

**Программно-целевое
управление развитием
муниципального образования.
Автореферат диссертации на
соискание ученой степени
кандидата экономических наук**

Олег Шахов

Олег Федорович Шахов
Программно-целевое
управление развитием
муниципального образования.
Автореферат диссертации
на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=70364764
SelfPub; 2024

Аннотация

Осуществляемая в стране реформа местного самоуправления предполагает запуск механизмов, призванных обеспечить динамичное социально-экономическое развитие местных сообществ, реальное улучшение качества жизни их населения. Такое развитие детерминировано факторами разной природы (экономическими, социальными, организационными и др.). Возможности использования потенциала этих факторов дифференцированы по субъектам, представляющим органы власти и управления федерального, регионального и местного уровней. Отсюда, заметно актуализирована потребность

в интеграции их деятельности. Принципиальное значение приобретает также смещение акцентов бюджетного процесса от «управления бюджетными ресурсами (затратами) на «управление результатами». В этих условиях закономерно возрастает роль программно-целевого управления, способного решать сложные комплексные проблемы и имеющего достаточно протяженную во времени зарубежную и отечественную практику применения.

Содержание

Общая характеристика работы	8
Основное содержание работы	16
Основные выводы и предложения	34

Олег Шахов

**Программно-целевое
управление развитием
муниципального
образования. Автореферат
диссертации на соискание
ученой степени кандидата
экономических наук**

На правах рукописи, 2005

ШАХОВ Олег Федорович

**Специальность 08.00.05 – Экономика
и управление народным хозяйством**

(региональная экономика)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата экономических наук

**Работа выполнена в Воронежском
государственном университете**

Научный руководитель – доктор экономических наук,

профессор Рисин Игорь Ефимович

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор Авдеева Татьяна Тимофеевна; кандидат экономических наук, доцент Ткаличева Наталья Андреевна

Ведущая организация – Государственный университет управления (г. Москва)

Защита диссертации состоится «28» декабря 2005 г. в 14.00 часов в конференц-зале диссертационного совета ДМ 212.037.09 при Воронежском государственном техническом университете по адресу: 394026, г. Воронеж, Московский проспект, 14.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Воронежского государственного технического университета.

Ученый секретарь диссертационного совета Мяснянкина О.В.

Общая характеристика работы

Актуальность темы. Осуществляемая в стране реформа местного самоуправления предполагает запуск механизмов, призванных обеспечить динамичное социально-экономическое развитие местных сообществ, реальное улучшение качества жизни их населения. Такое развитие детерминировано факторами разной природы (экономическими, социальными, организационными и др.). Возможности использования потенциала этих факторов дифференцированы по субъектам, представляющим органы власти и управления федерального, регионального и местного уровней. Отсюда, заметно актуализирована потребность в интеграции их деятельности.

Принципиальное значение приобретает также смещение акцентов бюджетного процесса от «управления бюджетными ресурсами (затратами) на «управление результатами».

В этих условиях закономерно возрастает роль программно-целевого управления, способного решать сложные комплексные проблемы и имеющего достаточно протяженную во времени зарубежную и отечественную практику применения.

В последние годы в ряде регионов страны предприняты попытки апробации его инструментария на муниципальном уровне. Однако, они связаны преимущественно с раз-

работкой программ, адресованных отдельным подсистемам жизнедеятельности городов. Иными словами, муниципальное образование как целостная система пока не стала объектом такого управления.

В существенной мере такое положение обусловлено отсутствием теоретических представлений, адекватно отражающих возможности программно-целевого управления, специфику его содержания и организации применительно к городским и сельским муниципальным образованиям. Несовершенен и методический аппарат, применяемый при разработке и реализации целевых программ местного развития.

Степень разработанности темы. Значительный вклад в формирование концептуальных построений, раскрывающих сущность и содержание программно-целевого управления, его методологическую основу внесли такие отечественные и зарубежные исследователи, как А. Аганбегян, И. Галушка, А. Гранберг, Л. Евенко, Ф. Каст, Ю. Катасонов, С. Качаунов, К. Костев, В. Лексин, Б. Мильнер, Н. Моисеев, Х. Попов, Г. Поспелов, Б. Райзберг, В. Рапопорт, Дж. Розенцвейг, К. Симеонов, Н. Стефанов, Ч. Хитч, А. Швецов и др.

Научно-практические аспекты использования инструментария программно-целевого управления в современной российской практике исследуются в работах Т. Авдеевой, А. Адамеску, П. Бурака, В. Гришина, А. Годзинского, Б. Жихаревича, В. Ивченко, В. Кистанова, Г. Латфуллина, А. Лобко, В. Любовного, С. Рябухина, Е. Рудневой, Ю. Симачева и др.

