

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет экономический

Кафедра экономической теории и государственного управления

Направление подготовки 38.03.04 – Государственное и муниципальное
управление

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Зав. кафедрой

_____ М.В.Зинченко

« _____ » _____ 2017 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Программно-целевой метод в управлении экономикой муниципально-
го образования

Исполнитель

студент группы 373-об

(подпись, дата)

Е.С. Мулявко

Руководитель

доцент, к.э.н.

(подпись, дата)

А.В. Долгушева

Нормоконтроль

ст. преподаватель

(подпись, дата)

Л.Н. Михайленко

Благовещенск 2017

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет _____
Кафедра _____

УТВЕРЖДАЮ

Зав.кафедрой

_____ М.В. Зинченко

подпись

« _____ » _____ 201_ г.

З А Д А Н И Е

К выпускной квалификационной работе студента _____

1. Тема выпускной квалификационной работы : _____

(утверждена приказом от _____ № _____)

2. Срок сдачи студентом законченной работы _____

3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: _____

4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): _____

5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.) _____

6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов) _____

7. Дата выдачи задания _____

Руководитель выпускной квалификационной работы: _____

(фамилия, имя, отчество, должность, ученая степень, ученое звание)

Задание принял к исполнению (дата): _____

(подпись студента)

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 68 с., 3 таблицы, 50 источников.

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ МЕТОД, КЛАССИФИКАЦИЯ ПРОГРАММ, ПРОЦЕДУРА РАЗРАБОТКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ, ПРОЦЕДУРА УТВЕРЖДЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ, ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММ

В результате разграничения полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти муниципальные образования несут сегодня основное бремя ответственности за реализацию комплексного социально-экономического развития муниципального образования, организацию управления отраслями жизнеобеспечения, осуществление программ социальной защиты населения, предоставление социальных услуг и обеспечение мер безопасности и охраны правопорядка.

Целью бакалаврской работы является выявление проблем управления комплексным социально-экономическим развитием МО «Благовещенский район» и поиск путей его совершенствования.

Объектом исследования является муниципальное образование, понимаемое как сложная социально-экономическая система. Конкретные данные приведены в работе на примере муниципального образования «Благовещенский район».

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Теоретические аспекты программно-целевого метода в управлении экономикой муниципального образования	7
1.1 Понятие и сущность программно-целевого метода	7
1.2 Нормативно-правовые документы для разработки программ	12
1.3 Использование муниципальных программ	13
1.4 Процедура разработки и утверждения муниципальных программ	17
2 Анализ применения программно-целевого метода в экономическом развитии Благовещенского района	22
2.1 Общая характеристика муниципальных программ	22
2.2 Анализ использования муниципальных программ для решения экономических вопросов	23
2.3 Анализ муниципальных программ для социального развития муниципального образования	41
2.4 Анализ проблем при реализации ПЦМ в управлении социально-экономическим развитием МО	52
2.5 Предложения по совершенствованию программно-целевого метода в управлении экономикой муниципального образования «Благовещенский район»	54
Заключение	60
Библиографический список	63

ВВЕДЕНИЕ

В результате разграничения полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти муниципальные образования несут сегодня основное бремя ответственности за реализацию комплексного социально-экономического развития муниципального образования, организацию управления отраслями жизнеобеспечения, осуществление программ социальной защиты населения, предоставление социальных услуг и обеспечение мер безопасности и охраны правопорядка. В этих условиях повышается актуальность формирования эффективной системы муниципального управления, обеспечивающей на длительную перспективу достижение баланса экономических и социальных целей развития общества.

Целью бакалаврской работы является выявление проблем управления комплексным социально-экономическим развитием МО «Благовещенский район» и поиск путей его совершенствования.

Задачи бакалаврской работы:

- 1) рассмотреть теоретические аспекты программно-целевого метода в управлении экономикой муниципального образования;
- 2) рассмотреть общую характеристику муниципальных программ Благовещенского района;
- 3) проанализировать использование муниципальных программ для решения экономических и социальных вопросов муниципального образования «Благовещенский район»;
- 4) выявить проблемы при реализации ПЦМ в управлении социально-экономическим развитием МО «Благовещенский район»;
- 5) предложить мероприятия по совершенствованию реализации ПЦМ в управлении социально-экономическим развитием МО «Благовещенский район».

Предметом исследования является управление экономикой муниципального образования.

Объектом исследования является муниципальное образование, понимаемое как сложная социально-экономическая система. Конкретные данные приведены в работе на примере муниципального образования «Благовещенский район».

Методы исследования – анализ и синтез.

Данная работа состоит из введения, двух разделов, заключения, библиографического списка и приложения.

При написании работы были использованы следующие источники: нормативная документация, учебная литература, периодические издания, а также материалы глобальной сети интернет.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА В УПРАВЛЕНИИ ЭКОНОМИКОЙ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

1.1 Понятие и сущность программно-целевого метода

Программно-целевое управление - один из эффективных методов регулирования развития экономики, позволяющих сконцентрировать ресурсы на достижении конкретных социально значимых целей. Оно реализуется посредством разработки и выполнения федеральных, региональных и муниципальных целевых программ, направленных на повышение эффективности использования бюджетного финансирования во всех сферах социально-экономического развития.

Целевые программы являются элементом механизма реализации стратегии устойчивого развития страны, региона, муниципального образования, так как представляют собой увязанные по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплексы научно-исследовательских, опытно-конструкторских, организационно-хозяйственных и иных мероприятий, обеспечивающих эффективное решение конкретных задач в области государственно-федеративного и муниципального строительства, научно-технического, экономического, инвестиционного, социально-демографического, внешнеэкономического, культурного, экологического, регионального и муниципального развития Российской Федерации.

Их важнейшей особенностью является определение, исходя из народно-хозяйственной значимости, социальной, экологической и экономической и институциональной целесообразности состава приоритетных направлений развития и очередности их реализации с учетом возможностей финансирования программных мероприятий на федеральном, региональном или местном уровнях. Практика показывает, что целевые программы могут быть эффективно использованы для управления социальными, экологическими, экономическими и институциональными процессами в муниципальных образованиях.

Программно-целевой метод позволяет реализовать настоятельную потребность в осуществлении интеграционных процессов в экономике, обусловленную, с одной стороны, возрастанием сложности, комплексности проблем устойчивого развития, требующих для своего решения эффективных межотраслевых, межведомственных, межмуниципальных взаимодействий, и, с другой - высокой степенью отраслевой и территориальной дифференциации развития производительных сил, дополняемой в условиях перехода к рыночной экономике многообразием форм собственности.

Данный метод дает возможность достижения целей, предусматривающих коренные сдвиги в развитии социальной сферы, экологии, экономики и переход к новым состояниям социально-экономических систем, которые не могут быть достигнуты в процессе реализации частных целей развития каких-либо отдельных производственных, инфраструктурных или иных элементов муниципальных хозяйственных систем. Для этого необходимо обеспечить интеграцию деятельности либо объединение материальных и финансовых ресурсов независимых субъектов-участников программ.

Для программно-целевого метода характерно то, что он обеспечивает реализацию одновременно двух типов интеграции социально-экономических и научно-технических процессов: пространственной, когда требуется объединить усилия субъектов, принадлежащих к различным отраслям, муниципальным образованиям или формам собственности, и временной, когда требуется добиться четкой последовательности и единства различных этапов (стадий) общего процесса движения к конечной цели, предусмотренной программой.

В отечественной экономической теории программно-целевое управление нередко рассматривалось только как метод планирования. Однако основное в программно-целевом подходе - это органическое единство четко структурированной содержательной части программы с формированием и использованием организационного и финансового механизмов ее реализации, контролем реализации и оценки эффективности, которые является одновременно и элементом активно функционирующей обратной связи.

Применение такого сложного организационно-хозяйственного инструмента, как целевая программа, оправдано для решения далеко не для всех проблем, возникающих при функционировании хозяйственных систем.

Условиями использования программно-целевого подхода являются:

1) необходимость кардинального изменения неблагоприятных пропорций, структуры, тенденций развития экономики, социальной сферы и экологии;

2) комплексность возникшей социально-экономической, научно - технической и природно-экологической проблемы, требующей межотраслевой и межмуниципальной, муниципальной координации программных мероприятий;

3) отсутствие возможностей достижения необходимых целей развития, исходя только из существующего уровня взаимосвязей между уровнями управления, хозяйствующими субъектами и т. д.;

4) необходимость скоординированного использования финансовых и материальных ресурсов различной ведомственной, отраслевой, муниципальной и иной принадлежности для достижения особо важной цели (федеральной, региональной или муниципальной значимости).

В условиях переходного периода к рыночной системе хозяйствования сохраняются общие предпосылки использования программно-целевого подхода:

а) преодоление целевой ограниченности в решении проблем развития отдельных отраслей и товаропроизводителей;

б) необходимость достижения кардинальных сдвигов в экономической сфере, затрагивающих пространственные аспекты общественного воспроизводства (освоение ресурсов муниципального значения, взаимодействие муниципального образования, предприятий и организаций при решении территориальных проблем, строительство объектов производственной инфраструктуры муниципального назначения и т. д.);

в) появление ряда новых факторов, обусловленных особенностями переходного периода.

Особая роль целевых программ в рыночной экономике определяется тем, что рынок не всегда позволяет в полной мере мобилизовать дополнительные

4) в реальной жизни государственные ассигнования на программы столь незначительны, а управление их реализацией так далеко от подлинно программных принципов, что практически отсутствуют позитивные примеры реализации программ в полном объеме.

Важно учитывать, что муниципальное образование выступает, прежде всего, в качестве субъекта-организатора разработки и реализации муниципальных программ. Эта информационная и координационная функция гораздо важнее, чем-то скромное финансирование, которое может быть выделено сегодня непосредственно из муниципального бюджета.

Сегодня, в условиях слабо контролируемого государством процесса социально-экономического развития, муниципальные программы выступают в качестве инструмента, обеспечивающего скоординированное развитие разных подсистем (экономической, социально-демографической, экологической). При этом возможны разные подходы. Так, за рубежом разработчики делают гораздо больший, чем у нас, упор на проблемы развития инфраструктуры, землепользования и экологии.

Собственно экономическая сторона муниципального программирования опирается при этом на мало известный у нас понятийный аппарат «теоретической экономики благосостояния» (theoretical welfare economics).

