

УДК 336.717

ПОДХОДЫ К РАЗРАБОТКЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ (ПРАКТИКА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ «ГОРОД КАЛУГА»)

В. К. КРУТИКОВ,
доктор экономических наук,
профессор кафедры финансов и кредита
E-mail: nir@universitys.ru

А. М. ЕРОХИН,
преподаватель кафедры финансов и кредита
E-mail: nir@universitys.ru

Институт управления, бизнеса и технологий, г. Калуга

В статье отмечается, что анализ формирования и реализации социально-экономического развития территории муниципального образования «Город Калуга» показал: основным инструментом управления развитием сферы муниципальных услуг в настоящее время являются городские программы.

Ключевые слова: муниципальные услуги, программно-целевой подход, социально-экономическое развитие, территория.

В настоящее время в г. Калуга наблюдается экономический рост, обусловленный как выходом из кризиса, так и результатами активной политики руководства города и области по привлечению инвестиций и развитию реального сектора, созданию технопарков «Калуга-Юг» и «Грабцево». По данным Калугастата, отношение объема отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг по крупным и средним организациям обрабатывающих производств г. Калуги в 2010 г. составило 181,5 % по сравнению с 2009 г. Реальная среднемесячная заработная плата на крупных и средних предприятиях города за 2010 г. выросла

по сравнению с 2009 г. на 7,8 %, что выше среднего показателя по Калужской обл. В целом Калуга сохраняет свою конкурентоспособность в сфере оплаты труда по сравнению с другими областными столицами Центрального федерального округа (ЦФО), обладающими сходными конкурентными преимуществами [7].

Для обеспечения сохранения данного конкурентного преимущества необходимо дальнейшее развитие действующих и открытие новых предприятий. В то же время отдельные параметры инвестиционной привлекательности г. Калуга уже отстают от показателей некоторых областных центров ЦФО. В частности, средняя продолжительность периода с даты принятия решения о предоставлении земельного участка для строительства или подписания протокола о результатах торгов по предоставлению земельных участков до даты получения разрешения на строительство в Калуге существенно выше (390 дней), чем в среднем по Калужской обл. (80 дней) и превышает аналогичные показатели в Твери и Смоленске [7].

Устойчивое социально-экономическое развитие города невозможно без совершенствования город-

ской инфраструктуры и повышения социальных стандартов качества жизни. Актуальной проблемой развития Калуги является обеспеченность жильем: на одного жителя в 2010 г. здесь приходилось около 21 м² общей площади жилых помещений, тогда как в других столицах субъектов ЦФО данный уровень выше — 23—24,5 м² на одного жителя [7].

Важными приоритетами социально-экономического развития являются:

- совершенствование коммунальной инфраструктуры;
- повышение эффективности сферы ЖКХ в целом;
- дальнейшее повышение качества и доступности медицинских и образовательных услуг.

Решение большого количества накопившихся социальных проблем требует формирования новых подходов к муниципальному управлению социально-экономическим развитием. Главная и достаточно трудная задача муниципального управления — определить свое место в новом экономическом пространстве, обеспечить развитие сферы муниципальных услуг через эффективную социально ориентированную экономику.

Так как основным инструментом реализации социально-экономической политики городов — столиц субъектов Федерации являются программы социально-экономического развития, то несомненный научный и практический интерес представляет поиск новых подходов к их формированию и реализации с целью повышения эффективности использования как бюджетных, так и внебюджетных средств на развитие сферы муниципальных услуг. Одновременно необходимо дальнейшее совершенствование механизма формирования и использования платных услуг с привлечением инструментов бюджетного планирования и контроля.

В ряде субъектов Российской Федерации и муниципальных образований уже приняты законодательные и другие нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере предоставления муниципальных услуг. Однако в настоящее время не разработан единый перечень муниципальных услуг, отсутствует система измеримых показателей их выполнения. В связи с этим затруднена объективная оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления. В муниципальных образованиях не ведется системный мониторинг результатов предоставления муниципальных услуг, не проводится анализ соотношения их цены и качества.