Несмотря на большой интерес исследователей к названной проблематике. многие принципиальные вопросы только обозначены, но не решены, в том числе, связанные с выявлением особенностей и принципов организации программно-целевого управления развитием муниципальных образований, обобщением позитивного отечественного и зарубежного опыта такого управления, обоснованием направлений и методического обеспечения его совершенствования.

Диссертационное исследование проведено в рамках основного научного направления Воронежского государственного университета «Научные основы социально-экономической политики и практики хозяйствования».

Цель и задачи исследования. Цель работы состоит в развитии теоретических положений, разработке методического обеспечения и научно-практических мер, связанных с совершенствованием программно-целевого управления развитием муниципальных образований.

Достижение поставленной цели в диссертации предопределило решение следующих **основных** задач:

- выявить общее и особенное в содержании программно-целевого управления развитием муниципальных образований;
- обосновать принципы организации программно-целевого управления развитием муниципальных образований;
- определить позитивные моменты в зарубежной практике программно-целевого управления развитием местных со-

обществ, пригодные для использования в России;

– обобщить и систематизировать российский опыт использования инструментария программно-целевого управления в решении проблем регионального и местного развития;

– разработать методическое обеспечение процессов формирования и реализации целевых программ развития муниципальных образований Воронежской области;

– обосновать систему научно-практических мер по совершенствованию организации программно-целевого управления развитием территорий.

Область исследования составили: – 5.16 – управление экономикой регионов на национальном, региональном и муниципальном уровнях, функции и механизм управления, 5-17 – экономические проблемы местного самоуправления.

Предмет и объект исследования. Предметом исследования явились экономико-организационные отношения, опосредствующие процессы разработки и реализации целевых программ развития территорий. Объект исследования – муниципальные образования, как сложные территориальные социально-экономические системы.

Теоретической и методологической основой исследования послужили фундаментальные и прикладные работы отечественных и зарубежных ученых, разработки научно-исследовательских центров по проблемам программ-

но-целевого управления.

При выполнении работы в рамках системного подхода применялись общенаучные методы исследования – научной абстракции, анализа и синтеза, экспертных оценок, логического моделирования, компаративный, статистической обработки информации.

Информационной основой диссертационной работы явились: федеральное и местное законодательство по теме и объекту исследования, статистические данные о характеристиках различных видов целевых программ, состоянии и динамике параметров развития муниципальных образований, материалы федеральных, региональных и местных органов власти, периодической печати, правовых баз данных «Консультант Плюс», «Консультант Плюс-Регионы», сети Интернет.

Научная новизна исследования состоит в следующем:

– уточнен состав базовых характеристик программно-целевого управления и выявлены его особенности при реализации на местном уровне, отражающие своеобразие субъекта и объекта управления, состав эффектов;

– обоснована система принципов организации программно-целевого управления развитием муниципальных образований, включающая общие, особенные и частные. В отличие от сложившихся представлений она удовлетворяет требованиям необходимости и достаточности;

– установлены позитивные компоненты зарубежного опы-

та программно-целевого управления развитием местных сообществ, пригодные для использования в российской региональной и местной практике;

– выявлены основные недостатки и продуктивные организационные решения, реализованные в современной российской практике применения инструментария программно-целевого управления муниципальным развитием;

– разработан типовой макет программы экономического и социального развития муниципального образования (городского округа, муниципального района) Воронежской области, пригодный для использования в практике программно-целевого управления во всех субъектах РФ;

– обоснованы варианты продуктивного решения основных задач совершенствования организации программно-целевого управления развитием муниципальных образований;

– предложен комплекс научно-практических мер по совершенствованию деятельности региональных и местных органов, связанной с разработкой и реализацией целевых программ развития муниципальных образований.

Теоретическая значимость работы.

В диссертации развиты концептуальные основы совершенствования применения программно-целевого управления в решении ключевых проблем социально-экономического развития территорий, что позволяет углубить теоретические представления о целях, направлениях, формах и инструментах воздействия государства и органов местного са-

моуправления на состояние и динамику развития местных сообществ.

Практическая значимость диссертации.

Содержащиеся в работе выводы и рекомендации, адресованные органам государственного и муниципального управления могут быть использованы при совершенствовании организации процессов разработки и реализации целевых программ территориального развития.

Отдельные положения работы, раскрывающие сущность и содержание программно-целевого управления развитием территорий применимы в преподавании и изучении курсов «Регионарная экономика и управление», «Система государственного и муниципального управления», а также в процессе подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертационного исследования докладывались на Международной научно-практической конференции «Компаративный анализ отечественного и зарубежного опыта стратегического планирования развития регионов» (г. Воронеж, 2004 г.), Международной научно-практической конференции «Теоретические основы и опыт стратегического планирования развития территорий» (г. Воронеж, 2005 г.), Международной научно-практической конференции «Управление изменениями в социально-экономических системах» (г. Воронеж, 2005 г.)

