

МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ*

Анна Александровна КОРАБЛЕВА

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник,
Омский научный центр СО РАН, Омск, Российская Федерация
aakorableva@bk.ru

История статьи:

Принята 19.07.2016
Принята в доработанном виде
09.08.2016
Одобрена 26.09.2016
Доступна онлайн 14.04.2017

УДК 332.02

JEL: C13, P25, R51

Аннотация

Предмет. Методические основы оценки эффективности муниципальных программ. В настоящее время муниципальные образования перешли на программные бюджеты. Оценка эффективности реализации муниципальных программ осуществляется на основании методик, утвержденных муниципальными образованиями. Однако эти методики требуют обобщения и осмысления для их дальнейшего развития.

Цели. Уточнить понятийный аппарат, выявить недостатки существующих способов и предложить подход к оценке эффективности реализации муниципальных программ. Для достижения поставленных целей в статье рассматриваются понятия и структура муниципальных программ, критерии эффективности муниципальных программ на практических примерах, исследуются нормативные правовые документы федерального и местного значения, обобщаются способы, подходы и алгоритмы оценки эффективности муниципальных программ.

Методология. Используются сравнительный и логический анализ, метод группировок, случайной выборки, неполной индукции, дедукции.

Результаты. Уточнено определение муниципальной программы. Обобщены критерии результативности, качества и эффективности реализации муниципальных программ. Разработаны отдельные предложения и сформирован подход к оценке эффективности муниципальных программ с учетом показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, включающий оценку нескольких критериев эффективности и применение метода корреляционного анализа.

Выводы. Типовые подходы и алгоритмы оценки эффективности муниципальных программ необходимо скорректировать в отношении усреднения итоговых показателей результативности и эффективности, использования весовых коэффициентов значимости индикаторов и/или ожидаемых результатов программ и т.д. Единая методика оценки эффективности муниципальных программ позволила бы сопоставлять качество управления муниципальными программами и перенимать положительный опыт развития муниципальных образований. Выводы и рекомендации статьи могут быть полезными для служащих и специалистов в области муниципального социально-экономического развития сельских и городских территорий.

Ключевые слова:

муниципальная программа,
критерии эффективности,
оценка эффективности,
результативность

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2016

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 г.¹ Также принят Федеральный закон от 07.05.2013 № 104-ФЗ, предусматривающий формирование бюджетов в структуре государственных (муниципальных) программ². Таким образом, 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, 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 [1]. В числе основных причин этого авторы называют продолжающийся период финансовой нестабильности и снижение бюджетных доходов на фоне роста расходов бюджетов.

* Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 16-12-55006.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 30.12.13 № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г.».

² Федеральный закон от 07.05.13 № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» (ред. от 31.12.2014).

Среди других причин можно назвать широкий круг вопросов методического характера, таких как понятийный аппарат, подходы, типы, методы, методики, этапы и алгоритмы оценки муниципальных программ, соблюдение интересов субъектов программного процесса и др.

Понятие и структура муниципальной программы

Понятия муниципальной программы в различных источниках несколько отличаются, но не существенно. В общем виде это комплекс мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам, исполнителям и ресурсам, обеспечивающих эффективное решение приоритетных задач развития муниципального образования. Однако в таком определении 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 иметь свою специфику в зависимости от назначения программы. В паспорте муниципальной программы указываются ее цель, задачи и ожидаемые результаты в количественном выражении. Каждой задаче муниципальной программы соответствует одна подпрограмма и набор ожидаемых результатов. Одной задаче подпрограммы может соответствовать одно или несколько основных мероприятий и (или) ведомственных целевых программ. 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. На реализацию программ могут быть направлены отдельные проекты муниципального образования [2].

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

Сущность эффективности реализации муниципальных программ

Следует различать результативность и эффективность (в некоторых источниках – эффективность реализации) программы. Исследованию понятия «эффективность» посвящены работы И.П. Денисовой и С.Н. Рукиной [3], И.З. Гимаева [4], А.С. Пуряева, Г.Ф. Юсуповой, А.М. Назмутдинова [5], Т.В. Евдокимовой [6].

Зачастую понятие эффективности рассматривается через отношение полученного результата к затратам (или затраченным усилиям), однако это не единственное понимание данного термина, и многими авторами отвергается. Кроме того, понятие эффективности требует уточнения на этапе его 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 еще 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 [7], грамотно и логично сформирована ее структура, действительно ли мероприятия направлены на выполнение обозначенных в программе задач [8, 9].

Так, Ю.А. Колыхаева, Н.Н. Минаев и др. рассматривают «дерево целей» как важнейший инструмент построения правильной структуры программы [10]. Однако вопрос формирования оптимальной структуры программы требует отдельного внимательного изучения.

