

Омский научный центр СО РАН
Омский филиал Финансового университета при Правительстве РФ
Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского

**ФОРМИРОВАНИЕ И ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ:
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**

Коллективная монография

Под общей редакцией В. В. Карпова, А. А. Кораблевой

Омск
Издательство «ЛИТЕРА»
2016

УДК 332.02:338.26
ББК 65.050.23:65.050.03
Ф79

Рецензенты:

Бирюков Виталий Васильевич – доктор экон. наук, профессор, профессор кафедры «Общая экономика и право» ФГБОУ ВО «Сибирская государственная автомобильно-дорожная академия (СибАДИ)»

Ковалев Александр Иванович – доктор экон. наук, профессор, профессор кафедры «Экономика и менеджмент» Омского филиала ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве РФ»

Авторы:

Бреусова А.Г. – канд. эконом. наук (гл. 1: 1.1; гл. 2: 2.2, 2.3; гл. 3: 3.2); Карпов В.В. – доктор экон. наук (введение; заключение); Кораблева А.А. – канд. эконом. наук (гл. 1: 1.2, 1.3; гл. 2: 2.1, 2.2., 2.3; гл. 3: 3.1, 3.2); Лагздин А.Ю. – канд. физ.-мат. наук (гл. 1: 1.3; гл. 2: 2.1; гл. 3: 3.3); Логинов К.К. – канд. физ.-мат. наук (гл. 3: 3.2); Шевелева О.Г. (гл. 2: 2.1).

Под общей редакцией В.В. Карпова, А.А. Кораблевой

Ф79 Формирование и оценка эффективности муниципальных программ: теория и практика: коллективная монография / под общ. ред. В.В. Карпова, А.А. Кораблевой – Омск : ЛИТЕРА, 2016. – 220 с.
ISBN 978-5-906666-90-1

В монографии представлены результаты научного исследования, выполненного в рамках поддержанного РГНФ и Администрацией Омской области научного проекта «Методические основы оценки эффективности муниципальных программ (на примере Омской области)». Сформирован принципиальный подход к оценке эффективности муниципальных программ, позволяющий анализировать их с точки зрения вклада в развитие территории, предложены методические основы формирования и оценки эффективности муниципальных программ на примере Омской области.

Адресуется научным и практическим работникам, представителям государственного и муниципального управления, студентам и аспирантам, интересующимся вопросами управления территориальным развитием посредством муниципальных программ.

*Подготовлена в рамках поддержанного РГНФ и Администрацией
Омской области научного проекта №16-12-55006*

УДК 332.02:338.26
ББК 65.050.23:65.050.03

ISBN 978-5-906666-90-1

© Коллектив авторов, 2016
© Издательство «ЛИТЕРА», 2016

Omsk Scientific Center of Siberian Branch Russian Academy of Sciences
Financial University
Dostoevsky Omsk State University

**FORMATION AND EVALUATION OF MUNICIPAL
PROGRAMS: THEORY AND PRACTICE**

Collective monograph

Edited by V.V. Karpov, A.A. Korableva

Omsk
Publishing office «LITERA»
2016

UDK 332.02:338.26
BBK 65.050.23:65.050.03
F79

Formation and evaluation of municipal programs: theory and practice: collective monograph / ed. by V.V. Karpov, A.A. Korableva – Omsk: LITERA, 2016. – 220 p.

ISBN 978-5-906666-90-1

Edited by V.V. Karpov, A.A. Korableva

Results of scientific research in the framework of the research project «Methodical bases of an estimation of efficiency of municipal programs (on the Omsk region example)», supported by the Russian Foundation for Humanities and the Administration of the Omsk region, are presented in the monograph. The fundamental approach for assessing the effectiveness of municipal programs is formed. This approach allows analyzing of their contribution to the development of the territory. Methodical bases of formation and evaluation of municipal programs on the example of Omsk region are offered.

It is addressed to scientific and practical specialists, representatives of the public and municipal administration, undergraduates and graduate students who are interested in issues of management of territorial development through municipal programs.

UDK 332.02:338.26
BBK 65.050.23:65.050.03

ISBN 978-5-906666-90-1

© The team of authors, 2016
© Publishing office «LITERA», 2016

СОДЕРЖАНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	6
ВВЕДЕНИЕ	7
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИЯМИ	10
1.1 Программно-целевой подход и его роль в управлении развитием территорий	10
1.2 Методические основы оценки эффективности муниципальных программ	22
1.3 Методический инструментарий анализа и моделирования программного процесса	37
ГЛАВА 2. ПРОГРАММНЫЙ ПОДХОД В ПРАКТИКЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ОМСКОЙ ОБЛАСТИ: ОСОБЕННОСТИ, ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ.....	46
2.1 Анализ социально-экономического развития муниципальных районов Омской области.....	46
2.2 Муниципальные программы как стратегический фактор социально-экономического развития региона	61
2.3 Проблемы формирования и оценки муниципальных программ муниципальных районов Омской области.....	74
ГЛАВА 3. ФОРМИРОВАНИЕ ПРОГРАММНОГО ПРОЦЕССА И ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ.....	93
3.1 Моделирование программного процесса муниципальных образований	93
3.2 Оценка эффективности муниципальных программ	106
3.3 Оценка эффективности реализации типовых муниципальных программ с применением метода главных компонент	118
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	133
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	137
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	149

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АО – административный округ.

АПК – аграрно-промышленный комплекс.

ВЦП – ведомственная целевая программа.

ГОЭЛРО – государственная комиссия по электрификации России.

ДЦП – долгосрочная целевая программа.

ЖКХ – жилищное коммунальное хозяйство.

ИВЦП – исполнитель ведомственной целевой программы.

ИМ – исполнитель мероприятия.

ИОМ – исполнитель основного мероприятия.

ИП – индивидуальный предприниматель.

К(Ф)Х – крестьянское (фермерское) хозяйство.

ЛПХ – личное подсобное хозяйство.

МО – муниципальное образование.

МП – муниципальная программа.

МСП – малые и средние предприниматели (предприятия).

ОИ – ответственный исполнитель муниципальной программы.

ОМ – основное мероприятие муниципальной программы.

ПП – подпрограмма муниципальной программы.

РФ – Российская Федерация.

СМИ – средства массовой информации.

СМП – субъекты малого предпринимательства.

СОИ – соисполнитель муниципальной программы.

С/Х – сельское хозяйство.

СХТП – сельскохозяйственный товаропроизводитель.

ТОС – территориальное общественное самоуправление.

ТПК – территориально-производственный комплекс.

ФЗ – федеральный закон.

CASE – (англ.) Computer-Aided Software Engineering (технология автоматизированного проектирования и создания программ).

IDEF0 – (англ.) Integrated computer aided manufacturing Definition (методология функционального моделирования бизнес-процессов).

P2M – (англ.) «A Guidebook of Project and Program Management for Enterprise Innovation» («Руководство по управлению инновационными проектами и программами предприятий»).

SADT – (англ.) Structured Analysis and Design Technique (методология структурного анализа и проектирования).

SMART – (англ.) Specific (конкретность), Measurable (измеримость), Attainable (достижимость), Relevant (релевантность), Time-bounded (определенность во времени).

ВВЕДЕНИЕ

Эффективное распределение ограниченных финансовых ресурсов с целью устойчивого и равномерного развития территории является одной из сложнейших задач финансовой науки и практики. В этом отношении действие финансов как распределительной категории охватывают не только процесс первичного распределения стоимости валового внутреннего продукта, но и целый спектр механизмов этого распределения, а именно: бюджеты, внебюджетные фонды, финансовый рынок, государственные и муниципальные программы и другие инструменты. По аналогии с фундаментальными проблемами в рыночной экономике: что производить, как производить и для кого – фундаментальные проблемы государственных и муниципальных финансов можно представить в виде таких аспектов, как: кому и зачем направлять финансовые ресурсы, в каком объеме и с помощью каких механизмов. Обозначенный круг проблем рождается из противоречий между возможностями и необходимостью стабильного и всестороннего развития страны и её регионов. Стохастический характер условий и результатов финансово-экономической деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов, изменчивость рыночной конъюнктуры, а также ограниченность финансовых ресурсов приводит к тому, что управление финансами является одной из сложнейших и ответственных функций органов государственной власти и муниципальных образований.

Финансовая наука тесно связана с практикой. Согласно Бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2023 г. необходимо повышать эффективность государственных и муниципальных финансов, которые должны наилучшим образом решать стратегические задачи устойчивого развития территорий. В настоящее время достижение этой задачи осуществляется посредством программно-целевого подхода, что выражается в государственных и муниципальных программах. Именно через муниципальные программы должно происходить развитие муниципальных образований субъектов Российской Федерации. Поэтому процесс планирования, формирования, исполнения и оценки эффективности реализации муниципальных программ должен быть корректен и отлажен. Однако, несмотря на внесенные в Бюджетный кодекс РФ поправки, закрепляющие переход к программному бюджету, и практику принятия бюджетов в программном формате, до сих пор в научных публикациях и среди специалистов продолжают дискуссии о механизмах, подходах, методиках и алгоритмах оценки эффективности государственных и муниципальных программ.

Муниципальные программы становятся одним из важных инструментов распределения финансовых ресурсов и одновременно – организационно-экономическим механизмом развития территории. Проблема объективной и всесторонней оценки эффективности программ более чем актуальна, поскольку в зависимости от полученных результатов этой оценки принимаются решения о корректировке объемов финансирования муниципальных программ, установле-

нии плановых значений индикаторов их отдельных мероприятий, происходит пересмотр структуры программ или поднимается вопрос об их досрочном прекращении. Оценка эффективности реализации муниципальных программ направлена не только на определение корректности их формирования и объема выполнения, но также позволяет оценивать деятельность местных органов исполнительной власти, корректировать роль ведомств и их стратегические задачи в развитии субъектов Российской Федерации.

На сегодняшний день не существует единой методологии оценки эффективности муниципальных программ. В каждом регионе разрабатываются собственные методики, использование которых позволяет отчитаться в большинстве случаев о высокой степени эффективности исполняемых программ, что не дает возможности объективно оценить деятельность органов местного самоуправления в части реализации муниципальных программ, соответственно, повышать эффективность использования бюджетных средств. Это актуализирует задачу разработки методики оценки эффективности муниципальных программ с использованием математических методов, и сопутствующих ей аналитических приемов.

Учитывая, что вопрос составления бюджетов муниципальных образований на основании муниципальных программ отнесен к полномочиям органов местного самоуправления, а субъекты РФ имеют возможности софинансирования отдельных направлений развития муниципальных образований, то руководство региона и муниципалитетов должно быть заинтересовано в решении проблемных аспектов распределения финансовых ресурсов, таких как:

- 1) формирование четких и всесторонних требований к структуре и содержанию муниципальных программ;
- 2) унификация требований к разработке и оценке муниципальных программ;
- 3) формулирование целей, задач, ожидаемых результатов, основных мероприятий и мероприятий муниципальных программ;
- 4) выявление корреляции между мероприятиями, основными мероприятиями и ожидаемыми результатами муниципальных программ;
- 5) определение плановых количественных значений ожидаемых результатов и мероприятий муниципальных программ, направленных на достижение стратегических целей и задач развития региона или территории муниципального образования;
- 6) создание универсального набора инструментов (методик, алгоритмов) оценки эффективности муниципальных программ, соответствующей требованиям и специфике ответственных исполнителей программ независимо от их отраслевой и ведомственной принадлежности;
- 7) проблема оперативного сбора и доступа к статистическим (ведомственным) данным для отслеживания процесса достижения целей, задач программ и оценки их эффективности и результативности;

8) повышение объективности расчетов эффективности муниципальных программ на основании статистических данных с помощью математических методов;

9) объективная оценка деятельности органов власти с проектированием оплаты труда служащих на основе показателей достижения успеха.

Настоящее исследование охватывает ряд указанных аспектов распределения финансовых ресурсов и посвящено проблемам формирования и оценки эффективности муниципальных программ с применением математических методов. В результате проведенного исследования разработан аналитический инструментарий для оценки эффективности муниципальных программ, показано его применение на практических примерах; сформирован принципиальный подход к оценке эффективности муниципальных программ, позволяющий анализировать их с точки зрения вклада в развитие территории, и разработаны методические основы оценки эффективности муниципальных программ в муниципальных образованиях; предложены: методика оценки эффективности муниципальных программ, позволяющая определить пути повышения их эффективности; математический алгоритм оценки эффективности муниципальных программ; графические организационно-экономические модели «как есть» и «как должно быть» программного процесса муниципальных образований. Инструментарий, разработанный на примере Омской области, может быть использован другими субъектами Российской Федерации.

Коллектив авторов выражает признательность Н.Т. Мозжериной, сотрудникам Министерства экономики Омской области, Администраций г. Омска, Омского и Называевского муниципальных районов Омской области за консультативную помощь в подготовке монографии.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИЯМИ

1.1. ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ ПОДХОД И ЕГО РОЛЬ В УПРАВЛЕНИИ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ

Сущность программно-целевого подхода

Каждый уровень власти ставит перед собой определенные цели и задачи, достижение которых ориентировано на обеспечение социально-экономического развития территории. Понятие развития в экономической литературе трактуется, прежде всего, с позиции социального результата, как повышение качества жизни населения и обеспечение большего равенства возможностей (доступа к основным благам и услугам). От выбора инструментов, обеспечивающих развитие, зависит достижение установленных целевых параметров, соблюдение заданных сроков и эффективное использование бюджетных средств. Основным инструментом развития территории в настоящее время являются программы, позволяющие концентрировать усилия органов власти, требуемые ресурсы и ответственность ведомств для комплексного решения социально-экономических проблем.

Программно-целевой подход к управлению стал развиваться на основе системного подхода, который появился в 1960-х гг. благодаря работам А. Ньювелла, С. Оптнера, С. Черчмена, Р. Акоффа и других исследователей. Концепция системного анализа стала основополагающей для формулы программно-целевого подхода: «проблема – цель – решение – программа (план, проект) – бюджет – контроль» [88]. Данный подход хорошо зарекомендовал себя в процессе принятия и реализации органами власти стратегических управленческих решений, связанных с устранением или снижением негативного проявления наиболее сложных социально-экономических проблем жизнедеятельности общества, а также созданием предпосылок для дальнейшего устойчивого развития территорий. Другой причиной активного использования программно-целевого подхода является задача повышения эффективности использования бюджетных средств, которая в условиях замедления роста государственных и муниципальных доходов становится все более актуальной. Программно-целевой подход является одним из методов, который позволяет более эффективно управлять расходами, осуществлять мониторинг и контроль за расходованием бюджетных средств. Таким образом, программно-целевой подход позволяет структурировать представления о способах достижения желаемого состояния территориальной системы в рамках организации планирования развития, и эффективно использовать ограниченные финансовые ресурсы.

В наиболее общем виде *программно-целевой подход* – это способ решения крупных, сложных проблем посредством разработки программ. М.П. Афанась-

ев, Б.И. Алехин и др. приводят широкое определение программы как совокупности мероприятий, сгруппированных по отношению к конкретному набору целей [62]. В нормативных актах и экономических исследованиях программа трактуется также как система мероприятий, увязанная по срокам, целям, задачам, исполнителям и направленная на решение обозначенной проблемы. То есть речь идет о сочетании четко поставленной цели и системы мероприятий, работающих на достижение поставленной цели. Как точно отметил Б.А. Райзберг, «суть подхода, именуемого также методом, состоит, с одной стороны, в обязательном наличии выраженной целевой ориентации намечаемых действий и, с другой стороны, в организации совокупности таких действий, подчинении их определенной логике, сведении в упорядоченную систему, увязанную в пространстве и времени, что собственно и придает намечаемым мерам программный характер» [101]. Исходя из концепции внедрения проектного управления в органах исполнительной власти, мероприятия могут быть реализованы *в форме проектов*. Но при этом и мероприятие может представлять собой один или несколько проектов в зависимости от специфики объекта проектирования.

Четкая ориентация на цель не исчерпывается содержанием программно-целевого подхода. Так, С.В. Фесик в своих научных работах отмечает, что именно программно-целевой метод обеспечивает реализацию одновременно двух типов интеграции социально-экономических процессов: пространственного и временного [110], что можно трактовать как обязательный учет специфики территории в разработке программных мер.

Логика программно-целевого подхода предполагает как обеспечение согласования целей и мероприятий; так и соответствие ресурсного обеспечения намечаемых мер. Использование подхода строится по схеме – «цели-пути-средства», отражая тем самым основной методологический принцип, согласно которому программные цели воплощаются в систему мероприятий, путей и способов их реализации и обеспечиваются требуемыми для этого средствами, ресурсами. Представленная последовательность не означает одностороннюю направленность применения программно-целевого подхода от цели к средствам достижения, в основу метода положено представление о двунаправленном движении от целей к средствам и от средств к целям, которые могут быть подвергнуты корректировке в зависимости от потребности в ресурсах для их достижения и их наличия. Кроме того, использование программно-целевого метода позволяет сконцентрировать ограниченные ресурсы и направить их на решение принципиальных вопросов развития экономики, обеспечить прямую взаимосвязь между стратегическим и бюджетным планированием, сочетать директивные и индикативные виды регулирования в системе управления экономикой.

Наряду с термином «программно-целевой подход» широко используются программно-целевое бюджетирование, программно-целевое управление. По нашему мнению, и программно-целевое управление, и программно-целевое бюджетирование представляют собой технологии реализации программно-целевого подхода. Понятие *бюджетирование* (budgeting) означает комплекс

действий по подготовке проекта и исполнению бюджета, подведению итогов исполнения бюджета и контролю за расходованием бюджетных средств [113]. Программно-целевое бюджетирование предполагает оформление расходов бюджета в программную форму и формирование программного бюджета. Использование программ при формировании бюджета позволяет связать цели территориального развития, затрачиваемые ресурсы и отвечает практике бюджетирования, ориентированного на результат. А. Лавров дает такое определение – «бюджетирование, ориентированное на результат – это метод планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета, обеспечивающий распределение бюджетных ресурсов по целям, задачам и функциям государства с учетом приоритетов государственной политики и общественно значимых ожидаемых непосредственных и конечных результатов использования бюджетных средств» [85]. Соответственно, бюджетирование, ориентированное на результат – это технология, основанная на использовании программ в распределении бюджетных средств с учетом стратегических целей и приоритетов развития, ценности и значимости результатов использования бюджетных средств. В свою очередь, программно-целевое управление можно определить, как деятельность органов власти по достижению заданных целей развития с помощью разработки и реализации программ. Соединение программы как разработанного плана мероприятий с ресурсным обеспечением в формате программного бюджета и позволяет отслеживать достижение заданных целей и затрачиваемых для этого ресурсов. Таким образом, можно говорить о главенствующей роли программ как в организации целевого управления, так и в бюджетировании, ориентированном на результат.

Поскольку программно-целевой подход взаимно согласовывает и увязывает программные цели, план мероприятий и средства, используемые на достижение данных целей, в данном подходе удастся органично сочетать принципы целенаправленности, ресурсообеспеченности и системности.

С точки зрения системной методологии смысл системного анализа состоит в разбиении объекта на элементы. Поэтому системность как основной принцип разработки программ означает разработку комплекса (системы) взаимоувязанных мероприятий программы, объединенных достижением общей цели. Программно-целевому методу свойственно не только наличие целевого ориентира, единственной цели, а рассмотрение совокупности целей и задач, образующих многоуровневую, иерархически построенную целевую систему, которая строится в виде «дерева целей и задач» программы.

Общая цель – это основной ориентир, равнение на который способствует последовательной реализации миссии ведомства. Миссия предполагает такую цель, которая является исходной в реализации стратегических задач ведомства. Задачи – это процессы, направленные на достижение общей цели.

Реализация общей цели через совокупность задач осуществляется путем декомпозиции, назначение которой состоит в последовательном снижении степени сложности целей от вышестоящего уровня к нижестоящему. Методологи-

чески декомпозиция целей осуществляется посредством применения методики построения «дерева целей», на основе которого выстраивается граф. Графом называют фигуру, состоящую из точек, называемых вершинами, и соединяющих их отрезков, называемых ребрами. Графы могут быть связными и несвязными, ориентированными и неориентированными, содержащими петли (циклы) и не содержащими последние. *Деревом целей* называется граф, выражающий отношения между вершинами, являющимися этапами или проблемами, подлежащими разрешению при достижении некоторой цели (рис. 1.1).

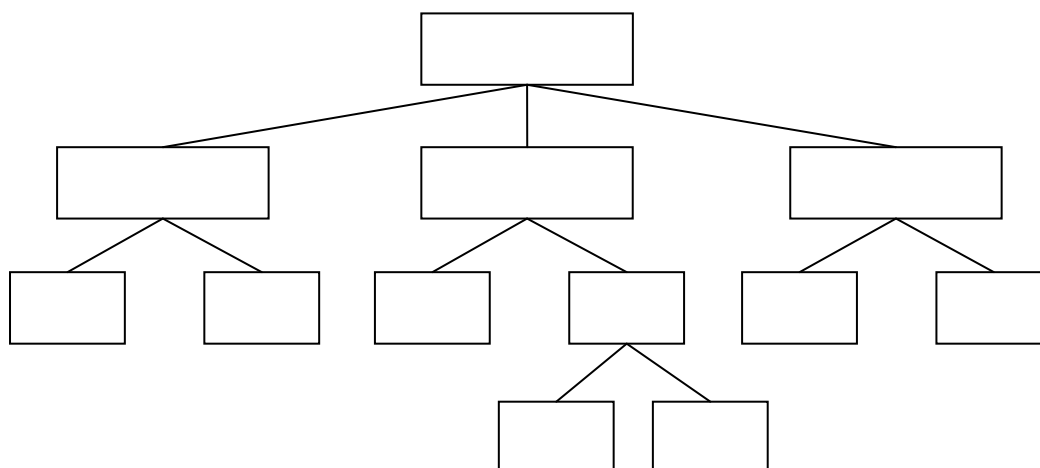


Рис. 1.1. Схема древовидного графа

Формулировка общей цели должна соответствовать ряду правил, соблюдение которых делает программу средством достижения запланированного целевого результата. Основной подход, который сегодня используется при формулировке цели, это SMART-технология. Так, цель должна соответствовать следующим критериям:

- цель должна быть конкретной (соответствовать сфере);
- измерима (формулировка должна позволять подбирать показатели, с помощью которых будем измерять продвижение территориальной системы к заданной цели);
- достижима (цель должна быть достижима за период реализации программы);
- реалистична;
- определена во времени (результаты фиксируются в привязке ко времени).

Построение «дерева» осуществляется как последовательное разложение иерархической структуры путем деления цели на составляющие достижение цели результаты от общих до конкретных действий. При проектировании древовидных графов необходимо учитывать ряд закономерностей, обеспечивающих процедуре последовательного достижения заданного результата внутреннюю логику и полноту.

1. Результаты нижестоящего уровня являются средствами для достижения вышестоящего уровня.

2. Первый уровень завершается до того момента, как проект разбивается далее.

3. Каждый уровень является меньшим фрагментом предыдущего уровня.

4. Вся программа в целом включена в каждый самый высокий уровень.

Однако некоторые уровни будут разбиваться более подробно, чем другие.

5. Блок, не включенный в декомпозицию, не является частью программы.

6. У каждого нижестоящего уровня может быть только один вышестоящий уровень.

7. При формировании иерархической структуры следует учитывать ограниченные возможности оперативной памяти человека. Чтобы сохранить целостность в восприятии человеком поставленной задачи, необходимо выделение подцелей в пределах от 2 до 9 компонентов по горизонтали и 5-7 уровней – по вертикали.

Таким образом, одним из способов представления объекта программирования является декомпозиция. Цели и задачи программы разворачиваются в систему мероприятий. В итоге, в дереве целей получаем комплекс целевых ориентиров социально-экономического развития и путей их достижения. Требования системного подхода определяют требования к структуре программы. Все элементы программы должны четко выстраиваться в виде зависимостей между уровнями дерева целей. В формализованном виде дерево целей представляет собой структуру программы в разрезе ее уровней и элементов:

- цель программы (вершина дерева целей);
- задачи программы (ветви дерева целей);
- подпрограммы;
- мероприятия;
- работы.

Уровень мероприятий в дереве целей программы позволяет придать сформулированным в программе целям и задачам операциональный характер, что способствует переводу их концептуального языка на язык конкретных действий (рис. 1.2).

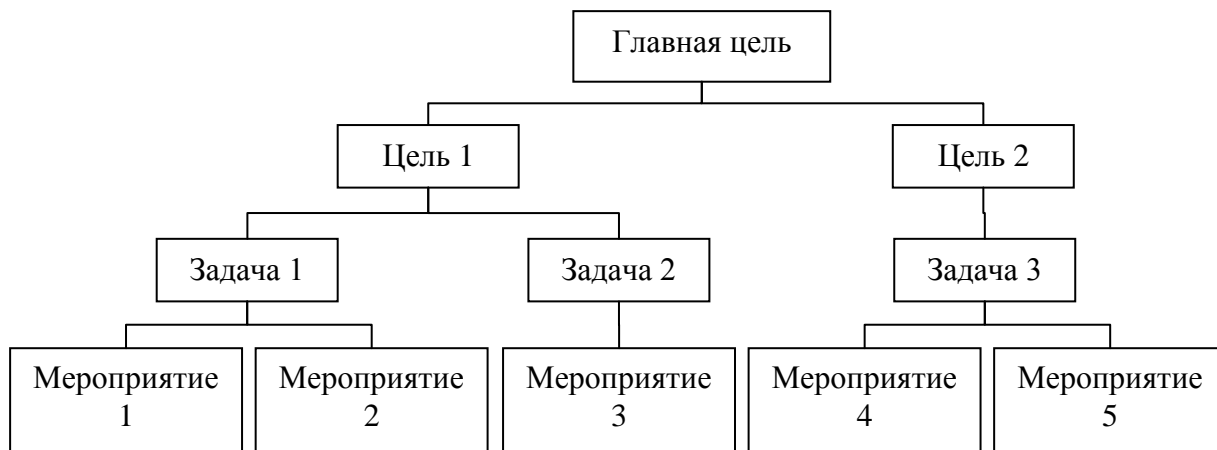


Рис. 1.2. Дерево целей программы

Представленные уровни и элементы можно структурировать более подробно. Так, преимущества представления программ не только в виде текстового документа, а именно в форме дерева целей подчеркивается в исследованиях Кочкарова Р.А. [83], Райзберга Б.А [101]. Подпрограммы можно также поделить на задачи, а цель программы на подцели. Но как показывает практика, перечисленных уровней вполне достаточно для оценки системности программы. Кроме того, каждый элемент дерева целей можно описать через следующие параметры: финансы, сроки, целевые индикаторы.

Нарушение логики системного подхода в управлении территории снижают не только эффективность, но и способствуют дискредитации программно-целевого подхода как инструмента разработки и реализации муниципальной политики. Так, С.Н. Кохужева в своем анализе применения программно-целевого метода определяет неоднозначность практики применения региональных программ [82]. По её мнению, это обусловлено тем, что попытки использования программно-целевой метод для решения региональных проблем предпринимаются повсеместно, и зачастую «программами» называются документы, ими не являющиеся, а представляющие собой текущий или перспективный план деятельности администрации разных уровней управления в рамках выполнения ею своих повседневных функциональных обязанностей. Как правило данная ситуация характеризуется формальным подходом к формированию программ, отсутствием системного представления о проблемах и перспективах развития территории и как следствие неверной программной структурой.

Целевая направленность – важный принцип программно-целевого подхода. Осуществляя мероприятия, следует четко понимать направленность необходимых изменений. Соответственно, цель должна быть задана таким образом, чтобы оценивать достижение намеченного результата программных действий. Определенность цели обеспечивается за счет разработки количественных целевых показателей и целевых нормативов желаемого состояния объекта. *Ресурсообеспеченность*, как принцип программно-целевого управления требует определения необходимых средств для реализации программы. Общий объем средств, запланированных на программу обретает форму бюджета программы. Успешная реализация программ требует соответствия программных целей обозначенным в программе ресурсам. *Эффективность* предполагает минимизацию затрат на достижение четко заданных целей. Минимизация затрат требует обоснования бюджета программы и использования преимуществ системы государственных и муниципальных закупок.

Значительный научный интерес представляют *подходы к формированию программ*. По нашему мнению, практику формирования программ можно описать с помощью следующих подходов. Первый подход предполагает ориентацию программ на решении актуальной проблемы. Это классический подход к формированию программ. Согласно такому подходу, программа формируется

при актуализации территориальной проблемы. Так Райзберг Б.А. предлагает использовать коэффициенты настоятельности, проблемного характера решаемой проблемы, коэффициент охвата территории программой для обоснования формирования программ [101].

Критерий остроты, настоятельности проблемы характеризует разрыв между объективно необходимым (нормативным) и сложившимся уровнями удовлетворения проблемной потребности. *Критерий программного характера проблемы* позволяет установить, насколько проблема нуждается именно в программном решении. Такой критерий может быть вычислен в виде отношения разности между планируемым (нормативным, программным) уровнем удовлетворения потребности, достигаемым в результате реализации программы, и прогнозируемым уровнем, который сложится, если программа не будет принята и осуществлена, к программному уровню. Если проблема не носит программного характера, решать её программными средствами нет необходимости.

Второй подход к формированию программ состоит в ориентации программы на реализацию миссии ведомства в обозначенный программой период времени. Реализация данного подхода нашла отражение в японской методологии проектного управления Р2М [103]. Данный подход основан на перспективном видении роли ведомства в реализации планов развития территории. Отличительной особенностью данного подхода является приоритет миссии перед проблемами, имеющий программный характер. Поэтому программа должна начинаться с определения миссии, а не целей и задач. Успех или неудача программы будут определяться наполнением программы. Р2М предполагает, что программа строится на системном подходе и решение проблем происходит системно исходя из ориентации на реализацию миссии ведомства. Структурно программа состоит из проектов и мероприятий. Поскольку программа формулируется исходя из стратегического видения, цель программы в случае изменения внешней среды не меняется, меняется структура программы, перечень мероприятий и проектов. Если анализировать последние происходящие изменения в области использования программно-целевого подхода, то, по нашему мнению, тенденции говорят об ориентации на методологию Р2М на государственном и муниципальном уровне. В пользу такого заключения свидетельствует ориентация органов власти на 12 летний цикл бюджетного планирования и 12 летний период формирования государственных и муниципальных программ (с переутверждением каждые 6 лет на новый 12-летний срок). Таким образом, можно констатировать, что сегодня осуществляется переход от проблемной ориентации программ на стратегическое видение развития подконтрольных органам власти сфер и областей.

Общую схему применения программно-целевого подхода можно представить в виде последовательности этапов, изображенных на рисунке 1.3.



Рис. 1.3. Основные этапы реализации программно-целевого подхода

Схема начинается с анализа социально-экономического положения территории, включает формирование направлений развития территории и соответствующих программ, определение необходимых ресурсов для достижения поставленных целей и мероприятий, разработку системы управления программой, реализацию, контроль и оценку реализации программы, формирование отчета о реализации программы для принятия решения о её продолжении и прекращении реализации программы.

Опыт применения программно-целевого подхода в России

Накоплен достаточно большой опыт применения программно-целевого подхода и в РФ, и за рубежом. В России начало целевого управления связано с разработкой и реализацией плана ГОЭЛРО – долгосрочного плана восстановления и развития народного хозяйства (10-15 лет), для реализации которого бы-

ли разработаны ряд крупных, согласованных программ. Центральным звеном плана была программа электрификации, а конечной целью реализации программ – удвоение производства промышленной продукции на основе роста производительности труда за счет электрификации, механизации, улучшения условий труда. В дальнейшем разрабатывалось множество отдельных целевых программ, как на отраслевом, так и на народнохозяйственном уровнях (программа подъема и освоения целинных и залежных земель, программа развития Нечерноземной зоны, программа механизации и автоматизации тяжелого ручного труда).

Началом разработки государственных программ в современной России послужил федеральный закон №115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ», согласно которому программные документы могли выступать в двух формах: концепции и программы [5]. Концепция в законе рассматривалась как система представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики органов власти, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей. А под программой понималась комплексная система целевых ориентиров социально-экономического развития РФ и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров. Хотя названный закон в связи с принятием 172-ФЗ «О стратегическом планировании» утратил свою силу, тем не менее, заложил общую преемственность разрабатываемых территорией программных документов. Таким образом, можно констатировать, что концепция представляет собой рамочный документ или концептуальную программу, на основе которой разрабатываются среднесрочные и долгосрочные программы.

Долгое время программно-целевой подход на федеральном, региональном и муниципальном уровне осуществлялся в форме бюджетных целевых программ, а также адресных инвестиционных программ. Несмотря на широкое использование программ в управлении территорией и бюджетном процессе, органам власти всех уровней не удавалось обеспечить результативность бюджетных расходов, и соответственно, используемых программ. В 2004 году Постановлением Правительства «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» определило общие требования к бюджетным целевым программам и в практику управления ввели ведомственные целевые программы [10]. Так, для повышения качества программ были определены следующие общие требования к бюджетным целевым программам, которые не снизили своей актуальности и сегодня:

- четкая формулировка цели программы, соответствующей приоритетам государственной политики, полномочиям и сферам ответственности федеральных органов исполнительной власти;

- описание поддающихся количественной оценке ожидаемых результатов реализации программы, включая как непосредственные результаты (предоставление услуг определенного качества и объема), так и конечные результаты (эффект от предоставленных услуг для их получателей);

– наличие системы показателей для измерения результатов реализации программы (индикаторов экономической и социальной эффективности) и целевых значений каждого из таких показателей, необходимых и достаточных для предварительной (на этапе подготовки), текущей (на этапе реализации) и завершающей (после завершения программы или ее этапа) оценки программы;

– обоснование потребностей в ресурсах для достижения цели и результатов программы, оценки внешних условий и рисков для реализации программы;

– определение системы управления реализацией программы, разграничения полномочий и ответственности различных единиц управления.

Перечисленные требования были направлены на упорядочение работы с программами и повышение эффективности реализации программ. Еще одним нововведением стало появление ведомственных программ. Формат ведомственных целевых программ сохраняет актуальность и сегодня, позволяя оформлять в программную форму расходы, связанные с предоставлением бюджетных услуг. Ведомственные целевые программы рассчитаны на период до 3 лет, ориентированы на предоставление услуг населению и позволяют увязать результат предоставления услуг и использованный объем бюджетных ресурсов. Причем особенностями ведомственных целевых программ выступает их ориентация на текущие расходы и исключение возможности осуществления капитальных вложений (проекты, связанные с осуществлением капитальных вложений в объекты государственной и муниципальной собственности, после их технико-экономического обоснования включаются в адресные инвестиционные программы). Введенные в 2004 году ведомственные целевые программы сегодня входят в состав государственных и муниципальных программ.

Значимым шагом по повышению эффективности применения программно-целевого метода, качества планирования программ, ответственности ведомств за их реализацию стало введение докладов об основных результатах и основных направлениях деятельности. Такие доклады и сегодня позволяют систематизировать цели и задачи органов исполнительной власти и получить практический опыт привязки отчетных и планируемых расходов к конечным измеримым результатам. Доклады субъектов бюджетного планирования содержат:

– основные цели и задачи субъекта бюджетного планирования, их увязку с приоритетами государственной политики;

– данные об объеме доходов бюджета, которыми управляют соответствующие субъекты бюджетного планирования;

– достигнутые в отчетном периоде и планируемые на среднесрочную перспективу (на период до 3 лет) измеримые результаты, а также ориентированные на их достижение бюджетные программы;

– оценку результативности бюджетных расходов, обоснование мер по ее повышению.

Следующим этапом в развитии программно-целевого подхода в РФ является принятие 172-ФЗ «О стратегическом планировании», который упорядочил всю систему программных документов государственного и муниципального

уровня управления [4]. Таким образом, сформированная система программных документов на федеральном, региональном и муниципальном уровне приобрела завершённый вид. Одновременно произошло изменение формата бюджетных целевых программ за счёт введения государственных и муниципальных программ. Впервые определение государственной программы в её новом качестве было дано в Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года [12]. Затем, для федерального уровня понятие было уточнено постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации». Согласно последнему документу, государственной программой является документ стратегического планирования, содержащий комплекс мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам существования, 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 [7].

Следует отметить, что постановка целей и реализация задач развития территорий накладывается на установленные полномочия органов власти. Так, согласно федеральному закону №131-ФЗ, в полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения входят: принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, разработка и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной, транспортной и социальной инфраструктур [2]. Следовательно, перед органами местной власти поставлена непростая задача по разработке данных документов в аспекте комплексного развития территории, в том числе и критериев оценки результатов такого развития. Особенно остро этот вопрос стоит перед органами власти сельских поселений, кадровых и финансовых ресурсов которых явно недостаточно для решения подобных задач.

Обобщая практику использования программно-целевого подхода в РФ можно констатировать, что его использование реализуется по следующим направлениям, в зависимости от решаемых проблем:

- концепции развития;
- комплексные целевые программы;
- стратегии развития;
- адресные инвестиционные программы;
- государственные и муниципальные программы;
- ведомственные целевые программы;
- планы действий по реализации стратегии.

Существование разных видов программ связано с разделением процесса управления на управление развитием и управление функционированием. Поскольку стратегическое планирование выступает одним из инструментов фор-

мирования и реализации долгосрочной экономической политики определенного территориального образования, постольку стратегическому планированию соответствуют комплексные целевые программы (стратегии развития). Если развитие территории предполагает выбор главных приоритетов территориального образования и определения направлений движения, то каждое из направлений может развиваться посредством государственных (муниципальных) программ. Фактически проект государственной (муниципальной) программы является формой стратегического решения, предусматривающего эффективное функционирование территории в среднесрочной или долгосрочной перспективе.

Таким образом, сущность программно-целевого подхода состоит в том, что имеющиеся управленческие проблемы определяют цели их решения, достижение которых требует определенного плана мероприятий, для чего формируется бюджет, и контролируется его исполнение. Программно-целевой подход сегодня позволяет, исходя из особенностей территориального образования, выделить приоритетные цели развития территории, структурировать цели по срокам и значимости, определить задачи и разработать комплекс мероприятий с учетом бюджетных и временных ограничений.

Государственные программы формируются с учетом Стратегии развития территорий и отраслей и увязаны между собой. Одновременно они являются эффективным инструментом структурных преобразований в экономике, решения актуальных социальных проблем и призваны обеспечить необходимую концентрацию экономических и финансовых ресурсов на приоритетных направлениях государственной политики. Важной методологической особенностью государственных программ является использование для достижения поставленных целей всех инструментов государственного управления, таких как: бюджетное финансирование, меры государственного регулирования, механизмы взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями, организациями иных организационно-правовых форм, гражданами. Весьма важным аспектом разработки государственных и муниципальных программ становится закрепление бюджетного прогноза, который и определяет проектировки государственных и муниципальных программ и формирование программного бюджета. Государственные (муниципальные) программы – это инструмент, позволяющий увязать расходы и ожидаемые результаты, что и составляет основную ценность программ как инструмента территориального управления. Структура государственных программ жестко регламентирована, аналогичную им структуру имеют муниципальные программы, что позволяет объединять проблемы управления государственными и муниципальными программами. Несомненным преимуществом государственных (муниципальных) программ является возможность комплексно взглянуть на деятельность ведомств и определить роль ведомств и их стратегическую миссию в развитии территорий, а также связать стратегию территории, бюджет и программы ведомств. При этом доля программных расходов в бюджете должна приближаться к 100%, что потенциально

позволяет оценить деятельность ведомств, связать результаты и затраченные средства и внести в случае необходимости изменения в план действий ведомства. Не смотря на формируемый программный бюджет говорить о полноценном внедрении программной философии в бюджетный процесс пока преждевременно. Для этого необходима реализация двух условий: формирование качественных государственных и муниципальных программ и наличие действенного инструмента оценки эффективности их реализации.

1.2. МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ

Понятие и структура муниципальной программы

Переход планирования расходов в Российской Федерации на основании государственных и муниципальных программ был определен одним из приоритетов Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года [14]. Также принят Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ, предусматривающий формирование бюджетов в структуре государственных (муниципальных) программ [3]. Иными словами, муниципальные программы в настоящее время являются формой представления бюджета муниципального образования и механизмом управления его развитием.

Несмотря на стратегическую важность проблемы оценки эффективности программ различных уровней, до сих пор ни в российской, ни в зарубежной практике не выбран единый подход, и не создано единой методики такой оценки, что отмечают М.П. Афанасьев и Н.Н. Шаш, исследовавшие данный вопрос на примере России, США, Канады, Франции, Швеции и Южной Кореи [63]. В числе основных причин этого авторы называют продолжающийся период финансовой нестабильности и снижение бюджетных доходов на фоне роста расходов бюджетов. Среди других причин можно назвать широкий круг вопросов методического характера, таких как понятийный аппарат, подходы, типы, методы, методики, этапы и алгоритмы оценки муниципальных программ, наличие различных субъектов программного процесса, соблюдение их интересов и другие.

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

– документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достиже-

ние целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования [26; 29];

- система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам), направленных на достижение приоритетов и целей социально-экономического развития муниципального района [52];

- комплекс социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, увязанных по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления и обеспечивающих эффективное решение приоритетных задач развития муниципального образования [51].

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

Муниципальные программы имеют типовую структуру, которая может несколько отличаться в зависимости от назначения программы. Например, в муниципальных районах Омской области приняты программы комплексного социально-экономического развития муниципальных районов на 2014-2016 годы. В них указаны цели, задачи, ожидаемые результаты, объемы и источники финансирования. Однако эти программы не являются объектами бюджетного планирования, а в большей степени предназначены для оценки эффективности работы органов муниципальной власти, и их реализацию обеспечивают другие муниципальные программы соответствующих муниципальных районов.

В паспорте муниципальной программы (далее МП) указывается её цель, задачи и ожидаемые результаты в количественном выражении. Каждой задаче муниципальной программы соответствует одна подпрограмма (далее ПП) и набор ожидаемых (или конечных – на конец планируемого периода) результатов. Одной задаче подпрограммы может соответствовать одно или несколько основных мероприятий (далее ОМ) и (или) ведомственных целевых программ (далее ВЦП). Основное мероприятие может носить межведомственный характер. Наименование каждой целевой статьи расходов местного бюджета соответствует мероприятию муниципальной программы. Для каждого мероприятия (или группы мероприятий) должен быть определен один целевой индикатор и его значение (рис. 1.4). На реализацию программ могут быть направлены отдельные проекты муниципального образования [73].

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

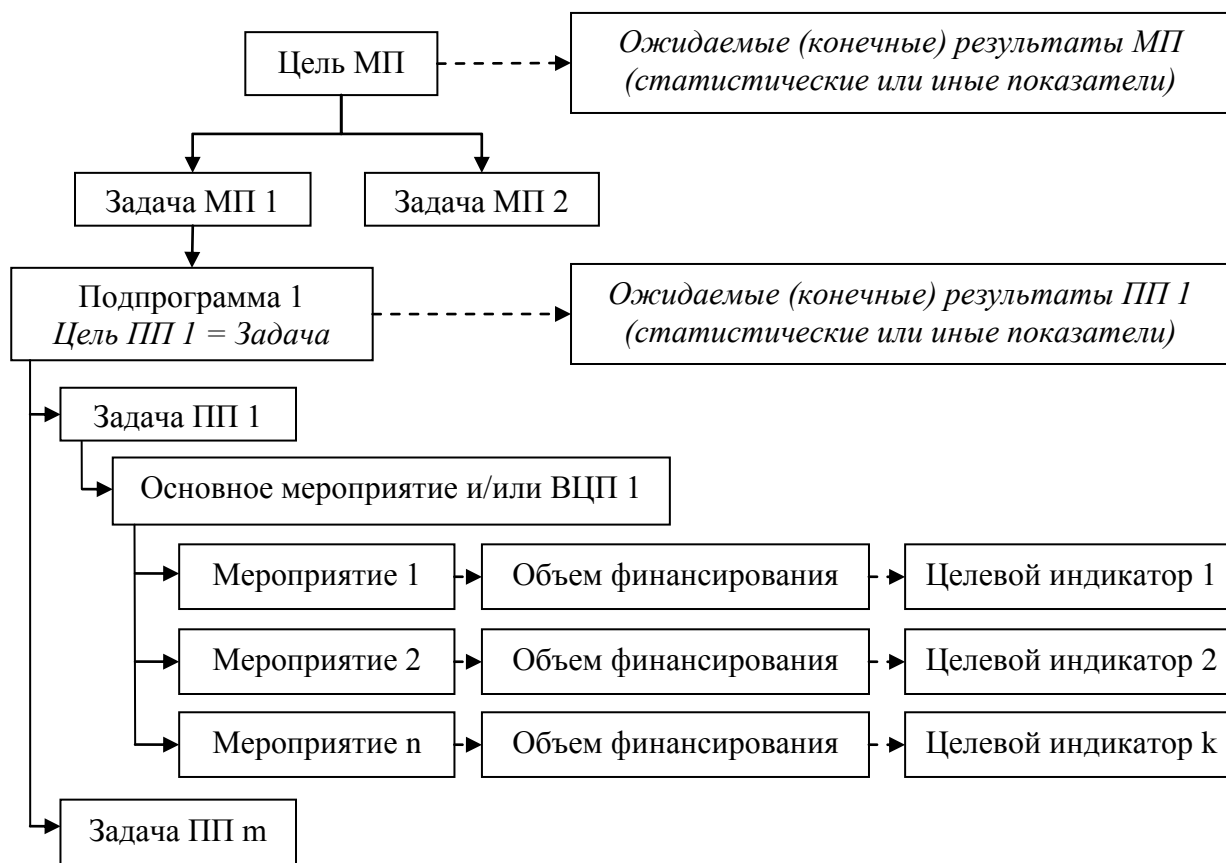


Рис. 1.4. Схема формирования структуры муниципальной программы

Сущность эффективности реализации муниципальных программ

Следует различать результативность и эффективность (в некоторых источниках – эффективность реализации) программы [72]. Исследованию понятия «эффективность» посвящены работы И.З. Гимаева [69], А.С. Пуряева, Г.Ф. Юсупова, А.М. Назмутдинова [99] и др., а его появление связывают с работами основателей классической политэкономии – В. Петти, Ф. Кенэ и Д. Риккардо [74]. Наиболее распространенная формула эффективности как отношение полученного результата к затратам (или затраченным усилиям) требует уточнения на этапе её практического приложения к различным областям знаний и сферам деятельности человека. Поэтому возникает целый ряд понятий, таких как: внешняя и внутренняя эффективность, экономическая и социальная эффективность, эффективность деятельности местных органов власти и другие, которые ещё можно группировать по различным классификационным признакам (субъектам, уровням, предметной области, способу расчета и проч.).

Эффективность муниципальной программы во многом зависит от того, насколько тщательно было осуществлено предварительное планирование программы [93], грамотно и логично сформирована её структура, действительно ли индикаторы отражают вклад в достижение ожидаемых результатов и стратегических целей развития муниципального образования [104; 92], а мероприятия

направлены на выполнение обозначенных в программе задач. Так, Ю.А. Колыхаева, Н.Н. Минаев и др. рассматривают «дерево целей» как важнейший инструмент построения правильной структуры программы [79]. Однако вопрос формирования оптимальной структуры программы требует отдельного внимательного изучения.

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

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

Однако в большинстве случаев в муниципальных программах не дается определения, что означает её эффективность, а приводится перечень критериев, характеризующих эту эффективность. Например, критериями оценки эффективности реализации муниципальных программ муниципальных районов Омской области являются: эффективность реализации подпрограммы, эффективность реализации основных мероприятий (ведомственных целевых программ), эффективность реализации мероприятий, степень достижения значения целевого индикатора, уровень финансового обеспечения мероприятий [38]. В муниципальных образованиях Новосибирской области используются такие критерии, как: достижение целевых показателей; привлечение средств из федерального, областного бюджетов или внебюджетных источников; выполнение мероприятий; достижение показателей эффективности [25]. В Амурской области применяются четыре комплексных критерия оценки эффективности муниципальных программ, таких как [30]:

- 1) соответствие муниципальной программы системе стратегических приоритетов социально-экономического развития Амурской области и муниципального образования;
- 2) соответствие муниципальной программы условиям, определяющим необходимость решения проблемы программно-целевым методом;
- 3) оценка результативности и достижения индикаторов эффективности;
- 4) объемные и структурные параметры финансирования муниципальной программы.

Каждый из них содержит по 2-3 критерия. Например, комплексный критерий №3 включает следующие критерии:

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

- уровень достижения индикаторов эффективности подпрограмм в отчетном году;
- уровень достижения индикаторов эффективности муниципальной программы в отчетном году.

Для проведения оценки эффективности муниципальных программ Хабаровской области используются две группы критериев [29]:

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

- индекс результативности (соответствие достигнутых в отчетном периоде показателей целевым показателям, утвержденным в программах);
- оценка социальной значимости (относительная численность целевой группы, охваченной программами);

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

- наличие программ аналогичной направленности, реализуемых за счет бюджета более высокого уровня, содержащих рекомендации о разработке соответствующих муниципальных программ;
- уровень фактического финансового обеспечения программ с начала реализации;
- качество управления программами (качество организации процесса реализации, наличие группы управления, выполнение плановых сроков, контроль над расходованием бюджетных средств и т.д.) и другие, всего 8 критериев.

Также качественные критерии используются в муниципальных районах Нижегородской области [40]. Обширный перечень критериев эффективности муниципальных программ приводит к необходимости использования весовых коэффициентов, отражающих степень значимости каждого критерия, что и реализуется во многих методиках оценки эффективности муниципальных программ.

Представленные группы критериев отобраны методом случайной выборки для демонстрации подходов различных муниципальных образований к оценке эффективности муниципальных программ. Как видно, в основном они заключаются в соотношении плановых и фактических значений ожидаемых результатов и индикаторов, уровня достижения заданных результатов, соотношение результатов (индикаторов) и соответствующих расходов. Не все муниципальные программы содержат качественные критерии оценки их эффективности. В то же время модельный акт Министерства финансов Российской Федерации «О порядке разработки, реализации и оценке эффективности муниципальных программ» вообще не содержит критериев оценки эффективности муниципальных программ [15]. А в методических рекомендациях Министерства финансов РФ по составлению и исполнению бюджетов субъектов РФ и мест-

ных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ указано, что должна проводиться оценка качества муниципальных программ по критериям качества межведомственного взаимодействия, качества взаимодействия с предприятиями и организациями, качества систем внутреннего контроля и аудита при реализации муниципальных программ [16].

Следует отметить, что критерии и показатели эффективности муниципальной программы всегда относятся к определённому субъекту (участнику) программы. Но этот аспект исследуется в публикациях довольно редко. А.В. Коровин отмечает, что именно несовпадение целей и интересов участников определяет множественность показателей эффективности муниципальных программ [81]. Это актуально, например, для программ, имеющих инвестиционную направленность, т.е. на реализацию которых привлекаются предпринимательские структуры и, соответственно, внебюджетные средства. И в целом наблюдается смешение понятий «эффективность (реализации) муниципальных программ» и «эффективность использования муниципальных средств». Дело в том, что помимо приведённого выше определения муниципальных программ, они также позиционируются как документы планирования бюджетных ассигнований во взаимосвязи с ожидаемыми результатами их использования [16]. В постановлениях ряда муниципальных районов Омской области и других субъектов РФ «О порядке принятия решений о разработке муниципальных программ, их формирования и реализации» указано, что оценка эффективности реализации муниципальной программы проводится в целях определения эффективности использования средств местного бюджета (в т.ч. поступивших в него средств федерального и областного бюджетов) [24; 43]. Следовательно, такой подход нивелирует важность оценки эффективного использования всех ресурсов, направленных на выполнение муниципальных программ.

