

УДК 336.14
DOI: 10.17747/2311-7184-2019-10-19-24



К вопросу эффективности муниципальных программ в системе местного самоуправления

Атабиева Линда Апрасимовна,
кандидат экономических наук, доцент кафедры «Финансы и кредит», ФГБОУ ВО Северо-Кавказская государственная академия
369001, КЧР, г.Черкесск, переулок Овражный, 37.
(специальность – 08.00.05)
Email: lin.31@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению роли муниципальных программ как приоритета социально-экономического развития территории. На основании оценки муниципальной программы местные власти могут принять решение об изменении размеров бюджетных ассигнований на ее реализацию, корректировке плана и содержании мероприятий или о прекращении реализации бюджетной программы. Поэтому найти методологию, которая правильно оценивает эффективность муниципальных программ, является неотложной задачей. Поэтому в самое ближайшее время управленческая функция, связанная с разработкой и реализацией программ комплексного социально-экономического развития, станет одной из главных функций органов местного самоуправления. В статье определено понятие муниципальной программы и предложен алгоритм оценки эффективности и результативности реализуемых программ. В процессе работы использовались такие научные методы, как: аналитический, логический, сравнительный. Автором сформулированы задачи, необходимые для достижения поставленной цели. В заключение выявлены конкретные результаты, полученные в ходе реализации программы.

Ключевые слова: бюджетные расходы, муниципальные программы, эффективность, результативность, целевой показатель.

On the issue of the effectiveness of municipal programs in the system of local self-government

Atabieva Linda Aprasimovna,
candidate of economic sciences, Associate Professor, finance and credit, THE North Caucasus State Academy and
369001, Karachaevo-Cherkessia, Cherkessk, Gravel Lane, 37.
Email: lin.31@mail.ru

Annotation. The article is devoted to the consideration of the role of municipal programs as a priority for the socio-economic development of the territory. Based on the assessment of the municipal programme, local authorities may decide to change the size of the budget allocation for its implementation, to adjust the plan and content of the activities, or to discontinue the implementation of the budget programme. Therefore, finding a methodology that correctly assesses the effectiveness of municipal programs is an urgent task. Therefore, in the near future, the management function associated with the development and implementation of integrated socio-economic development programs will become one of the main functions of local governments. The article defines the concept of a municipal program and proposes algorithms to assess the effectiveness and effectiveness of the programs implemented. In the process of work used such scientific methods as: analytical, logical, comparative. The author formulated the tasks necessary to achieve the supply.

Keywords: budget expenditures, municipal programs, efficiency, effectiveness, target indicator.

В современных условиях повышение эффективности бюджетных расходов является одной из важнейших задач, стоящих перед органами исполнительной власти. Решение этой задачи призван обеспечить программно-целевой метод управления. Детализированный, по мероприятиям, план реализации должен способствовать более эффективному исполнению государственной программы путем определения конкретных исполнителей, ответственных за реализацию соответствующих мероприятий, установления контрольных сроков реализации мероприятий, а также ожидаемых результатов их реализации.

Основные направления реализации государственных программ Карачаево-Черкесской Республики в 2018 году соответствовали приоритетам социально-экономического развития, установленным программными и стратегическими документами правительства Российской Федерации. В течение отчетного периода ответственными исполнителями совместно с соисполнителями вносились изменения в программы, связанные в основном с приведением объемов их финансирования в соответствие с законом Карачаево-Черкесской Республики о республиканском бюджете на 2018 год. За отчетный период на экспертизу в Минэкономразвития Карачаево-Черкесской Республики представлен 1 проект государственной программы и 26 проектов постановлений о внесении изменений в государственные программы. Основная доля финансовых средств, предусмотренных на реализацию государственных программ на 2018 год, приходится на бюджетные средства – 85,0% от всех источников финансирования, из которых средства республиканского бюджета составили 58,3% (на уровне 2017 года), федерального бюджета – 26,6% (на 1,6% меньше, чем в 2017 году).

