

РАЗДЕЛ VI. МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

УДК 332.142

**ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ
ГОРОДСКИХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ****А.М. Елохов, к. экон. наук, проф. кафедры предпринимательства и управления**Электронный адрес: reader1201@rambler.ru**Т.А. Елохова, специалист научного отдела**

Западно-Уральский институт экономики и права, 614000, г. Пермь, ул. Сибирская, 35

В статье исследуется практика разработки и реализации целевых программ в г. Перми. Раскрываются состав программ, организация программирования и оценки эффективности целевых программ, реализуемых в городе. Делается вывод о необходимости совершенствования нормативной базы и методов муниципального программно-целевого управления.

Ключевые слова: целевая программа; ведомственная целевая программа; долгосрочная целевая программа; порядок разработки целевых программ; методы оценки эффективности программ.

2012 год – начало реализации программно-целевого принципа организации деятельности органов исполнительной власти на всех уровнях управления [1]. В связи с этим возникла необходимость формирования научно-обоснованного механизма программирования, обеспечивающего организацию разработки, реализации и оценки программ. Анализ практики реализации целевых программ в деятельности городских органов власти позволил выявить следующие основные недостатки.

Во-первых, неполное следование методике программно-целевого подхода, соблюдение программных принципов, т.е. когда на первый план выдвигается престижность разработки целевых программ, а не полная реализация научных принципов программирования [3, с.50].

Во-вторых, отсутствие «программных структур» в системе органов городской власти затрудняло объективный отбор приоритетных проблем и их эффективное программное решение.

В-третьих, метод программно-целевого управления используется в основном для решения текущих ведомственных задач, а не для ре-

шения сложных новых проблем, связанных с социально-экономическим развитием города.

В-четвертых, недостаточная теоретико-методологическая проработанность способов оценки эффективности целевых программ. Зачастую программы оцениваются по количеству проведенных мероприятий и финансовым затратам. Влияние целевых программ на клиентскую группу, программную область не оценивается.

В-пятых, часто программно-целевое управление не подкреплено реальными финансовыми и иными ресурсами.

С этих позиций оценим эффективность разработки и реализации целевых программ на примере муниципального образования г. Перми. Администрация города с 1998 года стала применять программно-целевой подход к управлению социально-экономическим развитием, нарабатывая определенный опыт в этой сфере деятельности, который, на наш взгляд, позволяет уверенно преодолеть выявленные недостатки программирования на уровне муниципалитетов [5, 12].

Об опыте и перспективах разработки целевых программ (ЦП) в г. Перми свидетельствуют данные табл.1.

Таблица 1

Динамика количественных параметров целевых программ в г. Перми [9;10;11]

Показатели	Год									
	1998	2000	2004	2006	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Количество ЦП, ед.	16	18	22	11	32	39	35	41	32	30
Объем средств из бюджета, млн. р.	83,1	70,1	64,9	170	3076,4	4553,6	5108,2	5014,5	4668,2	4640,7

Окончание табл. 1

Показатели	Год									
	1998	2000	2004	2006	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Доля программ в расходах бюджета, %	3,9	2,4	1,1	1,9	14,14	21,16	22,9	25,1	25,2	24,2
Объем средств на программу, млн. руб.	5,2	3,9	2,95	15,5	96,1	116,8	145,9	122,3	145,9	154,7

Из данных табл. 1 видно, что количество целевых программ (ЦП) за рассматриваемый период удвоилось, бюджетное финансирование ЦП выросло в 55,8 раза. Объем бюджетного финансирования одной программы в 2014 г. вырастет до 154,7 млн р., что превышает уровень 1998 г. в 29,8 раза, а доля программ в расходах городского бюджета вырастет в 6,2 раза. Очевидно, что происходит нарастание количе-

ства и укрупнение целевых программ (далее – ЦП). С 2011 г. изменилась структура ЦП. В 2009 г. в городе было реализовано 32 ЦП, в том числе: 7 ГЦП, 20 ведомственных целевых программ (ВЦП) и 5 долгосрочных целевых программ (ДЦП), в 2010 г. – 39 ЦП: 7 ГЦП, 20 ВЦП, 12 ДЦП, 2011 г. – 35 ЦП: 23 ВЦП и 12 ДЦП, городские целевые программы не стали разрабатываться (табл. 2).

Таблица 2

Изменение структуры целевых программ г. Перми с 2009 по 2014 год [9;10;11]

Вид программы	Год									
	2009		2011		2012		2013		2014	
	Кол-во	%	Кол-во	%	Кол-во	%	Кол-во	%	Кол-во	%
Городские целевые программы (ГЦП)	7	21,9	-	-	-	-	-	-	-	-
Ведомственные целевые программы (ВЦП)	20	62,5	23	65,7	27	65,9	24	75,0	21	70,0
Долгосрочные целевые программы (ДЦП)	5	15,6	12	34,3	14	34,1	8	25,0	9	30,0
Всего	32	100	35	100	41	100	32	100	30	100

Данные табл. 2 показывают, что наибольшую долю в структуре ЦП занимают ведомственные целевые программы. К 2014 г. их доля в общем количестве ЦП составит 70,0 %, доля ГЦП снизилась до «нуля», доля ДЦП по сравнению с 2009 г. выросла в 2 раза, однако она значительно не изменяется начиная с 2011 г.