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

- 1) вопросы, относящиеся непосредственно к муниципальным финансам:
 - оптимизация управления муниципальными финансами;
 - сокращение малоэффективных и необоснованных бюджетных расходов;

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

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

Поэтому предлагаем муниципальным образованиям пересмотреть формулировку цели оценки эффективности муниципальных программ и учесть в ней возможность оценки всех ресурсов, направленных на выполнение программы. С научной точки зрения это позволит разграничить понятия «эффективность реализации муниципальной программы» и «эффективность использования бюджетных средств». Такой подход не противоречит приведённым выше определениям муниципальной программы, в которых идет речь о неких ресурсах, без указания на их бюджетную или внебюджетную основу, и используется некоторыми авторами [94].

В ходе исследования возникло предположение, что понятийный аппарат и методики оценки эффективности государственных программ проработаны в лучшей степени, и их можно взять за основу для решения аналогичных вопросов на уровне муниципальных программ. В Методических указаниях Минэкономразвития России по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации оценка эффективности реализации государственной программы осуществляется с учетом следующих составляющих [17]:

- степени реализации ведомственных целевых программ и основных мероприятий (достижения ожидаемых непосредственных результатов их реализации);
- степени достижения показателей (индикаторов) подпрограмм и государственной программы в целом;
- степени соответствия запланированному уровню затрат и эффективности использования средств федерального бюджета;
- иных направлений оценки эффективности, учитывающих отраслевую специфику государственной программы.

Эффективность использования бюджетных средств в предыдущей версии Методических указаний определялась как отношение степени реализации мероприятий, полностью или частично финансируемых из средств бюджета, к степени соответствия запланированному уровню расходов из средств бюджета [18]. В актуальной версии Методических указаний это понятие не расшифровывается. Но здесь указывается, что оценка эффективности государственной программы основывается на оценке планируемого вклада результатов государственной программы в социально-экономическое развитие и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, содержащей количественное, а при обосновании невозможности его проведения - качественное описание связи динамики значений показателей (индикаторов) реализации государственных

ной программы с динамикой уровня развития соответствующей сферы социально-экономического развития или обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Согласно стандарту финансового контроля «Проведение аудита эффективности использования государственных средств» эффективность их использования также характеризуется соотношением между результатами использования государственных средств и затратами на их достижение, однако методика включает [19]:

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

То есть приведённый стандарт трактует эффективность использования бюджетных средств гораздо более широко (Приложение А).

В Распоряжении Правительства РФ «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» указано следующее: «аудит эффективности призван дать оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления с точки зрения результативности выполнения мероприятий муниципальных программ, а также достижения конечных целей и задач данных программ в социальной, экономической или иных сферах деятельности общества» [14]. То есть, приоритетным вопросом в оценке эффективности органов власти здесь выступают результаты, а не затраты, хотя в документе речь идет о финансовом контроле. Такой подход вписывается в обозначенную в Распоряжении задачу смещения акцента с контроля над финансовыми потоками к контролю за результатами.

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

пальных программ следует воспринимать в большей степени как механизм управления развитием территорий, который подразумевает наличие плана работ, ответственных за их выполнение, сроков и ресурсов.

Подходы и способы оценки эффективности муниципальных программ

Выделяют целый ряд подходов к оценке эффективности государственных и муниципальных программ, а также эффективности использования бюджетных средств: академический, программный, доходный, затратный, рыночный (сравнительный) и другие. Разнообразие подходов объясняется различиями в целях и задачах их применения. Оценка эффективности муниципальных программ может учитывать интересы различных субъектов программного процесса, среди которых: заказчики и руководители программы (местные органы власти), «спонсоры» (федеральный и региональный бюджеты) или инвесторы (участвующие в программе предприниматели и организации), благополучатели программы, иные заинтересованные стороны. Здесь важно установить баланс этих интересов или определить среди них приоритеты. Кроме того, различные подходы можно использовать на разных этапах оценки эффективности муниципальных программ: предварительном, промежуточном (контрольном) и обобщающем (заключительном). За основу предлагается взять программный подход, при котором оценивается результативность работы органов муниципальной власти, однако учитывать при этом и степень освоения финансовых ресурсов при выполнении программы. Считается, что чем большее значение принимает отношение результата и затрат, тем эффективность программы выше. С этим нельзя полностью согласиться. Высокое значение показателя эффективности реализации муниципальной программы может быть следствием некорректного планирования значений индикаторов или уровня бюджетных средств.

В рамках каждого подхода выделяются методы оценки программ, описанные и систематизированные в работах Д.В. Визгалова [68], Н.О. Приженникова, М.К. Кривцовой, А.И. Широковой [98], В.А. Орлова [95] и др. Многие авторы группируют методы оценки эффективности программ по следующим направлениям [66]:

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

Первые два метода достаточно сложно применить на практике, поскольку в первом случае необходимо в денежном выражении оценить социальный эффект, а во втором – определить, сколько стоит одна единица результата. Метод интегральной оценки заключается в том, что таким направлениям реализации программы, как цели, задачи, планирование, управление, мониторинг, резуль-

тативность и эффективность присваиваются весовые коэффициенты значимости. Подобные коэффициенты применяются довольно часто.

В работе О.В. Кузьменко и М.Ю. Гинзбурга представлен стандартизированный показатель, учитывающий оценку степени достижения целей и решения задач муниципальной программы, эффективности использования бюджетных средств, оценку организации управления и контроля за ходом реализации программы [84]. И.В. Тереньева предлагает методику оценки бюджетной эффективности программ в соотношении с приоритетностью программ для местного сообщества [109]. В.И. Псарёв и др. рассматривают методику формирования и анализа комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований [91]. Многие исследователи изучают проблематику формирования и оценки эффективности муниципальных программ на примере муниципальных образований отдельных субъектов Российской Федерации [111; 65].

Н.П. Паздникова и С.А. Филимонова используют метод корреляционно-регрессионного анализа, который позволяет определять взаимосвязи между различными параметрами реализации программ [96]. Ему противостоит метод экспертной оценки, недостатком которого является определённая доля субъективности полученного результата. В этом отношении применение метода корреляционно-регрессионного анализа в качестве самостоятельного или дополняющего экспертную оценку инструмента представляется наиболее правильным.

В нормативных правовых документах методики оценки эффективности муниципальных программ прописаны в документах с типовым названием «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке муниципальных программ (города, муниципального района), их формирования и реализации и Порядка проведения мониторинга и оценки эффективности реализации муниципальных программ», либо в отдельных разделах самих муниципальных программ. Независимо от того, как рассчитывается эффективность программы, используются ли при этом весовые коэффициенты, экспертные оценки и проч., в результате расчетов получается либо один показатель, характеризующий эту эффективность, либо несколько показателей, которые нужно сопоставлять между собой. В таблице 1.1. приведены примеры реализации подхода, основанного на расчете одного итогового показателя эффективности муниципальной программы.

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

Таблица 1.1

Оценка эффективности муниципальных программ на основе одного показателя эффективности

№	Муниципальное образование	Значения эффективности реализации программы	Уровень эффективности реализации муниципальной программы
1	Московская область, Подольский район [52]	$0,9 \leq I \leq 1,1$	Высокий
		$0,8 \leq I < 0,9$	Запланированный
		$I < 0,8$	Низкий
2	Омская область, Омский район [38]	$E \geq 100\%$	Высокоэффективная
		$90\% \leq E < 100\%$	Эффективная
		$E < 90\%$	Неэффективная
3	Нижегородская область, Починковский район [40]	$0,8 \leq \text{эффективность} \leq 1$	Положительная оценка
		$0,6 \leq \text{эффективность} < 0,8$	Удовлетворительная оценка
		Эффективность $< 0,6$	Неудовлетворительная оценка
4	Зейский район Амурской области [30]	$8,5 < R < 10,0$	Эффективная
		$7,0 < R < 8,5$	Умеренно эффективная
		$5,0 < R < 7,0$	Низкоэффективная
		$R < 5,0$	Неэффективная
5	Новосибирская область, Сузунский район [45]	Эффективность возросла	Нет четких рекомендаций о дальнейшей реализации программы
		Эффективность осталась на прежнем уровне	
		Эффективность снизилась	
6	Г. Москва, муниципальный округ Нагатино-Садовники [55]	$9,0 \geq R = 10$	Высокая эффективность
		$8,9 \geq R \geq 6$	Достаточная эффективность
		$5,9 \geq R \geq 4$	Низкая эффективность
		$R < 3,9$	Неэффективная реализация программы

Подход на основе расчета двух показателей применяется, например, в Краснохолмском районе Тверской области. Здесь рассчитываются и сравниваются между собой критерий эффективности реализации муниципальной программы (K^{III}) и индекс освоения бюджетных средств, выделенных на её реализацию (I_{ϕ}^{III}) (табл. 1.2.) [31]. Вероятно, обозначение «ГП» перенесено из методики оценки государственных программ.

Оценка эффективности реализации муниципальных программ
Краснохолмского района Тверской области

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

Представляется, что сравнение значений двух индикаторов или критериев позволяет более гибко подходить к оценке эффективности реализации муниципальной программы. При этом исследователи не ограничены набором показателей, которые нужно сводить в одну формулу, и отпадает необходимость приводить эти показатели к безразмерному виду. Можно рекомендовать муниципальным образованиям самостоятельно найти наиболее удачные на их взгляд критерии (индексы или показатели) для сопоставления, но использовать приведенный подход.

Алгоритмы оценки эффективности муниципальных программ

Алгоритмы оценки эффективности муниципальных программ зависят от принятых подходов и методик. Их объединяет тот факт, что на практике расчеты осуществляются «снизу вверх» по структуре программы, то есть от индикаторов подпрограмм к непосредственно эффективности программы. Методики же обычно раскрываются «сверху вниз», а представленные в них формулы на уровне алгоритмов описываются как несколько шагов расчета.

Среди разнообразных способов расчетов прослеживается ряд типовых алгоритмов (рис. 1.5).

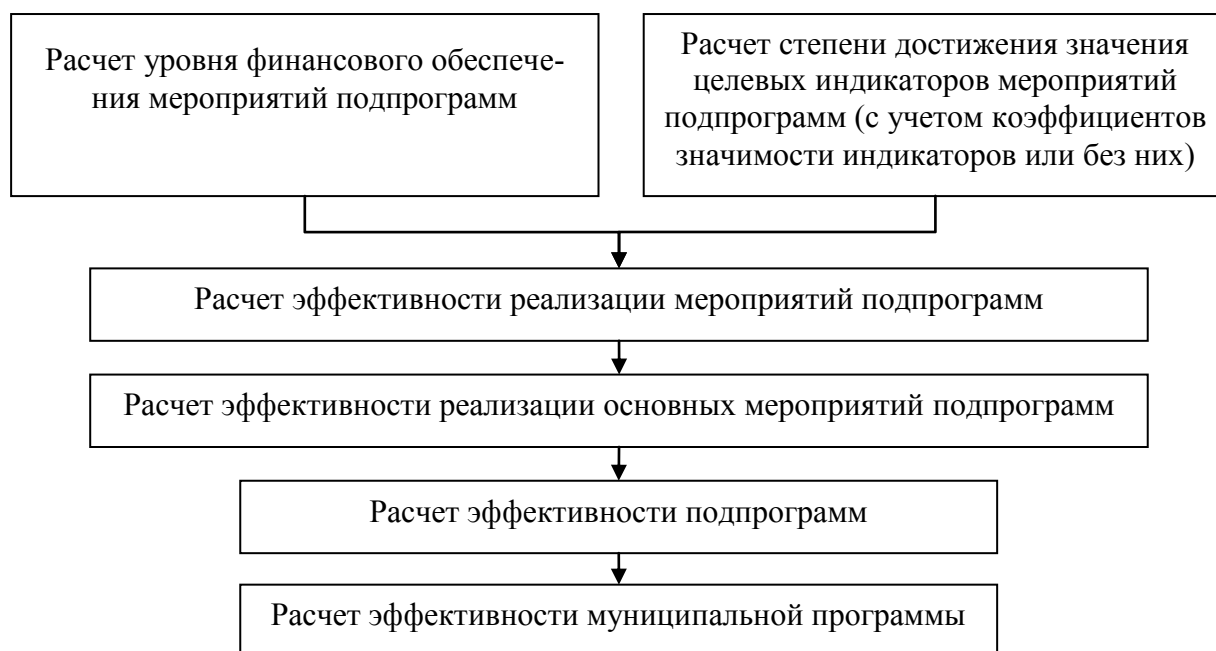


Рис. 1.5. Типовой алгоритм расчета эффективности муниципальной программы

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

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

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

Указанные недостатки типового алгоритма очевидны, поэтому муниципальные образования разрабатывают и применяют отличные от него алгоритмы. Например, применяются алгоритмы, учитывающие степень достижения целевых индикаторов основных мероприятий (ОМ), степень достижения целей и задач муниципальной программы, степень значимости подпрограмм, темпы роста/снижения значений целевых индикаторов и расходов [54] (рис. 1.6). В представленном алгоритме при недостаточной степени достижения целевого

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



Рис. 1.6. Пример алгоритма оценки эффективности муниципальной программы

Подобные примеры можно продолжать и далее, но, на наш взгляд, предъявлять претензии к самим алгоритмам не совсем корректно, поскольку алгоритмы есть следствие принятых подходов и методик, и основная критика должна быть направлена именно на них. Можно рекомендовать муниципальным образованиям не ограничиваться типовым алгоритмом, а использовать следующие приемы:

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

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

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

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

В рамках определения эффективности реализации муниципальной программы могут учитываться как исключительно бюджетные средства, так и внебюджетные. Для первого случая допустимо употреблять понятие «эффективность использования бюджетных средств». С точки зрения эффективности, главная задача любой муниципальной программы состоит в поиске минимальных по ресурсным (бюджетным и внебюджетным) затратам, вариантов решения проблемы без ущерба качеству выполненной работы. Однако чрезмерный

разрыв между степенью результативности и степенью освоения ресурсов может свидетельствовать об ошибках в планировании муниципальной программы.

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

1.3. МЕТОДИЧЕСКИЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ АНАЛИЗА И МОДЕЛИРОВАНИЯ ПРОГРАММНОГО ПРОЦЕССА

Этапы и инструментарий исследования

Программную деятельность муниципального образования можно представить как совокупность программных процессов. Программный процесс начинается с планирования перечня муниципальных программ и заканчивается принятием и опубликованием решения о продолжении реализации, корректировке или прекращении реализации программ. Для того чтобы эффективность реализации муниципальной программы оказалась высокой, недостаточно совершенствовать только лишь методику этой оценки. Внимание следует уделить всем этапам программной деятельности.

Одним из самых эффективных инструментов научного исследования и решения прикладных задач является моделирование экономических, управленческих и др. процессов. Суть моделирования заключается в построении моде-

лей реальных явлений и объектов и их дальнейшем исследовании. Целью является полноценное понимание рассматриваемого процесса и его оценка для принятия необходимых решений. Известно большое количество методов моделирования, в частности, в данном исследовании могут быть полезными математическое, экономико-математическое, графическое, статистическое, компьютерное моделирование. Перед непосредственно моделированием необходимо выполнить предварительные шаги: определить цели моделирования, выбрать подходы моделирования и используемый инструментарий, выявить причинно-следственные связи рассматриваемого процесса.

На рисунке 1.7 отражены этапы и инструментарий исследования по совершенствованию программного процесса на муниципальном уровне.

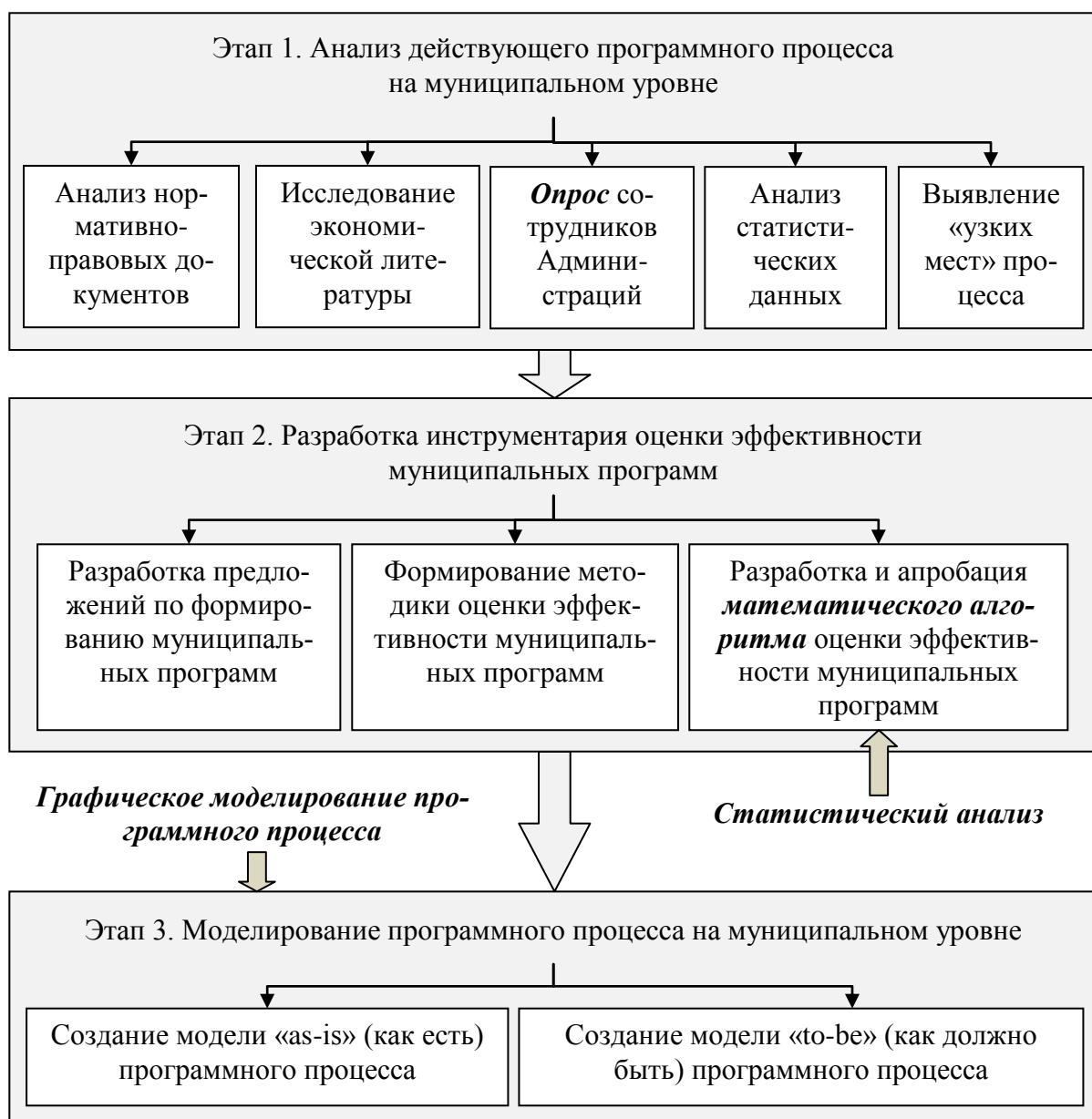


Рис. 1.7. Этапы и инструментарий исследования по совершенствованию программного процесса на муниципальном уровне

На первом этапе осуществляется анализ нормативных правовых документов и экономической литературы, проводится опрос сотрудников местных администраций, что позволяет выявить «узкие места» программного процесса. Для формирования общего представления об уровне развития муниципальных образований Омской области будет осуществлен анализ статистических данных.

Второй этап исследования направлен на разработку предложений по формированию и оценке эффективности реализации муниципальных программ. При этом для апробации математического алгоритма оценки эффективности программ потребуется использование статистического анализа. На третьем этапе исследования должны быть созданы организационно-экономические модели программного процесса, отражающие действующий и рекомендуемый процесс. Для этого должен быть применен метод графического моделирования.

Остановимся подробнее на обосновании применения метода графического моделирования и статистического анализа.

Подходы к моделированию программного процесса

Для полноценного анализа и моделирования муниципального программного процесса наиболее применимым является системный подход. При этом объектная область исследования рассматривается как единая система. Известно множество трактовок самого понятия системы, однако общепризнанное ее понимание – это совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих элементов, которые вместе образуют единое целое.

Часто понятия системного подхода и системного анализа путают друг с другом, также ведутся дискуссии о взаимосвязи между ними. В работе В.В. Глуценко проводится разграничение между приведенными понятиями: «*Системный анализ* представляет собой совокупность методологических средств, используемых для подготовки и обоснования решений с помощью изучения составных частей, элементов системы. Он опирается на системный подход, математические дисциплины и современные методы управления» [70]. Таким образом, системный анализ является строгой математической теорией анализа сложных систем. Системный подход для оценки эффективности управления федеральными программами применяют, в частности, в отношении оценки эффективности управления федеральными программами В.А. Дадалко, Е.Р. Михалка, Э.А. Савчук и другие [71].

Статическое (структурное) и динамическое (процессуальное) состояние системы неразрывно связаны между собой, что определяет использование, кроме системного, также и *процессного подхода*. Данный подход рассматривает и деятельность, и управление как процесс. Это соотносится с нашим пониманием программного процесса. Кроме того, процессный подход, в отличие от функционального подхода, ориентирован на результат, а не на саму функцию деятельности, на что указывают А.О. Блинов, О.С. Рудакова и другие авторы [64].

В процессном подходе контролируются «входы» (ресурсы) и «выходы» (результаты) *на границах* функций и бизнес-процессов (рис. 1.8).

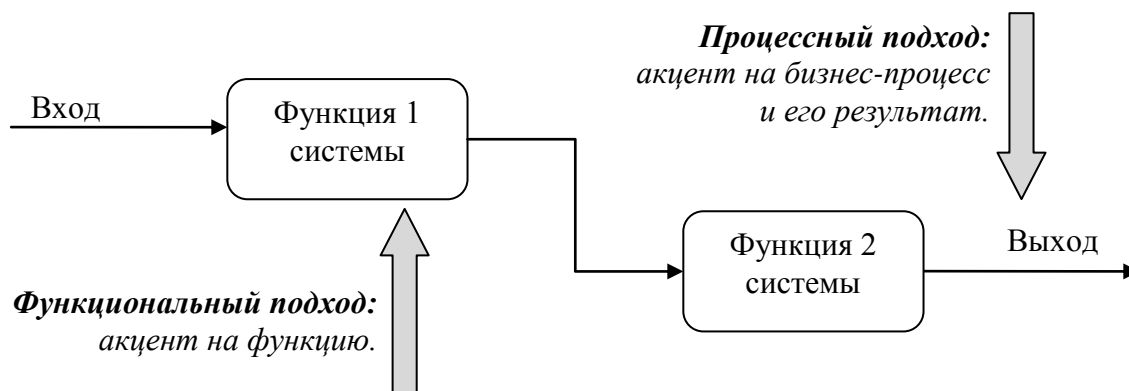


Рис. 1.8. Отличие процессного и функционального подхода

Сам процесс при этом представляется как совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих видов деятельности, преобразующих входы в выходы.

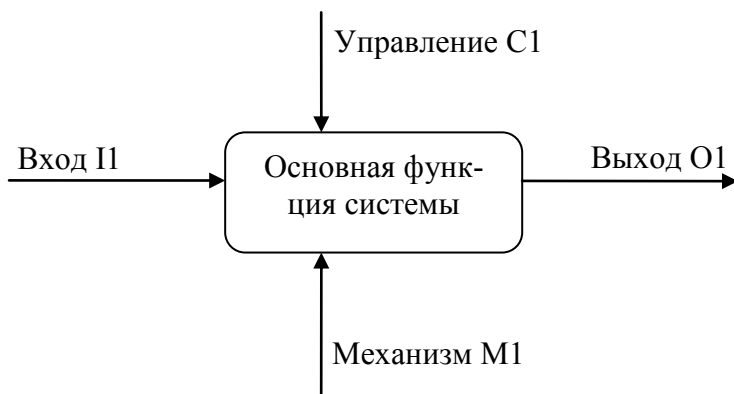
Методология и последовательность моделирования систем

В работе будет использован системный подход и одна из разновидностей системного анализа – структурный анализ (или системный структурный анализ). Считается, что структурный анализ был предложен Дугласом Т. Россом в 1970-х годах в виде методологии SADT: Structured Analysis and Design Technique (методология структурного анализа и проектирования). Структурный анализ предполагает исследование системы с помощью ее модельного графического представления. Начинается исследование с общего обзора, далее детализируясь и приобретая иерархическую структуру [76]. SADT-методологии используются при исследованиях в различных областях знаний для формирования видения всей системы и причинно-следственных связей между ее элементами.

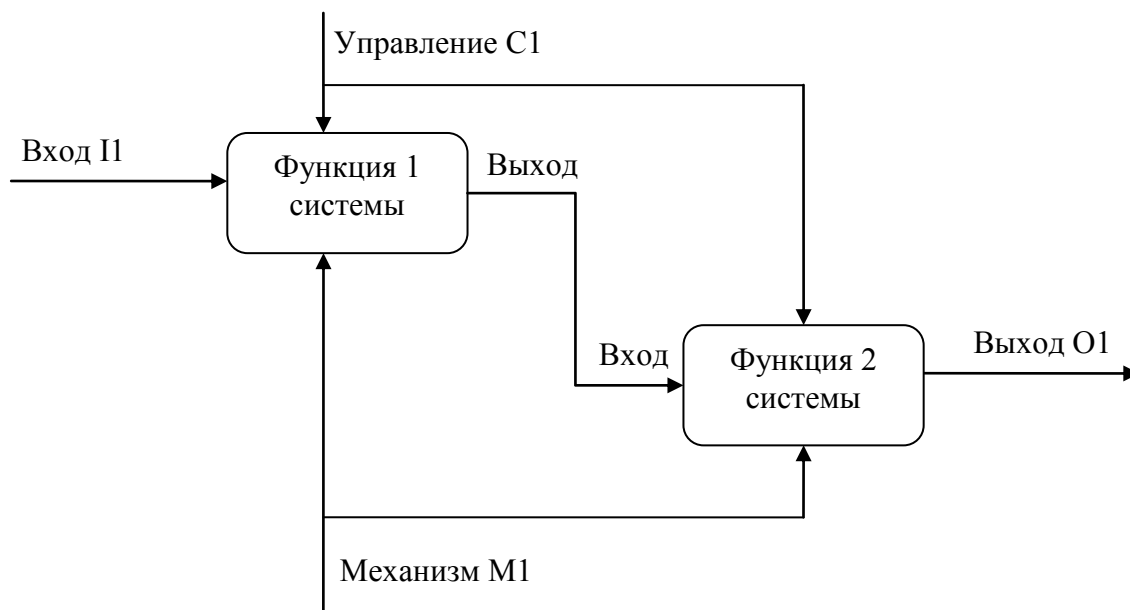
Самым удобным языком моделирования системы среди SADT является методология IDEF0, которая предполагает графическое и текстовое описание модели. Модель IDEF0 служит для отображения производимых системой функций (действий), а также связей между функциями. На рисунке 1.9 (а) представлена контекстная диаграмма абстрактной модели, для которой указана некоторая основная функция системы. Далее производится ее декомпозиция – более детальное представление указанной функции (рис. 1.9 (б)). В последующем происходит декомпозиция функции №1 системы, функции №2 системы и т.п.

Применение методологий SADT позволит построить графическую модель программного процесса на муниципальном уровне. В случае моделей небольшого размера, их создание можно производить в ручном режиме или в текстовых редакторах со встроенными графическими приложениями. Для серьезных задач применяются CASE-средства (Computer-Aided Software Engineering) – программные продукты моделирования систем. Из множества доступных

средств для задач реализации структурного для реализации структурного (функционально-ориентированного) подхода с применением методологий SADT лучше всего подходит AllFusion Process Modeler (ранее известный как BPwin). Данный программный продукт обладает интуитивно понятным графическим интерфейсом, является легким в освоении, что уменьшает время на его изучение и позволяет сфокусироваться на исследовании самой предметной области.



а) Контекстная диаграмма



б) Декомпозиция контекстной диаграммы

Рис. 1.9. Схема графической модели на основе SADT-методологии

В AllFusion Process Modeler встроены стандарты моделирования, что позволяет не создавать «Соглашение по моделированию бизнес-процессов» – документа, в котором описаны правила моделирования, сущность используемых графических объектов и их внешний вид. Данный программный продукт позволяет проверить создаваемую модель на предмет соответствия синтаксиса вы-

бранной методологии, проверить наличие ссылочной целостности между диаграммами, построить дерево функций полученной модели. В итоге построенная модель является действительно правильной моделью, а не обычным рисунком [106].

Для исполнения правил методологии SADT требуется достаточная строгость и точность. Однако они не требуют серьезных ограничений на действия аналитика. К правилам SADT относятся:

- количество функциональные блоки на каждом уровне декомпозиции ограничено (правило 3-6 блоков). Большое число блоков в одной диаграмме уменьшит четкость её восприятия;

- диаграммы должны быть связными (функциональным блокам назначаются номера, что позволяет легко ориентироваться в многостраничной модели);

- требование уникальности меток и наименований (имена не должны повторяться);

- синтаксические правила для графической части (наименования и размещение функциональных блоков, направление дуг);

- разделение входов и управлений (правило определения роли данных). Одним из следствий этого правила является техническая сложность при моделировании в правильном отнесении дуг модели к категориям «вход», «управление» и «механизм»;

- отделение организации от функции (влияние организационной структуры на функциональную модель должно быть исключено).

По стандартам IDEF0 для создания модели начинать следует с формирования контекстной диаграммы, на которой отображается основная функция системы. Под входом функционального блока понимается материал или информация, которая будет использована (или преобразована) функциональным блоком в некоторый результат, или выход. Поскольку не все действия могут преобразовывать что-либо, то стрелки входа являются необязательными. В рассматриваемой в работе задаче входом модели могут быть денежные средства – то есть ресурс, который обеспечивает результативность процесса (выход модели).

К управляющим элементам модели необходимо отнести нормативные правовые документы. Цели более высоких уровней – отдельных видов деятельности, реализации социально-экономической политики, развития экономики страны, – должны оказывать управление на исследуемый процесс.

Механизмом модели в нашем случае являются ведомства, муниципальные органы власти, министерства и подразделения, участвующие в процессе формирования, реализации и оценки эффективности муниципальных программ, программное обеспечение и прочий инструментарий. Обязательно в модели должна наличествовать обратная связь. К ней относятся информация об эффективности и результативности программного процесса, неизрасходованные ресурсы.

Использование методологии IDEF0 позволит создать модель текущего состояния программного процесса «as-is» (как есть). Исследование существующих процессов является обязательной частью каждого проекта по созданию

и развитию системы. При создании модели «as-is» выделяются «узкие места» системы, к которым, среди прочих, можно отнести:

- ненужные, неуправляемые и дублируемые функции;
- неэффективный документооборот, по причине которого необходимый документ не оказывается в нужном месте в нужное время;
- отсутствие обратных связей по управлению, то есть когда на проведение функции не оказывает влияния ее результат;
- отсутствие обратных связей по входу, что приводит к неэффективному использованию объектов и информации.

Конечной целью графического моделирования является построение модели «to-be» (как должно быть). В данной модели будут представлены предложения исследователей по совершенствованию программного процесса на муниципальном уровне.

Основным преимуществом графического моделирования, в том числе с применением компьютерных программ, является его наглядность. Но кроме графического моделирования, научные исследования должны опираться и на математические приемы. При формировании механизма оценки эффективности муниципальных программ практическое значение имеет прогнозирование развития экономических процессов. Это позволит обосновать предполагаемые результаты корректировок муниципальных программ. Однако для прогнозирования ожидаемых результатов или индикаторов программы является критичным наличие достаточного объема соответствующих статистических данных за предыдущие периоды.

Статистический анализ (метод главных компонент)

При исследовании муниципальных программ исследователи зачастую сталкиваются с необходимостью упорядочения входящих в рассматриваемую программу подпрограмм по их «важности», а также с определением того, как представленные экономические показатели подпрограмм влияют на результаты программы в целом. Одним из недостатков методик при оценке эффективности муниципальных и иных программ является полагаемая равнозначность всех подпрограмм, входящих в рассматриваемую программу. В итоге возможен случай, когда второстепенные по сути подпрограммы позволяют оценить всю программу как эффективную, несмотря на неудовлетворительные результаты по «важным» подпрограммам.

Можно назначить коэффициенты «значимости» подпрограмм, например, методом экспертной оценки. Однако очевиден его основной недостаток – субъективность. Другой способ проранжировать подпрограммы – применив статистические методы. На основе известных статистических данных из системы большого числа взаимосвязанных факторов выделяется система с меньшим числом факторов. Полученная система определяет вариацию рассматриваемой, т.е. по информативности сопоставима с оригинальной. К плюсам данного подхода следует отнести то, что он позволяет находить скрытые взаимосвязи между факторами, которые могут быть не обнаружены при субъективном/экспертном рассмотрении.

В данной работе будет использоваться метод главных компонент, изобретённый Карлом Пирсоном. Метод заключается в нахождении n главных компонент, которые определяют дисперсию исходных n случайных величин. Полученные главные компоненты упорядочиваются в порядке убывания их суммарной доли в дисперсию исходных величин. В случае если вклад последних компонент в дисперсию является малым, их можно отбросить и рассматривать только первые компоненты. Вычислив вклад случайных величин в дисперсию оставшихся главных компонент, можно проранжировать величины по информативности [90].

Пусть задана иерархическая структура, в которой различные показатели (или индикаторы – экономические, социальные и пр.) сгруппированы по некоторым сферам и выделен один или несколько «главных» показателей. Тогда, применяя метод статистического анализа, можно вычислить весовые коэффициенты «влияния» сфер показателей на главные и группу главных показателей в целом.

Пусть структура показателей представлена на рисунке 1.10.



Рис. 1.10. Структура с одним главным показателем

Построив уравнение линейной регрессии относительно зависимости главного показателя от показателей сфер 1 и 2, а также уравнение линейной регрессии относительно зависимости главного показателя от главных компонент, найденных соответственно методом главных компонент, можно вычислить весовые коэффициенты «влияния» показателей сфер на главный показатель, и, соответственно, коэффициенты «влияния» сфер в целом.

Возможен вариант, когда структура показателей сложнее (рис. 1.11). Аналогично предыдущему случаю, применение статистического анализа позволяет рассчитать влияние показателей сфер на каждый главный индикатор по отдельности. Далее, назначив свои весовые коэффициенты главным показателям, можно вычислить влияние сфер на всю группу главных показателей в целом. Для расчета весов главных показателей можно воспользоваться также методом главных компонент. Однако отметим, что в специфике рассматриваемой в работе задачи, когда главными показателями являются ожидаемые результаты муниципальной программы, рассматриваемыми сферами – подпрограммы данной программы, их показателями – соответственно, ожидаемые результаты подпрограмм, при корректном выборе главных ожидаемых результатов они не должны коррелировать друг с другом, а значит должны иметь одинаковые веса.

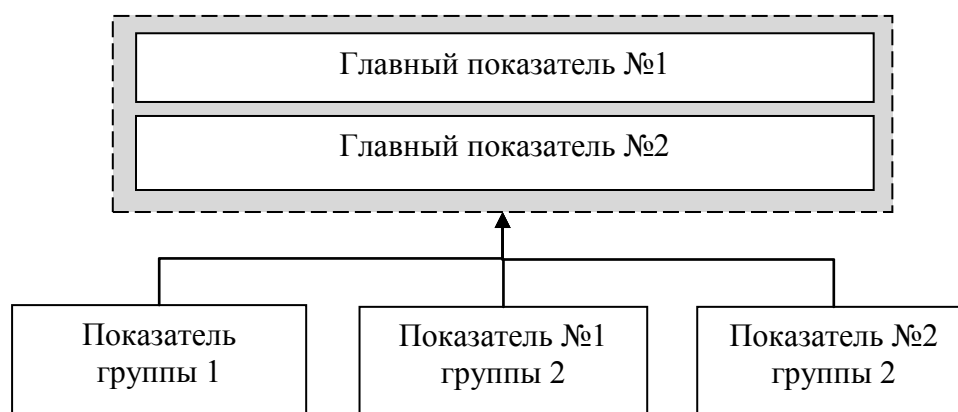


Рис. 1.11. Структура с двумя главным показателями

В практических задачах при расчетах с применением статистических методов часто используют специализированное программное обеспечение с встроенными реализациями стандартных методов и алгоритмов. Самыми распространенными и широко применяемыми статистическими пакетами являются STATISTICA (производитель StatSoft) и SPSS Statistics (производитель IBM). В данной работе для расчетов при применении статистических методов будет использоваться пакет IBM SPSS Statistics.

Итак, для анализа и моделирования программного процесса на муниципальном уровне будут применяться системный и процессный подходы, из которых следует, что программный процесс – это элемент более крупной системы, и его эффективность и результативность влияет не только на развитие муниципальных образований, но и на соответствующие регионы. Использование процессного подхода позволяет представить область исследования как бизнес-процесс и применить известные стандарты графического моделирования систем для его анализа и совершенствования.

Для создания модели муниципального программного процесса необходимо провести кабинетные исследования по анализу экономической литературы, нормативной правовой документации и статистических данных, провести беседы и опросы представителей местных администраций. Это позволит выявить «узкие места» программного процесса. Для создания графических организационно-экономических моделей «as-is» (как есть) и «to-be» (как должно быть) предлагается использование методологий графического моделирования IDEF0, чьим преимуществом является наглядность и наилучшее восприятие моделей сторонними читателями.

Метод главных компонент позволит провести апробацию разработанного математического алгоритма оценки эффективности муниципальных программ. Он заключается в нахождении n главных компонент, которые определяют всю дисперсию и корреляцию исходных n случайных величин. Полученные компоненты упорядочиваются в порядке убывания доли суммарной дисперсии исходных величин. При этом можно вычислить вклад изначальных показателей в дисперсию главных компонент и таким образом проранжировать их по информативности. Такое ранжирование позволит объективно выделить наиболее приоритетные ожидаемые результаты подпрограмм, чье влияние на достижение ожидаемого результата муниципальной программы наиболее существенно.

ГЛАВА 2. ПРОГРАММНЫЙ ПОДХОД В ПРАКТИКЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ОМСКОЙ ОБЛАСТИ: ОСОБЕННОСТИ, ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

2.1 АНАЛИЗ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ ОМСКОЙ ОБЛАСТИ

Методика сопоставления муниципальных образований

Социально-экономическое развитие каждого региона в целом напрямую зависит от уровня развития муниципальных образований, входящих в его состав. Для разработки и проведения единой региональной политики, учитывающей сложившуюся дифференциацию в развитии муниципальных образований, необходимо проводить исследование социально-экономических процессов, учитывающих все многообразие местных условий. Сопоставление муниципальных образований по уровню социально-экономического развития позволит муниципальным органам власти понять положение своего района в общем рейтинге муниципальных образований, учитывать положительный опыт других муниципальных образований и формировать собственные муниципальные программы соответствующим образом.

В рамках данной работы возникает необходимость выбора наиболее типичных муниципальных образований Омской области, что позволит ограничить число исследуемых районов и их муниципальных программ. В настоящее время существует множество используемых на практике и предлагаемых разными авторами подходов и методик оценки уровня социально-экономического развития территорий. В зависимости от сферы применения, круга решаемых задач и специфики сопоставляемых объектов, они основываются на статистической оценке (регрессионный и кластерный анализ), алгоритмах многокритериального ранжирования, экспертных оценках [105]. Однако, проблема комплексной оценки на уровне муниципальных образований до сих пор не решена, что позволяет предложить собственную методику сопоставления муниципальных образований и распределения их по условным группам высокого, среднего и низкого социально-экономического развития. Ключевым вопросом здесь выступает набор показателей для такого сопоставления.

Для того, чтобы оценить социально-экономическое положение муниципальных образований в рамках регионов, необходимо формирование обобщенного (интегрального) показателя. Интегральный показатель уровня развития муниципального образования характеризует состояние его экономики и социальной сферы, степень использования источников и резервы экономического роста для достижения соответствующих социальных результатов [97].

Для нормирования разнородных показателей (из различных сфер и отражающих различные характеристики) в работе будет использована формула (2.1):

$$\hat{X}_{ij} = \frac{|x_{ij} - \dot{x}_j|}{|\max^{x_j} - \min^{x_j}|}, \quad i = 1 \dots n; j = 1 \dots m, \quad (2.1)$$

где n - количество муниципальных образований;

m - количество показателей;

\max^{x_j} - максимальное для каждого показателя оценочное значение среди всех муниципальных районов;

\min^{x_j} - минимальное для каждого показателя оценочное значение среди всех муниципальных районов;

\dot{x}_j - наилучшее для каждого показателя оценочное значение (т.е. либо \max^{x_j} , либо \min^{x_j}).

Таким образом, появляется возможность сопоставить данные между собой и продемонстрировать, насколько интегральные показатели социально-экономического развития муниципальных образований отличаются от наилучших или наихудших значений. Кроме того, нормировка позволяет определить количественные отношения между полученными оценками, что позволит выделить однородные группы районов (таксоны).

Для получения индексов развития муниципальных районов по определенным сферам, необходимо суммировать ряд нормированных показателей по формуле (2.2):

$$S_i = \sum_{j=1}^m \frac{|x_{ij} - \dot{x}_j|}{|\max^{x_j} - \min^{x_j}|}, \quad i = 1 \dots n; j = 1 \dots m. \quad (2.2)$$

Полученные интегральные показатели характеризуют сравнительное положение муниципального района Омской области путем отображения, насколько сильно показатель отличается от наилучших оценочных значений.

Значение S_i равно нулю, если значения всех показателей района совпадают с наилучшими, и S_i равно m , если все показатели максимально отличаются от наилучших значений. Чем меньше величина S_i , тем лучше интегральная оценочная характеристика у соответствующего муниципального района Омской области.

Необходимо также отметить, что перед непосредственно нормировкой большинство показателей приводится к значениям «на 1 тысячу человек», чтобы избежать некорректного сравнения районов разного уровня заселенности.

При проведении расчетов было установлено, что значения большинства показателей города Омска намного лучше соответствующих показателей муниципальных районов. Вследствие этого, при разбиении на таксоны разрыв между городом и районами был очень значителен, что создает неудобство в сравнении районов между собой, так как получалась ситуация, в которой на одной стороне шкалы оценки находится город Омск, а на другой – все остальные районы. В целях лучшей визуализации сравнения районов показатели непосредственно города Омска в расчетах не учитывались.

Анализ показателей социального развития муниципальных районов

Для сопоставления развития муниципальных районов Омской области были использованы показатели социальной и экономической сферы, по которым была найдена статистика в открытом доступе [114; 115]. При анализе социальной сферы рассматривались такие показатели, как:

- численность сельского населения по полу и возрасту на 1 января текущего года, человек;
- естественный прирост, человек;
- миграционный прирост (+/-), человек;
- введено в действие жилых домов на территории муниципального образования, квадратный метр общей площади.

Интегральные индексы рассчитывались на основе известной статистики за 2012-2015 годы. В результате муниципальные районы были распределены по таксонам:

- А – «очень высокое развитие»;
- В – «высокое развитие»;
- С – «умеренное развитие»;
- Д – «низкое развитие»;
- Е – «очень низкое развитие».

Распределение муниципальных районов по таксонам по показателям социальной сферы представлено в Приложении Б. Как видно из Приложения Б, состав таксонов нестабилен, районы переходят из таксона в таксон по результатам годовых показателей. При этом по результатам анализа данных 2012-2015 гг. можно отметить следующее.

1) Положительная динамика интегрального индекса наблюдается у муниципальных районов: Большереченский, Большеуковский, Любинский, Нижнеомский, Нововаршавский, Омский, Саргатский, Усть-Ишимский.

2) Отрицательную динамику интегрального индекса имеют Исилькульский и Тевризский муниципальные районы.

3) Стабильное положение в таксонах у следующих муниципальных районов:

- таксон С – Любинский, Москаленский, Таврический муниципальные районы;
 - таксон D – Большеуковский, Горьковский, Знаменский, Нижнеомский, Нововаршавский, Оконешниковский, Павлоградский, Полтавский, Седельниковский муниципальные районы;
 - таксон Е – Тюкалинский муниципальный район.
- Результаты группировки муниципальных районов по показателям социальной сферы по состоянию на 2012-2015 годы в разрезе трех экономических зон, согласно Стратегии развития Омской области, представлены в таблице 2.1.

Таблица 2.1

Распределение муниципальных районов Омской области по таксонам по показателям социальной сферы в разрезе трех экономических зон

Муниципальный район	2012	2013	2014	2015
<i>Северная зона</i>				
Большереченский муниципальный район	Е	Е	Д	Д
Большеуковский муниципальный район	Д	Д	Д	Д
Горьковский муниципальный район	Д	Д	Д	Д
Знаменский муниципальный район	Д	Д	Д	Д
Колосовский муниципальный район	Е	Д	Д	Е
Крутинский муниципальный район	Е	Е	Д	Д
Муромцевский муниципальный район	Е	Д	Е	Д
Саргатский муниципальный район	Е	Д	Д	Д
Седельниковский муниципальный район	Д	Д	Д	Д
Тарский муниципальный район	Д	Д	С	Д
Тевризский муниципальный район	Д	С	С	Д
Тюкалинский муниципальный район	Е	Е	Е	Е
Усть-Ишимский муниципальный район	Е	Е	Д	Д
<i>Центральная зона</i>				
Азовский немецкий национальный муниципальный район	С	В	С	В
Исилькульский муниципальный район	С	С	С	Д
Калачинский муниципальный район	Д	Д	С	С
Кормиловский муниципальный район	С	С	С	Д
Любинский муниципальный район	С	С	С	С
Марьяновский муниципальный район	Д	Д	С	С
Москаленский муниципальный район	С	С	С	С
Называевский муниципальный район	Е	Е	Е	Е
Нижнеомский муниципальный район	Д	Д	Д	Д
Оконешниковский муниципальный район	Д	Д	Д	Д
Омский муниципальный район	В	В	В	А
<i>Южная зона</i>				
Нововаршавский муниципальный район	Д	Д	Д	Д
Одесский муниципальный район	С	С	Д	С
Павлоградский муниципальный район	Д	С	Д	Д
Полтавский муниципальный район	Д	Д	Д	Д
Русско-Полянский муниципальный район	Д	С	Д	С
Таврический муниципальный район	С	С	С	С
Черлакский муниципальный район	С	Д	Д	Д
Шербакульский муниципальный район	С	Д	Д	С

Как видно из таблицы 2.1, большинство районов Северной экономической зоны относятся к таксону D с низким развитием. Среди муниципальных районов следует также отметить:

- Тарский и Тевризский муниципальные районы, которые переходят в рассматриваемый период из таксона D в таксон C («умеренное развитие») и обратно, показывая пограничные значения интегрального индекса по показателям социальной сферы;

- Большереченский, Крутинский, Муромцевский, Саргатский и Усть-Ишимский муниципальные районы, которые переходят в рассматриваемый период из таксона E («очень низкое развитие») в таксон D («низкое развитие»);

- Тюкалинский муниципальный район, стабильно находящийся в таксоне E.

Анализ муниципальных районов Центральной экономической зоны, показывает, что:

- большинство муниципальных районов распределились равномерно между таксонами C и D;

- Азовский немецкий национальный муниципальный район и Омский муниципальный район переходят в таксоны B («высокое развитие») и A («очень высокое развитие») соответственно;

- Называевский муниципальный район показывает худшие результаты, оставаясь за рассматриваемый период в таксоне E.

Рассматривая Южную экономическую зону, следует отметить, что:

- районы распределялись равномерно между таксонами C и D в 2012 г., 2013 г. и 2015 г.;

- в 2014 г. только Таврический муниципальный район отнесен к таксону C, остальные муниципальные районы отнесены к таксону D.

Таким образом, прослеживается повышение уровня развития муниципальных районов по показателям социального развития в непосредственной близости от областного центра и крупной транспортной магистрали.

Анализ показателей экономического развития муниципальных районов

Далее рассматривалась экономическая сфера и следующие показатели:

- общая площадь земель муниципального образования, гектар;
- среднемесячная заработная плата работников организаций, рубль;
- объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на 1 человека, рубль;

- отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами (без субъектов малого предпринимательства), средняя численность работников которых превышает 15 человек, по основному виду экономической деятельности, тысяча рублей;

- продукция растениеводства (в фактически действовавших ценах), тысяча рублей;

– продукция животноводства (в фактически действовавших ценах), тысяча рублей.

Наиболее полная статистика по данным показателям в разрезе муниципальных районов Омской области имеется только по состоянию на 2014 год. Результаты распределения районов по таксонам на основании расчета индекса по показателям экономической сферы представлены в Приложении В.

За рассматриваемый период ни один из муниципальных районов не вошел в таксон А («очень высокое развитие») и таксон В («высокое развитие»). Большинство районов отнесены к таксону D («низкое развитие»). Это связано с тем, что по совокупности показателей, участвовавших в расчете интегрального индекса экономического развития, нет явно лидирующих муниципальных районов. Результаты группировки муниципальных районов Омской области в разрезе трех зон экономического развития по показателям экономической сферы представлены в таблице 2.2.

Таблица 2.2

Распределение муниципальных районов Омской области по таксонам по показателям экономической сферы в разрезе зон экономического развития

Муниципальный район	Таксон
<i>Северная зона</i>	
Большереченский муниципальный район	D
Большеуковский муниципальный район	D
Горьковский муниципальный район	D
Знаменский муниципальный район	E
Колосовский муниципальный район	E
Крутинский муниципальный район	D
Муромцевский муниципальный район	D
Саргатский муниципальный район	D
Седельниковский муниципальный район	E
Тарский муниципальный район	C
Тевризский муниципальный район	D
Тюкалинский муниципальный район	D
Усть-Ишимский муниципальный район	E
<i>Центральная зона</i>	
Азовский немецкий национальный муниципальный район	D
Исилькульский муниципальный район	D
Калачинский муниципальный район	C
Кормиловский муниципальный район	C
Любинский муниципальный район	D
Марьяновский муниципальный район	D
Москаленский муниципальный район	D
Называевский муниципальный район	D
Нижнеомский муниципальный район	E

Оконешниковский муниципальный район	D
Омский муниципальный район	C
<i>Южная зона</i>	
Нововаршавский муниципальный район	D
Одесский муниципальный район	D
Павлоградский муниципальный район	D
Полтавский муниципальный район	D
Русско-Полянский муниципальный район	D
Таврический муниципальный район	D
Черлакский муниципальный район	E
Шербакульский муниципальный район	D

По результатам анализа Приложения В и таблицы 2.2., рассматривая Северную экономическую зону, следует отметить:

- большинство муниципальных районов относятся к таксону D – «низкое развитие»;
- Тарский муниципальный район показывает лучший результат в своей экономической зоне и отнесен за рассматриваемый период к таксону C («умеренное развитие»);
- Знаменский, Колосовский, Седельниковский и Усть-Ишимский муниципальные районы отнесены в рассматриваемый период к таксону E («очень низкое развитие»), при этом худшее значение интегрального индекса у Седельниковского муниципального района.

