

Подходы к определению эффективности реализации муниципальных программ

Approaches to Determining the Effectiveness of the Implementation of Municipal Programs

DOI 10.12737/2587-9111-2023-11-5-42-45

Получено: 21 августа 2023 г. / Одобрено: 7 сентября 2023 г. / Опубликовано: 20 октября 2023 г.

Сулова А.П.

Аспирант,
ФГБОУ ВО «Тульский государственный педагогический университет им. Л.Н. Толстого»
300026, г. Тула, проспект Ленина, д. 125
e-mail: annetksj@gmail.com

Suslova A.P.

Postgraduate Student,
Lev Tolstoy Tula State Pedagogical University,
125, Lenina Prospekt, Tula, 300026, Russia,
e-mail: annetksj@gmail.com

Аннотация

Предлагается подход к оценке эффективности реализации муниципальных программ. Подход основывается на разработке и реализации в муниципальном образовании город Тула поэтапного и планомерного аудита (внутреннего и внешнего) реализации муниципальных программ, который необходим для оценки достижения целей, задач, показателей муниципальной программы, деятельности по достижению результатов ее реализации, соотношения результатов с затраченными ресурсами, чтобы обеспечить эффективное использование средств муниципальных бюджетов.

Ключевые слова: муниципальная программа, градостроительство, показатель, результативность, эффективность, ресурсное обеспечение, аудит.

Abstract

In the municipality of Tula, there is no phased and systematic audit, as well as internal (by the Tula City administration) and external (by the Control and Accounting Chamber of the Ministry of Defense of Tula) audit of the implementation of municipal programs. This audit should be carried out to assess the achievement of the goals, objectives, indicators of the municipal program, activities to achieve the results of its implementation, the ratio of results with the resources spent to ensure the effective use of municipal budget funds.

Keywords: municipal program, urban planning, program implementation indicator, effectiveness, efficiency, resource provision, audit.

Введение

Проблема социально-экономического развития регионов связана с различными факторами, среди которых можно выделить как экономические, так и политические факторы. Муниципальные образования должны осуществлять стратегическое управление, направленное на эффективное развитие социально-экономической сферы в целях удовлетворения потребностей населения в социальных, жилищно-коммунальных, культурных и других сферах жизни.

Муниципальные программы разрабатываются с целью решения определенных задач, в частности они определяют деятельность органов местного самоуправления, их роль в развитии муниципального образования, влияющие на различные сферы жизни населения.

Актуальность вопроса оценки эффективности муниципальных программ обусловлена тем, что они охватывают всю жизнь муниципалитетов и обеспечивают планирование бюджета применительно к ожидаемым результатам их применения.

Целью данной статьи является представление результатов анализа показателей результативности и оценка эффективности реализации муниципальной программы по развитию градостроительной деятельности на примере муниципального образования город Тула.

Муниципальные программы являются инструментом регулирования экономики, применяемым для достижения стратегических целей социально-экономического развития и выполнения муниципальных функций [6].

Эффективная реализация муниципальных программ составляет основу управления в муниципальном образовании. Поскольку в результате грамотно разработанной и проведенной оценки эффективности муниципальных программ органы управления получают достоверные данные о качестве самой муниципальной программы. При этом полученные данные позволят своевременно внести соответствующие изменения в муниципальную программу для повышения ее эффективности, что является признаком эффективной управленческой политики.

Для достижения цели и решения задач муниципальной программы разрабатываются показатели результативности и эффективности.

Термины «эффективность» и «результативность» по отношению к органам власти можно понимать следующим образом:

- результативность выступает достижением в ходе управленческой деятельности органов власти желаемых и планируемых целей, т.е. решением круга поставленных задач;
- эффективность является получением результатов при условии наименьших затрат ресурсов или по-

Таблица 1

Раздел Программы	Первоначальная Программа	Программа в ред. от 31.12.2022
Соисполнители муниципальной программы	Управление по транспорту и дорожному хозяйству администрации города Тулы	Администрация города Тулы
Задачи муниципальной программы	3 ед.	18 ед.
Показатели (индикаторы) муниципальной программы	20 ед.	—
Показатели результативности и эффективности	—	31 ед.
Программно-целевые инструменты муниципальной программы	Отдельные основные мероприятия	Региональные проекты, входящие в состав национальных проектов Региональные проекты, не входящие в состав национальных проектов Иные направления деятельности, отвечающие критериям проектной деятельности (ведомственные проекты) Комплексы процессных мероприятий
Этапы и сроки реализации муниципальной программы	2020–2024 годы	2020–2025 годы

лучением сравнительно большего результата при одинаковом уровне затраченных ресурсов [5].

