

ОЛЕГ ШАХОВ

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

ОЛЕГ ФЕДОРОВИЧ ШАХОВ
Программно-целевое
управление развитием
муниципального образования.
Диссертация на соискание
ученой степени кандидата
экономических наук

*http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=70364812
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

Введение	9
Глава 1. Теоретические аспекты программно-целевого управления развитием муниципальных образований	17
1.1. Сущность и особенности программно-целевого управления	17
1.2. Принципы организации программно-целевого управления развитием муниципальных образований	56
Глава 2. Анализ зарубежного и российского опыта программно-целевого управления развитием территорий	70
2.1. Зарубежный опыт программно-целевого управления развитием местных сообществ	70
2.2. Современная российская практика программно-целевого управления развитием территорий	86
Глава 3. Совершенствование методических основ и организации программно-целевого управления развитием муниципальных образований Воронежской области	139
3.1 Разработка типового макета программы экономического и социального развития	139

муниципальных образований воронежской области	
3.2. Совершенствование организации программно-целевого управления развитием муниципальных образований	164
Заключение	177
Список использованных источников	183
Приложения	209
Приложение 1	209
Приложение 2	213

ОЛЕГ ШАХОВ

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

На правах рукописи

Шахов Олег Федорович

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

(региональная экономика)

Диссертация

на соискание ученой степени

кандидата экономических наук

*Научный руководитель
доктор экономических наук,
профессор Рисин И.Е.*

Воронеж – 2005

Введение

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 практи-

ке программно-целевого управления развитием местных сообществ, 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 опыта 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 ин-

струментах воздействия государства и органов местного самоуправления 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 «Региональная 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.

Глава 1. Теоретические аспекты программно-целевого управления развитием муниципальных образований

1.1. Сущность и особенности программно-целевого управления

Теоретическим основам программно-целевого управления социально-экономическими системами посвящено значительное число научных трудов. Однако, заметна незавершенность концептуальных построений, проявляющаяся в отсутствии четкого представления о системе базовых атрибутов названного феномена. Как правило, трактовка последнего ограничивается фиксацией в качестве его главных признаков наличия цели и программы ее достижения¹.

В этом случае задача выявления сущности и особенностей программно-целевого управления вряд ли может быть реше-

¹ См., например: *Ладенко И.С.* Логика целевого управления / И.С.Ладенко, Г.Л.Тульчинский. – Новосибирск: Наука, 1988. – 208 с; *Поспелов Г.С.* Программно-целевое планирование и управление / Г.С.Поспелов, В.А.Ириков. – М.: Сов. радио, 1976. – 440 с. и др.

на, поскольку целевая функция присуща всякому управлению, также как и программа, толкуемая как совокупность взаимосвязанных мероприятий по реализации цели².

Анализ публикаций свидетельствует также о терминологическом разномыслии, когда исследователи нередко используют понятия «программно-целевое управление», «программно-целевой метод управления», «программно-целевой принцип управления», «программно-целевой подход», как однопорядковые. На самом деле речь идет о явлениях, хотя и связанных друг с другом, но находящихся в определенной субординации.

На наш взгляд, необходим критический анализ имеющегося теоретического задела, в результате которого может быть уточнена и дополнена содержательная интерпретация программно-целевого управления.

Следует заметить, что в зарубежной, прежде всего, американской литературе встречается ряд терминов для обозначения программно-целевого управления: *system management*, *weapon system management*, *project management*.

Ф. Каст и Дж. Розенцвейг в этой связи отмечали, что хотя существуют определенные различия между этими терминами и их значениями, они относятся к одному общему явлению – интегрированному управлению конкретной програм-

² См., например: *Кривошеева М.Ю.* Стратегия социально-экономического развития региона на основе программно-целевых методов управления (на примере Воронежской области); автореф. дис.... канд. экон. наук / М.Ю.Кривошеева. – Воронеж, 2003. – С. 6.

мой на системной основе³.

В.С. Рапопорт и Л.В. Родионова рассматривают программно-целевое управление как организационную форму, использование которой необходимо для выполнения комплекса работ («программы») и предполагает вполне определенный тип структуры управления (в приведенной авторами статье -матричной)⁴. Они отмечают, что для управления программами вводятся должности соответствующих руководителей, которые в максимальной степени сосредоточивают на себе всю ответственность за достижение цели программы, координируют взаимодействие по программе как внутри организации, так и вне ее⁵.

Важен сделанный ими акцент на то, что если вначале программно-целевое управление рассматривалось как временное и динамичное структурное решение, то практика показала потребность в использовании специального организационного механизма, который нуждается в создании постоянных подразделений аппарата управления⁶.

Говоря о перспективах развития управленческих струк-

³ См.: *Kast F.E. and Rosenzweig J. Organization and Management (a systems approach)*. – New York, 1970. – P.195.

⁴ См.: *Рапопорт В.С. Объективные предпосылки и основные положения целевого управления / В.С.Рапопорт, Л.В.Родионова // США: организационные проблемы управления / Под общей редакцией Б.З.Мильнера. – М.: «Мысль», 1976. – С. 60.*

⁵ Там же.

⁶ Там же.

тур «на базе программ» авторы монографии «Теория управления системами» Р. Джонсон, Ф. Каст, Дж. Розенцвейг в свое время отмечали, что проектный или программный тип организации, создаваемой для выполнения определенных задач, будет основным типом организации будущего⁷.

Заметим, что императив, определяющий необходимость трансформации структуры управления при переходе к управлению программами был обоснован и осуществлен еще в советской практике 20-х годов.

Е.В. Руднева обоснованно указывает на то, что характерной чертой управления разработкой и реализацией плана ГОЭЛРО явилась «концентрация ресурсов и централизация полномочий путем создания специального органа (комиссии ГОЭЛРО при ВСНХ), наделенного правами по координации других организаций, привлечению нужных специалистов, информации, научных материалов, обеспечению целевого финансирования работ по подготовке проекта плана»⁸.

Важно обратить внимание на то, что использование программно-целевых структур не является альтернативным вариантом традиционным их видам. В литературе обоснованно отмечается, что, например, матричная структура, может функционировать в рамках сложившейся линейно-функци-

⁷ См.: *Johnson R, Kast F., Rosenzveig J. The Theory and Management of Sისტems.* – N. Y., 1967. – P. 410–411.

⁸ См.: *Руднева Е.В. Целевые комплексные программы: организационно экономический механизм* (отв. ред. Н.П. Федоренко) – М: Наука. 1989. – С. 17.

ональной структуры⁹.

Заметим, что выделение организационной структуры как неотъемлемого атрибута программно-целевого управления, не является обязательным для всех авторов. Так, например, А.Д. Самохин ограничивает такое управление только постановкой целей (главных задач) и определением путей к ним¹⁰.

Фрагментарность в трактовке системы программно-целевого управления присуща и другим исследователям. Она реализуется посредством характеристики одного из ее компонентов – методов. К ним, например, относят методы:

- оценки и выбора проблем, для решения которых будут разрабатываться программы;
- формирования и оптимизации программ;
- определения ресурсов и распределения их между элементами программ;
- организации системы управления программой и обеспечения организационного взаимодействия;
- координации и контроля по программам¹¹.

Нетрудно заметить, что сами методы здесь не названы, определены лишь этапы и соответствующие им виды дея-

⁹ См., например: Американские буржуазные теории управления. – М.: Изд-во «Мысль», 1978. – С. 192.

¹⁰ См.: *Самохин А.Д.* Методы программно-целевого подхода / А. Д. Самохин // Экономика и математические методы: Т. 10, вып. 5. – М., 1974. – С. 994.

¹¹ См.: *Цвылев Р.И.* О целевых методах планирования и управления / Р.И.Цвылев // Вопросы экономики. – 1971. – № 7. – С. 73–83.

тельности, значимые для осуществления названного управления.

Столь же неконкретными являются представления о методах программно-целевого управления и у других авторов. Так, Ю.Н. Казанский утверждает, что программно-целевой метод – это способ конкретной реализации целевой комплексной программы в определенной области ее применения¹².

По мнению Б.А. Райзберга и А.Г. Лобко, в широком смысле слова программно-целевой метод есть способ решения крупных и сложных проблем посредством выработки и проведения системы программных мер, ориентированных на цели, достижение которых обеспечивает решение возникших проблем¹³.

При этом ими делается акцент на то, что этот метод должен быть использован, если проблема не устраняется в процессе естественного функционирования системы, а наоборот, обладает тенденцией к обострению. Вследствие этого необходимо принять специальные программные меры, сконцентрировать усилия, мобилизовать ресурсные возможности в интересах решения проблемы в течение определенного

¹² См.: *Казанский Ю.Н.* Опыт организации и управления строительными фирмами США / Ю.Н. Казанский. – М.: Стройиздат, 1985. – С. 9.

¹³ См.: *Райзберг Е.А.* Программно-целевое планирование и управление / Б.А.Райзберг, А.Г.Лобко. – М.: Инфра-М, 2002. – С. 7.

срока¹⁴.

М.Ю. Кривошеева характеризует программно-целевой метод как метод выделения основных целей и задач государственного, экономического, социального, экологического и культурного, территориального развития, разработки взаимосогласованных мероприятий по их реализации в установленные сроки¹⁵.

Нетрудно заметить и другие недостатки в приведенных положениях. Так, Ю.Н. Казанский ограничивает инструментарий (методы) управления только фазой реализации программ, оставляя организационно не обеспеченными другие функции управления (планирование, координация, контроль). Напротив, для М.Ю. Кривошеевой названные методы используются только на этапе разработки программ. Иными словами, в обоих случаях вне поля зрения остается весь управленческий цикл.

Особой позиции в трактовке программно-целевого управления придерживаются Б.А. Райзберг, Е.П. Голубков, Л.С. Пекарский. По их мнению, это понятие следует рассматривать в широком и узком смыслах.

Программно-целевое управление в широком смысле они рассматривают как воздействие субъекта управления на объект управления, вырабатываемое на основе методологии системного анализа. Средства достижения целей управления

¹⁴ См.: Райзберг Б.А. – Указ. работа. – С. 7.

¹⁵ См.: Кривошеева М.Ю. – Указ. работа. – С. 6.

(план, целевая комплексная программа, оргструктура и др.) определяются, исходя из этих целей и охвата всех стадий воспроизводственного процесса (жизненного цикла). В узком смысле сущность программно-целевого управления сводится ими только к разработке и реализации целевых комплексных программ различного типа¹⁶.

При анализе «широкой» трактовки следует отметить попытку авторов дать состав основных атрибутов программно-целевого управления (план, программа, структура). В то же время ей присуща известная абстрактность, поскольку неясно кто выступает в качестве субъекта управления, каковы объект и специфика организационного воздействия.

«Узкая» версия фиксирует лишь внешний уровень проявления программно-целевого управления (разработка и реализация программ) и в силу этого не может претендовать на раскрытие его сущности.

Попытку выявления необходимого и достаточного состава компонентов программно-целевого управления предпринимают исследователи, обращаясь к американской практике формирования и функционирования системы «планирование-программирование-бюджетирование» (ППБ), апробированной в США еще в начале 60-х годов XX века¹⁷.

