

**Разработка типового
макета программы
экономического и
социального развития
муниципальных
образований Воронежской
области**

**Игорь Рисин
Олег Шахов**

**Игорь Ефимович Рисин
Олег Федорович Шахов**

**Разработка типового макета
программы экономического
и социального развития
муниципальных образований
Воронежской области**

*http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=70364788
SelfPub; 2024*

Аннотация

Воронежская область относится к числу регионов – пионеров 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) должны иметь собственные программы экономического и социального развития на долгосрочный период [1]. Важным этапом в

организации такого процесса явилась разработка типового макета (далее – Типового макета) программы экономического и социального 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.

Содержание

Олег Шахов, Игорь Рисин
Разработка типового
макета программы
экономического и
социального развития
муниципальных
образований
Воронежской области

*Проблемы региональной экономики: Вестник. –
Вып.17. – Воронеж: ЦИРЭ. – 2007*

Рисин И.Е., Шахов О.Ф.

Воронежская область относится к числу регионов – пионеров 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 Федера-

ции», в котором установлено, что каждое муниципальное образование (муниципальный район, городской округ, городское и сельское поселение) должны иметь собственные программы экономического и социального развития на долгосрочный период¹.

Важным этапом в организации такого процесса явилась разработка типового макета (далее – Типового макета) программы экономического и социального 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.

Обратим внимание на основные характеристики предложенного базового варианта Типового макета.

Программа развития муниципального образования определена как:

- базовый документ, в котором должны быть сформулированы стратегические направления развития муниципального образования. Поэтому она рассматривается в качестве инструмента

¹ См.: Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в российской Федерации». – М.: «Книга-сервис», 2005. – Ст. 17. – С.19.

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, принятия управленческих решений, выбора конкретных механизмов реализации проектов развития реального сектора экономики, социальной, инженерной и транспортной инфраструктур, повышения качества жизни местного сообщества;

– база для консолидации средств при решении вопросов местного значения, привлечения инвестиций, формирования и расширения налоговой базы. При этом в основу стратегического развития закладывается ориентация на собственные ресурсы, непрерывное повышение качества жизни населения, выявление и формирование конкурентных преимуществ территории, рост инвестиционной привлекательности, повышение качества и эффективности управления муниципальным образованием.

Определено, что программа должна разрабатываться с учетом социально-экономического положения городских округов, муниципальных районов и городских и сельских поселений, расположенных на территории муниципальных районов, осуществляется в соответствии с требованиями

главы 8 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», является директивным документом, представляющим собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам комплекс мероприятий, направленных на решение приоритетных для муниципального образования задач.

Структура программы включает следующие разделы:

1. Социально-экономическое положение и основные направления развития муниципального образования Воронежской области.

1.1. Анализ социально-экономического положения муниципального образования.

1.1.1. Общая характеристика муниципального образования².

1.1.2. Комплексная оценка социально-экономического состояния муниципального образования за предшествующий трех- пятилетний период³.

² Она содержит географическое положение, историко-экономический обзор, особенности природных условий, численность и национальный состав населения, количество административных районов и населенных пунктов городского округа, сельских и городских поселений муниципального района, основные отрасли экономики, главные транспортные магистрали.

³ Включает оценку демографической ситуации (рождаемость, смертность, продолжительность жизни, состояние здоровья населения, миграционное движение) уровня (качества) жизни населения (среднедушевые доходы, заработная плата, прожиточный минимум и потребительская корзина, состояние рынка потребительских товаров и услуг); финансов (бюджет и налоги, внебюджетные фонды, межбюджетные отношения, финансовое положение предприятий, иных хозяй-

1.1.3. Оценка социально-экономического состояния административных районов городского округа, городских и сельских поселений, расположенных на территории муниципального района.

1.2. Анализ сильных и слабых сторон муниципального образования, возможностей и угроз в его внешней среде.

1.3. Потенциал и направления социально-экономического развития муниципального образования.