Рассматривая Центральную экономическую зону, следует отметить:

- большинство муниципальных районов отнесены к таксону D («низкое развитие»);
- Калачинский, Кормиловский и Омский муниципальные районы отнесены к таксону C, при этом лучшее значение интегрального индекса у Калачинского муниципального района;
- Нижнеомский муниципальный район показывает худшее значение интегрального индекса и отнесен в рассматриваемом периоде к таксону E.

Анализируя муниципальные районы Южной экономической зоны, следует отметить, что:

- Черлакский муниципальный район показывает худшее значение интегрального индекса и отнесен к таксону E;
- остальные муниципальные районы отнесены к таксону D.

В целом, большинство муниципальных районов Омской области по показателям экономического развития относятся к таксону D («низкое развитие»). Выделяются более высоким уровнем экономического развития муниципальные районы, расположенные в непосредственной близости от г. Омска и Тарский муниципальный район.

Принадлежность районов Омской области к таксонам по показателям социальной и экономической сфер по состоянию на 2014 г. наглядно представлена на рисунке 2.1. При этом, чем темнее закрашка района, тем ниже развитие таксона, к которому он принадлежит. На рисунке 2.1 и далее муниципальные районы Омской области обозначены следующим образом: 1. Азовский немецкий национальный; 2. Большереченский; 3. Большеуковский; 4. Горьковский; 5. Знаменский; 6. Исилькульский; 7. Калачинский; 8. Колосовский; 9. Кормиловский; 10. Крутинский; 11. Любинский; 12. Марьяновский; 13. Москаленский; 14. Муромцевский; 15. Называевский; 16. Нижнеомский; 17. Нововаршавский; 18. Одесский; 19. Оконешниковский; 20. Омский; 21. Павлоградский; 22. Полтавский; 23. Русско-Полянский; 24. Саргатский; 25. Седельниковский; 26. Таврический; 27. Тарский; 28. Тевризский; 29. Тюкалинский; 30. Усть-Ишимский; 31. Черлакский; 32. Шербакульский.

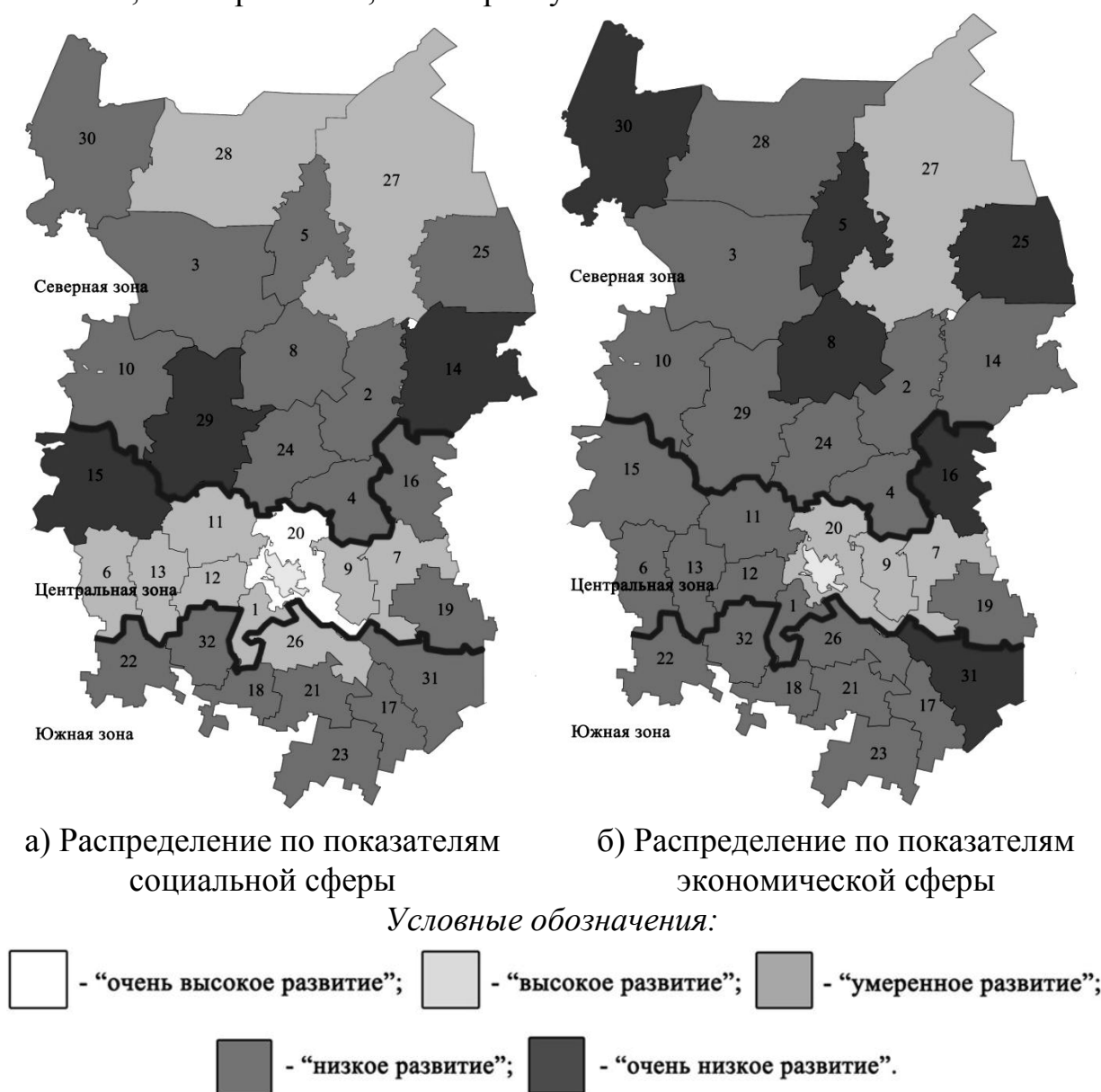


Рис. 2.1. Распределение муниципальных районов Омской области по показателям социальной и экономической сферы

Как видно из рисунка 2.1, далеко не все муниципальные районы с высоким уровнем экономического развития, имеют высокий уровень социального развития. В целом ситуация в сфере экономики выглядит хуже, чем в социальной сфере, но это может быть связано с выбранными показателями и их количеством.

Расчет сводного индекса социально-экономической сферы и группировка муниципальных районов

Определим распределение регионов по социально-экономическим таксонам по состоянию на 2014 г., рассчитав общий (сводный) индекс социально-экономического развития регионов Омской области путем суммирования индексов социальной и экономической сфер. Результаты представлены в Приложении Г. По результатам расчета ни один из муниципальных районов не вошел в таксоны А («очень высокое развитие») и таксон Е («очень низкое развитие»). Большинство районов отнесены к таксону D («низкое развитие»). Явный лидер – Омский муниципальный район – отнесен к таксону В («высокое развитие»).

Результаты группировки муниципальных районов Омской области в разрезе трех зон экономического развития по показателям социально-экономической представлены в таблице 2.3. Анализируя Приложение Г и таблице 2.3, рассматривая Северную экономическую зону, следует отметить:

- большинство муниципальных районов относятся к таксону D – «низкое развитие»;
- Тарский муниципальный район показывает лучший результат в своей экономической зоне и отнесен за рассматриваемый период к таксону С («умеренное развитие»).

Рассматривая Центральную экономическую зону, следует отметить:

- большинство муниципальных районов отнесены к таксону С;
- Омский муниципальный район отнесен к таксону В, показывая лучшее значение интегрального индекса как среди муниципальных районов Центральной экономической зоны, так и в целом среди муниципальных районов Омской области;

– Марьяновский, Называевский, Нижнеомский и Оконешниковский муниципальные районы отнесены к таксону D, худшее значение интегрального индекса у Нижнеомского муниципального района.

Анализируя муниципальные районы Южной экономической зоны, следует отметить:

- лучшее значение интегрального индекса у Таврического муниципального района, он отнесен к таксону С;
- все остальные муниципальные районы отнесены к таксону D.

Таблица 2.3

Распределение муниципальных районов Омской области по таксонам по показателям социально-экономической сферы в разрезе зон экономического развития

Муниципальный район	Таксон
<i>Северная зона</i>	
Большереченский муниципальный район	D
Большеуковский муниципальный район	D
Горьковский муниципальный район	D
Знаменский муниципальный район	D
Колосовский муниципальный район	D
Крутинский муниципальный район	D
Муромцевский муниципальный район	D
Саргатский муниципальный район	D
Седельниковский муниципальный район	D
Тарский муниципальный район	C
Тевризский муниципальный район	D
Тюкалинский муниципальный район	D
Усть-Ишимский муниципальный район	D
<i>Центральная зона</i>	
Азовский немецкий национальный муниципальный район	C
Исилькульский муниципальный район	C
Калачинский муниципальный район	C
Кормиловский муниципальный район	C
Любинский муниципальный район	C
Марьяновский муниципальный район	D
Москаленский муниципальный район	C
Называевский муниципальный район	D
Нижнеомский муниципальный район	D
Оконешниковский муниципальный район	D
Омский муниципальный район	B
<i>Южная зона</i>	
Нововаршавский муниципальный район	D
Одесский муниципальный район	D
Павлоградский муниципальный район	D
Полтавский муниципальный район	D
Русско-Полянский муниципальный район	D
Таврический муниципальный район	C
Черлакский муниципальный район	D
Шербакульский муниципальный район	D

Соответствующая таблице карта представлена на рисунке 2.2.

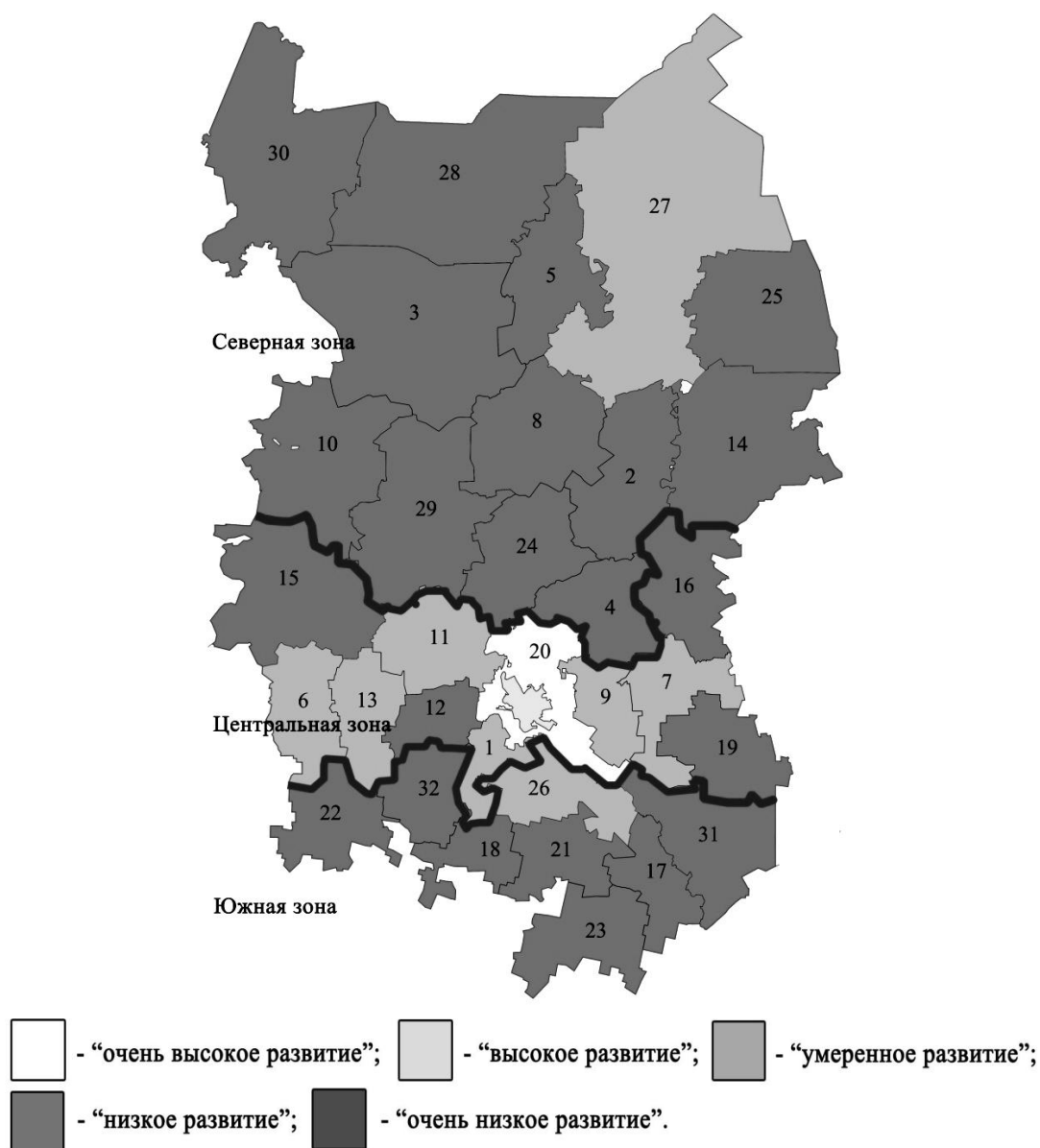


Рис. 2.2. Принадлежность районов Омской области к таксонам социально-экономической сферы по состоянию на 2014 г.

В целом, большинство муниципальных районов Омской области по показателям социально-экономического развития отнесены к таксону D «низкое развитие». Выделяются более высоким уровнем социально-экономического развития муниципальные районы с крупными муниципальными центрами (г. Омск, г. Тара) и муниципальные районы, расположенные вдоль транссибирской железной магистрали.

Далее выделим условные зоны социально-экономического развития муниципальных районов Омской области. Воспользуемся методикой, предложенной А.М. Спиридоновой [108]. Чтобы провести более подробный количественный анализ за каждый год, следует рассчитать:

- простое среднее арифметическое значение:
$$\bar{X} = \sum_{i=1}^n \frac{X_i}{n};$$

- среднее прогрессивное значение, то есть среднее значение из вариантов, которые выше среднего арифметического;
- среднее регрессивное значение, то есть среднее значение из вариантов, которые ниже среднего арифметического.

Проведем группировку муниципальных районов по зонам социально-экономического развития на основании сводного индекса социально-экономического развития (Приложение Г). К условной зоне низкого развития будут отнесены муниципальные районы, у которых значение сводного индекса варьируется от минимального по области значения до середины между средним регрессивным значением и средним арифметическим. К условной зоне высокого развития будут отнесены муниципальные районы, у которых значение сводного индекса социально-экономического развития варьируется от середины между средним арифметическим и средним прогрессивным значениями до максимального по области значения. Остальные муниципальные районы будут относиться к условной зоне среднего социально-экономического развития. Такое деление принято для того, чтобы средние значения оказались в центре выделенных типологических групп. Применение данного принципа деления дает возможность объединить объекты в единые группы при различных значениях признака в разные периоды.

Таблица 2.4

Распределение муниципальных районов Омской области по группам социально-экономического развития по состоянию на 2014 год

Группа социально-экономического развития	Муниципальный район	Сводный индекс
В - высокое развитие	Омский муниципальный район	3,954
	Калачинский муниципальный район	4,717
	Кормиловский муниципальный район	4,884
	Тарский муниципальный район	5,289
	Любинский муниципальный район	5,829
	Азовский немецкий национальный муниципальный район	5,954
	Исилькульский муниципальный район	6,011
	Москаленский муниципальный район	6,018
	Таврический муниципальный район	6,247
С - среднее развитие	Нововаршавский муниципальный район	6,667
	Тевризский муниципальный район	6,705
	Марьяновский муниципальный район	6,711
	Русско-Полянский муниципальный район	6,747
	Оконешниковский муниципальный район	6,955
	Одесский муниципальный район	6,991

	Шербакульский муниципальный район	7,016
	Павлоградский муниципальный район	7,034
	Саргатский муниципальный район	7,047
	Крутинский муниципальный район	7,084
	Полтавский муниципальный район	7,156
D - низкое развитие	Большеуковский муниципальный район	7,272
	Горьковский муниципальный район	7,370
	Большереченский муниципальный район	7,499
	Тюкалинский муниципальный район	7,598
	Черлакский муниципальный район	7,706
	Называевский муниципальный район	7,717
	Нижнеомский муниципальный район	7,720
	Муромцевский муниципальный район	7,944
	Седельниковский муниципальный район	8,154
	Колосовский муниципальный район	8,241
	Знаменский муниципальный район	8,243
	Усть-Ишимский муниципальный район	8,326

Как видно из таблицы 2.4, муниципальные районы распределились по условным зонам социально-экономического развития практически равномерно.

В зону высокого развития вошли 9 муниципальных районов, в зону среднего развития – 11 муниципальных районов, в зону низкого развития – 12 муниципальных районов. Наиболее типичным муниципальным районом можно считать район, в котором значение интегрального индекса будет иметь наименьшее отклонение от среднего значения по группе социально-экономического развития. В группе высокого социально-экономического развития таким районом является Тарский муниципальный район, в группе среднего социально-экономического развития – Оконешниковский муниципальный район, в группе низкого социально-экономического развития – Нижнеомский муниципальный район.

Воспользовавшись данным приемом для группировки различных районов по группам социально-экономического развития (высокого, среднего, низкого) в разрезе зон экономического развития Омской области получим распределение, представленное в таблице 2.5. Соответствующая таблице карта представлена на рисунке 2.3.

Как следует из таблицы 2.4-2.5 и рисунка 2.3, муниципальные районы по условным группам социально-экономического экономического развития распределились неравномерно в рамках экономических зон. Анализируя муниципальные районы Северной экономической зоны, следует отметить:

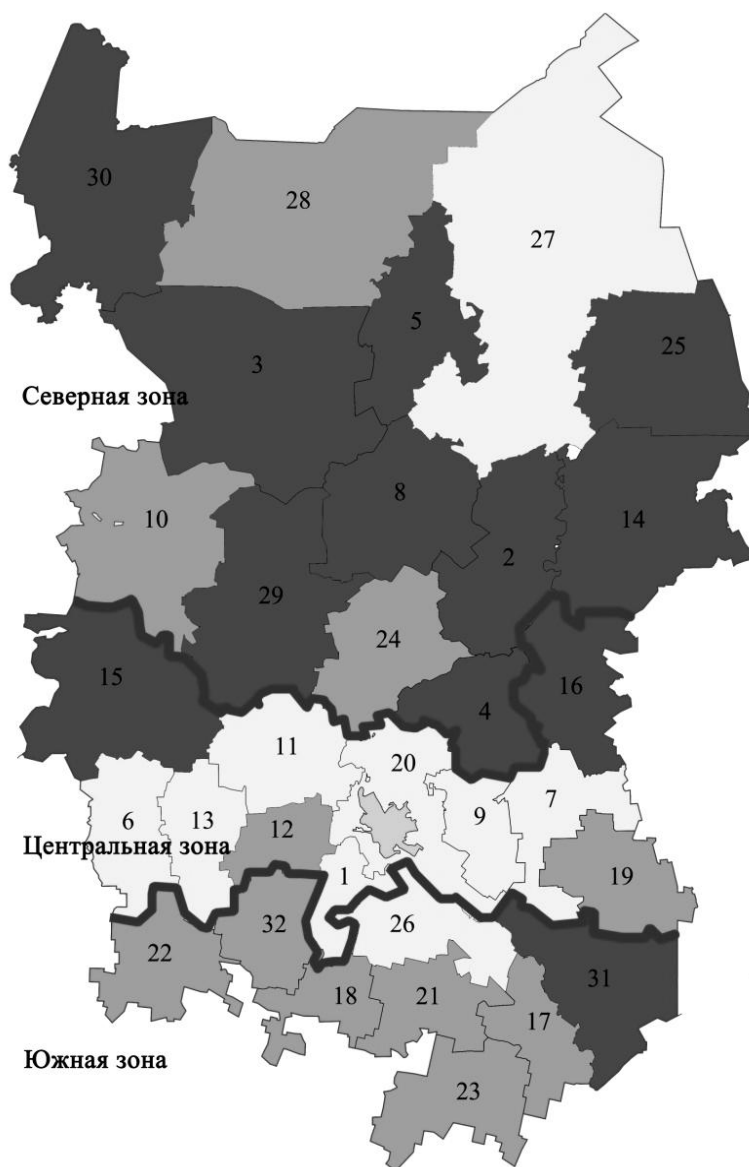
- лидирует Тарский муниципальный район, который отнесен к условной группе высокого развития;
- большинство муниципальных районов относятся к условной группе низкого социально-экономического развития;

– к группе среднего социального развития отнесены Крутинский, Саргатский и Тевризский муниципальные районы.

Таблица 2.5

Распределение муниципальных районов Омской области по группам социально-экономического развития по состоянию на 2014 год

Муниципальный район	Группа
<i>Северная зона</i>	
Большереченский муниципальный район	Н
Большеуковский муниципальный район	Н
Горьковский муниципальный район	Н
Знаменский муниципальный район	Н
Колосовский муниципальный район	Н
Крутинский муниципальный район	С
Муромцевский муниципальный район	Н
Саргатский муниципальный район	С
Седельниковский муниципальный район	Н
Тарский муниципальный район	В
Тевризский муниципальный район	С
Тюкалинский муниципальный район	Н
Усть-Ишимский муниципальный район	Н
<i>Центральная зона</i>	
Азовский немецкий национальный муниципальный район	В
Исилькульский муниципальный район	В
Калачинский муниципальный район	В
Кормиловский муниципальный район	В
Любинский муниципальный район	В
Марьяновский муниципальный район	С
Москаленский муниципальный район	В
Называевский муниципальный район	Н
Нижнеомский муниципальный район	Н
Оконешниковский муниципальный район	С
Омский муниципальный район	В
<i>Южная зона</i>	
Нововаршавский муниципальный район	С
Одесский муниципальный район	С
Павлоградский муниципальный район	С
Полтавский муниципальный район	С
Русско-Полянский муниципальный район	С
Таврический муниципальный район	В
Черлакский муниципальный район	Н
Шербакульский муниципальный район	С



Условные обозначения:



Рис. 2.3. Распределение районов Омской области по группам социально-экономического развития по состоянию на 2014 г.

По Центральной экономической зоне следует отметить, что:

- большинство муниципальных районов относятся к условной группе высокого социально-экономического развития;
- к группе среднего социально-экономического развития отнесены Марьяновский и Оконешниковский муниципальные районы, примыкающие к Северной зоне;
- к группе низкого социально-экономического развития отнесены Называевский и Нижнеомский муниципальные районы.

В Южной экономической зоне:

- выделяется Таврический муниципальный район, отнесенный к группе высокого социально-экономического развития;
- большинство муниципальных районов относятся к условной группе среднего социально-экономического развития;
- самые низкие показатели у Черлакского муниципального района, который вошел в условную группу низкого социально-экономического развития.

Таким образом, вопрос о типичности муниципальных образований Омской области оказался в некоторой степени условным. Очевидна дифференциация муниципальных районов в северной, центральной и южной экономической зоне Омской области. Поэтому практически каждый из них является типичным в своей экономической зоне.

2.2. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ КАК СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ФАКТОР СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Общие положения стратегического планирования

Стратегическое развитие региона складывается из ряда факторов, которые характеризуются уровнем развития экономики и социальной сферы, территориальным расположением, экономической специализацией муниципальных районов. Во многом проблемы местного значения остаются за рамками региональной политики. Однако выполнение муниципальными образованиями задач и направлений стратегического развития региона является важнейшим условием для успешного социально-экономического развития государства в целом, регионов и самих муниципальных образований.

Целью данного этапа исследования стало установление взаимосвязей между документами стратегического планирования регионального и муниципального уровней.

Проблемам формирования стратегии развития регионов посвящено множество исследований, и ведется поиск наиболее эффективных подходов к процессу стратегического планирования. В числе актуальных проблем, с которыми связано стратегическое планирование и территориальное развитие, находятся: дезинтеграция регионов, высокая степень дифференциации регионов по уровню развития (наличие депрессивных и успешно развивающихся), политическая воля руководства регионов, недостаточность высококвалифицированных специалистов и прочее [77]. Однако, несмотря на существующие проблемы, стратегические документы разрабатываются регионами и муниципальными образованиями, и накапливается опыт в формировании документов стратегического планирования. Есть мнение о том, что эффективные стратегические документы обеспечивают успешную реализацию принятой стратегии социально-

экономического развития территории: региона или муниципального образования. На наш взгляд, одним из факторов успешной реализации стратегических планов развития территорий является соответствие стратегических документов принципам стратегического планирования. При этом необходимо учитывать реальное представление о текущем состоянии экономики и социальной сферы в исследуемой области, а также ожидаемых результатах стратегического развития региона или муниципального образования.

Официальный понятийный аппарат в области стратегического управления и планирования введен Федеральным законом «О стратегическом планировании» [4] (далее – Закон «О стратегическом планировании»), согласно которому *стратегическое планирование* – это «деятельность участников стратегического планирования по *целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию* социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации...» (п.1 ст. 3).

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

Одним из основополагающих документов в части стратегического планирования на федеральном уровне является также Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (далее – Концепция РФ до 2020 г.) [9], которая легла в основу разработки стратегий регионов, муниципальных образований на территории страны. В развитии Концепции РФ до 2020 г. разработаны многочисленные концепции и стратегии в различных отраслях, направлениях развития экономики и социальной сферы на разных уровнях государственной власти и ведомствах. Этот документ устанавливает цели в политике социально-экономического развития страны, регионов и муниципальных образований, является методологической

основой разработки документов стратегического планирования на следующих уровнях стратегического управления.

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

Процесс *целеполагания* развития Российской Федерации является функцией федерального центра. К нему относится определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности России [4]. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования могут устанавливать цели развития в зависимости от региональной и муниципальной природно-климатической и социально-экономической специфики, но они не должны противоречить целям развития страны.

Процесс *прогнозирования* затрагивает все уровни государственного управления и включает разработку научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития участников стратегического планирования.

Процесс *планирования* также охватывает все уровни государственного управления и подразумевает деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации, региональных и местных Администраций, других планов в сфере социально-экономического развития, которые направлены на достижение целей и приоритетов в заданной области в рамках целеполагания.

Программирование осуществляется на всех уровнях государственного и местного управления и заключается в разработке государственных и муниципальных программ.

Такая конкретизация в процедурах стратегического планирования обеспечивает прозрачность реализации стратегий различных уровней управления, что очень важно в понимании того, что стратегия не формальный документ, а комплекс продуманных и обоснованных направлений реальных действий региональных и муниципальных властей по обеспечению стратегического развития своей территории и страны в целом.

Таким образом, в процессах стратегического планирования федеральный центр взял на себя роль организатора и методического центра. В Федеральном Законе «О стратегическом планировании» регламентированы процессы организации стратегического планирования. Федеральный центр и муниципальные образования имеют непосредственное влияние на формирование стратегии развития региона. Разрабатывая свои стратегии, регионы должны обеспечивать реализацию государственной политики в социально-экономическом развитии. С другой стороны, муниципальные образования являются непосредственными

субъектами региона, и уровень их социально-экономического развития формирует конкурентоспособность территориальной экономики и благосостояние населения. Цели, задачи муниципальных программ с точки зрения методологических основ стратегического планирования должны отвечать целеполаганию федерального центра и стратегическим направлениями социально-экономического развития региона.

Рассмотрим теперь основные вопросы стратегического планирования на муниципальном уровне. Законом «О стратегическом планировании» муниципальным образованиям разрешено не формировать концепции и стратегии на муниципальном уровне, тогда как на наш взгляд эти документы позволяют вложить видение развития муниципального образования, проявить политическую волю, построить эффективную, конкурентоспособную экономику и стать фактором для достижения высокого уровня благосостояния населения, в том числе стратегического развития региона.

В целом социально-экономическое развитие муниципальных районов осуществляется на основе муниципальных программ, которые, как показывают исследования, слабо взаимоувязаны с документами стратегического планирования региона. Более того, муниципальные программы в большей степени подчинены бюджетному планированию. В Законе «О стратегическом планировании» *муниципальная программа* определяется как документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования [4]. Как видно из определения, муниципальные программы относятся к документам стратегического планирования, формирующие плановую основу взаимодействия местного сообщества, и задачей которых является обеспечение и реализация стратегических приоритетов, текущее сбалансированное функционирование экономической и социальной сфер муниципального образования.

Особое значение в процессе стратегического планирования занимают плановые документы. Как правило, к таким документам относятся концепции, стратегии, план мероприятий на долгосрочную перспективу в продолжение стратегии, в которых направления стратегического социально-экономического развития имеют конкретную реализацию через комплекс мероприятий, показателей, исполнителей с разбивкой по временным периодам. Такие планы добавляют конкретику и прозрачность принятым стратегическим документам, раскрывают механизмы и инструменты реализации стратегии социально-экономического развития региона или муниципального образования.

Что же касается практической реализации процессов стратегического планирования муниципальными районами, то основополагающим в этих процедурах должны стать документы стратегического планирования федерального центра и субъектов Российской Федерации. Во-первых, в стратегических документах федерального центра обозначены такие цели социально-экономического

развития России, как территориальное развитие и устойчивое развитие сельских территорий. Во-вторых, как на федеральном уровне, так и в регионах определены конкретные направления, механизмы реализации государственной политики в данной сфере через определённые процедуры, что предполагает взаимную увязку этапов прогнозирования, планирования и программирования на муниципальном уровне с документами федерального центра и региона. В данном случае следует считать, что муниципальным районам принадлежит большая часть территории региона, и каждый из них имеет определённую специфику в части развития сельских территорий, связанную с расположением в той или иной природной или экономической зоне.

Между тем в научной литературе поднимаются проблемы, связанные с качеством муниципальных программ, их соответствия установленным принципам стратегического планирования, стратегическим направлениям, принятым на региональном уровне. Анализируя муниципальные программы, А.М. Елохов и Т.А. Елохова указывают на их оторванность от стратегического управления, считая, что решение проблем стратегического планирования и повышения эффективности программных продуктов возможно при условии их органичного объединения в системе стратегического планирования [75]. Авторы также отмечают, что программные вопросы муниципального управления должны решаться на методологической основе стратегического управления по принципу «концепция – стратегия – политика социально-экономического развития муниципального образования». Раскрывая методологические основы стратегического планирования, В.В. Климанов и А.А. Михайлова видят необходимость синхронизации документов стратегического планирования вплоть до разработки пакета методических документов с шаблонами и структурой аналитической и табличной частей [78]. Исследуя муниципальные программы, Н.А. Царева, Л.Г. Бардецкая и К.С. Костенко отмечают отсутствие четкой структуризации логической цепочки «проблемы – задачи – мероприятия – отчетные показатели» [111].

Эти и другие проблемы требуют дальнейших исследований и поиска решений совершенствования стратегического планирования и управления в муниципальных образованиях, как участников системы стратегического планирования.

В соответствии с тенденциями реализации стратегического планирования от федерального центра к муниципальным образованиям, в Омской области формируются стратегии социально-экономического развития и государственные программы по различным направлениям. На муниципальном уровне стратегии развития могут не разрабатываться, но в обязательном порядке должны быть разработаны муниципальные программы. Учитывая множественность концепций и стратегий по направлениям социально-экономического развития (в т.ч. отраслевым), на рисунке 2.4 отражены основные стратегические документы Омской области, разработанные на разных уровнях государственного и муниципального стратегического управления.

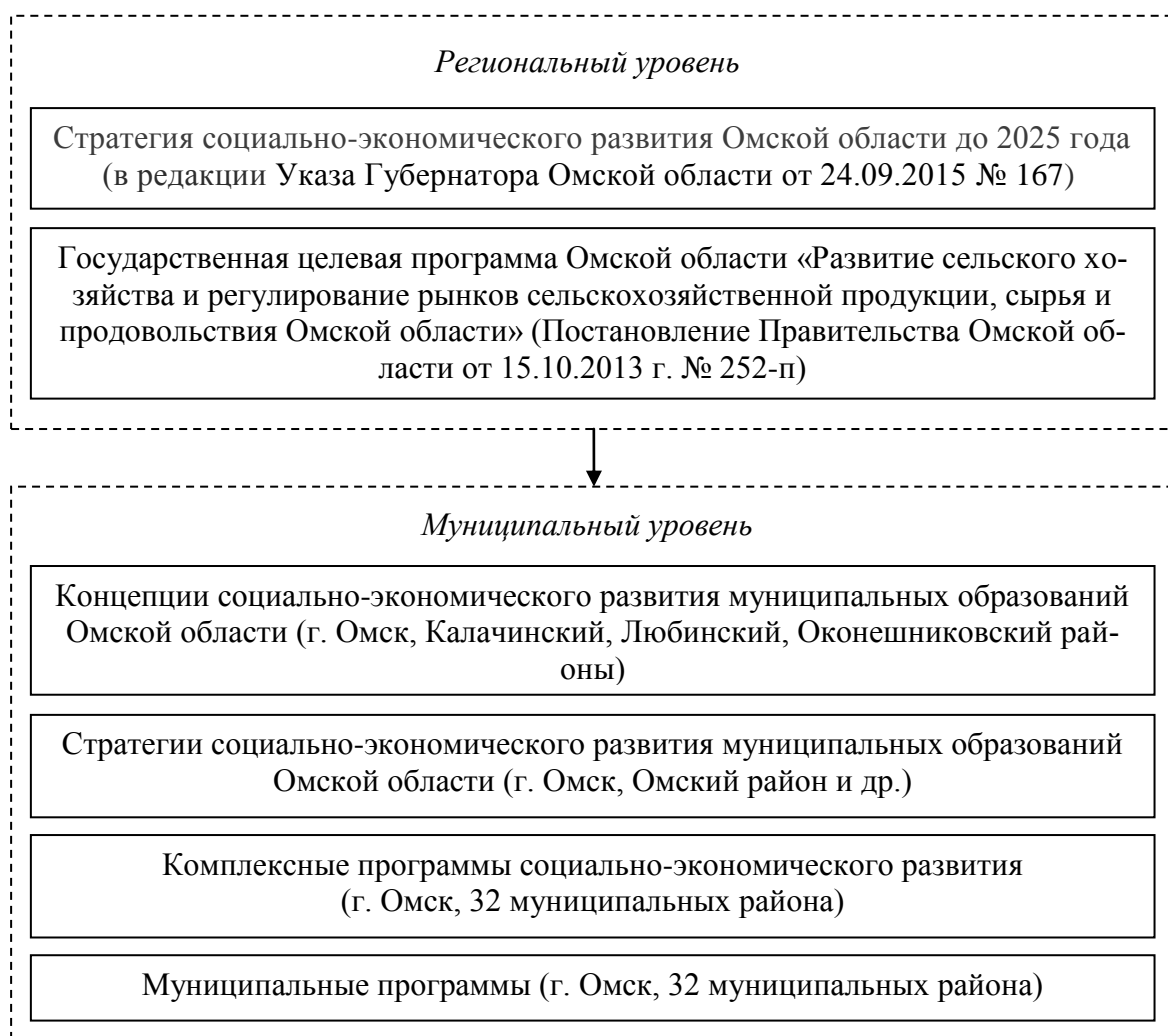


Рис. 2.4. Состав нормативных документов социально-экономического развития Омской области

Как видно из рисунка, основным документом стратегического планирования в регионе является Стратегия социально-экономического развития Омской области до 2025 года [20] (далее – Стратегия Омской области), которая определила цели, задачи, направления, механизмы реализации государственной политики в данном направлении. Основанием для разработки и утверждения Стратегии Омской области стала Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

В Омской области разработана и реализуется государственная целевая программа «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Омской области» [21], где в отдельную подпрограмму выделены проблемы устойчивого развития сельских территорий. На муниципальном уровне в Омской области подобные Стратегии развития разработаны только в 5 районах, Концепции – в трех. В каждом районе сформированы программы комплексного социально-экономического развития на период до 2018 года и другие муниципальные программы. Для г. Омска

утверждена Стратегия социально-экономического развития города Омска до 2025 года [27] (далее – Стратегия г. Омска).

Далее предпринята попытка оценить соответствие ожидаемых результатов реализации муниципальных программ муниципальных образований Омской области целям, задачам, направлениям Стратегий развития города Омска и Омского региона.

Взаимосвязь Стратегии развития и муниципальных программ города Омска

Реализация Стратегии г. Омска должна обеспечиваться муниципальными программами г. Омска. Всего в г. Омске утверждено 11 муниципальных программ [116]. В рамках данного исследования были изучены муниципальные программы г. Омска. Степень взаимной увязки документов стратегического планирования была оценена по целевым индикаторам Стратегии г. Омска и ожидаемым результатам реализации муниципальных программ г. Омска.

В Приложении Д представлены целевые индикаторы социально-экономического развития г. Омска по следующим разделам:

- индикаторы роста конкурентоспособности экономики;
- индикаторы роста конкурентоспособности городской среды;
- индикаторы улучшения качества жизни населения;
- индикаторы повышения эффективности системы муниципального и общественного управления.

Перечисленные группы целевых индикаторов представляют собой направления социально-экономического развития г. Омска, и определяют мероприятия, направленные на достижение целей и задач стратегического развития г. Омска. Как видно из Приложения Д, не все целевые индикаторы совпадают с ожидаемыми результатами муниципальных программ.

В разделе «Индикаторы роста конкурентоспособности экономики г. Омска» Стратегии г. Омска в муниципальных программах отсутствуют показатели ожидаемых результатов практически по всем направлениям. В программе Социально-экономического развития города Омска включен единственный индикатор Стратегии развития г. Омска «Доля среднесписочной численности работников малых и средних предприятий в численности работников всех предприятий и организаций». Ни в одной из муниципальных программ нет такого ожидаемого результата, как инвестиции в основной капитал, что свидетельствует об отсутствии каких-либо мероприятий в среднесрочной перспективе, направленных на развитие имущественного комплекса. Такие показатели как «Число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек» и «Уровень зарегистрированной безработицы» непосредственным образом связаны с развитием малого и среднего предпринимательства. Этим вопросам уделяется повышенное внимание, в том числе и Президентом Российской Федерации. Но они отсутствуют в виде ожидаемых результатов и соответствующих мероприятий муниципальных программ г. Омска. Следовательно, муници-

пальные программы г. Омска практически не направлены на повышение конкурентоспособности экономики областного центра в соответствии со Стратегией г. Омска вплоть до 2018 г.

В разделе «Индикаторы роста конкурентоспособности городской среды» из семи целевых индикаторов включены только два – в муниципальную программу «Обеспечение населения доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами», среди которых: «Средняя обеспеченность населения общей площадью зеленых насаждений» и «Средняя обеспеченность населения общей площадью жилых помещений». В то же время в данной муниципальной программе содержится мероприятие «Строительство инженерных сетей водоснабжения, канализации, электроснабжения и теплоснабжения на территории г. Омска». Показатель выражен в километрах, что само по себе не дает оценку уровня обеспеченности и износа коммунальной инфраструктуры, который включен в состав целевых индикаторов Стратегии развития г. Омска. Остались не запланированными муниципальными программами мероприятия по улучшению экологической ситуации в городе и увеличению оборота розничной торговли и платных услуг населению.

Наибольшее количество целевых индикаторов Стратегии г. Омска из раздела «Улучшение качества жизни населения» включено в мероприятия муниципальных программ г. Омска, и по ним запланированы соответствующие ожидаемые результаты, такие как:

- обеспеченность детей в возрасте от трех до 7 лет местами в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях (муниципальная программа «Развитие образования»);

- численность обучающихся бюджетных образовательных учреждений дополнительного образования – детских школ искусств и детских художественных школ (муниципальная программа «Развитие культуры»);

- обеспеченность населения г. Омска плоскостными спортивными сооружениями; количество участников спортивно-массовых мероприятий по месту жительства; доля населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом в общей численности населения (муниципальная программа «Развитие физической культуры, спорта и молодежной политики»).

Такой показатель Стратегии г. Омска как «Численность обучающихся муниципальных учреждений дополнительного образования спортивной направленности» в муниципальной программе «Развитие физической культуры, спорта и молодежной политики» сужен до «Доли обучающихся, которым присвоены массовые спортивные разряды, к общему количеству обучающихся в муниципальных учреждениях дополнительного образования спортивной направленности». Данный показатель является критерием оценки деятельности муниципальных органов власти, однако, на наш взгляд, не характеризует уровень развития спорта в г. Омске. Следует отметить, что из данного раздела Стратегии г. Омска не нашли своей реализации в муниципальных программах такие важные показатели как «Средняя продолжительность жизни населения»,

«Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников крупных и средних организаций, темп роста, в процентах к 2013 г.».

Сопоставление раздела Стратегии г. Омска «Индикаторы повышения эффективности системы муниципального и общественного управления» и муниципальной программы г. Омска «Социальная поддержка граждан и развитие общественных отношений» показало, что в муниципальной программе нет мероприятий и соответственно ожидаемых результатов по вовлечению молодежи в возрасте до 30 лет в деятельность органов территориального общественного самоуправления (далее ТОС), структурных единиц ТОС, что скорее не отвечает политике стратегического управления города.

Анализ муниципальных программ показал слабую взаимную увязку документов стратегического планирования города Омска. Кроме того, исследования показали, что муниципальные программы не разрабатывались как документы стратегического планирования. Основанием для разработки муниципальных программ стали такие нормативные правовые акты, как федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Устав города Омска, распоряжение Администрации города Омска от 12 июля 2013 года №221-р «Об утверждении Перечня муниципальных программ города Омска» и др. На наш взгляд, среди таких документов отсутствовала Стратегия развития г. Омска, которая должна быть основополагающим документом в разработке муниципальных программ и реализации стратегии социально-экономического развития города. В то же время основой для принятия Стратегии города Омска на период до 2025 года стали те же нормативные правовые акты, что может свидетельствовать о том, что город Омск не взаимоувязывает стратегическое управление с направлениями Стратегии развития Омской области на период до 2025 года [20], а также не опирается на целеполагание федерального центра в области социально-экономического развития страны, сформулированное в Концепции развития РФ до 2020 года.

Результаты исследования говорят о том, что на уровне города Омска в его муниципальных программах не в полной мере выполняются принципы стратегического планирования. Так, в отношении принципа единства и целостности, муниципальными программами не охвачена большая часть направлений стратегического развития г. Омска. Соответственно не реализована схема реализации Стратегии г. Омска до 2025 года «направления стратегии – полномочия государственных структур – сбалансированность системы стратегического планирования – результативность и эффективность стратегического планирования».

Взаимосвязь Стратегии социально-экономического развития Омской области и муниципальных программ муниципальных районов Омской области

Муниципальные районы Омской области имеют свойственные для каждого конкретного муниципального образования той или иной экономической

зоны социально-экономические особенности и проблемы развития [89]. Как видится, основой для социально-экономического развития муниципальных районов должны быть документы стратегического планирования, включающие в себя не только Стратегию социально-экономического развития Российской Федерации, Стратегию Омской области, но и документы стратегического планирования в области устойчивого развития сельских территорий.

В этом отношении на федеральном уровне приняты такие документы стратегического планирования как Концепция устойчивого развития сельских территорий на период до 2020 года [13] и Стратегия устойчивого развития сельских территорий на период до 2030 года [11]. С учетом специфичности развития сельских территорий данное направление выделено на федеральном уровне в отдельные документы стратегического планирования. Для муниципальных образований сельских территорий Омской области стратегическое планирование осложняется тем, что их социально-экономическое развитие непосредственным образом связано с устойчивым развитием сельских территорий. Проблема устойчивого развития особенно актуальна в условиях геополитических изменений в мировой экономике, обеспечения импортозамещения по ряду продовольственных и промышленных продуктов. Она требует комплексного подхода к формированию стратегии, прогнозов развития, включая не только сферу экономики, но и может быть в большей степени социальной.

На примере стратегических документов Омской области и муниципальных районов рассмотрим преемственность, последовательность, взаимную увязку направлений и целевых индикаторов муниципальных программ различных видов стратегических документов регионального и местного уровней.

В документах стратегического планирования установлены целевые индикаторы регионального развития, направления развития сельских территорий в зависимости от экономической зоны, на территории которой находятся муниципальные образования. Поскольку в регионе 32 района и объем данного исследования не позволяет раскрыть и сопоставить стратегические документы региона и всех муниципальных образований, были изучены муниципальные программы районов Омской области:

1) Северной экономической зоны:

– муниципальная программа «Развитие экономического потенциала Тевризского муниципального района Омской области» (2014-2020 годы)» [53];

– муниципальная программа Саргатского муниципального района «Развитие экономического потенциала Саргатского муниципального района Омской области Омской области» [41];

2) Центральной экономической зоны:

– муниципальная программа «Развитие экономического потенциала Называевского муниципального района» [34];

– муниципальная программа Омского муниципального района «Развитие экономического потенциала в Омском муниципальном районе Омской области») [37];

3) Южной экономической зоны:

– муниципальная программа Черлакского муниципального района «Развитие экономического потенциала Черлакского муниципального района (2014 – 2020 годы)» [50];

– муниципальная программа Таврического муниципального района «Развитие экономического потенциала и конкуренции, поддержка малого и среднего предпринимательства в Таврическом муниципальном районе Омской области на 2014-2020 годы» [46].

Для каждой экономической зоны Стратегией Омской области определена экономическая специализация и приоритетные направления социально-экономического развития муниципальных районов. Понятие территориального развития можно трактовать широко, однако в узком смысле оно подразумевает подготовку документов территориального планирования, а эту деятельность ведут все муниципальные районы.

Для территорий Северной экономической зоны приоритетными направлениями экономического развития Стратегией Омской области установлены: лесозаготовка и производство продуктов из древесины; выращивание и глубокая переработка льна-долгунца для его последующего использования в легкой и медицинской промышленности; заготовка дикоросов; транспортно-логистические услуги («северный завоз»); развитие альтернативных источников энергии (использование торфа и древесного топлива). Муниципальная программа Тевризского района охватывает практически все направления Стратегии Омской области в сфере экономики (Приложение Е).

Несколько меньший охват целевых индикаторов развития Омской области демонстрирует муниципальная программа «Развитие экономического потенциала» Саргатского муниципального района. В сфере экономики здесь представлены показатели аграрного сектора в виде традиционных производств сельскохозяйственной продукции (животноводства и растениеводства), однако они не учитывают территориальное расположение района. В сфере улучшения качества жизни населения введены и реализуются только мероприятия по обеспечению доступным и комфортным жильем жителей поселений района. Также не реализуются возможности территориального развития (туризм, заготовка дикоросов и пр.).

Для территорий Центральной экономической зоны приоритетными направлениями экономического развития являются нефтехимическая промышленность; производство высокотехнологичных компонентов и систем; агропищевой комплекс; транспортно-логистические услуги; производство продуктов из древесины; внутренний и въездной туризм; сфера услуг (торговля, общественное питание, бытовые услуги и т.п.); легкая промышленность. Омский район, также как и Называевский, имеют возможности использовать потенциалы кластеров, Транссибирскую железнодорожную магистраль и другие возможности Центральной экономической зоны в социально-экономическом развитии своих территорий. Однако анализ муниципальной программы «Развитие экономического потенциала» Омского муниципального района показал, что муниципальным образованием не запланированы мероприятия и отсутствуют ожи-

даемые результаты по таким показателям как развитие промышленного сектора, транспортно-логистических услуг, туризма. Из направлений, принятых Стратегией Омской области, в муниципальную программу Омского района включены лишь три.

Также в муниципальную программу не включено ни одно мероприятие в области устойчивого развития сельских территорий, принятых государственной программой Омской области. При этом в муниципальной программе Омской области приоритетными направлениями в обеспечении роста конкурентоспособности экономики муниципалитета являются аграрный сектор и розничная торговля. Отсутствуют такие важные мероприятия, как диверсификация экономики муниципалитета по видам хозяйственной деятельности и территориальному размещению. Другими словами, в составе ожидаемых результатов реализации анализируемой муниципальной программы Омского района нет показателей развития транспортно-логистических услуг, производства продуктов из древесины, туризма, легкой промышленности, которые определены Стратегией Омской области до 2025 г. для данного муниципального образования согласно экономическому зонированию. То же самое можно сказать и о мероприятиях в области инвестиционной политики Омского района. Ожидаемые результаты реализации муниципальной программы в области обеспечения роста конкурентоспособности экономики муниципального образования сведены к инфраструктурным мероприятиям в аграрном секторе, что не может лежать в основе стратегического управления муниципалитетом в среднесрочной перспективе, и не обеспечивает реализацию направления, принятого регионом.

В направлении «Улучшения качества жизни населения Омской области» Стратегии Омской области в анализируемой муниципальной программе Омского района отсутствуют ожидаемые результаты, и соответственно, мероприятия в данном направлении. Это свидетельствует об оторванности документов стратегического планирования Омского района от региональных документов. О том же говорит и цель муниципальной программы – стимулирование развития субъектов малого и среднего предпринимательства и агропромышленного комплекса на территории Омского муниципального района. Соответственно, в муниципальной программе нет мероприятий, соответствующих принятым Стратегией Омской области таким направлениям, как: «Создание качественной и доступной промышленной инфраструктуры», «Развитие сектора электро- и теплоэнергетики», «Развитие сектора строительства», «Развитие транспортно-логистического комплекса», «Развитие связи» и пр. Следует отметить, что в Омском муниципальном районе приняты 8 муниципальных программ, в отличие от других муниципальных образований. Среди них есть муниципальная программа «Обеспечение граждан транспортными и коммунальными услугами, энергосбережение и повышение энергетической эффективности в Омском муниципальном районе Омской области», ожидаемые результаты которой касаются ремонта дорог, исполнения расходных обязательств и снижения количества мест несанкционированного размещения отходов [36].

Анализ муниципальной программы «Развитие экономического потенциа-

ла» Называевского района показал, что ожидаемые результаты ее реализации практически не взаимосвязаны со Стратегией Омской области до 2025 г. В программе отсутствуют мероприятия по созданию и развитию качественной и доступной промышленной инфраструктуры. Это говорит о том, что муниципальный район не использует преимущества своего территориального расположения и не в полной мере реализует принятые направления развития сельских территорий Стратегией Омской области с учетом экономической специализации.