Существующие сети муниципальных учреждений не обеспечивают в должной мере качество муниципальных услуг, не в полном объеме реализовывают один из основных принципов бюджетной системы — эффективность использования бюджетных средств.

В сфере управления муниципальными услугами используются в основном административные методы, слабо развит контроль органов местного самоуправления за деятельностью небюджетных организаций, предоставляющих муниципальные услуги [1, 2, 3, 4, 5].

Поэтому становится актуальной проблема разработки организационно-экономических инструментов управления развитием сферы муниципальных услуг на основе методологии программно-целевого подхода.

Муниципальная целевая программа муниципального образования «Город Калуга» представляет собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение задач в области экономического, экологического, социального и культурного развития.

Программа может включать в себя несколько подпрограмм, направленных на решение конкретных задач в рамках программы. Деление программы на подпрограммы осуществляется исходя из масштабов и сложности решаемых проблем, а также необходимости рациональной организации их решения.

Программы составляются и оформляются в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ и разработанным положением.

В работе с программами выделяют следующие этапы:

- отбор проблем социально-экономического развития муниципального образования для программной разработки;
- оценка целесообразности решения проблем на основе программно-целевого метода;
- принятие решения о разработке программы;
- разработка проекта программы;
- оценка проекта программы;
- утверждение программы;
- финансирование программы;
- управление реализацией и контроль над выполнением программы.

Отбор проблем для разработки программ определяется следующими факторами:

- значимость проблемы;
- невозможность решить проблему в рамках краткосрочного периода (одного финансового года);
- необходимость муниципальной поддержки для комплексного решения проблемы в приемлемые сроки;
- соответствие задач, намеченных к решению в программе, полномочиям и сферам деятельности органов местного самоуправления;
- межотраслевой и межведомственный характер решаемой проблемы и необходимость координации действий структурных подразделений городской управы г. Калуга, юридических лиц для ее решения.

Инициатором постановки проблем для программной разработки может выступать структурное подразделение городской управы г. Калуга, любое юридическое или физическое лицо.

При обосновании необходимости решения проблем программными методами должны учитываться:

- приоритеты и цели социально-экономического развития муниципального образования «Город Калуга»;
- результаты анализа экономического, социального и экологического состояния города;
- долгосрочные и среднесрочные прогнозы развития;
- основные направления бюджетной и налоговой политики на среднесрочную перспективу;
- среднесрочный финансовый план муниципального образования «Город Калуга»;
- принятые программы и проекты программ, находящиеся в стадии разработки.

Предложение о программной разработке может включать:

- содержание проблемы и анализ причин ее возникновения;
- указание конкретной цели программы;
- обоснование соответствия целей разработки программы факторам;
- способы решения проблемы, предполагаемый перечень основных мероприятий для решения проблемы, сроки их реализации программным методом;
- предварительную потребность в финансовых ресурсах из предполагаемых источников финансирования с выделением капитальных расходов;

- перечень целевых индикаторов и показателей, характеризующих результаты реализации программных мероприятий;
- указание на наличие статистического и методического обеспечения для количественного измерения достижения годовых и конечных целей программы;
- предварительную оценку социально-экономической эффективности от реализации программы;
- наименование предполагаемого заказчика программы, срок и в случае необходимости обоснование стоимости ее разработки.

Городской голова города Калуги на основании представленных инициатором предложений о программной разработке проблемы и заключения управления экономики и имущественных отношений о целесообразности разработки программы принимает решение о разработке программы.