2. Цели, задачи, сроки и этапы реализации программы.

3. Система программных мероприятий.

4. Механизм реализации программы.

5. Ресурсное обеспечение программы.

6. Оценка эффективности социально-экономических и экономических последствий от реализации программы.

7. Организация управления программой и контроль за ходом ее реализации⁴.

Главная цель программы определена как создание условий для формирования эффективной экономики, способной

ствующих субъектов) отраслевой структуры экономики (промышленность, сельское хозяйство, энергетика, транспорт, сфера услуг, связь и информатизация и т. д.); социальной сферы (образование, здравоохранение, физическая культура и спорт, наука, культура), социальной защиты населения, занятости, уровня преступности, развития предпринимательства, внешнеэкономической деятельности; инвестиции, жилищно-коммунального хозяйства, состояния окружающей среды.

⁴ См.: Типовой макет программы экономического и социального развития муниципального образования (городского округа, муниципального района) Воронежской области. – Воронеж, 2004. – С.5.

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. Ее достижение связывается с решением следующих основных задач:

- преобразования в сфере местного самоуправления;
- создание благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата, формирование инфраструктуры поддержки предпринимательства;
- повышение эффективности государственной (областной) и муниципальной поддержки инвестиционной деятельности на территории муниципального образования;
- повышение эффективности управления муниципальной собственностью;
- развитие отраслей, ориентированных на обеспечение эффективного функционирования промышленного и агропромышленного комплексов, внедрение инноваций, выпуск конкурентоспособной продукции, развитие кооперации и агропромышленной интеграции, формирование современной инфраструктуры продовольственного и аграрного рынков;
- развитие товарного приусадебного, фермерского хозяйства, возрождение народных промыслов;
- формирование благоприятного социального климата для деятельности и здорового образа жизни

населения;

- развитие кадрового потенциала и создание условий для закрепления специалистов на селе;

- проведение мероприятий по охране окружающей среды и предупреждению чрезвычайных ситуаций;

- реформирование жилищно-коммунального комплекса;

- развитие транспортной, инженерной и телекоммуникационной инфраструктуры;

- создание условий для развития сферы услуг: транспортных, связи, строительства, торговли, здравоохранения, образования, физической культуры, спорта и туризма⁵.

Базовый перечень подпрограмм и основных мероприятий включает:

1. В экономической сфере:

- повышение эффективности использования муниципальной собственности (продажа и аренда помещений, земель);

- повышение эффективности деятельности муниципальных унитарных предприятий;

- реализация высокоэффективных инвестиционных проектов в реальном секторе экономики;

- содействие развитию малого бизнеса, формированию инфраструктуры поддержки

⁵ См.: Типовой макет программы экономического и социального развития муниципального образования (городского округа, муниципального района) Воронежской области. – Указ. работа. – С. 8.

предпринимательства.

2. В социальной сфере:

– формирование и развитие социальной инфраструктуры: реконструкция и строительство учреждений социальной защиты, здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта, укрепление и модернизация их материально-технической базы.

3. В сфере инженерной и транспортной инфраструктуры:

– развитие инженерной инфраструктуры – строительство и реконструкция систем водоснабжения, водоочистки, газораспределительных сетей, перевод котельных на газ;

– реформирование жилищно-коммунального хозяйства – изменение системы отношений в сфере управления жилищным фондом и потребления коммунальных услуг, реформирование производственных отраслей коммунального комплекса, переселение граждан из ветхого и аварийного жилья, строительство жилья для молодых семей, формирование и развитие ипотечного жилищного кредитования;

– развитие транспортной инфраструктуры – строительство и реконструкция областных, городских, межселенных и внутрипоселковых дорог.

Исходными информационными материалами для разработки программы, по нашему мнению, должны служить:

- отраслевые и региональные прогнозы развития, разрабатываемые на федеральном, областном и муниципальном уровнях;
- статистическая отчетность;
- данные социологических и иных обследований;
- предложения и рекомендации работников муниципальных служб, руководителей и специалистов промышленных и сельскохозяйственных предприятий, иных хозяйствующих субъектов.

