

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ**  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
**КРАСНОЯРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПЕДАГОГИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ им. В.П. АСТАФЬЕВА**  
(КГПУ им. В.П. Астафьева)

Факультет Исторический факультет

Кафедра Политологии и права

Направление 41.03.04. Политология, профиль Российская  
политика

ДОПУСКАЮ К ЗАЩИТЕ

Зав  
кафедрой Политологии и права

М.В. Константинова  
(подпись)

\_\_\_\_\_ 2017  
«\_\_\_\_\_» г.

Выпускная квалификационная работа

**РАЗРАБОТКА МЕТОДИКИ АНАЛИЗА ЭФФЕКТИВНОСТИ  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ ДЛЯ ГОРОДА КРАСНОЯРСКА**

Выполнил студент  
группы 44

Е.К. Иголкина  
(подпись, дата)

Форма обучения Очная

Научный  
руководитель:  
к.полит.н., доцент,  
Г.Р. Змановский  
(подпись, дата)

Дата защиты \_\_\_\_\_

Оценка \_\_\_\_\_

Красноярск 2017

## Содержание

|   |    |
|---|----|
| Введение.....   | 3  |
| I. Теоретические аспекты политического анализа программ.....                                | 8  |
| 1.1. Определение понятий «оценка» и «анализ» в политологической литературе.....             | 8  |
| 1.2. Определение понятий «программа» и «проект».....  | 13 |
| 1.3. Структура муниципальной программы .....  | 20 |
| 1.4. Практики социально-политической оценки программ.....                                   | 26 |
| II. Методика анализа эффективности муниципальных программ. ....                             | 31 |
| 2.1. Необходимость и цели использования методики эффективности муниципальных программ ..... | 31 |
| 2.2. Методика анализа эффективности муниципальных программ.....                             | 38 |
| 2.3. Трудности в разработке муниципальных программ и рекомендации по их устранению .....    | 45 |
| Заключение .....  | 55 |
| Список использованной литературы.....   | 59 |

## Введение

Как известно, регулятивная функция политологии связана, прежде всего, с вопросами практической политики. А основным содержанием данной функции является выработка практических рекомендаций для властных структур, предварительный анализ и оценка политико-управленческих решений, и их эффективность при программно-целевом воздействии на политическую действительность.

Социально - политическая экспертиза призвана обеспечивать необходимыми ресурсами принятие политических решений и тем самым способствовать осуществлению определенных политических установок, находить оптимальные методы и пути для решения конкретных проблем.

Её главная задача — отвечать за информационное и аналитическое обеспечение власти, формировать «поле вариаций» для выбора альтернативных вариантов при разработке политического решения органами управления. Одним из важнейших направлений социально – политического анализа является анализ муниципальных программ, так как именно они отражают направление политики муниципального образования и способствуют его развитию в целом.

Актуальность проблемы анализа эффективности муниципальных программ объясняется важностью применения современных инструментов анализа эффективности бюджетных расходов, а также ценность полученных результатов для государственных и муниципальных органов управления, решающих задачу использования ограниченных бюджетных средств. Особенность анализа эффективности муниципальных программ состоит в том, что если результаты могут быть оценены в течение определенного периода времени, то оценка результатов возможна только после завершения программы.

Практическая значимость разработки и применение методики анализа муниципальных программ заключается в выявлении ошибок разработчиков, и

в связи с этим, будет способствовать более эффективному и рациональному построению логики ее содержания и более качественному отбору мероприятий. А также, практическая значимость исследования состоит в возможности использования разработанных рекомендаций руководителями и специалистами администрации города при разработке и реализации муниципальных программ и осуществлении контроля за их выполнением.

Проанализировав литературу по данной теме, я пришла к следующему выводу: теоретическое обоснование изученной проблемы представлено достаточно широко, что нельзя сказать о практической составляющей вопроса. Проблемам формирования анализа и оценки эффективности политики занимались некоторые современные исследователи. Так, Н.В. Ляхович – Петракова определяет оценку публичной политики как процесс анализа общей эффективности программ либо решений центральных и региональных органов государственного управления, действий этих органов, предпринимаемых для достижения поставленных целей или выявление относительной эффективности нескольких программ по отношению к одной цели.

«В соответствии с определением, данным Европейской Комиссией, целью анализа является проверка истинных причин вмешательства в дела общества, проверка воспроизводимого удачного опыта и провалов политики, чтобы избежать их повторения и отчет перед гражданами» [Бачлер: С.25].<sup>1</sup>

И.В. Кравчук иначе подходила к определению анализа эффективности политики. В ее представлении анализ государственной политики является инструментом аккумуляции знаний, опыта и уроков, дает обратную связь о действиях правительства, обеспечивает реализацию принципов надлежащего управления, результативности, открытости, подотчетности. «Анализ государственной политики позволяет власти работать прозрачно и открыто, побуждает ее отчитываться обществу о достижениях и просчетах, создает предпосылки для совершенствования государственной политики, программ,

работы органов государственного управления, поскольку дает возможность учиться на основе уроков прошлого опыта» [Кравчук: С.10].<sup>2</sup>

Дж. Бачлер анализ эффективности политики рассматривает через оценку региональной политики. Оценка иногда понимается как внешний аспект политики, применяемый для конкретных ситуаций, она может быть эффективно использована только если она является неотъемлемой частью процесса принятия политических решений. «Получение знаний о влиянии и эффективности политики – традиционная и наиболее распространенная причина для оценки региональной политики» [Бачлер: С.16].<sup>3</sup>

А. И. Кузьмин рассматривал анализ эффективности политики с точки зрения оценки программ, под которой подразумевал «систематический сбор информации о деятельности в рамках программы, ее характеристиках и результатах, который проводится для того, чтобы вынести суждение о программе, повысить эффективность программы и разработать планы на будущее. Оценка, ориентированная на использование, проводится для заранее определенных пользователей, с ясным пониманием того, каким образом они будут использовать результаты оценки» [Кузьмин: С.7].<sup>4</sup>

Так же, эффективность политики через анализ социальных программ виделась и в работах Н.А. Волгина. В его понимании, подлинная эффективность - переменная социального процесса, выражающая его оценку с точки зрения ожидаемого результата. «Если фактический результат в основном соответствует ожидаемому, то можно говорить об эффективном процессе, если соответствует полностью - оптимальном, если соответствует частично - малоэффективном, если не соответствует - неэффективном процессе» [Волгин: С.12].<sup>5</sup>

Рассматриваемой проблеме так же посвящены труды касательно оценки политики и программ М. Бамбергера, К. Вайса, Е. Ведунга, Н. Кошелевой и О. Кузьмина, М. Скривена, В. Тертичке. В работах Ж. Малана, К. Маккей дается определение способности к оценке и раскрываются ее компоненты.

Труды К. Олейничака, Р. Лахея, К. Марка, Р. Пфайфер, Ж-Е. Фурубо, Р. Риста, Р. Сандакса посвящены развитию систем оценки в зарубежных странах. Также ряд статей Н.Н. Знаменской, В.Е. Рохчина, М.В. Свириденко относится к исследованиям использования оценки в отдельных сферах, например, эффективности и результативности государственных расходов, оценка эффективности управления местным развитием.

Целью дипломной работы является разработка методики анализа эффективности муниципальных программ.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- 1) разграничить понятия, применяемые в рамках политического анализа;
- 2) исследовать практику социально – политического оценивания программ;
- 3) рассмотреть структуру муниципальной программы;
- 4) проанализировать основные проблемы, встречающиеся при разработке муниципальных программ.

Объектом исследования выступает программно - целевой метод управления развития муниципального образования

Предметом является анализ эффективности муниципальных программ города Красноярска за период 2016 – 2017 г.

В процессе исследовательской работы для решения поставленных задач были использованы следующие методы исследования: научно-теоретический анализ источников литературы, анализ нормативно- правовых актов, положений, стандартов, программ; моделирование, а так же апробация методики на существующей муниципальной программе «Развитие физической культуры, спорта и туризма в городе Красноярске» на 2017 год и плановый период 2018-2019 годов.

Работа состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованной литературы.

В первой главе рассматриваются теоретические вопросы анализа эффективности программ, а именно соотношение понятий «программа» и «проект», «оценка» и «анализ», рассматривается практика социально – политической оценки программ и определяется структура муниципальной программы.

Во второй главе сформулирована непосредственно сама методика анализа эффективности муниципальных программ, которая включает в себя так же необходимость и цели ее использования, и трудности, которые встречаются при разработке программ.

Гипотеза: предполагается, что основной проблемой действующих муниципальных программ города Красноярска является то, что развернутые наборы целей, задач и ожидаемых результатов в них лишь в меньшей части содержат конкретные параметры состояния проблем или их изменения, и главное, прослеживается нецелесообразность расходуемых средств, предназначенных на реализацию программы.

Именно поэтому предполагается, что методика анализа эффективности муниципальных программ будет базироваться прежде всего на выявлении несоответствий в бюджетном распределении, что позволит повысить эффективность и качественные показатели разрабатываемых программ.

---

Примечание:

<sup>1</sup> Бачлер Дж. Оценка региональной политики в европейском сообществе // Региональная политика, направленная на сокращение социально – экономической и правовой ассиметрии. – Новосибирск; Экор, Сибирское соглашение, 2000. – С.25

<sup>2</sup> Кравчук И.В. Сравнительный анализ национальных систем оценки государственной политики и программ США, Канады, Великобритании и Нидерландов // Государственное управление. Электронный вестник, - 2014. - №42. – С.10

<sup>3</sup> Бачлер Дж. Оценка региональной политики в европейском сообществе // Региональная политика, направленная на сокращение социально – экономической и правовой ассиметрии. – Новосибирск; Экор, Сибирское соглашение, 2000. – С.16

<sup>4</sup> Кузьмин А.И. Оценка программ: методология и практика. М.: Издательство «Престо-РК», 2009. – С.7

<sup>5</sup> Волгин Н.А. Социальная политика: Учебник. -- М.: Издательство «Экзамен», 2003. –С.12

## I. Теоретические аспекты политического анализа программ

### 1.1. Определение понятий оценка и анализ в политологической литературе

Понятия оценка и анализ политических, муниципальных, государственных программ имеют принципиально важные различия, которые не позволяют на практике отождествлять данные определения. Но прежде чем переходить к различиям, необходимо определить, какой смысл в политологической литературе вкладывают в данные понятия.

Анализ представляет собой процесс разложения на составные части одного целого объекта или явления с целью его более подробного и тщательного изучения, а также выявления его природы и закономерностей. Данный процесс является одним из самых эффективных среди других инструментов изучения определённого объекта или явления. Всякое научное исследование, как показывает практика, начинается с анализа. Через познание отдельных частей познается и целое, что позволяет сделать вывод из частных заключений. Зачастую анализ проверяет рассматриваемый объект на соответствие определенным параметрам, которые выявляются в ходе анализа.

В существующей литературе по данной проблеме существует два доминирующих подхода к пониманию политического анализа.

Первый подход предполагает, что термин «политический анализ» является исключительно простым синонимом использования анализа логического для изучения фундаментальных политических проблем. Сторонником данного понимания политического анализа является, в частности, известный политолог Р. Даль.