Рассмотрим оценку результативности и эффективности реализации муниципальной программы муниципального образования город Тула «Развитие градостроительной деятельности на территории муниципального образования город Тула», утвержденной постановлением администрации г. Тулы от 12.12.2019 № 4424, за период 2020–2022 гг., а именно насколько эффективно в рассматриваемом периоде ответственные исполнители смогли использовать имеющиеся у них возможности и ресурсы для достижения поставленных целей.

Ответственный исполнитель — Управление градостроительства и архитектуры администрации города Тулы.

Соисполнители — Управление по транспорту и дорожному хозяйству администрации города Тулы, Администрация города Тулы.

В данную муниципальную программу в период 2020–2022 гг. было внесено 15 изменений, в том числе: в 2020 г. — 2 изменения, в 2021 г. — 7 изменений, в 2022 г. — 6 изменений [1].

Данные изменения коснулись не только изменения объемов ресурсного обеспечения, но и изменений значений показателей (индикаторов), наименований отдельных основных мероприятий, введением новых и исключением действующих показателей.

При сравнении первоначальной Программы и Программы в редакции от 31.12.2022 видно, что изменения коснулись не только структуры и содержательной части муниципальной программы, но и объемов ресурсного обеспечения, сроков реализации, значений и перечня показателей Программы. Изменения, коснувшиеся структуры Программы и ее содержания, представлены в табл. 1.

Изменения ресурсного обеспечения Программы представлены в табл. 2.

В соответствии с Методическими указаниями по разработке, реализации и оценке результативности и эффективности реализации муниципальных программ муниципального образования город Тула [2] (далее — Методика оценки):

эффективность реализации муниципальной программы в 2020 г., 2022 г. признана высокой, в 2021 г. — низкой;

результативность муниципальной программы за весь проверяемый период признана низкой [3].

Низкая эффективность в 2021 г. была связана с обстоятельствами непреодолимой силы, а именно с пандемией коронавирусной инфекции (COVID-19),

Таблица 2

Источники финансового обеспечения	Объемы ресурсного обеспечения по годам, тыс. руб.					
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Первоначальная Программа						
Всего	1678,4	1675,8	1254,6	862,5	249,0	—
Бюджет муниципального образования город Тула	863,5	667,4	615,5	665,9	249,0	—
Программа в ред. от 31.12.2022						
Всего	1533,8	2053,0	2832,1	2821,4	1538,1	6111,5
Бюджет муниципального образования город Тула	571,1	603,9	593,9	608,1	457,8	5328,8
изменение («-» уменьшение / «+» увеличение)						
Всего	-144,6	377,2	1577,5	1958,9	1289,1	6111,5
Бюджет муниципального образования город Тула	-292,3	-63,5	-21,6	-57,8	208,9	5328,8

которая оказала негативное влияние на строительную отрасль. Нарушились цепочки поставок материалов, наблюдался дефицит рабочей силы, что оказало влияние на стоимость и ход строительных проектов [7].

Однако путем внесения большого количества изменений в муниципальную программу можно сделать вывод, что ответственный исполнитель на протяжении реализации Программы осуществляет «подгонку» числовых показателей в целях достижения плановых результатов и высокой эффективности реализации программы.

Несмотря на высокую эффективность (связана с ресурсным обеспечением) реализации муниципальной программы «Развитие градостроительной деятельности на территории муниципального образования город Тула», можно выделить несколько недостатков.

1. Местное население не вовлечено в процесс разработки и реализации программы. Жители города Тула должны играть важную роль в определении приоритетов и направления развития градостроительства.

2. Ограниченный доступ к финансовым ресурсам. Несмотря на увеличение бюджетных средств, выделяемых на программу (из федерального, областного, местного бюджетов), существует необходимость в привлечении инвестиций.

Сама Методика оценки представляет собой алгоритм оценки достигнутой эффективности по итогам реализации муниципальной программы, которая основана на оценке результативности муниципальной программы с учетом объема ресурсов, направленных на ее реализацию, а также реализовавшихся рисков и социально-экономических эффектов, оказывающих влияние на изменение соответствующей сферы социально-экономического развития муниципального образования.