Поясним причину изменений в структуре разрабатываемых целевых программ города. **ГЦП** – документ, представляющий собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс мероприятий, ориентированных на эффективное решение приоритетных для социально-экономического развития города задач, влияющих на развитие муниципального образования в целом. **ДЦП** – комплекс мероприятий, взаимоувязанных по срокам, исполнителям, ресурсам и направленных на достижение целей и решение задач социально-экономического развития города Перми. ДЦП разрабатывается в случае, если для решения поставленных задач требуется применение ком-

плексного и межотраслевого подходов (в реализации программы принимают участие несколько исполнителей мероприятий). Срок их не менее 3 лет. **ВЦП** – комплекс мероприятий, согласованных по срокам и ресурсам, порядок разработки, утверждения и реализации которых установлен администрацией г. Перми, направленных на решение задач отдельного функционального органа (подразделения) или территориального органа администрации г. Перми и исполняемых этим функциональным органом (подразделением) или территориальным органом администрации г. Перми.

Таким образом, при разработке целевых программ в городе сложился и продолжается курс на решение задач отдельных отраслевых ведомств, а не на решение приоритетных задач, влияющих на развитие муниципального образования в целом. Этот вывод подтверждают показатели финансирования целевых программ из городского бюджета (табл.3).

Таблица 3

Динамика финансирования целевых программ из бюджета г. Перми [9;10;11]

Показатель	Год									
	2010		2011		2012		2013		2014	
	Млн. р.	%	Млн. р.	%	Млн. р.	%	Млн. р.	%	Млн. р.	%
Расходы бюджета всего, в том числе:	21519	100	22220	100	19949	100	18550	100	19252	100
ГЦП	377,7	1,8 (8,3)	-	-	-	-	-	-	-	-
ВЦП	2913,9	13,5 (63,9)	3762,7	16,9 (73,7)	3299,7	16,5 (65,8)	2874,0	15,5 (61,6)	2839,8	14,7 (61,2)
ДЦП	1262,0	5,9 (27,8)	1345,4	6,1 (26,3)	1714,8	8,6 (34,2)	1794,2	9,7 (38,4)	1800,9	9,4 (38,8)
Расходы на ЦП	4553,6	21,2 (100)	5108,2	23,0 (100)	5014,5	25,1 (100)	4668,2	25,2 (100)	4640,7	24,1 (100)

На долю ВЦП в 2010 г. приходится 13,5% общих расходов городского бюджета, а к 2014 г. этот показатель планируется на уровне 14,7%. Доля ДЦП соответственно составляет 5,9 и 9,4%, т. е. в 1,5 раза меньше доли ВЦП в общих расходах города. Доля ВЦП в общих программных расходах превосходит долю ДЦП в 1,5 раза, а по отдельным годам – более чем в 2 раза.

Проблема ведомственности разработки городских программ обсуждалась авторами еще в 2000-2005 гг. В работе [3, с.50] указывается: «Повышенная активность разработчиков различных программ вызвана не заботой о реальном социально-экономическом развитии муниципального образования, а возможностями получить дополнительное финансирование, прикрыть недостатки отраслевого муниципального управления».

Разработка программ осуществляется в соответствии с нормативными документами [12], принятыми городскими властями, количество которых за последние годы существенно увеличилось. В 1998 г. положение о программировании, регулируемое одним распоряжением

главы города, занимало полстраницы формата А4. На 1.01.2013 г. в г. Перми утвержден ряд документов по ПЦУ:

1) Положение о порядке разработки и реализации городских целевых программ, принятое Пермской городской Думой от 21 октября 2003 года № 127 в редакции от 26 августа 2008 года № 243;

2) Постановление Администрации города Перми от 10 октября 2011 г. № 573 о внесении изменений в постановление Администрации города Перми от 31.12.2009 № 1061 «Об утверждении порядка принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ их формирования и реализации»;

3) Постановление Администрации города Перми от 13 октября 2011 г. № 622 о внесении изменений в постановление Администрации города Перми от 24 декабря 2009 № 1014 «Об утверждении порядка принятия решений о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ».

Сравнительная характеристика этих документов представлена в табл. 4.