Так, в его работе «Современный политический анализ» изучаются проблемы теоретической политологии, такие как функционирование политических институтов, типы политических систем, деятельность

существующих политических режимов, природа политической власти и политических ценностей.

При этом основной акцент делается на теоретическую политологию, а прикладная, по мысли авторов, не может претендовать на собственный аналитический аппарат. В современных условиях данная теория считается ограниченной так как все больше растет интерес к прикладным политическим исследованиям, и не учитывать данный аспект было бы неправильно.

Второй подход, в отличие от первого, признает факт «дуализма» политологического знания, и при этом склоняется к тому, что вместе с делением политических исследований на теоретическое и прикладное направления, нужно разделить на два типа и политический анализ. Таким образом, приверженцы данного подхода настаивают на существовании теоретического политического анализа, который используется в фундаментальных исследованиях, и прикладного политического анализа, применение которого будет находить себя, соответственно, в исследованиях прикладных.

Данный подход характерен для отечественной политологической школы. Необходимо отметить А. Дегтярева, который активно отстаивал дуалистический подход, и выделял по аналогии с двумя уровнями политической науки и два типа политического анализа. «Таким образом, у «прикладника» доминирующей функцией в политическом анализе является предписание, тогда как у «теоретика» - объяснение» [Дегтярев: С.13].<sup>1</sup>

Похожее разделение можно найти и у западных политологов, например, у В. Дана, который определял политический анализ как «процесс продуцирования знания в политическом процессе».

Под продуцированием знания о политическом процессе политолог понимает фундаментальные исследования, существенной частью которых является изучение политического процесса как ряда способов функционирования политических институтов.

Главное отличие политического анализа от любого другого, заключается в его специфических свойствах, таких как оперативность политического анализа, которая подразумевает под собой жесткие рамки времени, полезное знание, субъектность, то есть всегда производится по заказу актора, многомерность или по – другому использование множества методов при исследовании, и анализ на микро – уровне.

Важным аспектом политического анализа является его исследуемый объект - незавершенная ситуация. Как правило, социологи, например, работают с «завершившимися» политическими событиями, «фактический» финал которых известен, например, избирательная кампания завершилась, состоялись выборы, результаты их известны и т.д.

Политические аналитики, в свою очередь, практически всегда работают с принципиально «открытыми», «не завершившимися» событиями, которые называются «ситуациями», они не знают, какими будут конечные результаты. Но даже если ситуация имеет законченный вид, то незавершенность может означать и повтор аналогичной ситуации в дальнейшем, к которой можно будет применить полученные в ходе прошлого исследования результаты.

Таким образом, можно сделать вывод, что понятия оценка и анализ имеют определенные сходства, но все же они стоят на разных этапах исследования. Оценка может являться результатом анализа, а может просто устанавливать значимость рассматриваемого объекта, определять его параметры как в качественном, так и в количественном соотношении.

Другими словами, если при оценке программы идет сбор информации и деятельности в рамках исследуемой программы, информирование о ее характеристиках и результатах, то анализ программ помогает исследовать, например, причины неэффективности, разобраться с недостатками программы, предложить более верный путь ее разработки и функционирования.

То есть, анализ программы помогает ответить на вопросы почему и из - за чего возникают те или иные явления, в то время как оценка в большей степени

имеет описательный и подытоживающий характер. Соотношение данных понятий и правильное их понимание, в дальнейшей работе будет способствовать более эффективной разработке методики анализа муниципальных программ. Понятия анализ и оценка могут использоваться в различных сферах деятельности. В данной работе вышеупомянутые понятия мы рассматриваем в рамках политической сферы.

Как конечный результат, а именно оценку публичной политики мы определяем, как процесс анализа общей эффективности программ, или анализа решений муниципальных и региональных органов управления, или выявлений относительной эффективности нескольких программ по отношению к одной цели.

Если анализ является методом исследования, то оценка характеризуется как процесс установления значимости рассматриваемого объекта, определение его параметров как в качественном, так и в количественном соотношении. Можно сказать, что оценка является следующим логическим шагом после анализа. Она помогает понять значимость объекта, может сравнить между собой несколько проанализированных объектов и на основе данных одного анализа дать различающиеся между собой оценки.

В отличие от анализа, который является максимально объективным явлением, оценка очень субъективна и переменна во времени.

Таким образом, оценка является завершающим этапом анализа и обычно приводит к какому – либо решению.

Анализ программ в основном происходит на основе особых приемов и оценочных технологий.

Под оценкой политической программы мы понимаем систематический сбор информации и деятельности в рамках исследуемой программы, информирование о ее характеристиках и результатах, который проводят с целью вынести суждение о программе, повысить ее эффективность и разработать планы на будущее, если последнее предусмотрено по плану.

Нужно отметить, что в зависимости от поставленной цели оценка может быть формирующей, то есть ее результаты можно в дальнейшем использовать для усовершенствования программы и влиять на ход ее реализации, и так же оценка может быть суммирующей, так как по ее результатам можно извлечь уроки на будущее, но изменить что – либо в самой программе уже нельзя.

Для проведения социально-политического либо оценочного исследования необходимо соблюдать основные этапы, способствующие проведению оценки. Основными этапами оценочного исследования принято считать возникновение потребности в информации, постановку задачи, планирование оценки, сбор данных, анализ данных, подготовку отчета и, соответственно, принятие решения.

Таким образом, для того, чтобы получить аргументированную, рациональную оценку необходимо проведение анализа.

Наряду с оценкой программы нередко встречается понятие мониторинг программы. Указанные понятия имеют как сходства, так и различия. И оценка, и мониторинг в общем смысле подразумевают под собой систематический сбор информации в рамках программы.

Главное отличие состоит в том, что с помощью мониторинга собирается информация о значениях заранее выбранных индикаторов для обеспечения руководителей и других заинтересованных сторон сведениями о том, успешно ли выполняется программа, достигаются ли поставленные цели, если да, то в какой степени, как используются фонды, выделенные на данную программу. Как упоминалось выше, оценка же в основном выносит суждение о программе, говорит о ее эффективности и как следует действовать для ее повышения.

Таким образом, данные понятия направлены на осуществление сбора данных, но при этом несут разную смысловую нагрузку.

В соответствии с определением, данным Европейской комиссией «целью оценки является проверка истинных причин вмешательства в дела общества,

проверка воспроизводимого удачного опыта и провалов политики, чтобы избежать их повторения, и отчет перед гражданами» [Бачлер: С.17].<sup>2</sup>

## 1.2. Определение понятий «программа» и «проект»

При анализе программ необходимым является разобраться с самим понятием программа, чем она отличается от проекта и есть ли что-то общее между данными терминами.

Под программой, неважно будь она политическая, экономическая или социальная, принято понимать совокупность взаимоувязанных мер, план действий, направленных на достижение единой цели или решение одной проблемы. Проект представляет собой ограниченную во времени деятельность, направленную на создание уникального продукта или услуги. Другими словами, это любая деятельность, которая имеет четко определенную отправную точку и цели, достижение которых означает завершение деятельности. Как показывает практика, большинство проектов для достижения определенной цели могут использовать лишь ограниченные ресурсы.

Можно сказать, что программа и проект в самом общем виде подразумевают особую форму организации деятельности, которая отличается, во-первых, тем, что она направлена на достижение конкретного запланированного результата, во-вторых, достижение результата осуществляется с использованием известного заранее и ограниченного количества ресурсов, в-третьих, заранее определенным способом и, в-четвертых, в оговоренные заранее сроки.

В отличие от проекта, программа может предполагать большой масштаб и продолжительность деятельности и включать в себя одновременно несколько проектов, то есть программа, в свою очередь, имеет больший объем, чем проект. Помимо масштаба и объема, программа и проект различаются и в результативном аспекте.

Проект считается реализованным тогда, когда запланированные мероприятия в рамках данного проекта выполнены к указанной дате. Сроки реализации проекта, как правило, определены жёстко, а их перенос неизбежно повлияет на воплощение в жизнь программы. Результат программы не ограничивается рамками времени, главное здесь это изменение состояния, влияние на ситуацию. Другими словами, даже ее частичная реализация может оказаться успешной, а полученный эффект превзойти все ожидания. Различаются рассматриваемые понятия так же и степенью сложности, так как реализация программы сложнее, чем воплощение проекта, так как все слагаемые задачи, безусловно, нуждаются в координации. Можно сказать, что программа является лишь теорией, например, борьба с алкоголизмом, которая должна найти своё подтверждение на практике. Не всегда взаимосвязанные проекты и их успешное воплощение приводят к изменению состояния, а результат и вовсе может оказаться непредсказуемым.

Нужно отметить, что существует большое количество программ, классифицированных по тем или иным признакам. На сегодняшний день, широко используется определение «целевая комплексная программа» или просто «целевая программа». По определению, целевая программа – совокупность взаимоувязанных по срокам, исполнителям, ресурсам, мероприятий производственно-технологического, научно технического, социального, организационного характера, направленных на достижение единой цели. Вместе с данным видом программы так же выделяют федеральные и региональные, научно – технические, социально – экономические, экологические целевые комплексные программы.

Некоторые авторы считают, что называть программу «целевой» является некорректным. Так, например, А.И. Кузьмин в своей работе «Оценка программ: методология и практика» говорит о том, что с точки зрения логики в данном понятии используется ошибка, которая называется «круг». Целевая программа

прежде всего определяется как деятельность, ориентированная на достижение цели.

Подобной ошибкой было бы, например, определять логику как науку о логических принципах. Согласно принятым во всем мире определениям, наличие цели является сущностной, главной и основополагающей характеристикой программы.

Другими словами, программа не может быть «нецелевой». «Отсутствие цели может означать, что рассматриваемая деятельность попросту не является программой. Один из вариантов, который объясняет широкое распространение данного понятия в России и СНГ то, что у нас было принято называть программой самые разные виды деятельности, в том числе и ту деятельность, которая не имела цели» [Кузьмин: С.36].<sup>3</sup> Поэтому для выделения настоящих, программ, подходящих под сегодняшнее определение и имеющих цель, было и придумано название «целевая программа».

Подробнее нужно остановиться на классификации государственных программ, государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 г. N 588 "Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации", государственная программа определяется как документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально – экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Главное отличие государственных программ от любых других заключается в том, что только эти программы разрабатываются федеральными органами

исполнительной власти. В свою очередь, государственные программы делятся на общегосударственные программы экономического, социального, научно – технического, культурного развития, то есть программы, которые охватывают всю территорию государства или значительное количество регионов, имеют долгосрочный период и осуществляются федеральными исполнительными органами власти, и другие программы, которые создаются для решения отдельных проблем развития экономики и общества, а так же развития отдельных областей экономики и административно – территориальных единиц, требующих государственной поддержки. Но прежде всего государственная программа – это документ, определяющий цели и задачи, результаты, основные направления и инструменты государственной политики.

Государственная программа субъекта Российской Федерации, как и вышеупомянутая государственная программа представляет собой 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 субъекта Российской Федерации. То есть, разница состоит только по уровню действия программ, на федеральном уровне либо на уровне субъектов Российской Федерации.

Одним из механизмов реализации муниципальной социальной политики является разработка и реализация муниципальных целевых программ, которые позволяют сосредоточить муниципальные ресурсы на решении наиболее остро стоящих социальных проблем, а также сосредоточить ресурсы на развитие муниципального образования в целом или в отдельных отраслях.