В большинстве случаев в муниципальных программах не дается определения эффективности ее реализации, а приводится перечень критериев эффективности. Например, такими критериями в муниципальных районах Омской области являются: эффективность реализации подпрограммы, эффективность реализации основных мероприятий (или ведомственных целевых программ), эффективность реализации мероприятий, степень достижения значения целевого индикатора, уровень финансового

обеспечения мероприятий³. Похожий перечень используется и в муниципальных образованиях Новосибирской области⁴. В Амурской области применяются комплексные критерии оценки эффективности муниципальных программ⁵:

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

Каждый из этих комплексных критериев содержит по 2–3 критерия.

В Хабаровской области используются две группы критериев⁶:

- 1) основные критерии (индекс результативности и оценка социальной значимости);
- 2) дополнительные критерии – дословно: «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; уровень фактического финансового обеспечения программ с начала реализации;

³ Постановление администрации Омского муниципального района от 19.08.13 № П-13/ОМС-1332 «Об утверждении порядка принятия решений о разработке муниципальных программ Омского муниципального района Омской области, их формирования и реализации» (ред. от 09.03.2016).

⁴ Постановление администрации г. Куйбышева от 22.05.15 № 695 «Об утверждении порядка принятия решения о разработке муниципальных программ г. Куйбышева Куйбышевского района Новосибирской области, их формирования и реализации». Официальный сайт администрации г. Куйбышева. URL: <http://kainsk-today.ru>

⁵ Постановление администрации Зейского района Амурской области от 23.05.14 № 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. URL: <http://www.admzr.ru>

⁶ Постановление администрации г. Хабаровска от 10.11.14 № 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» (ред. от 06.10.2015). URL: <http://docs.cntd.ru/document/465318343>

качество и достоверность ежегодных отчетов ответственных исполнителей программ о ходе реализации программы и т.д., всего 8 критериев).

Также качественные критерии используются в муниципальных районах Нижегородской области⁷. Обширный перечень критериев эффективности муниципальных программ приводит к необходимости использования весовых коэффициентов, отражающих степень значимости каждого критерия, что и реализуется во многих методиках оценки эффективности муниципальных программ.

Представленные критерии отобраны методом случайной выборки для демонстрации подходов различных муниципальных образований к оценке эффективности муниципальных программ. В основном они заключаются в соотношении плановых и фактических значений ожидаемых результатов и индикаторов, уровня достижения заданных результатов, соотношении 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 программ⁸. А в методических рекомендациях Министерства финансов РФ по составлению и исполнению бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ указано, что должна проводиться *оценка качества* муниципальных программ⁹.

Следует отметить, что критерии и показатели эффективности муниципальной программы всегда относятся к определенному субъекту программы.

⁷ Постановление администрации Починковского муниципального района Нижегородской области от 09.06.12 № 317 «Об утверждении Положения «О порядке разработки, реализации и оценки эффективности целевых муниципальных программ Починковского муниципального района». Официальный сайт администрации Починковского муниципального района. URL: http://pochinki.org/files/img/317_09062012.doc

⁸ Модельный акт Министерства финансов Российской Федерации от 30.01.15 № 09-05-01/6970 «О порядке разработки, реализации и оценке эффективности муниципальных программ». Официальный сайт Министерства финансов Республики Крым. URL: <http://minfin.rk.gov.ru/rus/info.php?id=606581>

⁹ Методические рекомендации Министерства финансов РФ по составлению и использованию бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ (письмо от 30.04.14 № 09-05-05/48843. Официальный сайт Министерства финансов РФ. URL: <http://minfin.ru/common/upload/library/2014/09/main/MR.pdf>

А.В. Коровин отмечает, что именно несовпадение целей и интересов участников определяет множественность показателей эффективности муниципальных программ [11]. Это актуально, например, для программ, имеющих инвестиционную направленность, т.е. на реализацию которых привлекаются предпринимательские структуры и, соответственно, внебюджетные средства.

В целом наблюдается смешение понятий «эффективность (реализации) муниципальных программ» и «эффективность использования муниципальных средств», поскольку помимо приведенного определения муниципальных программ, они также позиционируются как документы планирования бюджетных ассигнований во взаимосвязи с ожидаемыми результатами их использования.

В постановлениях ряда муниципальных районов 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)¹⁰. 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. *А во-вторых*, реальное поступление внебюджетных средств довольно сложно спрогнозировать.

Но в упомянутом модельном акте Минфина России цель оценки эффективности муниципальных программ включает:

– вопросы, относящиеся непосредственно к муниципальным финансам (оптимизация управления муниципальными финансами; сокращение малоэффективных и необоснованных бюджетных расходов);

– 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 ее реализацией затрат; перераспределение финансовых ресурсов в пользу наиболее эффективных направлений.