Стратегией Омской области для территорий Южной экономической зоны приоритетными направлениями экономического развития установлены: агропищевой комплекс; легкая промышленность; производство продуктов из древесины; транспортно-логистические услуги; сфера услуг (торговля, общественное питание, бытовые услуги и т.п.). Ожидаемые результаты муниципальной программы «Развитие экономического потенциала» Черлакского района Омской области свидетельствуют о частичной реализации направлений в установленной экономической специализации. В их числе наиболее важные направления по улучшению качества жизни населения района, развитию электро- и теплоэнергетики, строительства и недвижимости. В направлении обеспечения роста конкурентоспособности экономики Омской области в муниципальной программе заложен ряд мероприятий по поддержке малого предпринимательства в аграрном секторе. Однако в муниципальной программе не в полной мере учтена экономическая специализация и преимущества территориального расположения муниципального района. В ожидаемых результатах муниципальной программы отсутствуют показатели развития промышленного сектора экономики. Об этом также свидетельствует структура муниципальной программы: в направлении обеспечения роста конкурентоспособности экономики Омской области здесь принята подпрограмма «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Черлакского района». Соответственно, в числе ожидаемых результатов реализации муниципальной программы находятся показатели, связанные только с аграрным сектором. В направлении «Улучшения качества жизни населения Омской области» подпрограммой «Развитие строительства и обеспечение жильем отдельных категорий граждан» приняты ожидаемые результаты в области обеспечения жителей района жильем.

Исследование аналогичной муниципальной программы Таврического района Омской области, которая также относится к Южной экономической зоне, показало следующее. Ожидаемые результаты реализации муниципальной программы «Развитие экономического потенциала» Таврического района свидетельствуют о реализации таких направлений стратегии Омской области, как «Стимулирование развития малого и среднего предпринимательства», «Развитие сектора электро- и теплоэнергетики» и «Повышение эффективности системы государственного управления Омской области». Но отсутствуют ожидаемые результаты по устойчивому развитию сельских территорий, росту конкурентоспособности экономики района, строительства и недвижимости, транс-

портно-логистического сектора, связи. В отношении территориального развития (в его широком смысле) муниципальная программа практически не учитывает экономическую специализацию и не содержит направлений, мероприятий по соответствующему развитию экономики своей территории, реализации имеющихся возможностей, диверсификации своей экономики, заложенные в Стратегии Омской области. Это свидетельствует об оторванности муниципальной программы от стратегии Омской области.

В целом можно сделать выводы о том, что исследованные муниципальные программы обеспечивают развитие сектора электро- и теплоэнергетики, малого и среднего предпринимательства. Что касается других направлений стратегического развития региона и муниципальных районов, то ожидаемые результаты реализации муниципальных программ содержат показатели отдельных локальных мероприятий, которые лишь частично учитывают вопросы территориального развития и экономической специализации районов. Другими словами, как и на уровне города Омска, так и на уровне муниципальных районов Омской области принципы стратегического планирования, в числе которых: единство и целостность, разграничение полномочий, преемственность, сбалансированность системы стратегического планирования, результативность и эффективность стратегического планирования, прозрачность, реалистичность, ресурсная обеспеченность – реализуются далеко не в полной мере.

2.3. ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ОЦЕНКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ ОМСКОЙ ОБЛАСТИ

Исследование подходов к формированию и оценке эффективности реализации муниципальных программ в Омской области

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

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

Объединим возможные сочетания программных документов стратегического уровня и муниципальных программ. Общую направленность развития территории задает стратегия её развития. Но стратегию развития имеют не все муниципальные районы Омской области. Зачастую вместо стратегии используется комплексная программа развития муниципального образования. Такой ситуации способствует правовая неопределенность. В Федеральном законе №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» среди полномочий органов местного самоуправления определяется разработка комплексных программ социально-экономического развития муниципального образования [2]. В то же время, в Федеральном законе 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» указывается, что городские округа и муниципальные районы *могут* иметь стратегию развития [4]. То есть разработка стратегии развития муниципальных образований не обязательна.

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

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

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

Исследование проводилось в 2 этапа. На первом этапе анализировались программные документы муниципальных районов; положения о формирова-

нии, реализации и оценке муниципальных программ районов Омской области; отчеты об оценке муниципальных программ (2014 год), содержание муниципальных программ районов Омской области и г. Омска. Особое внимание уделялось последовательности разработки муниципальных программ, процессу внесения изменений в муниципальные программы, структуре муниципальных программ, связи муниципальных программ и документов стратегического планирования.

На 2 этапе был проведен опрос муниципальных служащих, участвующих в разработке и оценке муниципальных программ. Опрос проводился методом интервью по заранее разработанному плану. Целью опроса явилось определение основных проблем использования муниципальных программ в практике муниципального управления и формирования бюджета муниципальных районов Омской области.

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

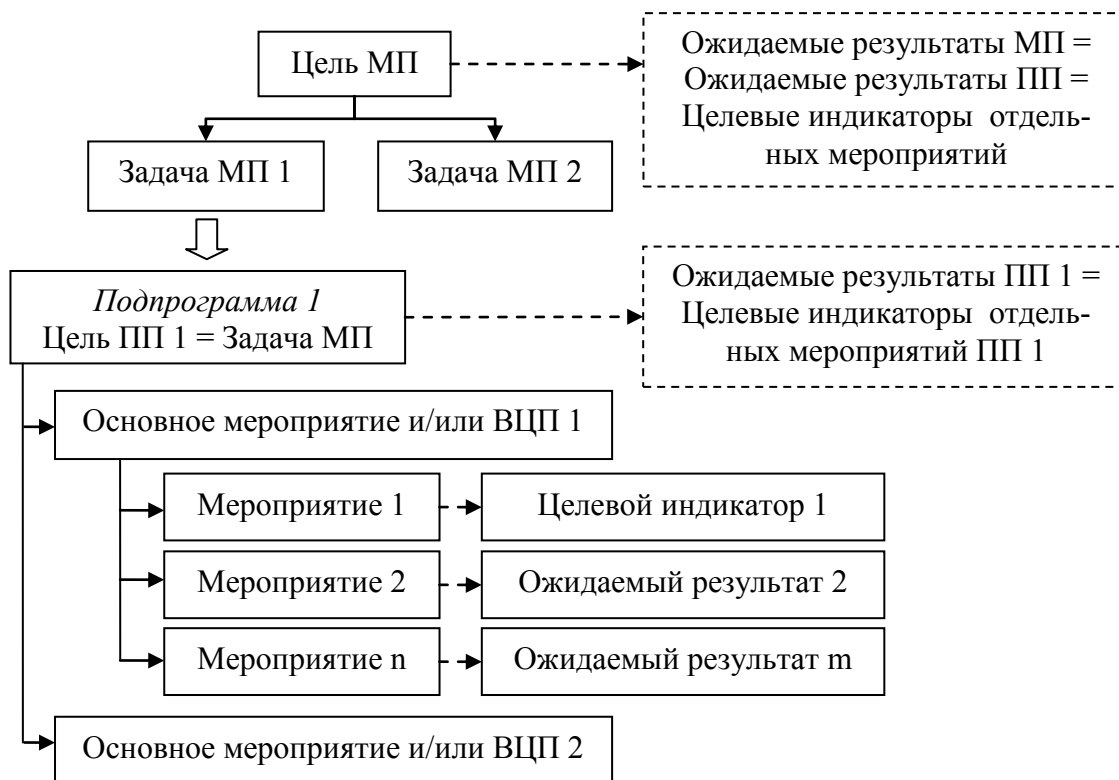
- 1) стратегия – муниципальные программы;
- 2) комплексные программы социально-экономического развития – муниципальные программы.

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

В Приложении Ж проведена группировка муниципальных (МП) и долгосрочных целевых программ (ДЦП) районов Омской области по основным направлениям развития территорий [117]. В целом, программная часть расходов составляет около 95%, остальные 5% приходятся на непрограммную деятельность. В Омском районе сформировано 8 муниципальных программ. Но большая часть рассматриваемых нами районов использует только 2 муниципальные программы, охватывающие развитие экономики и развитие социально-культурной сферы. В Называевском районе сформировано 3 муниципальных программы за счет выделения в отдельную программу деятельности по профилактике экстремизма и терроризма. Только в городском округе г. Омск сформировано 11 муниципальных программ. Срок реализации муниципальных программ, как правило, одинаков, исключение составляет лишь программа по энергосбережению г. Омска, которая выделяется из всех программ и сформирована до 2020 года (остальные программы г. Омска до 2018). Таким образом, муниципальные образования Омской области не имеют единого подхода к

формированию числа муниципальных программ и их структурированию, даже на районном уровне. Программные документы не ограничиваются наличием только муниципальных программ, так, все районы имеют планы мероприятий различного характера, дополняющие систему программных документов районного уровня, исключение составляет только городской округ г. Омск. Но реальным инструментом управления являются именно муниципальные программы, поскольку на их основе формируется муниципальный бюджет, реализуются стратегии развития территории и/или комплексные программы социально-экономического развития. Отметим, что оценка эффективности реализации проводится только в отношении муниципальных программ.

Проанализируем содержание муниципальных программ и их структуру. Согласно исследованиям Райзберга Б.А., Лобко А.Г., основным подходом к формированию программ является системный подход [100]. В рассматриваемом нами вопросе системный подход проявляется в том, как устанавливаются связи между элементами программы, что позволяет оценить качество планирования программы. Формально структурные связи между элементами программ муниципальных районов Омской области соответствуют типовой структуре (см. рис. 1.4). Однако во всех рассматриваемых программах нарушена логика построения структуры программы: один и тот же показатель программы одновременно является и ожидаемым результатом, и целевым индикатором (рис. 2.5).



Условные обозначения: МП – муниципальная программа, ПП – подпрограмма, ВЦП – ведомственная целевая программа

Рис. 2.5. Фактическая структура муниципальных программ Омской области

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

До недавнего времени количество целевых программ в муниципальных образованиях Омской области измерялось десятками, поскольку для решения каждой актуальной проблемы разрабатывалась программа. Все мероприятия муниципальных программ можно сгруппировать последующим направлениям:

- информационно-консультационное обслуживание, издательская деятельность;
- организация проведения праздников, конкурсов, концертов, турниров, соревнований и проч.;
- выделение средств на премии, субсидии, гранты, конкурсы, кредиты;
- подготовка проектно-сметной документации;
- проведение реставрационных работ, капитального ремонта и материально-техническое оснащение объектов, находящихся в муниципальной собственности;
- прокладка водопроводных сетей, подключение к сетям энергоснабжения, строительство;
- организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;
- мероприятия, направленные на энерго- и водо- сбережение.

Изменение формата целевых программ и введение в практику муниципальных программ изменило подход к их разработке. Поскольку муниципальные программы направлены на реализацию стратегии или комплексной программы развития территории, то их количество не должно быть большим. Муниципальная программа объединяет все направления деятельности ведомства (структурного подразделения местной администрации) в подконтрольной сфере, соответствующей его полномочиям. Направления деятельности ведомства в муниципальной программе становятся подпрограммами. В итоге в настоящее время общей практикой во всех рассматриваемых нами районах (за исключением Омского района) является формирование двух муниципальных программ. По нашему мнению, такой подход к формированию системы программных документов, когда реализация вопросов местного значения разделена на 2 крупных блока: развитие экономики и развитие социально-культурной сферы – не является оптимальным (рис. 2.6).

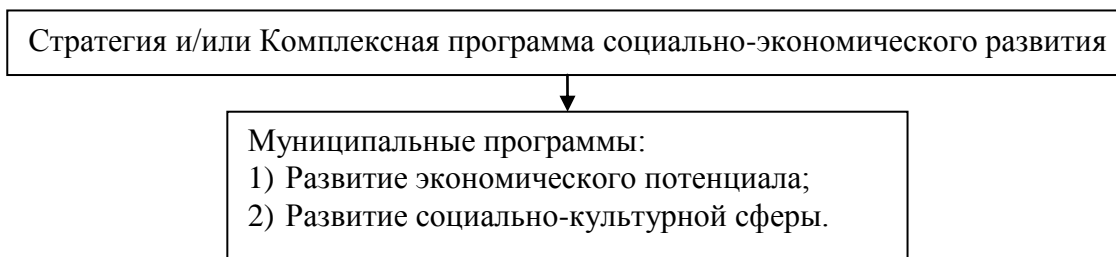


Рис. 2.6 Действующий подход к формированию программ

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

- организация управления (муниципальная служба, управление имуществом, повышение эффективности использования бюджетных средств);
- социальная сфера (образование, молодежная политика, развитие досуга, физкультуры и спорта, библиотечное обслуживание);
- инфраструктура (дорожная деятельность и ЖКХ).

Такой подход не позволяет грамотно структурировать муниципальные программы, осложняет их разработку и реализацию. Возникают вопросы, связанные с установлением ожидаемых результатов муниципальной программы, поскольку в этом случае сложно подобрать индикатор, комплексно характеризующий одновременно результат подпрограмм развития инфраструктуры, социальной сферы и муниципального управления. В итоге, структура программ громоздка и не соответствует требованиям системного подхода.

Кроме того, связь между показателями для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, ожидаемыми результатами стратегии развития муниципального образования, программы комплексного развития и муниципальных программ крайне слабая. Исследование взаимосвязи показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, Стратегии социально-экономического развития муниципального образования, Программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования и муниципальных программ соответствующего муниципального образования было проведено на примере Омского муниципального района. Из перечисленных документов были выбраны все показатели и ожидаемые результаты. Из 201 показателя «пересекаются» между собой только 13 (Приложение 3).

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

Традиционно жизненный цикл программы может быть представлен в виде набора стадий: инициация, планирование, реализация (в т.ч. мониторинг и оценка эффективности реализации), завершение (продление) программы. При этом доля расходов бюджета в программной форме должна приближаться к 100%. Оценка эффективности реализации программ необходима для измерения и оценки результатов управления, определения «проблемных» мест управления и причин неудач. Она проводится ежегодно и является обязательным инструментом программного управления согласно требованиям Бюджетного кодекса. Эта оценка должна быть направлена на определение результатов (эффектов) программ и сравнение этих результатов (эффектов) с определенными критериями (например, соответствие фактических результатов запланированным значениям) [112]. Но оформление расходов в программную форму и оценка эффективности программ само по себе не означает эффективное использование бюджетных средств, и не обеспечивает организацию общественного контроля за достижением целей социально-экономической политики муниципального образования. Так, согласно отчетам муниципальных органов власти рассматриваемых нами территорий, эффективность муниципальных программ очень высокая, более 100%. Такая ситуация не стимулирует органы муниципальной власти активно внедрять новые подходы и оптимизировать процесс управления общественными финансами и муниципальными программами.

Муниципальные районы Омской области используют одну и ту же методику оценки эффективности реализации муниципальных программ, когда их эффективность оценивается через отношение степени достижения целевого индикатора к полноте финансирования программы. Оценка эффективности проводится последовательно, начиная с нижнего уровня муниципальных программ. Первоначально рассчитывают степень выполнения целевых индикаторов мероприятий, степень соответствия запланированному уровню расходов, и через отношение перечисленных составляющих определяют эффективность реализации мероприятий. Затем с помощью нахождения среднего значения индикаторов эффективности по мероприятиям подпрограммы определяется значение эффективности подпрограммы. Аналогично определяется показатель эффективности муниципальной программы. Поскольку муниципальная программа состоит из некоторого количества подпрограмм, количество целевых индикаторов программы может измеряться десятками. Соответственно, получив более высокое значение одного индикатора, можно нивелировать влияние другого недостигнутого индикатора (невыполненного мероприятия) и усреднив результаты, получить высокий результат по подпрограмме. А усреднив результаты по подпрограммам муниципальной программы можно получить высокую оценку эффективности муниципальной программы в целом. Возникает вопрос, как в этом случае использовать результаты оценки при принятии решений. Такой порядок оценки позволяет в случае необходимости искусственно завысить эффективность муниципальных программ.

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

Обобщая используемый порядок оценки эффективности муниципальных программ районов Омской области можно сделать следующие выводы. Оценка эффективности проводится на основе оценки достижения запланированных целевых индикаторов через рост/снижение позитивных/негативных показателей. Объемы финансирования на оценку эффективности муниципальных программ влияния не оказывают, поскольку плановые объемы всегда равны фактическим, и оценка эффективности мероприятия будет складываться только из степени достижения заданного значения целевого индикатора. За счет возможности усреднения степени достижения значений целевых индикаторов (перевыполнение одних целевых индикаторов и недостижение значений других) эффективность муниципальных программ может быть больше 100% даже при невыполнении значительного количества целевых индикаторов. Так, при 120% эффективности муниципальной программы может быть не выполнен каждый второй целевой индикатор. Четкое закрепление годовых значений планируемых целевых индикаторов в принятых муниципальных программах в целом и в рамках подпрограмм может отсутствовать. Соответственно, данными значениями можно варьировать в годовой оценке эффективности. Поскольку объемы финансирования по подпрограммам и программе в целом в течение года многократно подвергаются корректировке, это позволяет снижать качество планирования муниципальных программ и не стимулирует администрации районов к повышению эффективности используемых ресурсов. Отсутствие закрепленных промежуточных результатов (например, в поквартальной разбивке) приводит к тому, что такая процедура сопровождения программ как мониторинг в течение года не используется, поскольку нет и заинтересованности в её проведении. Оценка эффективности программ проводится по завершению финансового года (март-апрель года следующего за отчетным) и, соответственно, результаты муниципальных программ не учитываются при формировании бюджета. В итоге, связи

между оценкой эффективности реализации программ и формированием бюджета не прослеживается ни в одном из муниципальных районов Омской области.

Анализ организации использования программно-целевого управления муниципальными районами Омской области показал, что основной управленческой процедурой сопровождения программ является внесение изменений в муниципальные программы. Внесение изменений в программу производится в течение финансового года, но, как правило, эти изменения касаются только объемов финансирования, и на этой основе проводится корректировка заданных ожидаемых результатов с возможностью изменения набора мероприятий. Министерство финансов Российской Федерации дает следующие пояснения о внесении изменений в муниципальные программы. Основаниями для внесения изменений являются [16]:

- изменения состава полномочий ответственного исполнителя и участников программы;
- корректировки перечня (содержания) мероприятий подпрограммы муниципальной программы, объемов бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий, сроков их реализации, целевых индикаторов, ожидаемых результатов реализации муниципальной программы;
- необходимости корректировки программы по итогам оценки эффективности реализации муниципальных программ.

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

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

Результаты опроса муниципальных служащих

Перейдем к обобщению результатов второго этапа исследования. В опросе принимали участие руководители и специалисты экономических подразделений администраций муниципальных районов, работающие непосредственно с муниципальными программами. По результатам опроса все ранее выявленные нами с помощью документального метода проблемы были подтверждены.

Опрошенные муниципальные служащие всех рассматриваемых муниципальных образований отмечали высокий уровень сложности структуры муниципальных программ и большой объем информации текстовой части программ. Больше половины муниципальных образований подчеркивают сложность формирования программ и определения оптимальной структуры программ. Все муниципальные служащие согласились с необходимостью периодической оценки структуры и наполнения программ и важностью ежеквартального мониторинга муниципальных программ. Но на текущий момент анализом структуры не занимается ни один из районов. Также ни одно из муниципальных образований не использует результаты оценки эффективности муниципальных программ при формировании бюджета на следующий финансовый год и среднесрочный период. Пока ни в одном из районов не рассматривают муниципальные программы как реальный управленческий инструмент, позволяющий достигать заданные стратегические цели территории.

Количество муниципальных программ в районах сложилось под влиянием следующих факторов:

- сфера деятельности (ранее действовавшие программы объединили по сферам и ответственным исполнителям);
- простота администрирования (небольшое количество муниципальных программ проще администрировать в том числе по кодам бюджетной классификации);
- количество рекомендовано региональной властью.

В 2 из рассматриваемых нами муниципальных образований инициатива принятия решения о количестве муниципальных программ исходила от финансового подразделения администрации и главным критерием определения количества муниципальных программ был критерий простоты администрирования программного бюджета по кодам бюджетной классификации. В одном районе количество программ было определено исходя из целевых программ, действовавших на конец 2014 года путем их объединения в более крупные программы. Остальные районы использовали рекомендации региональных органов власти, которые предложили сформировать 2 муниципальные программы на районном уровне.

На вопрос о том, как можно улучшить качество муниципальных программ, районами было предложено создание специализированной программной структуры. По мнению всех опрошенных для того, чтобы программа стала действительным инструментом управления, в структуре администрации необходима организационная единица, которая на регулярной и системной основе зани-

мается оценкой реализуемых муниципальных программ, оценкой их структуры и планированием внесения необходимых изменений. Так, один из районов предложил в организационной структуре администраций создать программный комитет из числа руководителей подразделений, участвующих в реализации муниципальных программ. Это соответствует проектному подходу и обновленному Порядку разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ [7], а также принятому в октябре 2016 г. Положению об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации [8]. Указанные нормативные правовые акты являются основой для разработки аналогичных документов на региональном и местном уровне.

Кроме того, как было подчеркнуто, что при разработке программ имеет место быть ведомственная разобщенность. Так, исполнители подпрограмм отвечают только за свою подпрограмму, затем подпрограммы включаются в программу, но анализ качества программы, ее соответствие системному подходу не проводится.

На вопрос о шкале оценки эффективности все муниципальные образования согласились, что используемые ими шкалы (критерий, разделяющий эффективные и неэффективные, составляет 100%) не позволяет использовать результаты оценки эффективности для корректировки программ. Так, муниципальные служащие говорили о том, что если программа оценивается как эффективная (эффективность = 100% или более), то такая программа не требует внесения изменений. А если программа оценивается как неэффективная, то она должна быть закрыта. Таким образом, все муниципальные образования подтвердили, что невозможно, используя пороговый уровень шкалы эффективности программы в 100%, планировать необходимые изменения. Поскольку шкала г. Омска согласно положению о формировании муниципальных программ отлична от общего подхода (критерий, разделяющий эффективные/неэффективные программы составляет 90%) [26], представителям администрации г. Омска задавался аналогичный вопрос. Муниципальные служащие г. Омска, занимающиеся муниципальными программами также сказали, что и критерий в 90% не позволяет управлять муниципальными программами и использовать оценку эффективности программ для принятия решений.

На вопрос о том, есть ли связь между вносимыми изменениями в программу и оценкой ее эффективности все муниципальные образования отметили отсутствие таковой. Основной причиной внесения изменений является корректировка финансирования.

На вопрос о том, есть ли необходимость в изменении порядка оценки эффективности муниципальных программ, большая часть муниципальных образований (2/3) подчеркнула важность и срочность таких изменений. Так, данные муниципальные образования заинтересованы в разработке такого порядка оценки эффективности, результаты которого можно было использовать при принятии решений по муниципальным программам. 1/3 муниципальных образований заявила, что муниципальные программы только усложняют работу и

никакой управленческой нагрузки не выполняют, кроме того муниципальные служащие данных районов рассматривают муниципальные программы как дополнительные обязанности и соответственно нагрузку.

Таким образом, пока в муниципальных образованиях система работы с муниципальными программами только складывается и нуждается в методическом сопровождении.

Разработка предложений по формированию и оценке эффективности реализации муниципальных программ

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

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

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

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

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

– цель муниципальной – ожидаемые результаты муниципальной программы;

– задачи подпрограмм – ожидаемые результаты подпрограмм.

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

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

Переход к формированию муниципальных программ позволяет четко выстроить систему отраслевых программ, поскольку муниципалитеты на основе закрепленных полномочий и специфики территории могут сформировать базовый перечень муниципальных программ, который фактически будет оставаться

неизменным (с возможными небольшими корректировками по количеству муниципальных программ). Подпрограммы и основные мероприятия муниципальных программ могут меняться в зависимости от приоритетов деятельности, целей органов власти, критериев оценки эффективности программ и органов местного самоуправления.

Таким образом, формирование базового перечня муниципальных программ станет первым шагом к формированию полноценной системы оценки эффективности реализации муниципальных программ, так как это позволит зафиксировать во времени стоимость единицы результата (как по муниципальной программе, учитывая многоуровневый характер индикаторов, так и по подпрограммам). Если ориентировать муниципальные программы на достижение утвержденных стратегических показателей, то для соотнесения индикаторов стратегии района (комплексной программы социально-экономического развития района) и направленности муниципальных программ предлагается использовать следующую матрицу (табл. 2.6).

Таблица 2.6

Матрица соответствия муниципальных программ индикаторам стратегии Территории

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

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

Исходя из вопросов местного значения, определенных федеральным законодательством, может быть предложен следующий перечень муниципальных программ и их подпрограмм (табл. 2.7). Количество муниципальных программ на уровне районов, по нашему мнению, должно составлять не менее 4 программ (количество муниципальных программ может быть увеличено за счет конкретизации направлений и с учетом специфики муниципальных районов):

- 1) муниципальное управление (возможно выделение в отдельную подпрограмму вопросов безопасности);
- 2) развитие инфраструктуры;
- 3) развитие социально-культурной сферы (возможно формирование муниципальных программ развитие образования, развитие культуры; развитие досуга, физкультуры и спорта);
- 4) развитие экономики.

Базовый перечень муниципальных программ муниципальных районов

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

Разработанные типовые структуры муниципальных программ представлены в Приложении И.

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

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

Поскольку согласно Бюджетному кодексу принятие решений по муниципальным программам базируется только на оценке их эффективности, то очевидно, насколько важно в процессе мониторинга и оценки получить достоверную информацию об эффективности реализации программы, и корректно её интерпретировать. Здесь существенную роль играет используемая шкала оценки. В муниципальных районах Омской области используется пороговый критерий 100%, разделяющий программы на эффективно реализуемые и неэффективно реализуемые [23]. В предыдущей версии Методических рекомендациях федерального уровня используется шкала оценки эффективности с пороговым

уровнем 70% (табл. 2.8) [18]. В актуальной версии Методических указаний по разработке и реализации государственных программ ни формулы расчета эффективности программы, ни шкала оценки полученных результатов не приведены.

Таблица 2.8

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

Критерии	Значение эффективности	Территории использования
До 70%	Неудовлетворительная	Государственные программы федерального уровня (предыдущая версия Методических указаний)
70-80%	Удовлетворительная	
81-90%	Средняя	
90%-100%	Высокая	
Ниже 100%	Неудовлетворительная	Муниципальные программы районов Омской области
100%	Выполнение программы на уровне запланированных показателей	
Более 100%	Эффективная программа	

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

Программный бюджет предполагает определение объемов финансирования на каждое мероприятие и закрепление целевых индикаторов за каждым мероприятием (основным мероприятием). Поэтому предлагается оценку эффективности муниципальных программ проводить по двум направлениям [87]: оценка эффективности выполнения мероприятий; оценка достижения ожидаемых результатов государственной (муниципальной) программы. Итоговую эффективность реализации МП (муниципальных программ) предлагается оценивать на «поле управленческих решений» на пересечении *результативности* (R - степень достижения плановых значений ожидаемых результатов, стратегиче-

ская составляющая) и *эффективности* ($E^{(M)}$ – эффективность реализации мероприятий, тактическая составляющая), представленном на рисунке 2.7.

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

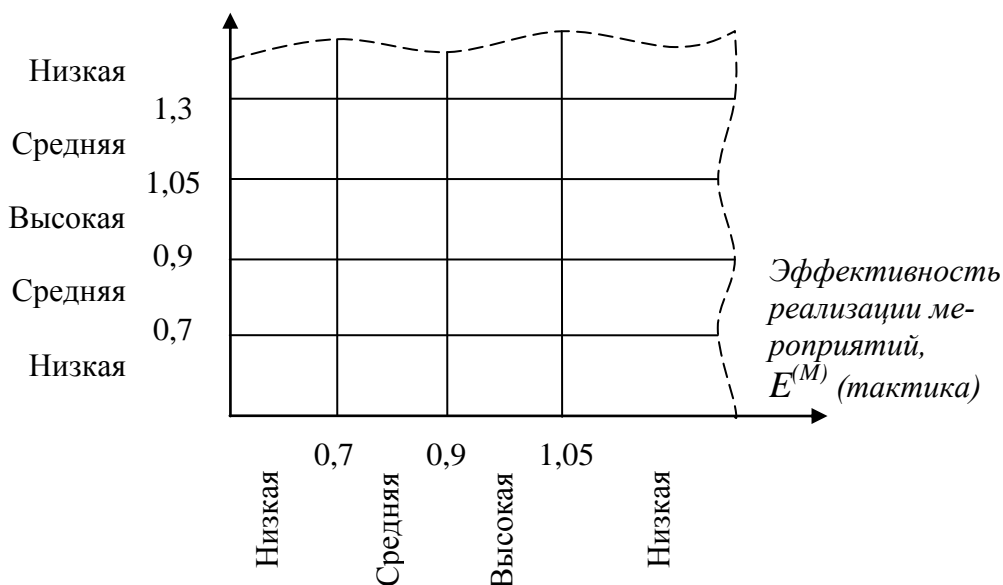


Рис. 2.7. Поле управленческих решений по муниципальным программам

Предложенная шкала оценки эффективности мероприятий представлена в таблице 2.9.

Таблица 2.9

Оценка эффективности реализации мероприятий муниципальной программы

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

Расшифровка вертикальной шкалы поля управленческих решений отображена в таблице 2.10.

Таблица 2.10

Шкала оценки достижения конечных индикаторов муниципальной программы и подпрограммы

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

Оценка эффективности реализации муниципальной программы в отчетном периоде осуществляется путем анализа эффективности выполнения мероприятий подпрограмм ($E^{(M)}$) и оценки достижения ожидаемых результатов муниципальной программы (R) при помощи результирующей шкалы оценки эффективности муниципальной программы (табл. 2.11). Так, оценка эффективности может иметь 4 градации: от неудовлетворительной до высокой в зависимости от сочетания значений и R .

Таблица 2.11

Шкала оценки эффективности муниципальной программы

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

Таким образом, предлагаем использовать 2 шкалы: оценка эффективности выполнения мероприятий и оценка достижения ожидаемых результатов муниципальной программы (Приложение К). Пересечение двух шкал дает возможность строить матрицу оценки с различными сочетаниями эффективности мероприятий и достижения ожидаемых результатов. Такой подход уже не позволит, отчитавшись о лишь о полном выполнении мероприятий и освоении запланированных средств, однозначно оценить эффективность программы в целом. Подчеркнем ещё раз, что для проведения такой оценки предлагается сопоставлять эффективность мероприятий и достижение ожидаемых результатов. И матрица оценки эффективности наглядно показывает, что выполнение всех запланированных мероприятий не означает достижение ожидаемых результатов на 100%. В этом случае можно говорить о том, что программа имеет неверную структуру, и эффективность её реализации может быть оценена даже как неудовлетворительная [80].

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

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

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

В целях управления программой и своевременного внесения изменений, рекомендуется в администрации создать структурную единицу, которая будет заниматься анализом и постоянным мониторингом реализации муниципальных программ, и поможет решить проблему ведомственной разобщенности при разработке и реализации программ. Программный комитет – коллегиальный орган ведомства, принимающий управленческие решения в части планирования изменений, осуществляющий контроль реализации программ в части достижения целевых индикаторов мероприятий и ожидаемых результатов программы. В состав программного комитета возможно включение руководителей и/или заместителей руководителей подразделений, участвующих в реализации подпрограмм. Также одной из функций программного комитета, как нам видится, является проведение своевременной корректировки программ с учетом достигнутых результатов и новых целей развития территории. Данный орган сможет отслеживать программные мероприятия, вносить в них своевременные изменения, оценивать степень влияния каждого мероприятия на общий результат реализации программы, анализировать затрачиваемые бюджетные средства. Крайне важно, чтобы работа с программами осуществлялась программным комитетом на постоянной основе.

Для организации работы программному комитету требуется создание информационной базы, которая представляет собой свод данных по муниципальным программам. Информационная база может содержать как паспортные значения программ, так и информацию о динамике исполнения целевых показателей программ в разрезе отдельных мероприятий и ожидаемых результатов. Таким образом, информация о реализации всех направлений программ должна поддерживаться в актуальном состоянии за счет оперативного внесения ответственным исполнителем текущих результатов реализации программ в инфор-

мационную систему. Частью информационной системы является документальное сопровождение вносимых изменений в программы. Сегодня есть только перечень постановлений, отражающих вносимые изменения, но нет единого документа, содержащего информацию о количестве изменений целевых индикаторов, ожидаемых результатов, объемах финансирования и причин изменений. Поэтому такая информационная база будет представлять собой важный аналитический инструмент, позволяющий повысить качество планирования муниципальных программ. В перспективе она позволит оценивать вносимые изменения и накапливать опыт в планировании программ. Как нам видится, документальное сопровождение изменений должно проводиться отдельно по каждой муниципальной программе с фиксацией всех вносимых изменений, с указанием ответственного лица и причин изменений.

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

ГЛАВА 3. ФОРМИРОВАНИЕ ПРОГРАММНОГО ПРОЦЕССА И ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ

3.1. МОДЕЛИРОВАНИЕ ПРОГРАММНОГО ПРОЦЕССА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Формирование модели «как есть» («as-is») программного процесса муниципального образования

Основной информационной базой для моделирования программного процесса муниципальных образований послужили Постановления ряда муниципальных образований Омской области «Об утверждении порядка принятия решений о разработке муниципальных программ муниципальных образований, их формирования и реализации, и порядка проведения оценки эффективности реализации муниципальных программ» [26; 38].

В Приложении Л представлена графическая функциональная модель «как есть» («as-is») программного процесса муниципального образования, созданная в стандарте графического моделирования IDEF0. Описание принципов графического моделирования было рассмотрено в п. 1.3 данного исследования.

В модели использованы следующие сокращения:

- ВЦП – ведомственная целевая программа;
- ИВЦП – исполнитель ведомственной целевой программы;
- ИМ – исполнитель мероприятия;
- ИОМ – исполнитель основного мероприятия;
- МО – муниципальное образование;
- ОИ – ответственный исполнитель муниципальной программы;
- ОМ – основное мероприятие муниципальной программы;
- СОИ – соисполнитель муниципальной программы.

Цель модели – отобразить типовой организационно-экономический процесс формирования, реализации и оценки эффективности реализации муниципальных программ на примере Омской области. Моделирование осуществляется с «точки зрения» главы муниципального образования, поскольку именно он должен быть заинтересован в реализации и достижении целей Концепции и/или Стратегии социально-экономического развития вверенной ему территории, а также показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления посредством муниципальных программ [6].

Дерево модели можно представить следующим образом.

А-0. Формирование, реализация и оценка эффективности реализации муниципальных программ.

А0. Формирование, реализация и оценка эффективности реализации муниципальных программ.

- A1. Разработка и утверждение муниципальной программы.
 - A11. Формирование структуры муниципальной программы.
 - A12. Формирование структуры муниципальной программы.
 - A13. Разработка предложений по формированию подпрограмм.
 - A14. Разработка предложений по содержанию мероприятий.
 - A15. Согласование проекта муниципальной программы.
 - A16. Утверждение муниципальной программы.
- A2. Реализация, мониторинг реализации, внесение изменений в муниципальную программу.
 - A21. Выполнение мероприятий, основных мероприятий или ВЦП муниципальных программ, мониторинг их реализации.
 - A22. Внесение изменений в муниципальную программу.
 - A221. Разработка предложений по внесению изменений в муниципальную программу и/или ВЦП.
 - A222. Подготовка проекта нормативного правового акта об изменениях в муниципальной программе и/или ВЦП.
 - A223. Принятие согласованного с координирующим и финансовыми органами решения о внесении изменений в муниципальную программу / бюджет МО.
 - A224. Приведение муниципальной программы в соответствие решению об изменении бюджета МО.
 - A23. Контроль выполнения муниципальной программы.
- A3. Оценка эффективности реализации муниципальной программы за отчетный финансовый год.
 - A31. Формирование отчетов о реализации и оценка эффективности реализации ОМ и/или ВЦП за отчетный финансовый год.
 - A32. Формирование отчетов о реализации и оценка эффективности реализации подпрограмм за отчетный финансовый год.
 - A33. Проведение оценки эффективности реализации муниципальной программы.
- A4. Согласование и утверждение отчета о реализации муниципальной программы.
 - A41. Согласование результатов оценки эффективности реализации муниципальной программы и отчета о её реализации.
 - A42. Принятие решения о продолжении, изменении или прекращении реализации муниципальной программы.
 - A43. Публикация отчета о результатах и эффективности реализации муниципальной программы.

На контекстной диаграмме модели А-0 отражена её суть: формирование, реализация и оценка эффективности реализации муниципальных программ (рис. 3.1).

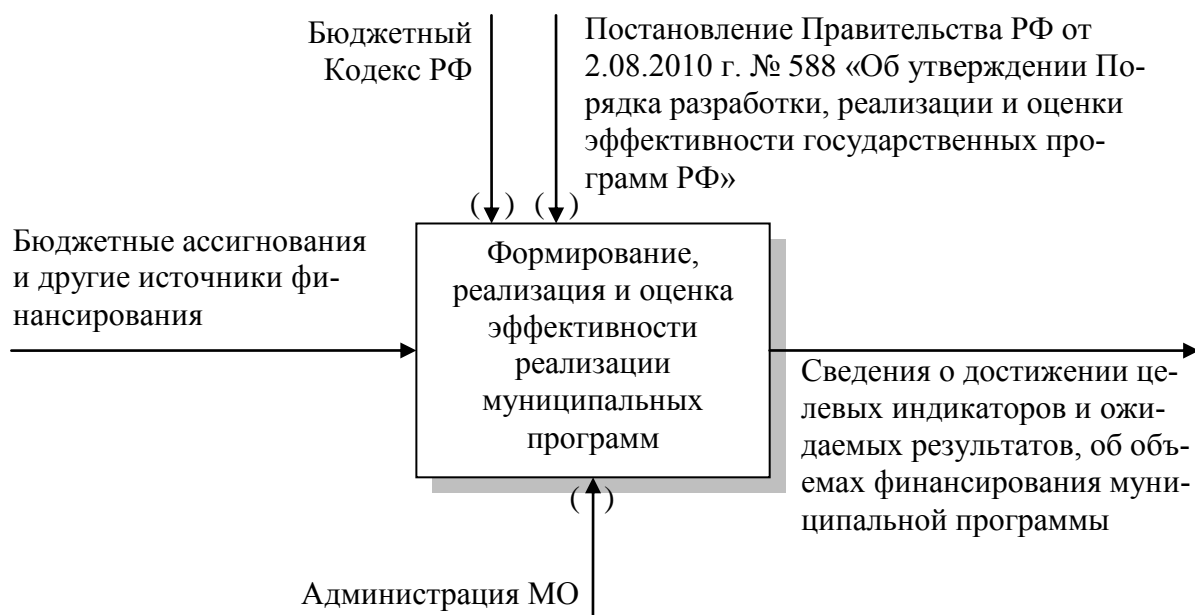


Рис. 3.1. Контекстная диаграмма «Формирование, реализация и оценка эффективности реализации муниципальных программ» модели «as-is»

Управляющее воздействие на основную функцию процесса, обозначенную на контекстной диаграмме, выполняет Бюджетный Кодекс РФ, а именно ст. 179 «Государственные программы Российской Федерации, государственные программы субъекта Российской Федерации, муниципальные программы». В ней указано, что [1]:

- муниципальные программы утверждаются местной администрацией муниципального образования, которая также устанавливает сроки реализации программ и устанавливает порядок принятия решений о разработке муниципальных программ муниципального образования, их формировании, реализации и оценке эффективности реализации (далее – Порядок принятия решений о муниципальных программах);

- объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации муниципальных программ утверждается муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования;

- изменения в муниципальных программах подлежат утверждению в сроки, установленные местной администрацией;

- по каждой муниципальной программе ежегодно проводится оценка эффективности ее реализации, по результатам которой может быть принято решение о необходимости прекращения или об изменении, начиная с очередного финансового года, ранее утвержденной муниципальной программы, в том числе необходимости изменения объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации муниципальной программы;

- государственные программы могут предусматривать предоставление субсидий местным бюджетам на реализацию муниципальных программ.

Поскольку на диаграмме следующего уровня Бюджетный Кодекс не упоминается, то стрелка «управления» на контекстной диаграмме туннелируется. Обычно в моделях туннелируются малозначительные стрелки, но в данном случае этот прием используется в связи с загруженностью информацией диаграммы следующего уровня.

Также управляющее воздействие на исследуемый процесс оказывает Порядок разработки, реализации и оценки эффективности госпрограмм РФ [7]. Муниципальные образования разрабатывают свои аналогичные Порядки, но ориентируются на документ федерального уровня.

Финансовое обеспечение реализации муниципальной программы осуществляется за счет средств бюджета муниципального образования, безвозмездных поступлений из областного бюджета, а также иных источников, предусмотренных законодательством, и является «входом» модели. «Вход» модели преобразуется в «выход», т.е. в определённые результаты социально-экономического характера. Однако для контроля и принятия управленческих решений по внесению изменений в программы необходима формализованная информация об этом результате. Поэтому «выходом» модели мы видим сведения о достижении целевых индикаторов и ожидаемых результатов, об объемах финансирования муниципальной программы.

«Механизмом» модели выступает Администрация муниципального образования. Большинство участников рассматриваемого процесса являются структурными подразделениями Администрации муниципального образования. На диаграммах декомпозиции они отражаются детально, поэтому стрелка «Администрация МО» на контекстной диаграмме туннелируется.

На диаграмме декомпозиции первого уровня А0 (Приложение Л) отражены функциональные блоки модели, а именно:

- разработка и утверждение муниципальной программы;
- реализация, мониторинг реализации, внесение изменений в муниципальную программу;
- оценка эффективности реализации муниципальной программы за отчетный финансовый год;
- согласование и утверждение отчета о реализации муниципальной программы.

Муниципальные программы разрабатываются в соответствии с приоритетами социально-экономической политики и документами планирования (прогнозирования) развития муниципального образования. То есть они должны соответствовать целям, задачам и сферам социально-экономического развития муниципального образования, обозначенным в Концепции и/или Стратегии её развития, а также ориентироваться на показатели оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. Однако, как показали предыдущие этапы исследования – это требование выполняется далеко не всегда, и в реальности взаимосвязь между стратегическими задачами развития территории и ожидаемыми результатами муниципальных программ крайне слабая. Среди

целеопределяющих параметров следует упомянуть и показатели реализации отдельных указов и поручений Президента Российской Федерации.

Разработка муниципальной программы осуществляется ответственным исполнителем муниципальной программы совместно с соисполнителями, исполнителями основных мероприятий, исполнителями ведомственных целевых программ и исполнителями муниципальной программы на основании Перечня муниципальных программ, утвержденного Администрацией муниципального образования, по решению которой в этот Перечень могут вноситься изменения (процесс внесения изменений в Перечень в модели не рассматривается). Процесс разработки и утверждения программ регламентируется Порядком принятия решений о муниципальных программах. При внесении изменений в соответствующие положения Бюджетного Кодекса РФ этот Порядок также подлежит корректировке.

Сведения об эффективности реализации муниципальных программ прошлых периодов необходимы для учета и использования как положительного, так и отрицательного опыта при разработке новых программ. В результате «выходом» первого функционального блока диаграммы АО становится утвержденная муниципальная программа, которая, в свою очередь, является стрелкой «управления» для следующей функции «Реализация, мониторинг реализации, внесение изменений в муниципальную программу» модели. Для реализации муниципальных программ необходимы бюджетные ассигнования, кроме того, допускаются иные источники финансирования в соответствии с законодательством.

Третья функция диаграммы АО показывает, что оценка эффективности реализации муниципальной программы проводится за отчетный финансовый год на основании утвержденной методики. Результаты проведенной оценки, отчет о реализации программы вместе с пояснительной запиской в обязательном порядке в установленный срок передаются в координирующий и финансовый орган для согласования. В различных муниципальных образованиях могут устанавливаться отличные друг от друга сроки и органы согласования. Так, в г. Омске ответственный исполнитель муниципальной программы предоставляет отчетность о её реализации и эффективности реализации на согласование в координирующий и финансовый органы в срок до 1 марта года, следующего за отчетным годом. В Омском и Азовском муниципальных районах документация предоставляется на согласование в Комитет финансов и контроля Администрации муниципального района и Управление экономического развития и инвестиций Администрации муниципального района в срок до 1 мая [24]. Ответственные исполнители муниципальных программ Седельниковского муниципального района предоставляет документацию в аналогичные органы, но в срок до 1 июня [44]. В результате согласования и последующего утверждения главой муниципального образования отчета о реализации муниципальной программы формируется «выход» диаграммы АО и модели в целом: «Сведения о достижении целевых индикаторов и ожидаемых результатов, об объемах финансирования муниципальной программы».

Более подробно указанные функции процесса представлены на диаграммах декомпозиции.

Диаграмма А1 модели раскрывает процесс разработки и утверждения муниципальных программ. При этом ответственный исполнитель муниципальной программы:

- формирует её структуру, обеспечивает разработку муниципальной программы в целом;
- определяет перечень соисполнителей муниципальной программы и организует их работу по разработке муниципальной программы;
- обеспечивает согласование проекта муниципальной программы с соисполнителями и исполнителями, с координирующим и финансовым органами;
- в установленном порядке выносит проект нормативного правового акта об утверждении муниципальной программы Главе муниципального образования.

К функциям соисполнителя муниципальной программы относится:

- разработка структуры и содержания подпрограммы и представление проекта подпрограммы ответственному исполнителю для формирования муниципальной программы;
- определение перечня исполнителей муниципальной программы.

Исполнители муниципальных программ предоставляют предложения в отношении подпрограмм, ведомственных целевых программ, основных мероприятий, в реализации которых предполагается их участие.

Указанные функции отражены на диаграмме А1 в последовательности их реализации. Этап разработки муниципальной программы завершается согласованием её проекта с координирующим и финансовым органами. Помимо этого, в г. Омске ответственный исполнитель муниципальной программы направляет её проект в Контрольно-счетную палату г. Омска для проведения финансово-экономической экспертизы. Согласованный со всеми необходимыми инстанциями проект муниципальной программы выносится на утверждение главе муниципального образования. «Выходом» диаграммы А1 является утвержденная муниципальная программа.

Диаграмма А2 модели раскрывает функцию «Реализация, мониторинг реализации, внесение изменений в муниципальную программу». Выполнение мероприятий, основных мероприятий или ВЦП муниципальной программы осуществляется на основании утвержденной муниципальной программы. Для её реализации необходимо финансовое обеспечение из бюджетных и внебюджетных источников. Координирующий и финансовый органы имеют право запрашивать у основного исполнителя муниципальной программы информацию о ходе её реализации. При проведении мониторинга выполнения муниципальных программ используются внутриведомственные данные и официальные статистические данные Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Омской области (Омскстата).

В случае изменения целей и задач муниципального образования, полномочий и состава её исполнителей, индикаторов, ожидаемых результатов и объ-

емов финансирования муниципальной программы ответственный исполнитель может вносить изменения в муниципальную программу, в том числе на основании предложений исполнителей и соисполнителей муниципальной программы. Эта функция более подробно представлена на диаграмме А22 «Внесение изменений в муниципальную программу». Вместе с проектом нормативного правового акта об изменениях в муниципальной программе (в том числе ВЦП), ответственный исполнитель муниципальной программы готовит пояснительную записку с описанием влияния предлагаемых изменений муниципальной программы (ВЦП) на её ожидаемые результаты, обоснование эффективности принимаемых решений, экономию финансового обеспечения и финансово-экономическое обоснование предлагаемых изменений. Изменения значений целевых индикаторов также должны быть обоснованы.

Проект нормативного правового акта, предусматривающий внесение изменений в муниципальную программу, проходит согласование с координирующим и финансовым органами. В г. Омске одновременно с этим ответственный исполнитель подготавливает и направляет на согласование в финансовый орган предложения по внесению изменений в бюджет муниципального образования на текущий финансовый год и плановый период с обоснованием предложенных изменений. Согласование документов осуществляется строго в срок, установленный Порядком принятия решений о муниципальных программах. В результате этих действий глава муниципального образования Приказом или Постановлением утверждает изменения муниципальной программы и бюджета муниципального образования на текущий финансовый год и плановый период. На основании этого ответственный исполнитель программы должен привести её в соответствие решению о бюджете муниципального образования. Согласно ст. 179 Бюджетного Кодекса РФ на приведение в соответствие муниципальной программы отводится не более 3 месяцев. В г. Омске установлен срок в 2 месяца. Скорректированная муниципальная программа должна быть опубликована в свободном доступе в сети Интернет, а именно на официальном портале Правительства Омской области (www.omskportal.ru). Также муниципальные программы представлены на сайте «Бюджет для граждан. Омская область» (budget.omsk.ifinmon.ru) в разделе «Муниципальные образования».

На диаграмме А2 скорректированная муниципальная программа является управляющей стрелкой для дальнейшего выполнения мероприятий, основных мероприятий и ВЦП муниципальной программы.

Формирование отчета о реализации муниципальной программы и проведение оценки эффективности муниципальной программы за отчетный финансовый год осуществляется поэтапно на основании Порядка принятия решений о муниципальных программах. Муниципальные образования самостоятельно устанавливают сроки выполнения этих этапов. На первом этапе исполнители муниципальной программы формируют отчеты о реализации основного мероприятия и (или) ВЦП, проводят оценку эффективности их реализации и в установленный срок направляют отчетность соисполнителю муниципальной программы. В г. Омске это необходимо сделать до 15 февраля года, следующего за

отчетным годом. В Омском, Седельниковском, Тюкалинском [48], Называевском [33] и др. муниципальных районах Омской области – до 1 апреля. На основании полученных данных соисполнители муниципальной программы формируют отчеты о реализации, проводят оценку эффективности реализации подпрограмм за отчетный финансовый год и передают документацию ответственному исполнителю муниципальной программы (в г. Омске – до 20 февраля, в Омском и др. муниципальных районах – до 15 апреля). При этом используется как внутриведомственная статистика, так и официальные данные Омкстата.

С учетом этих сведений ответственный исполнитель программы проводит оценку эффективности реализации муниципальной программы. При этом используется методика расчета из Порядка принятия решений о муниципальных программах соответствующего муниципального образования. Согласованные и участниками программы отчет о реализации муниципальной программы и результаты оценки эффективности её реализации, пояснительная записка и лист согласования передаются ответственным исполнителем в координирующий и финансовый органы в установленный срок (в г. Омске – до 1 марта, в Омском, Тюкалинском и др. муниципальных районах – до 1 мая). В пояснительной записке проводится анализ влияния реализации муниципальной программы на текущее социально-экономическое развитие муниципального образования, даются комментарии по поводу достижения или недостижения ожидаемых результатов, общие выводы и при необходимости – предложения по повышению эффективности реализации муниципальной программы. По результатам проведенной оценки эффективности реализации муниципальной программы ответственный исполнитель одновременно может направить в координирующий и финансовый органы предложения по внесению изменений в муниципальную программу.

Процесс согласования и утверждения отчета о реализации муниципальной программы приводится на диаграмме А4. Порядком принятия решений о муниципальных программах устанавливается срок согласования с координирующим и финансовым органом документов, полученных от ответственного исполнителя муниципальной программы (в Омском муниципальном районе – в течение 5 рабочих дней, в Азовском, Называевском, Седельниковском др. муниципальных районах – в течение 10 рабочих дней).

Последующие этапы процесса несколько отличаются в различных муниципальных образованиях. Так, в г. Омске сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности реализации муниципальных программ формирует координирующий орган, который в срок до 1 апреля года, следующего за отчетным годом, направляет этот доклад Мэру г. Омска. В докладе обобщаются сведения о результатах реализации программы, о том, насколько установленные и фактические целевые индикаторы за отчетный период соответствуют друг другу, сведения о выполнении расходных обязательств Администрации г. Омска в части муниципальных программ, при необходимости – предложения о корректировке самой программы, методов управления её реализацией, объемов финансирования программы.