Однако выработка эффективной методики оценки муниципальной программы является определенной проблемой в деятельности муниципальных образований. В современной действительности большая часть бюджетов муниципальных образований формируется путем составления и учета муниципальных программ [4].

Недостатки вышеуказанной Методики оценки можно отметить следующие:

- при разработке и реализации муниципальных программ отдается предпочтение формату расхода бюджета, а не содержательной части самих мероприятий (следовательно, проявляется формальный подход);
- осуществляемое финансирование муниципальных программ на практике значительно отличается от планируемых расходов, закладываемых в процессе разработки и утверждения соответствующих муниципальных программ;
- ответственный исполнитель сам оценивает эффективность своей работы, что приводит к завышению результатов. Существующая Методика не помогает исполнителю избежать такой участи, в частности потому, что органы местного самоуправления при реализации программ

склоняются к формату расходов бюджета, игнорируя содержательную часть мероприятий.

Таким образом, на примере данной муниципальной программы видно, что недостаток единой системы нормативного и методического обеспечения оценки эффективности муниципальных программ приводит к тому, что органы местного самоуправления, в том числе ответственные исполнители муниципальных программ, часто занимаются искусственным увеличением показателей, чтобы достичь запланированных результатов.

В муниципальном образовании город Тула отсутствует поэтапный и планомерный аудит, а также внутренний (со стороны администрации города Тулы) и внешний (со стороны контрольно-счетной палаты МО г. Тула) аудит реализации муниципальных программ. Данный аудит необходимо проводить для оценки достижения целей, задач, показателей муниципальной программы, деятельности по достижению результатов ее реализации, соотношения результатов с затраченными ресурсами, чтобы обеспечить эффективное использование средств муниципальных бюджетов.

Для проведения оценки эффективности можно использовать проверку и анализ использования бюджетных средств учреждениями, результатов их использования и деятельности проверяемых учреждений в этом вопросе. Это включает планирование, выполнение и определение результатов аудита.

Перед началом проведения аудита необходимо определить цели конкретной проверки и выбрать соответствующие критерии и вопросы для оценки эффективности. Вопросы должны соответствовать каждой цели, а результаты проверки должны обеспечивать достижение поставленных целей аудита. Проведение проверки на объектах и сбор фактических данных осуществляется в соответствии с вопросами оценки.

Цели такого аудита должны быть направлены на аспекты анализируемой муниципальной программы, в которых выявлена высокая степень рисков, чтобы результаты мероприятия могли дать наибольший эффект от проведения данного аудита.

Критерии аудита эффективности:

1) должны определяться по каждой цели и должны ей соответствовать. Перечень и содержание критериев должны быть такими, чтобы результаты их проверки и анализа, выступающие в форме полученных доказательств, обеспечивали достижение поставленной цели аудита эффективности;

2) должны быть четкими, объективными, достаточными, сравнимыми. Четкость критериев заклю-

чается в том, что они должны иметь формулировки, которые не содержат двусмысленности и не могут быть подвержены различным интерпретациям ни со стороны проверяющих или проверяемых, ни со стороны будущих пользователей отчета о результатах данного аудита;

3) должны соотноситься с документами стратегического планирования муниципального образования город Тула.

Выводы, которые формируются по каждой цели аудита эффективности реализации муниципальной программы, должны содержать:

1) характеристику и значимость выявленных отклонений фактических результатов реализации муниципальной программы или деятельности объектов аудита от критериев оценки эффективности, установленных в программе аудита эффективности реализации муниципальной программы;

2) оценку эффективности использования бюджетных средств на реализацию муниципальных программ МО г. Тула;

3) причины выявленных недостатков, которые привели к неэффективной реализации муниципальной программы, и последствия, которые эти недостатки влекут или могут повлечь за собой (при необходимости);

4) предложения по повышению эффективности использования бюджетных средств при реализации муниципальных программ МО г. Тула и улучшению организации их реализации.