Поэтому предлагаем муниципальным образованиям проводить оценку использования всех ресурсов, направленных на выполнение программы. Это позволит разграничить понятия «эффективность реализации муниципальной программы» и «эффективность использования бюджетных средств». Такой подход не противоречит приведенным определениям муниципальной программы, в которых идет речь о неких ресурсах, без указания на их бюджетную или внебюджетную основу, и используется некоторыми авторами [12].

Принцип эффективности использования бюджетных средств заложен в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Он означает, что участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)¹¹.

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. Так, согласно Методическим указаниям Минэкономразвития России по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации оценка эффективности реализации государственной программы производится с учетом целого ряда составляющих¹². При этом эффективность использования бюджетных средств определяется как отношение степени реализации мероприятий, полностью или частично финансируемых из средств бюджета, к степени соответствия

¹⁰ Постановление Азовского немецкого национального муниципального района Омской области от 26.08.13 № 854 «Об утверждении порядка принятия решений о разработке муниципальных программ Азовского немецкого национального муниципального района Омской области, их формирования и реализации».

¹¹ «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 04.07.2016).

¹² Приказ Минэкономразвития России от 20.11.13 № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации».

запланированному уровню расходов из средств бюджета.

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 определение экономичности, продуктивности и результативности использования государственных средств, а именно экономической результативности и социально-экономического эффекта¹³. То есть приведенный стандарт трактует эффективность использования бюджетных средств гораздо более широко (*рис. 1*).

В Распоряжении Правительства РФ «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г.» приоритетным вопросом в оценке эффективности органов власти выступают результаты, а не затраты, хотя в документе речь идет о финансовом контроле¹⁴. Такой подход вписывается в обозначенную в Распоряжении задачу сместить акцент с контроля над финансовыми потоками к контролю за результатами.

Таким образом, понятийный аппарат представленных документов может служить ориентиром для транслирования на муниципальный уровень, он достаточно емко 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. Оценку эффективности муниципальных программ следует воспринимать в большей степени как элемент механизма управления развитием территорий, который подразумевает наличие плана работ, ответственных за их выполнение, сроков и ресурсов.

¹³СФК 104. «Проведение аудита эффективности использования государственных средств» (утв. Решением Коллегии Счетной палаты РФ, протокол от 09.06.09 № 31К (668) (вместе с «Порядком действий в процессе организации и проведения аудита эффективности»).

¹⁴Распоряжение Правительства РФ от 30.12.13 № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г.».

Подходы и способы оценки эффективности муниципальных программ

Выделяют целый ряд подходов к оценке эффективности государственных и муниципальных программ, а также эффективности использования бюджетных средств: академический, программный, доходный, затратный, рыночный (сравнительный) и др. [13, 14, 15].

Разнообразие подходов объясняется различиями в целях и задачах их применения. Сложно выделить какой-то один подход в качестве базового, поскольку оценка эффективности муниципальных программ может учитывать интересы различных субъектов программного процесса, среди которых: заказчики и руководители программы (местные органы власти), «спонсоры» (федеральный и региональный бюджеты) или инвесторы (участвующие в программе предприниматели и организации), благополучатели программы, иные заинтересованные стороны.

Здесь важно установить баланс этих интересов или определить среди них приоритеты. Кроме того, различные подходы можно использовать на разных этапах оценки эффективности муниципальных программ: предварительном, промежуточном (контрольном) и обобщающем (заключительном).

За основу предлагается взять программный подход, при котором оценивается результативность работы органов муниципальной власти, однако учитывать при этом и степень освоения финансовых ресурсов при выполнении программы. Считается, что чем большее значение принимает отношение результата и затрат, тем эффективность программы выше. С этим нельзя полностью согласиться. Чрезмерно высокое значение показателя эффективности реализации муниципальной программы может быть, например, результатом заниженных плановых значений ожидаемых результатов, т.е. такая ситуация требует внимательного анализа со стороны оценочных органов.

В рамках каждого подхода выделяются методы оценки программ, которые многие авторы группируют по следующим направлениям: метод анализа издержек и выгод, метод анализа издержек и результативности, метод интегральной оценки [16]. Первые два метода достаточно сложно применить на практике, поскольку в первом случае необходимо в денежном выражении оценить социальный эффект, а во втором – определить,

сколько стоит одна единица результата. Метод интегральной оценки заключается в том, что таким направлениям реализации программы, как цели, задачи, планирование, управление, мониторинг, результативность и эффективность присваиваются весовые коэффициенты значимости. В целом весовые коэффициенты значимости применяются на практике довольно часто.