¹⁶ Райзберг Б.Л. Системный подход в перспективном планировании / Б.А. Райзберг, Е.П.Голубков, Л.С. Пекарский Л.С. // М.: Экономика, 1975. – 269 с.

¹⁷ Детальный анализ ППБ представлен в ряде работ, в том числе: Новое в тео-

Ю.В. Катасонов рассматривает ее, как механизм планирования, распределения ресурсов и контроля деятельности¹⁸.

Важен сделанный им вывод о том, что с принятием системы ППБ оценка ожидаемой и фактической эффективности деятельности правительственных ведомств США по критерию сравнения затрат и результатов была поставлена на систематическую основу¹⁹.

Таким образом, к элементам программно-целевого управления он обоснованно добавляет контроль, используемый во вполне определенной форме.

Ряд авторов раскрывают природу программно-целевого управления посредством идентификации подхода, реализуемого при осуществлении такого управления. Одна из наиболее известных трактовок программно-целевого подхода принадлежит болгарским ученым Н. Стефанову, К. Симеонову, К. Костеву, С. Качаунову, по мнению которых, он базируется на использовании целевого, программного, системного и комплексного подходов²⁰.

рии и практике управления производством в США. – М.: «Прогресс», 1971. – С. 99–138; США: современные методы управления. – М: Изд-во «Наука», 1971. – С. 142–248 и др.

¹⁸ См.: *Катасонов Ю.В.* Предпосылки и методологические основы системы «планирование-программирование-разработка бюджета (ППБ) / Ю.В.Катасонов // США: современные методы управления. – М: Изд-во «Наука», 1971. – С. 146.

¹⁹ См.: *Катасонов Ю.В.* – Указ. работа. – С. 154.

²⁰ См.: *Стефанов Н.* I Программно-целевой подход в управлении. Теория и практика / Н.Стефанов, К.Симеонов, К.Костев, С.Качаунов. – М: «Прогресс»,

В послесловии к их книге С.Р. Микулинский и Х.Г. Попов связывают необходимость целевого подхода с усилением значения целевой стадии, программного – с появлением особых проблем межотраслевого и межрегионального плана, системного и комплексного – с обеспечением организационной полноты и целостности в условиях действия факторов разного уровня и природы (экономических, социальных, организационных и др.)²¹.

Заметим, что идею целевого подхода в том виде, в котором она наиболее широко описывается в научной литературе, сформулировал известный теоретик П. Друкер в монографии «Практика управления», вышедшей в 1954 г.²². На практике эта идея была реализована в системе целевого управления («management by objectives» – МВО).

Идея синтеза подходов, реализуемых в программно-целевом управлении, разделяется и другими учеными. Так, по мнению С.А. Репина, такое управление связано с разработкой высококвалифицированных целевых программ (целевой и программный подходы) деятельности (системный подход) в единстве ее элементов (структурный подход) и функций (функциональный подход) по всем направлениям (комплексный подход)²³.

1975. – 198 с.

²¹ См.: Стефанов Н. – Указ. работа. – С. 174–192.

²² См.: Drucker P. The Practice of Management. – New York, 1954. – 352 с.

²³ Репин С.А. Программно-целевой принцип в теории и практике управления

На наш взгляд, широта охвата основы программно-целевого управления, предложенная автором, не является методологически корректной, поскольку нарушена субординация названных подходов.

Полагаем, что единство элементов и функций системы управления обеспечивает системный подход. Структурный и функциональный подходы имеют отношение к решению других задач, например, обоснованию необходимого и достаточного состава элементов структуры управления, инвариантного и особенного (применительно к конкретному объекту) содержания его функций и др. Иными словами, они используются на другом уровне организации управления, нежели системный подход. Последний призван интегрировать не только структурные «блоки» и функции управления, но и обеспечивать целостность самой системы управления, в которой, структура и функции являются важными, но не единственными элементами.

На связь программно-целевого подхода с комплексным и системным подходами обращают внимание С.В. Кропачев и Е.А. Наумов²⁴, с системным и целевым подходами – М.Ю. Кривошеева²⁵, четко не показывая их роли и необхо-

областной образовательной системой; автореф. дис.... докт. экон. наук / С.А.Репин. – Челябинск, 1999. – 32 с.

²⁴ См.: *Кропачев С.В.* Программно-целевое управление решением научно-технических проблем / С.В.Кропачев, Е.А.Наумов. – Новосибирск: Наука, 1989. – 189 с.

²⁵ См., например: *Кривошеева М.Ю.* – Указ. работа. – С. 7.

димые взаимосвязи.

Рассмотренные позиции свидетельствуют, во-первых, о неоднозначной трактовке природы и компонентной базы программно-целевого управления, во-вторых, о неразличении общих (присущих любым видам управления социально-экономическими системами²⁶), особенных характеристик данного вида управления и частных, отражающих своеобразие конкретного объекта управления, в-третьих, об отсутствии адекватных представлений о возможностях такого управления.

Полагаем, что раскрытие природы программно-целевого управления неразрывно связано с определением объективных предпосылок его появления.

На наш взгляд, к ним следует отнести, прежде всего, изменение условий функционирования объектов управления, превращение их в открытые системы, функционирование которых в определяющей мере детерминируется их внешней средой.

Следовательно, не только внутренние, но и внешние факторы делают организационную систему подвижной. Необходимость учета характера и векторов влияния последних становится необходимым условием управления²⁷.

²⁶ Социально-экономические системы рассматриваются как класс систем, в которых объект и субъект представлены людьми, коллективами.

²⁷ См.: *Pfeffer Jeffrey and Salancik Gerald R. The External Control of Organizations* /J. Pfeffer, G. R. Salancik – New York: Harper & Row. – 1978. – P. 105.

Принципиально важной характеристикой объекта становится его адаптивность. В результате управление призвано обеспечивать адекватную реакцию организационной системы на изменения внешней среды посредством корректировки целей функционирования, средств их достижения, удовлетворения требований относительно ограничений, накладываемых на потребление ресурсов.

Функция адаптации, пишут известные американские исследователи Д. Кац и Р. Кан, так же, как и функция поддержания устойчивости, направлена на выживание организации, хотя функция поддержания ориентирована внутрь, а функция адаптации – вовне, они схожи в отношении базовой тенденции. Обе способствуют сохранению постоянства и определенности в условиях жизни организации²⁸.

Системы управления должны иметь два механизма, – делают в этой связи вывод Ф.Каст и Дж. Розенцвейг. – Один из них, по их мнению, будет обеспечивать пропорциональность между подсистемами и общее соответствие системы окружающей среде. Другой механизм должен быть самоприспосабливающимся, создавать динамичную реакцию системы на изменения окружающей среды, постоянное соответствие внутренних свойств внешним требованиям²⁹.

²⁸ См.: *Katz D., Kahn R. The Social Psychology of Organization.* – New York, 1966 – P. 91.

²⁹ *Kast F.E. and Rosenzweig J. Organization and Management (a systems approach).* – New York, 1970. – P. 126–127.

Закономерным становится переход от традиционного типа планирования деятельности организационной системы к стратегическому.

И. Ансофф обоснованно связывает его появление с необходимостью ориентации организации не на существующие условия, а на те, которым еще только предстоит сложиться. Отсюда – постановка перед планированием задач предвидения возможных изменений внешней среды и определения стратегической позиции организации, позволяющей обеспечить ее будущую жизнеспособность³⁰.

Важен сделанный И. Ансоффом акцент на принципиальном отличии стратегического планирования от долгосрочного³¹. В системе долгосрочного планирования предполагается, что будущее может быть предсказано путем экстраполяции исторически сложившихся тенденций роста³².

Другой исследователь – Д. Стейнер трактует стратегическое планирование организации, как процесс обоснования ее «главных целей, а также политики и стратегии, которые определяют порядок приобретения, использования и распределения ресурсов для достижения установленных це-

³⁰ См.: Ансофф И. Стратегическое управление. – М., 1989. – С. 304.

³¹ Там же. – С. 15.-16.

³² Понятно, что методология и алгоритмы долгосрочного планирования относятся к условиям стабильной внешней среды и связываются с установлением плановых показателей на базе экстраполяции тенденций прошлых лет. В обосновании плана акцент делается на анализе внутренних возможностей и ресурсов организации.

лей»³³. Обратим внимание и на другой принципиальный вывод Д. Стейнера об активной позиции организации при определении направления своего развития³⁴.

В системе стратегического планирования отсутствует предположение о том, что будущее непременно должно быть лучше прошлого и не считается, что будущее можно изучить методом экстраполяции.

Поскольку будущее предсказать практически невозможно и экстраполяция не работает, необходимыми инструментами стратегического планирования оказываются сценарный и ситуационный методы, опросы экспертов, пригодные для решения неструктурированных и слабо структурированных проблем³⁵.

К первым относят проблемы, которые выражены главным образом в качественных признаках и характеристиках и не поддаются количественному описанию и числовым оценкам.

По мнению Г. Саймона и А. Ньюэла такого рода проблемы содержат лишь описание важнейших ресурсов, признаков и характеристик, количественные зависимости между кото-

³³ См.: Steiner G.A. Top management Planning, Toronto, Collier Mac-Millan Canada, Ltd., 1969. – P. 34.

³⁴ Там же. – С. 35.

³⁵ Э.Квейд отмечает, что для учета аспектов, которые не могут быть выражены количественно, актуализирована потребность в широком использовании методов привлечения субъективных суждений, интуиции и опыта (См.: Квейд Э. Методы системного анализа / Э.Квейд // Новое в теории и практике управления производством в США. – М.: «Прогресс», 1971. – С. 98).

рыми неизвестны³⁶.

Ко вторым – проблемы, которые содержат как качественные, так и количественные элементы. Причем неопределенные, не поддающиеся количественному анализу зависимости, признаки и характеристики имеют тенденцию доминировать в этих «смешанных» проблемах. К ним относится большинство наиболее сложных задач экономического, политического, технического характера³⁷.

К слабо структурированным проблемам Ст. Оптнер относит:

- те, которые намечены для решения в будущем;
- те, которые сталкиваются с широким диапазоном альтернатив;
- те, которые зависят от текущей неполноты технологических достижений;
- те, которые требуют больших вложений капитала и содержат элементы риска;
- те, для которых не полностью определены требования стоимости или времени;
- те, которые внутренне сложны вследствие комбинирования ресурсов, необходимых для их решения³⁸.

³⁶ См.: *Simon H., A. Newell. Heuristic Problem Solving: the Next Advance in Operations Research / Operations Research*, v. 6, – January 1958. – P. 4.

³⁷ Подобная классификация проблем по критерию степени возможной глубины их познания достаточно широко представлена в работах Г. Саймона, О. Оптнера, Р. Аккоффа, А. Ньюла и др.

³⁸ См.: *Оптнер Ст. Системный анализ для решения деловых и промышленных*

Наряду с отмеченными характеристиками проблем, стоящих перед программно-целевым управлением, могут быть названы и другие.

Обратим внимание на изменение их масштабов. Они возрастает до такой степени, что решения по ним, как отмечают известные американские исследователи Д.С. Мандель и Дж. Стейнбрунер, становятся сложными и дорогостоящими³⁹.