Таблица 4

Состав основных нормативно-правовых документов по ПЦУ в г. Перми [7;8]

Нормативные акты, на основе которых разработано положение
Для ГЦП – это Бюджетный кодекс РФ, Устав города Перми, Положение о бюджете и бюджетном процессе в городе Перми. Для ДЦП и ВЦП нет соответствующего указания и ссылки на нормативно-правовые документы
Стадии разработки и реализации
ГЦП. 9 этапов: 1) инициирование предложений; 2) отбор проблем; 3) принятие решения для программной разработки; 4) разработка проекта программы; 5) утверждение программы Пермской городской Думой; 6) управление реализацией и финансирование программы, контроль ее выполнения; 7) мониторинг и оценка результатов выполнения программы; 8) внесение изменений и дополнений в программу; 9) отчет о выполнении по окончании срока действия программы. ДЦП и ВЦП, 6 этапов: 1) принятие решения о разработке программы; 2) разработка и утверждение программы (концепции программы для ДЦП); 3) реализация программы; 4) контроль за реализацией программы; 5) оценка эффективности реализации программы; 6) внесение изменений и досрочное прекращение реализации программы

Участники	
ГЦП – 6 участников: 1) инициатор разработки; 2) разработчик программы; 3) муниципальный заказчик; 4) координатор ГЦП; 5) руководитель ГЦП; 6) исполнители программы. ДЦП – 4 участника: 1) инициатор; 2) заказчик; 3) исполнитель; 4) возможен подрядчик. ВЦП – 3 участника: 1) заказчик; 2) исполнитель; 3) возможен подрядчик	
Финансирование	
Финансирование программ осуществляется в соответствии с Положением о бюджете и бюджетном процессе в городе Перми и решением Пермской городской Думы о бюджете города на очередной финансовый год и плановый период реализация мероприятий программ может осуществляться за счет средств бюджета города Перми, бюджета Пермского края, бюджета Российской Федерации и средств из внебюджетных источников	
Контроль	
ГЦП осуществляет заказчик программы. В форме отчета указан только сводный отчет. ДЦП осуществляет заказчик ежегодно в форме отчета. Возможен ежеквартальный, ежемесячный и (или) еженедельный контроль за реализацией программы. По окончании составляется итоговый отчет (до 1 марта года, следующего за годом окончания реализации мероприятий программы). ВЦП осуществляет заказчик программы в форме отчета ежеквартально (до 10-го числа месяца, следующего за отчетным) и ежегодно (до 31 января года, следующего за отчетным). Возможен ежемесячный и еженедельный контроль. По окончании составляется итоговый отчет (до 1 марта года, следующего за годом окончания реализации программы)	
Структура программы	
ДЦП и ВЦП включают: паспорт программы, финансирование программы и подпрограммы, таблицу показателей конечного результата реализации программы. ГЦП включает: паспорт программы; характеристику проблемы, основные цели и задачи программы (обоснование выбора программных мероприятий, прогноз ожидаемых результатов, сроки и этапы реализации программы); систему программных мероприятий, набор конечных показателей и определение их сроков достижения; ресурсное обеспечение программы; механизм реализации программы; схему организации управления программой; формы контроля за реализацией программы; методы оценки ожидаемого социально-экономического эффекта; прогноз социальных, экономических, общественно-политических и других последствий реализации программных мероприятий	
Эффективность	
Определяется как соотношение результатов, достигнутых вследствие реализации программы, и финансовых затрат, связанных с ее реализацией	
Приложения	
ГЦП – 2 приложения: 1) функции муниципального заказчика, руководителя и ответственного исполнителя городской целевой программы; 2) отчет о ходе реализации городской целевой программы. ДЦП и ВЦП – 1 приложение: паспорт программы	

Нормативные документы города определяют основных участников разработки целевых программ (табл. 5).

Таблица 5

Основные участники разработки и реализации целевых программ

Участник	ГЦП	ВЦП	ДЦП
Инициатор программы	Юридические и (или) физические лица, функциональные органы, функциональные подразделения, территориальные органы администрации города, Пермская городская Дума, иные органы (организации), иницирующие постановку проблемы и предлагающие пути для их решения программно-целевым методом на городском уровне	(для ДЦП) Лицо, иницирующее постановку проблемы для разработки программы. Инициатором могут быть Глава города Перми, депутаты пермской городской Думы, глава администрации города Перми, заместитель главы администрации города Перми, руководитель аппарата администрации города Перми	
Разработчик программы	Структурное подразделение администрации города в соответствии с возложенными на него полномочиями или организация, определяемая на конкурсной основе и выполняющая работы по разработке программы по договору с муниципальным заказчиком	–	

