

РЕАЛИЗАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ НА ТЕРРИТОРИИ ГОРОДСКОГО ОКРУГА САМАРА

© 2019 Карлина А.А.¹, Рахматова Д.С.²

¹Самарский университет государственного управления
«Международный институт рынка», г. Самара, Россия

²Департамент городского хозяйства и экологии
Администрации городского округа Самара, Россия

В статье проводится анализ программно-целевого подхода как инструмента муниципального управления, применяемого в целях решения социально-экономических задач, в частности вопросов, касающихся охраны окружающей среды. С учетом всех преимуществ и недостатков данного метода на примере муниципальной программы городского округа Самара в сфере экологии рассмотрены результаты реализации подобного рода программ, а также условия их более эффективного выполнения.

Ключевые слова: программно-целевой подход, реализация муниципальных программ и оценка их эффективности, охрана окружающей среды, устойчивое социально-экономическое развитие, экология.

Тенденция к увеличению сферы применения программно-целевого подхода к решению территориальных проблем на муниципальном уровне носит все более выраженный характер, что находит отражение в современных исследованиях о сущности программно - целевого подхода, его особенностях и в практике применения в публичном управлении.

Применение программно-целевого управления направлено на улучшение демографической ситуации, развитие муниципальной системы здравоохранения, образования, на поддержку молодых семей, молодежи муниципального образования в целом, на повышение уровня культуры, развитие физкультуры и спорта. Вопрос значимости реализации муниципальных программ и оценки их эффективности в той или иной сфере поднимался в ряде исследовательских работ. Так, например, в статье Сескутовой И.А. и Карлиной А.А. одним из главных способов решения проблемы повышения эффективности реализации государственной политики в сфере культуры является осуществление комплекса целевых программ [3]. В статье Звягинцева В.О. и Попова А.А. описан приоритетный исторический этап развития государственной молодежной политики, связанный с утверждением федеральной целевой программы [2]. Проблема эффективности муниципальных программ как инструмента стратегического планирования поднята в статье Карлиной А.А. и Устиной Н.А. [4].

Администрации муниципальных образований видят в разработке и реализации муниципальных программ способ выхода из сложных, иногда критических ситуаций посредством осуществления программных действий в пределах подведомственной им территории. Сфера охраны окружающей среды является одной из системных мер, направленных на обеспечение благоприятных и безопасных условий среды обитания и жизнедеятельности человека.

Согласно данным Национального экологического рейтинга субъектов Российской Федерации организации «Зеленый патруль» на осень 2018 года Самарская область занимает 44 место. Данный анализ говорит о массе неразрешенных проблем в сфере экологии, связанных, в первую очередь, с увеличением несанкционированных свалок отходов. Так, например, на территории городского округа Самара в 2018 году органами местного самоуправления с помощью проекта ОНФ «Генеральная уборка» было зафиксировано 153 свалки мусора. Во-вторых, за последнее время участились случаи аварийных выбросов загрязняющих веществ в атмосферу на территории районов, заполненных промышленными предприятиями, что подтверждалось ФГБУ «Самарский центр по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды». Также существует проблема низкого уровня экологического воспитания населения, что также взаимосвязано с ухудшением экологической ситуации в городе.

Преимущества программно-целевого метода управления характеризуются следующими особенностями:

- индикативным характером программ, сроки реализации которых находятся в прямой зависимости от обеспеченности программ необходимыми материальными и финансовыми ресурсами;
- системным характером основных целей и задач программы по решению комплексных проблем развития социально-экономической сферы региона;
- способностью концентрировать ограниченные материальные и финансовые ресурсы на решении принципиальных вопросов социально-экономического развития региона, от которых зависит поступательное развитие экономики и рост жизненного уровня населения (проведение структурной политики по существу);
- потенциальной возможностью обеспечения общественного контроля при формировании целей и задач программного развития и использования финансовых ресурсов [5, 6].

Преимущества программно-целевого финансирования по сравнению с формой сметного финансирования связаны с выделением средств на конкретные мероприятия, превращающие затраченные средства в общественно значимые результаты. Кроме того, появляется возможность многолетнего бюджетирования и, как следствие, обеспечение ресурсами не только текущих потребностей, но и капитальных затрат.