За 2018 год кассовые расходы на 1 января 2019 г. согласно отчетным формам ответственных исполнителей по основным мероприятиям программ составили 25,3 млрд. рублей (98,8% от предусмотренного программой), в том числе средства федерального бюджета – 6,8 млрд рублей (99,7% от предусмотренного программой), республиканского бюджета – 14,2 млрд рублей (95,1% от предусмотренного программой). Расходы иных источников составили – 2,3 млрд рублей (151,0%), бюджеты муниципальных образований Карачаево-Черкесской Республики – 0,0025 млрд рублей (100,0%), средства территориального фонда обязательного медицинского страхования Карачаево-Черкесской Республики – 1,97 млрд рублей (85,0%).

Государственная программа «Развитие культуры Карачаево-Черкесской Республики на 2017-2022 годы» утверждена постановлением правительства Карачаево-Черкесской Республики от 26 января 2017 г. №2 (в редакции постановления правительства Карачаево-Черкесской Республики от 9 февраля 2017 г. №18, от 5 декабря 2017 г. №328). На реализацию основных мероприятий программы в 2018 году было предусмотрено 474 485,2 тыс. рублей, в том числе 313 187,9 тыс. рублей – средства республиканского бюджета, 161 297,3 тыс. рублей – средства федерального бюджета. Кассовое исполнение составило 471 848,3 тыс. рублей (99,4%), в том числе 310 612,3 тыс. рублей средства республиканского бюджета (99,2%), 161 236,0 тыс. рублей – средства федерального бюджета (99,96%) [1].

В настоящее время большинство местных бюджетов финансируется в рамках муниципальных программ. В ближайшей перспективе доминирующим должен стать программно-целевой принцип деятельности органов местного самоуправления при стратегическом планировании, который будет способствовать росту общей эффективности социально-экономического развития муниципалитетов.

В рамках полномочий муниципальных образований, определенных 131-ФЗ, принимаются муниципальные целевые программы, которые должны быть направлены на решение задач развития муниципального образования.

Муниципальные программы могут быть текущими (годовыми) и перспективными, а также рассчитанными на два-три года [2].

Муниципальная программа представляет собой ресурсо-ориентированный и ограниченный по времени комплекс социально-экономических, организационных, экономических и других мер, направленных на эффективное решение конкретных экономических, экологических, социальных и других проблем развития муниципального образования. Муниципальные образования, где осуществляются программы более высокого уровня, могут получать соответствующие инвестиции из федерального и регионального бюджетов.

Муниципальная программа должна включать следующие блоки:

- 1) описание проблемы, для решения которой формируется программа;
- 2) социально-экономическое положение и основные направления развития муниципального образования, аргументирующие необходимость осуществления указанной программы;
- 3) цели, задачи, сроки и этапы реализации программы. Помимо этого, целевые индикаторы и показатели для характеристики степени достижения ее результатов;
- 4) ресурсная база программы;
- 5) оценка социально-экономической и экологической эффективности программы и т.п. [3, с.7].

Алгоритмы оценки эффективности муниципальных программ зависят от принятых подходов и методик. 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 полученное ранее значение делится на число мероприятий;
- при расчете эффективности подпрограмм полученное значение делится на число основных мероприятий;
- при оценке эффективности программы, полученное ранее значение делится на число подпрограмм.

При этом, итоговая оценка эффективности, как правило, определяется через соотношение достигаемых в ходе выполнения муниципальной программы результатов и затрат, связанных с ее реализацией. Реализация муниципальной программы может считаться эффективной в следующих 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.

Необходимо сказать, что при таком алгоритме расчета невыполнение одних мероприятий нивелируется перевыполнением других, и не дает повода для выявления и дальнейшего анализа проблемных мест муниципальной программы.

При этом, рассмотрев ряд нормативных правовых актов муниципальных образований, закрепляющих порядок оценки эффективности реализации муниципальных программ, и проведя сравнительный анализ данных методик, можно сделать вывод, что независимо от того, как рассчитывается эффективность программы, используются ли при этом весовые коэффициенты, экспертные оценки и другие критерии вклада в результирующий показатель, оценка эффективности сводится либо к одному итоговому показателю, характеризующему эту эффективность, либо к нескольким показателям, которые нужно сопоставлять между собой. Все это, в свою очередь, приводит к тому, что оценка эффективности муниципальных программ носит формальный характер, что может негативно сказаться на результативности программных мероприятий и эффективности расходов бюджетных средств [4].