В этой связи, закономерно, что деятельность субъектов управления в любой сфере (предпринимательской, некоммерческой, государственной), связанной с решением такого рода проблем, рассматривается как в той или иной степени экономическая. Это означает, указывает Ю.В. Катасонов, что «...эффективность всякой деятельности наряду с другими критериями оценивается по экономическому критерию, под которым в общем виде понимается соотношение затраченных ресурсов и полученных результатов»⁴⁰.

Необходимым становится определение всего набора альтернативных вариантов и «сравнение альтернативных курсов действий с точки зрения их затрат и эффективности при достижении определенной цели»⁴¹.

проблем (пер. с англ.) / Ст. Оптнер. – М: «Советское радио», 1969. – С. 52.

³⁹ Mandel D., Steinbruner J. A Preliminary Evaluation of PPB / Economic Analysis and the Efficiency in Government. – Part 3, Washington 1970. – P. 760.

⁴⁰ Катасонов Ю.В. – Указ. работа. – С. 153.

⁴¹ См.: «Personnel», November-December, 1969. – P. 8.

Важно обратить внимание на то, что планирование финансовых ресурсов осуществляется исходя из конкретных результатов, ожидаемых при реализации определенных целей. Исследователи обоснованно акцентируют внимание на бюджетировании, ориентированном на результат, как необходимом компоненте современного государственного управления⁴².

Подход к разработке программ на основе показателей «конечной продукции» и оценки полной стоимости их реализации позволяет, по мнению исследователей, обеспечить взаимосвязь стратегического планирования, разработки программ и бюджета и тем самым повысить сбалансированность различных элементов в деятельности организации: целей, средств их достижения и наличия ресурсов⁴³.

Таким образом, на этапах планирования и контроля результатов, полученных при решении проблем, обязательным становится применение методов экономического анализа.

Исследователи выделяют среди них два основных: «стоимость-эффективность», «стоимость-выгода»⁴⁴.

Общее определение первого метода формулируется следующим образом: это аналитический метод оценки широ-

⁴² Афанасьев М.П. Бюджетирование, ориентированное на результат (новые тенденции) / М.П.Афанасьев // Вопросы экономики. – 2004. – № 9. – С. 130–139.

⁴³ См.: Катасонов Ю.В. – Указ. работа. – С. 163–164.

⁴⁴ См., например, Евенко Л.И. Системный анализ – сущность и основы методологии/ Л.И.Евенко // США: современные методы управления. – М.: Изд-во «Наука», 1971. – С. 117–141.

ких экономических последствий осуществления альтернативных мероприятий; его цель помочь в выявлении наиболее предпочтительного курса действий⁴⁵. Основной сферой его применения является экономическая оценка дорогостоящих программ для выполнения широкомасштабных задач.

Ч. Хитч отмечает, что в наибольшей степени этот метод приспособлен для решения проблем, связанных:

- с выбором предпочтительного варианта системы, предназначенной для выполнения определенной задачи;
- с определением задачи, для выполнения которой наиболее приспособлена та или иная система;
- с отысканием оптимального варианта проектирования и создания системы⁴⁶.

Л.И. Евенко фиксирует два основных условия, при которых применяется названный метод:

- требования на ресурсы для создания системы в основном могут быть сформулированы в денежном выражении;
- в противоположность этому эффективность функционирования системы не может быть выражена в денежном выражении и требует для своего адекватного отображения использования одного или нескольких натуральных (абсолют-

⁴⁵ См.: *Heuston M, Ogava C. Observation of the Theoretical Basis of the Cost-Effectiveness / Operations Research, v. 14, № 2, 1966. – P. 244.*

⁴⁶ См.: *Хитч Ч. Руководство обороной / Ч.Хитч. – М: «Советское радио», 1968. – С. 61.*

ных или относительных) количественных показателей⁴⁷.

Основная концепция, положенная в основу второго метода («стоимость-выгода») заключается в распространении экономического критерия максимума прибыли, который используется в бизнесе, на мероприятия правительственных ведомств, где не делается прибыли.

Задача анализа «стоимость-выгода» состоит в том, чтобы на основе прямых и косвенных методов как можно более полно оценить не только экономические, но и социальные, политические и другие последствия правительственных мероприятий и в конечном счете привести эти оценки к денежному измерению⁴⁸.

Специфической стадией анализа «стоимость-выгода» является денежная оценка общественных выгод в результате осуществления программ.

Считается, что любые мероприятия социально-экономического характера содержат двоякого рода выгоды: экономические, которые, в конечном счете выражаются в росте национального дохода и в увеличении производительности труда; неэкономические – способствующие, например, повышению уровня образования и укреплению здоровья людей, улучшению городских условий в результате озеленения или очистки воздуха, росту национальной безопасности и т. п.

Экономические результаты общественных мероприятий

⁴⁷ См.: *Евенко Л. И.* – Указ. работа. – С. 118.

⁴⁸ Там же. – С. 136.

могут быть прямо оценены в денежной оценке, в то время как неэкономические последствия требуют косвенной оценки⁴⁹.

Другая характеристика проблем, решаемых программно-целевым управлением, – их комплексный характер. Его объективной основой является теснота взаимодействия и взаимообусловленность факторов разной природы (экономических, социальных, организационных и др.), детерминирующих процессы и отношения, нуждающиеся в совершенствовании, развитии.

Отечественные исследователи, занимающиеся анализом и совершенствованием организации управления экономикой, однозначно связывают потребность в программно-целевом управлении с межотраслевым характером многих народнохозяйственных проблем⁵⁰.

В целом, замечает А.Г. Гранберг, программно-целевой подход позволяет реализовать потребность в осуществлении интеграционных процессов в экономике, обусловленную, с одной стороны, сложностью комплексных проблем экономического развития, требующих для своего решения эффективных межотраслевого, межведомственного, межрегионального взаимодействия, и, с другой – высокой степе-

⁴⁹ См.: *McKean R. Costs and Benefits from Different View-point / Planning-Programming-Budgetting: a Susterms Approach to Management.* – Chicago, 1969. – P. 200–201.

⁵⁰ См., например: *Организация управления. Проблемы перестройки.* – М.: «Экономика», 1987. – С. 109.

ную отраслевой и территориальной дифференциации уровня развития отдельных элементов экономической системы⁵¹.

Отмеченное обстоятельство означает, во-первых, что важным компонентом методологической основы планирования становится комплексный анализ, во-вторых, поскольку возможности использования потенциала факторов дифференцированы по субъектам, ключевым моментом организации управления становится интеграция их действий, предполагающая, в том числе, использование определенных структурных форм⁵².

Понятно, что если участником разработки и реализации таких программ становится государство, то необходимым условием оказывается координация деятельности разных правительственных органов, в той или иной степени влияющих на процессы достижения поставленных целей. Точно также необходимой оказывается и координация государственных органов разного уровня (центр-мезо-уровень), участвующих в разработке и реализации программ.

Для программно-целевого управления характерно также то, что оно призвано обеспечить реализацию одновременно двух типов интеграции.

⁵¹ См.; Гранберг А.Г. Стратегия территориального социально-экономического развития России / А.Г.Гранберг // Вопросы экономики. – 2001. – № 9. – С. 24.

⁵² И.Галушка отмечает, что разработка программы тесно связана с анализом состояния и возможностей всех известных, а также потенциальных участников управления (См.: Галушка И. Управление экономикой / И.Галушка. – М.: Политиздат, 1985. – С. 141.

Во-первых, пространственной, когда, например, применительно к государственному управлению экономикой, требуется объединить усилия субъектов, принадлежащих к различным ведомствам, отраслям, комплексам, территориям

Во-вторых, временной, когда требуется добиться четкой последовательности и единства различных этапов (стадий) общего процесса движения к конечной цели, предусмотренной программой.

Таким образом, анализ особенностей программно-целевого управления позволяет зафиксировать в качестве его существенных характеристик:

- ориентация на решение проблем, имеющих комплексный характер, проявляющийся в многофакторной детерминации управляемых процессов и в полученных результатах;
- актуализация задачи организационного обеспечения гомеостазиса организационной системы, т. е. поддержания ее динамического равновесия с внешней средой⁵³;
- наличие стратегического компонента;
- планирование ресурсов, осуществляемое исходя из конкретных результатов, ожидаемых при реализации определенных целей;
- концентрация ресурсов на решении ключевых вопросов социально-экономического развития систем, обеспечивающем их продуктивную адаптацию к условиям внешней сре-

⁵³ Идея гомеостазиса изложена, в частности, в трудах Ст. Бира (См.: *Beer S. Cybernetics and Management.* – New York, John Wiley and Sons Inc, 1964).

ды и развитие;

- организационное обеспечение одновременно двух типов интеграции участников: пространственной и временной;
- обязательность экономической оценки эффектов управления.

Основной инструмент программно-целевого управления – программы. Поэтому содержательная характеристика такого управления предполагает выявление базовых характеристик названного инструмента.

Программа в самом общем смысле слова означает совокупность намеченных, подлежащих последовательному выполнению действий» операций, процедур, связанных общностью решаемой проблемы⁵⁴.

Роль программы как базового элемента управления, по мнению исследователей, определяется реализацией основного методологического принципа, согласно которому программные цели надлежит воплощать в систему мероприятий, путей и способов их реализации, обеспеченных, в свою очередь, требуемыми для этого средствами, ресурсами. Логическая схема формирования программ, выражается формулой: «цели программы – пути достижения программных целей – средства, необходимые для практической реализации путей»⁵⁵.

⁵⁴ См.: Райзберг Б.А. Программно-целевое планирование и управление / Б.А.Райзберг, А.Г.Лобко. – М: Инфра-М, 2002. – С. 6.

⁵⁵ Там же. – С. 9.

Для программ характерна высокая степень интеграции видов деятельности и исполнителей, которая проявляется в следующем:

а) временное организационное единство участников до реализации программы;

б) полная интеграция видов деятельности и организаций на всех этапах – от построения программы до окончательной ее реализации;

в) строгая субординация целей с ясно выраженным служебным характером всех промежуточных целей;

г) моноцелевой характер программы – выполнение единой конкретной цели, при этом в значительной степени, почти полностью, игнорируются локальные цели, связанные с отдельными исполнителями и представляющие для них интерес;

д) наличие единого общего сценария для выполнения программы, высокая степень концентрации мероприятий, альтернативные возможности и др.;

е) самостоятельное финансирование;

ж) наличие специального органа по управлению программой со всеми правами, полномочиями, несущего полную ответственность за ее осуществление.

Н.Н. Моисеев считает, что план является дальнейшим развитием программы. Последняя же есть некоторый целенаправленный, но относительно общий, недетализирован-

ный набор действий⁵⁶.

Существуют и другие точки зрения. Так, по мнению А.Г. Аганбегяна, программа «представляет собой более детальный плановый документ, она отличается от плана тем, что указывает не только в каком объеме производить, но и каким образом осуществлять производство»⁵⁷.