Муниципальные программы, так же являются документом, определяющим цели, задачи, направления, результаты, инструменты, но не на федеральном уровне, а на уровне муниципальных образований. Согласно Постановлению №153 от 27.03.2015 «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке,

формировании и реализации муниципальных программ города Красноярск», муниципальная программа – документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития города Красноярск. Муниципальные целевые программы могут быть текущими и перспективными и определяются как составные планы соответствующих планов. Нужно отметить, что проблемы социально-экономического развития муниципальных образований могут решаться целевыми программами разных уровней. Исходя из этого следует, что органы местного самоуправления должны одинаково хорошо владеть технологией разработки, утверждения и реализации целевых программ, имеющих различный статус. Расходы, которые идут на реализацию целевых программ, формируют бюджет развития муниципального образования.

Начиная с середины 90-х годов практика российского муниципального управления стала расширяться за счет внедрения различных форм программно-целевого развития территорий. Так, согласно Бюджетному Кодексу Российской Федерации, могут существовать два вида программ: долгосрочные целевые и ведомственные целевые. Полномочия по разработке целевых программ и их реализации отданы исполнительным органам власти государственного и местного уровня. Федеральный закон № 131- «Об общих принципах организации местного самоуправления» так же дополнительно определил понятие плана и программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования. Полномочия по принятию и организации выполнения таких планов и программ отнесены к исключительной компетенции представительных органов местного самоуправления.

Нужно сказать, что в настоящее время понятие муниципальная целевая программа четко не сложилось. В нескольких источниках данное понятие связывают с определением государственной программы, которая в

соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. N 588 "Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации", представляет собой систему мероприятий и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности.

Примерно в таком изложении понятие муниципальной целевой программы можно встретить на страницах печати.

Представляется, что прямое копирование этого понятия применительно именно к местному самоуправлению является некорректным по некоторым причинам.

Во-первых, есть вопросы к ключевым положениям определения государственной программы. Государственная программа толкуется как система мероприятий и инструментов государственной политики... Но в приведенном определении нет самого главного, а именно какими методами будут достигнуты цели и реализованы задачи программы. Как известно, главным ресурсом программы являются финансы, и при таком определении программы они, безусловно, будут освоены.

Во-вторых, отсутствуют в понятии государственной программы и результаты, которые предстоит достичь. Как видится в определении, результаты заменены на приоритеты и цели государственной политики.

В-третьих, упущен момент, который будет указывать, как и кто будет управлять государственной программой.

С учетом вышесказанного, муниципальной программой предлагается считать согласованный по задачам, методам решения, срокам и ожидаемым результатам комплекс управленческих, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих

эффективное решение проблемных вопросов развития муниципального образования.

Муниципальная целевая программа в самом общем виде должна обязательно включать следующие разделы.

Описание проблемы, на решение которой направлена целевая программа; социально-экономическое положение и основные направления развития муниципального образования, которые обосновывают необходимость осуществления данной программы; цели, задачи, сроки и этапы реализации программы, а также целевые индикаторы и показатели, характеризующие достижение ее результатов; система программных мероприятий; механизм реализации программы; ресурсное обеспечение программы; оценка социально-экономической и экологической эффективности программы и, наконец, организация управления программой и контроль хода ее реализации.

Тематика муниципальных целевых программ напрямую обусловлена вопросами местного значения. Как показывает практика, в муниципальных образованиях реализуются те программы, которые направлены на улучшение демографической ситуации, развитие муниципальной системы здравоохранения, образования, поддержку молодых специалистов, молодых семей, молодежи муниципального образования в целом, на повышение уровня культуры и доступа к культурному наследию, развитие физкультуры и спорта. Финансирование мероприятий в рамках вышеупомянутых программ осуществляется за счет средств муниципального бюджета, субсидий из регионального бюджета, внебюджетных источников. Так же можно отметить, что муниципальные целевые программы могут разрабатываться в контексте программ федерального и регионального уровней.

В докладе о результатах программы должны быть отражены механизмы реализации программы, использование финансовых средств, как бюджетных, так и внебюджетных источников финансирования, обеспечение конкуренции, гласности и открытости при закупках товаров, работ и услуг.

Так же должна быть дана оценка эффективности результатов реализации программы и влияния фактических результатов реализации программы на различные сферы экономики. Гласность программы обеспечивается посредством размещения в средствах массовой информации текста программы и информации об ее реализации. Увеличение прозрачности механизмов исполнения и финансирования целевых программ, а также их результативности будет способствовать повышению общей эффективности социально-экономического развития муниципальных образований.

Сведения о выполнении программы по итогам финансового года должны вноситься в доклад главы администрации муниципального образования представительному органу власти и выноситься на публичные слушания.

### 1.3. Структура муниципальной программы

Муниципальная программа, как и любая другая, состоит из нескольких элементов.

Первый элемент – паспорт программы, который включает в себя исходные данные, а именно: «название программы, ответственный исполнитель, соисполнители (при наличии), участники, подпрограммы программы (при наличии), цели, задачи, целевые показатели, этапы и сроки реализации программы и объемы, и источники финансирования» [Приказ Министерства экономического развития РФ № 690].<sup>4</sup> Для лучшего понимания структуры программы необходимо разобрать отдельно взятое понятие. Название программы должно соответствовать ее содержанию, не толковаться расширительно, либо ограничительно, то есть в название должен быть вложен именно тот смысл, который изначально закладывал создатель программы. Под ответственным исполнителем программы подразумевается орган местного самоуправления муниципального образования, ответственный за разработку программы. Важно, чтобы ответственный исполнитель в виде муниципального

органа обладал такими полномочиями, которые в последующем могли бы способствовать реализации установленной программы. Соисполнители программы - это заинтересованные структурные подразделения администрации муниципального образования, участвующие в разработке и реализации муниципальной программы. Их функция заключается, прежде всего, в помощи ответственному муниципальному органу в реализации программы. Участниками программы являются муниципальные унитарные предприятия, общественные, научные и иные организации, которые так же участвуют в реализации программы. Деление муниципальной программы на подпрограммы осуществляется исходя из масштабности и сложности решаемых задач в рамках муниципальной программы. Одна подпрограмма может быть направлена на решение одной или нескольких задач муниципальной программы. Таким образом, подпрограммы указываются при сложной структуре программ, и выполнение каждой способствует более эффективной реализации программы в целом.

Отдельно нужно остановиться на определении целей и задач. Важнейшей характеристикой программы является иерархия её целей или ожидаемых результатов. Эта иерархия в самом общем виде включает миссию, цель и задачи программы. А.И. Кузьмин в работе «Оценка программ: методология и практика» отмечает, что «миссия или стратегическая цель программы – это то, ради чего задумана данная программа. Миссия определяет, какой вклад должна внести программа в решение некоторой масштабной проблемы» [Кузьмин: С.43].<sup>5</sup> То есть, миссия не решает проблему, но вносит вклад в ее решение.

Таким образом, миссия задает контекст выполнения программы, определяет ее общую направленность. Проблема, с решением которой связана миссия программы, не может и не должна быть решена в рамках данной программы. Цель программы представляет тот результат, который предполагается получить в случае успешного выполнения программы. Достижение цели программы в большей мере зависит от исполнителей, чем

реализация миссии. То есть, если все рассчитано правильно и выполнено в соответствии с планом, то цель программы должна быть достигнута. Цель программы должна быть измеряемой. Другими словами, нужно, чтобы по окончании программы можно было вынести суждение о том, в какой мере удалось достичь этой цели. Важным является и формулировка цели, которая должна быть краткой и ясной и не должна содержать указаний на иные цели, задачи или результаты, которые являются следствиями достижения самой цели, а также описания путей, средств и методов ее достижения.

Задачи программы – это, прежде всего, ближайшие цели или непосредственные результаты действий в рамках программы, достижение которых практически полностью зависит от исполнителей программы. Задачи формулируются таким образом, чтобы их выполнение также можно было измерить. Сформулированные в программе задачи должны быть необходимы и достаточны для достижения соответствующей цели. Задачи представляют собой направления и способы деятельности, обеспечивающие достижение поставленной цели за период реализации муниципальной программы.

Следующим элементом паспорта программы является целевые показатели. То есть, результаты от реализации программы выражаются через качественные и количественные показатели, в том числе вошедшие в систему показателей, утвержденных Указом Президента РФ от 28.04.08 №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления, городских округов и муниципальных районов». Например, целевыми показателями могут являться: создание новых рабочих мест, снижение уровня заболеваемости на определенное количество процентов, увеличение доли доходов бюджета от услуг связи, оснащение оборудованием образовательных учреждений. Индикаторы достижения цели, как правило, указываются на конец реализации муниципальной программы.

Этапы и сроки реализации программы определяются исходя из целей и задач программы. Важно, чтобы сроки, установленные на реализацию

программы, не были слишком длительными, и наоборот, слишком сжатыми, а были рассчитаны так, чтобы за указанный период можно было эффективно и рационально реализовать поставленную задачу. Этапы создают вектор развития программы, определяют очередность действий для ее успешной реализации. В общем смысле, зачастую указывают следующие этапы: диагностико-методический, то есть определение проблемы и основной идеи программы, подбор команды единомышленников, разработка критериев результативности программы, обсуждение проблемы и разработка теоретической концепции программы командой единомышленников и в коллективе.

Следующий этап – практический, представляет собой реализацию основных программных мероприятий; пополнение банка идей по реализации программы.

И, наконец, аналитико – обобщающий, который предоставляет анализ полученных результатов, рисков, условий реализации и соответствия результатов основным идеям теоретической концепции, внесение изменений в программу, окончательное оформление программы.

И последний элемент, который включает в себя паспорт программы – объемы и источники финансирования программы. Данный раздел должен включать объем финансирования программы в годах, указанных в сроках реализации программы, и общую сложность выделенных средств на ее выполнение. Помимо общего объема в программе так же должны быть отражены источники финансирования, например, сколько составляет финансирование из федерального бюджета, местного бюджета, внебюджетных источников, то есть финансы, полученные от предпринимательской или другой, приносящей доход деятельности.

Таким образом, паспорт программы представляет собой важный раздел программы, определяющий цели, задачи, направления использования бюджетных средств, ответственных исполнителей, результативные показатели

и другие характеристики бюджетной программы в соответствии с бюджетным назначением.

Второй элемент программы – это содержание программы (текстовая часть), которая так же включает в себя несколько составляющих. Первое, это общая характеристика текущего состояния. В данном разделе нужно представить развернутую характеристику текущего состояния сферы деятельности в рамках которой реализуется настоящая муниципальная программа, в том числе основные проблемы в указанной сфере.

Анализ текущего состояния должен включать характеристику итогов реализации муниципальной политики в соответствующей сфере за последние 3-5 лет на основании количественной оценки, содержащей значения целевых индикаторов на момент разработки программы и динамику значений целевых индикаторов за последние 3-5 лет. Помимо этого, анализ так же должен выявлять основные проблемы и ограничения в указанной сфере, потенциал развития анализируемой сферы.