Результаты исследований, связанные с разработкой типового макета программы социально-экономического развития муниципальных образований, рекомендаций по совершенствованию организации программно-целевого управления на региональном и местном уровнях использованы в Администрации Воронежской области (подтверждено документом), внедрены в учебный процесс экономического факультета Воронежского государственного университета при совершенствовании научно-методического обеспечения курсов «Система государственного и муниципального управления», «Региональная экономика и управление» (подтверждено документом).

Публикации. По теме исследования опубликовано 6 работ общим объемом 1,55 п. л. В работах, опубликованных в соавторстве, лично автору принадлежат [4] – обоснование роли целевой программы в управлении развитием муниципальных образований, [6] – содержательная характеристика ключевых задач развития программно-целевого управления в регионе.

Структура и объем работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, шести параграфов, заключения, приложений, списка использованных источников, насчитывающего 195 наименований, из них 21 на иностранном языке. Работа изложена на 152 страницах, содержит 12 таблиц.

Основное содержание работы

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, характеризуется степень ее разработанности, формулируется цель и задачи исследования, научная новизна полученных результатов, практическая значимость и апробация работы.

В первой главе – «Теоретические аспекты программно-целевого управления развитием муниципальных образований» уточнен состав базовых характеристик программно-целевого управления, выявлены его особенности при реализации на местном уровне и обоснована система принципов организации.

Анализ объективных предпосылок и природы программно-целевого управления позволил зафиксировать в качестве его общих характеристик следующие:

- ориентация на решение проблем, имеющих комплексный характер, проявляющийся в многофакторной детерминации процессов достижения целей;
- направленность на получение эффектов в разных сферах жизнедеятельности социально-экономической системы;
- наличие стратегического компонента;
- планирование ресурсов, осуществляемое исходя из конкретных результатов, ожидаемых при реализации определенных целей;

- концентрация ресурсов на решении ключевых вопросов развития социально-экономических систем;
- организационное обеспечение одновременно двух типов интеграции участников управления: пространственной и временной;
- структура управления, основанная на интеграции существующих и вновь создаваемых органов управления.

При реализации программно-целевого управления на уровне муниципальных образований в его содержании появляются признаки, отражающие особенности субъекта и объекта управления, достигаемых эффектов.

Специфика программно-целевого управления развитием муниципального образования состоит в том, что субъект, идентифицирующий проблемы, определяющий пути их решения, осуществляющий выбор инструментария достижения целей и несущий ответственность за полученные результаты, интегрирован в местное сообщество. Внешние субъекты, относящиеся к вышестоящим уровням, оказываются только партнерами, участвующими в выработке решений и их частичном финансировании, позволяющем компенсировать недостаток средств, находящихся в распоряжении местных властей.

Программно-целевое управление непосредственно ориентировано на реальные потребности населения конкретного муниципального образования. Поэтому учет основных интересов его жителей становится императивом разработки

целевой функции управления.

К основным эффектам программно-целевого управления развитием местных сообществ отнесены.

– экономический, связанный 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,

– социальный, проявляющийся в консолидации населения местных сообществ на основе учета и балансирования интересов разных его групп, выработки и реализации общих целей,

– организационный, отражающий процессы формирования и развития отношений и механизмов общественно-частного партнерства, ориентированного на решение ключевых задач местного развития,

– политический, связанный с укреплением института местного самоуправления как основы гражданского общества.

В работе аргументировано положение о том, что организация программно-целевого управления развитием муниципальных образований основывается на сочетании общих, особенных и частных принципов.

Общие принципы имеют два уровня проявления. На пер-

вом – реализуются принципы организации управления системами любой природы – техническими, биологическими, социально-экономическими. На втором уровне – принципы управления социально-экономическими системами.

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

Состав частных принципов, реализуемых в программно-целевом управлении развитием муниципальных образований, отражает специфику субъекта и объекта управления.

Предложенный вариант системы принципов организации программно-целевого управления развитием муниципальных образований дан в табл. 1.

