

УДК 338.2:336.143

**АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПЛАНИРОВАНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) ПРОГРАММ
(ПО МАТЕРИАЛАМ МО «НОВНИКОЛАЕВСКОЕ
СЕЛЬСКОЕ ПОСЕЛЕНИЕ КАЛИНИНСКОГО РАЙОНА»)**

Мещерякова А.Б.

*НАН ЧОУ ВО «Академия маркетинга и социально-информационных технологий ИМСИТ»,
Краснодар, e-mail: 1980_allaal@mail.ru*

Государственное программно-целевое управление, как сложная задача, требует решения, в том числе и на муниципальном уровне. Разработка и последующая реализация государственных (муниципальных) программ преследует цель – достижение высокого уровня развития муниципального образования и, как следствие, качества жизни населения. В то же время нередки случаи, когда бюджетные деньги расходуются нерационально, а механизм контроля реализации программ неясен, не применим в полной мере и не доступен для использования обществом. В статье рассмотрены актуальные вопросы государственного программно-целевого управления на примере муниципального образования. На основе анализа динамики ключевых показателей индикативных планов социально-экономического развития Новониколаевского сельского поселения Калининского района за 2016-2018 гг. осуществлен расчет контрольных величин достижения этих показателей и сделан вывод относительно эффективности программно-целевого управления в муниципальном образовании. На основе анализа выявлены ошибки и несоответствия в планировании бюджета на реализацию муниципальных программ. Анализ распределения бюджетных ассигнований по муниципальным программам позволил сформулировать выводы относительно степени соответствия целей и задач развития муниципального образования и направляемых средств на достижение этих целей.

Ключевые слова: государственная (муниципальная) программа, индикативный план, бюджет муниципального образования

**ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS OF PLANNING OF STATE (MUNICIPAL)
PROGRAMS (BASED ON THE MATERIALS OF THE MINISTRY
OF AGRICULTURE OF THE KALININSKY DISTRICT)**

Meshcheryakova A.B.

*Academy of marketing and social information technologies-IMSIT, Krasnodar,
e-mail: 1980_allaal@mail.ru*

State program and target management as a complex task requires solutions, including at the municipal level. The development and subsequent implementation of state (municipal) programs is aimed at achieving a high level of development of municipal education and, as a result, the quality of life of the population. At the same time, there are often cases when budget money is spent irrationally, and the mechanism for monitoring the implementation of programs is unclear, is not fully applicable and is not available for use by the society. The article deals with topical issues of state program-target management on the example of a municipality. Based on the analysis of dynamics of key indicators indicative plans for socio-economic development of Novonikolayevskiy rural settlement of the Kalinin district for 2016-2018 calculates the control values for achieving these targets and the conclusion regarding the effectiveness of program management in the municipality. Based on the analysis, errors and inconsistencies in the planning of the budget for the implementation of municipal programs were identified. Analysis of the distribution of budget allocations for municipal programs allowed us to formulate conclusions about the degree of compliance with the goals and objectives of the development of the municipality and the funds allocated to achieve these goals.

Keywords: state (municipal) programme, the indicative plan and the budget of the municipality

Реализация целей государственного управления достигается путем выполнения государственного плана, целевые показатели которого заложены в государственных программах. Поскольку на реализацию государственных программ тратится значительный объем бюджетных средств и их расходование должно приносить видимый, осязаемый эффект, заключающийся в улучшении качества жизни населения, вопросы, связанные с эффективностью планирования программ имеют особое значение как для муниципальных образований, так и государства в целом. Цель исследования –

оценка эффективности планирования муниципальных программ и их соответствия нуждам населения муниципального образования. В качестве методов использовались анализ, синтез, моделирование и аналогия. Объектом исследования выступают муниципальные программы Новониколаевского сельского поселения Калининского района, ст. Новониколаевская.

Согласно ст. 3 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» муниципальная программа – документ стратегического планирования, содержащий комплекс пла-

нируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования [1].

Администрация Новониколаевского сельского поселения Калининского района ст. Новониколаевская является органом местного самоуправления. Структура администрации утверждена Решением главы Новониколаевского сельского поселения Калининского района 1.12.2018 г. № 202. В структуру администрации входит глава сельского поселения, зам. главы и два отдела – общий и финансовый, кадровый состав администрации составляет 11 человек [2].