Вторая составляющая текстовой части это прогноз развития соответствующей сферы муниципальной программы. То есть, прогноз развития соответствующей сферы должен определять тенденции ее развития и планируемые макроэкономические показатели по итогам реализации программы. Статистические данные в динамике лучше и эффективнее представлять в табличном или графическом формате.

Далее следуют элементы, кратко описанные в паспорте программы, такие как цели и задачи муниципальной программы, целевые показатели. Но в этой части программы данные элементы описываются более подробно. Систему показателей следует выстраивать таким образом, чтобы к каждой задаче муниципальной программы был сформирован как минимум один индикатор, характеризующий ее решение. Целевые показатели достижения цели и непосредственные результаты должны иметь запланированные по годам количественные значения, измеряемые или рассчитываемые по

утвержденным методикам или по методикам, предложенным разработчиком программы, и определяться на основе данных государственного статистического наблюдения и ведомственной отчетности.

Важным элементом являются мероприятия, указанные в программе, которые направлены для решения задач, так же установленных программой. Перечень мероприятий должен отражать наиболее экономичный способ решения задачи. В качестве мероприятий в муниципальную программу могут включаться: проведение либо участие в различных выставках, фестивалях, конкурсах, семинарах; приобретение оборудования, оргтехники, расходных материалов; строительство, реконструкция и капитальный ремонт. При этом, объекты капитальных вложений указываются в перечне мероприятий либо отдельным приложением к перечню мероприятий. Важным является и то, чтобы мероприятия, установленные программой, могли осуществлять органы, ответственные за реализацию программы. В противном случае мероприятия не могут быть реализованы в полной мере, тем самым реализация целей и задач программы так же может ставиться под вопрос. Мероприятия не должны быть направлены на решение иных задач, не предусмотренных установленной программой.

Следующий элемент текстовой части программы – обоснование объема финансовых ресурсов. Планируемый объем финансовых ресурсов на реализацию муниципальной программы указывается по муниципальной программе в целом по годам реализации и мероприятиям муниципальной программы, в целых числах в тысячах рублей. Обязательным элементов так же является анализ рисков реализации муниципальных программ. Анализ рисков реализации муниципальной программы и описание мер управления рисками реализации муниципальной программы проводится с целью минимизации их влияния на достижение целей муниципальной программы и предусматривают: идентификацию факторов риска по источникам возникновения и характеру

влияния на ход и результаты реализации муниципальной программы; качественную и, по возможности, количественную оценку факторов рисков.

Заключительным положением программы являются итоги программы, которые составляются в соответствии с установленными целями и задачами.

Под ожидаемым конечным результатом подразумевается характеризуемое количественными и качественными показателями изменение состояния социально-экономического развития, других общественно значимых интересов и потребностей в соответствующей сфере по итогам реализации муниципальной программы, достижение целей, решение задач. Оценка прогнозируемой эффективности муниципальной программы проводится ответственным исполнителем на этапе ее разработки и осуществляется в целях оценки вклада результатов муниципальной программы в социально-экономическое развитие города, обоснования предложенных способов достижения целей и решения задач.

Таким образом, детальное рассмотрение структуры программы поможет в дальнейшем глубже разобраться в ее специфике и разработать эффективную методику для анализа ее эффективности.

#### 1.4. Практики социально-политической оценки программ

Практика оценки программ достаточно широко распространена и используется в многих странах. Так, в Канаде абсолютно все программы должны оцениваться каждые 5 лет.

В середине 2000-х годов ежегодно оценивалось около 10% всех программ, в 2009–2010 году — 15%. За последние 10 лет оценке подверглись около 40% программ, которые считаются грантами и выплатами. Для этих программ количество проведенных исследований по оценке существенно увеличилось в течение 2000-х годов и достигло 68% в последние три года. Каждый год проводится примерно около 230 исследований по оценке. В Канаде оценка

программ из года в год отвечает на вопросы о соответствии, то есть, соответствует ли программа приоритетам департамента и реально ли удовлетворяет актуальным потребностям; об успешности – в какой степени программа достигает ли своих целей в рамках бюджета, и достигает ли, и об экономической эффективности, а именно насколько эффективны выбранные средства достижения целей по сравнению с альтернативными способами.

В Канаде на развитие оценки повлияли инициативы в сфере нового государственного управления, усиление роли подотчетности, пересмотр принципов государственной службы «Государственная служба 2000», когда основными принципами культуры, ориентированной на результаты и потребителя, были услуги, инновации, люди и подотчетность. «Три «Е» (Economy, Efficiency, Effectiveness) — экономичность, эффективность и результативность заменено на три «D» (Diagnosis, Design, Development) — диагностирование, проектирование, развитие» [Кравчук: С.184].<sup>6</sup>

В США появлению оценки способствовало внедрение системы планирования, программирования и бюджетирования в оборонной сфере. Правительственный акт о деятельности и результатах требовал от агентств предоставления пятилетних стратегических, а также ежегодных планов, определения целей и индикаторов деятельности, измерения прогресса, мониторинга и оценки выполнения программ и их влияния. Так же в США администрация президента требует от руководителей агентств устанавливать приоритетные цели, демонстрировать прогресс в их достижении, объяснять тенденции, а не устанавливать рейтинг успешных и неуспешных программ, как это было раньше. Офис управления и бюджета попросил агентства определить небольшое количество высокоприоритетных целей с индикаторами и количественными значениями индикаторов с привлечением общественности к их разработке. Кроме того, согласно этому документу, агентства должны подавать годовые отчеты о проделанной работе.

В Великобритании для оценки программ в 1988 году были введены «Ключевые индикаторы деятельности» для исполнительных агентств и служб. Впоследствии практически все агентства, которые оказывали услуги, должны были предоставлять информацию по определенным индикаторам. «Анализ результатов и деятельности», который готовился каждым департаментом ежегодно начиная с 1994, отмечал цели, достигнутые за государственные средства. Впоследствии этот документ был заменен соглашениями между казначейством и департаментами о предоставлении государственных услуг. В соглашениях, не являющихся контрактами в юридическом смысле, оговаривались цели и задачи деятельности департаментов. «Вначале задачи определяли не результаты, а преимущественно стандарты услуг. В 2000 году структура этих соглашений была такова: цели, задачи, количественные показатели результатов деятельности, польза, полученная в результате использования средств, назначение ответственных лиц за достижение количественных показателей результатов деятельности» [Кравчук: С.190].<sup>7</sup> Также в Великобритании осуществлялась ревизия расходов. Каждый раз для министерств устанавливались трехлетние лимиты расходов. Это допускает большую гибкость в планировании расходов министерствами. В 2000 году в систему ревизий государственных расходов были внесены изменения, связавшие государственные расходы с измеряемыми результатами.

В Нидерландах после не совсем удачных попыток в 1970-х годах совместить анализ, программный подход к бюджету и долгосрочное планирование, в 1990-х вернулись к включению индикаторов деятельности в бюджет и связи бюджета с результативностью программ. Финансовое ведомство приняло постановление о мониторинге данных и оценки. Кроме того, в 1999 году министр финансов направил аналитическую записку парламенту об обновленном программном подходе к бюджету «От бюджета политики к отчетности за политику». Программный подход предполагает формулирование целей политики в сфере влияния на общественные процессы.

Общие задачи разделяются на продукты, услуги, время и виды деятельности. Этот подход используют для того, чтобы сделать бюджеты и учет деятельности департаментов более прозрачными, увязать цели политики с задачами, деятельностью и ресурсами. В Нидерландах оценка использовалась как один из инструментов рационализации государственных расходов и оценки воздействия. Поэтому главную роль играли министерство финансов, палата аудита и министерство по экономическим вопросам, которые связаны с государственными финансами и экономической политикой, что свидетельствует о связи между оценкой и развитием государственных финансов, ориентированных на результаты и эффективность. Главной установкой для правительственных департаментов в Нидерландах в области оценки и мониторинга является «Постановление о мониторинге данных и исследовании по оценке» от февраля 2001 года. Этот регламент имеет две цели: выполнение функции оценки в правительстве и департаментах и соответствие информации о политике, которая включается в бюджет департамента и ежегодный отчет, требованиям качества. Можно сказать, что оценка сосредоточена на результатах политики и программ и включает оценку непосредственных и конечных результатов, а также оценку структуры и имплементации политики, что можно считать оценкой процесса.

Что касается практики оценки программ в России, то тут методика оценки базируется на оценке пяти основополагающих составляющих государственных программ – структура государственной программы, система целеполагания государственной программы, система мероприятий государственной программы, система финансирования государственной программы и наличие связи финансирования государственной программы с достижением результатов государственной программы. Оценка каждого из вышеуказанных блоков производится отдельно в соответствии с качественно определенными критериями, представленными в количественном эквиваленте. Система целеполагания государственной программы оценивается на предмет

выстраивания четкой иерархии целей, задач и целевых индикаторов государственной программы. Целевые индикаторы и показатели государственной программы должны количественно характеризовать ход ее реализации, решение основных задач и достижение целей государственной программы, а также: отражать специфику развития конкретной области, проблем и основных задач, на решение которых направлена реализация государственной программы, иметь количественное значение, измеряемое или рассчитываемое по утвержденным методикам, определяться на основе данных государственного статистического наблюдения, в том числе в разрезе субъектов Российской Федерации, а так же непосредственно зависеть от решения основных задач и реализации государственной программы. Таким образом, технология мониторинга и оценки программы базируется на сочетании использования методов автоматической обработки текста с элементами качественной экспертизы.

---

Примечание:

<sup>1</sup> Дегтярев. А. А. Прикладной политический анализ // Электронный учебник для студентов политологов. – М.: МГИМО (У) МИД РФ, 2010. – С.13

<sup>2</sup> Бачлер Дж. Оценка региональной политики в европейском сообществе // Региональная политика, направленная на сокращение социально – экономической и правовой асимметрии. – Новосибирск; Экор, Сибирское соглашение, 2000. – С.17

<sup>3</sup> Кузьмин А.И. Оценка программ: методология и практика. М.: Издательство «Престо-РК», 2009. – С.36

<sup>4</sup> Приказ Министерства экономического развития РФ от 20 ноября 2013 г. № 690 “Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации”

<sup>5</sup> Кузьмин А.И. Оценка программ: методология и практика. М.: Издательство «Престо-РК», 2009. – С.43

<sup>6</sup> Кравчук И.В. Сравнительный анализ национальных систем оценки государственной политики и программ США, Канады, Великобритании и Нидерландов // Государственное управление. Электронный вестник, - 2014. - №42. – С.184

<sup>7</sup> Кравчук И.В. Сравнительный анализ национальных систем оценки государственной политики и программ США, Канады, Великобритании и Нидерландов // Государственное управление. Электронный вестник, - 2014. - №42. – С.190

## II. Методика анализа эффективности муниципальных программ.

### 2.1. Необходимость и цели использования методики эффективности муниципальных программ

Любая целевая программа направлена на устранение или снижение социальной проблемы, существующей в данном обществе. Социальной проблемой можно называть такое обнаруживаемое на любом уровне социальной жизни противоречие между сущим и должным или желаемым, которое в обществе вызывает напряженность и которое оно намеревается преодолеть. Стратегическое планирование при разработке социальных программ следует рассматривать как процесс выбора целей и технологий решений социальных проблем. Этот выбор должен быть ориентирован на отдаленные результаты, и осуществляться на основе оценки структурных преобразований общественной системы, ее социальных институтов с учетом интересов субъектов социальной политики. Центральными субъектами являются государство и человек, в интересах которого осуществляется эта политика.