Обратим внимание на существенные элементы организации разработки и реализации программы:

1. Инициаторами разработки программы могут выступать представительные и исполнительные органы местного самоуправления, юридические и физические лица.

2. Основными критериями отбора задач для их программной разработки являются: соответствие приоритетам и целям социально-экономического развития Российской Федерации, Воронежской области, муниципального образования; бюджетная эффективность (отражает последствия реализации отдельных мероприятий и программы в целом для бюджетов всех уровней); экономическая обоснованность (повышение прибыльности предприятий, организация выпуска конкурентоспособной продукции и пр.); социальная эффективность (создание новых рабочих мест, рост среднемесячной заработной платы, единого социального налога, повышение уровня и качества жизни населения, улучшение жилищ-

ных условий и пр.).

3. Разработка программы осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с рекомендациями Типового макета, положениями Федерального закона от 6.10.2000-3 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о реформировании территориальных, организационных и финансово-экономических основ местного самоуправления.

4. Утверждение программы производится представительными органами местного самоуправления.

5. Программы, утвержденные органами местного самоуправления проходят согласование в администрации области и включаются в Реестр муниципальных программ Воронежской области, что дает право на предоставление государственной поддержки на реализацию проектов и мероприятий за счет средств федерального и областного бюджетов в рамках федеральных и областных целевых программ, федеральной адресной инвестиционной программы, Программы экономического и социального развития Воронежской области на среднесрочный период, других форм государственной поддержки⁶.

6. Решение о включении программ в Реестр муниципаль-

⁶ См.: Типовой макет программы экономического и социального развития муниципального образования (городского округа, муниципального района) Воронежской области. – Указ. работа. – С. 3.

ных программ Воронежской области принимает Экспертный совет по вопросам реализации стратегии социально-экономического развития области.

7. Софинансирование некоммерческих мероприятий и субсидирование на реализацию инвестиционных проектов муниципальных программ осуществляется по статье «Фонд муниципального развития» Закона Воронежской области «Об областном бюджете» на очередной финансовый год.

8. В качестве финансовых источников могут быть: средства федерального, областного, муниципального бюджета; собственные источники финансирования заявителя инвестиционного проекта и некоммерческого мероприятия; кредиты коммерческих банков; другие внебюджетные источники финансирования. Обязательными источниками финансирования определены средства муниципального бюджета, а также внебюджетные источники.

9. В качестве основных индикаторов оценки изменения социально-экономического положения муниципального образования в результате реализации программных мероприятий определены следующие показатели:

- увеличение числа созданных и количества сохраненных рабочих мест;
- улучшение жилищных и бытовых условий населения;
- улучшение медицинского обслуживания населения; улучшение надежности и качества

снабжения населения и предприятий водой, теплом, энергией, коммунальными услугами; улучшение экологической обстановки и окружающей среды;

- улучшение транспортной инфраструктуры;
- повышение инвестиционной привлекательности муниципального образования;
- увеличение количества малых и средних предприятий и объемов их производства;
- изменение показателя бюджетной обеспеченности муниципального образования в динамике;
- увеличение бюджетной эффективности в целом и по уровням бюджетной системы;
- увеличение объемов промышленного и сельскохозяйственного производства.

В качестве универсального способа оценки социальной эффективности предложено использовать степень приближения к существующим нормам и стандартам социальной обеспеченности в результате реализации программы.

10. Заказчик программы (администрация города, района Воронежской области) несет ответственность за ее своевременную и качественную разработку, координирует действия разработчиков.

Совместно с администрациями поселений (административных районов) проводит: инвентаризацию и формирует реестр объектов, незавершенных строительством, устанавливает их приоритетность ввода, объемы и источники финансирования; оценку эффективности реализации на тер-

ритории муниципального образования мероприятий федеральных и областных целевых программ; оценку обеспеченности объектами социальной, инженерной, транспортной инфраструктур; анкетирование населения для учета его мнения, выявления проблем и потенциала развития муниципального образования.