В целях совершенствования действующих методик оценки эффективности муниципальных программ предполагается проводить оценку согласно отдельным критериям, указанным в Стандарте финансового контроля

СФК 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств»: эффективности и результативности. При этом в зависимости от особенностей муниципальных образований методика расчета может отличаться, но обязательно сводиться к расчету вышеуказанных критериев.

Эффективность предполагает достижение максимальных результатов от использования определенного объема муниципальных бюджетных средств при обеспечении приемлемого качества, а также минимизацию расходов для получения конкретного количества и качества.

Результативность характеризуется степенью соответствия фактических и запланированных результатов. При этом критерий результативности является относительным показателем, отражающим лишь степень достижения поставленных результатов [4].

Усть-Джегутинский муниципальный район Карачаево-Черкесской Республики (далее также муниципальный район) – муниципальное образование, состоящее из одного городского и семи сельских поселений, объединенных общей территорией, границы которой установлены законом Карачаево-Черкесской Республики от 14 января 2005 года № 21-РЗ «Об установлении границ муниципальных образований на территории Усть-Джегутинского района и наделении их соответствующим статусом» [5].

На реализацию муниципальных программ исследуемого Усть-Джегутинского муниципального района из средств районного бюджета в 2017 году было предусмотрено 87 084,3 тыс. рублей, освоено 85 059,5 тыс. рублей, что составило 97,7% от утвержденных бюджетом средств.

Перечень муниципальных программ Усть-Джегутинского муниципального района на 2018 год был установлен в соответствии со статьей 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации, Постановлением администрации Усть-Джегутинского муниципального района от 03.09.2015 № 840 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ Усть-Джегутинского муниципального района» [6].

Существующая методика оценки эффективности реализации муниципальной программы определяет алгоритм оценки результативности и эффективности муниципальной программы в процессе и по итогам ее реализации. При этом эффективность реализации муниципальной программы следует определять, как оценку эффективности реализации мероприятий и достижения запланированных целевых значений показателей. Под результативностью предлагается понимать степень достижения запланированного уровня нефинансовых результатов реализации мероприятий и подпрограмм.

Результативность следует определять как отношение фактического результата к запланированному результату используя данные проведенного анализа по итогам реализации муниципальной программы [7].

Рассчитаем эффективность на примере муниципальной программы «Развитие культуры в Усть-Джегутинском муниципальном районе на 2015-2017 годы».

Муниципальная программа «Развитие культуры в Усть-Джегутинском муниципальном районе на 2015-2017 годы» утверждена Постановлением администрации Усть-Джегутинского района от 26.11.2014 № 1316 «Об утверждении муниципальной программы «Развитие культуры в Усть-Джегутинском муниципальном районе на 2015-2017 годы». В программу постановлением администрации Усть-Джегутинского муниципального района от 30.12.2016 г. № 1109 «О внесении изменений в постановление администрации Усть-Джегутинского муниципального района от 26.11.2014 № 1316 «Об утверждении муниципальной программы «Развитие культуры в Усть-Джегутинском муниципальном районе на 2015-2017 годы» были внесены изменения. Разработчик программы – Комитет по культуре администрации Усть-Джегутинского муниципального района.

Общий объем финансирования за 2017 г, предусмотренный программой, составил 56 241,5 тыс. рублей, в том числе: за счет средств федерального бюджета – 717,0 тыс. рублей; за счет средств республиканского бюджета – 78,1 тыс. рублей; за счет средств бюджета Усть-Джегутинского муниципального района – 55 446,4 тыс. рублей.

Объем фактического финансирования мероприятий Программы составил 56 241,5 тыс. рублей, в том числе: за счет средств федерального бюджета – 717,0 тыс. рублей; за счет средств республиканского бюджета – 78,1 тыс. рублей; за счет средств местного бюджета 55 446,4 тыс. руб.