В целях реализации государственных полномочий администрацией разрабатывается и утверждается индикативный план социально-экономического развития, который является документом, обеспечивающим реализацию целей и приоритетов социально-экономического развития поселения на основании комплексного анализа ресурсного потенциала развития отраслей экономики, сложившейся социально-экономической ситуации и экономического положения, а также целей и задач государственной политики в экономической и социальной сферах. Анализ реализации наиболее значимых показателей индикативного плана за 2016–2018 гг. представим ниже на основании данных, приведенных в табл. 1.

Таблица 1

Динамика выполнения ключевых показателей индикативных планов социально-экономического развития Новониколаевского сельского поселения Калининского района за 2016–2018 гг. [3]

Показатель	2016 г.			2017 г.			2018 г.		
	план	отчет	% выполнения	план	отчет	% выполнения	план	отчет	% выполнения
Среднегодовая численность населения, тыс. чел.	3,8	3,8	100,8	3,8	3,8	100,0	3,8	3,8	100,0
Среднедушевой доход на одного жителя, тыс. руб.	11,9	10,0	83,8	10352	10297	99,5	10946	10964	100,2
Количество экономически активного населения, тыс. чел.	2,9	2,9	100,0	2,9	2,0	70,0	2,0	2,0	101,7
Количество занятых в экономике, тыс. чел.	1,3	1,2	99,4	1,2	1,2	100,0	1,2	1,2	100,0
Номинальная среднемесячная заработная плата, тыс. руб.	21,0	21,3	101,8	21,4	25,3	118,2	27,2	28,6	105,1
Количество занятых в ЛПХ, тыс. чел.	2,7	2,7	100,0	2,5	2,5	100,0	2,5	2,5	100,0
Среднемесячный доход занятых в ЛПХ, тыс. руб.	15,8	14,4	91,1	15,8	15,8	100,0	16,5	17,2	104,2
Количество зарегистрированных безработных, чел.	11	18	163,6	18	53	в 3 раза	18	15	83,3
Уровень регистрируемой безработицы, в% к численности трудоспособного населения	0,6	0,7	116,7	0,6	2,6	в 4,3 раза	0,6	0,7	116,7
Прибыль прибыльных предприятий, тыс. руб.	52,0	46,2	88,9	52,0	11,0	21,2	12,0	12,4	103,3
Фонд оплаты труда, млн руб.	177,7	173,7	97,8	166,7	314,6	188,7	345,7	362,9	105,0
Крупный рогатый скот, голов	570	587	103	570	488	85,6	555	468	84,3
Оборот розничной торговли, млн руб.	590,9	550,7	93,2	590,9	550,7	93,2	553,5	525,8	95,0
Оборот общественного питания, тыс. руб.	8839,1	8830,3	99,9	8839,1	8830,3	99,9	8900	8950	100,6
Численность детей в дошкольных образовательных учреждениях, тыс. чел.	162	175	108,0	175	167	95,4	161	161	100,0
Численность учащихся в общеобразовательных учреждениях, тыс. чел.	349	349	100,0	350	350	100,0	361	361	100,0

Окончание табл. 1									
Показатель	2016 г.			2017 г.			2018 г.		
	план	отчет	% выполнения	план	отчет	% выполнения	план	отчет	% выполнения
Количество мест в учреждениях дошкольного образования, мест	139	139	100,0	139	139	100,0	139	141	101,4
Количество индивидуальных предпринимателей, единиц	78	79	101,3	79	79	100,0	87	88	101,1
Протяженность освещенных улиц, км	20,5	20,0	97,6	60,0	22,0	36,7	22,0	23,0	104,5
Протяженность водопроводных сетей, км	58	58	100	58	58	100	58	58	100
Протяженность автомобильных дорог местного значения, км	58,6	58,0	99,0	58,0	59,8	103,0	59,8	59,8	100,0
Протяженность отремонтированных автомобильных дорог местного значения с твердым покрытием, км	0,5	7,0	в 13 раз	24,7	3,0	11,9	31,1	2,1	6,9

Объем произведенной продукции сельского хозяйства в 2016 г. составил 962 240 тыс. рублей, что составляет 100% выполнения плана. Показатели индикативного плана в основном выполнены полностью, за исключением инфраструктурного обеспечения населения, среднедушевого денежного дохода на одного жителя (невыполнение на 2,6%), среднемесячных доходов занятых в ЛПХ (невыполнение на 8,9%), прибыль прибыльных предприятий (невыполнение на 11,2%).