В частности, экономический эффект реализации муниципальных программ оценивается приростом суммарной стоимости общественных и частных активов (не только недвижимости, но и рабочей силы) на территории их действия.

Особое внимание при этом уделяется так называемым «внешним эффектам», таким, например, как экономия затрат коммерческого сектора в результате развития инфраструктуры. На следующем шаге экономический эффект от реализации муниципальных программ соизмеряется социальными и экологическими эффектами и потерями. Этой цели служат специальные методы: «оценка затрат и результатов» и «сопоставление затрат с эффектами», особенно хорошо зарекомендовавшие себя при решении экологических проблем.

1.2 Нормативно-правовые документы для разработки программ

Нормативно-правовая база разработки муниципальных программ опирается в первую очередь на федеральную законодательную базу, а впоследствии подкрепляется и уточняется нормативными актами региональных и муниципальных образований.

Решение муниципальных проблем должно основываться на программно-целевом методе с учетом основных направлений Программы социально-экономического развития Российской Федерации и Программы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период, прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, социально-экономического развития соответствующего субъекта Российской Федерации и муниципального образования.

Приказом Минэкономразвития от 17 июня 2002 г. № 170 определен порядок анализа социально-экономического положения территории, который рекомендуется завершить количественной характеристикой основных проблем, решение которых и должно составить основное содержание программы.

Особое внимание рекомендуется уделить институциональным и структурным проблемам, социальной сфере, межмуниципальным связям с другими муниципальными образованиями. Для количественной характеристики основных проблем следует оценить обеспеченность важнейшими ресурсами (финансовыми, трудовыми, топливно-энергетическими и т. д.).

Выявление основных проблем развития должно создать объективную основу для системного построения целей и задач программы и позволяет распределить их по этапам программы.

В том же приказе определены цели, задачи, сроки и этапы реализации программы, требования к системе программных мероприятий, ресурсному обеспечению программы, а также подходы к оценке эффективности, социально-экономических и экологических последствий от реализации программы, организации управления программой и контролю за ходом ее реализации, которыми необходимо руководствоваться как при разработке региональных планов стра-

тегического развития, так и подготовке методических рекомендаций для муниципальных образований.

Речь идет о создании общедоступной методической базы по всему кругу вопросов стратегического планирования на региональном уровне в виде набора руководств по организации этой работы на местном уровне.

Таким образом, в настоящее время в России отсутствует единая система территориального планирования социально-экономического развития. Федеральные органы власти не обязаны разрабатывать стратегию развития страны, органы власти субъектов Федерации вправе не иметь своих стратегических программных документов, муниципальным образованиям может быть лишь рекомендовано разрабатывать стратегии и программы социально-экономического развития.

Практика показала, что разрозненные, концептуально не сопоставимые и не сведенные в единую систему юридических норм положения о разработке перспективных направлений развития страны, регионов и муниципальных образований не в состоянии решить важную общегосударственную задачу – повышение уровня и качества жизни населения.

В связи с этим необходимо разработать и принять федеральный закон, в котором четко обозначить все процедуры и механизмы разработки, принятия и использования в деятельности органов исполнительной власти различных уровней прогнозов, концепций и стратегий, программ комплексного социально-экономического развития территорий.

1.3 Использование муниципальных программ

Программно-целевое планирование построено по логической схеме «цели — пути — способы — средства». Сначала определяются цели, которые должны быть достигнуты, потом намечаются пути их реализации, а затем – более детализированные способы и средства. В конечном итоге, поставив перед собой какие-то цели, организатор разрабатывает программу действий по их достижению. Отсюда следует, что особенностью данного метода планирования является не просто прогнозирование будущих состояний системы, а составление кон-

кретной программы достижения желаемых результатов. Программно-целевой метод планирования «активен», он позволяет не только наблюдать ситуацию, но и влиять на ее последствия, что выгодно отличает его от большинства других методов.

Особенностью программного планирования является также способ влияния на планируемую систему. Во главу угла ставится не система сама по себе, ее составные элементы и сложившаяся организационная структура, а управление элементами программы, программными действиями.

Итак, программно-целевой метод планирования состоит в отборе приоритетных целей экономического, социального, научно-технического развития, разработке взаимоувязанных мероприятий по их достижению в заданные сроки с максимальной эффективностью при требуемом обеспечении ресурсами. Метод включает разработку программ с учетом стратегических целей, определение путей, средств и организационных мероприятий по их достижению.

Программа – это научно обоснованное представление о состоянии какого-либо отдельного, локального объекта управления через определенный период времени (5, 10 лет или более) на основании реализации поставленной цели и выполнения комплекса мероприятий, согласованных по ресурсам, срокам и исполнителям¹.

По содержанию выделяют экономические, социальные, научно-технические, инновационные, инвестиционные, экологические, оборонные программы. Они могут быть направлены на решение политических, национальных, чрезвычайных, религиозных задач, проблем преступности и т.д. По временному периоду программы бывают: долгосрочные (свыше 10 лет), среднесрочные (3-5 лет) и краткосрочные (до года).

Планирование осуществляется с соблюдением конкретных принципов, т.е. правил формирования, обоснования и организации разработки плановых документов. Основными из них являются: научность, социальная направленность, повышение эффективности производства, пропорциональность и сбалан-

¹ Стефанов Н. Программно-целевой подход в управлении. Теория и практика. М : Прогресс, 2013. С. 100.

сированность, приоритетность, согласование кратко-, средне- и долгосрочных целей.

Принцип научности реализуется в том, что плановые документы должны разрабатываться с использованием законов общественного развития, анализа тенденций и прогнозов социально-экономического функционирования общества, НТП.

Принцип социальной направленности планирования подразумевает первоочередной учет интересов человека и общества, направленность планов на удовлетворение их потребностей.

Принцип повышения эффективности производства требует, чтобы результаты выполнения планов достигались максимальной экономией труда и ресурсов на единицу продукции. Важны при планировании такие показатели эффективности, как рост производительности труда, снижение материало- и энергоемкости, повышение фондоотдачи, рентабельности и т.д.

Принцип пропорциональности и сбалансированности заключается в том, что рост производства должен сопровождаться улучшением структуры хозяйства, уменьшением доли отсталых производств, расширением применения высоких технологий и др. При этом должны увеличиваться объемы продукции, имеющей максимальный спрос на мировом рынке, главным образом, товаров с большей долей добавленной стоимости, и сокращаться сырьевые поставки другим странам.

Приоритет общественного развития должен господствовать при составлении планов. В связи с тем, что в государстве всегда есть ограниченность в каких-либо ресурсах (трудовых, материальных, природных и др.), правительство должно определять такие направления в развитии страны, которые имеют первоочередное значение для общества в данный период.

Принцип согласования краткосрочных и долгосрочных целей по существу является продолжением принципа пропорциональности, но здесь главное внимание уделено учету целей при планировании на временных отрезках. Задаваемые результаты планов при этом должны согласовываться со стратегиче-

скими целями общества.

В СССР первой программой в условиях превалирования государственной собственности был план ГОЭЛРО – комплексный государственный план электрификации страны, принятый в 1920 г. На уровне государства программы применялись также и в других странах. Так, федеральным правительством США в 30-е гг. была принята программа по развитию производств в долине реки Теннесси. В послевоенный период была реализована программа по созданию в местности Силиконовая долина (штат Калифорния) комплекса лабораторий, организаций и предприятий по разработке и выпуску средств электроники и вычислительной техники для нужд военной промышленности.

Программный подход как метод решения долговременных комплексных проблем социально-экономического развития органически присущ индустриальной системе хозяйствования.

Реализация программно-целевого метода в современных условиях Украины осуществляется в виде целевых комплексных программ (ЦКП), которые являются одним из важнейших средств реализации экономической политики государства, активного воздействия на производственные и другие процессы.

В составлении программы выделяются следующие этапы: отбор проблем для включения в программу; принятие решения о разработке целевой программы и ее формирование; экспертиза и оценка целевой программы; утверждение целевой программы; управление реализацией целевой программы и контроль за ходом ее выполнения.

Отбор проблем для их программной разработки и решения определяется следующими факторами:

- значимость проблемы;
- невозможность комплексно решить проблему в приемлемые сроки за счет использования действующего рыночного механизма, и необходимость государственной поддержки ее решения;
- принципиальная новизна технических, организационных и иных мероприятий, крайне нужных для широкомасштабного распространения прогрес-

сивных научно-технических достижений и повышения на этой основе эффективности общественного производства;

- необходимость координации межотраслевых связей технологически сопряженных отраслей и производств для решения данной проблемы.

Для программно-целевого метода на современном этапе развития образования характерно то, что он обеспечивает реализацию одновременно двух типов интеграции: пространственной, когда требуется объединить усилия субъектов и временной, когда требуется добиться четкой последовательности и единства различных этапов (стадий) общего процесса движения к конечной цели, предусмотренной программой.

Основное в программно-целевом подходе – это органическое единство четко структурированной содержательной части программы с формированием и использованием организационного и финансового механизмов ее реализации, контролем реализации (последнее является одновременно и элементом активно функционирующей обратной связи).

1.4 Процедура разработки и утверждения муниципальных программ

Каждый орган власти муниципального образования, который заинтересован в программе, принимает участие в ее разработке, в части, которая относится к его компетенции, а после того как программа вступает в силу, отвечает за реализацию тех или иных мероприятий, направленных на успешное исполнение программы.

Как правило, в обсуждении и формировании программы участвуют все подразделения муниципальной власти.

Глава муниципального образования утверждает программы и принимает отчет об ее выполнении, либо этим вопросом занимается представительный орган муниципального образования, либо коллегиальный орган администрации.

Содержание программ состоит из отображения текущего социального и экономического положения муниципального образования, его проблем и действующих мер по улучшению, а также изложение целей, задач и мероприятий, содержит характеристика механизма реализации, ресурсного обеспечения и

контроля.

Специфика муниципального образования так же вносит некоторые изменения в содержание программы. Специфика региона, определяет важность и степень развитости разных отраслей экономики муниципального образования. Однако данная специализация может негативно отразиться на мероприятиях, цель которых заключается в преодолении монопрофильности. Такие проблемы социального и экологического характера, как опасность техногенных катастроф, экологическое загрязнение, профессиональные заболевания, могут быть связаны со спецификой региона².