Таблица 1

Принципы организации программно-целевого управления развитием муниципальных образований

ОБЩИЕ	ОСОБЕННЫЕ	ЧАСТНЫЕ
<p>Первый уровень принципы организации управления системами любой природы</p> <ul style="list-style-type: none"> - обратной связи, - необходимого и достаточного разнообразия <p>Второй уровень принципы управления социально-экономическими системами</p> <ul style="list-style-type: none"> - сочетания централизации и децентрализации, - обеспечения экономичности и гибкости структур управления, - демократизации управления 	<p>Первая группа объединяет принципы, обеспечивающие организацию системы программно-целевого управления</p> <ul style="list-style-type: none"> - организационного единства процессов стратегического планирования и программирования, - увязки процесса бюджетирования с конкретными программными выходами, - создания специализированных органов, ответственных за разработку и реализацию программ и наделенных необходимыми полномочиями и несущими ответственность за достижение определенных в программе конечных результатов <p>Вторая группа объединяет принципы организации отдельных элементов системы программно-целевого управления</p> <ul style="list-style-type: none"> - единства стратегического, среднесрочного и текущего планирования, - «скользящего» планирования, - включения в программы «открытых позиций», обеспечивающих вариантность мероприятий, - балансирования интересов разных субъектов - участников процессов разработки и реализации программы, - адекватности системы показателей, используемых в планировании и контроле, уровню разнообразия результатов от реализации целей программы, - временной и пространственной увязки исполнителей и финансовых ресурсов в разрезе отдельных этапов реализации мероприятий программы, - обеспечения текущего мониторинга результативности программ 	<ul style="list-style-type: none"> - партнерства органов местного самоуправления и региональных властей в решении ключевых задач программно-целевого управления, общественно-частного партнерства в мобилизации ресурсов и организации их эффективного использования, - сочетания субсидиарного финансирования целевых программ развития муниципальных образований, утвержденных на региональном уровне, из бюджетов субъектов РФ и селективного - из федерального бюджета, - ориентации управления на достижение комплекса эффектов экономического, социального, организационного, политического.

Во второй главе «Анализ зарубежного и российского опыта программно-целевого управления развитием тер-

риторий» установлены позитивные компоненты зарубежной практики программно-целевого управления развитием местных сообществ, обобщен и систематизирован современный российский опыт программно-целевого управления территориальным развитием.

Анализ зарубежного опыта в области программно-целевого управления развитием местных сообществ позволил зафиксировать ряд принципиально важных моментов, пригодных для использования в российской практике. К ним отнесены следующие:

1. Формирование специализированных органов, концентрирующих высококвалифицированные кадры, осуществляющие разработку целевых программ и механизмов развития местных сообществ.

2. Разработка стратегических планов социально-экономического развития регионов и муниципальных образований как основы формирования целевых программ управления изменениями в деятельности местных сообществ.

3. Обеспечение участия в процессах разработки целевых программ представителей разных групп (бизнес, образование и др.), чьи интересы связаны с данным местным сообществом.

4. Включение в систему показателей планирования и мониторинга процессов развития местных сообществ индикаторов, отражающих разные стороны жизни населения, в том числе, связанных с качеством окружающей среды.

5. Разработка и использование в качестве критериев оценки обоснованности программ социально-экономического развития территорий инновационного характера целей, предлагаемых к реализации; соответствия между поставленными целями и доступными ресурсами; ожидаемого влияния на модернизацию региональной и местной экономики.

Анализ современной российской практики программно-целевого управления развитием муниципальных образований выполнен в работе на двух уровнях местном и региональном, поскольку реализация программ развития субъектов РФ непосредственно связана с изменениями в ресурсной базе, количественных и качественных характеристиках процессов и результатов социально-экономического развития местных сообществ.

Оценка содержания региональных программ субъектов РФ показывает, что в них, как правило, приводится широкий перечень целей и задач регионального развития, охватывающих весь спектр вопросов социально-экономического развития – от преодоления кризисного состояния отдельных отраслей экономики, развития социальной сферы и ЖКХ, вплоть до возрождения национальных языков и культуры в регионе. При таком подходе отбор приоритетных проектов для первоочередного финансирования становится трудноразрешимой проблемой.

Выявление иных недостатков осуществлено на основе де-

тального анализа опыта формирования и реализации целевых программ применительно к конкретному субъекту РФ – Воронежской области.

Сравнение данных о финансировании областных целевых программ (ОЦП) за 2002–2004 гг. и 2005 г. свидетельствует, во-первых, о заметном падении общего объема финансирования ОЦП. Так, в среднем за год в 2002–2004 гг. он составлял 4,756 млрд. руб., в 2005 г – составит только 3,796 млрд. руб. (79,2 %).

Во-вторых, существенно снижается мультипликационный эффект привлечения бюджетных средств. Так, если в период 2002–2004 гг. на 1 рубль средств областного бюджета на реализацию ОЦП дополнительно было привлечено из всех источников 1,84 руб, то в 2005 г. – только 1,15 руб., т. е в 1,6 раза меньше. По прогнозу на 2006 г ожидается незначительное увеличение этого показателя до 1,29 руб. Тем не менее, он запланирован ниже уровня 2002–2004 гг. в 1,42 раза.