Индикативные показатели в 2017 г. в целом выполнены. Перевыполнение по показателям: номинальная начисленная среднемесячная заработная плата, тыс. руб. (перевыполнение на 18,4%), уровень регистрируемой безработицы превысил плановый норматив в 4,3 раза, численность зарегистрированных безработных выросла в 3 раза, фонд оплаты труда возрос на 88,7%. Снижение индикативных показателей (фактическое выполнение к плановому) наблюдается по направлениям: численность экономически активного населения снизилась на 30%, прибыль прибыльных предприятий сократилась на 79%, количество крупного рогатого скота не достигло планового значения на 14,6%.

За 2018 г. большая часть ключевых показателей достигла запланированного уровня, среди показателей, по которым нормативные значения превысили плановые показатели: номинальная начисленная среднемесячная заработная плата выросла на 5,1%, среднемесячные доходы занятых в ЛПХ превысили плановое значение на 4,2%, уровень регистрируемой безра-

ботицы превысил плановый показатель на 16,7%. Среди показателей, не достигших планового значения в 2018 г.: оборот розничной торговли на 5%, по числу крупного рогатого скота невыполнение 15,7%, численность зарегистрированных безработных фактически составила 15 чел., что на 16,7% ниже планового показателя. За рассматриваемый период наибольшего снижения достиг показатель прибыльности прибыльных предприятий (на 33,8 тыс. руб.). Уровень среднемесячных доходов занятых в ЛПХ вырос на 2,8 тыс. руб. Положительная динамика по показателю номинальной начисленной заработной платы, которая выросла за 2016–2018 гг. на 7,3 тыс. руб., наряду с этим возрос и среднедушевой денежный доход на одного жителя на 1 тыс. руб.

Недостатки контроля разработки и последующей реализации муниципальных программ сказываются на достижении показателей индикативных планов МО (табл. 2).

Ссылаясь на данные официального сайта администрации, а также расчеты, представленные в табл. 1 и 2, следует, что индикативные планы содержат 27 (в 2016 г.) и по 22 (в 2017 и 2018 гг.) показателя. В 2016 г. из 27 показателей плановое значение достигнуто лишь по семи, 20 показателей достигнуты либо с превышением, либо с понижением значений, доля погрешности составила 74,07%. В 2017 г. запланировано 22 показателя, достигли планового значения 7, тогда как 15 показателей по факту отклонялись либо в большую (5 пок.), либо в меньшую (10 пок.) сторону. Доля погрешности 68,18%. В 2018 г. ситуация

аналогичная: из 22 показателей – 7 достигли планового значения, 15 – не достигли, их них 11 – с превышением и 4 – с понижением значения. Доля ошибки составила 68,18%. За весь период ситуация ухудшилась, вероятность достижения результатов, запланированных в индикативном плане, снизилась на 5,89%. Это говорит о том, что планирование муниципальных программ ведется слабо, в дальнейшем контроль реализации программ не осуществляется. В соответствии с бюджетом МО «Новониколаевское сельское поселение», а также постановлениями главы администрации были утверждены и действуют 11 муниципальных программ (табл. 3), все имеют пятилетний период внедрения.

В 2017 г. на реализацию муниципальных программ было выделено 20 356,9 тыс. руб., при этом официальный сайт администрации дает ссылку на решения главы о бюджетах на каждый год, а также отчёты о расходовании бюджетных средств. В решении о бюджете на 2017 г. выявлена неточность в отношении суммы выделенных средств на муниципальную программу «Развитие культуры». В частности, сумма, указанная в табл. 3, выделенная на данную программу, составляет в 2017 г. 5011,4 тыс. руб., тогда как сумма на данную программу в ведомственной структуре расходов бюджета Новониколаевского сельского поселения на 2017 г. составляет 5089,3 тыс. руб. [5].

Таблица 2

Динамика контрольных величин достижения показателей индикативных планов 2016–2018 гг., %

Показатель	2016 г.	2017 г.	2018 г.	Абсолютное отклонение (+,-)		
				2017 г. от 2016 г.	2018 г. от 2017 г.	2018 г. от 2016 г.
Всего, из них:	27	22	22	-5	0	-5
достигнуто плановое значение	7	7	7	0	0	0
достигнуто с превышением плановых показателей	9	5	11	-4	6	2
плановые показатели не достигнуты	11	10	4	-1	-6	-7
итого показателей, отличных от плановых	20	15	15	-5	0	-5
доля погрешности планирования, %	74,07	68,18	68,18	-5,89	0,00	-5,89

Таблица 3

Распределение бюджетных ассигнований по муниципальным программам на 2017–2019 гг., тыс. руб. [4–6]