Б.А. Райзберг и А.Г. Лобко выделяют следующие свойства целевых программ:

– программность, характеризуемая наличием плана проведения комплекса взаимосвязанных, согласованных действий;

– целеориентированность, выражаемая направленностью программных мер на достижение цели;

– комплексность в виде сочетания разнообразных мер, обеспечивающих решение программной проблемы;

– ресурсообеспеченность, отражающая подкрепление программных действий ресурсами в необходимом количестве, концентрацией ресурсов в рамках программы;

– результативность (эффективность), проявляющаяся в том, что успешное решение программной проблемы не может быть достигнуто другими, непрограммными способами, без проведения программных мер и сосредоточения ресур-

⁵⁶ См.: Моисеев Н.Н. Управленческо-программный подход / Моисеев Н.Н. // Экономика и организация производства. – 1974,– № 1. – С. 27.

⁵⁷ См.: Аганбегян А.Г. и др. Опыт программно-целевого управления предприятиями / Под ред. Аганбегяна А.Г., Речина В.Д. – М.: Экономика, 1989. – С. 126.

В общей технологической схеме программно-целевого управления исследователями выделяются три основных этапа:

- 1) формирование целевой программы;
- 2) планирование ее выполнения;
- 3) управление ее реализацией.

На первом этапе речь идет о формировании и упорядочении системы целей, а затем – формировании и упорядочении системы задач и операций. На этом основании создаются варианты целевой программы с последующим выбором наиболее оптимального из них.

На втором этапе решаются свои задачи:

- а) упорядочение операций по времени (например, построением сетевого графика);
- б) оценка временных характеристик операций и программы в целом;
- в) определение вероятности выполнения программы в директивный срок;
- г) формирование окончательного календарного плана выполнения программы.

На третьем этапе производятся организационные изменения информационного обеспечения, стимулирования.

В содержании программно-целевого управления наряду с общими характеристиками присутствуют и особенные, от-

⁵⁸ См.: Райзберг Б.А., Лобко А.Г. – Указ. работа. – С. 29–30.

ражающие специфику его объектов. Исследователями сделан ряд попыток выявления последних.

Одна из наиболее развернутых версий, связанных с предметом нашей работы, основывается на реализации уровня подхода к определению состава проблем, решение которых предполагает применение программно-целевого управления.

Так, для программной проработки на общегосударственном уровне управления определены проблемы, оказывающие глобальное влияние на динамику развития экономики страны и связанные с реализацией регионального разреза государственной промышленной политики. В их числе:

- освоение пионерных районов промышленного развития;
- вовлечение в хозяйственный оборот крупных минерально-сырьевых и топливно-энергетических ресурсов;
- изменение специализации экономики регионов или отдельных зон в ходе структурной перестройки;
- формирование "полюсов" (зон, технополисов, крупных объектов и т. д.) экономического роста, имеющих принципиальное значение для создания эффективной структуры экономики страны (как отраслевой, так и территориальной);
- осуществление необходимой санации предприятий, продукция которых направляется на удовлетворение общегосударственных нужд;
- создание и развитие объектов зональной, межзональной

и магистральной инфраструктуры;

– осуществление регионального разреза государственной научно-технической политики: создание и развитие объектов науки и научного обслуживания в регионах, обеспечивающих реализацию стратегических направлений исследований и крупных комплексных научно-исследовательских межрегиональных программ;

– реализация государственной социальной политики, имеющей наиболее выраженный территориальный характер, в первую очередь, в части смягчения региональных диспропорций в уровне жизни, оказания помощи населению депрессивных регионов;

– реализация государственной экологической политики в части проблем общегосударственного, межрегионального значения, а также наиболее сложных и требующих привлечения значительных ресурсов экологических проблем регионального характера (катастроф техногенного характера и т. д.)⁵⁹.

На уровне регионов такое управление связывается исследователями с решением таких проблем, как:

– создание новых, развитие и поддержка существующих прогрессивных производств – "точек роста", объектов производственной и социальной инфраструктуры, позволяю-

⁵⁹ См.: Библиотека местного самоуправления. Целевые программы развития регионов: Рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации / Под ред. Любовного В.Я. – М., 2000. – С. 17.

щих реализовать конкурентные преимущества региона;

– создание благоприятных общеэкономических условий функционирования и развития предприятий в регионе на основе: 1) развития законодательной и нормативной базы, направленной на создание "режима наибольшего благоприятствования", в первую очередь, для региональных производителей, работающих в приоритетных для развития региона сферах экономики и отраслях производства, включая среднее и малое предпринимательство; 2) создания благоприятного инвестиционного климата в регионе;

– развитие рыночной инфраструктуры общерегионального и зонального (внутрирегионального) значения;

– участие в межрегиональных программах по совместному созданию производственных и инфраструктурных объектов, решению экологических проблем.

На уровне муниципалитетов использование программно-целевого управления связывается с решением следующих проблем:

– ликвидации диспропорций в развитии производств и инфраструктуры, реализующих локальные воспроизводственные циклы (предприятия сырьевой базы и соответственно пищевой и других перерабатывающих отраслей, объекты местной производственной и социальной инфраструктуры и т. д.);

– содействия развитию малого предпринимательства;

– комплексного совершенствования местной законода-

тельной и нормативной базы в целях стимулирования предпринимательской деятельности населения в направлениях, приоритетных для данной территории, и создания благоприятных условий в интересах привлечения инвестиций для активного развития производственных и инфраструктурных объектов;

– участия в развитии объектов рыночной инфраструктуры местного значения;

– социальной ориентации – поддержки и развития социально значимых объектов: больниц, школ, детских учреждений и т. д.;

– содействия занятости населения, включая вопросы переподготовки кадров, преодоления структурной безработицы и др.

При этом исследователями отмечается, что для решения проблем, подлежащих программной проработке, в первую очередь, должны быть задействованы ресурсы того уровня, на котором проблема возникла. Ресурсы остальных уровней должны привлекаться по восходящей или нисходящей линии по "остаточному" принципу⁶⁰.

Оценивая предложенный вариант селекции проблем, следует обратить внимание на присущие ему недостатки. Во-первых, нечеткость в привязке проблем к уровню управ-

⁶⁰ См.; Библиотека местного самоуправления. Целевые программы развития регионов: Рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации. – Указ. работа. – С. 17.

ления, на котором они должны решаться. Так, например, вряд ли санация предприятий, производящих продукцию для удовлетворения общегосударственных нужд, будет проблемой для общегосударственного уровня. В лучшем случае – структуры этого уровня могут только соучаствовать в антикризисном управлении ограниченного перечня таких предприятий, поскольку основная их часть относится к частному и смешанному секторам экономики.

Точно также сомнительно, что изменение специализации регионов в условиях существенного повышения их самостоятельности и ответственности за состояние и социально-экономическую динамику территории, оказывается в компетенции только федерального уровня управления.

Неясно также, каким образом местные органы власти способны содействовать развитию малого предпринимательства, занятости населения, обеспечивать поддержку и развитие социально значимых объектов без использования ресурсной базы, организационных и иных возможностей региональных властей.

Во-вторых, явно фрагментарен состав предложенных проблем. Так, для общегосударственного уровня значима реализация не только промышленной, социальной, экологической политики, но и других ее видов – структурной, инвестиционной, поддержки бизнеса и др.

Для регионального уровня в современных условиях актуализированы проблемы формирования и развития класте-

ров, реализующих конкурентные преимущества конкретной территории, международного инвестиционного сотрудничества, освоения мирового рынка товаров, технологий, научных и образовательных услуг и др.

Для муниципального – проблемы снятия устойчиво воспроизводимого дисбаланса между расходными обязательствами органов местного самоуправления и доходными возможностями местных бюджетов, повышения инвестиционной привлекательности территории, реформирования жилищно-коммунального хозяйства и др.

В-третьих, абсолютизирован принцип использования для решения проблемы в первую очередь, ресурсов того уровня, на котором она возникла. В лучшем случае это было бы справедливо при возникновении проблемы, обусловленной внутренними потребностями и факторами.

Однако в современных условиях существенно влияние внешней среды, адекватная реакция на изменения которой, объективно требует использования ресурсов иного уровня. Экономическая практика свидетельствует именно об этом.

Так, происходящая ныне жесткая централизация бюджетных доходов, приводящая к снижению финансовой устойчивости регионов, заметно увеличивает роль федеральных органов власти в ее обеспечении посредством разнообразных форм финансовой поддержки⁶¹.

⁶¹ В подтверждение этого тезиса укажем на то, что за период 1998–2002 гг. доля собственных доходов консолидированного бюджета Воронежской области

Оппонируя принципу привязки финансовой обеспеченности программ преимущественно к уровню, на котором они реализуются, отметим следующее.

Подавляющее большинство местных бюджетов содержится за счет финансовой помощи из бюджетов субъектов Федерации. Поэтому ни о какой самостоятельности органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения не может быть и речи.

С принятием Бюджетного кодекса РФ многие органы государственной власти возобновили практику пересмотра нормативов отчислений в местный бюджет по регулирующим налогам. В этих условиях органы местного самоуправления лишены возможности планировать свою политику по решению вопросов местного значения даже в краткосрочной перспективе. В условиях отсутствия достаточных собственных доходов у подавляющего числа местных бюджетов, расходы обеспечиваются за счет предоставляемой государством бюджетной и финансовой помощи. В Бюджетном кодексе отсутствуют нормы, раскрывающие содержание принципа равенства местных бюджетов перед государственным

уменьшилась на 9 процентных пунктов, регулирующих налогов – на 4 процентных пункта, а доля финансовой помощи из федерального бюджета возросла на 13 процентных пунктов. В 2002 году доля собственных доходов бюджета территории составляла только 24 процента доходов анализируемого бюджета, регулирующих налогов – 43 процента, а финансовой помощи – 33 процента. Иными словами, доходы консолидированного бюджета области имеют высокую степень зависимости от решений федеральных властей. Данная зависимость имеет негативную тенденцию увеличения.

бюджетом.

Низкая обеспеченность местных бюджетов собственными доходами, ежегодный пересмотр нормативов отчислений по регулирующим налогам в пользу федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации, завышенное прогнозирование поступлений в местные бюджеты отчислений от федеральных и региональных налогов, искусственное занижение прогнозируемых расходов местных бюджетов с целью уменьшения нормативов отчислений по регулирующим налогам привели к тому, что бюджетная обеспеченность даже крупных городов, обладающих мощным экономическим потенциалом, составляет 50–60 %⁶².

Несмотря на постоянно совершенствуемый механизм финансовой помощи регионам, острота противоречий между центром и субъектами Федерации, как и последних с органами местного самоуправления, по вопросам межбюджетного взаимодействия не снижается. Бюджетное выравнивание через Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР) федерального бюджета, как отмечается исследователями, не решает в достаточной мере проблему сглаживания различий в уровне социально-экономического развития регионов и муниципальных образований⁶³.

⁶² См.: Мокрый В.С. Проблемы реформирования межбюджетных отношений как основа местного самоуправления / В.С.Мокрый // Финансы. 2001. – № 1. – С. 9–11.

⁶³ См.: Силуанов А. Финансовая помощь из федерального бюджета / А.Силуанов // Бюджет. – 2004. – № 3. – С. 11.