В то же время практика разработки и реализации муниципальных программ показала, что программно-целевой метод используется недостаточно эффективно. В частности, к наиболее распространенным недостаткам существующих муниципальных программ как документа относятся следующие:

- некорректное описание характеристики сферы реализации госпрограмм, основных проблем в рассматриваемой сфере, а также прогноза развития сферы реализации госпрограмм;
- неудачно подобранные показатели госпрограмм, не позволяющие оценить эффективность их реализации;
- нечеткость, размытость формулировок целей, задач, индикаторов и ожидаемых результатов государственных программ;

- избыточное количество задач программ и подпрограмм, а также целевых индикаторов;
- слабая взаимосвязь ведомственных целевых программ и основных мероприятий госпрограмм с показателями (индикаторами) госпрограммы;
- отсутствие международных сопоставлений ситуации в сфере реализации госпрограмм;
- отсутствие обоснования мер государственного регулирования (в том числе правового) в сферах реализации госпрограмм;
- отсутствие информации об участии субъектов РФ, государственных внебюджетных фондов и юридических лиц в реализации госпрограмм;
- отсутствие обоснований финансового обеспечения заявленных параметров финансирования госпрограмм;
- информации о согласовании госпрограмм с соисполнителями.

В контексте выявленных основных проблем реализации программно - целевого подхода представлены результаты анализа муниципальной программы в сфере экологии.

Муниципальная программа «Экологическая программа городского округа Самара» на 2017 - 2019 годы, утвержденная постановлением Администрации городского округа Самара от 28.07.2017 № 664, разработана в целях обеспечения экологической безопасности на территории городского округа Самара по поручению Главы городского округа Самара от 01.03.2017 г.

В конкретные задачи Программы входит следующее: восстановление и сохранение природных и природно-антропогенных объектов; участие в организации деятельности по снижению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, в том числе по обеспечению устойчивого обращения с отходами; формирование экологической культуры и обеспечение экологической информированности граждан города [1]. Ответственным исполнителем Программы является Департамент городского хозяйства и экологии Администрации городского округа Самара. Данным отраслевым органом Администрации ежегодно предоставляются отчеты по исполнению Программы в Думу городского округа Самара, а также в министерство экономического развития и инвестиций Самарской области и в Департамент финансов и экономи-

ческого развития Администрации городского округа Самара.

Общий объем финансирования программных мероприятий составляет 379 747,8 тыс. руб., в том числе из средств бюджета городского округа Самара – 87 339,6 тыс. руб., из областного бюджета – 28 408,2 тыс. руб. [1].

В Программе можно выделить показатели результативности и индикаторы четырех уровней, направленные как на решение конкретных насущных проблем, так и на достижение стратегических целей.

I уровень - результаты, которые отражают уровень решения конкретных проблем, свя-

занных с удовлетворением потребностей населения.

II уровень - результаты, отражающие создание механизмов решения проблемы и придающие устойчивость результатам Программы после завершения ее финансирования.

III уровень - результаты, отражающие потенциал для развития населения и территории.

IV уровень - результаты, отражающие миссию органов публичной власти, конечную цель, зону их ответственности.

Результаты анализа задач Программы и результативности в соответствии с представленными уровнями отражены в таблице 1.

Таблица 1 - Показатели результативности муниципальных программ в сфере городского хозяйства и экологии