Оценить степень достижения целей программы – значит, выявить те показатели, которые выражают результаты мероприятий программы, речь о которых пойдет ниже. На практике, зачастую программы характеризуются тем, что развернутые наборы целей, задач и ожидаемых результатов в них лишь в меньшей части содержат конкретные параметры состояния проблем или их изменения. Большая их часть носит общепожелательный характер или нацелена на создание организационных условий действий в соответствующих сферах. Так же немаловажным является соотношение итогов в контексте целей и задач, а именно: соотносится ли он с поставленными целями программы, способствует ли ожидаемый результат устранению или снижению возникших социальных проблем, в какой степени, не является ли он избыточным, либо

наоборот, требуется более полный перечень результатов для достижения данных целей и задач.

В любой муниципальной программе обязательным является упоминание об ответственном исполнителе - органе или органах администрации города, определенных в качестве таковых перечнем муниципальных программ, утвержденных распоряжением администрации города, и исполнителе или исполнителях программы, то есть орган администрации города, структурные подразделения администрации города, определяемые в соответствии с действующим законодательством, непосредственно участвующие в реализации программных мероприятий. В этом смысле важно разобраться в специфике назначения утвержденного в качестве ответственного исполнителя органа администрации города.

При анализе муниципальных программ большое внимание уделяется оценке включенных в нее мероприятий. В Постановлении Администрации Красноярского края от 27.03.2015 №153 «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке, формировании и реализации муниципальных программ города Красноярска» в обобщенном виде дается характеристика об основных мероприятиях муниципальной программы. Такая оценка является, с одной стороны, социально-политической, так как связана с тем, как понимаются разными социальными группами суть решаемой проблемы, глубинные причины ее возникновения, возможные пути ее разрешения. Разногласия между разными слоями населения, представляющими их интересы политическими и общественными организациями, органами власти разных уровней и отраслевого профиля, разрешаются в ходе общественных дискуссий и политических решений, вплоть до голосования депутатов при принятии закона о целевой программе включать или не включать какое-либо мероприятие в окончательный текст закона.

С другой стороны, такая оценка является профессионально-технологической, так как определяется знанием, как связаны между собой

отдельные мероприятия: если закуплено оборудование, то надо обучать работать на нем людей. Она должна быть предметом экспертизы профессионалов по соответствующей сфере.

Важным аспектом любой муниципальной программы являются денежные средства, выделенные на ее реализацию. Планируемый объем финансовых ресурсов на реализацию муниципальной программы указывается по муниципальной программе в целом по годам реализации и мероприятиям муниципальной программы, в целых числах в тысячах рублей. Обязательным элементом так же является анализ рисков реализации муниципальных программ.

Анализ рисков реализации муниципальной программы и описание мер управления рисками реализации муниципальной программы проводится с целью минимизации их влияния на достижение целей муниципальной программы и предусматривают: идентификацию факторов риска по источникам возникновения и характеру влияния на ход и результаты реализации муниципальной программы; качественную и, по возможности, количественную оценку факторов рисков; обоснование предложений по мерам управления рисками реализации муниципальной программы.

Оценка специфичности расходов по целевой программе – имеет особое значение постольку, поскольку выполнение мероприятий программы органами государственного управления не может быть выделено в особую деятельность из их обычного функционирования.

Поэтому, с одной стороны, во всех программах имеются мероприятия, которые выполняются этими органами в порядке основной деятельности, без дополнительного финансирования. В этом случае целевая программа выполняет только функцию координации комплекса мероприятий, без возникновения особых бюджетных отношений. В этом важно своевременно оценить, сколько на данную программу будет расходоваться средства соответствующей части ведомственной структуры бюджета.

С другой стороны, отдельные мероприятия программы могут быть по содержанию лишь выполнением рутинных функций органа управления с простым увеличением объема расходов по этим функциям, то есть быть дополнительным, не предусмотренным по основной смете, финансированием этого органа. В обоих случаях в ходе подготовки программы встает задача уточнения действительных расходов на деятельность органа управления, проводимых по разным статьям бюджетных расходов. Расходы на реализацию муниципальной программы, как правило, должны указываться в целом с распределением по источникам финансирования, подпрограммам и отдельным мероприятиям муниципальной программы, основным мероприятиям подпрограмм по кодам классификации расходов бюджетов.

Исходя из практики, можно сказать, что многие муниципальные программы не указывают распределение доходов по отдельным мероприятиям. Это вызывает определенную проблему, так как для анализа эффективности необходимо знать расходы, выделенные на каждое мероприятие, чтоб в дальнейшем можно было рассчитать бюджет, который возможно сэкономить.

Для того чтобы определить эффективность социальной программы, по выполненным мероприятиям и другим событиям реализованных в рамках программы предоставляются заключительные аналитические и финансовые отчеты с приведением количественных и качественных показателей. Количественные показатели определяются: количеством поддержанных программ в сфере социальной защиты, здравоохранения, образования, молодежных инициатив, культуры; количеством проведенных мероприятий при выполнении программ; количеством человек, принявших участие в реализации мероприятий программы; количеством организаций и учреждений, получивших поддержку инициатив; количество организаций всех форм собственности, привлеченных к реализации поддержанных программ. Качественные показатели могут определяться: содержанием изученных и проанализированных законов, и других нормативно-правовых документов;

содержанием изданных брошюр, бюллетеней, журналов, книг; содержанием опубликованных статей, в средствах массовой информации; условиями созданных новых рабочих мест; составом принявших участие в различных обучающих мероприятиях; характером выполненных научных исследований по различным мероприятиям программы.

Оценка эффективности реализации муниципальных программ в предлагаемой методике проводится по следующим критериям: степень достижения целей и решения задач муниципальной программы; степень выполнения программных мероприятий; эффективность использования бюджетных средств; оценка организации управления и контроля за ходом реализации.

При проектировании муниципальных программ должна быть обеспечена высокая детализация программных мероприятий, достижения прозрачности их содержания и расходов на их осуществление. Для этого надо стремиться к выполнению ряда условий, таких как доступ к проектам законов о намечаемых целевых социальных программах; наличие контактов с профильными органами исполнительной и законодательной власти; готовность к освоению новой информации и диалогу с другими участниками взаимодействия властных структур и структур гражданского общества. Зачастую в работе механизма программы есть явные пробелы, которые и может выявить предложенный анализ муниципальных программ.

Необходимость использования методики анализа эффективности программ обуславливает тем, что, исходя из существующих муниципальных программ Красноярского края, можно сказать о некоторых проблемах, которые присущи данным программам. Например, недостаточно внимания уделяется концепции программы, то есть определение целей и основных направлений производится волевым решением «сверху», мониторингу исполнения программы и информированию сообщества о мероприятиях программы. Несовершенны механизмы выявления проблем и развития программ. Административный

прессинг зачастую препятствует развитию инициативы «снизу». Фактически отсутствует внутри программная координация, то есть сотрудничество между подпрограммами смежных отраслевых ведомств. Отсутствует стратегическое видение целей и перспектив развития программы на предстоящие годы. По мнению опрошенных, описание программ не соответствует всем требованиям к этому документу и являются скорее бюджетной заявкой. Так же можно сказать, что мероприятия программы не всегда находятся в явной связи с ее целями и задачами и способствуют достижению запланированных результатов. Реализацией мероприятий чаще всего занимаются административные структуры, молодежь привлекается в качестве участника спроектированного мероприятия, что понижает имидж программы и реализующих ее муниципальных структур. Отсутствует механизм, позволяющий определить, насколько верно определены приоритеты программы и достигаются ли они на практике. В некоторых случаях можно отследить нерациональную схему распределения средств между отдельными исполнителями и мероприятиями программы. А также имиджевая политика программы несовершенна, то есть не полностью используются возможности распространения информации о мероприятиях программы, не учитываются особенности соответствующей молодежной аудитории.

Одна из главных целей проводимого анализа муниципальных программы заключается в оценке эффективности программных мероприятий и программы в целом. Под эффективностью программных мероприятий следует понимать коэффициент, равный отношению между достигнутым, или планируемым результатом мероприятия и объемом затрат на его реализацию. Эффекты оценки результатов социальных программ могут быть социальные, экономические и финансовые. Для полного понимания следует раскрыть содержание каждого эффекта оценки.

Социальный эффект может быть получен на нескольких уровнях: -  
на уровне региона за счет: возможности планирования переориентации

выполнения социальных услуг от государственных органов к общественному сектору; максимума участия всех заинтересованных организаций, групп и активных личностей в принятии решений относительно планирования и мониторинга социальных и других услуг; внедрения в практику новых социальных технологий, присущих современным подходам к предоставлению социальных услуг.

- на уровне организаций и лиц, выполняющих программу, за счет: повышения качества жизни вследствие возможностей реализации программы; увеличения числа активных граждан, участников мероприятий; повышения социальной компетентности населения за счет увеличения информированности; преодоления социальной изоляции; повышения гарантий обеспечения прав и свобод человека.

- на уровне пользователя, то есть тех, на кого направлена программа, за счет: психологической поддержки; развития творчества и получения трудовых навыков; возможности трудоустройства, повышения социального статуса и ослабления зависимости; возможности самореализации.

- на уровне услуг за счет: активизации внутренних ресурсов; привлечения внешних ресурсов; повышения компетенции и профессиональных навыков сотрудников; расширения перечня услуг. Оценка прироста человеческого капитала, определяется исходя из отдельных источников: за счет образовательных и других мероприятий; за счет проведения добровольческих мероприятий и привлечения ресурсов на выполнение общественных услуг

Экономический эффект, может выражаться по-разному в зависимости от направленности программы и объема выделенных средств. Экономический эффект выполнения социальной программы может определяться по следующим показателям: эффективность использования затраченных средств; эффективность реализации программы;

Финансовый эффект может быть получен от трех составляющих: привлечения дополнительных средств при реализации программы; объем

дополнительно привлеченных средств по любым мероприятиям и в целом по программе и составляет финансовый эффект; снижения стоимости услуг. Финансовым эффектом в этом случае является снижение текущих затрат за счет применения экономных технологий, которые приводят к снижению определенных затрат; предотвращения больших затрат в ситуации «без поддержки» программы. Кроме описанных выше эффектов могут быть включены и другие, полученные в результате реализации мероприятий программы. Для обоснования результатов в отчетах следует представлять фото, видео, аудио записи, а также публикации, издательскую литературу и другие материалы, подтверждающие полученные показатели. Стратегическое планирование при разработке социальных программ должно предполагать социальный прогресс, социальное благополучие, интеграцию социальных интересов различных социальных групп и слоев населения и членов гражданского общества путем планомерного управления социальными процессами и их модернизации, что является также показателями оценки эффективности социальных программ.

Таким образом, разработка и применение методики анализа муниципальных программ на практике поможет выявить недоработки и ошибки разработчиков, и в связи с этим, будет способствовать более эффективному и рациональному построению логики ее содержания и более качественному отбору мероприятий, запланированных для ее реализации.

