

**Принципы
организации
программно-целевого
управления развитием
муниципальных
образований**

**Игорь Рисин
Олег Шахов**

**Игорь Ефимович Рисин
Олег Федорович Шахов**

**Принципы организации
программно-целевого
управления развитием
муниципальных образований**

*http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=70365145
SelfPub; 2024*

Аннотация

Принципы организации программно-целевого управления в самом общем виде можно определить как теоретические императивы, отражающие объективные требования, выполнение которых обеспечивает продуктивную реализацию экономико-организационного потенциала названного вида управления. Полагаем, что организация программно-целевого управления развитием муниципальных образований основывается на сочетании общих, особенных и частных принципов. По нашему мнению, общие принципы имеют два уровня проявления. На первом – реализуются принципы организации управления системами любой природы – техническими, биологическими, социально-экономическими.

В их числе следует выделить принципы обратной связи, необходимого и достаточного разнообразия. На втором уровне – принципы управления социально-экономическими системами, т. е. системами, в которых субъектом и объектом организационного воздействия выступают люди, коллективы людей.

Содержание

Олег Шахов, Игорь Рисин

Принципы организации программно-целевого управления развитием муниципальных образований

*Проблемы региональной экономики: Вестник. –
Вып.9. – Воронеж: ЦИРЭ. – 2005*

Рисин И.Е., Шахов О.Ф.

Принципы организации программно-целевого управления в самом общем виде можно определить как теоретические императивы, отражающие объективные требования, выполнение которых обеспечивает продуктивную реализацию экономико-организационного потенциала названного вида управления.

Полагаем, что организация программно-целевого управления развитием муниципальных образований основывается на сочетании общих, особенных и частных принципов.

По нашему мнению, общие принципы имеют два уров-

ня проявления. На первом – реализуются принципы организации управления системами любой природы – техническими, биологическими, социально-экономическими. В их числе следует выделить принципы обратной связи, необходимого и достаточного разнообразия.

На втором уровне – принципы управления социально-экономическими системами, т. е. системами, в которых субъектом и объектом организационного воздействия выступают люди, коллективы людей.

В составе названных принципов: сочетание централизации и децентрализации, обеспечение экономичности и гибкости структур управления, демократизация управления и др.

В выявлении особенного в принципах организации программно-целевого управления, как определенного вида управления, предприняты немногочисленные попытки, результаты которых представлены в ограниченном числе работ.

Б.З. Мильнер, анализируя американскую практику программно-целевого управления, обоснованно акцентирует внимание на принципе «скользящего» планирования и финансирования. Суть его в том, что в рамках долговременной программы, рассчитанной на достижение той или иной конечной цели, устанавливаются среднесрочные планы, которые каждый год сдвигаются на год.

Важное преимущество применения этого принципа со-

стоит в том, что предприятия, отрасли, ведомства в каждый момент знают свои перспективы на несколько лет вперед. При «жестком» же планировании они могут иметь такие перспективы лишь в первом году программы, а в последнем году перспектива будет ясна лишь на один год или несколько месяцев¹.

Полагаем, что это – действительно, важный принцип организации исследуемого вида управления.

По мнению названного автора процесс программно-целевого управления расчленяется на следующие элементы: выявление и обоснование конечных целей и уже на этом основании промежуточных целей и задач; выявление и анализ альтернативных путей решения задачи в целом и ее отдельных элементов, сравнение альтернатив с помощью соответствующих критериев и экспертных оценок, выбор оптимального решения; создание (или усовершенствование) структуры организации, призванной обеспечить выполнение принимаемой программы; разработка и принятие конкретных программ финансирования и осуществления работ – как долгосрочных, так и средне- и краткосрочных.

На наш взгляд, основной состав приведенных здесь элементов должен быть присущ всякому управлению, удовлетворяющему критериям эффективности.

Ю.В. Катасонов основное внимание уделяет особенностям планирования, как одной из функций программ-

¹ См.: США: современные методы управления. – М., 1971. – С.17.

но-целевого управления. Планирование рассматривается им как единый интегрированный процесс, включающий: установление целей, способов и средств их достижения (в его трактовке это – область стратегического планирования); определение путей обеспечения средств, потребности которых устанавливались стратегическими планами, т. е. производства и поставки «продукции», необходимой для реализации стратегических планов (область планирования программ); распределение исходных ресурсов, необходимых для обеспечения средств (сфера разработки бюджета)².