Ориентация ФФПР на текущие расходы (выплата заработной платы работникам бюджетной сферы и т. п.) ведет к тому, что в относительном выигрыше оказываются территории с более высоким уровнем обеспеченности социальными объектами. Сложившаяся к настоящему времени система межбюджетных отношений не отвечает принципам бюджетного федерализма и стратегии развития страны на долгосрочную перспективу. До сих пор не реализован один из основных принципов бюджетного федерализма – формирование бюджетов, достаточных для эффективной реализации закрепленных за ними расходных полномочий.

Иными словами, наблюдается разница между конституционно-правовым статусом местного самоуправления, который провозглашает его самостоятельным, независимым, автономным уровнем власти, не входящим в систему государственной власти, и реальным положением местного самоуправления, которое, особенно в социально-экономическом плане, является придатком общей государственной вертикали и находится на дотации вышестоящих органов власти. Причем эта тенденция не ослабляется, а от года к году только возрастает. Сегодня дефицит консолидированного бюджета, в процессе исполнения, практически весь сосредотачивается на местном уровне.

Федеральный бюджет, а также бюджеты субъектов РФ сбалансированы, местные же бюджеты – дефицитны, им приходится брать на себя бремя дефицита консолидированно-

го бюджета. Собственные доходы местных бюджетов формируются на 18–20 %. Это приводит к росту кредиторской задолженности, к перебоям в электро-теплоснабжении, другим проблемам жизнеобеспечения муниципального образования.

Заметен еще один недостаток предложенной характеристики особенного в содержании программно-целевого управления, осуществляемого публичными органами. На наш взгляд, искомое не может быть сведено только к составу решаемых проблем.

Важны и другие характеристики, связанные с особенностями субъекта и объекта управления. Применительно к программно-целевому управлению развитием муниципальных образований их перечень может быть представлен следующим образом.

1. 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).

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

3. Такое управление обладает более четко выраженной направленностью на решение социальных проблем (демографических, охраны окружающей среды, обеспечения устойчивого функционирования и развития организаций социальной инфраструктуры, улучшение функционирование жилищно-коммунального хозяйства и др.).

4. К основным эффектам программно-целевого управления развитием муниципальных образований следует отнести:

– экономический – связан 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 – проявляется в консолидации населения местных сообществ на основе учета и балансирования интересов разных его групп, выработки и реализации общих целей;

– организационный – отражает процессы формирования

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

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

1.2. Принципы организации программно-целевого управления развитием муниципальных образований

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 разнообразия⁶⁴.

⁶⁴ Содержательная характеристика этих принципов представлена в широком перечне работ отечественных и зарубежных авторов, в том числе: *Бир Ст.* Кибернетика и управление производством / Ст. Бир. – М: Советское радио, 1963; Емельянов С.В. Новые типы обратной связи: Управление при неопределенности /

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.⁶⁵.

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

С.В.Емельянов, С.К.Коровин. – М: Наука, 1997. – 352 с; *Кобринский А.Е.* Кибернетика в управлении производством / А.Е.Кобринский, Н.Е.Кобринский. – М: Экономика, 1967; *Ланге О.* Введение в экономическую кибернетику / О.Ланге. – М.: Прогресс, 1968; *Петраков Н.Я.* Кибернетические проблемы управления экономикой/ Н.Я.Петраков. – М: Наука, 1974; *Попов Г.Х.* Проблемы теории управления / Г.Х.Попов. – М, 1974; *Эшби У.Р.* Введение в кибернетику / У.Р.Эшби. – М.: Изд-во иностр. лит., 1959 и др.

⁶⁵ См., например: *Гвишиани Д.М.* Организация и управление / Д.М.Гвишиани. – М.: Экономика, 1972; *Герчикова И.Н.* Менеджмент / И.Н.Герчикова. – М.; Банки и биржи, М.,1995; *Зеленевский Я.* Организация трудовых коллективов. Введение в теорию организации и управления / Я.Зеленевский. – М: Прогресс, 1971; Современный менеджмент: принципы и правила. М, 1992; Управление – это наука и искусство: А.Файоль, Г.Эмерсон, Ф.Тэйлор, Г.Форд. – М.: Республика, 1992 и др.

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 состоит 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 месяцев⁶⁶.

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;

⁶⁶ См.: США: современные методы управления. – Указ. работа. – С. 17.

– разработка и принятие конкретных программ финансирования и осуществления работ – как долговременных, так и средне- и краткосрочных⁶⁷.

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 программно-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)⁶⁸.

Названный автор обоснованно выделяет в качестве базового принципа построения программ – «планирование вы-

⁶⁷ Там же. – С. 18,

⁶⁸ См.; Катасонов Ю.В. Предпосылки и методологические основы системы «планирование-программирование-разработка бюджета». – Указ. работа. – С. 160–161.

пуска «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 целей⁶⁹.

Б.А. Райзберг и А.Г. Лобко акцентируют внимание на особенностях планирования ресурсного обеспечения. Имеется в виду принцип целевого распределения ресурсов, согласно которому потребности в ресурсах определяются, а сами ресурсы выделяются в соответствии с целереализующими мероприятиями, т. е. в непосредственной увязке с целями. Распределение ресурсов по исполнителям должно быть вторичным, следовать за целевым распределением⁷⁰.

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 – программный совет, научный совет, научный комитет, совет руководства и пр. Центральной фигурой является директор программы, который обладает всеми полномочиями и несет

⁶⁹ Там же. – С. 163.

⁷⁰ См.: Райзберг Б.А., Лобко А.Г. – Указ. работа. – С. 15.

ответственность за расходование средств, выделенных на реализацию программы, а также за деятельность соответствующих периферийных центров, отвечающих за выполнение программы»⁷¹.

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;
- создание внешних условий, благоприятствующих достижению поставленной цели, включая нейтрализацию угроз, противодействующих достижению цели;
- разработка четкой последовательности этапов, обеспе-

⁷¹ См.: Стефанов Н. Программно-целевой подход в управлении. Теория и практика / Н.Стефанов, К.Симеонова, К.Костов, С.Качаунов. – Указ. работа. – С. 145–146.

чивающих 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 программы⁷².

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

Ряд авторов, акцентируя внимание на принципах органи-

⁷² См.; *Годзинский А.М.* Программно-целевой подход к преодолению кризиса в РФ / Электронная страница в сети Интернет / www.sbcinfo.ru @ 2002.

зации программно-целевого планирования, выделяют в их составе: планирование от конечных целей; планирование по жизненному циклу⁷³.

О.И. Кушхов, рассматривая применение программно-целевого 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;
- применение системы жесткой персонифицированной ответственности за реализацию комплекса программ по всей иерархии исполнителей и регулярного контроля, а также

⁷³ См.: Проблемы программно-целевого планирования и управления / Под ред. Г.С.Поспелова. – М.: Наука, 1981. – С. 107.

оценки результатов выполнения программ;

– минимизация ведомственного влияния на процесс распределения бюджетных доходов посредством придания программам межведомственного характера⁷⁴.

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 результаты⁷⁵.

Р. Сухарев, анализируя федеральные целевые программы и целевые комплексные программы, как основную форму программно-целевого управления, предлагает в каче-

⁷⁴ См.: *Куликов О.И.* Программно-целевой подход к управлению региональным бюджетом / www.viu-online.ru.

⁷⁵ См.: *Кистанов В.В.* Региональная экономика России / В.В.Кистанов, Н.В. Копылов / М: Финансы и статистика. 2002. – С. 117.; *Адамеску Л.* Региональные программы: перспективные вопросы / А.Адамеску, В.Кистанов // *Экономист*. – 1997. – № 3. – С. 35.

стве принципов их разработки: целенаправленность, системность, комплексность, обеспеченность, приоритетность, экономическую безопасность, согласованность, своевременность⁷⁶.

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, удовлетворяющую требованиям необходимости и достаточности.

На наш взгляд, в составе особенных принципов, отражающих своеобразие программно-целевого управления, необходимо выделять две группы.

Первая – объединяет принципы, обеспечивающие организацию системы программно-целевого управления.

Вторая – принципы организации ее отдельных элементов.

В составе первой группы следует зафиксировать принципы:

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

⁷⁶ См.; Сухарев Р.А. – Указ. работа. – С. 7.

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

2. Увязки процесса бюджетирования с конкретными программными выходами. Реализация этого 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. Первоначального распределения ресурсов по целям, вторичного – по исполнителям.

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

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

6. Адекватности системы показателей, используемых в планировании и контроле, уровню разнообразия результатов от реализации целей программы.

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

8. Обеспечения текущего мониторинга результативности программ.

Состав принципов, реализуемых в программно-целевом управлении развитием муниципальных образований, включает также принципы, отражающие специфику объекта управления.

Выявленные нами ранее особенные характеристики программно-целевого управления развитием муниципальных образований, позволяют следующим образом определить состав частных принципов:

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

2. Общественно-частного партнерства в мобилизации разного рода ресурсов (финансовых, организационных, ин-

формационных и др.) и организации их эффективного использования.

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

4. Ориентации управления на достижение комплекса эффектов: социального, экономического, управленческого, политического.

Предложенный вариант системы принципов организации программно-целевого управления 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: - обратной связи; - необходимого и достаточного разнообразия</p> <p>Второй уровень: принципы управления социально-экономическими системами: - сочетания централизации и децентрализации; - обеспечения экономичности и гибкости структур управления; - демократизации управления</p>	<p>Первая группа объединяет принципы, обеспечивающие организацию системы программно-целевого управления: - 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> <p>Вторая группа объединяет принципы организации отдельных элементов системы программно-целевого управления: - единства стратегического, среднесрочного и текущего планирования; - «скользящего» планирования; - первоначального распределения ресурсов по целям, вторичного - по исполнителям; - 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.</p>	<p>- 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 субнациональных бюджетов и селективного - из федерального бюджета; - ориентации управления на достижение комплекса эффектов: экономического, социального, организационного, политического</p>

Глава 2. Анализ зарубежного и российского опыта программно-целевого управления развитием территорий

2.1. Зарубежный опыт программно-целевого управления развитием местных сообществ

Для обоснования направлений и задач совершенствования организации программно-целевого управления социально-экономическим развитием муниципальных образований России целесообразно выявить продуктивные моменты, присущие современной зарубежной практике. Ее анализ позволяет зафиксировать ряд принципиально важных характеристик, в том числе, появившихся в последние годы.

1. Создание специализированных структур, реализующих функцию разработки целевых программ развития местных сообществ.

Так, например, в США практически все органы исполнительной власти на уровне штатов и городов имеют специаль-

ные комиссии или агентства по экономическому развитию, отвечающие за подготовку целевых программ, предусматривающих повышение качества жизни в поселениях и ставящих целью усиление конкурентных позиций каждого из них в экономической жизни.

В рамках программ реализуются конкретные проекты по стандартной схеме: выявление основных целей, выделение финансовых средств, формирование участников, рассмотрение стратегий воплощения проекта в жизнь, создание организационных структур и выбор лидеров для решения конкретных задач⁷⁷.

Акцент на создание структур, концентрирующих высококвалифицированные кадры, непосредственно участвующие в обосновании программ и механизмов развития местных сообществ, заметен и во Франции.