Тип муниципального образования тоже оказывает влияние на содержание программы. Это происходит из-за различия в компетентности различных типов муниципального образования. Соответственно будут отличаться и блоки программ в экономической и социальной сферах. Разработка программ относится к совместной работе, однако приемлемо разграничение сфер между поселением и районом, из-за того что они находятся на одной территории.

Конечно, основное влияние оказывает экономический потенциал муниципального образования, он определяет, сколько ресурсов есть в распоряжении у органов власти.

Поскольку в большинстве муниципальных целевых программ принимают участие предприятия и организации различных форм собственности и субъекты управления различного уровня, базовым принципом построения механизма реализации программы служит принцип «баланса интересов», подразумевающий обеспечение соблюдения интересов всех участников программы.

Важнейшей составляющей механизма реализации программы является определение возможных источников и способов финансирования мероприятий. При реализации муниципальных целевых программ могут использоваться:

- средства вышестоящих бюджетов;
- средства местного бюджета;
- собственные источники финансирования заявителя проекта (нераспре-

² Стефанов Н. Программно-целевой подход в управлении. Теория и практика. М. : Прогресс, 2013. С. 115.

тельного органа муниципального образования.

Представительный орган рассматривает и утверждает целевые программы, а также санкционирует в случае необходимости гарантии местного бюджета по кредитам коммерческих банков для предприятий и организаций, участвующих в реализации целевых программ⁴.

Такая система управления целевыми программами имеет ряд преимуществ:

- высокий уровень специализации, глубокое знание проблем отдельных отраслей муниципального хозяйства и социальной сферы;
- четкое обозначение ответственности за реализацию программных мероприятий;
- ответственность за целевое использование бюджетных средств;
- постоянный контроль за ходом реализации программных мероприятий;
- контроль за перераспределением средств между программными мероприятиями, за введением дополнительных программных мероприятий в течение финансового года.

Вместе с тем эта схема имеет и определенные недостатки:

- а) зависимость от инициативности и активности отдельных структурных подразделений администрации;
- б) недостаточная квалификация кадров, занимающихся разработкой целевых программ в структурных подразделениях администраций;
- в) ориентация большинства руководителей и разработчиков программ на бюджетное финансирование как основной источник получения средств на реализацию программных мероприятий.

Для устранения перечисленных недостатков при реализации крупных муниципальных целевых программ может создаваться дирекция программы из предприятий программы. Дирекция может создаваться как с образованием, так и без образования юридического лица. Она действует на основании положения, утверждаемого главой администрации.

⁴ Ловидова А.Г. Программы повышения качества оказания государственных услуг // Руководитель автономного учреждения. 2013. № 4. С. 8.

К основным функциям дирекции относятся: координация исполнения программных мероприятий, включая мониторинг их реализации, оценка результативности, содействие решению спорных (конфликтных) ситуаций, непосредственный контроль за ходом реализации мероприятий и подготовка отчетов о реализации программы. Функции директора такой программы могут быть возложены на соответствующего заместителя главы администрации.

По завершении каждого этапа и программы в целом представляются количественные и качественные результаты ее выполнения согласно изложенным выше критериям.

1) краткое описание сферы реализации муниципальной программы, включая перечень проблем, требующих решения в рамках реализации муниципальной программы;

2) примерный перечень подпрограмм, основных мероприятий с указанием главных распорядителей бюджетных средств;

3) сроки реализации муниципальной программы и подпрограмм;

4) потребность в финансовых ресурсах и предполагаемые источники их обеспечения (федеральный, областной, местный бюджеты, внебюджетные источники) в разрезе подпрограмм и сроков реализации муниципальной программы;

5) предварительный прогноз конечных результатов реализации муниципальной программы.

На территории Благовещенского района в 2014-2016 гг. действует 13 муниципальных программ.

В целом, реализация муниципальных программ за период 2014-2016 гг. прошла удовлетворительно.

Программы, реализуемые в Благовещенском районе представлены в таблице 1.⁵

Таблица 1 – Программы, реализуемые в Благовещенском районе

Наименование	2014	2015	2016
Всего программ, ед., в том числе:	13	13	13
экономические, ед.	5	5	5
социальные, ед.	8	8	8

Из таблицы видно, что число муниципальных программ за исследуемый период 2014-2016 гг. остается неизменным и равно 13.

2.2 Анализ использования муниципальных программ для решения экономических вопросов

Рассмотрим районную целевую программу «Развитие сельского хозяйства Благовещенского района Амурской области на 2014-2020 годы».

⁵ Благовещенский район [Электронный ресурс] : офиц. сайт. 2017. Режим доступа: <http://www.blagraion.ru>. (дата обращения 19.05.2017).

Агропромышленный комплекс по-прежнему остается основным сектором экономики Благовещенского района. Перед сельскохозйственными товаропроизводителями стоит задача по увеличению объема производства продукции, стабилизации поголовья скота, повышению его продуктивности. Для решения перечисленных задач требуется системный подход, важнейшей частью которого являются осуществление мер по повышению уровня и качества жизни на селе, преодоление дефицита специалистов и квалифицированных рабочих в сельском хозяйстве и других отраслях экономики села.

Профильным продуктом является продукция сельского хозяйства, которая служит основой для развития перерабатывающей промышленности. Немаловажный фактор в развитии ведущих секторов экономики и социальной сферы села является приток новых высококвалифицированных кадров для работы на предприятиях агропромышленного комплекса и в сфере обслуживания населения. Привлекать людей работать на селе можно лишь тогда, когда созданы все условия для проживания. Так как жилья в селе недостаточно, возникает необходимость в строительстве нового жилья для специалистов.

Благовещенский район расположен в юго-западной части Амурской области, занимает территорию в 3 тысячи кв. км стыка Амурско-Благовещенской и Благовещенской равнин, граничит на севере со Свободненским, на северо-востоке с Серышевским, на востоке с Белогорским, Ивановским, Тамбовским районами. На юге граничит с городом Благовещенском, на западе - граница с КНР.

По состоянию на 1 января 2013 года производством сельскохозйственной продукции в районе занимаются 7 коллективных хозяйств, 90 крестьянско-фермерских хозяйств, из них: 56 индивидуальных предпринимателей, занимающихся сельским хозяйством, и 6000 личных подсобных хозяйств. В личных подворьях в 2012 году произведено 45 % картофеля, 66 % овощей, 82 % мяса, 48 % молока.

Хозяйства всех форм собственности выращивают 9 тыс. тонн зерна, более 30 тыс. тонн сои, 35 тыс. тонн картофеля, 8 тыс. тонн овощей.

В отрасли животноводства тенденция сокращения поголовья скота преодолена и с 2008 года наблюдается увеличение поголовья КРС, в том числе и коров. На 1 января 2013 года насчитывается 4,9 тысячи голов крупного рогатого скота, в том числе 2,3 тысячи голов коров, более 8 тысяч свиней, 11,2 тысячи голов птицы.

В целях сохранения и развития приоритетных направлений развития животноводства осуществляется государственная поддержка в виде субсидий на молоко и мясо, реализованные производителем продукции. Выделяются средства на развитие производства молока, на развитие мясного скотоводства как перспективной малозатратной отрасли, на получение льготного тарифа по электроэнергии. За 2012 год сумма государственной поддержки из средств федерального и областного бюджетов для сельхозпроизводителей района составила более 200000 тыс. рублей. Несмотря на принимаемые меры, полностью преодолеть кризисные явления, которым подверглась отрасль, до сих пор не удается.

При высоких рисках сельского хозяйства сектор кредитных и банковских услуг практически не проявляет интереса к проектам инвестиций в реальный сектор экономики. В деятельности кредитных организаций доминирующая роль отводится краткосрочным операциям. Основной массе сельхоз товаропроизводителей кредиты банков недоступны из-за отсутствия залога, низкой платежеспособности.

Ситуация в агропромышленном комплексе во многом зависит от инженерно-технического обеспечения, особенно в растениеводстве. Износ машинно-тракторного парка превышает 90 %, комбайнового – 80 %, сельхозмашин – 95 %. Средств на обновление техники в необходимых объемах, а это более 85 тыс. руб. в год, у сельхозтоваропроизводителей района нет.

Проводится работа по привлечению инвестиционных кредитов и средств инвесторов, в основном этим занимаются сельскохозяйственные предприятия, заинтересованные в увеличении производства сои.

Внедрение ресурсосберегающих интенсивных технологий на устаревших тракторах и сельскохозяйственных машинах очень сложно. Нужны отечествен-

ные тракторы мощностью 300 - 350 лошадиных сил, способные в день обрабатывать 80 - 100 га.

Внедрение современных технологий в агропромышленном комплексе является важнейшим условием его стабилизации и развития.

Учитывая специфику климата дальневосточного региона и систематическое переувлажнение, крайне сложно наращивать объемы производства сои без гусеничной техники, особенно комбайнов. Из вышеизложенного следует отметить, что снижение объемов производства, недостаточная и не всегда эффективная государственная поддержка сельскохозяйственных производителей, отсутствие эффективной системы продвижения и реализации продукции обуславливают убыточность, низкую доходность сельскохозяйственного производства, что ограничивает возможности не только расширения, но и сохранения производства в прежних объемах.

Экономические проблемы отрасли порождают и социальное направление: уровень заработной платы в сельскохозяйственном производстве на протяжении многих лет остается низким. Что способствовало выбытию из структуры сельских жителей наиболее квалифицированных, энергичных и работоспособных кадров.

В последнее время остро встала проблема кадрового обеспечения агропромышленного производства.

Решение проблем развития агропромышленного комплекса должно быть комплексным. Одним хозяйствам с нынешним состоянием экономики эту проблему не решить. Необходим серьезный пересмотр многих вопросов государственной политики, направленной на укрепление экономического состояния сельхоз товаропроизводителей.

В настоящее время остро стоит проблема повышения активности сельского населения и стимулирования развития малых и средних форм агробизнеса - крестьянских (фермерских) хозяйств и личных подсобных хозяйств. Для сельского населения одним из важнейших источников жизнедеятельности является ведение личного подсобного хозяйства.

Замедление экономического роста в сельском хозяйстве, узость сферы альтернативной занятости на селе, исторически сложившийся низкий уровень развития социальной и инженерной инфраструктуры обусловили обострение социальных проблем деревни.