Целью муниципальной программы «Развитие культуры в Усть-Джегутинском муниципальном районе на 2015-2017 годы» выступало сохранение и развитие системы образования в сфере культуры и искусства Усть-Джегутинского муниципального района, сохранение и развитие библиотечной и культурно-досуговой деятельности учреждений культуры Усть-Джегутинского муниципального района, создание условий для обеспечения равного доступа к культурным ценностям и творческой самореализации жителей Усть-Джегутинского муниципального района.

Цель программы достигнута путем реализации следующих задач:

- обеспечение равного доступа населения к культурным ценностям и участию в культурной жизни, развитие и реализация культурного и духовного потенциала каждой личности;
- повышение качества и доступности муниципальных услуг в сфере культуры.

Мероприятия муниципальной программы реализуются в рамках трех подпрограмм, которые обеспечивает решение задач и достижение цели муниципальной программы.

Анализ выполненных мероприятий показал – муниципальная программа соответствует поставленной цели и задачам, что подтверждается достигнутыми в 2017 году ожидаемыми результатами.

В рамках реализации подпрограммы в 2017 году учреждениями культуры в соответствии с муниципальным заданием проведено 100 культурно-досуговых мероприятий различной направленности, способствующих созданию многообразного культурного пространства Усть-Джегутинского муниципального района.

Таблица 1. Показатели целевых индикаторов муниципальной программы
«Развитие культуры в Усть-Джегутинском муниципальном районе»

№ п/п	Показатель (индикатор) (наименование)	Ед. измерения	Значения показателей (индикаторов)	
			2017	
			план	факт
Подпрограмма 1 «Сохранение дополнительного образования сферы культуры и искусства на территории Усть-Джегутинского муниципального района»				
1	Показатель численности сети учреждений дополнительного образования сферы культуры и искусства	ед	3	3
2	Уровень охвата детей Усть-Джегутинского муниципального района эстетическим образованием	%	24,1	24,1
3	Уровень сохранности контингента учащихся	чел	1186	1186
4	Доля обучающихся, принимающих участие в конкурсах, смотрах и других творческих мероприятиях в общем числе обучающихся	%	.12	12
5	Удельный вес преподавателей детских музыкальных школ и детских школ искусств Усть-Джегутинского муниципального района, имеющих высшую и первую квалификационную категорию, от общего числа преподавателей детских музыкальных школ и детских школ искусств района	%	86	86
Подпрограмма 2 «Сохранение и развитие библиотечной и культурно-досуговой деятельности Усть-Джегутинского муниципального района»				
6	Доля мероприятий для детей до 14 лет включительно в общем числе культурно-досуговых мероприятий	%	26,5	26,5
7	Темп роста количества участников клубных формирований, принимающих участие в культурно-массовых мероприятиях по сравнению с предыдущим годом	чел	40,0	40,0
8	Количество экземпляров библиотечного фонда библиотек на 1000 жителей	экз	3429	3429
9	Количество выполненных справок (консультаций) пользователям на 1000 жителей	шт	20,5	20,5
Подпрограмма 3 «Модернизация учреждений культуры, искусства, образования в сфере культуры и искусства Усть-Джегутинского муниципального района на 2015-2017 годы»				
10	Доля учреждений культуры осуществивших модернизацию, от общего числа учреждений культуры района, %	%	90	90
11	Доля учреждений культуры, помещения которых требуют осуществления ремонтных работ, от общего числа учреждений культуры,%	%	72	72
12	Доля зданий и помещений учреждений культуры в которых осуществлены работы по реконструкции, от общего количества зданий и помещений учреждений культуры, требующих реконструкции, %	%	9	9

Реализация мероприятий муниципальной программы способствовала повышению доступности и качества услуг сферы культуры. Число зрителей составило более 40 625 человек. В табл. 1 представлены показатели целевых индикаторов муниципальной программы «Развитие культуры в Усть-Джегутинском муниципальном районе».