Так, например, коммуны образуют публично-правовые межкоммунальные объединения, одной из задач которых становится разработка проектов в сфере социально-экономического развития⁷⁸.

Следует отметить, что в зарубежной практике отработан и иной вариант структурного обеспечения программно-целевого управления.

⁷⁷ См.: *Сутян В.Б.* Американская экономика: новые реальности и приоритеты XXI века / В.Б.Сутян. – М: «Анкил», 2001. – С. 138.

⁷⁸ См.: Местное самоуправление во Франции / Посольство Франции в России. – М: Сканрус. – С. 6–7.

Так, в Канаде действуют корпорации экономического развития, созданные вне муниципальных властей на принципах частно-общественного партнерства. Их основное финансирование осуществляется муниципалитетом и оно должно быть достаточным. В то же время, для реализации программ развития местных сообществ они привлекают средства бизнеса⁷⁹.

Одним из преимуществ таких корпораций является то, что их горизонтальная организационная структура (в противоположность иерархической) позволяет быстро принимать решения. Это также позволяет организации действовать в привычной для бизнеса деловой атмосфере, в рамках культуры, ориентированной на клиента.

Другим положительным аспектом модели частно-общественного партнерства является то, что она позволяет членам сообщества принимать участие и делиться знаниями и ресурсами с организацией.

Главное достоинство внешней модели, как отмечают специалисты, состоит в том, что она позволяет организовать более гибкое комплектование штатов и проводить более эффективную политику стимулирования персонала, чем это возможно в структуре муниципалитета⁸⁰.

2. Разработка стратегических планов развития местных

⁷⁹ См.: Стратегическое планирование экономического развития: 35 лет канадского опыта. – Указ. работа. – С. 52.

⁸⁰ Там же. – С. 53.

сообществ как необходимого компонента муниципального управления.

Так, в США реализация концепции местной общины⁸¹ связывается с обоснованием стратегических планов ее развития, включающих:

- оценку хозяйственной емкости и допустимой антропогенной нагрузки на природную среду территории, занимаемой местным сообществом;
- определение потребностей общины и доступности экономических, природных и человеческих ресурсов для их обеспечения;
- совершенствование системы местного самоуправления и внедрение в нее принципов устойчивого развития;
- вовлечение жителей общины в принятие решений по ключевым вопросам муниципального развития⁸².

Признание активной роли муниципальных властей в определении стратегических векторов развития местных сообществ характерно и для практики европейских стран и связано с децентрализацией процесса подготовки и принятия решений по социально-экономическому развитию территории.

⁸¹ В число общин авторы концепции включают города, административные округа, поселения, сконцентрированные в пределах речных бассейнов, индустриальных комплексов и др.

⁸² См.: Переход к устойчивому развитию: глобальный. Региональный и локальный уровни. Зарубежный опыт и проблемы России. – М.: Изд-во КМК, 2002. – С. 91–92.

В Великобритании одним из ключевых принципов государственной политики является императив, согласно которому экономическое оживление лучше всего обеспечить посредством локального развития, нежели экзогенного перераспределения деятельности и ресурсов. Отсюда – необходимость приближения политики к местным центрам принятия решений⁸³.

3. Развитие комплексного подхода в формировании программ и оценке их эффективности. В зарубежных странах разработчики делают заметный упор на проблемы развития инфраструктуры, землепользования и экологии.

Собственно экономическая сторона регионального программирования опирается на понятийный аппарат «теоретической экономики благосостояния». В частности, экономический эффект реализации региональных программ оценивается приростом суммарной стоимости общественных и частных активов (не только недвижимости, но и рабочей силы) на территории действия программ.

Особое внимание при этом уделяется так называемым «внешним эффектам», таким, например, как экономия затрат коммерческого сектора в результате развития инфраструктуры. На следующем шаге экономический эффект от реализации региональных программ соизмеряется социальными и экологическими эффектами и потерями. Этой це-

⁸³ См.: Экономические аспекты региональной политики в странах Европы: опыт для России. – М.: ИНИОН РАН, 1996. – С. 19–20.

ли служат специальные методы: «оценка затрат и результатов» и «сопоставление затрат с эффектами».

4. Применение нового подхода к организации территориального планирования, в основу которого положена технология, обеспечивающая интеграцию стратегий, разрабатываемых на каждом уровне (муниципалитет, провинция, центральное правительство). Этот подход («подход РОМ»⁸⁴) впервые апробированный в Голландии, становится все более популярным в странах Западной Европы.

Важная отличительная черта нового подхода – внедрение системы планирования по принципу «снизу-вверх» («bottom-up»). Несмотря на то, что территориальное планирование было инициировано центральным правительством, оно осуществляет лишь общую координацию и финансирование, в то время как реально управляют проектами региональные и муниципальные власти.

Полный цикл «подхода РОМ» состоит из трех основных фаз: начальной, фазы планирования и фазы осуществления проекта.

На начальной – выявляются проблемы, а также намечаются пути их решения. Обязательное условие – согласие всех сторон на участие в решении проблемы. Эта фаза заканчивается подписанием соглашения, которое знаменует начало второй фазы – фазы планирования. План действий состав-

⁸⁴ «РОМ» – голландская аббревиатура, означающая территориальное планирование на особых территориях.

ляется с участием всех заинтересованных сторон.

После одобрения плана стороны подписывают заключительное соглашение, которое наряду с другими соглашениями формирует пакет документов, направляемый на утверждение в парламент, ассамблею провинции, а также муниципалитет. В рассмотрении проекта принимают участие не только чиновники, но и представители различных целевых групп (промышленности, сельского хозяйства, транспорта и др.), а также общественности.

После окончательных согласований проект переходит в заключительную фазу реализации⁸⁵.

Важная черта «подхода РОМ» – вовлечение в решение проблем всех заинтересованных сторон на основе диалога. Основная идея нового подхода – это то, что участвующие стороны достигают выгодных для себя решений на основе консенсуса⁸⁶.

Идея диалога между всеми заинтересованными участниками муниципального развития находит поддержку и в других странах. Ее принципиальным требованием является вовлечение в процесс разработки программных документов участников, представляющих разные группы (бизнес, образование, здравоохранение и др.), чьи интересы связаны

⁸⁵ См.: Hoefsloot AM., Berg L.M. Successful examples of participatory region planning at the meso-level. 131 p.

⁸⁶ См.: Переход к устойчивому развитию: глобальный, региональный и локальный уровни. Зарубежный опыт и проблемы России. – Указ. работа. – С. 161–163.

с данным местным сообществом. Важно отметить, что речь об учете интересов не только внутренних групп, но и внешних организаций⁸⁷.

По мнению известных канадских специалистов И. Брайсона и У. Роринга учет мнений широкого и разнообразного круга стейкхолдеров принципиально отличает стратегическое планирование от традиционного⁸⁸.

4. Постановка новых задач и приоритетов в стратегическом развитии ресурсного потенциала территории. Так, применительно к предпринимательству, особый акцент делается на улучшение уровня его конкурентоспособности, прежде всего, в области передовых технологий, биотехнологии, информационных технологий и телекоммуникаций, поддержку его инновационной составляющей.

Следует обратить внимание на ключевые направления целевых программ содействия предпринимательству. В США, например, в их составе выделяются: создание и развитие интеллектуального капитала в вузах, формирование экономических кластеров и др.⁸⁹.

Аналогичная практика заметна и в Европе. Так, напри-

⁸⁷ См.: Bryson I. Strategic planning for public and nonprofit organization. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1995. – P. 4.

⁸⁸ См.: Bryson I. and Roering W. Applying private sector planning in the public sector. Strategic planning: threats and opportunities for planners. Washington, DS: Planning Press (APA), 1988.– P. 15.

⁸⁹ См.: T.Rubel, S. Paladino. Nurturing Entrepreneurial Growth in States Economies. NGA, Wash., 2000.

мер, в Великобритании в качестве ключевого направления социально-экономического развития определено расширение форм взаимодействия бизнеса и высшего образования. Результатом реализации различных государственных программ является рост научных парков и агентств по передаче технологий.

При взаимодействии учреждений высшего образования с бизнесом обеспечивается ориентация первых на определенные кластеры. Большинство из них являются наукоемкими кластерами, в частности в таких отраслях знаний как биология, социология, фармацевтика, информационные и коммуникационные технологии, новые средства информации и телекоммуникации.

Из отраслей промышленности, на которые ориентируются учреждения образования особенно выделяются: электронная инженерия, аэрокосмическая промышленность, нефтегазовый сектор, автомобилестроение. Достаточно выражена ориентация на сельскохозяйственный сектор⁹⁰.

Следует обратить внимание также на усиление внешнеэкономического аспекта в планировании территориального развития. В основе этого процесса – глобализация экономики. Стремление максимизировать ее выгоды и ограничить негативные последствия для территории привели к необходимости включения в программные документы раздела «международное сотрудничество».

⁹⁰ См.: Чарльз Д., Конвэй Ч. <http://www.ncl.ac.uk/curds>.

Так, например, в США в стратегиях и планах социально-экономического развития регионов и городов значимой задачей становится расширение экспорта⁹¹.

Заметим, что актуализация внешнеэкономического аспекта обусловила применение инструментария международного маркетинга при разработке программных документов территориального развития⁹².

5. Обновление состава индикаторов, используемых в планировании и мониторинге. Этот процесс связан, в первую очередь, с реализацией в зарубежных странах стратегий устойчивого развития, предусматривающих в том числе, сохранение высокого качества окружающей среды. Ввод такого компонента в целевую функцию стратегических планов сопряжен с изменением состава индикаторов.

Так, например, в США в совокупность показателей, применяемых в планировании и контроле и отражающих качество жизни населения, включены: квалификация в возрасте 19 лет; продолжительность здоровой жизни; дома, непригодные для жизни; выбросы парниковых газов; дни со средним и высоким уровнем загрязнения воздуха; реки хорошего и высокого качества; новые дома, построенные

⁹¹ См.: США; государство, человек, экономика (региональные аспекты). Под ред. Л.Ф. Лебедевой. – М.: Анкил, 2001. – С. 198.

⁹² См.: Стратегическое планирование экономического развития: 35 лет канадского опыта / Под ред. Дж. Бэйтера, Б.С.Жихаревича, Н.А.Лебедевой. – СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2004. – С. 80–85.

на освоенных землях; количество производимых и перерабатываемых отходов⁹³.

6. Актуализация инвариантного аспекта в содержании целевых программ территориального развития в странах, входящих в ЕС⁹⁴. Так, например, в составе общих целей определены: содействие структурной перестройке и развитию остальных территорий; содействие развитию и перестройке депрессивных ареалов; борьба с долговременной безработицей и содействие включению молодежи в трудовую жизнь; содействие проведению реформ в аграрном секторе⁹⁵.

Следует обратить внимание и на базовый состав направлений и мероприятий, связанных с поставленными целями. Так, например, в рамках первой из названных целей определены приоритетные направления, включающие мероприятия по модернизации инфраструктуры, поддержке индустрии, ремесла и услуг для предпринимательства, улучшению использования сельскохозяйственных ресурсов и развитию сельских мест, развитию деловой инфраструктуры, об-

⁹³ См.: Переход к устойчивому развитию: глобальный, региональный и локальный уровни. Зарубежный опыт и проблемы России. М.: Изд-во КМК, 2002. – С. 85.