Основными причинами относительно медленного развития сельского хозяйства являются:

1) низкие темпы обновления основных производственных фондов и воспроизводства природно-экологического потенциала;

2) неблагоприятные условия функционирования сельского хозяйства, прежде всего, из-за отсутствия доступа сельскохозяйственных товаропроизводителей к кредитным ресурсам, к рынкам материально-технических и информационных ресурсов;

3) финансовая неустойчивость отрасли, обусловленная недостаточным притоком частных инвестиций, слабым развитием страховой деятельности;

4) дефицит квалифицированных кадров, вызванный низким уровнем и качеством жизни в сельской местности.

Цель программы: создание экономического механизма и условий:

- для успешного функционирования и развития предприятий агропромышленного комплекса, а также сельхоз товаропроизводителей района путем повышения эффективности использования ресурсов и потенциала территории;

- для повышения финансовой устойчивости предприятий агропромышленного комплекса района;

- для повышения конкурентоспособности продукции сельскохозяйственного производства и обеспечения населения высококачественными продуктами питания;

- для стимулирования инвестиционных и инновационных процессов для обеспечения устойчивого роста производства сельскохозяйственной продукции;

- для устойчивого развития сельских территорий.

Основные задачи программы:

- восстановление и развитие производственного потенциала сельского хозяйства района на качественно новом научно-техническом уровне, соответствующем требованиям современных технологий ведения сельскохозяйственного производства;
- внедрение ресурсосберегающих технологий в земледелии и животноводстве;
- повышение инвестиционной привлекательности сельскохозяйственного производства;
- создание в агропромышленном комплексе района замкнутых цепочек производства конечной продукции из сельскохозяйственного сырья, производимого на территории района, с целью снижения зависимости эффективности работы сельскохозяйственных производителей от конъюнктурных колебаний цен на сельскохозяйственную продукцию;
- капитализация и концентрация производства в успешно действующих организациях;
- развитие кадрового потенциала агропромышленного комплекса района путем совершенствования подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников, привлечения и закрепления на селе выпускников средних и высших учебных заведений;
- обеспечение занятости и роста благосостояния сельского населения;
- обеспечение сохранения коллективных хозяйств путем наращивания основных составляющих их ресурсного потенциала по улучшению плодородия почв, племенного животноводства и семеноводства, прогрессивных технологий, научно-технического потенциала;
- активизирование структурной перестройки экономики за счет дальнейшего укрупнения крестьянских (фермерских) хозяйств, наращивания производства продукции в личных подворьях;
- улучшение экономических условий для развития личного подворья, предпринимательства;
- развитие малых форм хозяйствования и кооперации;

- сохранение и улучшение состояния земель сельскохозяйственного назначения;
- вовлечение земель сельскохозяйственного назначения в гражданский оборот;
- создание основ повышения престижа проживания в сельской местности;
- создание правовых, организационных и экономических условий для перехода к устойчивому социально-экономическому развитию района в целом и сельсоветов в частности;
- создание условий для улучшения социально-демографической ситуации в сельской местности.

Перечень подпрограмм:

Подпрограмма "Развитие подотрасли животноводства на 2014 - 2020 годы";

Подпрограмма "Устойчивое развитие сельских территорий Благовещенского района Амурской области на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года";

Прочие мероприятия по развитию агропромышленного комплекса.

Ожидаемые конечные результаты реализации программы:

а) по подпрограмме "Развитие подотрасли животноводства" на 2014 - 2020 годы":

1) увеличение производства скота и птицы на убой в хозяйствах всех категорий до 1,9 тыс. тонн;

2) потребление мяса на душу населения с 59,4 до 74 кг.;

3) увеличение производства молока в хозяйствах всех категорий до 12 тыс. тонн;

4) увеличение поголовья свиней в хозяйствах всех категорий до 11 тыс. голов;

б) по подпрограмме "Устойчивое развитие сельских территорий Благовещенского района Амурской области на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года":

1) ввод (приобретение) 9738 кв. м жилья для сельских граждан, прожива-

ющих в Благовещенском районе, в том числе 4636 кв. м для молодых семей и молодых специалистов;

2) сокращение числа семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий;

3) ввод в действие объектов социальной сферы:

- 2 общеобразовательных учреждений;
- 2 фельдшерско-акушерских пунктов;
- 1 плоскостного спортивного сооружения;

4) ввод в действие объектов инженерной инфраструктуры;

5) будет создано 71 рабочее место на сельских территориях района.

Источники финансирования районной целевой программы «Развитие сельского хозяйства Благовещенского района Амурской области на 2014-2020 годы» отражены в таблице 2.⁶

Таблица 2 – Источники финансирования районной целевой программы «Развитие сельского хозяйства Благовещенского района Амурской области на 2014-2020 годы»

Наименование подпрограммы/мероприятия	Источники финансирования	2014 год	2015 год	2016 год
Развитие подотрасли животноводства на 2014 - 2020 годы	Всего	5380	5860	6340
	областной бюджет	4800	5200	5600
	местный бюджет	580	660	740
Развитие молочного скотоводства	Всего	1830	1960	2090
	областной бюджет	1500	1600	1700
	местный бюджет	330	360	390
Содержание маточного поголовья крупного рогатого скота в личных подворьях граждан	Всего	1830	1960	2090
	областной бюджет	1500	1600	1700
	местный бюджет	330	360	390
Развитие свиноводства	Всего	3550	3900	4250
	областной бюджет	3300	3600	3900
	местный бюджет	250	300	350
Содержание маточного поголовья свиней	Всего	3550	3900	4250
	областной бюджет	3300	3600	3900
	местный бюджет	250	300	350

⁶ Об утверждении муниципальной программы "Развитие сельского хозяйства Благовещенского района Амурской области на 2014-2020 годы" [Электронный ресурс] : постановление Администрации Благовещенского района от 14.09.2012 г. № 2213. Режим доступа: <http://www.dfoportal.info/181378>. (дата обращения 21.05.2017).

Итак, фактическое выполнение из районного бюджета за период с января по декабрь 2014 года составило 100 % от планового и от фактического объема финансирования. Бальная оценка – 88 баллов. Программа эффективна.

В рамках подпрограммы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года» затрачено средств местного бюджета 775,84 тыс. рублей.

Подпрограммы: «Развитие подотрасли животноводства на 2014-2020 годы» и «Улучшение жилищных условий, проживающих в сельской местности» в истекшем году не финансировались.

Фактическое выполнение из районного бюджета за период с января по декабрь 2015 года составило 100 % от планового и от фактического объема финансирования. Бальная оценка – 94,9 баллов. Программа эффективна.

В рамках подпрограммы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года» затрачено средств местного бюджета 248,69 тыс. рублей.

Подпрограммы: «Развитие подотрасли животноводства на 2014-2020 годы» и «Улучшение жилищных условий, проживающих в сельской местности» в истекшем году не финансировались.

Общий расход средств из федерального бюджета составил 6262,73 тыс. рублей. Из областных средств – 4973,75 тыс. рублей.

Фактическое выполнение из районного бюджета за период с января по декабрь 2016 года составило 100 % от фактического и от планового объемов финансирования.

Комплексные критерии оценки эффективности реализации проекта муниципальной программы, исходя из полученных оценок по каждому из критериев с учетом их весовых коэффициентов оценка признана с 42 баллами. В итоге рассчитывая степень достижения установленных целевых индикаторов и показателей реализации программы по уровню управления программой - бальная оценка эффективности составляет – 64,5 баллов. Программа эффективна.

В рамках подпрограммы «Устойчивое развитие сельских территорий на

2014-2017 годы и на период до 2020 года» затрачено средств местного бюджета 135,267 тыс. рублей.

Мероприятия подпрограммы: «Развитие подотрасли животноводства на 2014-2020 годы» и «Улучшение жилищных условий, проживающих в сельской местности» в истекшем году не финансировались.

Общий расход средств из федерального бюджета составил 2787,686 тыс. рублей. Из областных средств – 2705,331 тыс. рублей.

Рассмотрим муниципальную программу «Модернизация, реконструкция и капитальный ремонт объектов коммунальной инфраструктуры муниципальных образований Благовещенского района на 2012-2016 годы».

Реформирование сферы коммунального хозяйства в Благовещенском районе Амурской области прошло несколько важных этапов, в ходе которых были в целом выполнены задачи реформы системы платы за коммунальные услуги, создания системы адресной социальной поддержки граждан, финансового оздоровления организаций коммунального комплекса, развития в коммунальной сфере конкурентных рыночных отношений и привлечения частного сектора к управлению объектами коммунальной инфраструктуры. Тем не менее, конечные цели реформы - обеспечение нормативного качества коммунальных услуг и нормативной надежности систем коммунальной инфраструктуры, повышение энергоэффективности систем коммунальной инфраструктуры, оптимизация затрат на производство коммунальных ресурсов - на сегодняшний день в полном объеме не достигнуты.

В то же время вследствие недофинансированности продолжает увеличиваться степень износа объектов системы коммунальной инфраструктуры. По состоянию на 1 января 2012 года нормативный срок отслужили около 60 процентов основных фондов коммунального хозяйства.

Устаревшая система коммунальной инфраструктуры большинства населенных пунктов района не позволяет обеспечивать выполнение требований к качеству поставляемых потребителям коммунальных ресурсов. Также в результате физического износа имеют место инциденты и аварии в системах тепло- и

водоснабжения, увеличиваются сроки ликвидации аварий и размер затрат на проведение ремонтов. В 2011 году число технологических инцидентов при производстве, транспортировке и распределении коммунальных ресурсов в системах централизованного теплоснабжения (включая горячее водоснабжение) составило 2, в системах централизованного водоснабжения - 2.

Коммунальный сектор характеризуется высокой степенью неэффективности производства и распределения коммунальных ресурсов. Так, в 2011 году объем потерь воды составил 25,2 %, тепловой энергии на отопление - 7,1 %. В то же время перерасход энергетических ресурсов (топлива) по сравнению с нормативами на территории района за отопительный период 2011 - 2012 года варьирует от 4,9 % (территория Усть-Ивановского сельсовета) и до 80,4 % (территория Гродековского сельсовета). Получена экономия по расходу топлива 10,8 %, или 1111,15 тонны угля, за тот же отопительный период только по одному Чигиринскому сельсовету после проведения мероприятий программы в 2011 году.