В остальных муниципальных образованиях Омской области согласованные с координирующим и финансовым органами отчет о реализации муниципальной программы, результаты оценки эффективности её реализации и пояснительная записка передаются ответственным исполнителем программы в срок до 1 июня Администрации (или непосредственно Главе) муниципального образования.

По результатам оценки эффективности реализации муниципальной программы Администрацией (Главой) муниципального образования может быть принято решение о необходимости прекращения или об изменении начиная с очередного финансового года ранее утвержденной муниципальной программы, включая решение об изменении объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации муниципальной программы. Утвержденный отчет о реализации муниципальной программы должен быть опубликован ответственным исполнителем на официальном портале Правительства Омской области.

Разработка модели «to-be» («как должно быть») программного процесса муниципального образования

Таким образом, была сформирована организационно-экономическая модель «as-is» («как есть») программного процесса муниципального образования. В модели «to-be» («как должно быть») обобщаются разработанные на предыдущих этапах исследования предложения в части разработки, управления, мониторинга и оценки эффективности реализации муниципальных программ (Приложение М). Здесь отличия от модели «as-is» выделены жирным шрифтом и жирным начертанием стрелок.

В модели «to-be» предлагается усилить роль Стратегии социально-экономического развития Омской области (диаграмма А-0) и Стратегий развития муниципальных образований при формировании муниципальных программ, и рассматривать муниципальные программы как основной механизм реализации обозначенных документов стратегического планирования. Также следует принимать во внимание Постановление «Об организации проектной деятельности в Правительстве РФ» [8] (далее – Постановление № 1050), которое учитывается теперь при разработке, реализации и оценке эффективности государственных программ РФ. Постановлением № 1050 процесс управления государственными (и можно полагать, что в ближайшем будущем и муниципальными) программами опирается на принципы, подходы и терминологию проектного управления.

По аналогии с федеральным уровнем, где теперь полагается создавать федеральный проектный офис, на муниципальном уровне аналогичный орган можно назвать муниципальным проектным офисом (диаграмма А0). В его функции будет входить информационно-методическое сопровождение программного процесса, в том числе (диаграмма А1):

- корректировка Порядка принятия решений о муниципальных программах, в т.ч. методики оценки эффективности реализации муниципальных программ;
- формирование базового перечня муниципальных программ;
- разработка типовых структур муниципальных программ и дополнительных рекомендаций по структуре и содержанию муниципальных программ;
- формирование и актуализация единой информационной базы муниципальных программ, включая информацию о динамике исполнения целевых показателей программ в разрезе отдельных мероприятий и ожидаемых результатов;
- комплексный анализ муниципальных программ и их реализации.

В Приложении Н представлен пример организации программной деятельности Администрации муниципального образования (для модели «to-be»). Допустим, некая программа объединяет деятельность трех подразделений местной Администрации. Управление экономического развития и инвестиций является ответственным исполнителем программы, Управление сельского хозяйства – соисполнителем, Управление социальной политики – исполнителем мероприятия. При этом первые два Управления, согласно организационной структуре, подчинены заместителю главы муниципального образования по вопросам развития сельскохозяйственного производства и экономической политике. Управление социальной политики подчинено первому заместителю главы муниципального образования. Как видно, при реализации программной деятельности образуется матричная организационная структура.

В п. 2.3 монографии было отмечено, что в структуре муниципальных администраций предлагается создать программные комитеты из числа руководителей и/или заместителей подразделений, участвующих в реализации муниципальных программ. Это должно привести к снижению ведомственной разобщенности при разработке муниципальных программ [67]. В программный комитет могут входить и другие заинтересованные лица, в т.ч. представители органов муниципальной исполнительной власти. Согласно Постановлению № 1050 программный (проектный) комитет возглавляет куратор, им может стать заместитель главы муниципального образования по направлению программы. Куратор программы оказывает всестороннее содействие её успешной реализации. Одновременно может реализовываться несколько программ по одному направлению.

Руководителем программы является сотрудник подразделения – ответственного исполнителя программы. Руководитель программы осуществляет оперативное управление реализацией программы, отвечает за достижение целей, задач, ожидаемых результатов программы. Назначение руководителя программы означает наличие персональной ответственности должностного лица за достижение заявленных в паспорте программы целей и задач. Подпрограммы также должны иметь своих руководителей, которыми будут сотрудники подразделений – исполнителей (соисполнителей) программы. Постановлением № 1050 предусматривается роль администратора программы. В его обязанности входит

организационно-техническое сопровождение деятельности руководителя программы и рабочих органов программы с учетом рекомендаций муниципального проектного офиса в части организации программной (проектной) деятельности, ведение мониторинга реализации программы и формирование отчетности по программе. В Постановлении № 1050 указываются и иные роли в программной (проектной) деятельности, но наш взгляд для уровня муниципального образования перечисленный ролей пока может быть достаточно. Понятия проектного управления, такие как программный комитет, куратор программы и т.д., дополняют терминологию бюджетного планирования (ответственный исполнитель программы, соисполнитель программы и проч.).

За счет введения дополнительного функционального блока «Информационно-методическое сопровождение программного процесса» в диаграмме А0 дерево модели «to-be» несколько отличается от дерева модели «as-is» и выглядит следующим образом.

А-0. Формирование, реализация и оценка эффективности реализации муниципальных программ.

А0. Формирование, реализация и оценка эффективности реализации муниципальных программ.

А1. Информационно-методическое сопровождение программного процесса

А11. Обобщение и развитие теории и практики проектного управления на уровне реализации муниципальных программ.

А12. Консультирование участников программного процесса в отношении проектного управления.

А13. Создание информационной системы и её наполнение муниципальными программами.

А14. Комплексный анализ формирования и реализации муниципальных программ.

А2. Разработка и утверждение муниципальной программы.

А21. Формирование структуры муниципальной программы.

А22. Формирование структуры муниципальной программы.

А23. Разработка предложений по формированию подпрограмм.

А24. Разработка предложений по содержанию мероприятий.

А25. Согласование проекта муниципальной программы.

А26. Утверждение муниципальной программы.

А3. Реализация, мониторинг реализации, внесение изменений в муниципальную программу.

А31. Выполнение мероприятий, основных мероприятий или ВЦП муниципальных программ, ежеквартальный и ежегодный мониторинг их реализации.

А32. Внесение изменений в муниципальную программу.

А321. Разработка предложений по внесению изменений в муниципальную программу и/или ВЦП.

A322. Подготовка проекта нормативного правового акта об изменениях в муниципальной программе и/или ВЦП.

A323. Принятие согласованного с координирующим и финансовыми органами решения о внесении изменений в муниципальную программу / бюджет МО.

A324. Приведение муниципальной программы в соответствие решению об изменении бюджета МО.

A33. Контроль выполнения муниципальной программы.

A4. Оценка эффективности реализации муниципальной программы за отчетный финансовый год.

A41. Формирование отчетов о реализации и оценка эффективности реализации ОМ и/или ВЦП за отчетный финансовый год.

A42. Формирование отчетов о реализации и оценка эффективности реализации подпрограмм за отчетный финансовый год.

A43. Проведение оценки эффективности реализации муниципальной программы.

A5. Согласование и утверждение отчета о реализации муниципальной программы.

A51. Согласование результатов оценки эффективности реализации муниципальной программы и отчета о её реализации.

A52. Принятие решения о продолжении, изменении или прекращении реализации муниципальной программы.

A53. Размещение отчета о результатах и эффективности реализации муниципальной программы в информационной системе, публикация отчета на Портале.

Итак, в модели программно-процесса муниципального образования «to-be» («как должно быть») нашли отражение представленные роли. На диаграмме A0 видно, что на муниципальный проектный офис возложено информационно-методическое сопровождение программно-процесса, разработка Порядка принятия решений о муниципальных программах и рекомендаций по структуре и содержанию программ. Разработка муниципальных программ, согласно модели, основывается на базовом перечне муниципальных программ, разработанным муниципальным проектным офисом (для упрощения модели этап формирования базового перечня муниципальных программ в ней не отражен). Также для упрощения модели на диаграмме A0 не отражены обратные связи к первому функциональному блоку.

В отличие от модели «as-is» в модели «to-be» используются понятия проектного управления. Программный комитет берет на себя роль координирующего органа. Понятия ответственного исполнителя, соисполнителя и проч. отходят на второй план, теперь в модели отражается персональная ответственность руководителя проекта и руководителей подпрограмм.

На диаграмме A2 «Разработка и утверждение муниципальной программы» модели «to-be» сохраняется число и последовательность функциональных блоков аналогичной диаграммы модели «as-is». Однако указывается, что при

формировании структуры программы рекомендуется исходить из требования многоуровневости целей и ожидаемых результатов программы, они не должны дублировать друг друга. Обеспечивающие мероприятия группируются в отдельной подпрограмме. За формирование структуры программы теперь отвечает программный комитет и руководитель программы, за формирование структуры подпрограмм – руководители подпрограмм. Проект муниципальной программы согласовывается, как и раньше, с финансовым органом, а также с программным комитетом, который выполняет функции координирующего органа.

На диаграмме А3 «Реализация, мониторинг реализации, внесение изменений в муниципальную программу» добавляется требование ежеквартального мониторинга реализации программы. В некоторых действующих программах это требование уже реализовано. Так, в программе повышения эффективности управления муниципальными финансами Муромцевского муниципального района Омской области указано, что главный распорядитель бюджетных средств должен ежеквартально, в срок до 15 числа месяца, следующего за отчетным периодом, представлять в Комитет финансов и контроля Администрации Муромцевского муниципального района информацию о выполнении мероприятий Программы [32]. Но это исключение из правила. Однако ежеквартальный мониторинг реализации программы, в том числе в части достижения ожидаемых результатов, позволит повысить управляемость программы. За реализацию программы несут ответственность руководитель программы и руководители подпрограмм. Администратор программы аккумулирует текущую отчетность по проекту. Внесение изменений в программу проводится руководителем программы по согласованию с программным комитетом. Утверждает изменения в программе глава муниципального образования. В ходе реализации программы программный комитет и финансовый орган могут запрашивать необходимую информацию у руководителя программы.

В Диаграмме А32 «Внесение изменений в муниципальную программу» внесены корректировки в части ответственных за реализацию процесса. Так, подготовка проекта нормативного правового акта об изменениях в муниципальной программе и/или ВЦП возложена непосредственно на руководителя муниципальной программы, которому помогает администратор проекта. Проект этого документа согласуется с финансовым органом и программным комитетом.

В ходе оценки эффективности реализации муниципальной программы за отчетный финансовый год руководители подпрограмм несут ответственность за формирование отчетов о реализации и оценку эффективности реализации подпрограмм за отчетный финансовый год (диаграмма А4). Руководитель программы совместно с администратором программы осуществляют оценку эффективности реализации муниципальной программы. При этом используется поле управленческих решений (см. п. 2.3. монографии), возможен учет различной степени значимости подпрограмм в реализации программы. Результаты оценки эффективности программы, пояснительная записка, отчет о реализации передаются на согласование в финансовый орган и программный комитет (диа-

грамма А5). Администратор программы совместно с муниципальным проектным офисом должны разместить утвержденный отчет во внутренней информационной системе и на официальном Портале Правительства Омской области.

В постановлении № 1050 применяются также понятия функционального заказчика, куратора программы и др. Но мы полагаем, что на первом этапе «погружения» в проектное управление на муниципальном уровне использование понятий муниципального проектного офиса, программного комитета и др. участников, указанных в модели «to-be», вполне достаточно. Предложенную модель следует рассматривать как переходную к полной реализации принципов проектного управления муниципальными программами.

3.2. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ

Обозначения, требования и алгоритмы проведения расчетов

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

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

Разработанные предложения опираются, в том числе, на проведенные ранее исследования в отношении государственных программ [87; 107].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

На рисунке 3.2 представлены введенные обозначения в структуре МП.

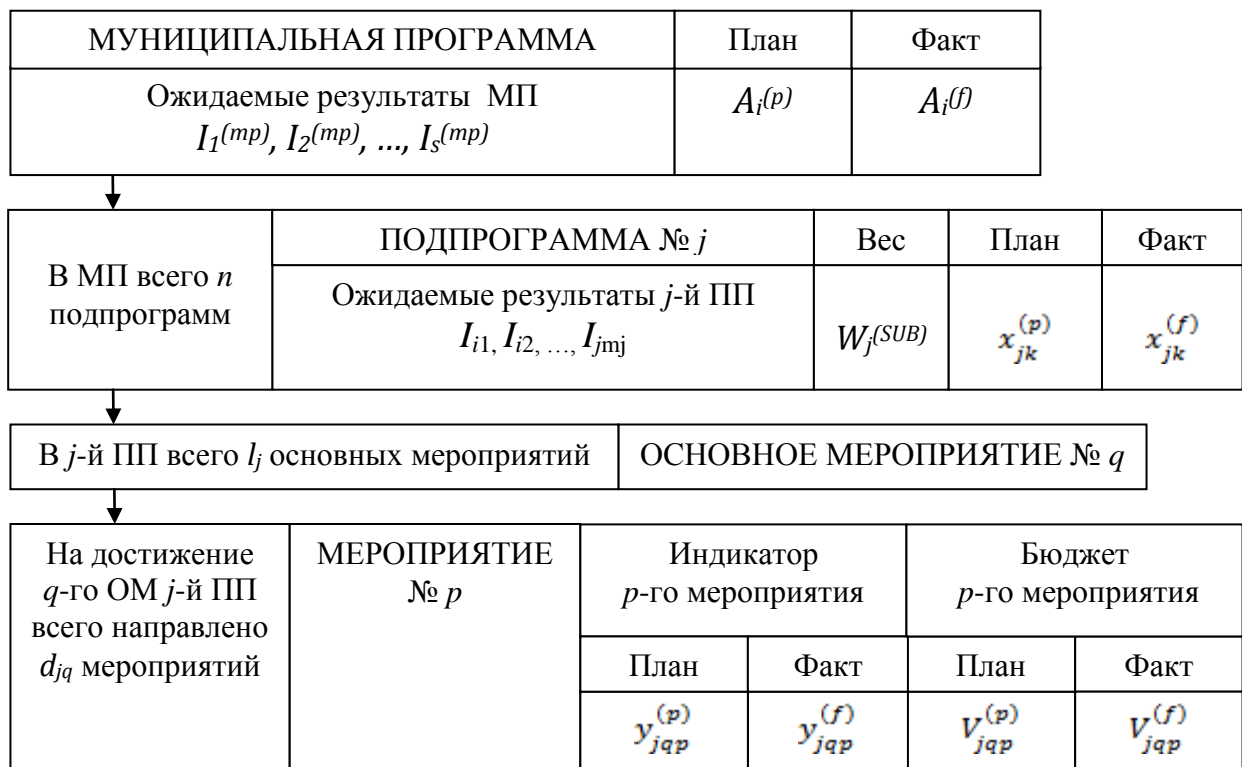


Рис. 3.2. Обозначения в структуре муниципальной программы

К обязательным требованиям для расчета можно отнести следующие положения:

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

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

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

Алгоритм оценки эффективности МП состоит из двух этапов: вычисление интегральной оценки эффективности мероприятий ($E^{(M)}$) и расчет результативности программы (R). При расчете интегральной оценки эффективности мероприятий предлагается использовать методику, описанную в Постановлении Правительства Омской области от 26.06.2013 № 146-п [22], в которую добавляются весовые коэффициенты индикаторов, и происходит «отсечение» полученных значений до 1, что уточняет предложенную в п. 2.3 монографии методику (см. рис. 2.7). На втором этапе оценивается достижение запланированных ожидаемых результатов на уровне подпрограмм и муниципальной программы в целом.

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

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

$$V_{jqp} = \frac{V_{jqp}^{(f)}}{V_{jqp}^{(p)}}, \quad j = 1, \dots, n, \quad q = 1, \dots, l_j, \quad p = 1, \dots, d_{jq}. \quad (3.1)$$

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

$$\begin{aligned} \text{– для «позитивных» индикаторов: } r_{jqp} &= \frac{y_{jqp}^{(f)}}{y_{jqp}^{(p)}}; \\ \text{– для «негативных» индикаторов: } r_{jqp} &= \frac{y_{jqp}^{(p)}}{y_{jqp}^{(f)}}. \end{aligned} \quad (3.2)$$

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

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

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

$$M_{jqp} = \frac{r_{jqp}}{V_{jqp}}, \quad j = 1, \dots, n, \quad q = 1, \dots, l_j, \quad p = 1, \dots, d_{jq}. \quad (3.3)$$

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

$$M_j^{(*)} = \frac{\sum_{q=1}^{l_j} \sum_{p=1}^{d_{jq}} M_{jqp}}{\sum_{q=1}^{l_j} d_{jq}}, \quad j = 1, \dots, n. \quad (3.4)$$

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

$$E^{(M)} = \sum_{j=1}^n W_j^{(SUB)} M_j^{(*)}. \quad (3.5)$$

В Приложении О схематично отражен представленный алгоритм расчета.

Ниже представлен алгоритм расчета степени достижения плановых значений ожидаемых результатов муниципальной программы в целом и ее подпрограмм R (Приложение П).

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

$$\begin{aligned} & \text{– для «положительных» ожидаемых результатов: } G_{jk} = \frac{x_{jk}^{(f)}}{x_{jk}^{(p)}} \\ & \text{– для «отрицательных» ожидаемых результатов: } G_{jk} = \frac{x_{jk}^{(p)}}{x_{jk}^{(f)}} \end{aligned} \quad (3.6)$$

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

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

$$G_j^{(**)} = \frac{\sum_{k=1}^{m_j} G_{jk}}{m_j}, \quad j = 1, \dots, n. \quad (3.7)$$

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

$$R^{(**)} = \sum_{j=1}^n W_j^{(SUB)} G_j^{(**)}. \quad (3.8)$$

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

$$\begin{aligned} & \text{– для «положительных» ожидаемых результатов: } G_i^{(*)} = \frac{A_i^{(f)}}{A_i^{(p)}}; \\ & \text{– для «отрицательных»}: G_i^{(*)} = \frac{A_i^{(p)}}{A_i^{(f)}}, \quad i = 1, \dots, s. \end{aligned} \quad (3.9)$$

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

$$R^{(*)} = \frac{\sum_{i=1}^s G_i^{(*)}}{s}. \quad (3.10)$$

6. Расчет R:

$$R = 0,5 R^{(**)} + 0,5 R^{(*)}, \quad (3.11)$$

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

Следует отметить, что предложенный алгоритм расчета можно применять для муниципальных программ с различной структурой (рис. 3.3 – 3.4).

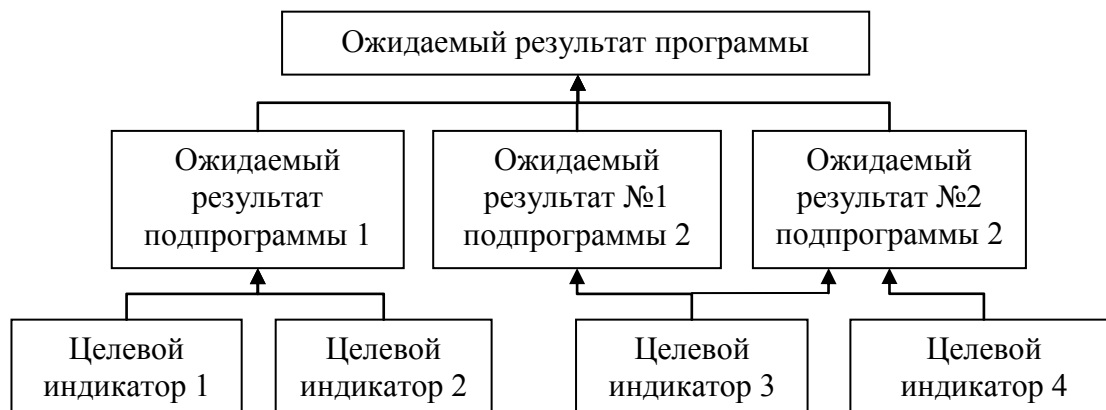


Рис. 3.3. Структура программы с одним ожидаемым результатом программы

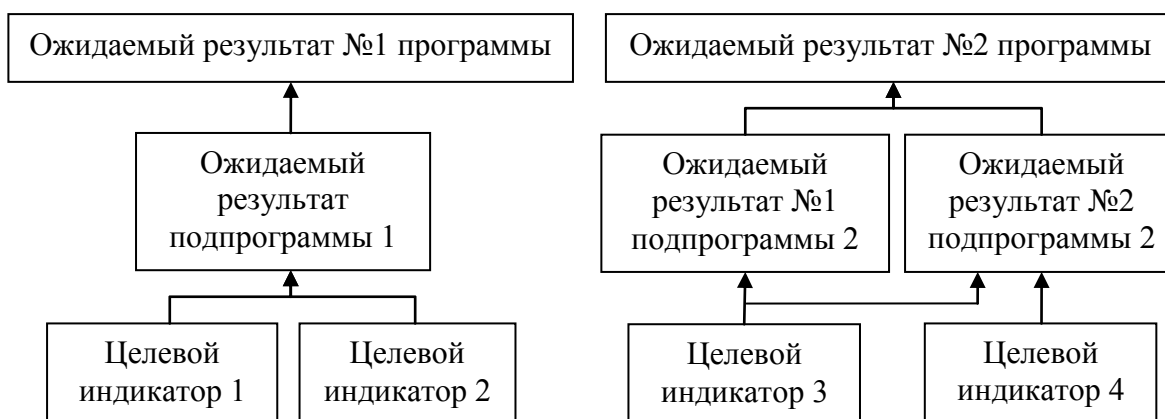


Рис. 3.4. Структура программы с двумя ожидаемыми результатами программы

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

Апробация разработанного алгоритма без изменения структуры муниципальной программы

Вначале рассмотрим простейшую структуру муниципальной программы с одним ожидаемым результатом и комплексом направленных на его достижение мероприятий подпрограмм. Апробацию алгоритма оценки эффективности бу-

дем проводить на примере МП г. Омска «Развитие физической культуры, спорта и молодежной политики» [28] на основе данных за 2015 год, где в качестве индикатора (ожидаемого результата) всей программы в целом выбран показатель «Количество занимающихся физической культурой и спортом».

В Приложении Р представлены результаты расчета степени реализации, уровня финансового обеспечения и эффективности реализации мероприятий подпрограмм (все целевые индикаторы реализации мероприятий подпрограмм являются «позитивными»). Из Приложения Р следует, что эффективность реализации мероприятий подпрограмм равна:

$$M_1^{(*)} = \frac{1,033+1,109+1,09+1,016}{4} = 1,062;$$

$$M_2^{(*)} = \frac{1,01+1,037}{2} = 1,0235;$$

$$M_3^{(*)} = \frac{1+0,978+1}{3} = 0,993;$$

$$M_4^{(*)} = \frac{1,066+1,305+1,057+1,001}{4} = 1,107;$$

$$M_5^{(*)} = 1,11; M_6^{(*)} = 1,045.$$

Тогда эффективность реализации всех мероприятий МП ($W_j^{(SUB)} = \frac{1}{6}, j = 1, \dots, 6$) равна:

$$E^{(M)} = \frac{1,062 + 1,0235 + 0,993 + 1,107 + 1,11 + 1,045}{6} = 1,057$$

Расчет степени достижения R планового значения индикатора муниципальной программы представлен в таблице 3.1.

Таблица 3.1

Степень достижения планового значения индикатора МП г. Омска «Развитие физической культуры, спорта и молодежной политики» в 2015 г.

Индикатор муниципальной программы	Плановое значение	Фактическое значение	Степень достижения планового значения
Количество занимающихся физической культурой и спортом	8540	8540	1

Из таблицы 3.1 следует, что $R = R^{(*)} = 1$. Так как $E^{(M)} = 1,057, R = 1$, то в соответствии с матрицей сопоставления результативности муниципальных программ и эффективности реализации мероприятий получаем, что МП г. Омска «Развитие физической культуры, спорта и молодежной политики» за 2015 год выполняется с приемлемой эффективностью.

Теперь рассмотрим применение алгоритма оценки эффективности на примере муниципальной программы Омского муниципального района Омской области «Развитие экономического потенциала в Омском муниципальном районе Омской области» [37] с более сложной структурой. Для того, чтобы вос-

пользоваться сформулированными ранее предложениями, подходом, методикой и алгоритмом оценки эффективности муниципальных программ необходимо провести анализ структуры муниципальной программы и при необходимости скорректировать её.

В качестве ожидаемых результатов программы в ней обозначены следующие показатели:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

12) ежегодное предоставление грантов сельским (городскому) поселениям Омского муниципального района, переданных через иные межбюджетные

трансферты, в количестве 5 грантов;

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

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

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

В этой связи рекомендации общего характера направлены на исключение дублирования целевых индикаторов на уровне мероприятий и подпрограмм: более значимые индикаторы следует вынести на уровень подпрограмм, а обеспечивающие – на уровень мероприятий. Ожидаемые результаты, характеризующие количество участников различных конкурсов, на наш взгляд, логично перенести на уровень индикаторов. В тоже время показатель «Рост оборота розничной торговли» предлагается оставить только на уровне ожидаемых результатов, поскольку он является одним из ключевых показателей, характеризующих результат реализации программы и отраженных в официальных источниках статистической информации. Выделение разного рода субсидий и грантовую поддержку следует оценивать через такие количественные показатели, как, например, число предпринимателей, получивших поддержку. Но в условиях ограниченной информации для проведения анализа, на данном этапе предлагается оценивать эффективность подобных мероприятий по уровню финансового обеспечения.

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

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

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

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

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

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

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

Тогда подпрограмма будет содержать четыре ожидаемых результата, а именно:

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

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

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

4) увеличение количества поголовья племенного молодняка.

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

Также мы вынуждены исключить подпрограмму № 3 «Социально-экономическое развитие территории Омского муниципального района» из расчетов, так как подпрограмма не может состоять из одного мероприятия «Предоставление грантов сельским (городскому) поселениям Омского муниципального района». В число ожидаемых результатов самой муниципальной программы «Развитие экономического потенциала в Омском муниципальном районе Омской области» предлагаем включить показатель, относящийся к оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления, а именно: рост числа субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения [6], который будет отражать вклад первой подпрограммы «Развитие малого и среднего предпринимательства в Омском муниципальном

районе Омской области». Результат второй подпрограммы «Развитие сельского хозяйства Омского муниципального района Омской области» может отражать статистический показатель роста продукции сельского хозяйства. Также мы полагаем, что муниципальная программа, охватывающая вопросы развития экономического потенциала территории, должна учитывать такой ожидаемый результат, как рост объема инвестиций в основной капитал. Поскольку эти показатели не планировались при формировании муниципальной программы, то некоторые плановые значения можно взять из Стратегии развития Омского муниципального района Омской области до 2025 г. [39] или воспользоваться методом прогнозирования на основании статистических данных за прошлые периоды.

Апробация разработанного алгоритма с изменением структуры муниципальной программы

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

В Приложении У представлена новая структура мероприятий подпрограмм с учетом разработанных выше рекомендаций, а также результаты расчета степени реализации, уровня финансового обеспечения и эффективности реализации каждого мероприятия (группы мероприятий) программы (все целевые индикаторы реализации мероприятий подпрограмм являются «позитивными»). Из Приложения следует, что эффективность реализации мероприятий первой подпрограммы равна $M_1^{(*)} = 1$, подпрограммы 2: $M_2^{(*)} = \frac{0,92+1+1+0,27+1+1+0,95+0,5}{8} = 0,83$. Тогда эффективность реализации всех мероприятий муниципальной программы ($W_1^{(SUB)} = W_2^{(SUB)} = 0,5$) равна $E^{(M)} = \frac{1+0,83}{2} = 0,915$.

Рассмотрим далее расчет степени достижения R плановых значений индикаторов подпрограмм и муниципальной программы в целом. В таблицах 3.2-3.3 представлены новая структура ожидаемых результатов подпрограмм (с учетом рекомендаций Приложений С-Т) и степень достижения их плановых значений. Индикатор подпрограммы 2 «Количество поголовья племенного молодняка» не рассматривался, так как на мероприятия, связанные с его достижением,

не выделялись бюджетные средства. В таблицах приведены предварительные фактические значения.

Из таблицы 3.2 следует, что степень достижения плановых значений индикаторов (ожидаемых результатов) первой подпрограммы равна $G_1^{(**)} = 1$, подпрограммы 2 – $G_2^{(**)} = \frac{0,99+1+0,5}{3} = 0,83$. Тогда $R^{(**)} = \frac{1+0,83}{2} = 0,915$.

Таблица 3.2

Степень достижения плановых значений индикаторов подпрограмм в 2015 г.

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

В таблице 3.3 представлены рекомендуемые авторами главные ожидаемые результаты муниципальной программы, на достижение которых должен быть направлен комплекс мероприятий подпрограмм. Приведенный перечень показателей достаточно условен и может быть дополнен другими индикаторами, обобщающими экономическую деятельность муниципального района.

Таблица 3.3

Степень достижения плановых значений показателей муниципальной программы в 2015 г.

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

Плановые и фактические значения по числу субъектов малого и среднего предпринимательства и объему инвестиций были получены из доклада Главы Омского муниципального района Омской области за 2015 г. о показателях эффективности деятельности органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) [57] и Стратегии социально-экономического развития Омского муниципального района Омской области до 2025 года [39]. Ввиду отсутствия данных о продукции сельского хозяйства в Омском муниципальном районе за 2015 г., в качестве планового и фактического значений продук-

ции сельского хозяйства использовалось прогнозное значение, построенное на основе временного ряда официальных статистических данных муниципальных образований Омской области [114] за 2008-2014 гг. В этом случае условно считается, что плановое значение продукции сельского хозяйства в 2015 г. достигнуто. В дальнейшем при условии включения этого показателя в перечень ожидаемых результатов муниципальной программы необходимо разработать отдельную методику получения планового значения.

Из таблицы 3.3 следует, что степень достижения плановых значений ожидаемых результатов муниципальной программы равна:

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

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

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

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

3.3. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ТИПОВЫХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ С ПРИМЕНЕНИЕМ МЕТОДА ГЛАВНЫХ КОМПОНЕНТ

Алгоритм вычисления весовых коэффициентов ожидаемых результатов подпрограмм с учетом их влияния на ожидаемый результат муниципальной программы

Для дальнейших расчетов будем использовать обозначения, введенные в предыдущем параграфе. Представим алгоритм вычисления весовых коэффициентов ожидаемых результатов подпрограмм с учетом их влияния на ожидаемый результат муниципальной программы. Пусть задан ожидаемый результат Y муниципальной программы и группа ожидаемых результатов X_1, \dots, X_n всех подпрограмм данной программы.

1. На основе статистических данных (фактических значений ожидаемых результатов) проводим множественный регрессионный анализ с зависимой переменной Y с использованием метода пошагового удаления регрессоров. Получаем линейное уравнение регрессии и оценку нормированного коэффициента детерминации.

2. Применяем компонентный анализ переменных X_1, \dots, X_n методом главных компонент с использованием корреляционной матрицы. Получаем набор

главных компонент F_1, \dots, F_n таких, что $\dot{X} = AF$, где $\dot{X} = (X - MX)$ – центрированный вектор-столбец n -мерного вектора $X = (X_1, \dots, X_n)^T$, $F = (F_1, \dots, F_n)^T$ – центрированный и нормированный вектор-столбец некоррелированных главных компонент, $A = (a_{ij})$ – матрица нагрузок случайных величин X_i на компоненты F_j , $i = 1, \dots, n$, $j = 1, \dots, n$.

3. Проводим регрессионный анализ (с исключением) показателя Y на главные компоненты F_1, \dots, F_n . Получаем несколько уравнений регрессии от разных главных компонент и с разными коэффициентами детерминации. Выбрав оценку нормированного коэффициента детерминации не намного отличающуюся от оценки нормированного коэффициента детерминации уравнения регрессии по исходным признакам на шаге 1, определяем набор главных компонент F_1, \dots, F_k , $k \leq n$, соответствующий выбранному уравнению регрессии.

4. Рассчитываем вклад U_1, \dots, U_n показателей X_1, \dots, X_n в дисперсию главных компонент F_1, \dots, F_k на основе матрицы нагрузок $A = (a_{ij})$ (3.12):

$$U_i = \sqrt{\sum_{j=1}^k a_{ij}^2}, \quad i = 1, \dots, n. \quad (3.12)$$

5. Вычисляем весовые коэффициенты u_i индикаторов (3.13):

$$u_i = \frac{U_i}{\sum_{j=1}^n U_j}, \quad i = 1, \dots, n. \quad (3.13)$$

Пусть u_l – это весовой коэффициент, соответствующий ожидаемому результату X_l , где X_l – k -ый ожидаемый результат j -ой подпрограммы, и Y – это i -ый ожидаемый результат муниципальной программы. Тогда $u_l = w_{ijk}$ в введенных ранее обозначениях.

После вычисления весовых коэффициентов можно переходить к расчету оценки эффективности муниципальной программы, для чего необходимо вычислить сводную оценку эффективности мероприятий данной программы $E^{(M)}$ и результативность программы R . Алгоритм расчета эффективности реализации всех мероприятий $E^{(M)}$ и алгоритм расчета степени достижения R плановых значений ожидаемых результатов муниципальной программы в целом и ее подпрограмм были представлены в предыдущем параграфе. После расчета эффективности и результативности муниципальной программы итоговую эффективность реализации муниципальной программы предлагается оценивать на поле управленческих решений на пересечении результативности R и эффективности $E^{(M)}$ (см. Приложение К).

Рассмотрим введенную ранее типовую муниципальную программу по направлению «Экономика», структура которой представлена в Приложении И. Ожидаемые результаты программы: «Численность населения на 1 января теку-

шего года», «Рост объема инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на 1 человека». Введем обозначения для ожидаемых результатов типовой муниципальной программы «Экономика» и ее подпрограмм (табл. 3.4.). Для апробации предложенной методики по расчету эффективности программы, направленной на экономическое развитие района, были выбраны следующие районы Омской области:

- из Северной зоны: Тевризский, Саргатский;
- из Центральной зоны: Называевский (апробация по муниципальной программе Омского района проведена в параграфе 3.2 монографии);
- из Южной зоны: Таврический, Черлакский.

Таблица 3.4.

Ожидаемые результаты типовой программы «Экономика»

	Ожидаемый результат
Y_1	Численность населения на 1 января текущего года, чел.
Y_2	Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на 1 человека, руб./чел.
X_1	Число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. чел., ед./чел.
X_2	Доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых и средних предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций, %
X_3	Среднемесячная заработная плата работников организаций (оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования), руб.
X_4	Продукция сельского хозяйства в расчете на 10 тыс. человек, тыс. руб./чел.
X_5	Доля прибыльных сельскохозяйственных организаций, %
X_6	Среднемесячная заработная плата работников организаций (сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство), руб.
X_7	Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами (без субъектов малого предпринимательства), средняя численность работников которых превышает 15 человек, по основному виду экономической деятельности
X_8	Среднемесячная заработная плата работников организаций (обрабатывающие производства)

Далее представлены результаты оценки эффективности типовых муниципальных программ по направлению «Экономика» указанных муниципальных районов по разработанным типовым программам (Приложение Ф).

Оценка эффективности типовой муниципальной программы Называевского района Омской области

Статистика по фактическим значениям перечисленных ожидаемых результатов известна за 2009-2015 гг. [102; 56]. Для показателя «Продукция сельского хозяйства» нет статистических данных за 2015 год, поэтому в качестве этого значения примем прогнозное значение, рассчитанное на основе статистики за 2009-2014 гг. Вычислим весовые коэффициенты влияния ожидаемых результатов подпрограмм на показатель Y_1 программы согласно приведенному алгоритму. Вычисления (включая расчет прогнозных величин) проводились в программном пакете IBM SPSS Statistics 22, результаты представлены в таблице 3.5.

Таблица 3.5

Весовые коэффициенты влияния ожидаемых результатов подпрограмм на ожидаемый результат Y_1 программы.

Ожидаемый результат	Весовой коэффициент
X_1	0,0934
X_2	0,1676
X_3	0,1714
X_4	0,1560
X_5	0,0001
X_6	0,1910
X_7	0,0396
X_8	0,1808

Аналогичным образом вычислены весовые коэффициенты влияния ожидаемых результатов подпрограмм на показатель Y_2 программы (табл. 3.6.).

Таблица 3.6

Весовые коэффициенты влияния ожидаемых результатов подпрограмм на ожидаемый результат Y_1 программы.

Ожидаемый результат	Весовой коэффициент
X_1	0,1265
X_2	0,1281
X_3	0,1146
X_4	0,1281
X_5	0,1266
X_6	0,1279
X_7	0,1247
X_8	0,1236

Заметим, что в данном случае весовые коэффициенты отличаются лишь в 3-4 цифре после запятой. Это свидетельствует о том, что все показатели под-

программ оказывают примерно равное значение на показатель муниципальной программы (нет ярко выраженной корреляции).

Таким образом, во введенных ранее обозначениях весовые коэффициенты равны:

$$\begin{aligned}
 w_{111} &= 0,0934; w_{112} = 0,1676; w_{113} = 0,1714; \\
 w_{121} &= 0,1560; w_{122} = 0,0001; w_{123} = 0,1910; \\
 w_{131} &= 0,0396; w_{132} = 0,1808; \\
 w_{211} &= 0,1265; w_{212} = 0,1281; w_{213} = 0,1146; \\
 w_{221} &= 0,1281; w_{222} = 0,1266; w_{223} = 0,1279; \\
 w_{231} &= 0,1247; w_{232} = 0,1236. \\
 w_{11}^{(SUB)} &= 0,0934 + 0,1676 + 0,1714 = 0,4324; \\
 w_{12}^{(SUB)} &= 0,1560 + 0,0001 + 0,1910 = 0,3471; \\
 w_{13}^{(SUB)} &= 0,0396 + 0,1808 = 0,2204; \\
 w_{21}^{(SUB)} &= 0,1265 + 0,1281 + 0,1146 = 0,3692; \\
 w_{22}^{(SUB)} &= 0,1266 + 0,1279 + 0,1247 = 0,3792; \\
 w_{23}^{(SUB)} &= 0,1247 + 0,1236 = 0,2483. \\
 w_1^{(SUB)} &= \frac{0,4324 + 0,3692}{2} = 0,4008; \\
 w_2^{(SUB)} &= \frac{0,3471 + 0,3792}{2} = 0,3632; \\
 w_3^{(SUB)} &= \frac{0,2204 + 0,2483}{2} = 0,2344.
 \end{aligned}$$

Для наполнения типовой муниципальной программы «Экономика» были взяты мероприятия из паспорта существующей программы «Развитие экономического потенциала муниципального района». Плановые значения ожидаемых результатов X_1 и X_2 на 2015 год взяты из отчета о реализации подпрограммы «Стимулирование развития малого и среднего бизнеса» [35]. Для других ожидаемых результатов в качестве плановых значений на 2015 год примем прогнозные значения, рассчитанные на основе статистики по фактическим данным за 2009-2014 гг. Прогнозы строились с использованием моделей авторегрессии в программном комплексе IBM SPSS Statistics 22 [86].

Рассчитаем эффективность мероприятий по предложенной методике. Отметим, что в существующих программах муниципального района нет мероприятий, подходящих к подпрограмме 3 «Развитие деятельности предприятий» (без малого и среднего предпринимательства). Для наглядности применения методики введем в подпрограмму 3 мероприятие «Субсидии местным бюджетам на предоставление субсидий предприятиям (без малых и средних предприятий)» и будем полагать, что уровень ее финансового обеспечения и степень ее реализации равны единице.

Вычислим эффективности реализации мероприятий. Так как в каждой подпрограмме только по одному основному мероприятию, в дальнейшем для удобства обозначений индекс основного мероприятия будем опускать. Заметим, что для мероприятия «Проведение районного конкурса молодежных бизнес-

проектов «Путь к успеху» фактический бюджет равен нулю, и степень реализации мероприятия также нулевая. Поэтому будем считать, что эффективность реализации данного мероприятия равна нулю.

$$M_{11} = \frac{0,956}{0,913} = 1,047; M_{12} = 0; M_{13} = \frac{1}{0,6} = 1,667;$$

$$M_{21} = \frac{1}{0,965} = 1,036; M_{22} = \frac{0,976}{0,972} = 1,004;$$

$$M_{23} = \frac{1}{0,986} = 1,014; M_{24} = \frac{1}{0,982} = 1,018;$$

$$M_{25} = \frac{1}{0,954} = 1,048; M_{26} = \frac{1}{1} = 1; M_{31} = \frac{1}{1} = 1.$$

Эффективности всех мероприятий подпрограмм будут равны:

$$M_1^{(*)} = \frac{1,047 + 1,667}{3} = 0,905;$$

$$M_2^{(*)} = \frac{1,036 + 1,004 + 1,014 + 1,018 + 1,048 + 1}{6} = 1,02;$$

$$M_3^{(*)} = \frac{1}{1} = 1.$$

Тогда эффективность всех мероприятий муниципальной программы с учетом значимостей подпрограмм равна:

$$E^{(M)} = 0,4008 * 0,905 + 0,3632 * 1,02 + 0,2344 * 1 = 0,968.$$

Рассчитаем степень достижения плановых значений ожидаемых результатов.

$$G_1^{(**)} = \frac{0,985 + 0,953 + 1}{3} = 0,979;$$

$$G_2^{(**)} = \frac{1 + 1 + 1}{3} = 1;$$

$$G_3^{(**)} = \frac{0,828}{1} = 0,828.$$

Вычислим степень достижения плановых значений ожидаемых результатов всех подпрограмм с учетом значимости подпрограмм:

$$R^{(**)} = 0,4008 * 0,979 + 0,3632 * 1 + 0,2344 * 0,828 = 0,95.$$

Далее вычислим степень достижения плановых значений всех ожидаемых результатов программы.

$$R^{(*)} = \frac{1 + 0,178}{2} = 0,589.$$

$$\text{Тогда: } R = 0,5 * 0,965 + 0,5 * 0,589 = 0,777.$$

Рассмотрим поле управленческих решений для полученных значений эффективности и результативности. $E^{(M)} = 0,968$, $R = 0,777$, что соответствует полю $0,9 \leq E^{(M)} \leq 1,05$; $0,7 \leq R \leq 0,9$. На основе полученных значений мы полагаем, что итоговая эффективность муниципальной программы является удовлетворительной, но необходимо проанализировать причины отклонения результативности, пересмотреть объемы финансирования для их увеличения и пересмотреть набор мероприятий.

Оценка эффективности типовой муниципальной программы Саргатского района Омской области

Статистика по фактическим значениям перечисленных ожидаемых результатов известна за 2009-2015 гг. [102; 58] Для показателя «Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами (без субъектов малого предпринимательства), средняя численность работников которых превышает 15 человек, по основному виду экономической деятельности» нет статистических данных за 2009-2013 гг., поэтому мы исключим этот показатель из типовой программы. Вычислим весовые коэффициенты влияния ожидаемых результатов подпрограмм на показатель Y_1 программы согласно приведенному алгоритму. Вычисления проводились в программном пакете IBM SPSS Statistics 22, результаты представлены в таблице 3.7.

Таблица 3.7

Весовые коэффициенты влияния ожидаемых результатов подпрограмм на ожидаемый результат Y_1 программы

Ожидаемый результат	Весовой коэффициент
X_1	0,0787
X_2	0,1538
X_3	0,1669
X_4	0,2016
X_5	0,1016
X_6	0,2096
X_8	0,0878

Аналогичным образом вычислены весовые коэффициенты влияния ожидаемых результатов подпрограмм на показатель Y_2 программы (табл. 3.8).

Таблица 3.8

Весовые коэффициенты влияния ожидаемых результатов подпрограмм на ожидаемый результат Y_2 программы

Ожидаемый результат	Весовой коэффициент
X_1	0,144
X_2	0,1412
X_3	0,1419
X_4	0,1424
X_5	0,1433
X_6	0,1441
X_8	0,1431

Таким образом, во введенных ранее обозначениях весовые коэффициенты равны:

$$\begin{aligned}
 w_{111} &= 0,0787; w_{112} = 0,1538; w_{113} = 0,1669; \\
 w_{121} &= 0,2016; w_{122} = 0,1016; w_{123} = 0,2096; w_{132} = 0,0878; \\
 w_{211} &= 0,144; w_{212} = 0,1412; w_{213} = 0,1419; \\
 w_{221} &= 0,1424; w_{222} = 0,1433; w_{223} = 0,1441; w_{232} = 0,1431. \\
 w_{11}^{(SUB)} &= 0,0787 + 0,1538 + 0,1669 = 0,3994; \\
 w_{12}^{(SUB)} &= 0,2016 + 0,1016 + 0,2096 = 0,5128; \\
 w_{13}^{(SUB)} &= 0,0878; \\
 w_{21}^{(SUB)} &= 0,144 + 0,1412 + 0,1419 = 0,4271; \\
 w_{22}^{(SUB)} &= 0,1424 + 0,1433 + 0,1441 = 0,4298; \\
 w_{23}^{(SUB)} &= 0,1431. w_1^{(SUB)} = \frac{0,3994 + 0,4271}{2} = 0,4133; \\
 w_2^{(SUB)} &= \frac{0,5128 + 0,4298}{2} = 0,4712; w_3^{(SUB)} = \frac{0,0878 + 0,1431}{2} = 0,1155.
 \end{aligned}$$

Для наполнения типовой муниципальной программы «Экономика» Саргатского муниципального района были взяты мероприятия из паспорта существующей программы «Развитие малого и среднего предпринимательства в Саргатском муниципальном районе Омской области» [42]. По причине отсутствия фактических результатов выполнения всех мероприятий будем считать эффективность всех мероприятий равной единице.

Эффективности всех мероприятий подпрограмм равны:

$$M_1^{(*)} = 1; M_2^{(*)} = 1; M_3^{(*)} = 1.$$

Эффективность всех мероприятий муниципальной программы с учетом значимостей подпрограмм равна:

$$E^{(M)} = 0,4133 * 1 + 0,4712 * 1 + 0,1155 * 1 = 1.$$

Степени достижения плановых значений ожидаемых результатов:

$$G_1^{(**)} = \frac{0,908 + 1 + 0,884}{3} = 0,931;$$

$$G_2^{(**)} = \frac{1 + 1 + 0,814}{3} = 0,938;$$

$$G_3^{(**)} = \frac{1}{1} = 1.$$

Вычислим степень достижения плановых значений ожидаемых результатов всех подпрограмм с учетом значимости подпрограмм:

$$R^{(**)} = 0,4133 * 0,931 + 0,4712 * 0,938 + 0,1155 * 1 = 0,942.$$

Далее вычислим степень достижения плановых значений всех ожидаемых результатов программы.

$$R^{(*)} = \frac{1 + 0,802}{2} = 0,901.$$

Тогда:

$$R = 0,5 * 0,901 + 0,5 * 0,942 = 0,922.$$

Рассмотрим поле управленческих решений для полученных значений эффективности и результативности. $E^{(M)} = 1$, $R = 0,922$, что соответствует полю:

$$0,9 \leq E^{(M)} \leq 1,05; 0,9 \leq R \leq 1,05.$$

На основе полученных значений мы полагаем, что итоговая эффективность муниципальной программы является высокой, не требуется внесения изменений в мероприятия. Еще раз отметим, что фактические данные по степеням реализации мероприятий отсутствуют, поэтому здесь все мероприятия полагались 100% эффективными.

Оценка эффективности типовой муниципальной программы Тевризского района Омской области

Статистика по фактическим значениям перечисленных ожидаемых результатов известна за 2009-2015 гг. [60; 102]. Для показателя «Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами (без субъектов малого предпринимательства), средняя численность работников которых превышает 15 человек, по основному виду экономической деятельности» нет статистических данных, поэтому данный показатель исключен из типовой программы. Вычислим весовые коэффициенты влияния ожидаемых результатов подпрограмм на показатели Y_1 и Y_2 программы согласно приведенному алгоритму. Вычисления проводились в программном пакете IBM SPSS Statistics 22, результаты представлены в таблицах 3.9-3.10.

Таблица 3.9

Весовые коэффициенты влияния ожидаемых результатов подпрограмм
на ожидаемый результат Y_1 программы

Ожидаемый результат	Весовой коэффициент
X_1	0,2027
X_2	0,2287
X_3	0,0009
X_4	0,1596
X_5	0,0072
X_6	0,2048
X_8	0,1962

Весовые коэффициенты влияния ожидаемых результатов подпрограмм на ожидаемый результат Y_2 программы.

Ожидаемый результат	Весовой коэффициент
X_1	0,2027
X_2	0,2287
X_3	0,0009
X_4	0,1596
X_5	0,0072
X_6	0,2048
X_8	0,1962

Во введенных ранее обозначениях весовые коэффициенты равны:

$$w_{111} = 0,2027; w_{112} = 0,2287; w_{113} = 0,0009;$$

$$w_{121} = 0,1596; w_{122} = 0,0072; w_{123} = 0,2042; w_{132} = 0,1962;$$

$$w_{211} = 0,2027; w_{212} = 0,2287; w_{213} = 0,0009;$$

$$w_{221} = 0,1596; w_{222} = 0,0072; w_{223} = 0,2042; w_{232} = 0,1962.$$

$$w_{11}^{(SUB)} = 0,2027 + 0,2287 + 0,0009 = 0,4323;$$

$$w_{12}^{(SUB)} = 0,1596 + 0,0072 + 0,2042 = 0,371;$$

$$w_{13}^{(SUB)} = 0,1962; w_{21}^{(SUB)} = 0,4323; w_{22}^{(SUB)} = 0,371;$$

$$w_{23}^{(SUB)} = 0,1962; w_1^{(SUB)} = 0,4323; w_2^{(SUB)} = 0,371; w_3^{(SUB)} = 0,1962.$$

Для наполнения типовой муниципальной программы «Экономика» Тевризского муниципального района были взяты мероприятия из паспорта программы «Развитие экономического потенциала Тевризского муниципального района Омской области» [53]. Эффективности мероприятий равны:

$$M_{11} = \frac{1}{0,848} = 1,179; M_{12} = 1,179;$$

$$M_{21} = \frac{1}{0,994} = 1,006; M_{22} = \frac{0,962}{0,994} = 0,968;$$

$$M_{23} = \frac{0,153}{0,994} = 0,154; M_{24} = 1,006;$$

$$M_{25} = 1,006; M_{26} = 1,006; M_{27} = 1,006; M_{31} = 1.$$

Эффективности мероприятий каждой подпрограммы в целом равны:

$$M_1^{(*)} = 1,179;$$

$$M_2^{(*)} = \frac{1,006 + 0,968 + 0,154 + 1,006 + 1,006 + 1,006 + 1,006}{7} = 0,879;$$

$$M_3^{(*)} = 1.$$

Эффективность всех мероприятий муниципальной программы с учетом значимостей подпрограмм:

$$E^{(M)} = 0,4323 * 1,179 + 0,371 * 0,879 + 0,1962 * 1 = 1,032.$$

Достижения ожидаемых результатов:

$$G_1^{(**)} = \frac{0,958 + 0,962 + 1}{3} = 0,973; G_2^{(**)} = \frac{1 + 0,75 + 0,959}{3} = 0,903;$$

$$G_3^{(**)} = 1.$$

Степень достижения плановых значений ожидаемых результатов всех подпрограмм с учетом значимости подпрограмм равна:

$$R^{(**)} = 0,4323 * 0,973 + 0,371 * 0,903 + 0,1962 * 1 = 0,952.$$

Степень достижения плановых значений ожидаемых результатов программы:

$$R^{(*)} = \frac{1 + 0,853}{2} = 0,923.$$

Следовательно, $R = 0,5 * 0,952 + 0,5 * 0,923 = 0,938$.