Наименование программы	2017 г.	2018 г.	2019 г.	Абсолютное отклонение (+,-)			Темп роста, %
				2018 г. от 2017 г.	2019 г. от 2018 г.	2019 г. от 2016 г.	
Организация муниципального управления	6256	6656,1	6010,5	400,1	-645,6	-245,5	96,1
Обеспечение безопасности населения	135	58,5	35	-76,5	-23,5	-100,0	25,9
Дорожное хозяйство	7003	7	8	-6996,0	1,0	-6995,0	0,1
Развитие экономики и сельского хозяйства	47	1,5	19	-45,5	17,5	-28,0	40,4
Развитие жилищно-коммунального хозяйства	444,2	11799,5	4551,2	11355,3	-7248,3	4107,0	1024,6
Благоустройство территории	1297,3	1478	403,2	180,7	-1074,8	-894,1	31,1
Молодежь поселения	99	57,6	22	-41,4	-35,6	-77,0	22,2
Развитие культуры	5011,4	7519,3	6551	2507,9	-968,3	1539,6	130,7
Развитие физической культуры и спорта	64	75	20	11,0	-55,0	-44,0	31,3
Энергосбережение и повышение энергетической эффективности	0	218	9,4	218,0	-208,6	9,4	X
Формирование современной городской среды	0	0	100	0,0	100,0	100,0	X
Итого	20356,9	27870,5	17729,3	7513,6	-10141,2	-2627,6	87,1

Расхождение в суммах – 77,9 тыс. руб. Далее, на 2018 г. выделено 27 870,5 тыс. руб., при этом были введены две программы, бюджет на которые составил 859,5 тыс. руб. Динамика расходов на реализацию программ положительная, прирост средств на 7513,6 тыс. руб. Наиболее емкие статьи расходов: организация муниципального управления (прирост расходов составил 503,1 тыс. руб.), развитие жилищно-коммунального хозяйства (прирост расходов составил 10 713,8 тыс. руб. – в 25 раз), развитие культуры (прирост расходов составил 6551 тыс. руб.). Сокращение расходов наблюдается по таким муниципальным программам, как обеспечение безопасности населения (сокращение расходов составило 76,5 тыс. руб.), дорожное хозяйство (сокращение расходов составило 6996,0 тыс. руб., практически до нуля), развитие экономики и сельского хозяйства (сокращение расходов составило 45,5 тыс. руб.), молодежь поселения (сокращение расходов составило 41,4 тыс. руб.).

В 2019 г. сумма выделенных на муниципальные программы средств значительно сократилась: на 10 141,2 тыс. руб., наряду с тем, что администрация ввела в действие еще одну программу по формированию современной городской среды, на которую было выделено 100 тыс. руб. Практически все программы подверглись сокращению объема финансирования, в наибольшей степени это коснулось организации

муниципального управления (снижение на 645,6 тыс. руб.), жилищно-коммунального хозяйства (на 7248,3 тыс. руб.), благоустройства территории (на 1074,8 тыс. руб.), развития культуры (на 968,3 тыс. руб.). При этом в 2019 г. наблюдается расхождение в официальных документах администрации. Так, в структуре бюджета муниципального образования на 2019 г. на реализацию муниципальной программы «Организация муниципального управления» значится сумма 6010,5 тыс. руб., аналогичная сумма указана и в перечне муниципальных программ Новониколаевского сельского поселения и объемы бюджетных ассигнований, предусмотренные на их реализацию на 2019 г., а вот в ведомственной структуре расходов бюджета поселения на 2019 г. на эту программу указана сумма 5910,5 тыс. руб. [5]. Расхождение составляет 100 тыс. руб. в меньшую сторону. Аналогичная ситуация наблюдается и по суммам, указанным на реализацию муниципальной программы «Благоустройство территории» – расхождение составляет 100 тыс. руб. в большую сторону. Таким образом, неясно, какая сумма должна быть израсходована на каждую из указанных программ и как за них отчитываться (контролировать).

Вопросы планирования средств, расходовемых на муниципальные программы, также актуален. Проведем анализ удельных весов величины затрат на реализацию каждой из программ в общем бюджете (табл. 4).