Связанный с постоянным ростом издержек коммунального комплекса рост тарифов на коммунальные ресурсы приводит к росту совокупного платежа граждан за коммунальные услуги, который опережает темп роста доходов населения. Отсутствие заметных положительных результатов в улучшении технического состояния основных фондов и повышении эффективности функционирования коммунального сектора связано с острой нехваткой инвестиций в коммунальный сектор, объясняющейся отставанием формирования институциональных, регуляторных и финансовых инструментов, обеспечивающих инвестиционную привлекательность сектора.

Основными причинами недостаточности инвестиционных ресурсов в отрасли являются низкая рентабельность организаций коммунального комплекса относительно других сфер деятельности, высокие административные издержки инвестирования в систему коммунальной инфраструктуры.

Одно из решений проблемы - увеличение бюджетного финансирования. А возможные объемы бюджетных инвестиций ограничены возможностями бюд-

жетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Таким образом, преодоление дефицита инвестиционных ресурсов в секторе коммунального хозяйства и существенное повышение эффективности инвестиционных проектов могут быть достигнуты только на основе формирования инструментов и практики долгосрочного финансирования проектов модернизации систем коммунальной инфраструктуры кредитно-финансовыми организациями и частными инвесторами с учетом целевых показателей надежности и качества предоставляемых коммунальных ресурсов.

В целях решения вопросов улучшения качества жизни граждан и повышения уровня развития сферы коммунального хозяйства представляется наиболее эффективным решать существующие проблемы развития системы коммунальной инфраструктуры в рамках предлагаемой программы.

Программа соответствует установленным постановлением администрации Благовещенского района от 26 января 2012 г. № 111 приоритетам социально-экономического развития Благовещенского района Амурской области на период до 2025 года и направлена на:

- 1) снижение среднего уровня физического износа системы коммунальной инфраструктуры;
- 2) модернизацию жилищно-коммунального хозяйства и обеспечение доступности оплаты коммунальных услуг для всего населения через привлечение субъектов предпринимательства к управлению и инвестированию в развитие системы коммунальной инфраструктуры и развитие механизмов государственно-частного партнерства в сфере предоставления коммунальных услуг.

Необходимость решения в короткие сроки задач программы определяет целесообразность использования программно-целевого метода для решения указанных проблем, поскольку они:

- входят в число приоритетов для формирования муниципальных программ, а их решение позволяет обеспечить возможность улучшения качества жизни населения, предотвратить чрезвычайные ситуации, связанные с функционированием систем жизнеобеспечения, а также создать условия для устойчи-

вого и эффективного развития жилищно-коммунального хозяйства;

- носят межотраслевой и межведомственный характер и не могут быть решены без участия областных органов исполнительной власти;

- не могут быть решены в пределах одного года и требуют бюджетных расходов;

- носят комплексный характер, а их решение окажет существенное положительное влияние на социальное благополучие общества, общее экономическое развитие.

При использовании программно-целевого метода могут возникнуть следующие риски:

- а) недофинансирование программных мероприятий;

- б) невыполнение исполнителями обязательств в ходе реализации программных мероприятий;

- в) возникновение проблемных ситуаций при взаимодействии муниципального заказчика для реализации мероприятий программы и исполнителей муниципального заказа;

- г) изменение принципов регулирования межбюджетных отношений в части финансирования мероприятий программы;

- д) резкое изменение требований экологического законодательства, влияющих на систему коммунальной инфраструктуры.

Риски, связанные с недостаточным ресурсным обеспечением мероприятий программы и недостатками в реализации исполнителями мероприятий программы, могут привести к созданию в рамках программы незавершенных строительством объектов, невыполнению поставленных ею целей.

Изменения в федеральном и региональном законодательстве могут повлечь значительные изменения в структуре и содержании программы, принципах ее ресурсного обеспечения и механизмах реализации.

Изменение принципов регулирования межбюджетных отношений в части финансирования мероприятий программы может привести к изменению объемов ресурсного обеспечения программы.

Изменение требований природоохранного законодательства может привести к необходимости изменения объема финансирования мероприятий программы.

В результате решения этих задач повысится качество жилищно-коммунального обслуживания населения, эффективность и надежность работы систем энергоснабжения, водоснабжения и канализации.

Имеющаяся коммунальная инфраструктура Благовещенского района обеспечивает на территории района:

- централизованное водоснабжение населения и организаций;
- централизованное теплоснабжение населения и организаций;
- децентрализованное водоотведение для населения и организаций;
- автономное теплоснабжение учреждений;
- автономное водоснабжение организаций;
- водоснабжение населения с ручным разбором (развозом) воды;
- водоотведение для населения и организаций с использованием выгребных ям и централизованным вывозом отходов;
- вывоз твердых бытовых отходов в места размещения отходов.

Ввод в эксплуатацию большинства объектов коммунального хозяйства относится к 80-м годам прошлого века. В настоящий момент обслуживание инфраструктуры осуществляется следующими организациями: ООО "Волковское", ООО "Сергеевское", ООО "Марковское", ООО "Михайловское", ООО "Контур +", ОАО "Облкоммунсервис", МУП "Агропромжилкомэнерго".

Коммунальному хозяйству Благовещенского района присущи следующие основные проблемы.

Технологические проблемы. Основные из них это:

- 1) высокий уровень износа всех видов оборудования и сетей (более 50 %);
- 2) низкие коэффициенты полезного использования оборудования;
- 3) большие потери ресурсов (воды, тепла, топлива);
- 4) нерациональные схемы коммунальной инфраструктуры.

Экономические недостатки. Здесь, прежде всего, следует выделить: за-

траты на обеспечение потребителя коммунальными услугами, в особенности затраты на теплоснабжение в среднем по району составляют 2794,2 руб./Гкал. В районе поставщиками тепла являются 10 котельных, в том числе 9 муниципальных. Одна котельная работает на жидком топливе, одна котельная - на электроэнергии, остальные - на твердом топливе. Стоимость 1 Гкал тепловой энергии в с. Волково, где расположена электркотельная, почти в 3 раза выше, чем в среднем по району. Платежи населения в данном населенном пункте за коммунальные услуги датируются областным бюджетом, поэтому благосостояние его не ухудшается.

Источники тепла имеют запас мощности не менее 40 %, однако теплопроводы в большинстве своем имеют износ более 55 % и требуют замены. Требуется теплоизоляция теплопроводов и водоводов на всей территории района.

Социальные проблемы. Наиболее значимыми с социальной точки зрения являются:

- неудовлетворительное качество коммунальных услуг (параметры качества питьевой воды, не обеспечивается требуемый объем и давление воды в системе водоснабжения, не достигается нормативная степень очистки сточных вод и т.д.);

- неплатежи за коммунальные услуги (9,7 %) и др.;

- загрязнение окружающей среды, ответственность за которое несут коммунальные предприятия, превышает объемы предельно допустимых выбросов.

В 2012 году около 20 % жилищного фонда было обеспечено централизованными услугами по водоснабжению, 18,8 % - по теплоснабжению, 16,5 % - по водоотведению, 8 % - по горячему водоснабжению и 100 % - по электроснабжению. Основным потребителем коммунальных услуг является население. Кроме того, по тепло- и водоснабжению, водоотведению в качестве потребителей выступают бюджетные и коммерческие организации.

Сохранение бюджетного финансирования жилищно-коммунального комплекса на местном уровне из-за недостатка средств приводит к увеличению износа основных фондов в последние годы.

Механизм реализации программы состоит из нескольких направлений, каждое из которых определяет мероприятия, сроки исполнения и объемы финансирования.

Модернизация системы теплоснабжения. Потребление тепловой энергии в 2011 году составило 39,5 тыс. Гкал/год. Физический и моральный износ по тепловому хозяйству составляет от 15 % до 70 %. Увеличение КПД технологического оборудования котельных и соответственно снижение себестоимости выработки тепловой энергии не представляются возможным без кардинального вмешательства в производственный процесс, а именно без замены изношенного, морально и физически устаревшего оборудования на модернизированное и более эффективное. На сегодняшний день, если не предпринять меры, может быть достигнут технологический предел эффективности установленного оборудования в котельных сел Сергеевка, Михайловка, Грибское, Гродеково, Чигири. Средняя загруженность котельных по району составляет 16 %, трубопроводы тепловых сетей имеют завышенные диаметры.

Фактическое выполнение из районного бюджета за период с января по декабрь 2014 года составило - 100 % от планового и от фактического объемов финансирования. Бальная оценка – 81,5 балла. Программа эффективна.

Общая сумма выполненных работ и проведенных мероприятий в рамках программы за отчетный период составила 1570,16 тыс. рублей районных средств.

Общий расход средств из областного бюджета составил сумму 1050,72 тыс. рублей.

Фактическое выполнение из районного бюджета за период с января по декабрь 2015 года составило - 100 % от планового и от фактического объемов финансирования. Бальная оценка – 100 баллов. Программа эффективна.

Общая сумма выполненных работ и проведенных мероприятий в рамках программы за отчетный период составила 1277,21 тыс. рублей районных средств.

Фактическое выполнение из районного бюджета за период с января по

декабрь 2016 года составило - 100 % от планового и от фактического объемов финансирования.

Комплексные критерии оценки эффективности реализации проекта муниципальной программы, исходя из полученных оценок по каждому из критериев с учетом их весовых коэффициентов оценка признана с 50 баллами. В итоге рассчитывая степень достижения установленных целевых индикаторов и показателей реализации программы по уровню управления программой - балльная оценка эффективности составляет – 90 баллов. Программа эффективна.

Общая сумма выполненных работ и проведенных мероприятий в рамках программы за отчетный период составила 199,3 тыс. рублей районных средств.

2.3 Анализ муниципальных программ для социального развития муниципального образования

Рассмотрим районную целевую программу «Развитие образования Благовещенского района на 2014-2020 годы».

Система образования Благовещенского района обеспечивает получение дошкольного, общего, а также дополнительного образования. В отрасли трудится 680 человек, или около 5,6 % от общей численности занятых в экономике района, в том числе численность работников муниципальных общеобразовательных учреждений составляет 219 человек (из них 197 человек - педагоги). Численность обучающихся общеобразовательных учреждений, расположенных на территории района, составила на начало 2013/2014 учебного года 2153 человека.

Рост рождаемости в последние годы благодаря реализуемому Правительством страны и нашей области комплексу мер привел к повышению потребности в услугах дошкольного образования. Миграционные процессы, в свою очередь, - к увеличению нагрузки на дошкольные образовательные учреждения района. Численность детей, посещающих детские сады, на 1 октября 2013 года составляет 475 чел.