На поле управленческих решений $E^{(M)} = 1,032$, $R = 0,938$ соответствует полю $0,9 \leq E^{(M)} \leq 1,05$; $0,9 \leq R \leq 1,05$, из чего следует, что данная программа является эффективной и корректировки ее мероприятий не требуется.

Оценка эффективности типовой муниципальной программы Черлакского района Омской области

Статистика по фактическим значениям перечисленных ожидаемых результатов известна за 2009-2015 гг. [61; 102]. Для показателей «Рост объема отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами» нет статистических данных, поэтому данный показатель исключен из типовой программы. Вычислим весовые коэффициенты влияния ожидаемых результатов подпрограмм на показатели Y_1 и Y_2 программы согласно приведенному алгоритму. Вычисления проводились в программном пакете IBM SPSS Statistics 22, результаты представлены в таблицах 3.11 – 3.12.

Таблица 3.11

Весовые коэффициенты влияния ожидаемых результатов подпрограмм на ожидаемый результат Y_1 программы.

Ожидаемый результат	Весовой коэффициент
X_1	0,1429
X_2	0,1428
X_3	0,1428
X_4	0,1429
X_5	0,1428
X_6	0,1429
X_8	0,1429

Весовые коэффициенты влияния ожидаемых результатов подпрограмм на ожидаемый результат Y_2 программы

Ожидаемый результат	Весовой коэффициент
X_1	0,1429
X_2	0,1428
X_3	0,1428
X_4	0,1429
X_5	0,1428
X_6	0,1429
X_8	0,1429

Во введенных ранее обозначениях весовые коэффициенты равны:

$$\begin{aligned}
 w_{111} &= 0,1429; w_{112} = 0,1428; w_{113} = 0,1428; \\
 w_{121} &= 0,1429; w_{122} = 0,1428; w_{123} = 0,1429; w_{132} = 0,1429; \\
 w_{211} &= 0,1429; w_{212} = 0,1428; w_{213} = 0,1428; \\
 w_{221} &= 0,1428; w_{222} = 0,1428; w_{223} = 0,1429; w_{232} = 0,1429. \\
 w_{11}^{(SUB)} &= 0,1429 + 0,1428 + 0,1428 = 0,4285; \\
 w_{12}^{(SUB)} &= 0,1429 + 0,1428 + 0,1429 = 0,4286; \\
 w_{13}^{(SUB)} &= 0,1429; w_{21}^{(SUB)} = 0,4285; \\
 w_{22}^{(SUB)} &= 0,4286; w_{23}^{(SUB)} = 0,1429. \\
 w_1^{(SUB)} &= 0,4285; w_2^{(SUB)} = 0,4286; w_3^{(SUB)} = 0,1429.
 \end{aligned}$$

Для наполнения типовой муниципальной программы «Экономика» Черлакского муниципального района были взяты мероприятия из паспорта программы «Развитие экономического потенциала Черлакского муниципального района Омской области» [49; 50].

Заметим, что в каждой подпрограмме есть мероприятия со степенью реализации равной единице и уровнем финансового обеспечения равным нулю. Это свидетельствует о том, что нет причинно-следственной связи между фактом реализации мероприятия и привязанными к нему показателями результативности. Согласно представленному математическому алгоритму, эффективность в данном случае будет равна бесконечности (единица, разделенная на ноль) и, следовательно, $E^{(M)} \geq 1,05$.

Достижения ожидаемых результатов:

$$G_1^{(**)} = \frac{0,994 + 1 + 0,963}{3} = 0,986;$$

$$G_2^{(**)} = \frac{1 + 0,882 + 1}{3} = 0,961;$$

$$G_3^{(**)} = 1.$$

Степень достижения плановых значений ожидаемых результатов всех подпрограмм с учетом значимости подпрограмм равна:

$$R^{(**)} = 0,4285 * 0,986 + 0,4286 * 0,961 + 0,1429 * 1 = 0,977.$$

Степень достижения плановых значений ожидаемых результатов программы:

$$R^{(*)} = \frac{1 + 1}{2} = 1.$$

Следовательно: $R = 0,5 * 0,977 + 0,5 * 1 = 0,986$.

На поле управленческих решений это соответствует полю:

$$E^{(M)} \geq 1,05; 0,9 \leq R \leq 1,05,$$

из чего следует, что данная программа является приемлемо эффективной. Необходима корректировка целевых индикаторов мероприятий, что подтверждает сказанное ранее.

Оценка эффективности типовой муниципальной программы Таврического района Омской области

Статистика по фактическим значениям перечисленных ожидаемых результатов известна за 2009-2015 гг. [59; 102]. Для показателей «Рост объема отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами» нет статистических данных, поэтому данный показатель исключен из типовой программы. Вычислим весовые коэффициенты влияния ожидаемых результатов подпрограмм на показатели Y_1 и Y_2 программы согласно приведенному алгоритму. Вычисления проводились в программном пакете IBM SPSS Statistics 22, результаты представлены в таблицах 3.13-3.14.

Таблица 3.13

Весовые коэффициенты влияния ожидаемых результатов подпрограмм
на ожидаемый результат Y_1 программы

Ожидаемый результат	Весовой коэффициент
X_1	0,2826
X_2	0,04
X_3	0,1743
X_4	0,1014
X_5	0,3313
X_6	0,014
X_8	0,0564

Таблица 3.14

Весовые коэффициенты влияния ожидаемых результатов подпрограмм на ожидаемый результат Y_2 программы

Ожидаемый результат	Весовой коэффициент
X_1	0,1016
X_2	0,1733
X_3	0,1336
X_4	0,1552
X_5	0,087
X_6	0,1809
X_8	0,1684

Во введенных ранее обозначениях весовые коэффициенты равны:

$$\begin{aligned}
 w_{111} &= 0,2826; w_{112} = 0,04; w_{113} = 0,1743; \\
 w_{121} &= 0,1014; w_{122} = 0,3313; w_{123} = 0,014; w_{132} = 0,0564; \\
 w_{211} &= 0,1016; w_{212} = 0,1733; w_{213} = 0,1336; \\
 w_{221} &= 0,1552; w_{222} = 0,087; w_{223} = 0,1809; w_{232} = 0,1684. \\
 w_{11}^{(SUB)} &= 0,2826 + 0,04 + 0,1743 = 0,4969; \\
 w_{12}^{(SUB)} &= 0,1014 + 0,3313 + 0,014 = 0,4467; \\
 w_{13}^{(SUB)} &= 0,0564; \\
 w_{21}^{(SUB)} &= 0,1016 + 0,1733 + 0,1336 = 0,4085; \\
 w_{22}^{(SUB)} &= 0,1552 + 0,087 + 0,1809 = 0,4231; \\
 w_{23}^{(SUB)} &= 0,1684; \\
 w_1^{(SUB)} &= 0,4527; \\
 w_2^{(SUB)} &= 0,4349; \\
 w_3^{(SUB)} &= 0,1124.
 \end{aligned}$$

Для наполнения типовой муниципальной программы «Экономика» Таврического муниципального района взяты мероприятия из паспорта программы «Развитие экономического потенциала и конкуренции, поддержка малого и среднего предпринимательства в Таврическом муниципальном районе Омской области на 2014-2020 годы» [46; 47].

Эффективности мероприятий равны

$$\begin{aligned}
 M_{11} &= 1; \\
 M_{21} &= 0; M_{22} = 0,962; M_{23} = 0; M_{24} = 0,006; \\
 M_{25} &= \frac{0,883}{0,961} = 0,919;
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 M_{26} &= 1; M_{27} = 0,5; M_{28} = 0; \\
 M_{29} &= 0; M_{31} = 1.
 \end{aligned}$$

Эффективности мероприятий каждой подпрограммы в целом равны:

$$M_1^{(*)} = 1;$$

$$M_2^{(*)} = \frac{0 + 0,962 + 0 + 0,006 + 0,919 + 1 + 0,5 + 0 + 0}{9} = 0,376;$$

$$M_3^{(*)} = 1.$$

Эффективность всех мероприятий муниципальной программы с учетом значимостей подпрограмм:

$$E^{(M)} = 0,4527 * 1 + 0,4349 * 0,376 + 0,1124 * 1 = 0,729.$$

Достижения ожидаемых результатов равны:

$$G_1^{(**)} = \frac{0,9 + 1 + 0,914}{3} = 0,938;$$

$$G_2^{(**)} = \frac{1 + 0,733 + 0,977}{3} = 0,903;$$

$$G_3^{(**)} = 1.$$

Степень достижения плановых значений ожидаемых результатов всех подпрограмм с учетом значимости подпрограмм равна:

$$R^{(**)} = 0,4527 * 0,938 + 0,4349 * 0,903 + 0,1124 * 1 = 0,93.$$

Степень достижения плановых значений ожидаемых результатов программы равна:

$$R^{(*)} = \frac{1 + 0,972}{2} = 0,986.$$

Таким образом,

$$R = 0,5 * 0,93 + 0,5 * 0,986 = 0,958.$$

На поле управленческих решений $E^{(M)} = 0,729$, $R = 0,958$, соответствует полю $0,7 \leq E^{(M)} \leq 0,9$; $0,9 \leq R \leq 1,05$, из чего следует, что эффективность данной программы является приемлемой, необходимо скорректировать целевые индикаторы и набор мероприятий.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Результаты проведенного исследования позволяют сделать следующие выводы.

Достижение долгосрочных стратегических целей муниципальных образований требует согласования долгосрочных комплексных решений и бюджетных средств на их реализацию. Для решения этой задачи может быть использован программно-целевой подход. Он обеспечивает пространственную и временную интеграцию субъектов, принадлежащих различным ведомствам и отраслям, в единый процесс достижения целей и задач, предусмотренных программой. Муниципальные программы в настоящее время являются ключевым механизмом управления территориальным развитием. Муниципальные образования самостоятельно определяют структуру муниципальных программ, разрабатывают и применяют методики оценки их эффективности. Но единообразный подход к формированию структуры муниципальных программ и методика оценки эффективности программ позволили бы осуществлять сравнение качества управления развитием муниципальных образований по всей территории Российской Федерации и перенимать положительный опыт.

Под муниципальной программой предлагается понимать документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, ожидаемым результатам и индикаторам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и направленный на достижение целей социально-экономического развития муниципального образования и обеспечивающий решение ключевых задач Стратегии развития соответствующего субъекта РФ. Эффективность реализации муниципальной программы определяется через соотношение достигаемых в ходе выполнения муниципальной программы результатов и затрат, связанных с её реализацией. Критериями эффективности реализации муниципальной программы выступают три условия, при которых:

- заданные результаты достигнуты с использованием установленного в программе объема средств;
- заданные результаты достигнуты с использованием меньшего установленного в программе объема средств;
- наилучший результат достигнут с использованием установленного в программе объема средств.

Если при оценке эффективности программы учитываются только бюджетные средства, логично применять понятие «эффективность использования бюджетных средств».

Для того чтобы эффективность реализации муниципальной программы оказалась высокой, недостаточно совершенствовать только методику этой оценки. Внимание следует уделить всем этапам программного процесса, который начинается с планирования перечня муниципальных программ и заканчи-

вается принятием и опубликованием решения о продолжении реализации, корректировке или прекращении реализации программ.

На этапе планирования и формирования программ должны учитываться природно-климатические, экономические, инфраструктурные особенности и уровень развития муниципального образования. Анализ показателей социального и экономического развития муниципальных районов показал явную дифференциацию между районами северной, центральной (наиболее развитой) и южной экономической зоны Омского региона. И практически каждый муниципальный район является типичным в группе районов соответствующей экономической зоны, что позволило не накладывать ограничений на выбор отдельных районов для дальнейшего исследования. Также на этапе планирования и формирования программ важна взаимосвязь документов стратегического планирования всех уровней управления по целям, подходам, направлениям и механизмам реализации поставленных задач. Однако исследование показало, что этот принцип соблюдается не в полной мере, и выпадают целые блоки взаимосвязей между документами стратегического планирования федерального, регионального и муниципального значения, что усложняет реализацию государственной и муниципальной политики в развитии территорий.

На уровне муниципальных образований предлагается формировать не менее 4 программ по направлениям муниципального управления, развития инфраструктуры, развития социально-культурной сферы, развития экономики. Для них были предложены типовые структуры, где ожидаемые результаты выражаются через имеющие историю официальные статистические данные, что позволяет рассчитывать корреляцию между ними и определять «вес» подпрограммы в реализации программы.

Авторами был предложен подход к оценке эффективности муниципальных программ, при котором рассчитывается два показателя: степень достижения плановых значений ожидаемых результатов и эффективность реализации мероприятий – для сопоставления их друг с другом. Соотношение значений этих показателей формирует матрицу оценки (поле управленческих решений) с различными сочетаниями эффективности мероприятий и достижения ожидаемых результатов. Существенное значение на оценку эффективности программы оказывает шкала оценки. В оптимальной шкале оценки пороговый критерий составляет 70%. Это позволяет находить дефектные элементы и анализировать структуру муниципальной программы.

В развитие предложенного подхода и методики был разработан и апробирован алгоритм оценки эффективности реализации муниципальной программы с использованием метода главных компонент. Расчет эффективности реализации мероприятий муниципальной программы состоит из следующих этапов:

- определение степени реализации мероприятий;
- определение уровня финансового обеспечения мероприятий;
- расчет эффективности реализации мероприятий подпрограмм;
- расчет эффективности реализации всех мероприятий программы (с учетом весов значимости подпрограмм).

Алгоритм расчета степени достижения плановых значений ожидаемых результатов муниципальной программы состоит из:

- определения степени достижения плановых значений ожидаемых результатов отдельных подпрограмм;
- расчета суммарной степени достижения плановых значений ожидаемых результатов подпрограмм (с учетом весовых коэффициентов значимости подпрограмм);
- определения степени достижения плановых значений всех ожидаемых результатов программы;
- определения результативности муниципальной программы (с учетом степени значимости ожидаемых результатов муниципальной программы и её подпрограмм).

Формирование комплексного представления о программном процессе на уровне муниципального образования и разработка предложений по его совершенствованию было основано на методологии системного структурного анализа и нотаций графического моделирования IDEF0. Моделирование программного процесса позволило встроить в модель «как есть» элементы проектного управления. В целях управления и своевременного внесения изменений в программы рекомендуется создавать в администрациях муниципальных образований структурную единицу, которая будет проводить анализ и постоянный мониторинг реализации муниципальных программ, и поможет решить проблему ведомственной разобщенности при разработке и реализации программ.

Таким образом, основными научными результатами проведённого исследования стали:

- 1) подход к оценке муниципальных программ на основе сопоставления эффективности реализации мероприятий и степени достижения плановых значений ожидаемых результатов муниципальной программы;
- 2) методика оценки эффективности муниципальных программ на «поле управленческих решений», позволяющего определить пути повышения эффективности муниципальных программ;
- 3) типовые структуры муниципальных программ, содержащие статистические данные в качестве ожидаемых результатов;
- 4) математический алгоритм оценки эффективности муниципальных программ, состоящий из этапа вычисления интегральной оценки эффективности мероприятий и расчета результативности муниципальной программы;
- 5) графические организационно-экономические модели «как есть» (as-is) и «как должно быть» (to-be) программного процесса муниципальных образований с использованием современных информационных технологий.

Предложенные рекомендации по формированию структуры муниципальных программ направлены на взаимную увязку стратегических целей и задач государственной, региональной и муниципальной политики территориального развития. Разработанный инструментарий оценки эффективности муниципальных программ дает информацию для принятия решений по структуре программ, объемам финансирования и необходимым изменениям в мероприятиях

муниципальных программ. Материалы исследования, основные выводы и рекомендации могут быть использованы органами власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях при разработке государственных (муниципальных) программ, формировании требований к их содержанию и оценке эффективности их реализации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016) // СПС «Консультант плюс (дата обращения 22.09.2016).
2. Федеральный закон от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 03.07.2016) // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 25.08.2016).
3. Федеральный закон от 07.05.2013 г. № 104-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» // СПС «Консультант плюс (дата обращения 15.06.2016).
4. Федеральный закон от 20.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 05.09.2016).
5. Федеральный закон от 20.07.1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ» (утратил силу) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения 16.10.2016).
6. Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 (ред. от 14.10.2012) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // СПС «Консультант плюс (дата обращения 15.09.2016).
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 № 588 (ред. от 15.10.2016) «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 05.09.2016).
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 20.10.2016)
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 17.10.2016).
10. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // СПС «Консультант-плюс» (дата обращения 16.10.2016 г.).
11. Распоряжение Правительства РФ от 02.02.2015 № 151-р «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 17.10.2016).

12. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 1101-р «Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» (ред. от 07.12.2011) // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 07.09.2016).

13. Распоряжение Правительства РФ от 30.11.2010 № 2136-р «Об утверждении Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года». // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 17.10.2016).

14. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 20.06.2016).

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

16. Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 09-05-05/48843 «Методические рекомендации по составлению и исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ» // Официальный сайт Министерства финансов РФ [сайт]. URL: <http://minfin.ru/common/upload/library/2014/09/main/MR.pdf> (дата обращения 15.06.2016).

17. Приказ Минэкономразвития России от 16.09.2016 № 582 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 02.11.2016).

18. Приказ Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» (утратил силу) // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 02.11.2016).

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

20. Указ Губернатора Омской области от 24 июня 2013 года № 93 «О стратегии социально-экономического развития Омской области до 2025 года» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 17.10.2016).

21. Постановление Правительства Омской области от 15.10.2013 № 252-п «Об утверждении государственной программы Омской области «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сы-

рья и продовольствия Омской области» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 17.10.2016).

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

23. Приказ Министерства финансов Омской области от 25.07.2014 № 58 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и реализации государственных программ Омской области» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 17.08.2016).

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

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

26. Постановление Администрации города Омска от 02.08.2013 № 864-п «Об установлении порядка принятия решений о разработке муниципальных программ города Омска, их формирования и реализации, порядка проведения оценки эффективности реализации муниципальных программ города Омска» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 20.06.2016).

27. Постановление Администрации города Омска от 09.07.2014 № 938-п «О Стратегии социально-экономического развития города Омска до 2025 года» // Официальный Портал Администрации г. Омска [сайт]. URL: <http://www.admomsk.ru/web/guest/progress/socioeconomic> (дата обращения 10.09.2016).

28. Постановление Администрации города Омска от 14 октября 2013 года № 1169-п «Об утверждении муниципальной программы города Омска «Развитие физической культуры, спорта и молодежной политики» на 2014-2018 годы» (в ред. от 20.09.2016) // Официальный портал Администрации г. Омска [сайт]. URL: <http://admomsk.ru/web/guest/progress/targetprograms/municipal> (дата обращения: 05.09.2016)

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

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

31. Постановление Администрации Краснохолмского района Тверской области от 9 августа 2013 г. № 212 «О порядке разработки муниципальных программ, формирования, реализации и проведения оценки их эффективности в Краснохолмском районе Тверской области» // Официальный сайт администрации Краснохолмского района Тверской области [сайт]. URL: <http://krholm.ru> (дата обращения 05.07.2016).

32. Постановление Администрации Муромцевского муниципального района от 10 июля 2014 г. №272-п «Об утверждении программы повышения эффективности управления муниципальными финансами Муромцевского муниципального района Омской области на период до 2018 года» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 12.09.2016).

33. Постановление Администрации Называевского муниципального района от 23 июля 2013 №519 «Об утверждении порядка принятия решений о разработке муниципальных программ Называевского муниципального района Омской области, их формирования и реализации» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 02.10.2016).

34. Постановление Администрации Называевского муниципального района от 30.01.2015 № 43 «Об утверждении муниципальной программы «Развитие экономического потенциала Называевского муниципального района» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 17.10.2016).

35. Постановление Администрации Называевского муниципального района Омской области от 30.05.2016 № 230 «Об итогах реализации муниципальных программ за 2015 год» // Портал Правительства Омской области [сайт]. URL: <http://naz.omskportal.ru>

36. Постановление Администрации Омского муниципального района от 13 ноября 2013 г. № П-13/ОМС-2112 «Об утверждении муниципальной программы Омского муниципального района Омской области «Обеспечение граждан транспортными и коммунальными услугами, энергосбережение и повышение энергетической эффективности в Омском муниципальном районе Омской области» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 15.08.2016)

37. Постановление Администрации Омского муниципального района Омской области от 13 ноября 2013 г. № П-13/ОМС-2117 «Об утверждении муниципальной программы Омского муниципального района Омской области «Развитие экономического потенциала в Омском муниципальном районе Омской области» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 17.10.2016)

38. Постановление Администрации Омского муниципального района от 19 августа 2013 г. № П-13/ОМС-1332 (ред. от 09.03.2016) «Об утверждении порядка принятия решений о разработке муниципальных программ Омского му-

ниципального района Омской области, их формирования и реализации» // СПС «Консультант плюс (дата обращения 27.05.2016).

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

40. Постановление Администрации Починковского муниципального района Нижегородской области от 9 июня 2012 г. № 317 «Об утверждении Положения «О порядке разработки, реализации и оценки эффективности целевых муниципальных программ Починковского муниципального района» // Официальный сайт Администрации Починковского муниципального района [сайт]. URL: pochinki.org/files/img/317_09062012.doc (дата обращения 11.06.2016).

41. Постановление Администрации Саргатского муниципального района Омской области от 05.11.2013 № 1055-п «Об утверждении муниципальной программы Саргатского муниципального района Омской области «Развитие экономического потенциала Саргатского муниципального района Омской области» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 17.10.2016).

42. Постановление Администрации Саргатского муниципального района от 09 февраля 2010 г. № 115 «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Развитие малого и среднего предпринимательства в Саргатском муниципальном районе Омской области на 2010-2014 годы» // Портал Правительства Омской области [сайт]. URL: <http://sargat.omskportal.ru>

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

44. Постановление Седельниковского муниципального района Омской области от 19 июля 2013 г. № 984 «Об утверждении порядка принятия решений о разработке муниципальных программ Седельниковского муниципального района Омской области, их формирования и реализации» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 17.09.2016).

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

46. Постановление Администрации Таврического муниципального района от 01.11.2013 № 1387 «Об утверждении муниципальной программы Таврического муниципального района Омской области «Развитие экономического потенциала и конкуренции, поддержка малого и среднего предпринимательства

в Таврическом муниципальном районе Омской области на 2014-2020 годы» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 17.10.2016).

47. Постановление Администрации Таврического муниципального района от 12.05.2016 г. № 428 «О результатах оценки эффективности реализации муниципальной программы Таврического муниципального района Омской области «Развитие экономического потенциала и конкуренции, поддержка малого и среднего предпринимательства в Таврическом муниципальном районе Омской области на 2014-2020 годы» на 01 января 2016 г.» // Портал Правительства Омской области [сайт]. URL: <http://tavrich.omskportal.ru>

48. Постановление Администрации Тюкалинского муниципального района от 18 июля 2013 г. № 54/7 «Об утверждении порядка принятия решений о разработке муниципальных программ Тюкалинского муниципального района Омской области, их формирования и реализации» // СПС «Консультант плюс (дата обращения 02.10.2016).

49. Постановление Администрации Черлакского района от 03 июня 2016 года № 199-п «О реализации муниципальной программы Черлакского муниципального района «Развитие экономического потенциала Черлакского района (2014-2020 годы)» за 2015 год // Портал Правительства Омской области [сайт]. URL: <http://cherl.omskportal.ru> (дата обращения 15.10.2016).

50. Постановление Администрации Черлакского района от 20 декабря 2013 года № 335-п «Об утверждении муниципальной программы Черлакского муниципального района «Развитие Экономического потенциала Черлакского муниципального района Омской области (2014 – 2020 годы)» // Портал Правительства Омской области [сайт]. URL: <http://cherl.omskportal.ru> (дата обращения 17.10.2016).

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

52. Постановление главы Подольского муниципального района Московской области от 8 апреля 2014 г. № 348 (ред. от 30.06.2015) «Об утверждении Порядка разработки и реализации муниципальных программ Подольского муниципального района» // СПС «Консультант плюс (дата обращения 20.06.2016).

53. Постановление главы Тевризского муниципального района Омской области от 18 октября 2013г. № 736-п «Об утверждении муниципальной программы «Развитие экономического потенциала Тевризского муниципального района Омской области» (2014-2020 годы)» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 17.10.2016).

54. Постановление главы Чернушинского муниципального района Пермского края 8 декабря 2014 № 1632 «О внесении изменений в Порядок разработ-

ки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ Чернушинского муниципального района» // Официальный сайт Администрации Чернушинского муниципального района Пермского края [сайт]. URL: <http://chernadmin.ru> (дата обращения 05.07.2016).

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

56. Доклад Главы Называевского муниципального района «О достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов муниципального самоуправления Называевского муниципального района Омской области за 2015 год и их планируемых значениях на 3-хлетний период» // Портал Правительства Омской области [сайт]. URL: <http://naz.omskportal.ru>

57. Доклад Главы Омского муниципального района Омской области «О показателях эффективности деятельности органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) за 2015 г.» // Портал Правительства Омской области [сайт]. URL: <http://oms.omskportal.ru> (дата обращения: 22.07.2016).

58. Доклад Главы Саргатского муниципального района Омской области «О достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления Саргатского муниципального района Омской области за отчетный 2015 год и их планируемых значениях на 3-летний период» // Портал Правительства Омской области [сайт]. URL: <http://sargat.omskportal.ru> (дата обращения: 22.07.2016).

59. Доклад Главы Таврического муниципального района Омской области о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления Таврического муниципального района Омской области за 2015 год и их планируемых значениях на 3-летний период // Портал Правительства Омской области [сайт]. URL: <http://tavrich.omskportal.ru> (дата обращения: 23.07.2016).

60. Доклад Главы Тевризского муниципального района Омской области «О достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления Тевризского муниципального района Омской области за отчетный 2013 год и их планируемых значениях на 3-летний период» // Портал Правительства Омской области [сайт]. URL: <http://tevr.omskportal.ru> (дата обращения: 23.07.2016).

61. Доклад Главы Черлакского муниципального района Омской области «О достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления Черлакского муниципального района Омской области за 2015 год и их планируемых значениях на 3-летний период» // Портал Правительства Омской области [сайт]. URL: <http://cherl.omskportal.ru> (дата обращения: 22.07.2016).

Периодические издания, монографии, сборники конференций

62. Афанасьев М.П., Алехин Б.И., Кравченко А.И., Крадинов П.Г. Программный бюджет: цели, классификация и принципы построения // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2010. – № 3. – С. 5-18.

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

64. Блинов А.О., Рудакова О.С. Процессный подход в системе менеджмента современных организаций // Экономика и управление: проблемы, решения. – 2014. – № 1. – С. 56-62.

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

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

67. Бреусова А.Г. Управление изменениями в государственных (муниципальных) программах (часть 1) // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». – 2016. – №3. – С. 153–161.

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

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

70. Глущенко В.В. Актуальные аспекты системного и процессного подходов в исследованиях экономики и управления // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. – 2013. – № 7 (55). – С. 39.

71. Дадалко В.А., Михалко Е.Р., Савчук Э.А. Экономико-математическая модель оценки эффективности управления комплексом федеральных целевых программ в сферах обеспечения безопасности и научно-технического развития России // Экономические науки. – 2010. – №6. – С. 223-230

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

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

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

75. Елохов А.М., Елохова Т.А. Целевые программы как инструмент реализации стратегии развития муниципального образования // ВУЗ. XXI век. – 2015. - № 1 – С. 141-157.

76. Карпов В.В., Кораблева А.А., Даньшина В.В. Контроллинг в бизнес-системе: концептуальные основы и инструментарий: Монография. – Омск: ООО «Компания «ПАРАГРАФ», 2009-2010. – 136 с.

77. Карпов В.В., Кораблева А.А., Мозжерина Н.Т. Преемственность стратегических документов от федерального до муниципального уровня на примере Омской области // Двадцать вторые апрельские экономические чтения: Материалы международной научно-практической конференции 19 апреля 2016 г., г. Омск / Под ред. д.э.н., доцент. В.А. Ковалева и д.э.н., проф. А.И. Ковалева. – Омск: Омский филиал Финуниверситета, 2016. – С. 345-349.

78. Климанов В.В., Михайлова А.А. Синхронизация документов стратегического планирования в регионах и муниципалитетах. // Проблемы теории и практики управления. – 2015. – № 2. – С.24-29.

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

80. Кораблева А.А., Бреусова А.Г., Логинов К.К. Формирование и оценка эффективности муниципальных программ // Тенденции развития науки и образования. Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции 31 июля 2016 г. – Ч. 2. – Смоленск: ООО «Новаленсо», 2016. – С. 104-106.

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

82. Кохужева С.Н. Программно-целевой метод как инструмент государственного управления социально-экономическим развитием региона // Новые технологии. – 2011. – № 4. – С. 171-174.

83. Кочкаров Р.А. Целевые программы: инструментальная поддержка. – М.: Экономика, 2007. – 223 с.

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

85. Лавров А.М. Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты: международный опыт и российские перспективы. – Финансы. – 2004. – №3. – С. 9-14.

86. Логинов К.К., Лагздин А.Ю. Применение статистических пакетов в задаче прогнозирования индикаторов региональной экономической безопасности // Вестник СибАДИ. – 2016. – № 3. – С. 152-158.

87. Логинов К.К., Кораблева А.А., Бреусова А.Г. Алгоритм оценки эффективности государственных программ на примере Омской области // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». – 2015. – № 4. – С. 226-234.
88. Магданов П.В. Интеграция структурно-функционального и программно-целевого подходов к управлению // Ars Administrandi. – 2010. – № 2. – С. 5-15.
89. Малюкова Н.И. Проблемы муниципальных образований Омской области в разрезе их сельскохозяйственного зонирования. // Вестник «Омского университета. Серия «Экономика». – 2008. – № 3. – С. 124-127.
90. Метод главных компонент и метод собственных состояний в задачах анализа и прогнозирования: монография / В.В. Мокеев. – Челябинск. Издательский центр ЮУрГУ, 2014. – 138 с.
91. Методика формирования и анализа комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований: монография / В.И. Псарёв, Т.В. Псарёва, Н.В. Сушенцева, И.А. Гончаров. Под общ. ред. В.И. Псарёва, Н.В. Сушенцевой. – Новосибирск, 2010. – 511 с.
92. Муниципальное образование в системе программного управления: монография / Е.А. Гайдук, Г. Д. Ковалева ; под ред. В. Е. Селиверстова ; Ин-т экономики и орг. пр-ва Сиб. отд-ния Рос. акад. наук. – Новосибирск: Изво ИЭОПП, 2013. – 230 с.
93. Муринович А. О роли предварительного исследования в проектном управлении муниципальными программами // Самоуправление. – 2014. – № 5. – С. 28-30.
94. Орлов В.А. Анализ, средства и оценка эффективности реализации муниципальных целевых программ // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2011. – № 6. – С. 317-320.
95. Орлов В.А. Оценка эффективности бюджетных расходов в процессе реализации муниципальных целевых программ // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2011. – № 5. – С. 234-237.
96. Паздникова Н.П., Филимонова С.А. Методологические подходы к оценке эффективности стратегических программ в субъекте Российской Федерации // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2014. – № 48 (285). – С. 2-10.
97. Петрова Е.М. Проблемы оценки и сравнения социально-экономического развития муниципальных образований // TERRA ECONOMICUS. – 2011. – Т.9. – № 1. – Ч. 3. – С. 129-133.
98. Приженников Н.О., Кривцова М.К., Широкова А.И. Существующие в теории и практике подходы к определению эффективности государственных и целевых программ // Интернет-журнал Науковедение. – 2014. – № 6 (25). – С. 92.
99. Пуряев А.С., Юсупова Г.Ф., Назмутдинов А.М. Сущность понятия «эффективность» и основные методы ее оценки // Вестник ИжГТУ им. М.Т. Калашникова. – 2008. – № 3. – С. 83-87.

100. Райзберг Б.А., Лобко А.Г. Программно-целевое планирование и управление: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 426 с.
101. Райзберг Б.А. Целевые программы в системе государственного управления экономикой: монография, – 2-е изд. – М.: НИЦ ИНФРА-М, 2016. – 268 с.
102. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2015: Стат. сб. / Росстат. – М., 2015. – 1266 с.
103. Р2М. Руководство по управлению инновационными проектами и программами организаций / Под ред. Ярошенко Ф.А. – Киев: Новый друк, 2010. – 160 с.
104. Сангадиева И.Г., Жербанова Ч.З., Шадонова Т.М. Местное самоуправление и программно-целевой подход к развитию сельских территорий: монография / ФГБОУ ВПО БГСХА им. В.Р. Филиппова»; ФГБНУ «Бурятский научно-исследовательский институт сельского хозяйства». – Улан-Удэ: Из-во БГСХА им. В.Р. Филиппова, 2014. – 220 с.
105. Сидоров А.А., Силич М.П. Методические подходы к оценке социально-экономического развития муниципальных образований // Известия Томского политехнического университета. – 2008. – Т. 313. – № 6. – С. 38-44.
106. Совершенствование механизма государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства: коллективная монография / под общ. ред. В.В. Алещенко, В.В. Карпова. – Омск: ИЦ «Омский научный вестник», 2015. – 188 с.
107. Спецификация региональной промышленной политики с использованием элементов кластерного подхода (на материалах Омской области) / под общ. ред. В.В. Карпова, В.В. Алещенко – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2016. – 480 с.
108. Спиридонова Е.М. Основные экономико-статистические индикаторы социального развития региона: вопросы теории и практики: 08.00.12: дис. ... докт. экон. наук. – М., 2010. – 290 с.
109. Терентьева И.В. Методика ранжирования муниципальных программ для целей бюджетного финансирования // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2013. – № 4. – С. 55-65.
110. Фесик С.В. Внедрение программно-целевого метода в бюджетный процесс Российской Федерации. // Вестник Томского государственного университета. – 2014. – № 383. – С. 170-175.
111. Царева Н.А., Бардецкая Л.Г., Костенко К.С. Проблемы программно-целевого управления на региональном и муниципальном уровнях // Фундаментальные исследования. – 2016. – № 1-1. – С. 212-218.
112. Черкашина Т.Ю. Оценка социальных проектов и программ: учебно-метод. пособие. – Новосибирск: ГГУ, 2009. – 93 с.
113. Юзвович Л.И., Валова Е.Ю. Международный опыт внедрения бюджетирования, ориентированного на результат // Финансы и кредит. – 2010. – № 21 (405). – С. 61-65.

Электронные ресурсы

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

115. Кораблева А.А., Лагздин А.Ю. Сравнение социально-экономического развития муниципальных районов Омской области // Материалы II Международной научно-практической конференции «Наука XXI века: опыт прошлого – взгляд в будущее», г. Омск, 25 апреля 2016 г. [Электронный ресурс]. – Омск: СибАДИ, 2016. – С. 425-430.

116. Муниципальные программы Омска // Официальный портал Администрации г. Омска [сайт]. URL: <http://www.admomsk.ru/web/guest/progress/targetprograms/municipal> (дата обращения 05.08.2016)

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

Подходы к понятию эффективности в нормативных правовых документах



149

ПРИЛОЖЕНИЯ

1. Распределение муниципальных районов Омской области по показателям социальной сферы по состоянию на 2012 г.

№ таксона	Название таксона [диапазон значений]	Муниципальные районы Омской области, входящие в таксон	Интегральный индекс
А	«очень высокое развитие» [0 - 0,8]		
В	«высокое развитие» [0,8 - 1,6]	Омский муниципальный район	1,083
С	«умеренное развитие» [1,6 - 2,4]	Азовский немецкий национальный муниципальный район	1,813
		Любинский муниципальный район	1,972
		Исилькульский муниципальный район	2,113
		Таврический муниципальный район	2,128
		Москаленский муниципальный район	2,284
		Шербакульский муниципальный район	2,300
		Кормиловский муниципальный район	2,301
		Одесский муниципальный район	2,331
		Черлакский муниципальный район	2,373
		D	«низкое развитие» [2,4 – 3,2]
Павлоградский муниципальный район	2,548		
Тевризский муниципальный район	2,558		
Седельниковский муниципальный район	2,598		
Оконешниковский муниципальный район	2,673		
Марьяновский муниципальный район	2,697		
Нововаршавский муниципальный район	2,698		
Знаменский муниципальный район	2,759		
Калачинский муниципальный район	2,809		
Горьковский муниципальный район	2,817		

		Тарский муниципальный район	2,856
		Русско-Полянский муниципальный район	2,911
		Нижнеомский муниципальный район	2,945
		Большеуковский муниципальный район	3,077
Е	«очень низкое развитие» [3,2-4,0]	Муромцевский муниципальный район	3,231
		Саргатский муниципальный район	3,278
		Колосовский муниципальный район	3,368
		Тюкалинский муниципальный район	3,397
		Усть-Ишимский муниципальный район	3,453
		Крутинский муниципальный район	3,467
		Большереченский муниципальный район	3,530
		Называевский муниципальный район	3,686

2. Распределение муниципальных районов Омской области по показателям социальной сферы по состоянию на 2013 г.

№ таксона	Название таксона [диапазон значений]	Муниципальные районы Омской области, входящие в таксон	Интегральный индекс
А	«очень высокое развитие» [0 - 0,8]	—	—
В	«высокое развитие» [0,8 - 1,6]	Омский муниципальный район	0,882
		Азовский немецкий национальный муниципальный район	1,411
С	«умеренное развитие» [1,6 - 2,4]	Любинский муниципальный район	1,727
		Исилькульский муниципальный район	1,748
		Таврический муниципальный район	2,021
		Москаленский муниципальный район	2,028
		Кормиловский муниципальный район	2,238

		Тевризский муниципальный район	2,289
		Одесский муниципальный район	2,335
		Русско-Полянский муниципальный район	2,380
D	«низкое развитие» [2,4 – 3,2]	Марьяновский муниципальный район	2,447
		Тарский муниципальный район	2,450
		Павлоградский муниципальный район	2,471
		Шербакульский муниципальный район	2,475
		Полтавский муниципальный район	2,489
		Калачинский муниципальный район	2,492
		Знаменский муниципальный район	2,549
		Горьковский муниципальный район	2,561
		Черлакский муниципальный район	2,586
		Нововаршавский муниципальный район	2,706
		Оконешниковский муниципальный район	2,707
		Седельниковский муниципальный район	2,771
		Саргатский муниципальный район	2,812
		Большеуковский муниципальный район	3,008
		Нижеомский муниципальный район	3,032
		Муромцевский муниципальный район	3,106
		Колосовский муниципальный район	3,132
E	«очень низкое развитие» [3,2-4,0]	Называевский муниципальный район	3,251
		Усть-Ишимский муниципальный район	3,256
		Большереченский муниципальный район	3,273
		Тюкалинский муниципальный район	3,343
		Крутинский муниципальный район	3,358

3. Распределение муниципальных районов Омской области по показателям социальной сферы по состоянию на 2014 г.

№ таксона	Название таксона [диапазон значений]	Муниципальные районы Омской области, входящие в таксон	Интегральный индекс
A	«очень высокое развитие» [0 - 0,8]	—	—
B	«высокое развитие» [0,8 - 1,6]	Омский муниципальный район	1,100
C	«умеренное развитие» [1,6 - 2,4]	Азовский немецкий национальный муниципальный район	1,803
		Любинский муниципальный район	1,866
		Калачинский муниципальный район	1,977
		Марьяновский муниципальный район	1,978
		Кормиловский муниципальный район	2,114
		Тарский муниципальный район	2,126
		Таврический муниципальный район	2,211
		Исилькульский муниципальный район	2,241
		Москаленский муниципальный район	2,334
		Тевризский муниципальный район	2,334
D	«низкое развитие» [2,4 – 3,2]	Нововаршавский муниципальный район	2,539
		Русско-Полянский муниципальный район	2,562
		Одесский муниципальный район	2,592
		Горьковский муниципальный район	2,616
		Черлакский муниципальный район	2,748
		Саргатский муниципальный район	2,754
		Нижнеомский муниципальный район	2,844
		Седельниковский муниципальный район	2,886
		Шербакульский муниципальный район	2,894
		Большереченский муниципальный район	2,916
Большеуковский муниципальный район	2,989		

		Знаменский муниципальный район	3,048
		Крутинский муниципальный район	3,065
		Павлоградский муниципальный район	3,073
		Полтавский муниципальный район	3,079
		Колосовский муниципальный район	3,104
		Усть-Ишимский муниципальный район	3,170
		Оконешниковский муниципальный район	3,184
Е	«очень низкое развитие» [3,2-4,0]	Тюкалинский муниципальный район	3,243
		Муромцевский муниципальный район	3,318
		Называевский муниципальный район	3,363

4. Распределение муниципальных районов Омской области по показателям социальной сферы по состоянию на 2015 г.

№ таксона	Название таксона [диапазон значений]	Муниципальные районы Омской области, входящие в таксон	Интегральный индекс
А	«очень высокое развитие» [0 - 0,8]	Омский муниципальный район	0,501
В	«высокое развитие» [0,8 - 1,6]	Азовский немецкий национальный муниципальный район	1,343
С	«умеренное развитие» [1,6 - 2,4]	Любинский муниципальный район	1,714
		Калачинский муниципальный район	2,018
		Марьяновский муниципальный район	2,035
		Таврический муниципальный район	2,124
		Русско-Полянский муниципальный район	2,134
		Одесский муниципальный район	2,170
		Москаленский муниципальный район	2,222
D	«низкое развитие» [2,4 – 3,2]	Шербакульский муниципальный район	2,386
		Черлакский муниципальный район	2,402
		Нововаршавский муниципальный район	2,424

		Павлоградский муниципальный район	2,425
		Кормиловский муниципальный район	2,433
		Исилькульский муниципальный район	2,476
		Горьковский муниципальный район	2,495
		Тарский муниципальный район	2,498
		Тевризский муниципальный район	2,567
		Оконешниковский муниципальный район	2,707
		Нижеомский муниципальный район	2,708
		Саргатский муниципальный район	2,712
		Полтавский муниципальный район	2,750
		Большеуковский муниципальный район	2,776
		Знаменский муниципальный район	2,823
		Большереченский муниципальный район	2,907
		Усть-Ишимский муниципальный район	2,915
		Муромцевский муниципальный район	3,039
		Седельниковский муниципальный район	3,100
		Крутинский муниципальный район	3,121
Е	«очень низкое развитие» [3,2-4,0]	Колосовский муниципальный район	3,229
		Называевский муниципальный район	3,311
		Тюкалинский муниципальный район	3,358

Распределение муниципальных районов Омской области по показателям
экономической сферы по состоянию на 2014 г.

№ таксона	Название таксона [диапазон значений]	Муниципальные районы Омской области, входящие в таксон	Интегральный индекс
А	«очень высокое развитие» [0 – 1,2]	—	—
В	«высокое развитие» [1,2 – 2,4]	—	—
С	«умеренное развитие» [2,4 – 3,6]	Калачинский муниципальный район	2,740
		Кормиловский муниципальный район	2,770
		Омский муниципальный район	2,854
		Тарский муниципальный район	3,163
D	«низкое развитие» [3,6 – 4,8]	Москаленский муниципальный район	3,684
		Исилькульский муниципальный район	3,770
		Оконешниковский муниципальный район	3,770
		Павлоградский муниципальный район	3,961
		Любинский муниципальный район	3,963
		Крутинский муниципальный район	4,020
		Таврический муниципальный район	4,036
		Полтавский муниципальный район	4,077
		Шербакульский муниципальный район	4,122
		Нововаршавский муниципальный район	4,129
		Азовский немецкий национальный муниципальный район	4,151
		Русско-Полянский муниципальный район	4,185
		Большеуковский муниципальный район	4,283
Саргатский муниципальный район	4,293		

		Называевский муниципальный район	4,354
		Тюкалинский муниципальный район	4,354
		Тевризский муниципальный район	4,371
		Одесский муниципальный район	4,399
		Большереченский муниципальный район	4,583
		Муромцевский муниципальный район	4,625
		Марьяновский муниципальный район	4,734
		Горьковский муниципальный район	4,754
Е	«очень низкое развитие» [4,8-6,0]	Нижнеомский муниципальный район	4,876
		Черлакский муниципальный район	4,958
		Колосовский муниципальный район	5,137
		Усть-Ишимский муниципальный район	5,156
		Знаменский муниципальный район	5,195
		Седельниковский муниципальный район	5,268

Распределение муниципальных районов Омской области по показателям социально-экономической сферы по состоянию на 2014 г.

№ таксона	Название таксона [диапазон значений]	Муниципальные районы Омской области, входящие в таксон	Сводный интегральный индекс
А	«очень высокое развитие» [0.0-2.2]	—	—
В	«высокое развитие» [2,2 – 4,4]	Омский муниципальный район	3,954
С	«умеренное развитие» [4,4 – 8,8]	Калачинский муниципальный район	4,717
		Кормиловский муниципальный район	4,884
		Тарский муниципальный район	5,289
		Любинский муниципальный район	5,829
		Азовский немецкий национальный район	5,954
		Исилькульский муниципальный район	6,011
		Москаленский муниципальный район	6,018
		Таврический муниципальный район	6,247
D	«низкое развитие» [6,6 – 8,8]	Нововаршавский муниципальный район	6,667
		Тевризский муниципальный район	6,705
		Марьяновский муниципальный район	6,711
		Русско-Полянский муниципальный район	6,747
		Оконешниковский муниципальный район	6,955
		Одесский муниципальный район	6,991
		Шербакульский муниципальный район	7,016
		Павлоградский муниципальный район	7,034
		Саргатский муниципальный район	7,047
Крутинский муниципальный район	7,084		

		Полтавский муниципальный район	7,156
		Большеуковский муниципальный район	7,272
		Горьковский муниципальный район	7,370
		Большереченский муниципальный район	7,499
		Тюкалинский муниципальный район	7,598
		Черлакский муниципальный район	7,706
		Называевский муниципальный район	7,717
		Нижнеомский муниципальный район	7,720
		Муромцевский муниципальный район	7,944
		Седельниковский муниципальный район	8,154
		Колосовский муниципальный район	8,241
		Знаменский муниципальный район	8,243
		Усть-Ишимский муниципальный район	8,326
Е	«очень низкое развитие» [8,8 – 11,0]	—	—

Продолжение таблицы

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Индикаторы роста конкурентоспособности городской среды											
Число зарегистрированных ДТП, в процентах к 2013 году											
Уровень износа коммунальной инфраструктуры, процентов						+					
Средняя обеспеченность населения общей площадью зеленых насаждений, кв.м. на одного жителя						+					
Средняя обеспеченность населения общей площадью жилых помещений, кв.м. на одного жителя						+					
Оборот розничной торговли, в сопост. ценах, в % к 2013 году											
Объем платных услуг населению, в сопост. ценах, в % к 2013 году											
Объем утилизируемых бытовых отходов, тыс. тонн											
Индикаторы улучшения качества жизни населения г. Омска											
Средняя продолжительность жизни населения, лет											
Обеспеченность детей в возрасте от 3 до 7 лет местами в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях, %							+				
Доля детей первой и второй групп здоровья в общей численности обучающихся в муницип. общеобразовательных учреждениях, %											
Численность обучающихся бюджетных образовательных учреждений дополнительного образования - детских школ искусств и детских художественных школ, тыс. человек										+	
Обеспеченность населения города Омска плоскостными спортивными сооружениями, процентов								+			
Количество участников спортивно-массовых мероприятий по месту жительства, тыс. человек								+			
Численность обучающихся муниципальных учреждений дополнительного образования спортивной направленности, тыс. чел.								+			
Доля населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом, в общей численности населения, процентов								+			

Окончание таблицы

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Среднемесячная номинальная начисленная зарплата работников крупных и средних организаций, темп роста, в % к 2013 г.											
Доля обустроенных с учетом потребностей инвалидов и маломобильных групп населения объектов социальной сферы, находящихся в муниципальной собственности, % к числу объектов									+		
Доля ветхого и аварийного жилья в общей площади жил. фонда, %						+					
Индикаторы повышения эффективности системы муниципального и общественного управления											
Доля заявителей, обратившихся за получением муницип. услуг, предоставляемых по принципу «одного окна», в % к общему кол-ву заявителей, обратившихся за получением муниципальных услуг		+									
Объем поступлений в бюджет города Омска доходов от использования имущества, в процентах к 2013 году											+
Доля площади земельных участков, находящихся в муниципальной собственности и сданных в аренду, процентов											+
Доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом, в общей площади территории городского округа, процентов											+
Степень достижения максимальной оценки уровня качества организации и осуществления бюджетного процесса в г. Омске, %	+										
Доля населения города Омска, вовлеченного в решение вопросов местного значения через участие в ТОС (участие в собраниях, конференциях граждан, в мероприятиях ТОС, участие в конкурсах и т.д. - по результатам социологического опроса), процентов									+		
Доля молодежи в возрасте до 30 лет в составе органов ТОС, структурных единиц ТОС, процентов											
Количество дворов, скверов, улиц сектора индивидуальной жилой застройки, благоустроенных силами жителей, объектов						+					
Итого количество пересечений	1	1	1	0	0	5	1	4	2	1	3

Взаимосвязь целевых индикаторов Стратегии развития Омской области до 2025 года и ожидаемых результатов реализации муниципальных программ Омской области по направлению «Развитие экономического потенциала»

Целевые индикаторы развития Омской области	Муниципальные районы					
	Тевриз-ский	Саргат-ский	Омс-кий	Называ-евский	Таври-ческий	Черлак-ский
Рост конкурентоспособности экономики Омской области	+	+	+	+		+
Улучшение качества жизни населения Омской области	+	+		+		+
Повышение эффективности системы гос. и муницип. управления Омской обл.	+	+		+	+	
Создание качественной и доступной промышленной инфраструктуры						
Развитие сектора электро- и теплоэнергетики	+	+			+	+
Развитие сектора строительства и недвижимости	+					+
Развитие транспортно-логистического сектора	+					
Стимулирование развития малого и среднего предпринимательства	+		+			+
Развитие связи	+			+		
Территориальное развитие Омской области	+	+	+	+	+	+
Основные направления улучшения качества жизни населения Омской области						
Обеспечение качества и доступности услуг в сфере здравоохранения.						
Обеспечение качества и доступности услуг в сфере образования			+			
Создание условий для культурного развития Омской области						
Развитие туризма в Омской области						
Обеспечение качества и доступности услуг в сфере соц. защиты населения						
Развитие молодежной политики, физкультуры и спорта, оздоровление и отдых несовершеннолетних						
Развитие сектора жилищно-коммунального хозяйства						
Обеспечение экологической безопасности и охраны окружающей среды						
Основные направления повышения эффективности системы государственного и муниципального управления Омской обл.						+
Итого количество пересечений	9	5	4	5	3	7

Направления программных документов муниципальных образований Омской области

Муниципальное образование	Экономика	Управление	Социальная сфера	Инфраструктура
1	2	3	4	5
Омский район	МП «Развитие экономического потенциала»	МП «Муниципальные финансы»	МП «Развитие образования» МП «Культура» МП «Новое поколение» МП «Демография»	МП «Транспорт и коммунальные услуги»
Калачинский район	МП «Развитие экономического потенциала». МП «Развитие сельского хозяйства».	-	Программа мероприятий учреждений культуры «Развитие образования» «Развитие физкультуры и спорта»	Комплексная программа развития коммунальной инфраструктуры ДЦП «Чистая вода» ДЦП «Индивидуальное строительство» Программа компании по развитию теплоснабжения Программа компании «Калачинский водоканал»
Называевский район	МП «Развитие экономического потенциала» МП «Развитие сельского хозяйства»	МП «Участие в профилактике правонарушений, предотвращении терроризма, обеспечение безопасности движения»	МП «Развитие социально-культурной сферы»	ДЦП «Развитие ЖКК» ДЦП «Модернизация и развитие автодорог» ДЦП «Повышение энергетической эффективности»
Павлоградский район	МП «Развитие экономического потенциала до 2020 года»	Непрограммная деятельность. Подпрограмма МП «Развитие экономического потенциала»	МП «развитие социально-культурной сферы до 20 года»	Непрограммная деятельность. Подпрограммы в МП «Развитие экономического потенциала» Подпрограммы в МП «Развитие социально-культурной сферы»

Окончание таблицы

1	2	3	4	5
Тарский район	МП «Развитие экономического потенциала до 2020 года»	Непрограммная деятельность. Подпрограммы и ВЦП в МП «Развитие экономического потенциала»	МП «развитие социально-культурной сферы до 19 года»	Непрограммная деятельность. Подпрограммы в МП «Развитие экономического потенциала» Подпрограммы в МП «Развитие социально-культурной сферы»
Омск	МП «Социально-экономическое развитие города»	МП «Муниципальные финансы 2014-2018» МП «Управление имуществом в сфере установленных функций 2014-2018»	МП «Информационное общество 2014-2018» МП «Развитие культуры 2014-2018» МП «Социальная поддержка граждан и развитие общественных отношений 2014-2018» МП «Развитие физкультуры, спорта и молодежной политики 2014-2018» МП «Развитие образования 2014-2018» МП «Доступное жилье и благоустройство 2014-2018»	МП «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности 2014-2020» МП «Развитие дорожного хозяйства и транспортной системы»

Взаимосвязанные индикаторы достижения стратегических целей Стратегии и ожидаемых результатов муниципальных программ Омского муниципального района Омской области*

№	Общий перечень индикаторов и ожидаемых результатов	Оценка орг. власти	Стратегия	Комплексная программа	Эконом потенциал	Транспорт, ком., энерг.	Демография	Новое поколение	Культура	Образов.	Муниципал. управление	Управление финансами
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на 1 жителя	+	+	+								
2	Увеличение числа замещенных рабочих мест в организациях, осуществляющих деятельность на территории мун. района (сальдо показателей количества вновь созданных и ликвидированных рабочих мест)		+	+								
3	Число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения	+	+	+								
4	Коэффициент вовлечения земельных участков с/х и промышленного назначения, правом распоряжения которыми наделены органы местного самоуправления, в хозяйственный оборот		+	+								
5	Доля населения, систематически занимающегося физкультурой и спортом	+		+				+				
6	Количество действующих туристических маршрутов на территории района		+				+					
7	Доля налоговых и неналоговых доходов местного бюджета в общем объеме собственных доходов бюджета муниципального образования	+	+	+								+
8	Наличие утвержденных документов территориального планирования	+	+									

Окончание таблицы

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
9	Удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления муниципального района	+	+									
10	Снижение уровня общей безработицы			+			+					
11	Ввод в действие общей площади жилых домов	+		+								
12	Уменьшение доли учреждений в сфере культуры, здания которых требуют капитального ремонта, в общем количестве учреждений в сфере культуры	+							+			
13	Доля выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, сдавших ЕГЭ по русскому языку и математике, в общей численности выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, сдававших ЕГЭ по данным предметам	+		+								

* Обозначения в таблице:

Оценка орг. власти – Показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления (Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607. Синяя заливка – дополнительные показатели (Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317).