Окончание табл. 5

Участник	ГЦП	ВЦП	ДЦП
Заказчик программы	Администрация города (в лице главы администрации города Перми или по его поручению, курирующего заместителя главы администрации города Перми, не являющегося руководителем структурного подразделения администрации города) или Пермская городская Дума (в лице Главы города Перми).	Лицо, поручившее исполнителю программы ее разработку и реализацию, обеспечивающее выполнение исполнителем программы плана-графика программы, отвечающее за достижение запланированных результатов реализации мероприятий программы. Заказчиком выступают глава администрации города Перми, заместитель главы администрации, руководитель аппарата администрации города Перми	
Координатор	Руководитель структурного подразделения администрации города или должностное лицо аппарата Пермской городской Думы и Главы города Перми, обеспечивающий организацию эффективного взаимодействия и координацию деятельности субъектов, участвующих в реализации программных мероприятий, определяемый заказчиком, по согласованию с руководителями ГЦП, и наделяемый им обязанностями по сбору, обобщению и анализу сводной финансовой и статистической информации. Координатор назначается, если программа носит межотраслевой характер	—	
Руководитель	Должностное лицо администрации города или ее структурных подразделений (ведомств), наделяемое обязанностями и полномочиями для оперативного управления разработкой и реализацией ГЦП	—	
Исполнитель программы	Структурные подразделения администрации г. Перми, бюджетные учреждения и организации, являющиеся получателями средств бюджета города.	Функциональный орган (подразделение) или территориальный орган администрации города Перми, который разрабатывает программу, а также своевременно и качественно реализует программу. Для ДЦП – только функциональный орган	
Исполнитель мероприятия	—	(для ДЦП) Функциональный орган (подразделение), территориальный орган администрации города Перми, муниципальное учреждение, федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти Пермского края, которые реализуют отдельные мероприятия плана-графика программы	
Подрядчик	—	Муниципальное учреждение, иное юридическое или физическое лицо, уполномоченное выполнять работы и (или) оказывать услуги по муниципальному контракту на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд и (или) по иному гражданско-правовому договору в любой форме, заключенным с исполнителем программы в соответствии с действующим законодательством. Для ДЦП – это юридическое или физическое лицо	

Из табл. 5 следует, что координатор программ предусмотрен только для ГЦП, доля которых к 2011 г. снизилась до «нуля». Для остальных ЦП на сегодняшний день нет единого подразделения, которое занималось бы научно-методическим и оперативным руководством разработкой и контролем реализации ЦП, а также сопровождением (мониторингом) федеральных и региональных программ. В 1997-2000 гг. такой деятельностью в г. Перми занимался комитет по перспективному развитию города. В настоящее время он не существует, поэтому программы разрабатывают комитеты и управления администрации, а сводные анализы и отчеты делает планово-экономический департамент и департамент финансов. Это не позволяет обеспечить действенный контроль программ по вертикальным связям, а также их горизонтальную координацию в пределах города.

Разработка программ начинается с инициирования постановки проблемы для решения ее программными методами – анализа исходной информации. Анализируются стратегические документы Российской Федерации, Пермского края и города Перми, предложения физических и юридических лиц, муниципальных учреждений, функциональных органов, территориальных органов администрации города Перми. Этап завершается выявлением проблемной ситуации.

Далее устанавливаются базовые проблемы, которые нужно решать в первую очередь. Ранжирование проблем проводится на основе следующих критериев: 1) острая необходимость решения проблемы; 2) межотраслевой и многопрофильный характер, сложность проблемы; 3) значимость проблемы для социально-экономического развития города (число жителей города, получающих пользу от ее решения); 4) невозможность решения проблемы существующими методами; 5) принципиальная новизна проблемы; 6) нанесение ущерба, как результат длительного существования проблемы; 7) подготовленность города к решению проблемы (в т. ч. наличие инициативы горожан).

После выбора проблемы определяется генеральная цель, которая обозначает степень ликвидации разрыва между желаемым и действительным состоянием программной области. Также выделяется программный объект – то, что должно измениться при достижении программной цели.

Затем определяется стоимость программы. Исполнители, как правило, выбираются на конкурсной основе. Однако есть программы, инициатором которых является представитель-

ный орган власти города (Пермская городская Дума). Сметы и расценки первоначально составляются теми организациями, на которых направлено то или иное программное мероприятие, затем согласовываются с депутатом того округа, где находится организация. Далее, если депутат вносит данное мероприятие в перечень мероприятий, оно расписывается определенному структурному подразделению администрации города по функциональному назначению, которое утверждает свою уточненную смету в рамках отведенных сумм, определяется с исполнителем и по факту исполнения производится финансирование, либо, если это касается закупки товарно-материальных ценностей, проводится тендер по закупкам.