Анализ ОЦП в разрезе государственных заказчиков позволил установить следующее:

1. Достигнутые в 2005 г. значения показателя «привлечение дополнительных средств на 1 рубль бюджетных средств» у ряда государственных заказчиков имеют (по прогнозу) тенденцию к снижению в 2006 г. Причем в некоторых случаях такая динамика оказывается достаточно заметной. Так, по управлению промышленности, транспорта, связи и инно-

вациям с 3,4 до 1,25 (2,72 раза), управлению труда и социального развития – с 3,9 до 2,6 (1,5 раза). Иными словами, в обосновании объемов софинансирования ОЦП из других источников требование неухудшения достигнутого уровня не является актуализированным.

2. Заметна различная напряженность действий государственных органов по обеспечению финансирования программ. Так, если управление по физической культуре и спорту «довольствуется» финансированием только из областного бюджета, то для главного управления аграрной политики в 2006 г. основной источник финансирования – внебюджетные средства, объем которых должен быть в четыре раза большим, чем величина ресурсов из областного бюджета.

Близкие к этому значения показателя «привлечение дополнительных средств» будут по управлению жилищно-коммунальной политики (3,2 раза), образования (2,7 раза). Напротив, минимальный мультипликационный эффект, связанный с привлечением дополнительных средств, характерен для управления здравоохранения (1,69), управления по экологии (1,4), управления по промышленности, транспорту, связи и инновациям – (1,25).

3. Областные целевые программы значительно различаются по масштабам сложности и, как следствие, капиталоемкости. Так, в 2005 г диапазон объема финансирования (в среднем на одну программу) составил 3,8-351,7 млн руб. (92,6 раза). Более того, в перечень ОЦП нередко попадают

программы с малозаметным объемом финансирования. Так, в 2005 г средний объем финансирования ОЦП по главному управлению аграрной политики составил всего 3,8 млн. руб.

4. В обосновании состава участников отдельных программ и сфер их реализации недостает системного взгляда на возможности развития социально-экономической системы региона. Так, например, ОЦП «Развитие и поддержка малого предпринимательства в Воронежской области на 2004 г» не учитывает потребности в поддержке процессов интеграции малого и крупного бизнеса. Инновационный компонент экономического развития региона оказывается позиционированным только в ОЦП «Развитие инновационной деятельности в промышленности Воронежской области на 2005–2008 годы». Между тем, инновационное наполнение должно стать «сквозным» для всех процессов жизнедеятельности, как в реальном секторе, так и в сфере услуг.

Анализ содержания целевых программ местного уровня показал, что практически все они адресованы только одному типу муниципального образования – городскому округу. Оценка опыта их разработки позволила провести селекцию наиболее продуктивных моментов, в качестве которых определены:

– ориентация целевых программ на среднесрочные и долгосрочные качественные преобразования в правовой, социальной и экономической среде муниципального образования;

– разработка программ на основе комплексной оценки положения и социально-экономической динамики развития города, повсеместное использование SWOT- анализа, комплексного стартового анализа (КСА);

– позиционирование в качестве основного условия успешной реализации программ объединения усилий представителей всего городского сообщества – органов власти, общественности, бизнеса, научных и образовательных организаций на основе обеспечения баланса интересов и формирования механизма обратной связи;

– определение имеющихся и обоснование потенциально возможных конкурентных преимуществ муниципального образования в качестве наиболее значимых факторов расширения ресурсной базы его развития;

– широкое применение как активных, так и пассивных форм участия граждан в процессах формирования программ и осуществления контроля за их реализацией.

В третьей главе «Совершенствование методических основ и организации программно-целевого управления развитием муниципальных образований Воронежской области» предложен типовой макет программы экономического и социального развития муниципального образования, обоснованы варианты продуктивного решения основных задач совершенствования организации программно-целевого управления на местном уровне.

Воронежская область относится к числу регионов – пи-

онеров в апробации инструментария программно-целевого управления развитием муниципальных образований. Необходимость в таком управлении четко определена Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором установлено, что каждое муниципальное образование (муниципальный район, городской округ, городское и сельское поселение) должно иметь собственную программу экономического и социального развития на долгосрочный период.

Важным этапом в организации такого процесса является разработка типового макета (далее – Типового макета) программы развития муниципального образования (городского округа, муниципального района). Необходимость решения такой задачи продиктована потребностями в определении структуры программы, регламентации и унификации процесса ее формирования, обеспечении методологического единства при разработке муниципальных программ.

