915$, $R = 0,8775$, то в соответствии с матрицей сопоставления результативности муниципальных программ и эффективности реализации мероприятий получаем, что эффективность муниципальной программы «Развитие экономического потенциала в Омском муниципальном районе Омской области» оценивается удовлетворительно и необходим анализ причин отклонения $E^{(M)}$ и R от единицы, который может заключаться в пересмотре структуры программы и объема финансирования мероприятий.

Выводы

Муниципальные районы вносят существенный вклад в социально-экономическое развитие регионов и страны в целом. В соответствии с федеральным законодательством деятельность всех уровней управления должна быть взаимоувязана по целям, задачам, направлениям и механизмам, обеспечивающих реализацию государственной политики, например, в сфере развития сельских территорий. Однако исследование показало, что эти принципы соблюдаются не в полной мере и выпадают целые блоки взаимосвязей между документами стратегического планирования федерального, регионального и муниципального значения, что усложняет реализацию государственной политики в развитии сельских территорий.

С 2014 г. повсеместно внедряется программный бюджет. Иными словами, муниципальные программы в настоящее время являются ключевым механизмом управления территориальным развитием. Муниципальные образования самостоятельно определяют структуру муниципальных программ, разрабатывают и применяют методики оценки их эффективности. Но единообразные

подходы к формированию структуры муниципальных программ и методика оценки эффективности программ позволили бы осуществлять сравнение качества управления развитием муниципальных образований на всей территории Российской Федерации и перенимать положительный опыт.

Авторами предлагается использовать подход к оценке эффективности муниципальных программ, при котором рассчитывается два показателя: степень достижения плановых значений ожидаемых результатов и эффективность реализации мероприятий – для сопоставления их друг с другом. Соотношение значений этих показателей формирует матрицу оценки с различными сочетаниями эффективности мероприятий и достижения ожидаемых результатов. При этом ожидаемые результаты и индикаторы программ не должны дублировать друг друга, а в качестве ожидаемых результатов предлагается использовать, в том числе, утвержденные показатели оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и плановые показатели стратегии развития региона. Оптимальной шкалой оценки значений результативности программы и эффективности мероприятий является шкала, где пороговый критерий составляет 70%. Это позволяет интерпретировать результаты оценки, находить дефектные элементы программ, анализировать структуру муниципальной программы. В развитие предложенного подхода и методики был разработан алгоритм оценки эффективности муниципальных программ и проведена его апробация.

Таким образом, предложенные рекомендации по формированию структуры муниципальных программ направлены на взаимную увязку стратегических целей и задач государственной, региональной и муниципальной политики по развитию сельских территорий. А разработанный инструментарий оценки эффективности муниципальных программ дает информацию для принятия решений по структуре программ, объемам финансирования и необходимым изменениям в мероприятиях муниципальных программ.