Финансирование программ осуществляется в соответствии с Положением о бюджете и бюджетном процессе в городе Перми и решением Пермской городской Думы о бюджете города на очередной финансовый год и плановый период. Однако это требование выполняется не в полном объеме. В нарушение пункта 2 ст.179 БК РФ и постановлений администрации города Перми от 24.12.2009 № 1014 [8] и от 31.12.2009 № 1061[7] проект бюджета внесен в представительный орган **в отсутствие ряда утвержденных целевых программ**, предусмотренных к финансированию в 2013-2015 гг.: в 2013 г. – **375 168,8 т. р.**, в 2014 г. – **403 336,4 т. р.**, в 2015 г. – **350 473,4 т. р.**

Объем бюджетных ассигнований на реализацию программы утверждается решением Пермской городской Думы о бюджете г. Перми на очередной финансовый год и плановый период в составе ведомственной структуры расходов бюджета г. Перми по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета г. Перми и в составе перечня долгосрочных и ведомственных целевых программ с указанием бюджетных ассигнований по каждой программе на очередной финансовый год и плановый период. Финансирование программ проводится Департаментом финансов через счета исполнителей программ (распорядителей бюджета). Финансовые затраты на разработку и реализацию программы определяются на весь период с разбивкой по годам. Источником финансирования являются средства местного бюджета и в качестве софинансирования могут привлекаться средства из федерального и краевого бюджетов, внебюджетных источников. Примером такой оценки служит отчет по программе "Развитие образования г. Перми до 2010 года" (табл. 6).

Таблица 6

Отчет об освоении бюджетных и привлеченных финансовых средств

Год	Бюджет города (тыс. р.)			Другие источники (тыс. р.)			Привлечено из других источников на 1 р. бюджетных средств (5 + 6 + 7) / 4
	Уточнен. план	Кассовые расходы	Факт. расходы	Краевой бюджет	Федеральный бюджет	Внебюджетные средства	
2006	11500,00	11499,80	11499,80	0,00	20000,00	0,00	1,74
2007	16532,00	16335,857	16335,857	0,00	0,00	15000,00	0,92
2008	20510,00	20400,90	20509,72	0,00	0,00	0,00	0,00
2009	23608,815	23608,815	23500,0	0,00	0,00	0,00	0,00
2010	24500,00	24500,00	24500,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Всего	96650,815	96345,372	96345,372	0,00	20000,00	15000,00	0,36

Данные табл.6 показывают, что план бюджетного финансирования выполнен. Привлечение средств внебюджетных источников позволило использовать дополнительно на выполнение программных мероприятий 15,0 млн р. (36,32% к бюджетным поступлениям), на рубль бюджетных средств привлечено 36 коп. средств из других источников. К сожалению, сводные отчеты по всем программам не составляются и нет возможности сделать общий вывод.

Программы утверждаются после принятия бюджета на текущий год, мероприятия, которые финансируются, утверждаются после согласований и переговоров между комитетами и управлениями администрации и постоянными комиссиями Пермской городской Думы. Могут

быть проведены депутатские слушания по особо значимым и спорным программам. Депутаты вправе вносить поправки в программы, утвержденные в первом чтении, или отправить программу на доработку. Программа может быть прекращена досрочно, если мероприятия выполнены полностью и досрочно (но этого в практике г. Перми не было) или если обнаружено нецелевое расходование средств. Могут вноситься изменения и дополнения в программу Главой города или депутатами, но изменения не должны касаться целей и задач, снижения результатов, которые должны быть получены в ходе реализации, увеличения объемов финансирования из бюджета города по отдельным мероприятиям, приводящие к концептуальным изменениям программы (табл.7).

Таблица 7

Изменение финансирования программ в г. Перми в 2011 г. [11]

Вид ЦП	Бюджетное финансирование, млн. р.			Изменение, %		
	Первый бюджет	Уточненный бюджет	Итоговый бюджет	Гр.3 к гр.2	Гр.4 к гр.2	Гр.4 к гр.3
ВЦП	3298,551	3762,731	4126,989	114,1	125,1	109,7
ДЦП	299,792	1345,425	1358,330	448,8	453,1	101,0
Итого	3598,323	5108,156	5485,319	141,9	152,4	107,4

Таким образом, первоначальный вариант финансирования целевых программ был в значительной степени формален и не обоснован экономически, что вызвало в дальнейшем неоднократные изменения программного бюджета, особенно в части ДЦП. Такой вариант финансирования программ не отвечает требованиям программно-целевого управления, отрицательно сказывается на исполнительской дисциплине, создает предпосылки для подгонки программных параметров к финансированию, т.е. подтверждает неприоритетность программных целей и показателей. Этот тезис можно подтвердить рядом примеров. Так, реализация ВЦП «Лицензирование образовательных учреждений» первоначально предусматривала проведение капи-

тального ремонта в 2011 г. в 13 учреждениях. Уточненным бюджетом было запланировано проведение капитального ремонта в 8 образовательных учреждениях. В нарушение п.2 ст.179 Бюджетного кодекса России по ряду целевых программ объемы ассигнований, предусмотренные в бюджете города, не соответствуют финансированию, предусмотренному в паспортах программ: в 2013 г. – 2755795, 1 тыс. руб., в 2014 г. – 2920353,8 тыс. руб., в 2015 г. – 6132431,7 тыс. руб.