В соответствии с предложенным автором Типовым макетом программа развития муниципального образования определена как:

– базовый документ, в котором формулируются стратегические направления развития муниципального образования. Поэтому она рассматривается в качестве инструмента формирования модели экономики, обладающей долгосрочным потенциалом динамичного роста;

– директивный документ, представляющий собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам комплекс мероприятий, направленных на решение приоритетных для муниципального образования задач;

– основа текущего и перспективного планирования развития муниципального образования.

Главная цель программы – создание условий для формирования эффективной экономики, способной обеспечить последовательное повышение уровня и качества жизни населения на основе воспроизводства и модернизации промышленного и аграрного потенциалов, развития социальной сферы и инфраструктуры муниципального образования и его поселений.

В основу стратегического развития закладывается ориентация на собственные ресурсы, непрерывное повышение качества жизни населения, выявление и формирование конкурентных преимуществ территории, рост инвестиционной привлекательности, повышение эффективности управления муниципальным образованием.

Важным требованием к разработке программ является обеспечение органического единства общего и особенного в их содержании. С одной стороны, в каждой из них в составе обязательных компонентов должны быть определены цели, задачи и этапы, система программных мероприятий, механизм их реализации и ресурсное обеспечение, индикаторы изменения социально-экономического положения муни-

ципального образования, организация управления программой.

С другой стороны, программы должны отражать специфику конкретного муниципального образования: структуру экономики, уровень развития производства и социальной сферы, потенциал социально-экономической системы, в том числе, наличие или появление миникластеров, состояние инженерной инфраструктуры, уровень и качество жизни населения и др. Отсюда, естественное различие программ по составу и содержанию целей и задач, планируемых программных мероприятий и др.

К особым характеристикам следует отнести также полномочия, связанные с реализацией программ, которые реально способны выполнять органы местного самоуправления. Важность этой позиции обусловлена тем, что существенная доля муниципальных образований в настоящее время не в состоянии полномасштабно выполнять полномочия из-за недостатка ресурсов. Поэтому часть их полномочий будет передаваться муниципальным образованиям вышестоящего уровня, либо органам государственной власти субъектов РФ на основе заключения соответствующих соглашений. Такое положение отразится на организации управления, предопределяя ее особенности.

В каждой программе должна быть сформулирована миссия, место и роль отдельного муниципального образования в системе более высокого уровня.

Повышение эффективности программно-целевого управления связано с совершенствованием его организации. В работе поставлены наиболее значимые задачи в этой области и определены варианты их продуктивного решения.

1. Совершенствование организации разработки программы связывается с реализацией следующих методических принципов:

А) Позиционирования программы, т. е. определения ее места в системе экономико-организационных мер, реализующих цели местной политики. Это необходимо для достижения сопряженности решений и действий, осуществляемых, с одной стороны, в рамках программы, с другой, в ходе текущего регулирования процессов функционирования и развития местного сообщества.

Б) Вариантности программных мероприятий исходя из сценарных условий развития социально-экономических процессов на уровне региона и муниципального образования. Важное значение имеет учет и финансовой обеспеченности программ.

В) Межпрограммной координации, обеспечивающей согласование действий федеральных, региональных и местных органов, реализующих на территории муниципального образования целевые программы разных уровней.

Г) Адаптивности программ к изменяющимся условиям. Речь идет о потребности в корректировке содержания программных мероприятий и их ресурсного обеспечения, исхо-

дя из полученных результатов и появившихся новых условий реализации.

2. Создание муниципальной информационной системы (МИС), питающей заказчиков и разработчиков целевых программ местного развития достоверной, своевременной и достаточной для принятия обоснованных решений информацией. Пользователям этой системы должна быть доступна информация, позволяющая системно описать объект управления – муниципальное образование. К таковой следует отнести информацию: по предприятиям и организациям всех форм собственности (юридическим лицам); по населению; по ресурсам муниципального образования (трудовым, финансовым, природным, земельным); по социально-экономическому положению муниципального образования; документальную – законодательные акты и постановления федерального, регионального, местного уровней, картографическую, если информация имеет пространственную привязку.

Полагаем, что сбор, обработка, хранение такой информации вряд ли по силам всякому муниципальному образованию, например, сельскому поселению. Для этого необходимы достаточные соответствующие кадровые, финансовые и материальные ресурсы. Поэтому целесообразно использовать правовые возможности, созданные Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», связанные с передачей органами местного самоуправления отдельных поселе-

ний, входящих в состав муниципального района, части своих полномочий органам местного самоуправления муниципального района. Концентрация ресурсов (в форме субвенций из бюджетов поселений) в органах местного самоуправления муниципальных районов позволит создать необходимую финансовую и материально-техническую базу названной информационной системы.