В случае положительного решения издается распоряжение городского головы Калуги о разработке соответствующей программы. Заказчик программы проводит следующую работу:

- подготавливает проект нормативного акта муниципального образования «Город Калуга» об утверждении программы;
- подготавливает исходное задание на формирование программы, координирует действия разработчиков;
- разрабатывает в пределах своих полномочий нормативные правовые акты, необходимые для выполнения программы;
- подготавливает в установленные сроки отчеты и доклады о ходе реализации программы;
- подготавливает ежегодно в установленном порядке предложения по уточнению перечня программных мероприятий на очередной финансовый год, уточняет затраты по программным мероприятиям, а также механизм реализации программы;
- разрабатывает перечень целевых индикаторов и показателей для мониторинга реализации программных мероприятий;
- осуществляет отбор на конкурсной основе исполнителей работ и услуг, а также поставщиков продукции по каждому программному мероприятию;
- согласовывает с основными участниками программы возможные сроки выполнения мероприятий, объемы и источники финансирования. По мероприятиям, предусматривающим

финансирование за счет средств внебюджетных источников, подписываются соглашения (договоры) о намерениях между заказчиком и предприятиями, организациями;

— несет ответственность за своевременную и качественную подготовку и реализацию программы, осуществляет управление ее исполнителями, обеспечивает эффективное использование средств, выделяемых на ее реализацию.

Разработчиками программы могут быть структурные подразделения городской управы г. Калуга, любые юридические и физические лица в порядке исполнения муниципального заказа.

Программа состоит из следующих разделов:

- 1) характеристика проблемы;
- 2) основные цели и задачи программы с указанием сроков и этапов ее реализации, а также целевых индикаторов и показателей;
- 3) перечень программных мероприятий;
- 4) обоснование ресурсного обеспечения программы;
- 5) механизм реализации программы, включающий в себя механизм управления программой и механизм взаимодействия заказчиков;
- 6) оценка социально-экономической и экологической эффективности программы.

Первый раздел программы должен содержать развернутую постановку проблемы, включая анализ причин ее возникновения, обоснование ее связи с приоритетами и целями социально-экономического развития муниципального образования, целесообразности решения проблемы программно-целевым методом.

Второй раздел программы должен содержать развернутые формулировки целей и задач программы с указанием целевых индикаторов и показателей. Здесь же содержится обоснование необходимости решения поставленных задач для достижения сформулированных целей программы и обоснование сроков решения задач и реализации программы с описанием основных этапов реализации и указанием прогнозируемых значений целевых индикаторов и показателей для каждого этапа, а также условия досрочного прекращения реализации программы.

Требования, предъявляемые к целям программы:

- специфичность (цели должны соответствовать компетенции заказчиков);
- достижимость (цели должны быть потенциально достижимы);

- измеримость (должна существовать возможность проверки достижения целей);
- привязка к временному графику (должны быть установлены срок достижения цели и этапы реализации программы с определением соответствующих целей).

Третий раздел программы должен содержать перечень мероприятий, которые предлагается реализовать для решения задач программы и достижения поставленных целей, а также информацию о необходимых для реализации каждого мероприятия ресурсах с указанием источников финансирования и сроков реализации. Программные мероприятия должны быть увязаны по срокам и ресурсам и обеспечивать решение задач программы.

В отдельных случаях для достижения целей программы, внесения изменений в нормативные правовые акты программа может содержать приложение с планом подготовки и принятия необходимых нормативных правовых актов.

В *четвертом* разделе программы должно содержаться обоснование ресурсного обеспечения, необходимого для реализации программы, а также сроков и источников финансирования. Кроме того, раздел должен включать в себя обоснование возможности привлечения внебюджетных средств и средств областного и федерального бюджетов для реализации программных мероприятий и описание механизмов привлечения этих средств.

В *пятом* разделе программы дается описание механизма управления программой, включая систему мониторинга программы, схему взаимодействия заказчиков и исполнителей программных мероприятий.

Шестой раздел программы должен содержать описание социальных, экономических и экологических последствий, которые могут возникнуть при реализации программы, общую оценку вклада программы в экономическое развитие, а также оценку эффективности расходования бюджетных средств. Оценка эффективности осуществляется по годам или этапам в течение всего срока реализации программы, а при необходимости и после ее реализации.

Согласованный проект программы с пояснительной запиской, социально-экономическими и технико-экономическими обоснованиями, предварительной бюджетной заявкой, соглашениями (договорами) о намерениях между заказчиком программы и предприятиями, организациями, подтверждающими финанси-

рование программы за счет внебюджетных источников, заказчик программы направляет в управление экономики и имущественных отношений. Представленные материалы должны включать необходимые данные для проведения анализа проекта программы, возможностей реализации этой программы в предполагаемые сроки, оценки эффективности и осуществления контроля над ее выполнением.