Оценивая эффективность разработки целевых программ в городе, следует отметить, что нормативная база программирования ориентирована на разработку ВЦП, которые имеют наиболее простой механизм запуска программы.

ДЦП требуют концепцию, которая представляет собой целостную систему представлений о целях, основных направлениях и механизмах решения задач социально-экономического развития г. Перми посредством реализации долгосрочной целевой программы. Данная концепция обязательно должна включать обоснование целесообразности решения задачи программно-целевым методом; соответствие предлагаемой к решению задачи приоритетным направлениям социально-экономического развития г. Перми и Пермского края; цели и задачи программы; ожидаемые результаты реализации программы; период реализации и основные этапы реализации программы; целевые показатели, позволяющие оценивать итоги реализации программы; предполагаемые объемы бюджетных ассигнований и источники финансирования программы с разбивкой по годам, а также обоснование необходимости и целесообразности использования средств бюджета города. ГЦП имеет самую сложную структуру и процедуру осуществления, которая требует увязки с концепцией и стратегией социально-экономического развития города, определения правил развития муниципалитета на перспективу. Сложность разработки стратегических документов и увязки их с системой программирования развития города стимулирует разработку ведомственных программ.

Контроль реализации целевых программ включает в себя ежеквартальную отчет-

ность о выполнении программных мероприятий и договоров; контроль за рациональным и целевым использованием исполнителями выделенных программных средств; контроль качества проведенных мероприятий, выполненных договоров. Однако оценка программ считается эффективной, если она включает в себя не только мониторинг и оценку процесса, но и оценку «затраты-выгоды» и оценку воздействия.

Для уяснения полноты и эффективности сложившейся системы оценки городских программ поясним сущность основных видов программной оценки. Мониторинг (monitoring) помогает определить, не отклоняется ли программа от плана. Он обеспечивает постоянную обратную связь, что позволяет выявлять проблемы по мере их возникновения. Оценка процесса (process evaluation) относится к процессам осуществления программы и предоставления соответствующих услуг. Оценка «затраты – выгоды» (cost-benefit) и «затраты – эффективность» (cost-effectiveness) сопоставляет затраты по программе (финансовые и пр.) с альтернативными возможностями использования тех же ресурсов и соответствующими выгодами от программы. Наконец, оценка воздействия (impact evaluation) выявляет, оказала ли программа ожидаемое воздействие на программную область и обеспечила ли необходимый эффект. Виды и содержание программных оценок представлены в табл. 8.

Таблица 8

Виды оценки городской программы

Возможные вопросы оценки	Параметры оценки	Критерии оценки (успеха программы)
Выполнение программы	Выполнение программных мер: соблюдение плана работ, качество выполнения	Условия, при которых можно считать все запланированные в программе действия выполненными
Результативность программы	Достижение поставленных в программе задач	Условия, при которых программу можно считать завершенной, а задачи – выполненными
Эффективность программы	Соотношение результатов программы с ресурсами, затраченными в ходе ее реализации («стоимость результатов»)	Условия, при которых соотношение ресурсов и затрат можно считать оправданным и экономически выгодным
Воздействие программы на развитие города	Позитивное / негативное воздействие программы на развитие города	Условия, при которых можно считать, что цель программы достигнута; социальная, экономическая, экологическая, институциональная ситуации улучшились под воздействием программы

Отчеты о выполнении ГЦП, ВЦП, ДЦП, ежегодно рассматриваемые Пермской городской Думой по итогам работы администрации города за очередной год, могут слу-

жить примером только первых двух видов оценки (табл.9). Рассматривая данные отчетов, можно сделать следующие выводы.

Таблица 9

Отчеты о финансировании программ в г. Перми [10;11]

Вид ЦП	Год								
	2009			2010			2011		
	План, млн р.	Факт, млн р.	%	План, млн р.	Факт, млн р.	%	План, млн р.	Факт, млн р.	%
ГЦП	317, 5	291, 9	92,0	377, 78	324, 58	85,9	-	-	-
ВЦП	2 356, 8	2 226, 4	94,5	2 934, 2	2638, 4	89,9	3762,7	3500,0	93,0
ДЦП	415, 03	305, 06	73,5	1276, 07	1247, 7	98,5	1345,4	1344,8	99,9
Итого	3089,33	2823,36	91,4	4588,1	4210,7	91,8	5108,1	4844,8	94,8

Во-первых, отмечается несоответствие по объемам финансирования. Ежегодно проводятся корректировка и исполнение финансирования программ меньше утвержденной величины. По ГЦП максимальное соответствие плановому финансированию отмечено в 2009 г. – 92,0%, по ВЦП – 94,5%, по ДЦП в 2011 г. – 99,9%. Анализ финансирования ЦП позволяет выявить ряд существенных недостатков, связанных с нарушением финансирования: неполное или несвоевременное финансирование программ, перераспределение средств между про-

граммными мероприятиями вопреки утвержденным планам финансирования, образование кредиторской или дебиторской задолженностей, перерасход плановых кредитов бюджетного финансирования.