Существенным ограничителем ее продуктивного формирования и функционирования является в настоящее время отсутствие квалифицированных кадров, владеющих современными методами и технологиями сбора, обработки, анализа разнообразной статистической информации.

В этой связи, необходимым будет заключение муниципальными районами договоров на оказание образовательных услуг с Воронежским государственным университетом – единственным вузом в регионе, где ведется подготовка по образовательной программе высшего профессионального образования «Бакалавр статистики».

Насущна потребность и в создании учебного центра (например, при кооперации территориального органа Федеральной службы государственной статистики и Воронежского государственного университета) по переподготовке и повышению квалификации работников региональной и муниципальной статистике.

Оправданно также создание в территориальном органе федеральной службы государственной статистики самосто-

ятельного отдела, осуществляющего, в том числе, функции по координации деятельности муниципальных статистиков, ее научно-методическому руководству, обеспечению унификации компонентов статистической базы регионального и местного уровней.

3. Изменение организационного статуса субъекта, ответственного за разработку и реализацию программы развития муниципального образования. Предложено в качестве пилотного проекта реализовать новый вариант организации управления программой. Для его осуществления в рамках администраций муниципальных районов и городских округов необходимо создание специализированных органов, реализующих функцию разработки целевых программ развития местных сообществ. Они несут ответственность за их качество. Вне муниципальных властей создается самостоятельная организация, учредителями которой наряду с органами местного самоуправления могут выступать бизнес-единицы, иные участники, признающие и реализующие принципы частно-общественного партнерства. Эта организация должна отвечать за полноценную реализацию утвержденной целевой программы, получая под это предусмотренные финансовые ресурсы.

Основные выводы и предложения

1. Анализ особенностей программно-целевого управления позволил зафиксировать в качестве его общих характеристик, ориентация на решение проблем, имеющих комплексный характер, проявляющийся в многофакторной детерминации процессов достижения целей; направленность на получение эффектов в разных сферах жизнедеятельности социально-экономической системы; наличие стратегического компонента, планирование ресурсов, осуществляемое исходя из конкретных результатов, ожидаемых при реализации определенных целей; концентрация ресурсов на решении ключевых вопросов развития социально-экономических систем, организационное обеспечение одновременно двух типов интеграции участников управления пространственной и временной, структура управления, основанная на интеграции существующих и вновь создаваемых органов управления.

2. Специфика программно-целевого управления развитием муниципального образования состоит в том, что субъект, идентифицирующий проблемы, определяющий пути их решения, осуществляющий выбор инструментария достижения целей и несущий ответственность за полученные результаты, интегрирован в местное сообщество. Программно-целевое управление непосредственно ориентировано на реаль-

ные потребности населения конкретного муниципального образования. Эффектами такого управления являются:

- экономический, связанный с расширением ресурсной базы развития местных сообществ, повышением эффективности ее использования и достижением на этой основе развития потенциала территории и роста качества жизни населения;

- социальный, проявляющийся в консолидации населения местных сообществ на основе учета и балансирования интересов разных его групп, выработки и реализации общих целей;

- организационный, отражающий процессы формирования и развития отношений и механизмов общественно-частного партнерства, ориентированного на решение ключевых задач местного развития;

- политический, связанный с укреплением института местного самоуправления как основы гражданского общества.

3. Организация программно-целевого управления развитием муниципальных образований основывается на сочетании общих, особенных и частных принципов.

Общие принципы имеют два уровня проявления. На первом – реализуются принципы организации управления системами любой природы – техническими, биологическими, социально-экономическими. На втором уровне – принципы управления социально-экономическими системами, т е си-

стемами, в которых субъектом и объектом организационного воздействия выступают люди, коллективы людей.

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

Частные принципы отражают специфику субъекта и объекта программно-целевого управления развитием муниципального образования. К ним следует отнести принципы: партнерства органов местного самоуправления и региональных властей в решении ключевых задач программно-целевого управления, общественно-частного партнерства в мобилизации разного рода ресурсов и организации их эффективного использования; сочетания субсидиарного (из бюджетов субъекта РФ) и селективного (из федерального бюджета) финансирования целевых программ развития муниципальных образований; ориентации управления на достижение комплекса эффектов социального, экономического, организационного, политического.

4. Анализ зарубежной практики программно-целевого управления развитием местных сообществ позволил выявить продуктивные моменты, которые целесообразно использовать в российской практике. В их числе: формирование специализированных органов, концентрирующих высококвалифицированные кадры, осуществляющие разработку

целевых программ и механизмов развития местных сообществ, разработка стратегических планов социально-экономического развития регионов и муниципальных образований как основы формирования целевых программ управления изменениями в деятельности местных сообществ; обеспечения участия в процессах разработки целевых программ представителей разных групп (бизнес, образование и др.), чьи интересы связаны с данным местным сообществом; включение в систему показателей планирования и мониторинга процессов развития местных сообществ индикаторов, отражающих разные стороны жизни населения; использование в качестве критериев оценки обоснованности программ социально-экономического развития территорий: инновационного характера целей, предлагаемых к реализации, соответствия между поставленными целями и доступными ресурсами, ожидаемого влияния на модернизацию региональной и местной экономики.