Принятые меры позволили увеличить охват дошкольным образованием детей в возрасте от 1 года до 7 лет до 61 %.

Тем не менее в очереди на услуги дошкольного образования на 1 октября 2013 года состоят 216 детей. Имеющаяся сеть дошкольных образовательных учреждений не способна удовлетворить спрос населения на дошкольные образовательные услуги в связи с дефицитом мест, переукомплектацией, старением и износом материально-технической базы дошкольных образовательных учреждений.

Реализация на территории района приоритетного национального проекта "Образование", национальной образовательной инициативы "Наша новая школа", комплекса мер по модернизации системы общего образования, федеральных и областных и муниципальных целевых программ - проектов, обеспеченных финансовыми вложениями, обеспечила реальные изменения в системе общего образования района.

Наиболее значимым результатом, достигнутым в общем образовании области, стало доведение размера средней заработной платы педагогических работников до уровня средней заработной платы по экономике региона, который теперь необходимо сохранить.

Анализ функционирования муниципальной системы образования выявил ряд проблем и противоречий на управленческом уровне, среди которых наиболее важными при принятии решения о разработке Стратегии социально-экономического развития Благовещенского района на период до 2025 года стали:

- снижение качества образования;
- недостатки в кадровом обеспечении системы образования;
- старение материально-технической базы сферы образования;
- неразвитость инфраструктуры научно-технического творчества детей и молодежи.

Негативное влияние на развитие муниципальной системы образования оказывает возрастной и гендерный дисбаланс: доля учителей пенсионного возраста составляет 33 % (областной показатель - 22,8 %), доля педагогов-мужчин - чуть более 5 % (областной показатель – 3 %). Медленно происходит обновле-

ние педагогического корпуса. Доля учителей района в возрасте до 30 лет составляет 7 % (в среднем по области - 15,1 %). Требуется совершенствование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников образовательных организаций.

Особое внимание уделяется:

- новому менеджменту и бизнес-администрированию, выраженному в создании попечительских, управляющих, наблюдательных советов, содействующих экономической самостоятельности образовательной организации;
- повышению требований к функциональной грамотности педагогов; трансформации опыта инновационной деятельности; использованию современных цифровых сетевых технологий для обмена педагогическим опытом и научными результатами;
- максимальной компьютеризации образовательного процесса.

Практика модернизации муниципального образования подтверждает необходимость обновления профессиональных компетенций и повышения уровня подготовки управленческого и педагогического корпуса на основе большей мобильности и гибкости системы повышения квалификации, отвечающей требованиям стандартов компетенций педагогов и персонального запроса семьи и общества на образовательные услуги.

Система аттестации и оплаты труда педагогов ориентирована на повышение качества преподавания, на непрерывное профессиональное развитие, создает пространство для их карьерного роста.

Адекватных мер образовательной политики требует недостаточная эффективность общего образования в формировании компетенций, востребованных в современной социальной жизни и экономике. Неумение выпускников применять полученные знания на практике во многом является следствием недостаточного распространения деятельностных (проектных, исследовательских) образовательных технологий и слабого развития профильного образования, особенно в области естественных наук и технологии.

В некоторых школах района обучающиеся не имеют возможности выбора

программы профильного обучения в соответствии со своими склонностями и способностями: доля выпускников 11 классов, обучающихся в классах с углубленным или профильным изучением отдельных предметов (в общей численности выпускников 11 классов), составляет в среднем по району 67 %.

Не во всех образовательных учреждениях детям с ограниченными возможностями здоровья обеспечивается необходимый уровень психолого-медико-социального сопровождения.

Материально-техническое состояние общеобразовательных учреждений, по-прежнему, не отвечает современным требованиям. В 2013 году количество муниципальных общеобразовательных учреждений, требуют капитального ремонта, составляет 3 единицы.

Модернизация системы образования в целом коснулась также системы воспитания и дополнительного образования детей. В настоящее время учреждение дополнительного образования насчитывает 1 единицу с охватом около 1391 ребенка.

Определенными сдерживающими факторами повышения эффективности работы учреждений дополнительного образования в части охвата детей дополнительным образованием выступают следующие:

- дефицит профессиональных кадров по различным направлениям деятельности;
- незаинтересованность учреждений дополнительного образования детей участвовать в соответствующих региональных и муниципальных конкурсах из-за отсутствия ощутимой материальной поддержки победителей и призеров;
- учреждения дополнительного образования, работающие в сложных социальных условиях;
- отсутствие конкуренции и свободы выбора детьми направлений внешкольного обучения; системное неблагополучие, включающее экономическую несостоятельность муниципального образования, на территории которого расположено учреждение дополнительного образования детей;
- консервация в течение многих лет низкого уровня заработной платы пе-

дагогического персонала.

В соответствии со статьей 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации, постановлением администрации Благовещенского района от 31 августа 2011 г. № 1420 "О формировании и реализации целевых муниципальных программ Благовещенского района", было утверждено постановление Правительства Амурской области от 25 сентября 2013 г. № 448 "Об утверждении государственной программы "Развитие образования Амурской области на 2014 - 2020" администрация Благовещенского района.

Прогноз состояния сферы образования района базируется на демографических прогнозах о количестве детей дошкольного, школьного возраста, на прогнозах развития экономики, рынка труда, технологий, представленных в Стратегии социально-экономического развития Благовещенского района на период до 2025 года.

Целью программы является обеспечение доступности качественного образования, соответствующего инновационному развитию экономики, современным требованиям общества, каждого гражданина, а также процессов интеграции в мировое сообщество.

Задачи программы:

1) развитие инфраструктуры и организационно-экономических механизмов, обеспечивающих максимально равную доступность услуг дошкольного, общего, дополнительного образования детей, современное качество учебных результатов и социализации;

2) совершенствование деятельности по организации воспитания и оздоровления детей, областной и муниципальной поддержке и созданию условий для социальной адаптации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

3) совершенствование организационно-экономического механизма функционирования и развития системы образования района.

Основными инструментами реализации программы являются:

- дифференцированное финансовое обеспечение муниципальных заданий

образовательных учреждений с учетом реализуемых программ, специальностей и направлений подготовки;

- поддержка муниципальной системы образования в обмен на обязательства по модернизации;

- конкурсная поддержка муниципальных проектов и программ, программ развития и инициативных проектов образовательных учреждений, общественных организаций;

- конкурсная поддержка лучших практик и проектов их распространения;

- стимулирование инициативы, активности и самостоятельности образовательных учреждений.

Источники финансирования целевой районной программы "Развитие образования Благовещенского района на 2014 - 2020" представлены в таблице 3.⁷

Таблица 3 – Источники финансирования целевой районной программы "Развитие образования Благовещенского района на 2014 - 2020"

Источники финансирования	2014 г.		2015 г.		2016 г.	
	Плановый объем финансирования, в тыс. руб.	Фактический объем финансирования, в тыс. руб.	Плановый объем финансирования, в тыс. руб.	Фактический объем финансирования, в тыс. руб.	Плановый объем финансирования, в тыс. руб.	Фактический объем финансирования, в тыс. руб.
Федеральный бюджет	-	25075,33	-	-	-	3920,586
Областной бюджет	-	1830,3	-	2930,0	-	208988,958
Местный бюджет	1697,3	3793,62	19120,30	2967,45	20932,43	116880,037
Внебюджетные источники	-	-	-	1986,15	-	-

Таким образом, фактическое выполнение из районного бюджета за период с января по декабрь 2014 года составило 65,9 % от планового и 100 % от фактического объемов финансирования. Бальная оценка – 73,75 балла. Про-

⁷ Об утверждении муниципальной целевой программы "Развитие образования Благовещенского района на 2014 - 2020" [Электронный ресурс] : постановление Администрации Благовещенского района от 13.12.2013 г. № 2375. Режим доступа: <http://www.dfoportal.info/173977>. (дата обращения 23.05.2017).

Общий расход средств из областного бюджета составил 2930,0 тыс. рублей

Фактическое выполнение из районного бюджета за период с января по декабрь 2016 года составило 98 % от планового и 100 % от фактического объемов финансирования.

Комплексные критерии оценки эффективности реализации проекта муниципальной программы, исходя из полученных оценок по каждому из критериев с учетом их весовых коэффициентов оценка признана с 49 баллами. В итоге рассчитывая степень достижения установленных целевых индикаторов и показателей реализации программы по уровню управления программой - бальная оценка эффективности составляет – 89 баллов. Программа эффективна.

В рамках реализации подпрограммы «Развитие дошкольного общего и дополнительного образования детей на 2014-2020 годы» затрачено районных средств всего 109832,22 тыс. рублей (100 % от фактического финансирования и 95,5 % от плана), из них на прочие капитальные вложения 1073,42 тыс. рублей. На прочие капитальные вложения затрачены средства: федерального бюджета 1132,9 тыс. рублей и 2971,5 тыс. рублей областного бюджета.

В рамках реализации подпрограммы «Развитие системы защиты прав детей на 2014-2020 годы» затрачено районных средств на текущие мероприятия всего 649,24 тыс. рублей (100 % от фактического финансирования и 67,6 % от плана). Также затрачены средства из областного бюджета 19913,83 тыс. рублей (100 % от фактического финансирования и 99,1 % от плана).

В рамках реализации подпрограммы «Обеспечение реализации муниципальной программы» «Развитие образования Благовещенского района на 2014-2020 годы и прочие мероприятия в области образования на 2014-2020 годы» затрачено районных средств на текущие мероприятия 4104,21 тыс. рублей (100 % от фактического финансирования и 98,6 % от плана).

Общая сумма выполненных работ и проведенных мероприятий в рамках программы «Развитие образования Благовещенского района на 2014-2020 годы» за отчетный период составила 116880,037 тыс. рублей районных средств.

Общий расход средств из федерального бюджета 3920,586 тыс. рублей и 208988,958 тыс. рублей из областного бюджета.

Основные ожидаемые конечные результаты программы:

1) охват детей от трех до семи лет услугами дошкольного образования составит 100 %;

2) 98,5 % населения в возрасте 5 - 18 лет в общей численности населения данного возраста будет охвачено образованием;

3) отношение среднего балла единого государственного экзамена (в расчете на 1 предмет) в 10 процентах школ с лучшими результатами единого государственного экзамена к среднему баллу единого государственного экзамена (в расчете на 1 предмет) в 10 процентах школ с худшими результатами единого государственного экзамена достигнет 1,5 %;

4) 100 % обучающихся государственных (муниципальных) общеобразовательных организаций будет предоставлена возможность обучаться в соответствии с основными современными требованиями;

5) доля работающих в сфере образования граждан в возрасте от 25 до 65 лет, прошедших повышение квалификации и (или) профессиональную подготовку в общей численности, составит 70,8 %.