В работе О.В. Кузьменко и М.Ю. Гинзбург представлен стандартизированный показатель, учитывающий оценку степени достижения целей и решения задач муниципальной программы, эффективности использования бюджетных средств, оценку организации управления и контроля за ходом реализации программы [17].

И.В. Терентьева предлагает методику оценки бюджетной эффективности программ в соотношении с приоритетностью программ для местного сообщества [18].

В.И. Псарёв и др. рассматривают методику формирования и анализа комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований [19].

Многие исследователи изучают проблематику формирования и оценки эффективности муниципальных программ на примере муниципальных образований отдельных субъектов Российской Федерации [20, 21].

Н.П. Паздникова и С.А. Филимонова используют метод корреляционно-регрессионного анализа, который позволяет определять взаимосвязи между различными параметрами реализации программ¹⁵. Ему противостоит метод экспертной оценки, недостатком которого является определенная 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 соответствующих положениях местного значения. В результате расчетов получается либо один показатель, характеризующий эту эффективность, либо несколько показателей, которые нужно сопоставлять между собой. В *табл. 1* представлены примеры реализации подхода,

основанного на расчете одного итогового показателя эффективности муниципальной программы.

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

Другой подход – на основе расчета двух показателей – применяется, например, в Краснохолмском районе Тверской области. Здесь рассчитываются и сравниваются между собой критерий эффективности реализации муниципальной программы и индекс освоения бюджетных средств, выделенных на ее реализацию¹⁶. 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, которые объединяет тот факт, что на практике расчеты осуществляются «снизу вверх», 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, в чем и состоят основные отличия между ними. Среди разнообразных способов расчетов прослеживается ряд типовых алгоритмов (*рис. 2*).

¹⁵ Паздникова Н.П., Филимонова С.А. Методологические подходы к оценке эффективности стратегических программ в субъекте Российской Федерации // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2014. № 48. С. 2–10.

¹⁶ Постановление администрации Краснохолмского района Тверской области от 09.08.13 № 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. URL: <http://krholm.ru>

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

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

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

Указанные недостатки типового алгоритма очевидны, поэтому муниципальные образования разрабатывают и применяют отличные от него способы расчетов. Например, применяются алгоритмы, учитывающие степень достижения целевых индикаторов основных мероприятий, степень достижения целей и задач муниципальной программы, степень значимости подпрограмм, темпы роста/снижения значений целевых индикаторов и расходов¹⁷. В таком 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. Помимо оценки достижения целевых индикаторов, оценивается также степень достижения целей и задач программы, что также отличает данный способ от типового алгоритма.

¹⁷ Постановление главы Чернушинского муниципального района Пермского края 08.12.14 № 1632 «О внесении изменений в Порядок разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ Чернушинского муниципального района». Официальный сайт администрации Чернушинского муниципального района Пермского края. URL: <http://chernadmin.ru>

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

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

Выводы и рекомендации

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 и решение задач социально-экономического развития муниципального образования **с учетом стратегии развития соответствующего субъекта РФ**.

Следует различать понятия результативности, эффективности и качества реализации муниципальных программ. Результативность оценивается с позиции того, все ли фактические результаты соответствуют установленным в программных документах и в какой мере, и мы не связываем это понятие с объемами освоенных бюджетных или внебюджетных средств. Качество реализации программы 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 ее реализацией. Реализация муниципальной

программы может считаться эффективной в четырех случаях:

- заданный результат достигнут с использованием определенного бюджетом объема средств;
- заданный результат достигнут с использованием наименьшего по сравнению с определенным бюджетом объема средств (экономность, экономичность);
- наилучший результат достигнут с использованием определенного бюджетом объема средств;
- наилучший результат достигнут с использованием наименьшего по сравнению с определенным бюджетом объема средств.

В рамках определения эффективности реализации муниципальной программы могут учитываться как бюджетные средства, так и внебюджетные. Для первого случая следует 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 не только о высокой эффективности реализации программы, но также и об ошибках при планировании, когда плановые величины занижаются.

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 о преимуществе здорового образа жизни и прочих индикаторах.

Но развитие территорий оценивается в более информативных показателях, в том числе к ним относятся утвержденные показатели оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, которые и следует рассматривать как ожидаемые результаты муниципальных программ.

Также предлагается использовать подход к оценке эффективности муниципальных программ, при котором рассчитывается не один показатель эффективности, а два – для сопоставления их друг с другом, что позволит более гибко подходить к такой оценке. А для определения взаимного влияния индикаторов и ожидаемых результатов желательно применять не только экспертные оценки, но и метод корреляционного анализа.