5. Анализ российской практики использования инструментария программно-целевого управления развитием городов позволил провести селекцию наиболее продуктивных моментов в практике разработки целевых программ. В их числе ориентация программ на среднесрочные и долгосрочные качественные преобразования в правовой, социальной и экономической среде муниципального образования; разработка программ на основе комплексной оценки положения и социально-экономической динамики развития муни-

ципального образования, позиционирование в качестве основного условия успешной реализации целевых программ объединения усилий органов власти, общественности, бизнеса, научных и образовательных организаций на основе обеспечения баланса интересов и формирования механизма обратной связи; определение имеющихся и обоснование потенциально возможных конкурентных преимуществ муниципального образования в качестве наиболее значимых факторов расширения ресурсной базы развития города; широкое применение активных и пассивных форм участия граждан в процессах формирования программ и осуществления контроля за их реализацией.

6. Ключевым компонентом методического обеспечения программно-целевого управления муниципальным образованием является разработанный автором типовой макет программы социально-экономического развития местного сообщества. Его роль состоит в четком определении структуры программы, регламентации процесса ее формирования, обеспечении методологического единства при разработке программ для разных муниципальных образований.

7. Повышение эффективности программно-целевого управления связано с решением комплекса организационных задач. В их числе:

– совершенствование организации разработки программы, что предполагает реализацию принципов: позиционирования программы, вариантности программных мероприятий

исходя из сценарных условий развития социально-экономических процессов на уровне региона и муниципального образования, финансовой обеспеченности программ; межпрограммной координации, адаптивности программ к изменяющимся условиям;

– создание муниципальной информационной системы (МИС), питающей заказчиков и разработчиков целевых программ местного развития достоверной, своевременной и достаточной для принятия обоснованных решений информацией. Ее целесообразно формировать на уровне муниципальных районов, обеспечивая концентрацию ресурсов, достаточную для создания необходимой финансовой и материально-технической базы;

– изменение организационного статуса субъекта, ответственного за разработку и реализацию программы развития муниципального образования. Позиционирован вариант, предполагающий создание в рамках администраций муниципальных районов и городских округов специализированных структур, реализующие функцию разработки целевых программ развития местных сообществ. При этом вне муниципальных властей предлагается создание самостоятельной организации, учредителями которой наряду с органами местного самоуправления выступают иные участники, признающие и реализующие принципы частного-общественного партнерства. Эта организация отвечает за полноценную реализацию утвержденной целевой программы, полу-

чая под это предусмотренные финансовые ресурсы напрямую от их источников.

**Основные результаты
диссертационного исследования
опубликованы в следующих работах:**

1. Шахов О. Ф. Программно-целевое управление развитием территорий и реформа местного самоуправления / О. Ф. Шахов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: экономика и управление, 2004. – № 1. – С. 61–65.

2. Шахов О. Ф. Региональные программы развития территорий / О. Ф. Шахов / Актуальные проблемы региональной экономики и территориального управления. – Вып. 3. – Воронеж: Воронежский государственный университет. 2004. – С. 22–26.

3. Шахов О. Ф. Федеральные целевые программы опыт разработки, практика применения / Актуальные проблемы региональной экономики и территориального управления – Вып. 3. – Воронеж: Воронежский государственный университет. 2004. – С. 26–30.

4. Транькова И. В. О некоторых проблемах социально-экономического развития муниципальных образований на примере Нижнедевицкого района Воронежской области / И. В. Транькова, О. Ф. Шахов // Актуальные проблемы ре-

гиональной экономики и территориального управления. – Вып. 4. – Воронеж: Воронежский государственный университет. 2005. – С. 20–25.

5. Шахов О. Ф. Современная практика применения методов программно-целевого управления в регионах России (на примере Воронежской области) / О. Ф. Шахов // Сравнительный анализ отечественного и зарубежного опыта стратегического планирования развития регионов. Материалы международной научно-практической конференции. – Воронеж: Воронежский государственный университет. 2005. – С. 59–62.

6. Транькова И. В. Основные задачи социально-экономического развития Воронежской области / И. В. Транькова, О. Ф. Шахов / Теоретические основы и опыт стратегического планирования развития территорий. Материалы международной научно-практической конференции. – Воронеж: Воронежский государственный университет. 2005. – С. 155–161.