Основные мероприятия включают меры по формированию и финансовому обеспечению муниципального задания на реализацию образовательных программ, управлению сетью муниципальных образовательных учреждений.

В сфере дошкольного, общего, дополнительного образования соответствующими основными мероприятиями определены основные направления развития данных уровней образования и планируемые к реализации механизмы стимулирования со стороны муниципальных органов исполнительной власти. Основные задачи по функционированию сети этих учреждений, формированию и финансовому обеспечению муниципального задания на реализацию образовательных услуг и управлению этой сетью обеспечивают органы исполнительной власти Благовещенского района и органы местного самоуправления.

В программе определены также стратегические направления развития об-

разования района, под которые выделены отдельные основные мероприятия.

Рядом основных мероприятий предусмотрено проведение традиционных и формирование новых областных, районных и др. мероприятий, направленных на развитие творческой, научной, спортивной составляющей деятельности обучающихся. Наряду с перечисленными мерами при формировании основных мероприятий программы учитывались изменения, отраженные в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации», и мероприятия, которые необходимо осуществить с целью его реализации, а также мероприятия по обеспечению реализации программы.

Рассмотрим муниципальную программу «Обеспечение жильем молодых семей» на 2013-2015 годы».

Основание для разработки программы Проект федеральной целевой программы "Жилище" на 2011-2015 годы от 17 декабря 2010 года, Закон Амурской области от 01 сентября 2005 года 38-ОЗ "О жилищной политике в Амурской области", областная целевая программа "Обеспечение жильем молодых семей на 2012-2015 годы", Постановления Правительства Амурской области от 15.09.2010 № 494 "Об утверждении долгосрочной целевой программы "Обеспечение жильем молодых семей на 2012- 2015 годы".

Цель программы : Муниципальная поддержка решения жилищной проблемы молодых семей Благовещенского района, признанных в установленном порядке нуждающимися в улучшении жилищных условий.

Основные задачи программы :

1) предоставление молодым семьям - участникам программы социальных выплат на приобретение жилья эконом-класса или строительство индивидуального жилого дома эконом-класса;

2) создание условий для привлечения молодыми семьями собственных средств, дополнительных финансовых средств кредитных и других организаций, предоставляющих кредиты и займы для приобретения жилья или строительства индивидуального жилья, в том числе ипотечные кредиты.

Перечень основных мероприятий:

- 1) разработка нормативного правового и методологического обеспечения реализации программы;
- 2) финансовое обеспечение реализации программы;
- 3) организационное обеспечение реализации программы:
 - формирование банка данных молодых семей;
 - организация в районных средствах массовой информации работы, направленной на освещение целей и задач программы;
 - ведение мониторинга реализации программы и подготовка информационно-аналитических материалов.

Сроки реализации программы: 2013- 2015 годы.

Объемы и источники финансирования программы. Источники финансирования программы: средства бюджета Благовещенского района в сумме 200,000 тыс. рублей и средства федерального бюджета, средства бюджета Амурской области, собственные (заемные) средства граждан.

Ожидаемые конечные результаты реализации программы:

Успешное выполнение мероприятий программы год позволит обеспечить жильем 15 молодых семей, а также обеспечит:

- а) создание условий для повышения уровня обеспеченности жильем молодых семей;
- б) привлечение в жилищную сферу дополнительных финансовых средств кредитных и других организаций, предоставляющих жилищные кредиты и займы, в том числе ипотечные, а также собственных средств граждан;
- в) создание условий для формирования активной жизненной позиции молодежи;
- г) укрепление семейных отношений и снижение социальной напряженности в обществе;
- д) улучшение демографической ситуации в Благовещенском районе;
- е) развитие системы ипотечного жилищного-кредитования.

За период с января по декабрь 2014 года программа не финансировалась. Программа недостаточно эффективна. Требуется дальнейшего финансирования

сфере и других секторах сельской экономики выпускников высших учебных и средних профессиональных заведений, молодых специалистов;

2) улучшение состояния здоровья сельского населения за счет повышения доступности и качества первичной медико-санитарной помощи;

3) повышение роли физической культуры и спорта для предупреждения заболеваний поддержания высокой работоспособности населения, профилактики правонарушений, преодоления распространения наркомании и алкоголизма;

4) повышение образовательного уровня учащихся сельских школ, приведение качества образования в соответствие с современными требованиями, обеспечивающими конкурентоспособность кадров на рынке труда;

5) активизация культурной деятельности на селе;

6) повышение уровня занятости сельского населения, сохранение и создание новых рабочих мест.

Учитывая ограниченность средств бюджетов всех уровней, основные пути решения поставленных задач могут быть следующими:

- приоритетная государственная поддержка развития социальной сферы сельских поселений на федеральном и региональном, и муниципальном уровнях с помощью программно-целевого подхода;

- разработка и реализация эффективного экономического механизма, обеспечивающего содержание и эксплуатацию объектов социальной сферы села на уровне нормативных требований;

- повышение эффективности использования материально-технических и кадровых ресурсов социальной сферы села путем формирования предприятий нового типа, внедрения новых прогрессивных форм деятельности;

- создание условий для привлечения в социальную сферу села средств сельскохозяйственных товаропроизводителей, а также других внебюджетных источников, содействие организации и функционирования в сфере социального обслуживания сельского населения малых предпринимательских структур;

- формирование правового и методического обеспечения социального развития села.

Так же проблемой является несовершенство правовой базы при разработке муниципальных программ, которую невозможно представить вне связи с федеральными и региональными программами.

Таким образом, современные программно-целевые методы управления социально-экономическим развитием муниципального образования на сегодня является делом государственным, и от успеха преобразований в системе муниципального управления будут складываться и определяться успехи поселений, их населения, региона, страны в целом. В тех поселениях, в которых низкие социальные показатели (по здравоохранению, образованию, услугам и т.д.) серьёзно снижаются и экономические показатели (по инвестициям, строительству, промышленности). От степени взаимодействия социальных и экономических показателей зависит уровень социально - экономического развития населения и территорий на которых это население проживает.

2.5 Предложения по совершенствованию программно-целевого метода в управлении экономикой муниципального образования «Благовещенский район»

Так как программно-целевой подход играет важную роль в управлении экономикой Муниципального образования «Благовещенский район», то необходимо принять меры по совершенствованию данного метода управления.

В настоящее время программно-целевое бюджетное планирование на муниципальном уровне осуществляется в форме муниципальных программ. Цели и ожидаемые результаты многих муниципальных программ сформулированы аморфно, без четких критериев и индикаторов оценки их достижения. В результате средства, выделяемые на большинство муниципальных программ, с одной стороны, фактически являются разновидностью дополнительного сметного финансирования выполняемых структурными подразделениями администрации города текущих функций, а с другой - объем этих средств практически постоянно подвергается изменениям, тем самым оправдывается нечеткость формулировок целей и результатов программ и недостаток ответственности за их достижение.

Расширение сферы применения и повышение качества программно-целевых методов планирования можно осуществить путем:

– предоставления ежегодно субъектами целевого планирования докладов о результатах и основных направлениях своей деятельности;

– совершенствования методологии разработки и реализации муниципальных целевых программ;

Общими требованиями, предъявляемыми к муниципальным целевым программам, являются:

1) четкая формулировка цели программы, соответствующей муниципальному развитию, полномочиям и сферам ответственности муниципальных органов власти;

2) описание поддающихся количественной оценке ожидаемых результатов реализации программы, включая как непосредственные результаты (предоставление услуг определенного качества и объема), так и конечные результаты (эффект от предоставленных услуг для их получателей);

3) наличие системы показателей для измерения результатов реализации программы (индикаторов экономической и социальной эффективности) и целевых значений каждого из таких показателей, необходимых и достаточных для предварительной (на этапе подготовки), текущей (на этапе реализации) и завершающей (после завершения программы или ее этапа) оценки программы;

4) обоснование потребностей в ресурсах для достижения цели и результатов программы, оценки внешних условий и рисков для реализации программы;

5) определение системы управления реализацией программы, разграничения полномочий и ответственности различных единиц управления.

С точки зрения организации именно муниципальные целевые программы как основная форма реализации программно-целевого планирования имеют целый ряд существенных преимуществ, к числу которых относятся: четкая привязка к определенной небольшой территории и, как следствие, упрощение процедуры планирования и отчетности, сосредоточение ответственности за достижение результатов и полномочий по реализации программы у одного админи-

стратора.

Совершенствование программно-целевого метода как такового связано также с совершенствованием правовой базы разработки муниципальных программ, которую невозможно представить вне связи с федеральными и региональными программами.

Немногочисленные разработки по нормативно-методическим основам подготовки и реализации региональных и муниципальных программ практически повторяют принятые на федеральном уровне нормативные акты и не содержат принципиальных требований к отбору проблем для их решения программным методом. Во многих случаях в виде “программ” представляются к рассмотрению и утверждению в законодательных (представительных) органах власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований обычные планы мероприятий по различным сферам повседневной деятельности подразделений администраций.

Рассматривая целевые программы как один из инструментов государственного и муниципального регулирования развития экономики и социальной сферы макро- и микрорегионов, представляется целесообразным, хотя бы в первом приближении, определить состав тех целей и задач развития муниципальной экономики, которые могут быть решены на каждом уровне управления программно-целевым методом.

За основу определения общественной (народнохозяйственной, муниципальной) потребности в продуктах, товарах и услугах, удовлетворяющих запросы государства, общества, муниципального образования по обеспечению экономической и политической независимости страны, развитию экономического потенциала, росту населения и его культурно-образовательного уровня, достижению достойного уровня жизни ее населения, гарантированию национальной и личной безопасности, могут быть положены понятия “государственная нужда”, “муниципальная нужда”.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации при рассмотрении процесса составления бюджета устанавливаются задания по предоставлению государ-

ственных и муниципальных услуг в зависимости от цели функционирования каждого конкретного распорядителя бюджетных средств, в том числе на цели финансирования долгосрочных целевых программ.