В заключение необходимо отметить, что для повышения эффективности муниципальных программ рекомендуется внедрение системы аудита эффективности. Он позволит проводить объективную проверку и оценить результативность реализации муниципальных программ. Однако внедрение этой системы сложно из-за отсутствия необходимой правовой базы. Термин «аудит» редко используется в нормативных правовых актах, регулирующих публичный контроль за финансовой сферой. Необходимо определить содержание понятия «аудит эффективности» через анализ понятий «аудит» и «эффективность».

Литература

- Об утверждении муниципальной программы муниципального образования город Тула «Развитие градостроительной деятельности на территории муниципального образования город Тула»: Постановление администрации г. Тулы от 12.12.2019 № 4424 [Электронный ресурс]. URL: <https://npatula-city.ru/upload/iblock/450/158%20от%2030.03.2023%20-%20НПА.pdf> (дата обращения: 02.05.2023).
- Методические указания по разработке, реализации и оценке результативности и эффективности реализации муниципальных программ муниципального образования город Тула: Приказ финансового управления администрации города Тулы от 30.12.2021 № 79 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.tula.ru/activity/economics/mp/mp1/index.php> (дата обращения 15.05.2023).
- Информация о результатах мониторинга и оценке эффективности реализации муниципальных программ муниципального образования город Тула [Электронный ресурс]. URL: <https://www.tula.ru/activity/economics/mp/monitoring/> (дата обращения 02.05.2023).
- Захарчук С.Д. Подходы к определению эффективности реализации муниципальных программ / С.Д. Захарчук, А.В. Костюков // Образование и право. 2022. № 5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/podhody-k-opredeleniyu-effektivnosti-realizatsii-munitsipalnyh-programm> (дата обращения: 24.08.2023).
- Кузнецов М.Э. Оценка эффективности и результативности муниципальных программ и ведомственных целевых программ / М.Э. Кузнецов, И.П. Марченко // Сибирский международный. — 2017. — № 19. — С. 130–132. — EDN ZHHCML.
- Яруллин Р.Р. Оценка эффективности реализации муниципальных программ / Р. Р. Яруллин, А. П. Манайчева // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2018. № 12-2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-effektivnosti-realizatsii-munitsipalnyh-programm> (дата обращения: 24.08.2023).
- Chen Y.-T., Yang Y.-Y., Chen Y.-H. Assessing the COVID-19 Impact of Projects under Construction with Monte Carlo Simulation. *Architecture* 2023, 3, 175–194. <https://doi.org/10.3390/architecture3020011>.

References

- On the approval of the municipal program of the municipality of Tula «Development of urban development activities on the territory of the municipality of Tula»: Resolution of the administration of Tula dated 12.12.2019 No. 4424 URL: <https://npatula-city.ru/upload/iblock/450/158%20от%2030.03.2023%20-%20НПА.pdf>. (in Russian)
- Methodological guidelines for the development, implementation and evaluation of the effectiveness and efficiency of the implementation of municipal programs of the municipality of Tula: Order of the Financial Department of the Tula City Administration dated 12/30/2021 No. 79. URL: <https://www.tula.ru/activity/economics/mp/mp1/index.php>. (in Russian)
- Information on the results of monitoring and evaluation of the effectiveness of the implementation of municipal programs of the municipality of Tula. URL: <https://www.tula.ru/activity/economics/mp/monitoring/> (in Russian).
- Zakharchuk, S.D. Approaches to determining the effectiveness of the implementation of municipal programs / S.D. Zakharchuk, A.V. Kostyukov // *Education and Law*. 2022. № 5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/podhody-k-opredeleniyu-effektivnosti-realizatsii-munitsipalnyh-programm> (in Russian).
- Kuznetsov, M.E. Evaluation of the effectiveness and efficiency of municipal programs and departmental target programs / M.E. Kuznetsov, I.P. Marchenko // *Siberian International*. — 2017. — No. 19. — Pp. 130–132. — EDN ZHHCML (in Russian).
- Yarullin R.R. Evaluation of the effectiveness of the implementation of municipal programs / R.R. Yarullin, A.P. Manaycheva // *International Journal of Humanities and Natural Sciences*. 2018. № 12-2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-effektivnosti-realizatsii-munitsipalnyh-programm> (in Russian).
- Chen Y.-T., Yang Y.-Y., Chen Y.-H. Assessing the COVID-19 Impact of Projects under Construction with Monte Carlo Simulation. *Architecture* 2023, 3, 175–194. <https://doi.org/10.3390/architecture3020011>.