Стратегия – Стратегия социально-экономического развития Омского муниципального района Омской области до 2025 г. (значения индикаторов приведены за 2014, 2015, 2016, 2019, 2022, 2025 гг.).

Комплекс. программа – Программа комплексного социально-экономического развития Омского муниципального района Омской области на 2014 – 2016 годы

Эконом. потенциал – Муниципальная программа «Развитие экономического потенциала в Омском муниципальном районе Омской области»

Транспорт, ком., энерг. – Муниципальная программа «Обеспечение граждан транспортными и коммунальными услугами, энергосбережение и повышение энергетической эффективности в Омском муниципальном районе Омской области»

Демография – Муниципальная программа «Социально-демографическое развитие Омского муниципального района Омской области»

Новое поколение - Муниципальная программа «Новое поколение»

Культура - Муниципальная программа «Развитие культуры в Омском муниципальном районе Омской области»

Образов. - Муниципальная программа «Развитие образования в Омском муниципальном районе Омской области»

Муниципал. управление - Муниципальная программа «Совершенствование муниципального управления в Омском муниципальном районе Омской области»

Управление финансами – Муниципальная программа «Управление муниципальными финансами и развитие системы межбюджетных отношений в Омском муниципальном районе Омской области»

Типовые структуры муниципальных программ

1. Типовая структура муниципальной программы по направлению «Экономика».

Ожидаемые результаты программы.

- 1) Численность населения на 1 января текущего года.
- 2) Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на 1 человека.

Подпрограмма 1. Развитие малого и среднего предпринимательства.

Ожидаемые результаты подпрограммы 1.

- 1) Число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения.
- 2) Доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых и средних предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций.
- 3) Среднемесячная заработная плата работников организаций (оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования).

Подпрограмма 2. Развитие сельского хозяйства.

Ожидаемые результаты подпрограммы 2.

- 1) Продукция сельского хозяйства.
- 2) Доля прибыльных сельскохозяйственных организаций (для муниципальных районов).
- 3) Среднемесячная заработная плата работников организаций (Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство).

Подпрограмма 3. Развитие деятельности предприятий.

Ожидаемые результаты подпрограммы 3.

- 1) Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами (без субъектов малого предпринимательства), средняя численность работников которых превышает 15 человек, по основному виду экономической деятельности.
- 2) Среднемесячная заработная плата работников организаций (обрабатывающие производства).

2. Типовая муниципальная программа по направлению «Инфраструктура».

Ожидаемые результаты программы.

№	Ожидаемые результаты программы	К какой подпрограмме относится
1	Количество населенных пунктов, обеспеченных круглогодичной связью по автомобильным дорогам общего пользования	Общий, не привязан к подпрограммам
2	Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя.	ПП1

3	Число проживающих в аварийных жилых домах	
4	Одинокое протяжение уличной водопроводной сети, нуждающейся в замене	ПП2
5	Одинокое протяжение уличной канализационной сети, нуждающейся в замене	
6	Протяженность тепловых и паровых сетей в двухтрубном исчислении, нуждающихся в замене	
7	Одинокое протяжение уличной газовой сети, нуждающейся в замене и ремонте	
8	Доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного автобусного и (или) железнодорожного сообщения с административным центром городского округа (муниципального района), в общей численности населения городского округа (муниципального района).	ПП3
9	Доля протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения.	ПП4
10	Доля объектов размещения отходов, соответствующих требованиям санитарно-эпидемиологического и природоохранного законодательства, в общем количестве санкционированных объектов размещения отходов, расположенных на территории муниципального района	ПП5

Подпрограмма 1. Содержание и развитие жилищного хозяйства (формируется в городских округах; в муниципальных районах формируется в случае передачи соответствующих полномочий поселений, входящих в состав муниципального района).

Ожидаемые результаты подпрограммы 1.

1) Число семей, получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия в отчетном году.

2) Ведено в действие жилых домов на территории муниципального образования, квадратный метр общей площади.

3) Доля населения, получившего жилые помещения и улучшившего жилищные условия в отчетном году, в общей численности населения, состоящего на учете в качестве нуждающегося в жилых помещениях.

4) Площадь земельных участков, предоставленных для строительства, в расчете на 10 тысяч человек населения – всего.

5) Площадь земельных участков, предоставленных для жилищного строительства, индивидуального жилищного строительства и комплексного освоения в целях жилищного строительства, в расчете на 10 тысяч человек населения.

6) Переселено из ветхих и аварийных жилых домов за отчетный год, человек.

Подпрограмма 2. Содержание и развитие коммунальной инфраструктуры.

Ожидаемые результаты подпрограммы 2.

- 1) Удельная величина потребления электрической энергии в многоквартирных домах на одного проживающего.
- 2) Удельная величина потребления тепловой энергии в многоквартирных домах на 1 кв. м. общей площади.
- 3) Удельная величина потребления горячей воды в многоквартирных домах на одного проживающего.
- 4) Удельная величина потребления холодной воды в многоквартирных домах на одного проживающего.
- 5) Удельная величина потребления природного газа в многоквартирных домах на одного проживающего.
- 6) Отремонтировано тепловых и паровых сетей за отчетный год.
- 7) Отремонтировано водопроводных сетей за отчетный год.
- 8) Отремонтировано канализационных сетей за отчетный год.
- 9) Заменено и отремонтировано уличной газовой сети за отчетный год.
- 10) Заменено тепловых и паровых сетей в двухтрубном исчислении.
- 11) Заменено уличной канализационной сети.

Подпрограмма 3. Развитие транспортной системы (организация транспортного обслуживания населения).

Ожидаемые результаты подпрограммы 3.

- 1) Доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного автобусного и (или) железнодорожного сообщения с административным центром городского округа (муниципального района), в общей численности населения городского округа (муниципального района).

Подпрограмма 4. Развитие дорожного хозяйства.

Ожидаемые результаты подпрограммы 4:

- 1) Доля протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения с твердым покрытием в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения.
- 2) Протяженность отремонтированных дорог.
- 3) Протяженность построенных дорог.

Подпрограмма 5. Благоустройство и охрана окружающей среды.

Ожидаемые результаты подпрограммы 5.

- 1) Доля охвата населения (в том числе проживающего в неблагоустроенном и неканализованном жилом фонде) планово-регулярной системой сбора и вывоза бытовых отходов в общей численности населения муниципального района.
- 2) Снижение количества мест несанкционированного размещения отходов.

3. Типовая муниципальная программа по направлению «Управление».

Ожидаемые результаты программы.

1) Доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом, в общей площади территории городского округа (муниципального района).

2) Удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) (процент от числа опрошенных).

Подпрограмма 1. Повышение качества бюджетного планирования и исполнения бюджета.

Ожидаемые результаты подпрограммы.

1) Доля просроченной кредиторской задолженности по оплате труда (включая начисления на оплату труда) муниципальных учреждений в общем объеме расходов муниципального образования на оплату труда (включая начисления на оплату труда).

2) Доля налоговых и неналоговых доходов местного бюджета (за исключением поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) в общем объеме собственных доходов бюджета муниципального образования (без учета субвенций).

3) Расходы бюджета муниципального образования на содержание работников органов местного самоуправления в расчете на одного жителя муниципального образования.

Подпрограмма 2. Эффективное управление имуществом.

Ожидаемые результаты подпрограммы 2.

1) Доля основных фондов организаций муниципальной формы собственности, находящихся в стадии банкротства, в основных фондах организаций муниципальной формы собственности (на конец года, по полной учетной стоимости).

2) Объем не завершенного в установленные сроки строительства, осуществляемого за счет средств бюджета городского округа (муниципального района).

3) Наличие в городском округе (муниципальном районе) утвержденного генерального плана городского округа (схемы территориального планирования муниципального района) (да/нет).

4) Доля объектов недвижимости, на которое зарегистрировано право собственности.

Подпрограмма 3. Развитие муниципальной службы.

Ожидаемые результаты подпрограммы.

1) Количество муниципальных служащих администрации, прошедших профессиональную переподготовку и повышение квалификации, в год.

Подпрограмма 4. Безопасность.

Ожидаемые результаты подпрограммы.

- 1) Подготовка различных групп населения района в области защиты от чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны.
- 2) Количество граждан, прошедших обучение действиям при возникновении чрезвычайных ситуаций связанных с террористическими актами.
- 3) Доля обученных из числа руководящего состава и специалистов в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

4. Типовая муниципальная программа по направлению «Социально-культурная сфера».

Ожидаемые результаты программы.

- 1) Доля выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, сдавших единый государственный экзамен по русскому языку и математике, в общей численности выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, сдававших единый государственный экзамен по данным предметам
- 2) Доля детей в возрасте от одного года до шести лет, состоящих на учете для определения в муниципальные дошкольные образовательные учреждения, в общей численности детей в возрасте от одного года до шести лет.
- 3) Доля обучающихся, систематически занимающихся физической культурой и спортом, в общей численности обучающихся.
- 4) Уровень фактической обеспеченности учреждениями культуры от нормативной потребности:
 - клубами и учреждениями клубного типа;
 - библиотеками;
 - парками культуры и отдыха.
- 5) Доля численности населения, которой доступны библиотечные услуги, в общей численности населения.

Подпрограмма 1. Развитие образования.

Ожидаемые результаты подпрограммы 1.

- 1) Количество созданных мест в дошкольных учреждениях.
- 2) Доля выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, не получивших аттестат о среднем (полном) образовании, в общей численности выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений.
- 3) Доля муниципальных общеобразовательных учреждений, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем количестве муниципальных общеобразовательных учреждений.
- 4) Доля муниципальных общеобразовательных учреждений, соответствующих современным требованиям обучения, в общем количестве муниципальных общеобразовательных учреждений.
- 5) Доля детей первой и второй групп здоровья в общей численности обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях.
- 6) Доля обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях, занимающихся во вторую (третью) смену, в общей численности обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях.

7) Расходы бюджета муниципального образования на общее образование в расчете на 1 обучающегося в муниципальных общеобразовательных учреждениях (тыс. рублей).

8) Доля детей в возрасте 5-18 лет, получающих услуги по дополнительному образованию в организациях различной организационно-правовой формы и формы собственности, в общей численности детей этой возрастной группы.

Подпрограмма 2. Молодежная политика, досуг, развитие физкультуры и спорта.

Ожидаемые результаты подпрограммы 2.

1) Численность молодежи (14-30 лет) систематически принимающих участие в мероприятиях по реализации молодежной политики.

2) Количество несовершеннолетних, занимающихся добровольческой деятельностью по пропаганде здорового образа жизни в молодежной среде.

3) Доля несовершеннолетних, участвующих в культурно-спортивных и массовых мероприятиях и в мероприятиях по организации временной занятости, в общем количестве несовершеннолетних, стоящих на учете.

4) Численность занимающихся в детско-юношеских спортивных школах.

Подпрограмма 3. Развитие культуры.

Ожидаемые результаты подпрограммы 3.

1) Доля муниципальных учреждений культуры, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем количестве муниципальных учреждений культуры.

2) Доля объектов культурного наследия, находящихся в муниципальной собственности и требующих консервации или реставрации, в общем количестве объектов культурного наследия, находящихся в муниципальной собственности.

3) Доля экспонируемых музейных предметов и коллекций в общем количестве.

Подпрограмма 4. Библиотечное обслуживание.

Ожидаемые результаты подпрограммы 4.

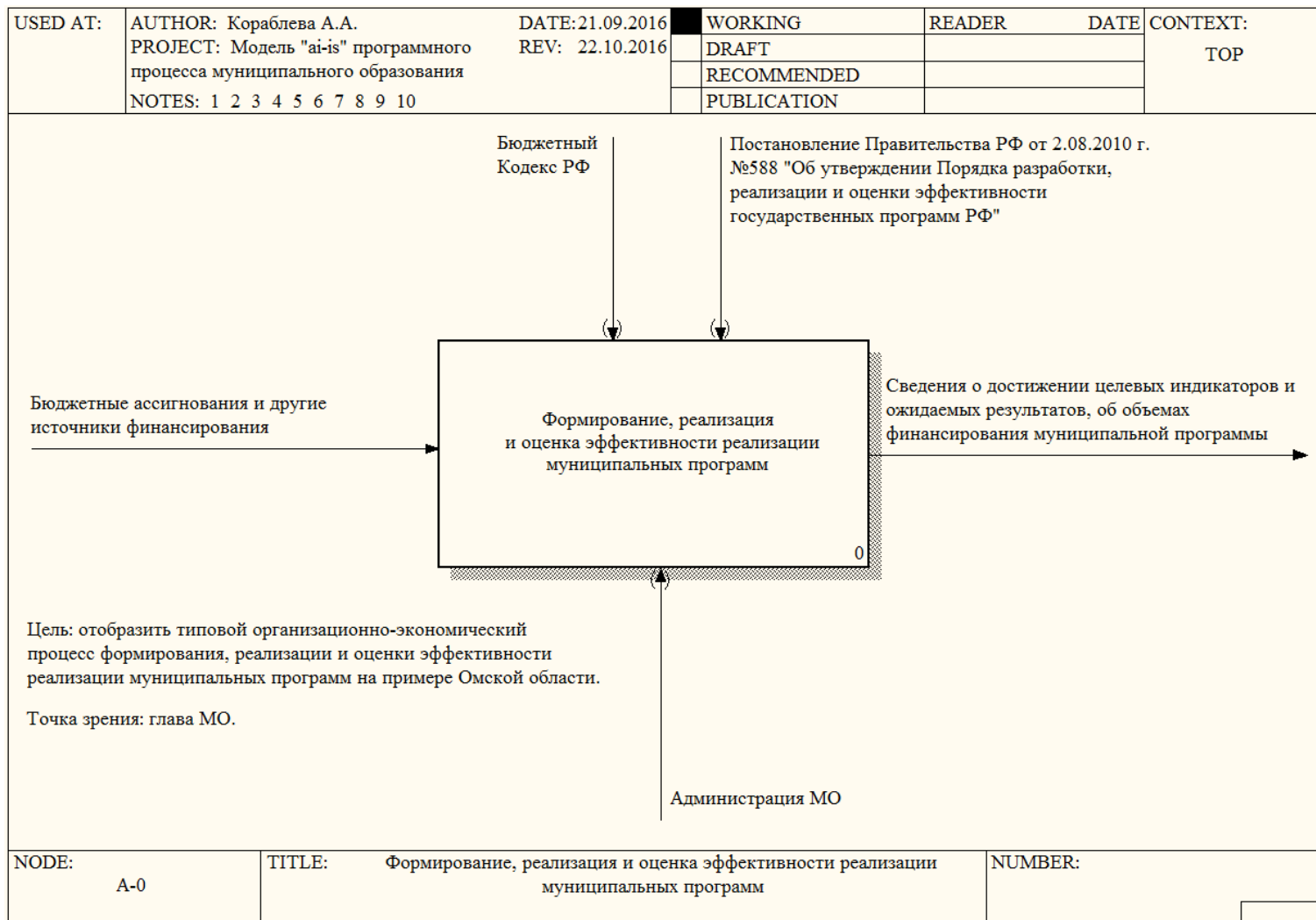
1) Доля новых документов в библиотечном фонде библиотеки.

Оценка эффективности муниципальных программ и необходимая корректировка программы

Значения	$E^{(M)} < 0.7$	$0.7 \leq E^{(M)} < 0.9$	$0.9 \leq E^{(M)} \leq 1.05$	$E^{(M)} > 1.05$
R > 1.3	Неудовлетворительная	Удовлетворительная	Удовлетворительная	Удовлетворительная
	Необходим тщательный анализ структуры МП и причин отклонений от плановых значений. Возможен пересмотр программы в части корректировки целевых индикаторов, ожидаемых результатов, объемов финансирования.	Корректировка целевых индикаторов и конечных результатов. Пересмотр мероприятий и сокращение финансирования. Перенос ресурсов на другие муниципальные программы или на другие периоды.	Анализ причин отклонений. Пересмотр муниципальной программы в части изменения целевых индикаторов и/или перенос средств на другие муниципальные программы или на следующие периоды.	Анализ причин отклонений. Пересмотр муниципальной программы в части изменения целевых индикаторов и/или перенос средств на другие муниципальные программы или на следующие периоды.
1.05 < R ≤ 1.3	Неудовлетворительная	Удовлетворительная	Удовлетворительная	Удовлетворительная
	Необходим полный пересмотр муниципальной программы, корректировка плана мероприятий, объемов финансирования, целевых индикаторов и ожидаемых результатов.	Анализ причин отклонений. Возможна корректировка целевых индикаторов, конечных результатов, набора мероприятий и объемов финансирования. Высвобождение ресурсов и их перенос на другие периоды или мун. программы.	Анализ причин отклонений. Пересмотр муниципальной программы в части изменения целевых индикаторов. Возможна корректировка объемов финансирования и перенос средств на другие муниципальные программы или на следующие периоды.	Возможен пересмотр муниципальной программы в части высвобождения ресурсов и их переноса на другие периоды или муниципальные программы.
0.9 ≤ R ≤ 1.05	Удовлетворительная	Приемлемая эффективность	Высокая эффективность	Приемлемая эффективность
	Некорректно спланированы целевые индикаторы мероприятий. Необходим анализ причин отклонений от плановых значений.	Необходима корректировка целевых индикаторов и набора мероприятий.	Набор мероприятий в заданных бюджетных ограничениях приводит к достижению ожидаемых результатов. Внесения изменений не требуется.	Корректировка целевых индикаторов. В этом случае, скорее всего, целевые индикаторы мероприятий были при планировании занижены.

Значения	$E^{(M)} < 0.7$	$0.7 \leq E^{(M)} < 0.9$	$0.9 \leq E^{(M)} \leq 1.05$	$E^{(M)} > 1.05$
$0.7 \leq R < 0.9$	Удовлетворительная Некорректно спланированы целевые индикаторы мероприятий. Необходим анализ причин отклонений от плановых значений.	Приемлемая эффективность Анализ причин отклонений, пересмотр объемов финансирования в сторону увеличения.	Удовлетворительная Тщательный анализ причин отклонений, пересмотр объемов финансирования в сторону увеличения и пересмотр набора мероприятий.	Удовлетворительная Тщательный анализ причин отклонений. Необходима корректировка структуры муниципальной программы и полный пересмотр набора мероприятий с возможным увеличением финансирования.
$R < 0.7$	Неудовлетворительная Необходима существенная корректировка муниципальной программы, увеличение объемов финансирования. При ограниченности ресурсов возможно полное прекращение реализации муниципальной программы.	Неудовлетворительная Тщательный анализ причин отклонений. Пересмотр плана мероприятий, целевых индикаторов мероприятий и финансирования.	Неудовлетворительная Целесообразно поставить вопрос о полном прекращении реализации муниципальной программы для полного изменения структуры муниципальной программы.	Неудовлетворительная Целесообразно поставить вопрос о полном прекращении муниципальной программы.

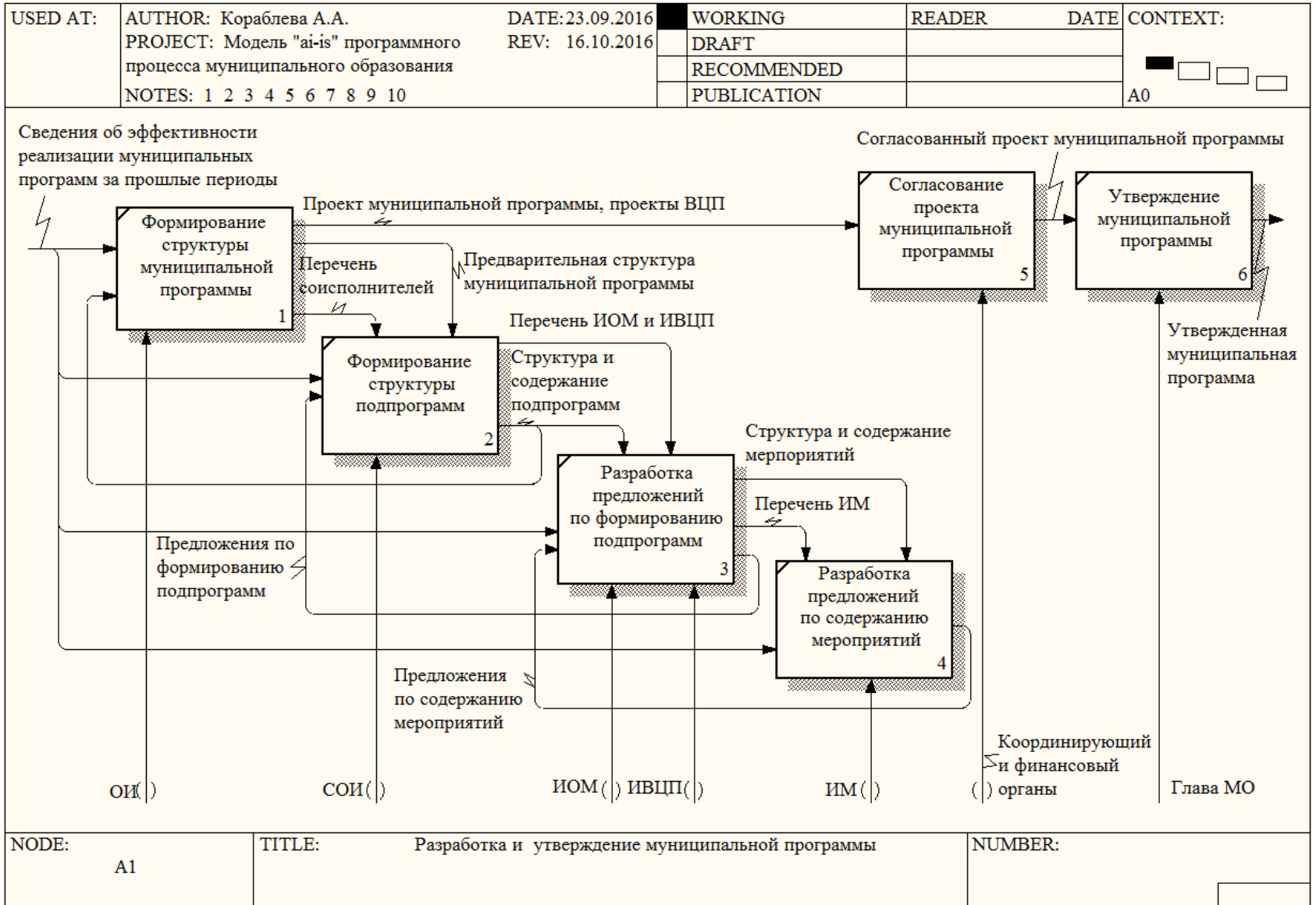
Организационно-экономическая модель «as-is» программного процесса муниципального образования



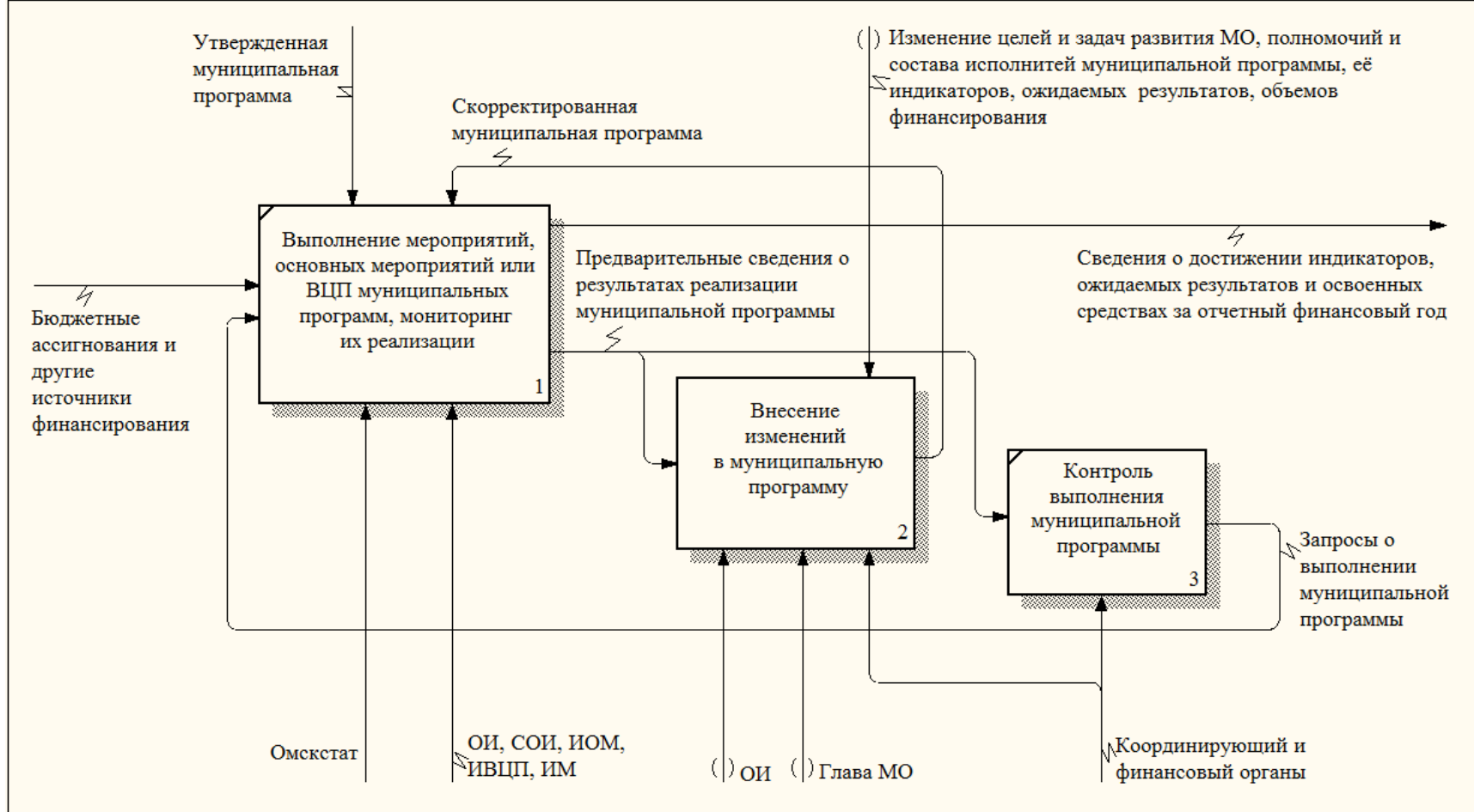
USED AT:	AUTHOR: Кораблева А.А.	DATE: 23.09.2016	WORKING	READER	DATE	CONTEXT: A-0
	PROJECT: Модель "ai-is" программного процесса муниципального образования	REV: 23.10.2016	DRAFT			
	NOTES: 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10		RECOMMENDED			
			PUBLICATION			



NODE: A0	TITLE: Формирование, реализация и оценка эффективности реализации муниципальных программ	NUMBER:
-------------	---	---------

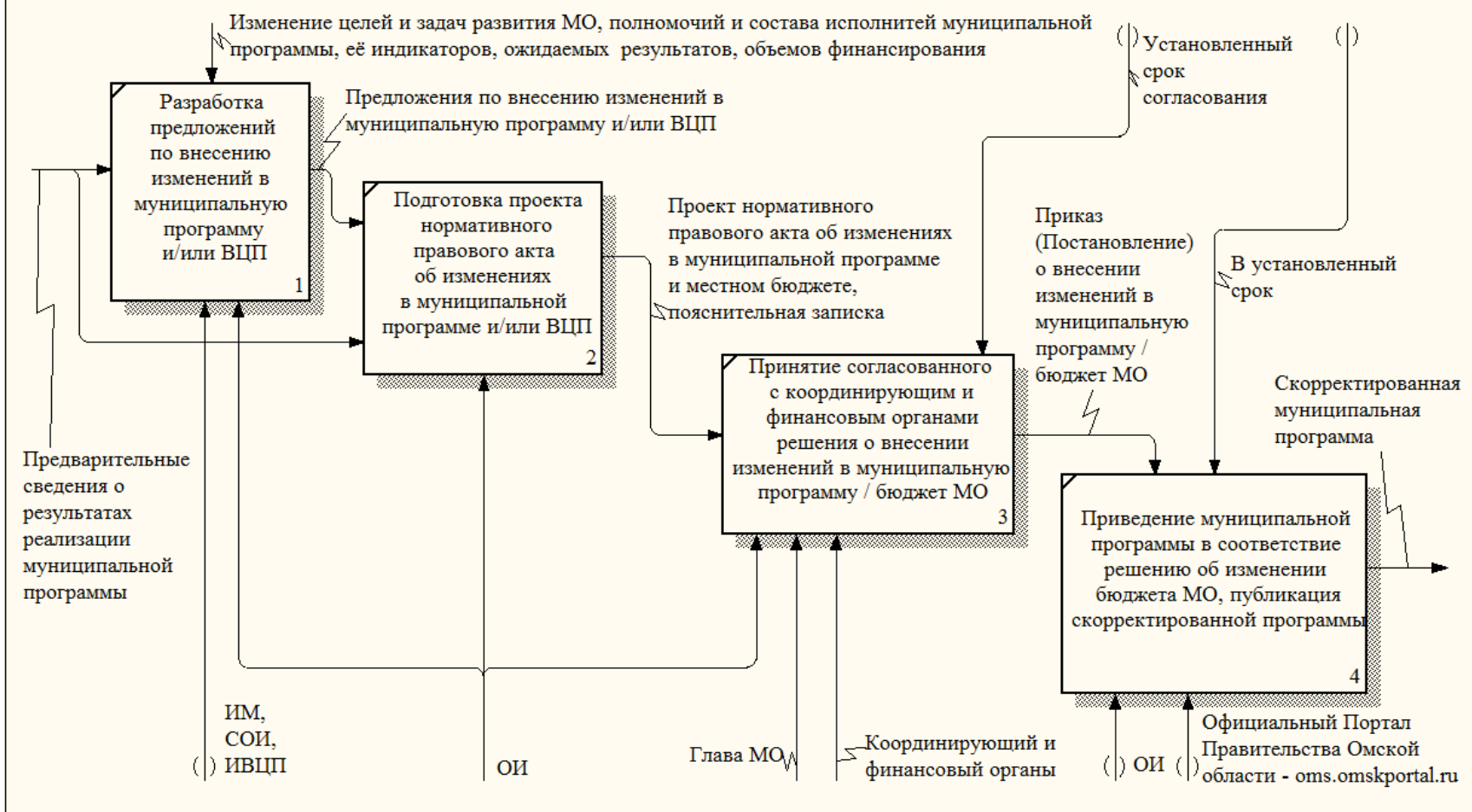


USED AT:	AUTHOR: Кораблева А.А.	DATE: 23.09.2016	WORKING	READER	DATE	CONTEXT: A0
	PROJECT: Модель "ai-is" программного процесса муниципального образования	REV: 23.10.2016	DRAFT			
	NOTES: 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10		RECOMMENDED			
			PUBLICATION			



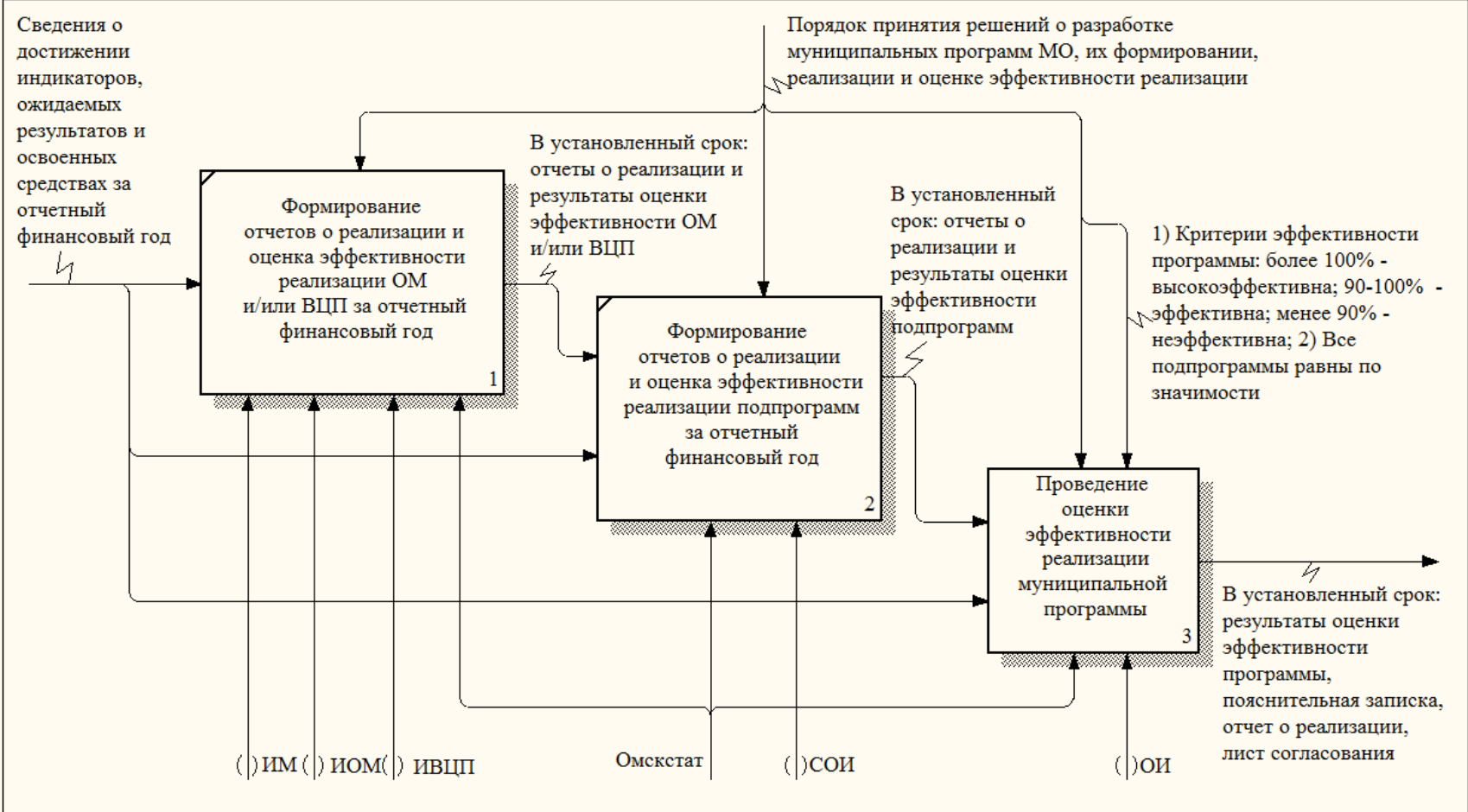
NODE: A2	TITLE: Реализация, мониторинг реализации, внесение изменений в муниципальную программу	NUMBER:
-------------	--	---------

USED AT:	AUTHOR: Кораблева А.А.	DATE: 13.10.2016	WORKING	READER	DATE	CONTEXT: A2
	PROJECT: Модель "ai-is" программного процесса муниципального образования	REV: 24.10.2016	DRAFT			
	NOTES: 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10		RECOMMENDED			
			PUBLICATION			



NODE: A22	TITLE: Внесение изменений в муниципальную программу	NUMBER:
-----------	---	---------

USED AT:	AUTHOR: Кораблева А.А.	DATE: 23.09.2016	WORKING	READER	DATE	CONTEXT: <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> A0
	PROJECT: Модель "ai-is" программного процесса муниципального образования	REV: 24.10.2016	DRAFT			
	NOTES: 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10		RECOMMENDED			
			PUBLICATION			



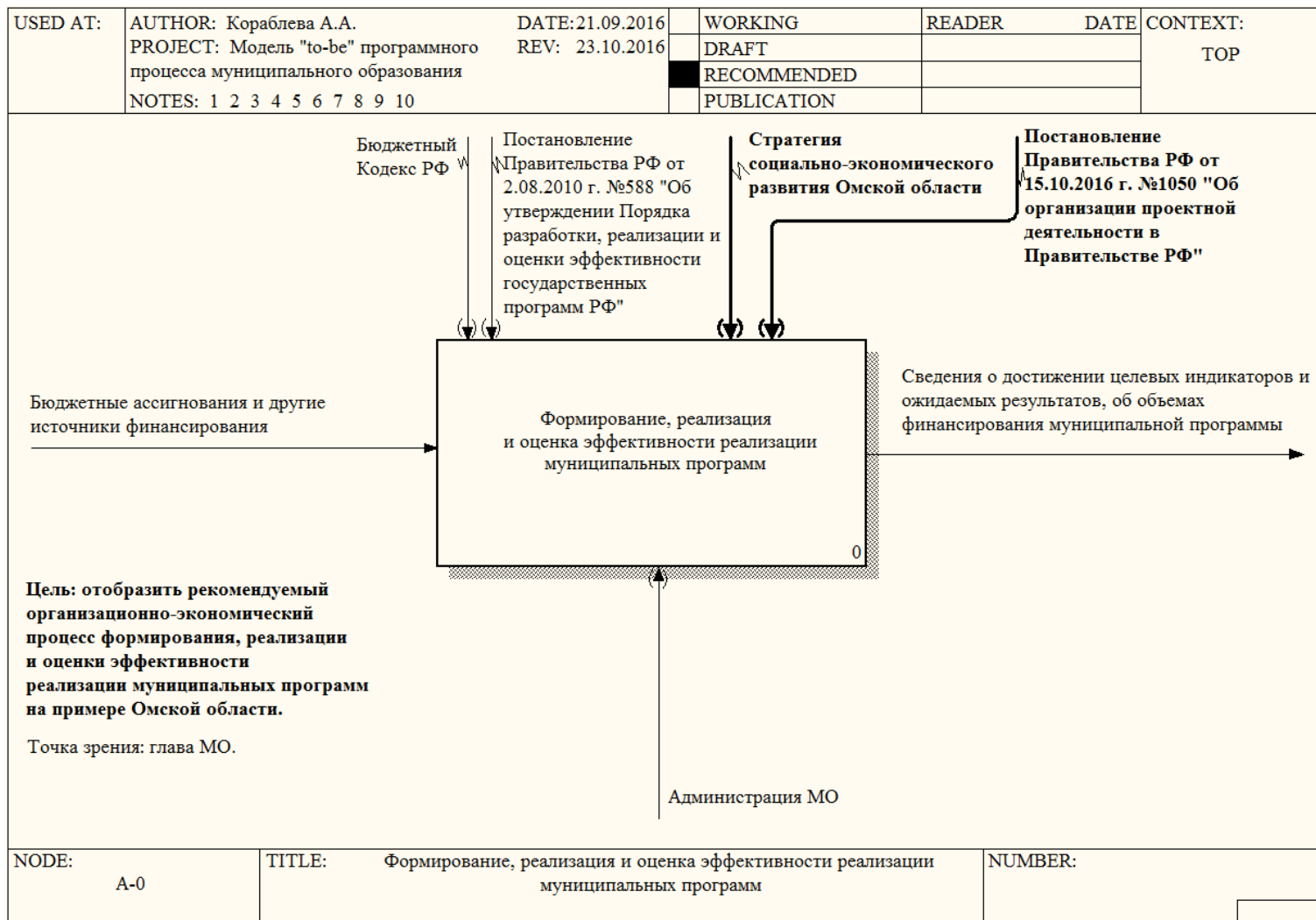
NODE: A3	TITLE: Оценка эффективности реализации муниципальной программы за отчетный финансовый год	NUMBER:
----------	---	---------

USED AT:	AUTHOR: Кораблева А.А.	DATE: 11.10.2016	WORKING	READER	DATE	CONTEXT: A0
	PROJECT: Модель "ai-is" программного процесса муниципального образования	REV: 21.10.2016	DRAFT			
	NOTES: 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10		RECOMMENDED			
			PUBLICATION			



NODE: A4	TITLE: Согласование и утверждение отчета о реализации муниципальной программы	NUMBER:
----------	---	---------

Организационно-экономическая модель «to-be» программного процесса муниципального образования

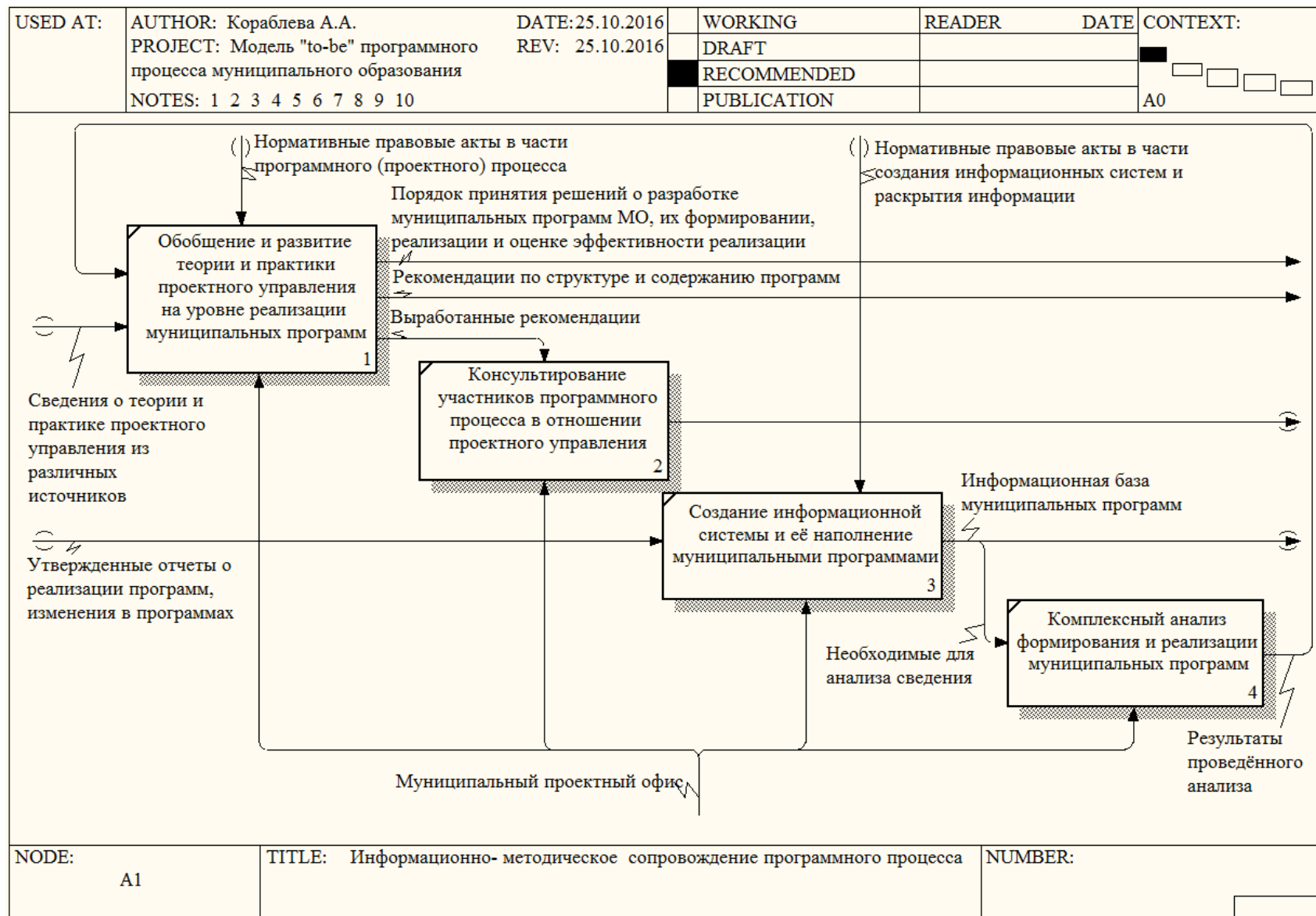


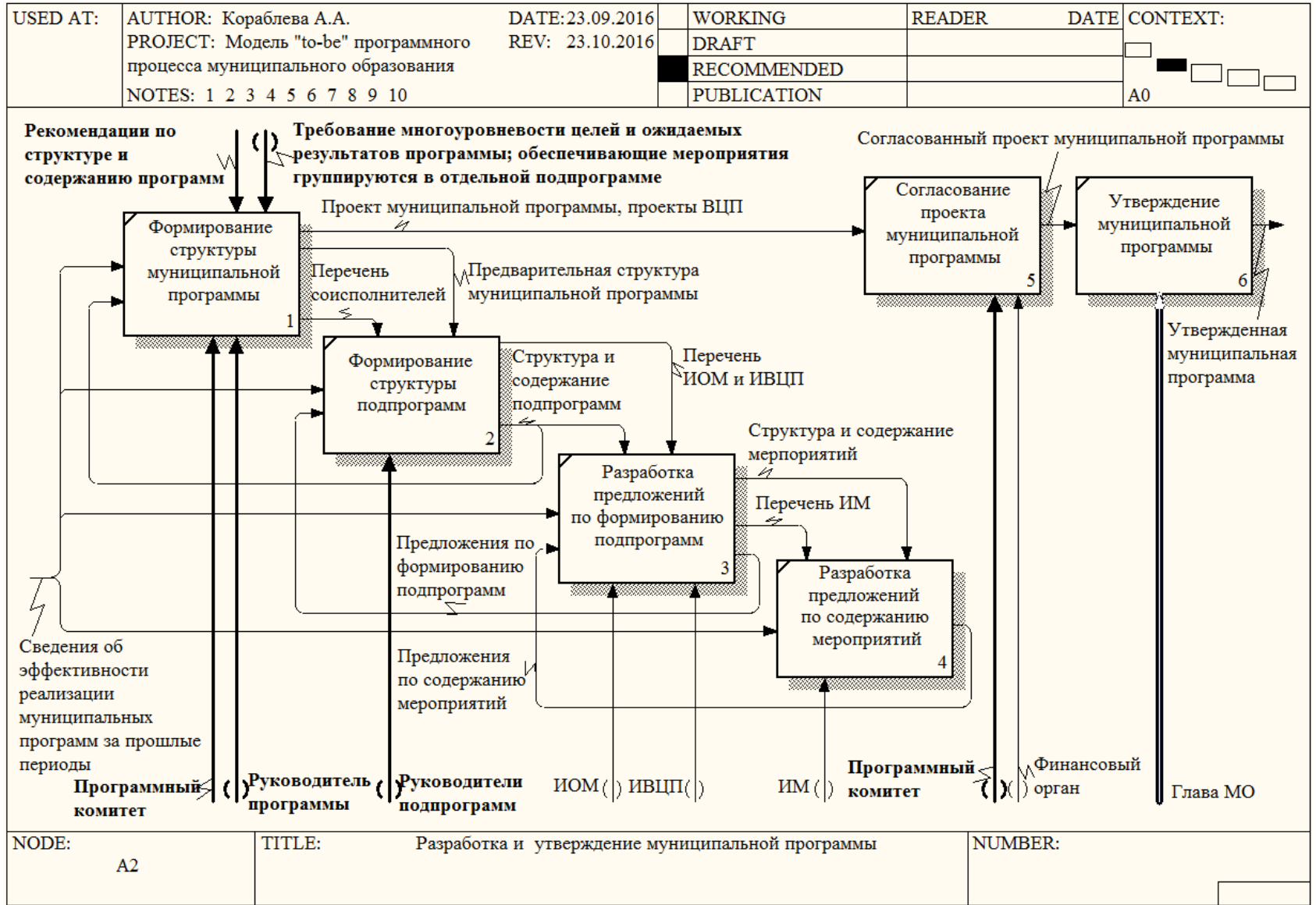
NODE: A-0	TITLE: Формирование, реализация и оценка эффективности реализации муниципальных программ	NUMBER:
--------------	--	---------