Названный автор обоснованно выделяет в качестве базового принципа построения программ – «планирование выпуска «конечной продукции», непосредственно соотносимой с основными, стратегическими целями, а не «промежуточными продуктами». «Конечная продукция» выполняет в дальнейшем роль средств, которые непосредственно используются для достижения стратегических целей.

Н. Стефанов, К. Симеонова, К. Костов, С. Качаунов в качестве важного организационного принципа рассматривают сочетание стационарных и нестационарных органов, участвующих в разработке и реализации программ. «Стационарное руководство, отмечают они, – формирует руководящие органы программы и назначает директора программы. Создается и коллективный орган высшего руководства программой, который может иметь различные названия – про-

² См.: США: современные методы управления. – Указ. работа. – С. 160–161.

граммный совет, научный совет, научный комитет, совет руководства и пр.

Центральной фигурой является директор программы, который обладает всеми полномочиями и несет ответственность за расходование средств, выделенных на реализацию программы, а также за деятельность соответствующих периферийных центров, отвечающих за выполнение программы»³.

Отмечая важность структурного аспекта организации программно-целевого управления, выделенного названными авторами, обратим внимание на неудачную редакцию их тезиса относительно сферы ответственности директора программы. Главным для него все же является не «расходование средств», а получение вполне определенных результатов.

А.М. Годзинский в составе принципов программно-целевого управления выделяет следующие:

– четко сформулированная, достижимая, качественно и количественно измеримая цель, интегрирующая основные социально-экономические подцели;

– концентрация ресурсов для достижения намеченной цели и сочетание их централизованного распределения с децентрализованным, включая общий контроль за финансовыми потоками;

³ См.: Стефанов Н. Программно-целевой подход в управлении. Теория и практика / Н.Стефанов, К.Симеонова, К.Костов, С.Качаунов. – М., 1975. – С. 145–146.

– создание внешних условий, благоприятствующих достижению поставленной цели, включая нейтрализацию угроз, противодействующих достижению цели;

– разработка четкой последовательности этапов, обеспечивающих достижение поставленной цели;

– обеспечение согласованности интересов руководства программы с основными исполнителями и заказчиками программы (населением страны);

– постоянный информационный мониторинг и контроль за ходом выполнения программы со стороны заказчика и исполнителей программы;

– адаптивность хода реализации программы к изменению внешних условий и ресурсного потенциала, сконцентрированного для достижения поставленной цели;

– взаимная ответственность участников программы за выполнение принятых на себя обязательств по реализации программы⁴.

Полагаем, что приведенном перечне принципов присутствуют и общие, и особенные требования к организации программно-целевого управления. Очевидно, например, что четкая формулировка цели, концентрация ресурсов, разработка четкой последовательности этапов, обеспечение контроля результатов – необходимые условия всякого управления. Заметим также, что сформулированные им требова-

⁴ См.: *Годзинский А.М.* Программно-целевой подход к преодолению кризиса в РФ / Электронная страница в сети Интернет / www.sbcinfo.ru @ 2002.

ния в основном адресованы отдельным элементам системы управления (мониторингу, программам и др.).

Ряд авторов, акцентируя внимание на принципах организации программно-целевого планирования, выделяют в их составе: планирование от конечных целей; планирование по жизненному циклу⁵.

подхода в управлении региональным бюджетом, считает, что оно должно основываться на выполнении ряда важных условий, к которым он относит:

- объективное обоснование на основе нормативного и исследовательского прогнозирования состава и количественных параметров целей развития;

- многовариантность программных разработок и введение системы объективной оценки их эффективности;

- ограничение сроков выполнения комплекса программ периодом, для которого возможно научно-обоснованное прогнозирование процессов;

- замена некоторого количества программ, составляющих комплексную, теми, реализация которых действительно необходима для достижения поставленных целей;

- введение системы объективного определения состава участников реализации программ и распределения средств между ними;

⁵ См.: Проблемы программно-целевого планирования и управления / Под ред. Г.С.Поспелова. – М.: Наука, 1981. – С.107.

– применение системы жесткой персонифицированной ответственности за реализацию комплекса программ по всей иерархии исполнителей и регулярного контроля, а также оценки результатов выполнения программ;

– минимизация ведомственного влияния на процесс распределения бюджетных доходов посредством придания программам межведомственного характера⁶.

Большая часть из предложенного названным автором, на наш взгляд, относится не к принципам организации управления, а к технологии его отдельных этапов («объективное обоснование целей», «ограничение сроков», «введение системы объективного определения участников», «многовариантность программных разработок»).