Стоит отметить, что основные мероприятия программы выполнены, целевой показатель подпрограммы достигнут в полном объеме и в установленный срок. Таким образом, отметить отдельные факторы, повлиявшие на ход реализации подпрограммы, не представляется возможным.

Индекс результативности муниципальной программы рассчитаем при помощи формулы:

$$I_p = \sum (M_n \times S), (1)$$

где, I_p – индекс результативности муниципальной программы;

S – соотношение достигнутых и плановых результатов целевых значений показателей.

$$I_p = (0,083 \times 1) + (0,083 \times 1) + (0,083 \times 1) + (0,083 \times 1) + (0,083 \times 1) + (0,083 \times 1) + (0,083 \times 1) + (0,083 \times 1) + (0,083 \times 1) + (0,083 \times 1) + (0,083 \times 1) + (0,083 \times 1) = 0,083 + 0,083 + 0,083 + 0,083 + 0,083 + 0,083 + 0,083 + 0,083 + 0,083 + 0,083 + 0,083 + 0,083 = 0,996.$$

Соотношение достигнутых и плановых результатов целевых значений показателей в случае использования показателей, направленных на увеличение целевых значений, рассчитано по формуле:

$$S = R_{\phi} / R_n (2)$$

в случае использования показателей, направленных на снижение целевых значений

$$S = R_n / R_{\phi}, \quad (3)$$

где R_{ϕ} – достигнутый результат целевого значения показателя;

R_n – плановый результат целевого значения показателя.

По подпрограмме 1 «Сохранение дополнительного образования сферы культуры и искусства на территории Усть-Джегутинского муниципального района»:

$$S_1 = 3/3 = 1; S_2 = 24,1/24,1 = 1,03; S_3 = 1186/1186 = 1; S_4 = 12/12 = 1; S_5 = 86/86 = 1$$

По подпрограмме 2 «Сохранение и развитие библиотечной и культурно-досуговой деятельности Усть-Джегутинского муниципального района»:

$$S_6 = 26,5/26,5 = 1; S_7 = 40/40 = 1; S_8 = 3429/3429 = 1; S_9 = 20,5/20,5 = 1$$

По подпрограмме 3 «Модернизация учреждений культуры, искусства, образования в сфере культуры и искусства Усть-Джегутинского муниципального района на 2015-2017 годы»:

$$S_{10} = 90/90 = 1; S_{11} = 72/72 = 1; S_{12} = 9/9 = 1$$

Отношение затрат на достижение (фактических) нефинансовых результатов реализации муниципальной программы к планируемым затратам муниципальной программы является эффективностью муниципальной программы, которая определена по индексу эффективности.

$$M_n = 1/N, \quad (4)$$

где M_n – весовое значение показателя (вес показателя), характеризующего муниципальную программу, которое рассчитывается по формуле:

N – общее число показателей, характеризующих выполнение муниципальной программы.

$$M_n = 1/12 = 0,083$$

Индекс эффективности муниципальной программы «Развитие культуры муниципального района на 2015-2017 годы» определен по формуле:

$$I_3 \times (V_{\phi} \times I_p) / V_n, \quad (5)$$

где

I_3 – индекс эффективности муниципальной программы;

V_{ϕ} – объем фактического совокупного финансирования муниципальной программы;

I_p – индекс результативности муниципальной программы;

V_n – объем запланированного совокупного финансирования муниципальной программы.

$$I_3 = (56241,54 \times 0,996) / 56241,54 = 1$$

Качественная оценка эффективности реализации муниципальной программы проведена по итогам анализа индекса эффективности.

Значение показателя: $1,0 \leq 1 \leq 1,1$.

Итак, муниципальная программа «Развитие культуры в Усть-Джегутинском муниципальном районе на 2015-2017 гг.» имеет высокий уровень эффективности.