Наряду с этим заказчик проводит анализ социально-экономического положения муниципального образования; оценивает обеспеченность муниципального образования финансовыми, трудовыми и иными ресурсами на душу населения; определяет сильные и слабые стороны муниципального образования, его преимущества по сравнению с другими муниципальными образованиями области, других регионов; выявляет потенциальные возможности и опасности для развития муниципального образования с использованием SWOT-анализа;

Практическая апробация Типового макета проведена в процессе разработки целевых программ экономического и социального развития Бутурлиновского, Каширского, Нижнедевицкого, Бутурлиновского районов Воронежской области, Борисоглебского городского округа. Их анализ позволил выявить необходимость в уточнении и дополнении содержания отдельных разделов Типового макета, а также методических положений, определяющих технологию решения ряда важных задач.

Наиболее значимыми моментами, отражающими направ-

ления и характер предлагаемого нами совершенствования названного документа, являются следующие.

1. Необходимо обеспечить органическое единство общего и особенного в разработке программ. 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 муниципального 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, которые реально способны выполнять органы местного самоуправления, связанные с реализацией программ. 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 пол-

номочий будет передаваться муниципальным образованиям вышестоящего уровня, либо органам государственной власти субъектов РФ на основе заключения соответствующих соглашений. Такое положение отразится на организации управления программой, предопределяя ее особенности.

В каждой программе должна быть сформулирована миссия, место и роль отдельного муниципального образования в территориальном разделении труда территориального образования более высокого уровня.

2. В разделе 1 (п.1.2.) в характеристике сильных и слабых сторон муниципального образования необходимо выявление позитивных и негативных тенденций его развития и оценка их в контексте трендов социально-экономической системы региона.

При этом целесообразно при оценке негативных и позитивных тенденций местного развития последних лет делать прогноз развития этих тенденций.

Полезно также, чтобы, хотя бы качественно, оценивались возможности конкретного местного сообщества по отношению к муниципальным образованиям-конкурентам, которые ставят перед собой примерно те же цели развития – по привлечению ресурсов, проведению мероприятий регионального значения (ярмарок, выставок и др.).

Важен также анализ тех возможностей, которые могут быть созданы системой более высокого уровня (реги-

он) и способны обеспечить развитие конкурентных преимуществ конкретного местного сообщества, повышение эффективности их использования. Актуализирован аспект, связанный с оценкой влияния процессов глобализации на развитие муниципального образования (иностранные инвестиции, потенциальные сферы их размещения – отрасли и реципиенты, появляющиеся новые рынки сбыта продукции и др.).

3. В разделе 1 (п.1.3.) в обосновании целей и направлений развития муниципального образования должно быть принято во внимание:

- прогнозируемые динамические характеристики макро- и мезосреды;
- состав потенциальных участников реализации миссии и целей развития муниципального образования, включая федеральный и региональный уровни, крупные корпоративные структуры, действующие на территории местного сообщества;
- характер взаимоотношений «муниципальное образование-регион», сложившийся и необходимый;
- характер и формы межмуниципального сотрудничества (в рамках региона, за его пределами).

Важным является также усиление в целевой функции программ социального аспекта, отражающего повышение качества жизни населения муниципального образования, в том числе, улучшение экологии. На наш взгляд, к основным направлениям такого процесса необходимо отнести: со-

действие занятости населения и охрана труда; улучшение среды обитания, включающее охрану окружающей среды, охрану общественного порядка и обеспечение безопасности; улучшение состояние здоровья населения, предусматривающее развитие здравоохранения и обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, а также меры содействия здоровому образу жизни; создание условий для повышения культурного уровня населения; оказание социальной поддержки отдельным категориям граждан (пенсионеры, дети, молодежь, женщины и планирование семьи).