Технологический аспект присутствует и у других исследователей. Так, А. Адамеску, В. Кистанов, Н. Копылов акцентируют внимание на критериях отбора программной проблемы, относя к ним: ее межотраслевой и многоплановый характер, принципиальную новизну и прогрессивность технических, организационных и других программных мероприятий, ожидаемые высокие народнохозяйственные результаты⁷.

⁶ См.: Кушхов О.И. Программно-целевой подход к управлению региональным бюджетом / www.viu-online.ru.

⁷ См.: Кистанов В.В. Региональная экономика России / В.В. Кистанов, Н.В. Копылов / М.: Финансы и статистика. 2002. – С. 117; Адамеску А. Региональные программы: перспективные вопросы / А. Адамеску, В. Кистанов // Экономист. –

Приведенные положения свидетельствуют о попытках преимущественно избирательного подхода к анализу организации программно-целевого управления. Тем не менее, их обобщение и систематизация, наряду с учетом базовых характеристик названного управления (рассмотренных нами ранее) позволяют предложить системную версию принципов его организации.

На наш взгляд, в составе особенных принципов, отражающих своеобразие программно-целевого управления, следует выделять две группы. Первая – объединяет принципы, обеспечивающие организацию системы программно-целевого управления. Вторая – принципы организации ее отдельных элементов.

В составе особенных принципов, отражающих своеобразие программно-целевого управления, следует выделять две группы. Первая – объединяет принципы, обеспечивающие организацию системы программно-целевого управления. Вторая – принципы организации ее отдельных элементов.

В составе первой группы принципы:

1. Организационного единства процессов стратегического планирования и программирования. В его содержательной интерпретации важно отметить, что разработка программных мероприятий должна основываться на определении стратегических целей и направлений развития процес-

сов, являющихся объектом программно-целевого управления, оценке возможностей и угроз, задаваемых факторами внешней среды.

2. Увязки процесса бюджетирования с конкретными программными выходами. Реализация названного принципа сопряжена с выбором по каждой стратегической цели, на достижение которой ориентирована соответствующая программа, конкретного результата (отражаемого системой количественных и качественных индикаторов), обеспечиваемого определенным объемом выделяемых финансовых ресурсов.

3. Создания специализированных органов, ответственных за разработку и реализацию программ, наделенных необходимыми полномочиями и несущими ответственность за достижение определенных в программе конечных результатов.

В составе второй группы следует выделить принципы:

1. Единства стратегического, среднесрочного и текущего планирования.

2. «Скользящего» планирования.

3. Включения в программы «открытых позиций», обеспечивающих вариантность мероприятий, связанную с появлением, как дополнительных возможностей, так и ограничений, возникающих во внешней среде.

4. Балансирования интересов разных субъектов – участников процессов разработки и реализации программы.

5. Адекватности системы показателей, используемых

в планировании и контроле, уровню разнообразия результатов от реализации целей программы.

6. Временной и пространственной увязки исполнителей и финансовых ресурсов в разрезе отдельных этапов реализации мероприятий программы.

7. Обеспечения текущего мониторинга результативности программ.

Состав принципов, реализуемых в программно-целевом управлении развитием муниципальных образований, включает и принципы, отражающие специфику объекта управления. В их составе можно выделить принципы:

1. Партнерства органов местного самоуправления и региональных властей в решении ключевых задач программно-целевого управления (обосновании целевой функции, выборе базовых организаций-участников реализации программ, разработке стратегии социально-экономического развития муниципальных образований, определении критериев оценки эффективности реализуемых программ, формировании системы мониторинга).

2. Сочетания субсидиарного финансирования утвержденных на региональном уровне целевых программ развития муниципальных образований из субнациональных бюджетов и селективного – из федерального бюджета.

3. Ориентации управления на достижение комплекса эффектов:

– социального, проявляющегося в консолидации

населения местных сообществ на основе учета и балансирования интересов разных его групп, выработки и реализации общих целей;

– экономического, связанного с расширением ресурсной базы развития местных сообществ (на основе субсидиарного финансирования со стороны государства, действия мультипликатора привлечения частных инвестиций), повышением эффективности ее использования и достижением на этой основе развития потенциала территории и роста качества жизни населения;

– организационного, отражающего процессы формирования и развития отношений и механизмов общественно-частного партнерства, ориентированного на решение ключевых задач местного развития;

– политического, связанного с укреплением института местного самоуправления как основы гражданского общества.