Таблица 4

Динамика удельного веса затрат на муниципальные программы в общем бюджете, %

Наименование программы	2017 г.	2018 г.	2019 г.	Абсолютное отклонение (+,-)		
				2018 г. от 2017 г.	2019 г. от 2018 г.	2019 г. от 2016 г.
Организация муниципального управления	30,7	23,9	33,9	-6,8	10,0	3,2
Обеспечение безопасности населения	0,7	0,2	0,2	-0,5	0,0	-0,5
Дорожное хозяйство	34,4	0,0	0,0	-34,4	0,0	-34,4
Развитие экономики и сельского хозяйства	0,2	0,0	0,1	-0,2	0,1	-0,1
Развитие жилищно-коммунального хозяйства	2,2	42,3	25,7	40,2	-16,7	23,5
Благоустройство территории	6,4	5,3	2,3	-1,1	-3,0	-4,1
Молодежь поселения	0,5	0,2	0,1	-0,3	-0,1	-0,4
Развитие культуры	24,6	27,0	37,0	2,4	10,0	12,3
Развитие физической культуры и спорта	0,3	0,3	0,1	0,0	-0,2	-0,2
Энергосбережение и повышение энергетической эффективности	0,0	0,8	0,1	0,8	-0,7	0,1
Формирование современной городской среды	0,0	0,0	0,6	0,0	0,6	0,6
Итого	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0

Наибольший вес в структуре бюджетных расходов имеют следующие программы: развитие культуры (37% в 2019 г.), прирост выделенных бюджетных денег на реализацию данной программы составил 12,3%, организация муниципального управления (порядка 34% в 2019 г.), при этом доля расходов на данную программу возросла за три года на 3,2%, развитие жилищно-коммунального хозяйства (25,7%), прирост доли данной программы составил 23,5%. Наименее бюджетно обеспеченными, а, следовательно, и наименее значимыми для муниципального образования являются такие программы, как дорожное хозяйство (менее 0,1% в структуре муниципальных программ 2019 г.), развитие экономики и сельского хозяйства – 0,1%, развитие физической культуры и спорта – 0,1%, энергосбережение и повышение энергетической эффективности – 0,1%, молодежь поселения – 0,1%, обеспечение безопасности населения – 0,2%, формирование современной городской среды – 0,6%, благоустройство территории – 2,3%. Таким образом, из 11 реализуемых муниципальных программ 7 имеют долю от 0 до 2,3% в структуре бюджетных ассигнований. При этом в динамике за три года эти доли уменьшились, тогда как и без того высокобюджетные программы эти доли нарастили.

Подводя итог проведенному исследованию, можно сделать следующие выводы: в реализации муниципальных программ отмечены расхождения в документах смет на выполнение программ. Планирование и дальнейшая реализация муниципальных программ проходит со значительной погрешностью, поскольку большая часть индикативных показателей плана не совпадает с фактически достигнутыми. При распределении бюджетных средств на реализацию муниципальных программ администрация руководствуется интересами обеспечения развития муниципальных органов власти,

решением вопросов культуры, а также развитием ЖКХ. В то же время такие жизненно необходимые для населения сферы деятельности, как дорожное, энергетическое хозяйство, благоустройство территории и пр., не получают достаточного объема бюджетных ассигнований, более того, из года в год финансирование муниципальных программ по данным направлениям сокращается. В связи с этим считаем необходимой разработку социально ориентированной экономической модели предварительного контроля бюджетного ассигнования муниципальных программ, что и станет дальнейшим направлением научно-практического исследования.

Список литературы

1. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ (последняя редакция). [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 9.03.2020).
2. Решение от 12.12.2018 № 202 «Об утверждении структуры администрации Новониколаевского сельского поселения Калининского района». [Электронный ресурс]. URL: <https://novnikol.ru/administration/structure.html> (дата обращения: 9.03.2020).
3. Решение от 12.12.2018 № 199 «Об индикативном плане социально-экономического развития Новониколаевского сельского поселения Калининского района на 2019 год». [Электронный ресурс]. URL: https://novnikol.ru/documents/arhive_decision/detail.php?id=847796 (дата обращения: 9.03.2020).
4. Решение от 22.12.2016 № 101 «О бюджете Новониколаевского сельского поселения Калининского района на 2017 год». [Электронный ресурс]. URL: https://novnikol.ru/documents/arhive_decision/detail.php?id=564860 (дата обращения: 9.03.2020).
5. Решение от 22.12.2017 № 144 «О бюджете Новониколаевского сельского поселения Калининского района на 2018 год». [Электронный ресурс]. URL: https://novnikol.ru/documents/arhive_decision/detail.php?id=735629 (дата обращения: 9.03.2020).
6. Решение от 24.01.2019 № 208 «О внесении изменений в решение Совета Новониколаевского сельского поселения Калининского района от 12 декабря 2018 года № 200 «О бюджете Новониколаевского сельского поселения Калининского района на 2019 год». [Электронный ресурс]. URL: https://novnikol.ru/documents/arhive_decision/detail.php?id=854552&vie (дата обращения: 9.03.2020).