В настоящее время муниципальные образования самостоятельно разрабатывают и применяют методики оценки эффективности муниципальных программ. Но единообразная методика позволила бы осуществлять сравнение уровня развития муниципальных образований на всей территории Российской Федерации и перенимать положительный опыт эффективной реализации муниципальных программ.

Таблица 1

Оценка эффективности муниципальных программ на основе одного показателя эффективности

Table 1

Evaluation of the effectiveness of municipal programs on the basis of one performance indicator

Муниципальное образование	Значения эффективности реализации программы	Уровень эффективности реализации муниципальной программы
Московская область, Подольский район*	$0,9 \leq I \leq 1,1$	Высокий
	$0,8 \leq I < 0,9$	Запланированный
	$I < 0,8$	Низкий
Омская область, Омский район**	$E \geq 100\%$	Высокоэффективная
	$90\% \leq E < 100\%$	Эффективная
	$E < 90\%$	Неэффективная
Нижегородская область, Починковский район***	$0,8 \leq \text{эффективность} \leq 1$	Положительная оценка
	$0,6 \leq \text{эффективность} < 0,8$	Удовлетворительная оценка
	$\text{Эффективность} < 0,6$	Неудовлетворительная оценка

* Постановление главы Подольского муниципального района Московской области от 08.04.14 № 348 «Об утверждении Порядка разработки и реализации муниципальных программ Подольского муниципального района» (ред. от 30.06.15).

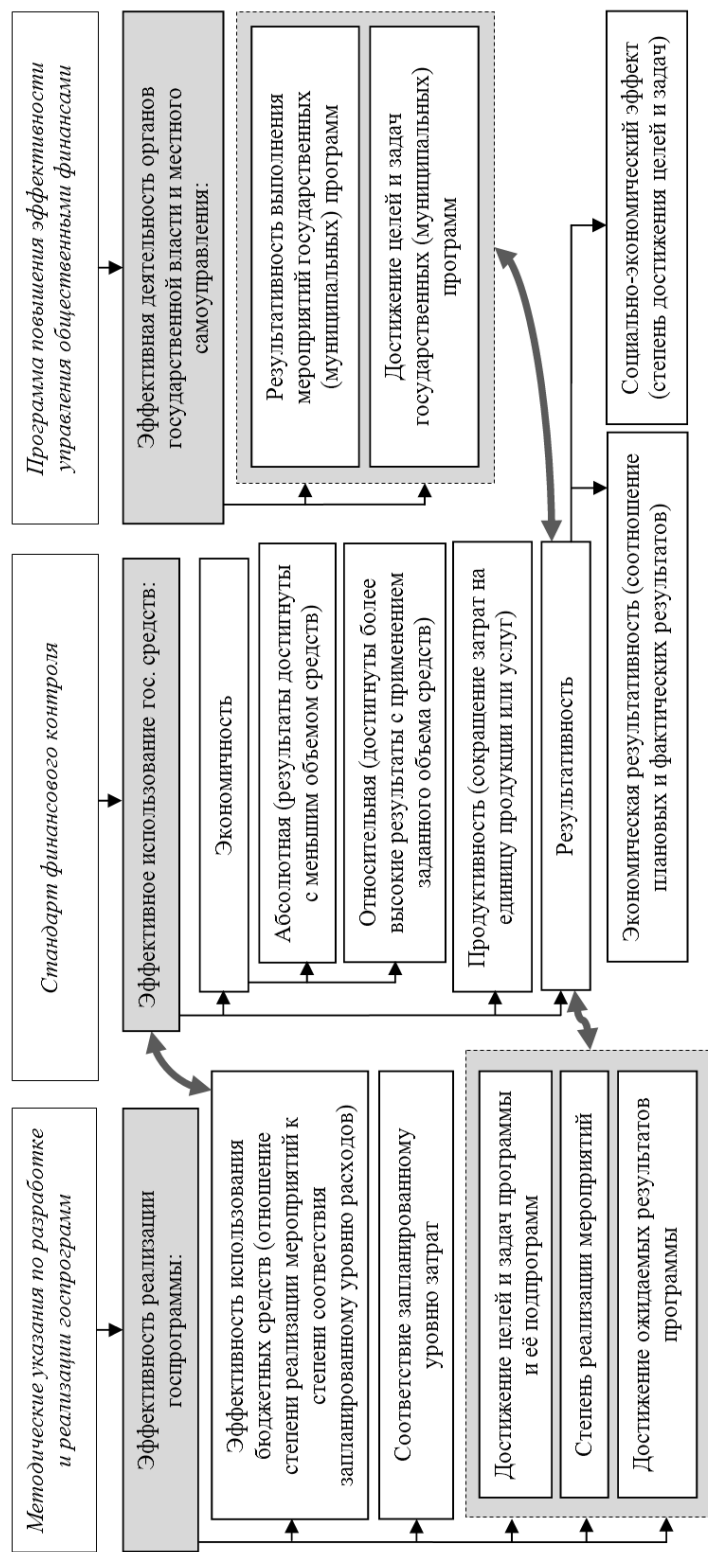
** Постановление администрации Омского муниципального района от 19.08.13 № П-13/ОМС-1332 «Об утверждении порядка принятия решений о разработке муниципальных программ Омского муниципального района Омской области, их формирования и реализации» (ред. от 09.03.2016).