Управление экономики и имущественных отношений дает оценку степени готовности проекта программы и направляет соответствующее заключение заказчику программы. При наличии замечаний и предложений от управления экономики и имущественных отношений производится доработка проекта программы заказчиком.

Доработанный проект программы повторно направляется заказчиком для заключения в управление экономики и имущественных отношений.

При положительной оценке управлением экономики и имущественных отношений проекта программы заказчик вносит проект программы на рассмотрение городской муниципальной коллегии при городском голове городского округа «Город Калуга».

Проект нормативного акта об утверждении программы после одобрения городской муниципальной коллегией при городском голове городского округа «Город Калуга» направляется в соответствии с действующим порядком на рассмотрение в Городскую думу г. Калуга.

Заказчики программ предусматривают средства на реализацию программ в пределах доводимых лимитов бюджетных ассигнований на очередной финансовый год.

Для обеспечения мониторинга и анализа хода реализации программы заказчик ежегодно согласовывает с управлением экономики и имущественных отношений и управлением финансов г. Калуга уточненные целевые индикаторы и показатели эффективности программы на соответствующий год.

Заказчик программы:

- с учетом выделяемых ежегодно на программы средств распределяет их по программным мероприятиям;
- осуществляет отбор поставщиков товаров, исполнителей работ и услуг по каждому программному мероприятию в соответствии с нормами действующего законодательства;
- ежеквартально, до 10 числа месяца и ежегодно, до 30 числа месяца, следующего за отчетным периодом, направляет в управление экономики

и имущественных отношений отчеты о ходе (итогах) выполнения целевых индикаторов и показателей программ, эффективности использования средств бюджета, а также статистическую, справочную и аналитическую информацию о реализации программ;

- по программам, срок реализации которых завершается в отчетном году, подготавливает и представляет на рассмотрение городской муниципальной коллегии при городском голове городского округа «Город Калуга», Городской думе г. Калуга доклад о выполнении программы в сроки, предусмотренные для предоставления отчета об исполнении бюджета муниципального образования «Город Калуга» в отчетном году;
- по итогам реализации программы, срок реализации которой не завершается в отчетном году, вносит предложения управлению финансов г. Калуга об уточнении объемов средств, необходимых для финансирования в очередном финансовом году, и предложения о внесении изменений в соответствующие нормативные акты муниципального образования «Город Калуга» в сроки, предусмотренные для подготовки проекта постановления Городской думы г. Калуга о бюджете на очередной финансовый год.

Управление экономики и имущественных отношений на основании отчетов о выполнении программ, полученных от заказчиков программ, осуществляет оценку эффективности реализации программ за истекший год на основе утвержденной методики. При этом особое внимание обращается на соответствие достигнутых показателей утвержденным целевым индикаторам и показателям программ, а также на эффективное использование бюджетных средств, выделяемых на реализацию программы, и их влияние на различные сферы экономики муниципального образования «Город Калуга».

При несоответствии достигнутых в отчетном году целевых индикаторов и показателей целевым индикаторам и показателям, утвержденным в программе, и отрицательной оценке эффективности реализации программы управление экономики и имущественных отношений направляет заказчику программы предложения:

- о внесении изменений в нормативный акт о соответствующей программе по корректировке целей, сроков реализации, объемов

финансирования и перечня программных мероприятий;

— о досрочном прекращении действия нормативного акта о соответствующей программе.

Разработанная методика оценки муниципальных целевых программ определяет механизм проведения оценки:

- целесообразности решения проблемы социально-экономического развития муниципального образования «Город Калуга» на основе программно-целевого метода R1;
- проекта муниципальной целевой программы R2;
- эффективности реализации муниципальной целевой программы R3.