## 2.2. Методика анализа эффективности муниципальных программ

Начинать методику эффективности муниципальных программ нужно именно с оценки логики ее содержания. Для этого составляем аналитическую таблицу №1, которая состоит из трех колонок, а количество строк зависит от сложности муниципальной программы. Из паспорта программы вносим в таблицу следующие понятия: цели, задачи и итоги рассматриваемой

муниципальной программы. Например, аналитическая таблица №1 муниципальной программы «Развитие физической культуры, спорта и туризма в городе Красноярске» на 2017 год и плановый период 2018-2019 годов.

| Цель | Задачи | Итог |
|------|--------|------|
| 1.   | 1.     | 1.   |
| 2.   | 2.     | 2.   |
| 3.   | 3.     | 3.   |
| ...  | ...    | ...  |

Следующий шаг в рамках данной таблицы - сопоставление выведенных понятий между собой. Для этого после таблицы мы переписываем текст целей, задач, итогов, и пишем предварительные выводы, которые содержат в себе следующие положения: предварительное заключение о том, насколько и в какой мере задачи раскрывают цели и вообще соответствуют ли им, приблизят ли указанные задачи к выполнению целей программы.

Например, «1.1 Цель. Текст Цели ...»

Предварительное заключение: (анализ формулировки, соотношение с программой и задачами) ...»

1.2.Задачи. Текст задач...

Предварительное заключение: (анализ формулировки, соотношение с целями и итогами) ...»

После составления Аналитической таблицы №1 переходим к анализу полномочий ответственного исполнителя. Для этого из паспорта программы выносим название уполномоченного органа, закрепленного за исполнением рассматриваемой муниципальной программы.

Далее, из нормативно – правового акта, регулирующего деятельность данного органа, выписываем полномочия, присущие ответственному исполнителю программы. На основе данной информации формулируем

предварительное заключение, которое содержит в себе анализ полномочий исполнителя, а именно, соответствуют ли указанные полномочия предлагаемой муниципальной программе. Зачастую помимо ответственного исполнителя в программе так же указываются соисполнители программы. Анализ полномочий соисполнителей и их необходимость и соответствие производится по такому же принципу. А также проводится анализ взаимосвязи с ответственным исполнителем муниципальной программы.

Например, «2.1 Название ответственного исполнителя

Полномочия ответственного исполнителя: 1) ...2) ...3) ...

Предварительное заключение: ...

2.2. Название соисполнителя

Полномочия соисполнителя: 1) ...2) ...3) ...

Предварительное заключение: (включает соотношение с 2.1)»

Следующим шагом методики - составление аналитической таблицы №2, цель которой рассмотреть взаимосвязь мероприятий с задачами и итогами программы. Аналитическая таблица №2 состоит из четырех колонок, количество строк зависит от сложности программы. Из паспорта программы в таблицу выносим следующие данные: задачи программы и ожидаемые результаты. Из содержания программы выносим запланированные мероприятия и средства, затраченные на реализацию мероприятий. Если в программе представлены средства в общем виде, не расписанные на каждое мероприятие, выносим данный показатель как обобщающий для всех мероприятий. Так же, если структура программы предусматривает наличие подпрограмм, выносим все вышеперечисленные данные по каждой подпрограмме в отдельности.

Например, Аналитическая таблица №2:

| Задачи                | Мероприятия | Ожидаемый результат | Средства |
|-----------------------|-------------|---------------------|----------|
| Подпрограмма №1 «...» |             |                     |          |
| 1.                    | 1.          | 1.                  | ...      |
| ...                   | 2.          | 2.                  |          |
|                       | ...         | ...                 |          |

После составления таблицы проанализируем мероприятия как в отдельности, так и в соотношении с задачами, ожидаемыми результатами и средствами, выделенными на их реализацию. Для этого выписываем текст отдельно взятого мероприятия и формулируем предварительное заключение, которое содержит в себе анализ формулировки мероприятия, соответствие задачам, ожидаемым результатам и его эффективность в рамках данной муниципальной программы

Например, 3.1. «Текст мероприятия 1 подпрограммы 1

Предварительное заключение...

3.2 Текст мероприятия 1 подпрограммы 2

Предварительное заключение...»

В процессе анализа необходимо соотносить мероприятия так же и со средствами, выделенными на их реализацию. В том случае, если средства в программе расписаны по каждому отдельно взятому мероприятию необходимо в предварительном заключении указать соразмерность выделенных средств на мероприятие и важность и масштабность самого мероприятия. Если в ходе анализа будут выявлены избыточные мероприятия, следовательно, в предварительном заключении такого мероприятия необходимо отметить сумму, которая, по результатам анализа является избыточной в рамках реализации данной муниципальной программы

Например, 3.1. «Текст мероприятия 1 подпрограммы 1

Предварительное заключение: Мероприятие 1 является избыточным для данной программы, так как его исполнение не приблизит к указанным задачам муниципальной программы «...». На данное мероприятие предусмотрено ...средств, а значит данная сумма в рамках данной программы нецелесообразна».

Следующим шагом в рамках данной таблицы является соотношение ожидаемых результатов с задачами программы. Методика проведения анализа строится по аналогии с анализом мероприятий, а именно, выносим текст ожидаемого результата и соотносим с задачей, итогом которой он предусмотрен.

Например, 4.1 «Текст ожидаемого результата 1 подпрограммы 1

Предварительное заключение...

4.2 Текст ожидаемого результата 1 подпрограммы 2

Предварительное заключение...»

Заключительным и самым важным шагом настоящего анализа муниципальных программ является составление аналитической записки, в которую мы помещаем все выводы, которые были сделаны в ходе предыдущих этапов анализ.

Первым шагом при составлении аналитической записки является описание структуры всей муниципальной программы. Из ранее сформированных таблиц считаем и выносим следующие данные: количество сформулированных целей, задач, запланированных мероприятий и общая сумма расходов, выделенная на реализацию анализируемой программы.

Например, «В муниципальной программе «Название программы» обозначено ...целей, ...задач, ...мероприятий. Общая сумма расходов на реализации программы составляет...»

После этого возвращаемся к проделанной ранее работе и оформляем конечные выводы по всей программе в целом. Для этого суммируем все

предварительные заключения, сформулированные в ходе анализа, и включаем их в содержание аналитической записки. Предварительные заключения должны содержать следующую информацию:

- 1) анализ текста целей, задач и их соотношение с итогами и между собой;
- 2) анализ полномочий ответственного исполнителя и соисполнителей муниципальной программы;
- 3) анализ текста мероприятий, их соотношение с задачами и ожидаемыми результатами программы;
- 4) анализ ожидаемых результатов и их соотношение с задачами муниципальной программы;
- 5) анализ финансирования муниципальной программы, выявление избыточных и недостающих средств.

При подведении итогов в аспекте финансирования, для более эффективной оценки рассчитаем количество средств, которые можно сэкономить при более рациональном планировании мероприятий. Для этого необходимо выделить мероприятия, которые в ходе анализа оказались дублирующими друг друга, либо избыточными для анализируемой муниципальной программы, либо не соответствующие поставленным задачам и целям программы и рассчитать бюджет, который был выделен на их реализацию. Путем сложения средств, выделенных на данные мероприятия, получается сумма, которая является избыточной в рамках анализируемой муниципальной программы, что дает основания говорить и нерациональном использовании бюджетных средств.

Например, «Исходя из проведенного анализа можно сделать вывод, что некоторые мероприятия дублируют друг друга и средства, выделенные на их реализацию, является нецелесообразными»

|   |                  |
|---|------------------|
| Мероприятие ... Подпрограмма 1            | ... тыс.<br>руб. |
| Мероприятие ... Подпрограмма 2            | ... тыс.<br>руб. |
| Сумма средств, которые можно «сэкономить» | ... тыс.<br>руб. |

Последний пункт аналитической записки – написание рекомендаций по анализируемой муниципальной программе. Опираясь на конечные выводы, изложенные в начале аналитической записки, формулируем рекомендации, пожелания, способные повысить эффективность реализации анализируемой программы.

Например, «Для повышения эффективности реализации программы необходимо дополнить, подробнее раскрыть перечень мероприятий, убрать избыточные мероприятия перераспределить средства, предназначенные на реализацию избыточных мероприятий...»

Предложенная методика была опробирована на муниципальной программе Красноярского края «Развитие физической культуры, спорта и туризма в городе Красноярске» на 2017 год и плановый период 2018-2019 годов» (см. Приложение).

Таким образом, в итоге мы получаем качественный анализ, который позволяет нам выявить недостатки и противоречия в рассматриваемой программе и разработать рекомендации, которые позволят эффективно и рационально реализовать муниципальную программу.

### 2.3. Трудности в разработке муниципальных программ и рекомендации по их устранению

Изначально, определившись с исходной формулировкой проблемы, для более эффективной реализации программы разработчики должны достаточно точно установить: чья это проблема, то есть кого она касается, каковы масштабы проблемы, поддается ли проблема решению и что будет, если проблема не найдет разрешения. Общую логику любой программы можно описать так: при успешном выполнении действий решаются задачи программы, при решении задач достигается цель программы, а достижение цели программы обеспечивает вклад в решение более глобальной проблемы.

Любой процесс принятия решений, в нашем случае в рамках программы, должен начинаться с ясного анализа необходимости принятия этого решения. Для этого целесообразно начинать анализ программы с оценки логики ее содержания.

Так как цели, задачи и итоги являются основой любой программы, соответственно их определения должны носить четкий, понятный, не размытый характер, и не содержать типичных ошибок.

Ошибками постановки цели являются:

1) игнорирование стратегической цели, то есть уделяется внимание преимущественно тактическим или финансовым целям, тогда как о стратегических зачастую забывают;

2) негативная формулировка цели. Корректно поставленная цель должна отражать движение к желаемому результату, а не на стремление убежать от проблемы;

3) размытая формулировка цели, и случаи, когда официально заявленные цели не отвечают реальности. Если говорить о правильности выбора конкретных целей, необходимо определить достаточность набора мероприятий

целевой программы для решения социальной проблемы, которая обобщенно формулируется ее названием.

Иными словами, определить, насколько мероприятия, включенные в программу, действительно необходимы для решения проблемы, и что не забыты направления работы, без которых нужное решение проблемы не будет достигнуто.

При анализе перечня задач необходимо обращать внимание на такие термины, как «проанализируйте», «обсудите», «расследуйте». Эти понятия описывают действия, а не те следствия, которые необходимо взять под контроль. Задачу необходимо формулировать в терминах следствий - «установить», «обсудить», «расследовать». Наличие упорядоченного перечня задач позволяет не только оценить их в совокупности, но и перераспределить ответственность за их решение. Задачи программы, направленные на обеспечение реализации муниципальной программы, должны характеризоваться количественными показателями, с помощью которых можно будет сделать вывод о эффективности или неэффективности проводимой программы.

Важным является и установление приоритетов в перечне задач. В список типичных критериев определения важности задач могут входить следующие: значимость, серьезность, срочность - сроки, тенденция- рост, потенциальная отдача, оценка времени на решение. Как правило, при установлении приоритетов применимы три правила:

1) ранжирование производится по вертикали путем сравнения различных задач друг с другом. Оно всегда основано на сравнительной оценке важности, срочности и тенденций;

2) ранги могут быть и равными. Проблемы могут быть одинаково серьезными;

3) ранжирование должно основываться на данных, а не на мнениях.