Во-вторых, рассмотренные варианты оценки программ по объемам выполненных мероприятий и финансирования относятся к так называемой «внутренней» оценке, когда оценщик оценивает результаты собственной деятельности. «Внутренняя» оценка имеет как преимущества, так и недостатки (табл. 10).

Таблица 10

Преимущества и недостатки «внутренней» оценки программ [2, с.20]

Преимущества	Недостатки
1. Минимизируются затраты по сравнению с вариантом внешней экспертизы 2. Минимизируется возможность политического риска проекта 3. Оценка получает полную поддержку со стороны сотрудников местных органов власти 4. Обеспечивает получение наиболее точной и полной информации о программе	1. Недостаточный профессиональный уровень оценщиков 2. Заинтересованность оценщиков в определенных результатах оценки 3. Зависимость оценщиков от заказчика оценки 4. Отсутствие единой методологической основы оценки

В-третьих, отчеты по финансированию не позволяют оценить результативность программ, т. е. достижение поставленных в программе целей не могут определить влияние программы на итоги социально-экономического развития города. Поэтому «внутренний» анализ городских программ необходимо дополнять «внешней» оценкой. «Внешняя» оценка или оценка влияния (impact evaluation) способствует: 1) определению степени воздействия программы на социально-экономическое развитие города; 2) выявлению причинно-следственных связей между параметрами городского развития и программными мероприятиями [2, с.17].

Начиная с 2005 г. целевые программы г. Перми содержат специальный раздел, отражающий социально-экономический и (или) иной эффект от реализации программных мероприятий. Реализация ЦП позволяет достичь целого ряда конкретных результатов, которые определенным образом влияют на изменение социально-экономической ситуации в городе (табл.11).

Таблица 11

Примеры влияния целевых программ на ситуацию в г. Перми

Показатель	Значение показателей по итогам выполнения ЦП на		
	начало программы	конец программы	Отклонение (+, -)
Программа «Профилактика алкоголизма, наркомании, токсикомании на 2007-2010 гг.»			
Уровень заболеваемости алкогольными психозами, %	85,3	73,5	-11,8
Количество детей, употребляющих спиртные напитки на 100000, чел.	1147	1183	+36
Программа «Развитие малого и среднего предпринимательства в г. Перми на 2008-2011 гг.»			

Показатель	Значение показателей по итогам выполнения ЦП на		
	начало программы	конец программы	Отклонение (+, -)
Объем отгруженных товаров, выполненных работ и услуг, млн р.	431445,9	477790,0	+46344,1
Заявленная организациями потребность в рабочих, чел.	4968	9111	+4143
Программа «Ликвидация ветхого и аварийного жилья 2007-2010 гг.»			
Количество переселенных семей, ед.	106	484	+378
Общая площадь сносимых домов, м ²	4616,2	12378,7	+7762,5
Программа «Охрана здоровья жителей города Перми на 2007-2010 гг.»			
Младенческая смертность на 1000 родившихся, чел.	11,3	8,1	-3,2
Аборты на 1000 женщин детородного возраста, ед.	45,6	43,5	-2,1
Программа «Укрепление гражданской безопасности в г. Перми на 2006-2008 гг.»			
Число зарегистрированных преступлений на 10000 чел.	637,1	438,5	-198,6

Как следует из табл.11, реализация программных мероприятий, носящих перспективный характер, т. е. закладывающих долговременный потенциал развития социальной сферы, не всегда дает положительный результат.

Запланированные значения целевых показателей по отдельным программам прямо противоречат программным целям. Например, ожидаемым конечным результатом реализации ДЦП «Молодежь города» является улучшение положения молодежи в г. Перми. Показателем достижения этой цели выступает программа «Доля молодежи с установкой жить и работать в городе от общей численности молодежи», значение которой уменьшается с 92% в 2011 г. до 60% в 2012 г. Следовательно, реализация программы должна привести к уменьшению доли молодежи, желающей жить и работать в Перми.

Не всегда целевые индикаторы программ являются показателем результативности их реализации. Так, в ДЦП «Безопасный город» в качестве показателя результативности по мероприятию «Организация рабочих мест для трудоустройства несовершеннолетних лиц группы риска, освобожденных из специальных школ и училищ закрытого типа, воспитательных колоний, условно осужденных, выпускников интернатов и детских домов, несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении» определено не количество трудоустроенных несовершеннолетних указанной категории, а количество несовершеннолетних, проживающих в Дзержинском районе г. Перми, совершивших преступления. По отдельным мероприятиям показателем результативности является акт сдачи-приемки работ; наличие оборудования, программного обеспечения и т. д.