Сформулированы критерии, применяемые для оценки программ. Система оценки программ основана на расчете комплексных критериев K_i . Каждый комплексный критерий K_i рассчитывается на основе частных критериев k_{ij} . Перечень частных критериев k_{ij} для каждого комплексного критерия K_i представлен в разработанной методике.

Комплексные критерии K_i оцениваются по следующим направлениям:

- K1 — соответствие цели программы приоритетным направлениям социально-экономического развития Российской Федерации, Калужской области, муниципального образования «Город Калуга»;
- K2 — постановка в программе задач, условием решения которых является применение программно-целевого метода;
- K3 — уровень проработки целевых индикаторов и показателей программы;
- K4 — уровень финансового обеспечения программы;
- K5 — организация управления и контроля за ходом реализации программы;
- K6 — соответствие содержания программы требованиям, предъявляемым к разработке программ.

Порядок расчета комплексных критериев состоит из нескольких этапов. Первым этапом проведения оценки является оценка по частным критериям k_{ij} . Весовые значения частных критериев Z_i приведены в методике.

Степень соответствия программы частным критериям оценивается по балльной шкале в диапазоне от 0 до 10 баллов. При этом присвоенная

балльная оценка аргументируется или ежегодно документально подтверждается заказчиком программы соответствующими структурными, экономическими, социальными и другими индикаторами и показателями программы.

Расчет частного критерия k_{ij} производится путем умножения весового коэффициента Z_{ij} на одну из балльных оценок N по формуле

$$k_{ij} = Z_{ij} \cdot N.$$

Балльная оценка N определяется наибольшим соответствием программы одной из градаций, указанных в настоящей методике.

На основе оценок по частным критериям k_{ij} рассчитывается оценка по комплексному критерию K_i по формуле

$$K_i = k_{i1} + k_{i2} + \dots + k_{ij}.$$

Величина интегрального (итогового) показателя R_i для каждого вида оценки складывается на основе совокупных оценок по комплексным критериям с учетом их весовых коэффициентов Y_i по формуле

$$R_i = K1 \cdot Y1 + K2 \cdot Y2 + K3 \cdot Y3 + K4 \cdot Y4 + K5 \cdot Y5 + K6 \cdot Y6.$$

Для расчетов интегральных (итоговых) показателей (R_i) применяются следующие весовые коэффициенты (табл. 1).

Для итоговых интегральных оценок используется собственная качественная шкала (табл. 2).

Таблица 1

Весовые коэффициенты для расчетов интегральных показателей [6]

| Комплексный критерий K_i | Весовой коэффициент комплексного критерия Y_i , применяемый для оценки | | |
|----------------------------|---|----------------------|---------------------------------------|
| | целесообразности решения проблемы социально-экономического развития муниципального образования «Город Калуга» на основе программно-целевого метода R1 | проекта программы R2 | эффективности реализации программы R3 |
| K1 | 0,4 | 0 | 0,2 |
| K2 | 0,4 | 0,2 | 0 |
| K3 | 0 | 0,3 | 0 |
| K4 | 0,1 | 0,1 | 0,2 |
| K5 | 0 | 0,1 | 0,6 |
| K6 | 0,1 | 0,3 | 0 |

Таблица 2

**Качественная шкала
итоговых интегральных оценок**

| Численное значение интегрального (итогового) показателя R_i | Качественная характеристика оценки программы |
|---|--|
| Более 8,0 | Эффективная |
| О 6,5 до 8,0 включительно | Умеренно эффективная |
| От 5,0 до 6,5 включительно | Адекватная |
| Менее 5,0 | Неэффективная |

Список литературы

1. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: Федеральный закон от 31.12.2005 № 199-ФЗ.

2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: Федеральный закон от 29.12.2006 № 258-ФЗ.

3. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 27.12.2005 № 198-ФЗ.

4. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607.

5. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 09.04.2009 № 58-ФЗ.

6. Об утверждении Положения о порядке разработки, утверждения и реализации муниципальных целевых программ муниципального образования «Город Калуга»: постановление городского головы г. Калуга от 08.04.2008 № 58-п.

7. URL: <http://www.Economy.gov.ru>.