*** Постановление администрации Починковского муниципального района Нижегородской области от 09.06.12 № 317 «Об утверждении Положения «О порядке разработки, реализации и оценки эффективности целевых муниципальных программ Починковского муниципального района». Официальный сайт администрации Починковского муниципального района. URL: pochinki.org/files/img/317_09062012.doc

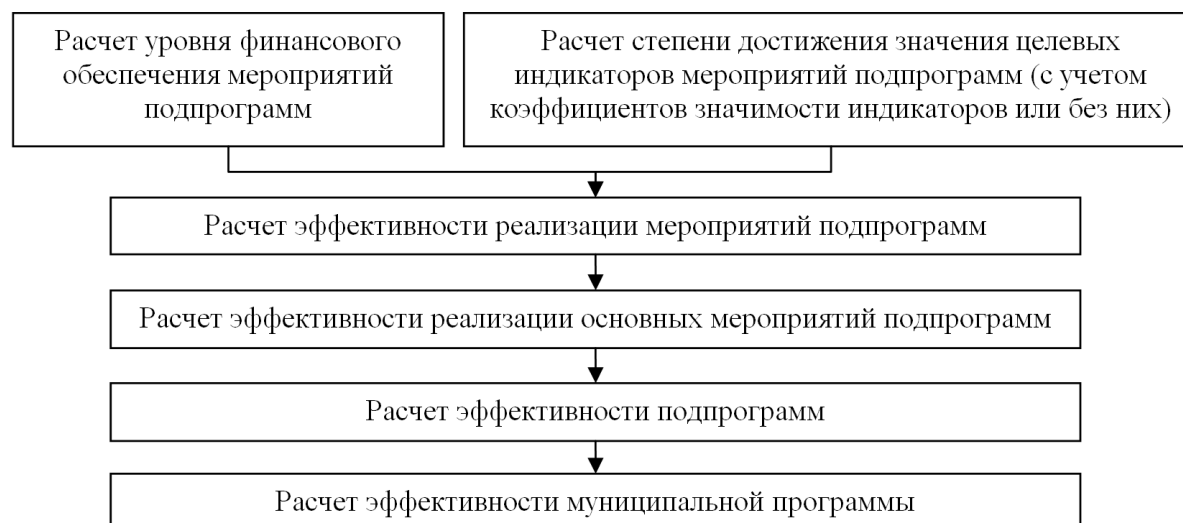
Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Рисунок 1
Подходы к понятию эффективности в нормативных правовых документах
Figure 1
Approaches to the concept of efficiency in the regulatory and legal documents



Источник: авторская разработка
 Source: Authoring

Рисунок 2**Типовой алгоритм расчета эффективности муниципальной программы****Figure 2****A model algorithm for calculating the efficiency of municipal programs**

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Список литературы

1. Афанасьев М.П., Шап Н.Н. Инструментарий оценки эффективности государственных программ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 48–69.
2. Дуспаев Б.Т. Сущностная характеристика государственных и муниципальных программ // Теория и практика общественного развития. 2013. № 2. С. 36–38.
3. 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.
4. Гимаев И.З. Анализ подходов к понятию «эффективность» в социологии, экономике и технических науках // Вестник Башкирского университета. 2010. Т. 15. № 1. С. 145–147.
5. Пураев 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.
6. Евдокимова Т.В. Анализ генезиса теоретических подходов к понятию и оценке эффективности // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2013. № 3(23). С. 22–27.
7. Муринович А.А. О роли предварительного исследования в проектном управлении муниципальными программами // Самоуправление. 2014. № 5. С. 28–30.
8. Сангадиева И.Г., Жербанова Ч.З., Шадонова Т.М. Местное самоуправление и программно-целевой подход к развитию сельских территорий: монография / Улан-Удэ: Изд-во БГСХА им. В.Р. Филиппова, 2014. 219 с.
9. Гайдук Е.А., Ковалева Г.Д. Муниципальное образование в системе программного управления: монография / Ин-т экономики и орг. пр-ва Сиб. отд-ния Рос. акад. наук. Новосибирск: Издательство ИЭОПП, 2013. 230 с.
10. Кольхаева Ю.А., Минаев Н.Н., Шадейко Н.Р., Селиверстов А.А. «Дерево целей» как инструмент разработки муниципальных программ реформирования и модернизации жилищно-коммунального комплекса // Экономика и предпринимательство. 2014. № 10(51). С. 465–468.