Индикаторы программы	Результаты программы	
Объем вывезенных твердых коммунальных отходов с территории водоохраных зон	I уровень	Благоустройство городской территории за счет восстановления и сохранности природных и природно-антропогенных объектов
Количество природных и природно-антропогенных объектов, в отношении которых реализованы мероприятия по экологической реабилитации		
Количество ООПТ местного значения, в отношении которых организованы работы по их созданию и функционированию		
Количество регулярных информационных справок о состоянии атмосферного воздуха	II уровень	Повышение экологической культуры населения, обеспечение его объективной информацией о состоянии окружающей среды
Количество проведенных мероприятий, направленных на экологическое воспитание и просвещение населения		
Количество городских конкурсов экологической направленности для обучающихся и педагогов образовательных учреждений		
Количество участников экологической детско-молодежной организации «Зеленая волна»		
Количество профильных экологических смен в МАУ Центр «Союз»		
Количество муниципальных образовательных учреждений, оснащенных контейнерами для раздельного сбора отходов		
Количество утилизируемых отработанных энергосберегающих ламп	III уровень	Снижение загрязнения чрезвычайно опасными и высокоопасными отходами поверхностных и подземных вод, почвенного покрова, атмосферного воздуха; сокращение доли отходов, размещаемых в природной среде
Доля ликвидированных очагов загрязнения окружающей среды чрезвычайно опасными и высокоопасными отходами от общего числа очагов загрязнения окружающей среды чрезвычайно опасными и высокоопасными отходами		
Количество объектов, внесенных в реестр объектов негативного воздействия на окружающую среду на территории городского округа		
Количество плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей		
Количество вновь построенных на территории городского округа Самара АГНКС		
Количество вновь приобретенного ПАГЗ	IV уровень	-
-		

Таким образом, в программе не предусмотрены показатели и индикаторы, нацеленные на стратегические задачи городского развития.

Эффективность реализации Программы рассчитывается путем соотнесения степени достижения показателей (индикаторов) Про-

граммы к уровню ее финансирования. Таким образом, на территории городского округа Самара в 2017-2018 годах в объеме выделяемого финансирования были выполнены следующие мероприятия, представленные в таблице 2.

Таблица 2 - Информация о результатах достижения значений показателей (индикаторов) муниципальной программы за 2017-2018 годы

№ п/п	Наименование показателя	Год	Значения показателей муниципальной программы		Степень достижения значений показателей муниципальной программы
			плановые	фактически достигнутые	
1	Объем вывезенных твердых коммунальных отходов с территории водоохраных зон (тыс.м ³).	2017	18,4	18,4	100,0%
		2018	19,8	18,43	93%
2	Количество природных и природно-антропогенных объектов, в отношении которых реализованы мероприятия по экологической реабилитации (объектов).	2017	1	1	100,0%
		2018	2	5	250,0%
3	Количество утилизируемых отработанных энергосберегающих ламп (шт.)	2017	16800	13010	77,44%
		2018	16820	23998	142,6%
4	Доля ликвидированных очагов загрязнения окружающей среды чрезвычайно опасными и высокоопасными отходами от общего числа очагов загрязнения окружающей среды чрезвычайно опасными и высокоопасными отходами (исключая территории, задействованные в подготовке и проведении чемпионата мира по футболу) (%)	2017	100	100	100%
		2018	100	100	100%
5	Количество проведенных мероприятий, направленных на экологическое воспитание и просвещение населения	2017	2	2	100%
		2018	2	2	100%
6	Количество городских конкурсов экологической направленности для обучающихся и педагогов образовательных учреждений	2017	19	19	100%
		2018	20	21	105,0%
7	Количество участников экологических детско-молодежных организаций (чел.)	2017	327	327	100%
		2018	350	500	142,0%
8	Количество профильных экологических смен	2017	4	4	100%
		2018	3	4	133%
	Среднее значение по всем показателям муниципальной программы, достижение значений которых предусмотрено в отчетном году	2017			87,74%
		2018			100%

Факторами, оказавшими влияние на исполнение (неисполнение) Программы в 2017 году

по невыполнению показателя по сбору энергосберегающих ламп, невыполнение мероприя-

тий финансирование которых предполагалось осуществить за счёт внебюджетных источников. Плановые цифры 16800 шт. энергосберегающих ламп были установлены исходя из опыта сбора ламп предыдущих лет. Анализ причин не выполнения мероприятия (факт 13010 шт.) говорит о возможном улучшении качества энергосберегающих ламп и сроков их службы. В 2018 году наблюдается невыполнение показателя по объему вывезенных твердых коммунальных отходов с территории водоохраных зон. Плановые цифры 19,8 тыс. м³ твердых коммунальных отходов были установлены исходя из опыта сбора отходов предыдущих лет. Анализ причин не выполнения мероприятия (факт 18,43 тыс. м³) говорит о возможном росте уровня сознательности граждан при посещении водоохраных зон, а также об усилении работы коммунальных служб при подготовке и проведению в Самаре Чемпионата Мира - 2018.