В Бюджетном кодексе определено, что исключительно из федерального бюджета финансируется федеральная инвестиционная программа (статья 84), исключительно из бюджетов субъектов Российской Федерации – региональные программы (статья 86).

В числе функциональных видов расходов, совместно финансируемых из бюджетов Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований (статья 85), расходы на финансирование программ, к сожалению, не упомянуты. Конечно, разработка и реализация этих программ подразумевается при рассмотрении названных в данной статье расходов на государственную поддержку отраслей промышленности и других отраслей экономики, обеспечение социальной защиты населения, проведение НИОКР, охрану окружающей среды, охрану и воспроизводства природных ресурсов, предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий межрегионального характера и, что особенно важно, на обеспечение развития федеративных и национальных отношений.

Статьей 87 Кодекса предусмотрено финансирование исключительно из местных бюджетов реализации целевых программ, принимаемых органами местного самоуправления. В порядке совершенствования межбюджетных отношений предусмотрены субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации для финансирования расходов по федеральным целевым программам (статья 136). Под реализацию федеральных целевых программ или федеральных законов финансовая помощь может быть предоставлена и местным бюджетам (статья 141).

Вместе с тем в статье 179 “Долгосрочные целевые программы” Бюджетного кодекса регламентированы (в сжатой форме) формирование перечня целевых программ, содержание программ. Однако эта статья относится в равной степени как к программам, разрабатываемым органом исполнительной власти

Федерации или субъекта Федерации, так и к программам, разрабатываемым органом местного самоуправления.

Так, перечень программ увязывается с прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации и соответственно с прогнозами социально-экономического развития соответствующих территорий и с определяемыми на основе этих прогнозов приоритетами. Однако в тексте статьи 179 каких-либо региональных приоритетов не установлено.

В такой же степени сжато регламентировано содержание долгосрочной целевой программы, включающее технико-экономическое обоснование, прогноз ожидаемых социально-экономических (экологических) результатов реализации указанной программы, наименование заказчика программы, сведения о распределении объектов и источников финансирования по годам, другие документы и материалы, необходимые для ее утверждения.

Законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ названы предметы ведения местного самоуправления (статья 17), включающие вопросы местного значения, решение которых связано с удовлетворением местных (муниципальных) нужд. В их числе комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования, развитие экономической базы (в том числе градообразующей) и муниципальных систем энерго-, газо-, тепло-, водоснабжения и канализации, обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения, регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований, рациональное использование земель, водных объектов и охрана окружающей среды и др.

Большинство этих вопросов может стать и уже являются предметом формирования программ местного самоуправления на уровне муниципальных образований в интересах увеличения экономического потенциала, уточнения производственной специализации, развития местного предпринимательства, формирования благоприятной среды для привлечения инвестиций, развития межселенных связей и достижения достойного уровня жизни местного населения.

О недостаточности законодательной базы реализации программных документов на уровне муниципалитетов говорит тот факт, что до сих пор в Государственной Думе идет работа над Федеральным законом “Об основах формирования муниципального заказа”. Отсутствуют сколько-нибудь обоснованные материалы по разработке программ развития муниципального образования, которые можно было бы использовать как основные организационно-методические рекомендации в работе над программами. В их числе можно назвать материалы по разработке программ содействия занятости населения в муниципальных образованиях. Научно-методическим центром “Города России” ведется разработка методических рекомендаций по составлению специальных программ содействия занятости в монопрофильных городах с критической ситуацией в сфере занятости.

Таким образом, между группой районных программ общегосударственного (федерального), межрайонного и регионального (для субъекта Федерации) уровней и региональными программами муниципального уровня намечается определенный структурно-правовой разрыв. Он относится к уровню внутриобластных районов, группы муниципальных образований в пределах территории одного субъекта Федерации. По отношению к нему вопросы разработки и реализации региональных программ до сих пор не определены достаточными нормативно-правовыми актами федерального и регионального значения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В данной бакалаврской работе был сделан ряд выводов. Обобщенное определение программно-целевого управления, объединяющее его наиболее существенные признаки: это управление на системной основе, ориентирующееся на достижение конкретного конечного результата в решении определенной проблемы, в развитии той или иной сферы.

Реализация целевых программ основывается на законах и нормативных актах Российской Федерации, на основании которых принимаются законы, постановления, решения на уровне регионов и муниципальных образований.

Статус, содержание и процесс разработки целевых районных программ определяются соответствующими законодательными и нормативными документами, в их подготовке участвуют органы исполнительной и законодательной власти, а также научные и общественные организации.

Программно-целевой метод планирования состоит в отборе приоритетных целей экономического, социального, научно-технического развития, разработке взаимоувязанных мероприятий по их достижению в заданные сроки с максимальной эффективностью при требуемом обеспечении ресурсами. Метод включает разработку программ с учетом стратегических целей, определение путей, средств и организационных мероприятий по их достижению.

Большое число программ и их избыточные задания создают трудности при установлении критериев отбора и оценки проблем, ситуаций и объектов. Оценочные показатели требуют четкой формулировки для выявления значимости и приоритетности проблем, они наименее формализованы, их параметры определяются экспертно-аналитическим путем, и решения принимаются на основе опыта и возможностей, что требует дальнейшей методической работы по совершенствованию этих показателей.

В обосновывающих документах отсутствует указание на возможные территориальные масштабы решения проблемы: в пределах всей страны, группы крупных экономических районов, экономического района или субъекта РФ;

четко не определен правовой статус государственных заказчиков целевой программы, в результате работой по методическому руководству и координации деятельности по разработке и реализации муниципальных программ, занимаются министерства, а не администрации субъектов РФ.

В процессе реализации программ основные проблемы упираются в финансирование. При выжидании выделения финансирования затягиваются сроки начала выполнения программы и снижению эффективности ПЦП в целом. Хроническое недофинансирование федеральных программ в 90-е годы заставило Правительство РФ пересмотреть идеологию формирования федеральных программ путем сокращения их числа и приведения ограниченных финансовых ресурсов РФ в соответствие с потребностью финансирования ФЦП. На районном же уровне участие государства в виде скромной финансовой “поддержки” привело еще к более острому недофинансированию районных программ и к малообоснованному завышению объема средств для реализации районной программы при разработке бюджетных заявок.

В направлениях совершенствования ПЦП обозначена сфера ответственности заказчиков и координаторов программ на федеральном уровне, но не определена ответственность остальных участников программ на других уровнях, что требует нормативной и методической доработки районной базы ПЦМ.

С точки зрения организации именно муниципальные целевые программы как основная форма реализации программно-целевого планирования имеют целый ряд существенных преимуществ, к числу которых относятся: четкая привязка к определенной небольшой территории и, как следствие, упрощение процедуры планирования и отчетности, сосредоточение ответственности за достижение результатов и полномочий по реализации программы у одного администратора.

Совершенствование программно-целевого метода как такового связано также с совершенствованием правовой базы разработки муниципальных программ, которую невозможно представить вне связи с федеральными и муниципальными программами.

Таким образом, можно сделать вывод, что МЦП, являясь сложным комплексным методом, позволяет наиболее эффективно решить большинство социально-экономических проблем, однако применение такого метода требует тщательной разработки и строго контроля за исполнением.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1 Благовещенский район [Электронный ресурс] : офиц. сайт. – 2017. – Режим доступа: <http://www.blagraion.ru>. – 19.05.2017.

2 Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 28.03.2017). – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702. – 29.04.2017.

3 Гордеева, Г.П. Программно-целевое управление расходами бюджетов муниципальных районов / Г.П. Гордеева, С.Н. Макарова // Вестник Краснодарского государственного аграрного университета. – 2013. – № 4. – С. 17-26.

4 Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая [Электронный ресурс] : федер. закон от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 28.03.2017). – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142. – 29.04.2017.

5 Домбровская, И.А. Применение программно-целевого метода в бюджетном планировании и прогнозировании в муниципальном образовании / И.А. Домбровская, В.М. Чернышева // Фундаментальные исследования. – 2014. – № 12. – С. 1017-1021.

6 Елохов, А.М. Муниципальная социально-экономическая система как объект программно-целевого управления / А.М. Елохов // Вестник Пермского университета. – 2013. – № 6. – С. 19-27.

7 Ермакова, Е.А. Государство как хозяйствующий субъект рыночных отношений и новые подходы к управлению государством / Е.А. Ермакова // Вестник СГСЭУ. – 2007. – №17. – С. 111-116.

8 Ершов, В.А. Государственное и муниципальное управление / В.А. Ершов. – М. : ГроссМедиа, 2014. – 256 с.

9 Жадько, П.А. Информационное обеспечение оценки состояния и организации контроля в структуре ЖКХ региона / П.А. Жадько. – М. : МЭСИ, 2014. – 224 с.

10 Зотов, В.Б. Система муниципального управления : учебник для студентов вузов / В.Б. Зотов. – СПб. : Питер, 2012. – 611 с.

г. № 83-ФЗ (в ред. от 30.11.2016). – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_100193. – 01.05.2017.

33 О внесении изменений в порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 24.01.2017 г. № 67. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_211787. – 24.05.2017.

34 О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных муниципальных нужд [Электронный ресурс] : федер. закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (в ред. от 01.05.2017). – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_151681. – 26.05.2017.

35 О критериях экономической эффективности проектной документации [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 12.11.2016 г. № 1159. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207342. – 23.05.2017.

36 О принятии Устава Благовещенского района Амурской области [Электронный ресурс] : решение Благовещенского районного Совета народных депутатов от 05.11.2015 г. № 263. – Режим доступа: <http://www.dfoportal.info/165099>. – 01.06.2017.

37 О стратегическом планировании в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ (в ред. от 03.07.2016). - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841. – 24.04.2017.

38 О формировании и реализации целевых муниципальных программ Благовещенского района [Электронный ресурс] : постановление Администрации Благовещенского района от 31.08.2011 г. № 1420. – Режим доступа: <http://7law.info/amur/act3h/n782.htm>. – 19.05.2017.

39 О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 30.09.2014 г. № 999 (в ред. от

доступа: <http://docs.cntd.ru/document/961701970>. – 01.06.2017.

50 Чернышева, О.Н. Переход к программно-целевому принципу планирования бюджетных расходов в субъектах РФ: проблемы и перспективы / О.Н. Чернышева // Социально-экономические явления и процессы. – 2013. – № 13. – С. 65-69.