11. *Коровин А.В.* Модель системы эффективности программ муниципального развития // Российский экономический интернет-журнал. 2009. № 2. С. 578–583. URL: <http://www.e-rej.ru/Articles/2009/Korovin.pdf>.
12. *Орлов В.А.* Анализ, средства и оценка эффективности реализации муниципальных целевых программ // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2011. № 6. С. 317–320.
13. *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.
14. *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. URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/93EVN614.pdf>.
15. *Визгалов Д.В.* Методы оценки муниципальных программ. М.: Институт экономики города, 2004. 108 с.
16. *Бреусова А.Г.* Оценка эффективности государственных программ // Вестник Омского университета. Серия: Экономика. 2015. № 2. С. 128–136.
17. *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.
18. *Терентьева И.В.* Методика ранжирования муниципальных программ для целей бюджетного финансирования // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2013. № 4. С. 55–65.
19. 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: Сибирское соглашение, 2010. 511 с.
20. *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.
21. *Бурмистров А.В.* Проблемы аудита эффективности муниципальных программ // Вестник Ростовского государственного экономического университета (РИНХ). 2013. № 4(44). С. 174–179.

Информация о конфликте интересов

Я, автор данной статьи, со всей ответственностью заявляю о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

A METHODOLOGICAL FRAMEWORK FOR ASSESSING THE EFFECTIVENESS OF MUNICIPAL PROGRAMS**Anna A. KORABLEVA**Omsk Scientific Center of Siberian Branch of Russian Academy of Sciences, Omsk, Russian Federation
aakorableva@bk.ru**Article history:**Received 19 July 2016
Received in revised form
9 August 2016
Accepted 26 September 2016
Available online 14 April 2017**JEL classification:** C13, P25,
R51**Keywords:** effectiveness, criteria,
municipal program, evaluation,
productivity**Abstract****Subject** The article deals with the methodological bases for assessing the effectiveness of municipal programs.**Objectives** The article aims to clarify the conceptual framework, identify shortcomings of the existing methods, and propose an approach to evaluating the effectiveness of the municipal program implementation.**Methods** For the study, I used comparative and logical analyses, the grouping method, random sampling, incomplete induction, and deduction.**Results** I clarified the definition of municipal programs and generalized the criteria of performance, quality and effectiveness of municipal program implementation. I offer certain proposals and an approach to evaluating the effectiveness of municipal programs, taking into account the indicators to assess the effectiveness of the activities of local self-government bodies, including an assessment of multiple performance criteria and the application of the method of correlation analysis.**Conclusions and Relevance** Model approaches and algorithms of estimation of the efficiency of municipal programs need to be adjusted in relation to the averaging of outcome indicators of efficiency and effectiveness, etc. A single evaluation methodology would help comparing the management quality of municipal programs and get a positive experience of the development of municipal entities. The conclusions and recommendations may be helpful to officials and specialists in the field of municipal social-economic development of rural and urban areas.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2016

Acknowledgments

The article was supported by the Russian Foundation for Humanities, grant No. 16-12-55006.

References

1. Afanas'ev M.P., Shash N.N. [Tools to evaluate the effectiveness of government programs]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya = Public Administration Issues*, 2013, no. 3, pp. 48–69. (In Russ.)
2. Duspaev B.T. [An essential description of State and municipal programs]. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya = Theory and Practice of Social Development*, 2013, no. 2, pp. 36–38. (In Russ.)
3. Denisova I.P., Rukina S.N. [An assessment of the efficiency and productivity of target programs under transition to program budget]. *Fundamental'nye issledovaniya = Fundamental Research*, 2013, no. 8-2, pp. 399–404. (In Russ.)
4. Gimaev I.Z. [An analysis of approaches to the concept of efficiency in sociology, economics, and technical sciences]. *Vestnik Bashkirskogo universiteta = Bulletin of Bashkir University*, 2010, vol. 15, no. 1, pp. 145–147. (In Russ.)
5. Puryaev A.S., Yusupova G.F., Nazmutdinov A.M. [The essence of the efficiency concept, and the basic strategies of its estimation]. *Vestnik IzhGTU im. M.T. Kalashnikova = Bulletin of Kalashnikov ISTU*, 2008, no. 3, pp. 83–87. (In Russ.)
6. Evdokimova T.V. [An analysis of the genesis of theoretical approaches to the definition and evaluation of the effectiveness]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika = Tomsk State University Journal of Economics*, 2013, no. 3(23), pp. 22–27. (In Russ.)
7. Murinovich A.A. [On the role of preliminary studies in project management of municipal programs]. *Samoupravlenie = Self-Management*, 2014, no. 5, pp. 28–30. (In Russ.)