Необходимым, по нашему мнению, является дополнение целевой функции программы составом эффектов, отражающих интересы всех участников ее финансирования: федерального центра, региона, бизнеса, домохозяйств.

4. В разделе 1 (п.1.3) в обосновании направлений развития муниципального образования недостает корреспонденции со стратегическими векторами развития Воронежской области, обозначенными в Доктрине ее развития, основная идея которой – внедрение инновационной модели экономического и социального развития⁷.

Следствием этого стал слабо позиционированный в программных мероприятиях (раздел 3 Типового макета) инновационный аспект, поэтому они в большинстве своем оказались сориентированными на традиционные технологии и привычные подходы к мобилизации ресурсов и их ис-

⁷ См.: Доктрина развития Воронежской области. – Воронеж, 2003. -35 с.

пользованию. Так, например, состав программных мероприятий, связанных с повышением эффективности использования муниципальной собственности, включает во всех проанализированных программах один и тот же набор инструментов, совершенно отсутствуют новые формы муниципального предпринимательства, в том числе: трастовое управление муниципальным имуществом, концессия, франчайзинг и др.⁸.

Состав мероприятий по содействию развитию малого бизнеса традиционно рассматривает последний в качестве единственного объекта воздействия. На самом деле, перспективным является создание институциональных условий для интеграции малого, среднего и крупного бизнеса, в том числе, в кластеры, и получения на этой основе синергетического эффекта.

5. В разделе 4 предложен достаточно ограниченный по составу компонентов механизм реализации программ. В базовом варианте Типового макета его образуют: инвестиционная инфраструктура региона и нормативно-законодательная база. Полагаем необходимым его дополнить, учитывая сле-

⁸ Суть концессии состоит в том, что муниципалитет передает предпринимателю исключительное право осуществлять хозяйственную деятельность на объектах муниципальной собственности, нуждающихся в финансировании для модернизации и организации конкурентоспособного производства. При использовании франчайзинга частному предпринимателю предоставляется привилегия на право пользования муниципальной собственностью для производства товаров (услуг), заказчиком которых выступает муниципалитет.

дующее.

Так, реализация принципа балансирования интересов всех участников программы (органов власти и управления, предприятий и организаций различных форм собственности, населения) требует четкого позиционирования форм, методов и инструментов государственного регионального и муниципального управления, которые будут задействованы в реализации программных мероприятий. При этом необходимым становится выделение сфер, во-первых, предпочтительных для каждого из них, во-вторых, являющихся объектом взаимосвязанного влияния (при различии их ролей).

Необходимым является включение в этот раздел информации по:

- кадровому обеспечению реализации программы. Речь здесь должна идти об улучшении профессиональной подготовки кадров муниципального управления (в частности, посредством целевой переподготовки по наиболее значимым направлениям и формам управления местным развитием);

- статистическому обеспечению мониторинга процесса реализации программы и ее результатов, создаваемому и поддерживаемому региональным управлением федеральной службы государственной статистики;

- механизму координации деятельности законодательных и исполнительных органов власти

и управления регионального и местного уровней, связанной с созданием условий для реализации программы.

6. В разделе 5 Типового макета выделенные источники финансирования программных мероприятий должны быть дополнены конкретным инструментарием их мобилизации. Особое значение это имеет применительно к таким участникам финансирования, как кредитные организации, бизнес (представляющий нефинансовую сферу), домохозяйства. Только в этом случае может быть в полной мере показан механизм реализации программы.

7. В разделе 7 при постановке задачи контроля за ходом реализации программы необходима проработка модели мониторинга, способной обеспечить получение своевременной, достоверной и адекватной оценки ее эффективности. Такая модель должна определять:

- дискретность контроля (периодичность проведения оценки реализации программных мероприятий);

- субъектов оценки (заказчика программы, координатора, исполнителей, независимых экспертов, представляющих интересы населения местного сообщества);

- состав оцениваемых эффектов и показателей, характеризующих уровень достижения поставленных целей и задач.