Таким образом, с помощью составления аналитической таблицы мы выявляем несоответствия между целями, задачами и итогами рассматриваемой программы и, разобравшись с понятиями, определяем - целесообразна ли программа, и реально ли она направлена на устранение или снижение социальной проблемы, возникшей в обществе.

Важным моментом при анализе эффективности является и анализ полномочий ответственного исполнителя и соисполнителей муниципальной программы. Полномочия разработчиков и исполнителей муниципальных и государственных программ нормативно ограничены. Даже когда чиновники понимают, что работают неэффективно, изменить стиль работы они не могут, так как ограничены рамками должностных обязанностей. Это нужно понимать, разрабатывая инструменты оценки и делая выводы относительно эффективности муниципальных и государственных программ. Важно, чтобы ответственный исполнитель в виде муниципального органа обладал такими полномочиями, которые в последующем могли бы способствовать реализации установленной программы, то есть являться достаточно компетентным для реализации проекта. Помимо исполнителей, так же в рамках программы могут существовать и соисполнители программы - это заинтересованные структурные подразделения администрации муниципального образования, участвующие в разработке и реализации муниципальной программы, которые так же должны подвергаться анализу. Их функция заключается, прежде всего, в помощи ответственному муниципальному органу в реализации программы. Так же, для более эффективной реализации программы необходимо наличие у исполнителя или исполнителей контактов с профильными органами исполнительной и законодательной власти.

Для этого в рамках данной методики проводится анализ полномочий данного органа и самое главное сопоставление их с мероприятиями, которые запланированы в муниципальной программе, так как исполнитель ограничен тем набором ресурсов, который имеется у него в распоряжении. Нужно

отметить, что закон не налагает ограничений на возможность привлечения в качестве исполнителей мероприятий целевых программ любых организаций, а не только органов государственной власти города. Более того, если мероприятия программы, финансируемые из бюджета муниципального образования, могут быть выполнены многими организациями, то они выполняются на основе государственного контракта на закупку товаров, работ, услуг для нужд муниципального образования, для чего исполнители мероприятий отбираются на конкурсной основе, если иное не предусмотрено действующим законодательством.

Большую роль играет такой фактор, как комплексный и многоуровневый характер системы органов, которые разрабатывают, утверждают, исполняют и контролируют программу. Взаимосвязи между этими органами определяются законодательством, и это делает муниципальные и особенно государственные программы гораздо менее гибкими, чем проекты некоммерческих организаций. Для внесения изменений в муниципальные, а тем более в государственные программы необходимо пройти все этапы определенной бюрократической процедуры: от разработки, согласования и нормативного закрепления изменений в тексте программы до внесения изменений в бюджет муниципального образования либо бюджет субъекта Российской Федерации. Предложение исполнителя должно последовательно пройти все ступени власти, и на каждой из них происходит утеря информации, вносятся изменения.

Большое внимание в предложенной методике уделяется запланированным мероприятиям, так как именно с их помощью и реализуется муниципальная программа. В Постановлении «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке, формировании и реализации муниципальных программ города Красноярска» в обобщенном виде дается характеристика об основных мероприятиях муниципальной программы. Так, мероприятия одной

муниципальной программы не должны дублировать мероприятия другой муниципальной программы.

Набор мероприятий подпрограммы должен быть необходимым и достаточным для достижения целей и решения задач подпрограммы с учетом реализации предусмотренного правового регулирования. Масштаб мероприятия должен обеспечивать возможность контроля за ходом выполнения муниципальной программы, но не усложнять систему контроля и отчетности. Наименования мероприятий не могут дублировать наименования целей и задач подпрограммы. Так же в рамках одного мероприятия могут объединяться различные по характеру мероприятия.

Задачи обозначаются в таблице, для их соотношения с мероприятиями, так как оценить правильность выбора конкретных целей и задач – значит, определить необходимость и достаточность набора мероприятий целевой программы для решения социальной проблемы, которая обобщенно формулируется ее названием. Иными словами, определить, насколько мероприятия, включенные в программу, действительно необходимы для решения проблемы, и что не забыты направления работы, без которых нужное решение проблемы не будет достигнуто. Степень достижения запланированных индикаторов и степень достижения поставленных в программе задач отражают одну характеристику, поскольку индикаторы программы и есть инструмент достижения ее цели, оценивать данные показатели по отдельности не представляется возможным.

Так, например, перечень мероприятий должен отражать наиболее экономичный способ решения задачи. В качестве мероприятий в муниципальную программу могут включаться: проведение либо участие в различных выставках, фестивалях, конкурсах, семинарах; приобретение оборудования, оргтехники, расходных материалов, строительство, реконструкция и капитальный ремонт. При этом, объекты капитальных

вложений указываются в перечне мероприятий либо отдельным приложением к перечню мероприятий.

Соотношение мероприятий с задачами необходимо, так как на практике нередко встречаются проблемы, которые не позволяют добиться результата, на который изначально была нацелена муниципальная программа. Зачастую мероприятия программы не всегда находятся в явной связи с ее целями и задачами и способствуют достижению запланированных результатов. Реализацией мероприятий чаще всего занимаются административные структуры, общественность не привлекается.

Так же нередко можно проследить нерациональную схему распределения средств между отдельными исполнителями и мероприятиями программы. Средств, выделяемых в рамках бюджета, недостаточно для достижения всех поставленных целей и задач, либо, наоборот, при более эффективном распределении средств и грамотном перечне мероприятий можно выявить переизбыток бюджета, направленного на реализацию запланированной муниципальной программы.

Следует отметить, что в качестве финансового обеспечения мероприятий подпрограмм и отдельных мероприятий муниципальной программы могут быть предусмотрены субсидии или субвенции из федерального бюджета, краевого бюджета. Это так же является существенным элементом для анализа, который отражает важность и необходимость реализации муниципальной программы, что накладывает дополнительную ответственность на ее исполнителей.

Как правило, расходы бюджета на реализацию муниципальной программы не включают средства на содержание центральных аппаратов, органов администрации города, ответственных за реализацию нескольких муниципальных программ. Но допускаются расходы на содержание центральных аппаратов, органов администрации города, являющихся ответственными исполнителями одной муниципальной программы, и они должны включаться в данную муниципальную программу. Расходы бюджета на

содержание центральных аппаратов, участвующих в реализации нескольких подпрограмм одной муниципальной программы, и иные средства, направленные на реализацию нескольких подпрограмм одной муниципальной программы, должны отражаться в муниципальной программе в качестве отдельной подпрограммы, которая направлена на обеспечение реализации муниципальной программы. При анализе муниципальных программ, очень важно обращать внимание на данное положение, чтобы оценить эффективность распределенного бюджета между ответственными исполнителями программы.

Сравнение программ по составу источников финансирования обнаруживает важное обстоятельство – неполноту информации об объеме финансирования. Иногда программа может предусматривать лишь бюджетное финансирование, а также встречаются случаи, когда программа включает значимое мероприятие со смешанным финансированием. Однако никаких указаний на, хотя бы, приблизительный размер внебюджетного финансирования в программах нет. Это, на мой взгляд, ограничивает возможность оценки участия некоммерческих организаций в целевых программах, хотя названное как пример мероприятие явно может быть предметом такого участия. Зачастую бывает особенно велика доля затрат на мероприятия, которые практически не отличаются от обычной деятельности соответствующих отраслевых подразделений Администрации города, что ставит под сомнение эффективность расходования бюджетных средств на муниципальную программу.

Ожидаемые результаты, так же как и задачи, следует рассматривать в соотношении с мероприятиями, так как оценить степень достижения целей программы – значит, выявить те показатели, которые выражают результаты мероприятий программы, как по отдельности, так и по группам мероприятий или по программе в целом. К сожалению, практика контроля обычно ограничивается лишь проверкой целевого или не целевого расходования средств. Для большей результативности необходимы количественно измеримые

показатели, позволяющие оценивать результативность программы в целом или отдельных мероприятий, то есть какой результат достигнут или в какой мере запланированный результат достигнут.

Рассмотрение разделов паспорта программы «Ожидаемые конечные результаты реализации Программы» позволяет выделить 4 типа формулировок, отличающихся тем, как можно оценить степень достижение этих результатов:

1) конкретные цифровые показатели, например, «сокращение» на 30% диабетологических коек в эндокринных отделениях стационаров», «увеличение продолжительности жизни больных диабетом в среднем на 5 лет», «снижение до 25% затрат бюджетных средств на лечение больных диабетом с обеспечением экономии в размере 3-4 рублей на каждый рубль, вложенный в реализацию Программы»;

2) характеристики тенденции, например, «разукрупнения системы учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» или «приостановление роста злоупотребления наркотиками», которые не имеют количественных оценок намечаемых изменений, но задают направление динамики величин показателей, характеризующих состояние проблемы, за период действия программы;

3) сформулированные качественно, в словесной форме, ожидаемые результаты действий по программе, факт достижения которых возможен. Примером может явиться «разработка новых образовательных технологий в системе образования, воспитания и развития детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, стимулирующих их социализацию», «внедрение новых форм организации досуга, летнего отдыха детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

4) сформулированные в текстовой форме, проверка достижения которых представляется весьма проблематичной из-за отсутствия или нечеткости формулировки критериев оценки. Например, «оптимизация затрат на профилактику, лечение наркомании и реабилитацию больных наркоманией»,

«создание на региональном уровне условий для комплексной поддержки семьи, направленных на преодоление социального сиротства».

В сегменте бюджетного процесса, связанного с формированием и осуществлением целевых социальных программ, необходимо учитывать важность формирования целей, ради достижения которых организуются целевые программы и подробности, делающих их понятными широкой общественности. Этот процесс включает разнообразные компоненты – от создания общественного мнения в СМИ, на различных публичных мероприятиях, слушаниях, до оппонирования предлагаемым вариантам решения социальных проблем на различных общественных слушаниях и обсуждениях. В этом процессе должны быть представлены соответствующие группы населения, у которых есть специфические интересы, требующие внимания властей.

Так же необходимо учитывать важность перевода целей в конкретные показатели мероприятий, которые делали бы возможным общественный и профессиональный контроль, а при достаточном уровне организации – и мониторинг состояния социальных проблем, решаемых данной программой. Такая функция безусловно выполнима на качественном уровне, когда некоммерческие организации аккумулируют практику столкновения с проблемой своих членов или подопечных, выявляют случаи ее обострений и успешных разрешений. При некоторых дополнительных условиях некоммерческие организации могут стать важным источником информации о количественной стороне проблем. В наибольшем развитии эта деятельность может превращаться в объединение информации многих некоммерческих организаций по той или иной социальной проблеме в единых базах данных, как важнейших источниках информации для принятия решений органами власти.

Таким образом, аналитическая таблица №2, в которой указаны задачи, мероприятия, ожидаемый результат и средства, выделенные на реализацию, позволяет выявить противоречия между данными понятиями, определить

необходимость и достаточность набора мероприятий целевой программы для решения социальной проблемы и более рационально выстроить путь реализации анализируемой муниципальной программы.