Программы, утвержденные постановлениями администрации города, имеют многочисленные внутренние противоречия и несоот-

ветствия в натуральных и стоимостных показателях, что свидетельствует о ненадлежащем исполнении заказчиками возложенных на них функций и не позволяет установить причинно-следственные связи между затратами и результатом по отдельным показателям программ. В ВЦП «Развитие Свердловского района города Перми» по задаче «Организация и проведение спортивно-массовых мероприятий» целевыми показателями являются количество проведенных мероприятий (65 ед.); занимающихся детей и подростков (4 500 чел.); спортивных площадок, подлежащих инвентаризации (5 шт. с общим объемом финансирования 4 248,0 тыс. р.). Вместе с тем объем финансового обеспечения данного мероприятия рассчитан исходя из количества услуг – 212 400 ед., что на 207 900 ед. выше показателя результативности программы и на 208 284 ед. фактического исполнения [4].

Бюджетная отчетность, содержащая сведения о результатах исполнения мероприятий в рамках целевых программ, является неполной и недостоверной как в части показателей, характеризующих объем выполненных программных мероприятий, так и в части финансовых ресурсов, направленных на их выполнение. Например, по ДЦП «Обеспечение первичных мер пожарной безопасности на территории города Перми на 2010-2012 годы» из 4 объектов (водоемов), построенных в 2011 г., и 2 водоемов, построенных в 2010 г., ни один объект в эксплуатацию не введен и не может использоваться на законных основаниях до настоящего времени.

По ВЦП «Капитальный ремонт и ремонт дворовых территорий многоквартирных домов и проездов к дворовым территориям многоквартирных домов Пермского городского округа в 2011 году» в сведениях о результатах деятельности приведены только сводные пока-

затели количества отремонтированных объектов (план 852 шт., факт 660 шт.). Показателями результативности предоставления иных межбюджетных трансфертов являлись количество отремонтированных дворовых территорий и отремонтированных проездов к дворовым территориям. Кроме этого, уточненная планируемая стоимость ремонта одного проезда от первоначально планируемого уменьшилась вдвое и составила 500,9 тыс. р., стоимость ремонта одной дворовой территории выросла вдвое (604,1 тыс. р.) [4].

Указанные факты свидетельствуют о том, что по ряду программ отсутствуют причинно-следственные связи между затратами и результатом по отдельным показателям. Следовательно, принцип эффективности и результативности программного использования бюджетных средств, установленный ст. 34 БК РФ, реализуется в недостаточной степени.

Таким образом, анализ эффективности разработки и реализации целевых программ в муниципальном образовании г. Пермь позволил выявить недостатки, которые снижают эффективность программ, превращая их в подавляющем большинстве в очередной псевдорыночный феномен, который имеет мало общего с тем, что именуется в теории "программно-целевым управлением". Данный вывод требует совершенствования нормативной базы разработки и методов оценки эффективности и результативности программ, их влияния на социально-экономическую ситуацию в городе.

Список литературы

1. *Бюджетное послание Президента РФ о бюджетной политике в 2012-2014 годах* от 29 июня 2011 года. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. *Визгалов Д.В.* Методы оценки муниципальных программ. М.: Фонд «Институт экономики города», 2005. 97с.
3. *Елохов А.М.* Теоретические и методологические основы стратегического программирования в системе муниципального управления: монография. Пермь, 2007. 548 с.
4. *Заключение КСП на отчет об исполнении бюджета города Перми за 2011 год.* URL: www.kspalata.perm.ru/rezultaty-deiatelnosti/index.php?SECTION_ID... (дата обращения: 18.02.2013).

5. *Кузык Б.Н.* Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование. М.: Экономика, 2009. 591 с.

6. *Положение о порядке разработки и реализации городских целевых программ*, принятое Пермской городской Думой от 21 октября 2003 года № 127 в редакции от 26 августа 2008 года № 243. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. *Постановление Администрации города Перми* от 10 октября 2011 года № 573 о внесении изменений в постановление Администрации города Перми от 31.12.2009 № 1061 «Об утверждении порядка принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ, их формирования и реализации». [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. *Постановление Администрации города Перми* от 13 октября 2011 года № 622 о внесении изменений в постановление Администрации города Перми от 24 декабря 2009 № 1014 «Об утверждении порядка принятия решений о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ». [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. *Решение Пермской городской Думы* от 18.12.2012 №300 «О бюджете города Перми на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов». [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. *Решение Пермской городской Думы* от 30.11.2010 №200 «О бюджете города Перми на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов». [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. *Решение Пермской городской Думы* от 21.12.2011 №250 «О бюджете города Перми на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов». [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. *Шеишкова Т.Г.* Организационное проектирование инновационного развития хозяйственного расчета на предприятии // Вестн. Перм. ун-та. Сер. Экономика. 2012. Вып. 4. С. 24–27.