Результаты комплексной оценки эффективности реализации Программы включают в себя оценку степени выполнения мероприятий Программы и оценку эффективности реализации Программы и оцениваются за отчетный год.

Степень выполнения мероприятий Программы за отчетный период рассчитывается как отношение количества мероприятий, выполненных в отчетном году в установленные сроки, к общему количеству мероприятий, предусмотренных к выполнению за 2017-2018 года и составляет 87,74% и 100,00% соответственно.

Низкая степень выполнения мероприятий Программы в 2017 году связана с отсутствием реализации мероприятий, финансирование которых предполагалось осуществить в течение

года при поступлении дополнительных средств и финансировать из внебюджетных источников:

- по оснащению муниципальных образовательных учреждений контейнерами для раздельного сбора отходов;
- по строительству автомобильной газонаполнительной компрессорной станции на территории городского округа Самара;
- по приобретению передвижного заправочного комплекса.

Однако по итогам 2018 года эффективность Программы признавалась высокой, в том числе по причине реализации важных мероприятий:

- работы по ларвицидной обработке акваторий 14 водоемов, находящихся на территории парков и скверов городского округа Самара, прилегающих к стадиону «Самара Арена», на общую сумму 98,9 тыс. руб.;
- разработке проекта рекультивации земельных участков, находящихся в ведении органов местного самоуправления городского округа Самара, инженерно-геодезические и инженерно-экологические изыскания на проведение технической рекультивации свалки в посёлке Рубежный Куйбышевского внутригородского района городского округа Самара на общую сумму 554,6 тыс. руб.

Таким образом, применение программно-целевого подхода к решению вопросов охраны окружающей среды и обеспечению благоприятных условий жизнедеятельности населения городского округа Самара может быть эффективным при условии согласования ее задач и показателей результативности со стратегическими целями, а также за счет расширения источников финансирования.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Постановление Администрации городского округа Самара от 28.07.2017 № 664 «Об утверждении муниципальной программы городского округа Самара «Экологическая программа городского округа Самара» на 2017 - 2019 годы».
2. Звягинцев В.О., Попов А.А. Исторический опыт разработки и реализации государственной молодежной политики в России // Вестник Международного института рынка. - 2016. - № 1. - С. 122-126.
3. Карлина А.А., Сескутова И. А. Проблемы повышения эффективности реализации государственной политики в сфере культуры на региональном и местном уровнях // Вестник Международного института рынка. - 2017. - № 2. - С. 103-108.

4. Карлина А.А., Устина Н.А. Оценка результативности и эффективности муниципальных программ как инструмента стратегического планирования // Вестник Самарского муниципального института управления. - 2018. - № 2. - С. 7-16.
5. Митрофанова И.В. Программно-целевое управление социально-экономического развития региона // Регионоведение. - 2005. - №1. - С. 67-76.
6. Устина Н.А. Управленческие технологии организации взаимодействия заинтересованных сторон в процессе реализации муниципальных целевых программ // Материалы конференций: сборник статей / под ред. В.К. Семёнычева. - 2012. – Т.2. - С. 28-34.

REALIZATION OF MUNICIPAL PROGRAMS IN THE AREA OF ENVIRONMENTAL PROTECTION IN THE TERRITORY OF THE SAMARA CITY DISTRICT

© 2019 Anna.A. Karlina, D.S. Rakhmatova

Samara University of Public Administration
“International Market Institute”, Samara, Russia
Department of Municipal Economy and Ecology
of the Administration of Samara City District

The article analyzes the program-target approach as a tool of municipal management, used in order to solve social and economic problems, in particular issues related to environmental protection. Taking into account all the advantages and disadvantages of this method on the example of the municipal program of the Samara city district in the field of ecology, the authors considered the results of the implementation of such programs, as well as the conditions for their more effective implementation.

Keywords: program-oriented approach, implementation of municipal programs and assessment of their effectiveness, environmental protection, sustainable social and economic development, the degree of implementation of program activities, ecology.