В заключение следует разработать определенные рекомендации, которые в дальнейшем помогут ответственным исполнителям повысить эффективность реализуемой муниципальной программы. Такие рекомендации, например, как более четкое обозначение проблемы, на решение которых направлена программа; фиксирование как непосредственных, так и долгосрочных результатов реализации программы; разработка индикаторов эффективности и результативности по каждой цели, задаче и мероприятию; четкое обозначение целевой аудитории и исследование ее действительных потребностей; разработка эффективного механизма мониторинга и определение индикаторов мониторинга; проведение анализа мероприятий смежных отраслевых и региональных программ, а, возможно, для усиления синергетического эффекта планируемых мероприятий интегрирование мероприятий этих программ согласно месту их реализации. Таким образом, можно сказать, что анализ муниципальных программ – это всегда сравнение, по итогам которого выносятся суждения об эффективности программы, и разрабатываются рекомендации на будущее.

## Заключение

Разработка муниципальной программы и анализ ее эффективности, основанные на грамотной методике - это деятельность, направленная на достижение конкретной цели, изменение определенной ситуации, в ограниченное время и с использованием заранее определенных ресурсов. В ходе проделанной работы были сделаны следующие выводы. При разработке методики важно различать такие схожие между собой понятия, как анализ и оценка. Ведь анализ программы помогает ответить на вопросы почему и из - за чего возникают те или иные явления, в то время как оценка в большей степени имеет описательный и подытоживающий характер. Соотношение данных понятий и правильное их понимание будет способствовать более эффективной разработке методики анализа муниципальных программ. Понятия анализ и оценка могут использоваться в различных сферах деятельности. В данной работе вышеупомянутые понятия рассматриваются в рамках политической сферы.

Немаловажным в рамках анализа является соотношение понятий программа и проект. В отличие от проекта, программа может предполагать большой масштаб и продолжительность деятельности и включать в себя одновременно несколько проектов, то есть программа, в свою очередь, имеет больший объем, чем проект. Помимо масштаба и объема, программа и проект различаются и в результативном аспекте. Проект считается реализованным тогда, когда запланированные мероприятия в рамках данного проекта выполнены к указанной дате. Сроки реализации проекта, как правило, определены жёстко, а их перенос неизбежно повлияет на воплощение в жизнь программы. Результат программы не ограничивается рамками времени, главное здесь это изменение состояния, влияние на ситуацию. Другими словами, даже ее частичная реализация может оказаться успешной, а полученный эффект

превзойти все ожидания. Различаются рассматриваемые понятия так же и степенью сложности, так как реализация программы сложнее, чем воплощение проекта, так как все слагаемые задачи, безусловно, нуждаются в координации.

Практика оценки программ достаточно широко распространена и используется в многих странах. Что касается практики оценки программ в России, то тут методика оценки базируется на оценке пяти основополагающих составляющих государственных программ – структура государственной программы, система целеполагания государственной программы, система мероприятий государственной программы, система финансирования государственной программы и наличие связи финансирования государственной программы с достижением результатов государственной программы. Оценка каждого из вышеуказанных блоков производится отдельно в соответствии с качественно определенными критериями, представленных в количественном эквиваленте.

При разработке методики важно учитывать структуру программы, которая в обязательном порядке содержит паспорт, в котором указываются все ключевые показатели программы, и соответственно содержание, отражающее ход реализации разработанной муниципальной программы.

Данный анализ является профессионально-технологическим, так как определяется знанием, как связаны между собой отдельные мероприятия: если закуплено оборудование, то надо обучать работать на нем людей. Анализ должен быть предметом экспертизы профессионалов по соответствующей сфере.

Оценка эффективности реализации муниципальных программ в предлагаемой методике проводится по следующим критериям: степень достижения целей и решения задач муниципальной программы; степень выполнения программных мероприятий; эффективность использования бюджетных средств; оценка организации управления и контроля за ходом реализации.

При проектировании муниципальных программ должна быть обеспечена высокая детализация программных мероприятий, достижения прозрачности их содержания и расходов на их осуществление. Для этого надо стремиться к выполнению ряда условий, таких как доступ к проектам законов о намечаемых целевых социальных программах; наличие контактов с профильными органами исполнительной и законодательной власти; готовность к освоению новой информации и диалогу с другими участниками взаимодействия властных структур и структур гражданского общества. Зачастую в работе механизма программы есть явные пробелы, которые и может выявить предложенный анализ муниципальных программ.

Одна из главных целей проводимого анализа муниципальных программы заключается в оценке эффективности программных мероприятий и программы в целом. Под эффективностью программных мероприятий следует понимать коэффициент, равный отношению между достигнутым, или планируемым результатом мероприятия и объемом затрат на его реализацию. Отсюда и вытекает проблема, сформулированная в начале работы - проблема нецелесообразности расходуемых средств, предназначенных на реализацию программы.

С помощью предложенной методики представилось возможным проанализировать цели, задачи и мероприятия муниципальной программы и выявить избыточные мероприятия, а равно избыточные средства, предназначенные на их реализацию.

Методика была апробирована на нескольких муниципальных программах Красноярского края, в том числе и на программе, указанной в приложении. По окончании анализа каждой программы были сделаны выводы, что в программах имеются существенные недоработки, а также несоответствие задач и ожидаемых результатов и не полностью раскрытые цели.

Также нередко прослеживаются нерациональные схемы распределения средств между отдельными исполнителями и мероприятиями программы.

Средств, выделяемых в рамках бюджета, недостаточно для достижения всех поставленных целей и задач, либо, наоборот, при более эффективном распределении средств и грамотном перечне мероприятий можно выявить переизбыток бюджета, направленного на реализацию запланированной муниципальной программы.

Таким образом, можно сказать, что гипотеза, выдвинутая в начале работы, была подтверждена разработанной методикой, которая способствовала выявлению несоответствий в бюджетном распределении, и которая на практике позволит повысить эффективность и качественные показатели разрабатываемых программ.

## Список использованной литературы

1. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (последняя редакция) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"
2. Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. N 588 "Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями)
3. Приказ Министерства экономического развития РФ от 20 ноября 2013 г. № 690 "Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации"
4. Постановление Администрации Красноярского края от 27.03.2015 №153 «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке, формировании и реализации муниципальных программ города Красноярска» (с изменениями на: 02.03.2017)
5. Афанасьев М.П., Шаш Н.Н. Инструментарий оценки эффективности бюджетных программ // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – №3. – С. 48 – 66.
6. Ахременко А.С. Политический анализ и прогнозирование: Учебное пособие. – М.: Гардарики, 2006. – 330с.
7. Бачлер Дж. Оценка региональной политики в европейском сообществе // Региональная политика, направленная на сокращение социально – экономической и правовой асимметрии. – Новосибирск; Экор, Сибирское соглашение, 2000. – С. 190 – 221.
8. Барулин С.В. Оценка результативности и эффективности реализации долгосрочных целевых программ // Финансы. – М., 2010. - №5. – С. 56 – 74.
9. Беленчук А.А., Ерошкина Л.А. Программный бюджет: лучшая практика // Финансовый журнал. – М., 2011. – №.1. С. 5 – 22.

10. Бреусова А.Г. Оценка эффективности государственных программ // Вестник Омского университета. Серия «Экономика» - Омск, 2015. – №2. С. 128 – 136.
11. Дегтярев А. А. Прикладной политический анализ: Учебник для студентов политологов. – М.: МГИМО (У) МИД РФ, 2010. – С.13
12. Волгин Н.А. Социальная политика: Учебник. - М.: Экзамен, 2003. –С.12
13. Завьялов Д.Ю. Оценка эффективности бюджетных расходов: сравнительный анализ // Финансы. – М., 2008. - №10. – С. 6-10
14. Ирхин Ю.В. Политический анализ: сущность, методология, структура, ценности и этика // Ars Administrandi – Пермь, 2012. – №1. – С. 5 – 20.
15. Коновалов В.Н. Государственное решение как основной компонент государственной политики и политико – управленческого процесса / отв. ред. А.И. Ветренко // Развитие политических институтов и процессов: зарубежный и отечественный опыт – Омск: ОмГУ, 2012 - №4. С. 76 – 90.
16. Кравчук И.В. Сравнительный анализ национальных систем оценки государственной политики и программ США, Канады, Великобритании и Нидерландов // Государственное управление. Электронный вестник, 2014. - №42. – С.176 – 187.
17. Крадинов П.Г. Оценка эффективности программных расходов // Финансовый журнал. – М., 2011. – №.1. С. 27 – 31.
18. Кузьменко О.В., Гинзбург М.Ю. Методика оценки эффективности реализации муниципальных программ на основе стандартизированного показателя // Известия Уральского государственного экономического университета – Екатеринбург, 2015. - №42. – С. 68-76.
19. Кузьмин А.И. Оценка программ: методология и практика. М.: Престо-РК, 2009. – 391с.
20. Лапин А.Е., Ломовцева Н.Н., Илехменев В.А. Оценка эффективности реализации государственных программ (американская и российская практика) //

Научные ведомости Белгородского государственного университета – Белгород, 2013. - №8-1. – С. 48 – 78.

21. Мангейм Дж. Б., Рич Р.К. Политология: методы исследования – М.: Весь Мир, 1997. – 544 с.

22. Наумова И.В. Оценки эффективности социальных программ: основные подходы и направления // Экономика образования – Кострома, 2001. - №5. – С. 126 – 130.

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

24. Рыкова И.Н., Фокина Т.В. Совершенствование подходов к системе оценки эффективности государственных программ Российской Федерации // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики – М., 2014. - №9-10. – С. 67-72

25. Симонов К.В. Политический анализ. – М.: Логос, 2002. – 152с.

26. Соколов И. А. Доклад «Методологические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов, в том числе государственных программ» // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал, 2014. - № 2. – С. 34 – 46.

27. Туронок С.Г. Политический анализ. – М.: Дело, 2002. – 312с.

28. Шакина Е.А. Анализ методов оценки целевых программ субъектов РФ // Региональная экономика: теория и практика, 2008 - №11. – С.63 – 68.

29. Яшина Н.И., Поющева Е.В., Комиссаров А.В. Методологические основы управления бюджетными средствами в целях реализации политики бюджетирования, ориентированного на результат // Бухгалтерский учет в бюджетных некоммерческих организациях – М., 2013. - №4. – С. 39 – 48.

30. Василевич Г.А., Тихомиров Ю.А. [Электронный ресурс] // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. - №6. – 2011. URL: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/11736> (дата обращения 28.01.2017)

31. Кондраль А.А. Теория принятия политических решений [Электронный ресурс] //ЭБ БГУ: Общественные Науки: История, исторические науки, 2015. URL: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/122752> (дата обращения 27.01.2017)

32. Ляхович – Петракова Н.В. Оценка публичной политики: мировая практика и перспективы развития в республике Беларусь [Электронный ресурс] //ЭБ БГУ: Общественные Науки: Политика и политические науки, 2005. URL: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/30191> (дата обращения 13.02.2017)

33. Мельников А.П. Местное самоуправление в Российской Федерации: состояние и проблемы [Электронный ресурс] // ЭБ БГУ, 2011. URL: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/13068> (дата обращения 25.02.2017).

34. Мельникова Н.А. Зарубежный опыт использования программно-целевого бюджетирования в системе государственных финансов // ЭБ БГУ: Общественные Науки: Экономика и экономические науки, 2012. URL: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/18786> (дата обращения 26.02.2017).