Мы выявили, что конкретными результатами, достигнутыми за отчетный период, являются:

- сохранение количества действующих на территории Усть-Джегутинского муниципального района учреждений дополнительного образования сферы культуры и искусства (3 ед.);
- удержание уровня сохранности контингента учащихся в сравнение с предыдущим годом до 98 %;
- увеличение доли обучающихся, принимающих участие в конкурсах, смотрах и других творческих мероприятиях, в общем числе обучающихся до 12 %;
- увеличение удельного веса преподавателей, имеющих высшую и первую квалификационную категорию, от общего числа преподавателей до 82 %;
- увеличение доли мероприятий для детей до 14 лет включительно в общем числе культурно-досуговых мероприятий до 26,5 %;
- рост численности участников клубных формирований, принимающих участие в культурно-массовых мероприятиях, до 30 %;
- сохранение количества экземпляров в библиотечных фондах, в сравнении с предыдущим годом;
- рост по сравнению с предыдущим годом на 4 % количества документов, выданных пользователям библиотек;
- уменьшение доли учреждений культуры, помещения которых требуют осуществления ремонтных работ, до 54 %.

Подводя итог, можно говорить о том, что на основании оценки муниципальной программы местные власти могут принять решение об изменении размеров бюджетных ассигнований на ее реализацию, корректировке плана и содержании мероприятий или о прекращении реализации бюджетной программы. Поэтому найти методологию, которая правильно оценивает эффективность муниципальных программ, является неотложной задачей.

Список литературы

1. Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности реализации государственных программ Карачаево-Черкесской Республики за 2018 год [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://economykchr.ru/>
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон, 06.10.2003 г. № 131-ФЗ.
3. *Афанасьев М.П., Алехин Б.И.* Программный бюджет: цели, классификация и принципы построения/М.П. Афанасьев, Б.И. Алехин. – Финансовый журнал Академии Бюджета и Казначейства. 2010. №3. С. 5-18.
4. *Опанасенко Ю.Ю.* Совершенствование методик оценки эффективности реализации муниципальных программ // Научное сообщество студентов: междисциплинарные исследования: сб. ст. по мат. XXIII междунар. студ. науч.-практ.конф. 12 (23). URL: [https://sibac.info/archive/meghdis/12 \(23\).pdf](https://sibac.info/archive/meghdis/12%20(23).pdf) (дата обращения: 09.10.2019)
5. Устав Усть-Джегутинского муниципального района КЧР [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [URL]: [http:// www.u-dzheguta.ru](http://www.u-dzheguta.ru)
6. Перечень муниципальных программ Усть-Джегутинского муниципального района [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [URL]: [http:// www.u-dzheguta.ru](http://www.u-dzheguta.ru)
7. *Бабич, А. М., Павлова, Л. Н.* Государственные и муниципальные финансы: учебник для вузов/А. М. Бабич, Л. Н. Павлова. – М.: ЮНИТИ, 2008. – 356с.

References

1. Consolidated Annual Report on the Progress and Evaluation of the Implementation of State Programs of the Karachay-Cherkess Republic for 2018. Access mode: URL: <http://economykchr.ru/>
2. On the general principles of local government organization in the Russian Federation: federation. law, 06.10.2003 No. 131-Fz
3. *Afanasyev M. P., Alekhine B. I.* Program budget: goals, classification and principles of construction/M. P. Afanasiev, B. I. Alekhine. The Financial Journal of the Academy of Budget and Treasury. 2010. No. C. 5-18.
4. *Opanasenko Y. Y.* Improving the methods of evaluating the effectiveness of municipal programs/Scientific community of students: interdisciplinary research: Sat. Art. On the mat. XXIII Internar. Stud. 12 (23). URL: [https://sibac.info/archive/meghdis/12 \(23\).pdf](https://sibac.info/archive/meghdis/12%20(23).pdf) (reference date: 09.10.2019)
5. Charter of Ust-Jegutin Municipal District of the Czech Republic. – Access mode: [http:// www.u-dzheguta.ru](http://www.u-dzheguta.ru) list of municipal programs Ust-Jegutinsk..
6. List of municipal programs of Ust-Jegutin Municipal District: – Access Mode: [http:// www.u-dzheguta.ru](http://www.u-dzheguta.ru)
7. *Babich, A. M., Pavlova, L. N.* State and Municipal Finances: textbook for universities/A. M. Babich, L. N. Pavlova. – M.: UNITY, 2008. – 356s.