⁹⁴ Заметим, что первое в Европе законодательство по планированию развития городов и сельских мест было введено в Бельгии в 1915 г. и намного позднее в Англии (в 1940 г.).

⁹⁵ См.: Ларина Н.И. Региональная политика в странах рыночной экономики / Н.И.Ларина, А.А.Колесников. – М.: ОАО «Издательство «Экономика», 1998. – С. 82–87.

служающей экономической деятельности, содействию населению в организации предпринимательской деятельности.

Для достижения второй цели акцент сделан на производственных инвестициях для создания альтернативных возможностей занятости. При этом к основным мероприятиям отнесены:

- улучшение условий становления и развития производственных видов деятельности через повторное использование промышленных площадок;
- восстановление окружающей среды и улучшение имиджа ареалов;
- содействие развитию новых, прежде всего малых и средних предприятий на локальном уровне;
- улучшение видов транспортной инфраструктуры, существенных для развития экономики и туризма;
- содействию исследованиям, особенно посредством предоставления оборудования для системы профессионального образования⁹⁶.

7. Ориентация целевых программ, имеющих преимущественно инвестиционный характер, на достижение в первую очередь стратегических целей регионального развития. Такая направленность программ позволяет рассматривать их в качестве основного и продуктивного инструмента государственного регулирования. Об этом свидетельствует успеш-

⁹⁶ См.: Ларина Н.И. Региональная политика в странах рыночной экономики. – Указ. работа. – С. 86–87.

ный опыт использования региональных программ Нидерландов, США, Испании, Германии, Франции, стран Скандинавии⁹⁷.

Исследователи, анализируя современную практику регионального управления в странах ЕС, обоснованно выделяют продуктивные критерии, используемые государственными органами для оценки обоснованности программ социально-экономического развития территорий. В их составе:

- качество программы, в частности, ясность стратегического подхода и инновационный характер целей, предлагаемых в ней к реализации;
- осуществимость программы и соответствие между поставленными целями и доступными ресурсами;
- ожидаемое влияние на модернизацию и диверсификацию региональной экономики, создание долговременных качественных рабочих мест;
- вклад частного сектора в финансирование программы;
- качество регионального общественно-частного сотруд-

⁹⁷ См.: Ларина Н.И. Региональная политика в странах рыночной экономики. – Указ. работа. – С. 106–109, 127–145; Guidelines for Regional Planning. General Principles for Spatial Development in the Federal Republik of Germany. Bonn: Federal Ministry for Regional Planning, Building and Urban Development, 1993. – P. 90–95; Keeble D. Core-Periphery Disparties and Regional Restructuring in the EC of the 1990's Symposium, April 1990. – P. 56–58; Leontidou L. Mediterranean Cities: Diverent Trends in a United Europe. In: The European Challenge. Ed. dy M. Blacksell and A. Williams, Oxford University Press, 1994. – P. 127–148; Nordic Regions and Transfrontier Cooperation. Copenhagen: Nordic Council, 1991. – P. 85–89; Tendencias regionales – 1998. Syntheses / INSEE. Paris, 1999, № 22. – P. 32–34.

ничества в подготовке и реализации программ;

– передаваемость результатов в другие регионы;

– синергия и совместимость с другими направлениями региональной политики, в таких областях, как исследования, информатизация общества, окружающая среда, развитие сельской местности⁹⁸.

Резюмируя, можно выделить ряд продуктивных моментов, которые целесообразно использовать в российской практике программно-целевого управления развитием муниципальных образований. В их числе отметим следующие:

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

При этом апробированы два варианта структурного обеспечения программно-целевого управления. Один предполагает интеграцию таких органов в действующие структуры регионального и муниципального управления. Другой – создание внешней организации, участвующей в разработке и реализации целевых программ развития местных сообществ.

2. Разработка стратегических планов социально-экономи-

⁹⁸ См.: *Моссбергер К.* Стратегическое планирование территориального развития: российский и зарубежный опыт / К.Моссбергер, И.Е.Рисин. Ю.И.Трещевский // Компаративный анализ отечественного и зарубежного опыта стратегического планирования развития регионов. – Материалы международной научно-практической конференции. – Воронеж: Воронежский государственный университет, 2005. – С. 13.

ческого 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. Определение базового состава приоритетных направлений развития местных сообществ, включающего, в том числе: повышение уровня конкурентоспособности бизнеса, прежде всего, в области передовых технологий, биотехнологии, информационных технологий и телекоммуникаций, поддержку его инновационной составляющей, формирование кластеров с участием бизнеса и организаций, имеющих креативный потенциал (вузы, НИИ) и др.

5. 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.

6. Актуализация инвариантного аспекта в содержании целевых программ развития местных сообществ, проявляющегося в составе целей, направлений и программных мероприятий.

7. Ориентация целевых программ на достижение в первую очередь стратегических целей регионального развития.

8. Разработка и использование системы критериев

для оценки обоснованности программ социально-экономического развития территорий, в составе которых: инновационный характер целей, предлагаемых к реализации; соответствие между поставленными целями и доступными ресурсами; ожидаемое влияние на модернизацию и диверсификацию региональной и местной экономики и др.

2.2. Современная российская практика программно-целевого управления развитием территорий

Анализ современной российской практики применения программно-целевого управления развитием муниципальных образований, по нашему мнению, должен охватывать не только местный, но и региональный уровень, 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.

В оценке разрабатываемых целевых региональных программ следует отметить их дифференциацию по уровням территориального управления и масштабам реализации. В соответствии с названными критериями выделяются:

1. Региональные программы общенационального значения, относящиеся к территории нескольких или практически всех крупных экономических районов России (программы "Малочисленные народы Севера", "Миграции", "Чернобыль" и др.).

Эти программы разрабатываются и реализуются в основном на уровне федеральных органов государственной власти

с привлечением в ряде случаев администраций регионов.

Целью этих программ является обеспечение неотложных федеральных нужд и преодоление крупномасштабных чрезвычайных ситуаций. Основная ответственность за выполнение программ ложится на федеральные органы власти.

2. Региональные программы крупного межрайонного значения, реализуемые на территории одного крупного или двух-трех смежных экономических районов России (программы "Возрождение Волги", "Каспий", "Освоение Нижнего Приангарья" и др.).

Программы разрабатываются и осуществляются на уровне федеральных органов государственной власти с более активным привлечением администраций субъектов Российской Федерации.

Целью этих программ является обеспечение приоритетных федеральных и региональных (на уровне субъектов Федерации) нужд и преодоление крупномасштабных чрезвычайных ситуаций. Основная ответственность за выполнение указанных программ ложится на федеральные и региональные органы государственной власти.

3. Региональные программы развития субъектов Российской Федерации, реализуемые на территории одного субъекта Федерации. Они разрабатываются и реализуются в основном на уровне администраций субъектов Федерации.

Целью программ является обеспечение неотложных государственных (на уровне субъектов Федерации) и федераль-

ных нужд, преодоление региональных чрезвычайных ситуаций. Основная ответственность за выполнение указанных программ ложится на региональные органы государственной власти при сохранении полной ответственности за федеральными органами, выполняющими функции государственных заказчиков.

4. Региональные межмуниципальные программы, осуществляемые на территории одного или нескольких экономических подрайонов внутри субъекта Российской Федерации, а также на территории нескольких муниципальных образований (программы "Кавказские Минеральные Воды", "Курилы", "Краснодарское водохранилище").

Программы разрабатываются и реализуются на уровне администраций субъектов Федерации и местных администраций, а в тех случаях, когда решается крупная региональная проблема значительного общероссийского значения, – с участием федеральных органов власти (последнее относится, например, к программе "Курилы", реализация которой имеет большое геостратегическое значение).

Целью программ является обеспечение приоритетных федеральных, государственных (на уровне субъектов Федерации) и муниципальных нужд, преодоление региональных чрезвычайных ситуаций. Основная ответственность за выполнение указанных программ ложится на федеральные, региональные и муниципальные органы власти.

5. Региональные (локальные) программы развития муни-

ципальных образований, реализуемые на территории одного муниципального образования (программы по сохранению исторической части г. Санкт-Петербурга, оздоровлению экологической обстановки городов Череповец, Чапаевск, Нижний Тагил, Братск и др.).

Программы разрабатываются и реализуются на уровне администраций субъектов Федерации и местных администраций. Целью программ является обеспечение неотложных муниципальных, государственных (на уровне субъектов Федерации) и федеральных нужд, преодоление локальных чрезвычайных ситуаций. Основная ответственность за выполнение указанных программ ложится на муниципальные, региональные и федеральные органы власти.

Рассмотренное распределение действующих программ отражает масштабность решаемых в них проблем в соответствии с возникающими федеральными, региональными и муниципальными нуждами.

Акцентируя внимание на роли федерального центра в развитии регионов и муниципальных образований, В.Я. Любовный предлагает следующую типологию целевых программ регионального профиля;

1. Федеральные программы социально-экономического развития регионов. Данный тип программ носит наиболее массовый характер. По набору поставленных и решаемых в программе региональных проблем в ней чаще всего рассматриваются вопросы комплексного социально-эко-

номического развития региона, формирования прогрессивной структуры экономики.

В связи с тем, что в данных программах в большинстве случаев приводится очень широкий набор узловых проблем от развития топливно-энергетического комплекса до социального развития села, они оказываются практически мало реализуемыми.

Так, в число этих проблем обычно включаются проблемы развития крупных межотраслевых комплексов (ТЭК, АПК, ЛПК, ВПК и др.), ведущих отраслей промышленности и сельского хозяйства, социальной сферы. В то же время недостаточное внимание в них уделяется мероприятиям по усилению вклада региона в обеспечение федеральных государственных нужд, экономического роста страны.

2. Федеральные программы социально-экономического развития городов. Данные программы менее многочисленны, чем предыдущий тип программ.

Они связаны с решением какой-либо федеральной проблемы (например, развитие города-курорта Сочи, рекреационного района Кавказских Минеральных Вод, реконструкция исторической застройки городов России).

3. Федеральные программы социально-экологической реабилитации регионов (чаще всего уровня субъекта Федерации). Большинство экологических программ носит непосредственно региональный характер.

Они связаны с решением проблем оздоровления окружа-

ющей среды, социально-экологической реабилитации территории, а потому экономический и социально-экологический эффект от реализации этих программ, как и по программам социально-экономического развития регионов, имеет комплексный характер.

4. Федеральные программы социально-экологической реабилитации городов. Данные программы даже более многочисленны, чем предыдущий тип экологических программ.

Они реализуются по городам, где сложилась наиболее острая экологическая ситуация, высока степень загрязненности атмосферного воздуха и водных источников, что ведет к повышенной заболеваемости населения.

Отметим, что с учетом приватизации и акционирования большинства предприятий-загрязнителей окружающей среды, ответственность за неблагоприятную экологическую обстановку в городах оправданно постепенно перекладывать с федерального уровня на уровень компаний, которым принадлежат данные предприятия и которые обязаны принимать активное долевое участие в финансировании соответствующих программ. Поэтому указанные программы должны носить уже не федеральный, а региональный и даже муниципальный характер.