8. Sangadieva I.G., Zherbanova Ch.Z., Shadonova T.M. *Mestnoe samoupravlenie i programmno-tselevoi podkhod k razvitiyu sel'skikh territorii: monografiya* [Local self-government and the target-oriented approach to the development of rural areas: a monograph]. Ulan-Ude, BSAA Publ., 2014, 219 p.
9. Gaiduk E.A., Kovaleva G.D. *Munitsipal'noe obrazovanie v sisteme programmno upravleniya: monografiya* [Municipality in the program management system: a monograph]. Novosibirsk, IEIE Publ., 2013, 230 p.
10. Kolykhaeva Yu.A., Minaev N.N., Shadeiko N.R., Seliverstov A.A. [Tree of objectives as a tool to develop municipal programs of reform and modernization of housing and communal complex]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo = Journal of Economy and Entrepreneurship*, 2014, no. 10(51), pp. 465–468. (In Russ.)
11. Korovin A.V. [A model of municipal development program's efficiency system]. *Rossiiskii ekonomicheskii internet-zhurnal*, 2009, no. 2, pp. 578–583. (In Russ.) Available at: <http://www.e-rej.ru/Articles/2009/Korovin.pdf>.
12. Orlov V.A. [Analysis, means, and estimation of the efficiency of realization of municipal target programs]. *Biznes v zakone. Ekonomiko-yuridicheskii zhurnal = Business in Law*, 2011, no. 6, pp. 317–320. (In Russ.)
13. Loginov K.K., Korableva A.A., Breusova A.G. [An algorithm of assessment of State programs' efficiency: A case study of the Omsk oblast]. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya: Ekonomika = Herald of Omsk University. Series: Economics*, 2015, no. 4, pp. 226–234. (In Russ.)
14. Prizhennikov N.O., Krivtsova M.K., Shirokova A.I. [The approaches to determining the effectiveness of government and purpose-oriented programs, existing in modern theory and practice]. *Internet-zhurnal Naukovedenie*, 2014, no. 6(25), p. 92. (In Russ.) Available at: <http://naukovedenie.ru/PDF/93EVN614.pdf>.
15. Vizgalov D.V. *Metody otsenki munitsipal'nykh programm* [Methods for evaluation of municipal programs]. Moscow, Fond Institut ekonomiki goroda Publ., 2004, 108 p.
16. Breusova A.G. [Evaluation of the effectiveness of State programs]. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya: Ekonomika = Herald of Omsk University. Series: Economics*, 2015, no. 2, pp. 128–136. (In Russ.)
17. Kuz'menko O.V., Ginzburg M.Yu. [Methods of assessing the effectiveness of the implementation of municipal programs on the basis of a standardized index]. *Izvestiya Ural'skogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta = Journal of Ural State University of Economics*, 2015, no. 6(62), pp. 68–76. (In Russ.)
18. Terent'eva I.V. [A methodology of ranking municipal programs for budget financing purposes]. *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS = Public and Municipal Administration. Scientific Notes*, 2013, no. 4, pp. 55–65. (In Russ.)
19. Psarev V.I., Psareva T.V., Sushentseva N.V., Goncharov I.A. *Metodika formirovaniya i analiza kompleksnykh programm sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya munitsipal'nykh obrazovaniy: monografiya* [Technique of formation and analysis of complex programs of socio-economic development of municipalities: a monograph]. Novosibirsk, Mezhtseleoblast'naya assotsiatsiya ekonomicheskogo vzaimodeystviya sub"ektov Rossiiskoi Federatsii Sibirskoe soglashenie Publ., 2010, 511 p.
20. Tsareva N.A., Bardetskaya L.G., Kostenko K.S. [Issues of program target management at the regional and municipal levels]. *Fundamental'nye issledovaniya = Fundamental Research*, 2016, no. 1-1, pp. 212–218. (In Russ.)
21. Burmistrov A.V. [Issues of the audit of municipal programs' efficiency]. *Vestnik Rostovskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta (RINH) = Vestnik of Rostov State University of Economics*, 2013, no. 4(44), pp. 174–179. (In Russ.)

Conflict-of-interest notification

I, the author of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.