USED AT:	AUTHOR: Кораблева А.А.	DATE: 23.09.2016	WORKING	READER	DATE	CONTEXT: A-0
	PROJECT: Модель "to-be" программного процесса муниципального образования	REV: 25.10.2016	DRAFT			
	NOTES: 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10		RECOMMENDED			
			PUBLICATION			



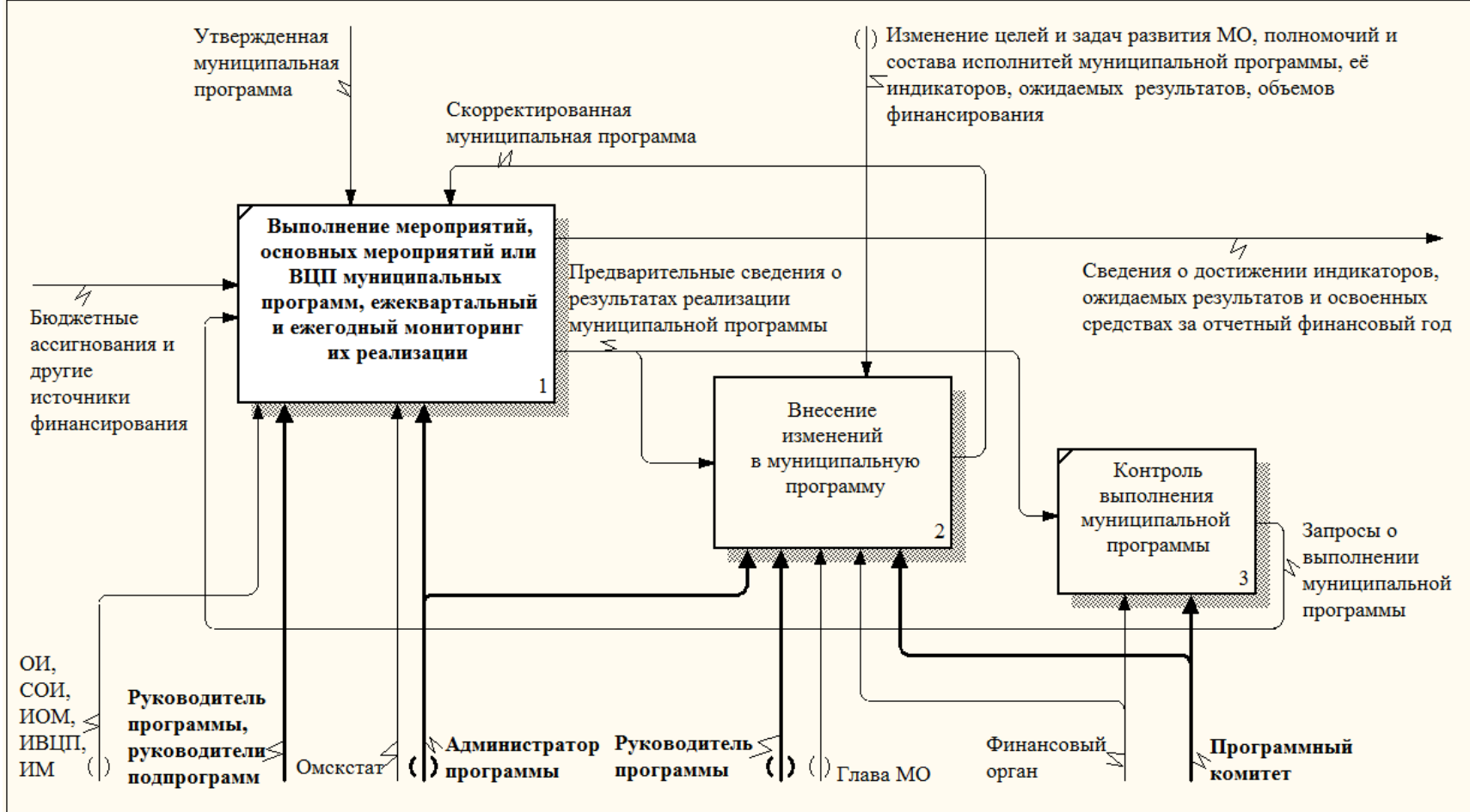
NODE: A0	TITLE: Формирование, реализация и оценка эффективности реализации муниципальных программ	NUMBER:
-------------	---	---------





NODE: A2	TITLE: Разработка и утверждение муниципальной программы	NUMBER:
-------------	--	---------

USED AT:	AUTHOR: Кораблева А.А.	DATE: 23.09.2016	WORKING	READER	DATE	CONTEXT:
	PROJECT: Модель "to-be" программного процесса муниципального образования	REV: 24.10.2016	DRAFT			<input type="checkbox"/>
	NOTES: 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10		RECOMMENDED			<input type="checkbox"/>
			PUBLICATION			<input checked="" type="checkbox"/>



NODE: A3	TITLE: Реализация, мониторинг реализации, внесение изменений в муниципальную программу	NUMBER:
----------	--	---------

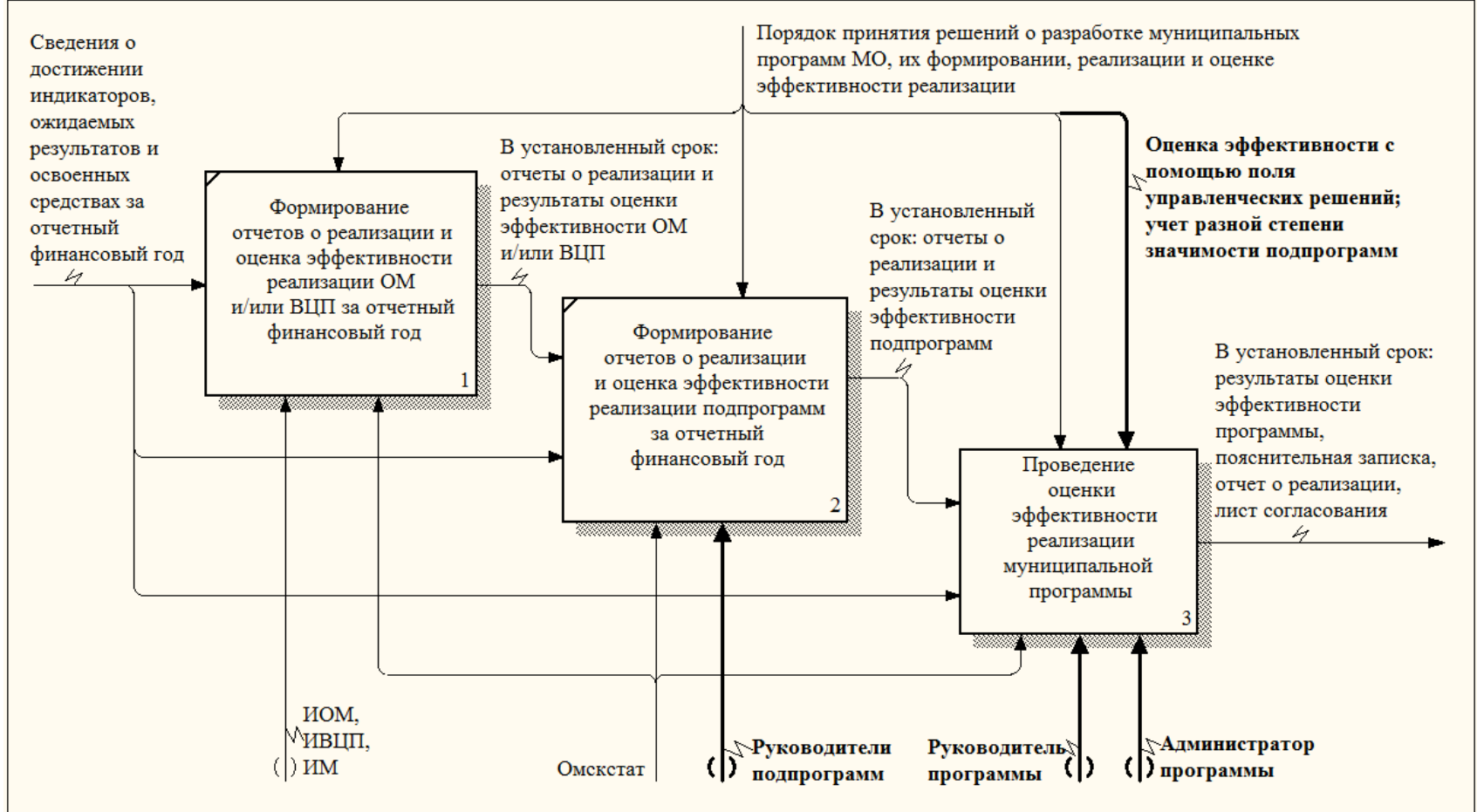
USED AT:	AUTHOR: Кораблева А.А.	DATE: 13.10.2016	WORKING	READER	DATE	CONTEXT:
	PROJECT: Модель "to-be" программного процесса муниципального образования	REV: 24.10.2016	DRAFT			<input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
	NOTES: 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10		RECOMMENDED			A3
			PUBLICATION			



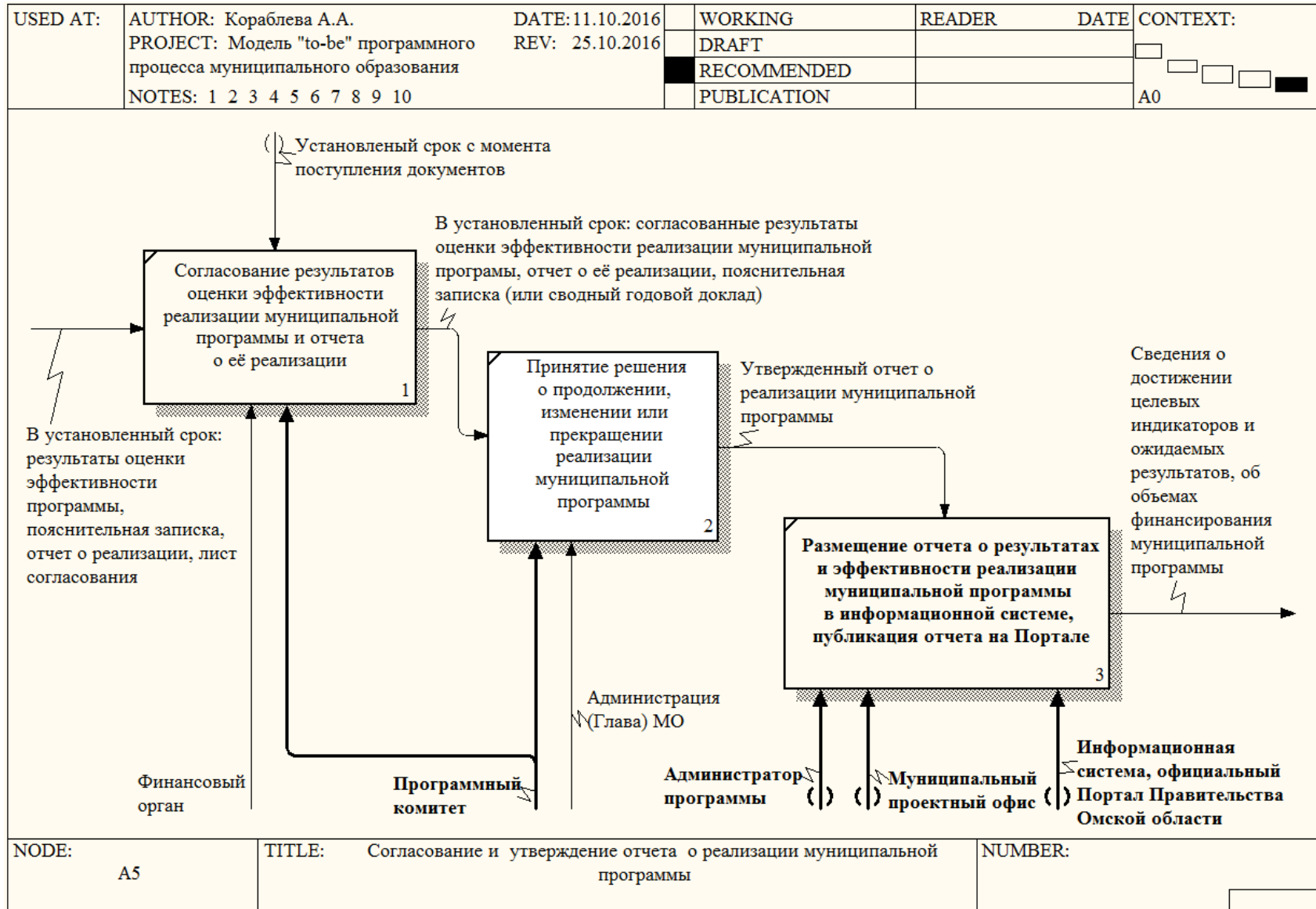
188

NODE: A32	TITLE: Внесение изменений в муниципальную программу	NUMBER:
--------------	--	---------

USED AT:	AUTHOR: Кораблева А.А.	DATE: 23.09.2016	WORKING	READER	DATE	CONTEXT:
	PROJECT: Модель "to-be" программного процесса муниципального образования	REV: 24.10.2016	DRAFT			<input type="checkbox"/>
	NOTES: 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10		RECOMMENDED			<input type="checkbox"/>
			PUBLICATION			<input checked="" type="checkbox"/>



NODE:	TITLE: Оценка эффективности реализации муниципальной программы за отчетный финансовый год	NUMBER:
A4		



NODE:
A5

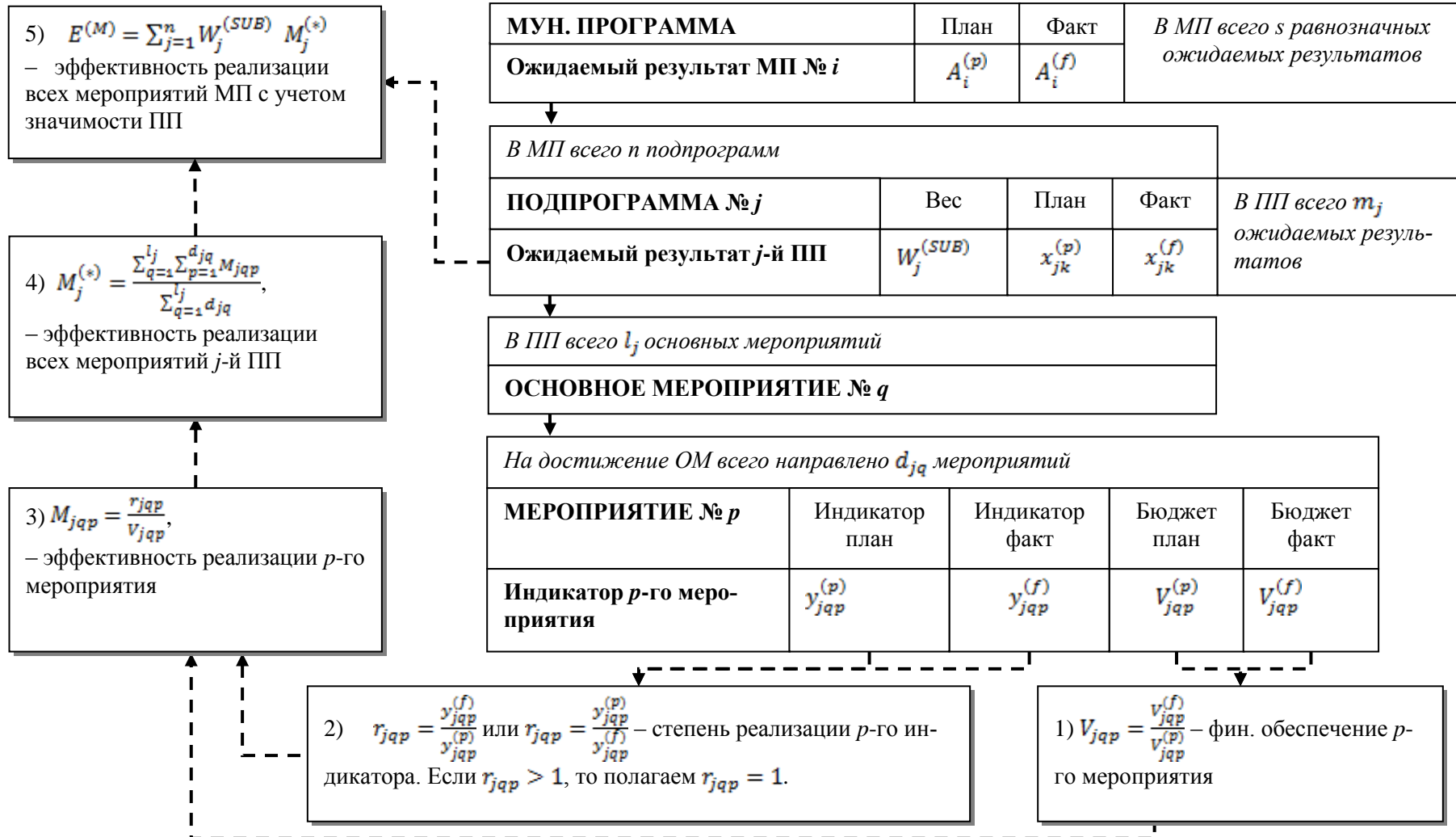
TITLE: Согласование и утверждение отчета о реализации муниципальной программы

NUMBER:

Пример организации программной деятельности Администрации МО (для модели «to-be»)

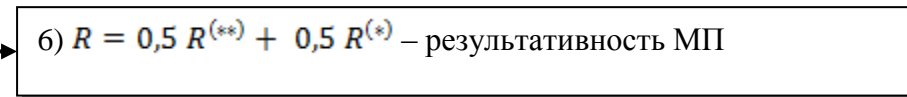


Алгоритм расчета эффективности реализации мероприятий муниципальной программы



Алгоритм расчета степени достижения плановых значений ожидаемых результатов муниципальной программы

193



МУН. ПРОГРАММА	План	Факт
Ожидаемый результат МП № i	$A_i^{(p)}$	$A_i^{(f)}$
<i>В МП всего s равнозначных ожидаемых результатов</i>		

В МП всего n подпрограмм

ПОДПРОГРАММА № j	Вес	План	Факт
Ожидаемый результат j -й ПП	$W_j^{(SUB)}$	$x_{jk}^{(p)}$	$x_{jk}^{(f)}$
<i>В ПП всего m_j ожидаемых результатов</i>			

В ПП всего l_j основных мероприятий

ОСНОВНОЕ МЕРОПРИЯТИЕ № q

На достижение ОМ всего направлено d_{jq} мероприятий

МЕРОПРИЯТИЕ № p	Индикатор план	Индикатор факт	Бюджет план	Бюджет факт
Индикатор p -го мероприятия	$y_{jqp}^{(p)}$	$y_{jqp}^{(f)}$	$V_{jqp}^{(p)}$	$V_{jqp}^{(f)}$

Эффективность реализации мероприятий муниципальной программы г. Омска «Развитие физической культуры, спорта и молодежной политики» в 2015 г.

194

Мероприятия подпрограммы	Целевой индикатор	Степень достижения целевого индикатора	Степень реализации мероприятия	Уровень финансового обеспечения мероприятия	Эффективность реализации мероприятия
1	2	3	4	5	6
Подпрограмма 1					
Физкультурно-оздоровительное обслуживание населения	Продолжительность времени физкультурно-оздоровительного обслуживания населения по месту жительства	1	1	0,968	1,033
	Количество публикаций и экспозиций	1			
Общегородские массовые и физкультурно-оздоровительные мероприятия	Количество организованных и проведенных мероприятий	1	1	0,902	1,109
	Количество некоммерческих организаций – получателей субсидий	1			
	Количество физкультурно-оздоровительных и спортивно-массовых мероприятий по месту жительства	1			
Обустройство и содержание спортивных объектов в г. Омске	Количество заявок на обустройство и ремонт спортивных объектов	1	1	0,917	1,09
Строительство крытого катка с искусственным льдом по ул. Бархатовой в Советском АО г. Омска	Степень готовности крытого катка	1	1	0,984	1,016
	Общая площадь крытого катка	1			

Продолжение таблицы

1	2	3	4	5	6
Подпрограмма 2					
Дополнительное образование детей физкультурно-спортивной направленности	Количество обучающихся в муниципальных учреждениях дополнительного образования физкультурно-спортивной направленности	0,982	0,982	0,972	1,01
Создание условий для реализации программ дополнит. образования физкульт.-спорт. направленности	Продолжительность времени предоставления помещений для проведения занятий	1	1	0,964	1,037
Подпрограмма 3					
Совершенствование процесса подготовки спортивного резерва и профессиональных футбольных команд	Численность занимающихся футболом	1	1	1	1
Совершенствование организационно-правовой базы футбола и повышение квалификации кадров	Количество тренеров имеющих категорию "С" и выше	0,581	0,581	0,594	0,978
Укрепление и расширение материально-технической базы футбола	Количество обустроенных спортивных площадок для игры в футбол	1	1	1	1
Подпрограмма 4					
Организационно-воспитательная работа с детьми и молодежью	Количество мероприятий для детей и молодежи	1	1	0,938	1,066
Мероприятия в сфере молодежной политики	Количество участников мероприятий в сфере молодежной политики	1	1	0,766	1,305
Обеспечение отдыха и оздоровления детей в муниципальных загородных оздоровительных лагерях	Количество детей, оздоровленных в каникулярное время в муниципальных загородных оздоровительных лагерях	1	1	0,946	1,057
Организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью	Количество детей, оздоровленных в каникулярное время в лагерях с дневным пребыванием	1	1	0,999	1,001

Окончание таблицы

1	2	3	4	5	6
Подпрограмма 5					
Поддержка молодых специалистов	Количество молодых специалистов, получающих ежемесячные доплаты к должностному окладу	1	1	0,901	1,11
	Количество молодых специалистов, получивших единовременную денежную выплату	1			
Подпрограмма 6					
Осуществление функций руководства и управления в сфере установленных полномочий	Количество подведомственных учреждений	1	1	0,957	1,045

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

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

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

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

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

Окончание таблицы

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

Эффективность реализации мероприятий муниципальной программы «Развитие экономического потенциала в Омском муниципальном районе Омской области» в 2015 г.

Мероприятия подпрограммы	Целевой индикатор	Степень реализации мероприятия (группы мероприятий)	Уровень финансового обеспечения мероприятия	Эффективность реализации мероприятия (группы мероприятий)
1	2	3	4	5
Подпрограмма «Развитие малого и среднего предпринимательства в Омском муниципальном районе Омской области»				
1.1 Предоставление субсидий СМП на компенсацию части затрат на обучение, подготовку, переподготовку и повышение квалификации специалистов	-	-	1	1
1.2 Предоставление субсидий СМП на возмещение части затрат по оплате коммунальных платежей, в том числе за потребленную электроэнергию, теплоснабжение, газоснабжение, водоснабжение и водоотведение			1	1
1.3 Предоставление субсидий СМП на возмещение части затрат по оплате за арендованные земельные участки, недвижимое имущество, используемое для ведения бизнеса			1	1
1.4 Предоставление субсидий СМП на возмещение части суммы процентов по кредитам, привлеченным СМП в кредитных организациях			1	1
1.5 Предоставление субсидий СМП на компенсацию части затрат на приобретение основных средств			1	1
1.6 Предоставление грантовой поддержки СМП муниципального района на создание и развитие собственного бизнеса			1	1

Продолжение таблицы

1	2	3	4	5
2.1 Организация и проведение ежегодного конкурса на присуждение премии Главы муниципального района в сфере развития предпринимательства	Количество участников из числа субъектов малого и среднего предпринимательства, принявших участие в районных, областных и иногородних выставочно-ярмарочных мероприятиях, конкурсах, единиц	1	1	1
2.2 Организация и проведение мероприятий с участием представителей малого и среднего предпринимательства, принятие участия делегаций муниципального района в областных выставочно-ярмарочных мероприятиях и за пределами Омской области			1	
2.3 Приобретение основных средств, приобретение (изготовление) выставочного оборудования, издание информационно-методических и справочных материалов			1	
Подпрограмма «Развитие сельского хозяйства Омского муниципального района Омской области»				
1.1 Возмещение части затрат на переподготовку и повышение квалификации руководителей, специалистов и рабочих массовых профессий агропромышленного комплекса, а также специалистов по оказанию консультационной помощи с/х товаропроизводителям	Количество руководителей, специалистов и рабочих массовых профессий АПК муниципального района, прошедших проф. переподготовку и (или) повышение квалификации за счет субсидий, человек	0,92	1	0,92
2.1 Проведение ежегодного конкурса на лучшее хранение техники и оборудования среди предприятий агропромышленного комплекса	Количество участников конкурса, количество человек (организаций)	1	1	1
2.2 Проведение ежегодного районного конкурса операторов машинного доения коров и операторов по искусственному осеменению животных			1	
2.3 Проведение мероприятия, связанного с организацией ежегодного трудового соревнования среди с/х организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств и работников с/х муниципального района			1	

Окончание таблицы

1	2	3	4	5
2.4 Торжественное мероприятие и праздничный концерт, посвященный Дню работника сельского хозяйства			1	
3.1 Проведение выставочно-ярмарочных мероприятий по вопросам развития АПК	Число проведенных мероприятий, единиц	1	1	1
3.2 Обеспечение функционирования муниципального сегмента информационно-телекоммуникационной сети органов управления агропромышленного комплекса	Количество мероприятий по обеспечению функционирования муниципального сегмента системы информационного обеспечения сельского хозяйства АПК, единиц	0,27	1	0,27
4.1 Предоставление субсидий СХТП на возмещение части затрат на подачу воды на мелиоративных системах	-	-	1	1
4.2 Предоставление субсидий СХТП на возмещение части затрат на приобретение семян кормовых культур			1	1
4.3 Предоставление субсидий гражданам, ведущим личное подсобное хозяйство, на возмещение части затрат по производству молока			0,95	0,95
4.4 Обеспечение доступности кредитных ресурсов для граждан, ведущих личное подсобное хозяйство	Количество договоров, представленных для возмещения процентной ставки по кредитам, взятыми малыми формами хозяйства, единиц	0,49	0,97	0,5

Типовые муниципальные программы по направлению «Экономика» муниципальных районов Омской области на 2015 г.

1. Типовая муниципальная программа Называевского муниципального района

Муниципальная программа по направлению «Экономика»				
Целевые индикаторы программы	Значение, план	Значение, факт	Степень достижения	-
Численность населения на 1 января текущего года, чел.	20959	21848	1	-
Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на 1 человека, руб.	2601,8	463,5	0,178	-
Подпрограмма 1 «Развитие малого и среднего предпринимательства»				
Мероприятия подпрограммы	Бюджет, план (руб.)	Бюджет, факт (руб.)	Уровень фин. обеспечения	Степень реализации
<i>Основное мероприятие: Информационная, методическая и организационно-кадровая поддержка МСП, мероприятия по поддержке предпринимательской инициативы</i>	2 199 278,37	1 893 000,00	0,86	0
Предоставление субсидий субъектам МСП на создание и развитие собственного бизнеса	2 069 278,37	1 890 000,00	0,913	0,956
Проведение районного конкурса молодежных бизнес-проектов "Путь к успеху"	125 000,00	0	0	0
Проведение семинаров, "круглых столов" по актуальным вопросам развития предпринимательства, поощрение лучших предпринимателей	5 000,00	3 000,00	0,6	1
Целевые индикаторы подпрограммы	Значение, план	Значение, факт	Степень достижения	-
Число субъектов МСП в расчете на 10 тыс. чел. населения, ед.	140,29	138,13	0,985	-
Среднесписочная численность работников (без внешних совместителей) малых и средних предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций, чел.	31,7	30,2	0,953	-

Продолжение таблицы

Целевые индикаторы подпрограммы	Значение, план	Значение, факт	Степень достижения	-
Среднемесячная зарплата работников организаций (оптовая и розничная торговля; ремонт автосредств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования), руб.	13595,1	14754,7	1	-
Подпрограмма 2 «Развитие сельского хозяйства»				
Мероприятия подпрограммы	Бюджет, план (руб.)	Бюджет, факт (руб.)	Уровень фин. обеспечения	Степень реализации
<i>Основное мероприятие: развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия муниципального района</i>	4 631 741,60	4 470 847,67	0,965	0
Выполнение полномочий по возмещению части затрат ЛПХ на уплату процентов по кредитам	668 803,00	645 573,27	0,965	1
Субсидии местным бюджетам на предоставление субсидий гражданам, ведущим ЛПХ, на возмещение части затрат по производству молока	3 607 110,52	3 506 448,70	0,972	0,976
Субсидии местным бюджетам на обеспечение функционирования муниципального сегмента информационно-телекоммуникационной сети органов управления АПК	45 550,42	44 926,00	0,986	1
Субсидии местным бюджетам на возмещение части затрат на переподготовку и повышение квалиф. руководителей, специалистов и рабочих массовых профессий АПК, а также спец-тов по оказанию консультационной помощи СХТП	50 873,00	49 950,00	0,982	1
Проведение смотров, конкурсов по направлениям с/х производства, а также награждений по результатам труд. деятельности в АПК	206 382,51	196 949,70	0,954	1
Проведение семинаров, совещаний, выставочных и праздничных мероприятий	27 000,00	27 000,00	1	1
Целевые индикаторы подпрограммы	Значение, план	Значение, факт	Степень достижения	-
Производство с/х в расчете на 10 тыс. чел. населения, руб.	634402,1	0	0	-

Окончание таблицы

Целевые индикаторы подпрограммы	Значение, план	Значение, факт	Степень достижения	-
Доля прибыльных сельскохозяйственных организаций, %	94,2	100	1	-
Среднемесячная заработная плата работников организаций (сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство), руб.	15746,9	15868,4	1	-
Подпрограмма 3 «Развитие деятельности предприятий»				
Мероприятия подпрограммы	Бюджет, план (руб.)	Бюджет, факт (руб.)	Уровень фин. обеспечения	Степень реализации
<i>Основное мероприятие: поддержка деятельности предприятий</i>	–	–		
Субсидии местным бюджетам на предоставление субсидий предприятиям (кроме МСП)*	–	–	1	1
Целевые индикаторы подпрограммы	Значение, план	Значение, факт	Степень достижения	-
Среднемесячная заработная плата работников организаций (обрабатывающие производства), руб.	21234,7	17579,6	0,828	-

Примечание к таблице 1:

* Добавлено исследователями, уровень финансового обеспечения и степень реализации полагаются равными 1

2. Типовая муниципальная программа Саргатского муниципального района

Муниципальная программа по направлению «Экономика»				
Целевые индикаторы программы	Значение, план	Значение, факт	Степень достижения	-
Численность населения на 1 января текущего года, чел.	18842	19244	1	-
Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на 1 человека, руб.	3552,1	2848,2	0,802	-
Подпрограмма 1 «Развитие малого и среднего предпринимательства»				
Мероприятия подпрограммы	Бюджет, план (руб.)	Бюджет, факт (руб.)	Уровень фин. обеспечения	Степень реализации
Предоставление займов кредитными потребительскими кооперативами*	—	—	1	1
Оказание содействия в получении субсидий субъектам мал. предпринимательства на возмещение части затрат, связанных с уплатой процентов по кредитам и др.*	—	—	1	1
Оказание содействия в получении субсидий субъектам малого предпринимательства на возмещение части лизинговых платежей по договорам лизинга*	—	—	1	1
Оказание содействия в получении субсидий субъектам малого предпринимательства на возмещение части суммы процентов по кредитам, привлеченным субъектами малого предпринимательства в кредитных организациях*	—	—	1	1
Оказание содействия в получении субсидий субъектам малого предпринимательства на возмещение части расходов, связанных с выплатой вознаграждения по договорам банк. гарантии и др.*	—	—	1	1
Оказание содействия в получении субсидий СМП на возмещение части страховой премии по договорам добровольного имущественного страхования, связанным с осуществлением деятельности СМП, действующими на территории Саргатского муниципального района *	—	—	1	1

Продолжение таблицы

Мероприятия подпрограммы	Бюджет, план (руб.)	Бюджет, факт (руб.)	Уровень фин. обеспечения	Степень реализации
Оказание содействия в получении субсидий СМП на возмещение затрат на обучение СМП своих работников на образовательных курсах*	–	–	1	1
Оказание содействия в получении субсидий потреб. кооперативами на возмещение части затрат, связанных с уплатой процентов по кредитам, привлеченным с/х потреб. кооперативами в целях последующего предоставления ими займов членам кооперативов, являющимися СМП *	–	–	1	1
Оказание содействия в получении субсидий СМП на возмещение затрат, связанных с реализацией программ по энергосбережению, включая затраты на приобретение и внедрение инновационных технологий, оборудования и материалов*	–	–	1	1
Привлечение СМП к участию в торгах на размещение заказов для муниципальных нужд*	–	–	1	1
Предоставление муниципального имущества СМП для ведения предпринимательской деятельности*	–	–	1	1
Предоставление земельных участков для развития МСП*	–	–	1	1
Информационное освещение деятельности МСП на районном уровне и с привлечением средств массовой информации областного уровня*	–	–	1	1
Участие в конкурсе на присуждение премий Губернатора Омской области в сфере развития предпринимательства и инноваций*	–	–	1	1
Проведение ежегодных районных конкурсов «Лучший предприниматель года» и «Лучшее малое предприятие»*	–	–	1	1
Проведение семинаров, «круглых столов» по актуальным вопросам практики управления человеческими ресурсами; менеджмента; логистики; позиционирования товаров; практики разрешения налоговых споров*	–	–	1	1
Содействие СМП в участии в грантовых программах, направленных на стимулирование предпринимательской инициативы*	–	–	1	1
Участие в работе объединения СМП (Союз предпринимателей)*	–	–	1	1

Продолжение таблицы

Мероприятия подпрограммы	Бюджет, план (руб.)	Бюджет, факт (руб.)	Уровень фин. обеспечения	Степень реализации
Организация дистанционного консультирования субъектов МСП и безработных граждан по вопросам открытия, поддержки и развития собственного дела на базе бизнес-консультационных пунктов муниципальных районов Омской области*	–	–	1	1
Участие в разработке и реализация проектов с участием малого и среднего бизнеса в приоритетных отраслях экономики муниципального района (в т.ч. строительство кирпичного завода, мегафермы)*	–	–	1	1
Организация консультирования субъектов МСП и безработных граждан по вопросам открытия, поддержки и развития собственного дела, взаимодействия с контролирующими организациями*	–	–	1	1
Техническое оснащение консультационного пункта оказания помощи предпринимателям*	–	–	1	1
Проведение бизнес-встреч в Саргатском муниципальном районе по вопросам развития МСП*	–	–	1	1
Оказание содействия субъектам МСП в получении кредита на развитие производства, содействие в разработке бизнес-планов*	–	–	1	1
Целевые индикаторы подпрограммы	Значение, план	Значение, факт	Степень достижения	-
Число субъектов МСП в расчете на 10 тыс. человек населения, ед.	218,74	198,60	0,908	-
Среднесписочная численность работников (без внешних совместителей) мал. и сред. предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций, чел.	48,2	52,86	1	-
Среднемесячная заработная плата работников организаций (оптовая и розничная торговля; ремонт авто. средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования), руб.	17443,68	15417,1	0,884	-

Подпрограмма 2 «Развитие сельского хозяйства»				
Мероприятия подпрограммы	Бюджет, план (руб.)	Бюджет, факт (руб.)	Уровень фин. обеспечения	Степень реализации
Развитие с/х района**			1	1
Целевые индикаторы подпрограммы	Значение, план	Значение, факт	Степень достижения	-
Продукция с/х в расчете на 10 тыс. чел. населения, руб.	1630000	1630000	1	-
Доля прибыльных сельскохозяйственных организаций, %	857234,9	857234,9	1	-
Среднемесячная заработная плата работников организаций (сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство), руб.	76,8	62,5	0,814	-
Подпрограмма 3 «Развитие деятельности предприятий»				
Мероприятия подпрограммы	Бюджет, план (руб.)	Бюджет, факт (руб.)	Уровень фин. обеспечения	Степень реализации
Субсидии местным бюджетам на предоставление субсидий предприятиям (кроме малых и средних предприятий)**	–	–	1	1
Целевые индикаторы подпрограммы	Значение, план	Значение, факт	Степень достижения	-
Среднемесячная заработная плата работников организаций (обрабатывающие производства), руб.	26940,7	26940,7	1	-

Примечание к таблице 2:

* Плановое и фактическое значения бюджета и степень реализации неизвестны, уровень финансового обеспечения и степень реализации полагаются равными 1

** Добавлено исследователями, уровень финансового обеспечения и степень реализации полагаются равными 1

3. Типовая муниципальная программа Тевризского муниципального района

Муниципальная программа по направлению «Экономика»				
Целевые индикаторы программы	Значение, план	Значение, факт	Степень достижения	-
Численность населения на 1 января текущего года, чел.	14200	14569	1	-
Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на 1 человека, руб.	1600,0	1364,6	0,853	-
Подпрограмма 1 «Развитие малого и среднего предпринимательства»				
Мероприятия подпрограммы	Бюджет, план (руб.)	Бюджет, факт (руб.)	Уровень фин. обеспечения	Степень реализации
Развитие торговли на территории района*	–	205 000,00	0,848	1
Развитие малого и среднего предпринимательства*	–	40 000	0,848	1
Целевые индикаторы подпрограммы	Значение, план	Значение, факт	Степень дости- жения	-
Число субъектов МСП в расчете на 10 тыс. человек населения, ед.	232,24	222,53	0,958	-
Среднесписочная численность работников (без внешних совместителей) МСП в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций, чел.	30,94	29,77	0,962	-
Среднемесячная заработная плата работников организаций (оптовая и розничная торговля; ремонт автосредств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования), руб.	6237,94	13131,7	1	-
Подпрограмма 2 «Развитие сельского хозяйства»				
Мероприятия подпрограммы	Бюджет, план (руб.)	Бюджет, факт (руб.)	Уровень фин. обеспечения	Степень реализации
Развитие растениеводства на территории района**	–	438 000,00	0,994	1
Развитие животноводства на территории района**	–	500 000,00	0,994	0,962
Охрана окружающей среды***	–	–	0,994	0,153
Инновационное развитие и информационное обеспечение***	–	–	0,994	1
Мероприятия в области с/х***	–	–	0,994	1
Руководство и управления в сфере АПК на территории Тевризского района	–	–	0,994	1

Окончание таблицы

Целевые индикаторы подпрограммы	Значение, план	Значение, факт	Степень достижения	-
Продукция с/х в расчете на 10 тыс. чел. населения, руб.	290219	372692	1	-
Доля прибыльных сельскохозяйственных организаций, %	100	75	0,75	-
Среднемесячная заработная плата работников организаций (сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство), руб.	13852,3	13285,2	0,959	-
Подпрограмма 3 «Развитие деятельности предприятий»				
Мероприятия подпрограммы	Бюджет, план (руб.)	Бюджет, факт (руб.)	Уровень фин. обеспечения	Степень реализации
Субсидии местным бюджетам на предоставление субсидий предприятиям (кроме мал. и сред. предприятий)****	–	–	1	1
Целевые индикаторы подпрограммы	Значение, план	Значение, факт	Степень достижения	-
Среднемесячная заработная плата работников организаций (обрабатывающие производства), руб.	17878,6	18139,2	1	-

Примечание к таблице 3:

* Плановое значение бюджета неизвестны, уровень финансового обеспечения полагается равным уровню финансового обеспечения группы мероприятий по развитию торговли и предпринимательства района

** Плановое значение бюджета неизвестны, уровень финансового обеспечения полагается равным уровню финансового обеспечения группы мероприятий по развитию с/х района

*** Плановое и фактическое значения бюджета неизвестны, уровень финансового обеспечения полагается равным уровню финансового обеспечения группы мероприятий по развитию с/х района

**** Добавлено исследователями, уровень финансового обеспечения и степень реализации полагаются равными 1

4. Типовая муниципальная программа Черлакского муниципального района

Муниципальная программа по направлению «Экономика»				
Целевые индикаторы программы	Значение, план	Значение, факт	Степень достижения	-
Численность населения на 1 января текущего года, чел.	28489	29405	1	-
Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на 1 человека, руб.	3400,0	5658,5	1	-
Подпрограмма 1 «Развитие малого и среднего предпринимательства»				
Мероприятия подпрограммы	Бюджет, план (тыс. руб.)	Бюджет, факт (тыс. руб.)	Уровень фин. обеспечения	Степень реализации
Предоставление субсидий субъектам МСП на возмещение части затрат, связанных с приемом на работу безработных граждан на основе трудового договора, заключенного на неопределенный срок	0,00	0,00	0	1
Предоставление субсидий начинающим МСП на возмещение части затрат по оплате коммунальных платежей, в том числе за потребление электроэнергии, теплоснабжение, водоснабжение, и части затрат по оплате арендных платежей за земельные участки, недвижимое имущество, используемые для осуществления предпринимательской деятельности	20,00	20	1	1
Предоставление субсидий на возмещение части затрат (расходов) на приобретение основных средств субъектам МСП, реализующим или планирующим к реализации инвестиционные проекты в области производства и переработки	0,00	0,00	0	1
Предоставление субсидий субъектам МСП Черлакского мун. района на возмещение части затрат, связанных с обучением в "Школе социального предпринимательства"	10,98	10,98	1	1
Организация и проведение ежегодного районного конкурса по предоставлению грантовой поддержки СМП и гражданам для организации собственного дела	1626,56	1626,56	1	1
Организация деятельности бизнес-консультационного пункта	0	0	0	1

Продолжение таблицы

Мероприятия подпрограммы	Бюджет, план (тыс. руб.)	Бюджет, факт (тыс. руб.)	Уровень фин. обеспечения	Степень реализации
Организация и содержание муниципальной библиотеки по вопросам развития малого предпринимательства	0	0	0	1
Организация и проведение семинаров, круглых столов, рабочих встреч с участием субъектов МСП по проблемам развития предпринимательства	0	0	0	1
Организация и проведение ежегодного конкурса среди СМИ на лучшую публикацию о субъектах малого и среднего предпринимательства	5	5	1	1
Организация и проведение ежегодного конкурса на присуждение премий главы Черлакского мун. района в сфере развития предпринимательства и инноваций в номинации «Лучший предприниматель»	40	40	1	1
Организация и проведение ежегодных конкурсов среди старшеклассников	5	5	1	1
Целевые индикаторы подпрограммы	Значение, план	Значение, факт	Степень достижения	-
Число субъектов МСП в расчете на 10 тыс. человек населения, ед.	229	227,65	0,994	-
Среднесписочная численность работников (без внешних совместителей) малых и средних предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций, чел.	40,5	42,23	1	-
Среднемесячная зарплата работников организаций (оптовая и розничная торговля; ремонт автосредств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования), руб.	20838	20060	0,963	-
Подпрограмма 2 «Развитие сельского хозяйства»				
Мероприятия подпрограммы	Бюджет, план (тыс. руб.)	Бюджет, факт (тыс. руб.)	Уровень фин. обеспечения	Степень реализации
Субсидии гражданам, ведущим личное подсобное хозяйство, на возмещение процентной ставки по долгосрочным, среднесрочным и краткосрочным кредитам	424,00	393,00	0,927	1

Продолжение таблицы

Мероприятия подпрограммы	Бюджет, план (тыс. руб.)	Бюджет, факт (тыс. руб.)	Уровень фин. обеспечения	Степень реализации
Субсидия на возмещение части затрат по производству молока гражданам, ведущим ЛПХ.	1 438,50	1 407,81	0,979	0,854
Обеспечение функционирования муниципального сегмента информационно-телекоммуникационной сети органов управления АПК, создание информационно-консультационного центра и оказание консультационных услуг	0,00	0,00	0	1
Предоставление субсидий юридическим лицам, ИП на возмещение части затрат на повышение квалификации специалистов и рабочих массовых профессий АПК	0,00	0,00	0	1
Предоставление субсидий на возмещение части затрат с/х организаций и К(Ф)Х на переподготовку и повышение квалификации их руководителей, а также юр. лиц и ИП на переподготовку и повышение квалификации специалистов по оказанию консультационной помощи СХТП.	12,00	8,60	0,712	0,697
Проведение с/х ярмарок, смотров, конкурсов, соревнований по направлениям с/х производства, а также награждений по результатам трудовой деятельности в АПК	148,72	148,72	1	1
Целевые индикаторы подпрограммы	Значение, план	Значение, факт	Степень достижения	-
Продукция с/х в расчете на 10 тыс. чел. населения, руб.	922555	922555	1	-
Доля прибыльных сельскохозяйственных организаций, %	100	88,2	0,882	-
Среднемесячная заработная плата работников организаций (сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство), руб.	11591,55	13009,6	1	-

Окончание таблицы

Подпрограмма 3 «Развитие деятельности предприятий»				
Мероприятия подпрограммы	Бюджет, план (тыс. руб.)	Бюджет, факт (тыс. руб.)	Уровень фин. обеспечения	Степень реализации
Предоставление субсидий организациям коммунального комплекса на возмещение части затрат на проведение мероприятий по реформированию и модернизации ЖКХ муниципального района.	0	0	0	1
Предоставление субсидий на возмещение сумм полученных убытков при осуществлении деятельности по оказанию населению услуг бани, локальной очистке и реализации чистой воды населению района..	0	0	0	1
Предоставление субсидий организациям ЖКХ на подготовку к отопительному периоду	400	400	1	1
Предоставление субсидий предприятиям коммунального комплекса Черлакского муниципального района на проведение восстановительных работ по объектам ЖКХ, пострадавшим в результате стихийных бедствий.	0	0	0	1
Целевые индикаторы подпрограммы	Значение, план	Значение, факт	Степень достижения	-
Среднемесячная заработная плата работников организаций (обрабатывающие производства), руб.	13648,06	16450,7	1	-

5. Типовая муниципальная программа Таврического муниципального района

Муниципальная программа по направлению «Экономика»				
Целевые индикаторы программы	Значение, план	Значение, факт	Степень достижения	-
Численность населения на 1 января текущего года, чел.	37268	36226	0,972	-
Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на 1 человека, руб.	6900,0	8991,4	1	-
Подпрограмма 1 «Развитие малого и среднего предпринимательства»				
Мероприятия подпрограммы	Бюджет, план (руб.)	Бюджет, факт (руб.)	Уровень фин. обеспечения	Степень реализации
Мероприятия, направленные на развитие МСП	40 000,00	40 000,00	1	1
Целевые индикаторы подпрограммы	Значение, план	Значение, факт	Степень достижения	-
Число субъектов МСП в расчете на 10 тыс. чел. населения, ед.	250,03	224,95	0,9	-
Среднесписочная численность работников (без внешних совместителей) малых и средних предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций, чел.	44	45,15	1	-
Среднемес зарплата работников организаций (опт. и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования), руб.	18741	17133,8	0,914	-
Подпрограмма 2 «Развитие сельского хозяйства»				
Мероприятия подпрограммы	Бюджет, план (руб.)	Бюджет, факт (руб.)	Уровень фин. обеспечения	Степень реализации
Субсидии СХТП (кроме граждан, ведущих ЛПХ) на возмещение части затрат на приобретение у российских производителей оригинальных, элитных семян с/х культур, включая гибриды кукурузы F1	0,00	0,00	0	0
Субсидии СХТП (кроме граждан, ведущих ЛПХ) на оказание несвязанной поддержки в области растениеводства	5 438 000,00	438 000,00	1	0,962
Расходы на предоставление субсидий гражданам, ведущим ЛПХ на возмещение части затрат по производству молока	0,00	0,00	0	0

Окончание таблицы

Мероприятия подпрограммы	Бюджет, план (руб.)	Бюджет, факт (руб.)	Уровень фин. обеспечения	Степень реализации
Расходы на предоставление субсидий гражданам, ведущим ЛПХ на возмещение части затрат на содержание коров	9 600,00	9 600,00	1	0,006
Расходы на предоставление субсидий гражданам, ведущим ЛПХ на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам	545 674,00	524 591,13	0,961	0,883
Расходы на обеспечение функционирования муниципального сегмента информационно-телекоммуникац. сети органов АПК	10 526,00	10 526,00	1	1
Проведение смотров, конкурсов, семинаров, соревнований по направлениям с/х производства	108 000,00	108 000,00	1	0,5
Выплата единовр. подъемного пособия молодым специалистам АПК	0,00	0,00	0	0
Расходы на предоставление субсидий юридическим лицам, ИП на возмещение части затрат на повышение квалификации специалистов и рабочих массовых профессий АПК	0,00	0,00	0	0
Целевые индикаторы подпрограммы	Значение, план	Значение, факт	Степень достижения	-
Продукция с/х в расчете на 10 тыс. чел. населения, руб.	963966	963966	1	-
Доля прибыльных сельскохозяйственных организаций, %	100	73,33	0,733	-
Среднемесячная заработная плата работников организаций (сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство), руб.	16360,4	15985,2	0,977	-
Подпрограмма 3 «Развитие деятельности предприятий»				
Мероприятия подпрограммы	Бюджет, план (руб.)	Бюджет, факт (руб.)	Уровень фин. обеспечения	Степень реализации
Субсидии местным бюджетам на субсидии предприятиям (кроме МСП)*	–	–	1	1
Целевые индикаторы подпрограммы	Значение, план	Значение, факт	Степень достижения	-
Среднемес. зарплата работников организаций (обработ. производства), руб.	18819,7	22860,3	1	-

Примечание к таблице 5:

* Добавлено исследователями, уровень финансового обеспечения и степень реализации полагаются равными 1

Научное издание

**ФОРМИРОВАНИЕ И ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**

Коллективная монография

Под общей редакцией В.В. Карпова, А.А. Кораблевой

Авторы:

Бреусова Анна Георгиевна
Карпов Валерий Васильевич
Кораблева Анна Александровна
Лагздин Артем Юрьевич
Логинов Константин Константинович
Шевелева Ольга Геннадьевна

Подписано к печати 21.11.2016. Формат бумаги 60 х 90, 1/16.

Печать оперативная. Гарнитура Times New Roman.

Усл. печ. л. 13,75. Тираж 300 экз. Заказ 33.

Издательство ООО «ЛИТЕРА»

644043, г. Омск, ул. Фрунзе 1, корп. 3, оф. 13. Тел. /факс: 211- 600

E-mail: litera_2013@mail.ru