5. Федеральные программы возрождения народов России. Данные программы в основном связаны с реабилитацией репрессированных народов (российских немцев, калмыков, балкарцев) или с поддержкой развития экономики

и социальной сферы малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

По набору программных мероприятий они приближаются к типу федеральных программ социально-экономического развития регионов (за исключением программы возрождения российских немцев, где социально-экономические проблемы жизнедеятельности немцев рассматриваются применительно к местам их компактного проживания).

В этих программах большое внимание уделяется вопросам развития социальной сферы и сохранения национальных культурных и трудовых навыков.

6. Федеральные программы по решению неотложных вопросов развития социальной сферы. В их числе "Дети Севера", "Дети Чернобыля", федеральная миграционная программа, программы развития рекреационных и туристических районов общенационального значения.

Очевидно, что наиболее разнообразно эти программы представлены на муниципальном и региональном уровнях.

7. Федеральные программы по ликвидации последствий аварий, катастроф и других чрезвычайных ситуаций. Из большинства связано с ликвидацией радиационного загрязнения территорий, восстановлением объектов производственной и инженерной инфраструктур, проведением мер по реабилитации населения от поражения радиацией, от разрушительных последствий землетрясений, селей, наводнений, иных природных катастроф, а также от последствий

техногенных аварий и катастроф и др.

8. Федеральные инновационные программы. Эти программы связаны с разработкой и внедрением новейших научно-технических разработок в промышленность и сельское хозяйство конкретных территорий района, города (наукограда); с развитием наукоемких производств на основе использования уникальных сырьевых ресурсов района⁹⁹.

П. Бурак классифицирует региональные программы по их статусу, функциональной направленности и срокам реализации.

По статусу они выделяет программы:

- а) межрегиональные, в которых принимают участие несколько территориально-административных образований;
- б) региональные, то есть осуществляемые силами одного территориально-административного образования.

По функциональной направленности им различаются программы, ориентированные на:

- а) удовлетворение той или иной конкретной потребности населения региона в социальной сфере;
- б) развитие материально-технической базы социальной сферы, осуществление в ней научно-технических и структурных преобразований¹⁰⁰.

⁹⁹ Любовный В.Я. Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации./ В.Я.Любовный, И.Ф.Зайцев, А.Б.Воякина, О.С.Пчелинцев, Л.Я.Герцберг, Г.А.Шим // <http://vasilievaa.narod.ru>.

¹⁰⁰ См. Бурак П. Региональные программы социального развития в условиях

Особое место в предложенной классификации программ приходится на группу федеральных программ крупного межрайонного значения. Их число пока еще невелико, но в перспективе может быть значительно увеличено (особенно, если будет реализована идея "укрупнения" региональных программ по крупным экономическим районам).

Указанные программы выполняют каждая в отдельности определенную важную народнохозяйственную задачу, решаемую на территории крупного региона. Их примерами могут служить программы "Возрождение Волги", "Каспий", "Освоение Нижнего Приангарья" и др.

Вызывает интерес классификация программ, предложенная Б.А. Райзбергом и А. Глобко, которые выделяют целеориентирующие и целереализующие программы. Первые, по их мнению, в соответствии со своей основной функцией в управлении могут быть названы программами-концепциями, поскольку призваны ориентировать и обосновывать постановку целей на долгосрочную перспективу. Они занимают промежуточное положение между целевыми прогнозами и целереализующими программами. От первых их отличает наличие сформулированной общей программы действий, описания общих мер по достижению поставленных целей. От вторых – отсутствие явно выраженных, детально очер-

ченных мероприятий с указанием исполнителей¹⁰¹.

По оценкам специалистов, при широком использовании программного управления развитием региональных социально-экономических систем, до сих пор не удается обеспечить его эффективность. В качестве основных причин называются следующие:

- "перепроизводство" целевых программ, особенно региональных, не обеспеченных достаточным и равномерным в течение года финансированием из федерального бюджета;
- систематическое невыполнение утвержденных программ, в том числе в части реализации приоритетных инвестиционных проектов общегосударственного и крупного межрайонного значения;
- постепенная утрата большинством программ собственного инвестиционного потенциала, целевым образом направленного на решение задач структурной перестройки социально-экономической системы региона, образующих его муниципальных образований;
- отсутствие эффективной системы управления программой со стороны головного исполнителя программы и системы контроля со стороны государственного заказчика программы;
- в число программ зачастую попадают наборы мероприятий социально-экономического характера, не имеющие ни-

¹⁰¹ См.: Райзберг Б.А., Лобко А.Г. – Указ. работа. – С. 45.

чего общего с программно-целевым подходом¹⁰².

А. Адамеску и В. Кистанов фиксируют внимание на том, что в региональных программах есть существенные недостатки организационного и методического характера. По их мнению, в некоторых разработках нет концептуального подхода и они основываются лишь на отраслевых программах, нередко путаются цели и задачи, в качестве целевых установок выдвигаются задачи, средства достижения, при проектировании системы мероприятий во многих случаях нет обоснования емкости товарных рынков, анализа состояния и прогноза спроса и предложения, в некоторых программах определены слишком высокие параметры развития не обеспеченные ресурсами и др.¹⁰³

Отдельными исследователями зафиксированы и другие недостатки существующей практики программно-целевого управления. В их числе:

- несбалансированность финансового обеспечения программ;
- отсутствие индикаторов для оценки промежуточных и конечных результатов программ;
- отсутствие в программах правовых и экономических

¹⁰² См., например: *Лексин В.* Региональная политика России: концепции, проблемы, решения. Статья десятая. Программные методы регулирования территориального развития / В.Лексин. А.Швецов // *Российский экономический журнал*. – 1996. – № 2. – С. 63.

¹⁰³ См., например: *Адамеску А.* Региональные программы: перспективные вопросы. – Указ. работа. – С. 39–42.

норм привлечения внебюджетных источников;

– отсутствие ответственности координаторов межотраслевых программ;

– неэффективное использование результатов, полученных в ходе реализации программ;

– не проводится актуализация программ (отсутствует ежегодный пересмотр с учетом их исполнения);

– несовершенство нормативно-правовой базы по вопросам разработки и реализации программ¹⁰⁴.

Начиная с 2000 г., вследствие улучшившегося исполнения федерального бюджета в целом в позитивном направлении изменилась ситуация с финансированием ФЦП. Так, в 2000 г. на их финансирование было направлено 95 % запланированного годового объема, в январе-сентябре 2001 г. – 71 %. Однако по отдельным ФЦП бюджетное финансирование оказалось существенно ниже запланированного уровня¹⁰⁵.

Исследователи отмечают, что сами министерства и ведомства нередко не заинтересованы в полном финансирова-

¹⁰⁴ См.: *Ияшвили В.Б.* Региональное программирование как фактор устойчивого развития субъектов Российской Федерации / В.Б.Ияшвили, Н.Г.Арапетян // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России и стран Северной Европы. Материалы пятой ежегодной международной научно-практической конференции. – Книга 1. Петрозаводск, Изд-во ПетрГУ, 2005. – С. 108–109.

¹⁰⁵ *Симачев Ю.* Стали ли федеральные целевые программы инструментом государственной промышленной политики? / Ю.Симачев, А Соколов, М.Горст // Российский экономический журнал – 2002. – № 8. – С. 3–11.

нии курируемых ими ФЦП: плохие результаты реализации программы легко «списать» на недофинансирование. Даже в 2000 г., относительно благополучном с позиций финансирования ФЦП, ни по одной из запланированных программ и подпрограмм не была обеспечена реализация всех намеченных в их рамках мероприятий¹⁰⁶.

Также следует отметить, что в условиях, с одной стороны, долгосрочности ряда ФЦП, а с другой, – динамичности происходящих изменений в российской (и мировой) экономике, резко возрастает риск расходования государственных средств для реализации устаревших научно-технических решений. Поэтому долгосрочные ФЦП должны в значительной мере носить индикативный характер, чего, к сожалению, в России пока не наблюдается.

Фактом является и то, что требования к разработке технико-экономических обоснований ФЦП устарели: на методическом уровне по сути сохраняются подход к этим программам как к совокупности коммерческих проектов. Однако сегодня важно оценивать бюджетную эффективность каждой программы в целом, а также долгосрочный мультипликативный эффект от ее реализации для всей российской экономики.

Анализ почти десятилетнего опыта регионального экономического программирования в Калининградской области, а также в других приморских регионах страны (Курилы, Са-

¹⁰⁶ Там же. – С. 5.

халин, Приморский край и др.) позволил исследователям систематизировать основные недостатки и трудности подготовки и реализации региональных программ:

– цели, задачи и программные мероприятия региональных программ зачастую слабо увязаны между собой и формируются без должного предварительного экономического прогноза приоритетов будущего развития экономики регионов;

– в ряде региональных программ имеются декларативные установки, что не позволяет четко структурировать содержание программы на стадии проектирования и контролировать ход ее выполнения на этапе реализации;

– во многих программах полностью отсутствует или же только декларируется (без подкрепления соответствующими мероприятиями) научно-техническое и инновационное обеспечение программных мероприятий;

– при разработке многих региональных программ слабо применяются эффективные методы проектирования: системный подход, программно-целевые методы, сетевые модели;

– общим недостатком для многих региональных программ является отсутствие достаточно четко и полно разработанных систем их управления, в том числе и с федеральным участием. Это крайне затрудняет реализацию программ¹⁰⁷.

¹⁰⁷ См.: *Ивченко В.В.* Региональное экономическое программирование: труд-

Федеральные целевые программы, как отмечают исследователи, стали скорее способом бюджетного софинансирования множества разрозненных проектов, нежели средством обеспечения прогрессивных структурных сдвигов в экономике. Множественность направлений программного регулирования в сочетании с крайне низким уровнем программной и межпрограммной согласованности мероприятий привела лишь к распылению средств.

В последнее время внимание государства к ФЦП усилилось, в том числе в смысле роста уровня их бюджетного финансирования (при его существенном перераспределении в пользу программ по развитию основных отраслей экономики и производственной инфраструктуры). Однако пока не решены фундаментальные проблемы выбора приоритетов для формирования ФЦП, не удалось кардинально сократить их проблематику и определить ограниченный перечень критически значимых объектов программной государственной поддержки.

В научной литературе обоснованно акцентируется внимание на то, что в отсутствие целостной структурной политики, определяющей ограниченное число национальных приоритетов экономического развития, федеральные целевые программы обречены оставаться разрозненными и мало результативными, служить, прежде всего, в качестве канала «выкачивания» общегосударственных ресурсов. Кроме

того, не выстроен пока необходимый барьер на пути включения в ФЦП той проблематики, которая может и должна решаться государством без использования программных инструментов¹⁰⁸.

С.Н. Рябухин в числе основных недостатков процессов разработки и разработке и реализации региональных программ в РФ отметил следующие:

- слабая аналитическая проработка состояния экономики регионов и отсюда нечеткость при формулировании реальных приоритетов развития;

- недостаточная увязка между собой целей, задач и программных мероприятий, некомплексность намечаемых мер;

- нечеткая структуризация программ на стадии проектирования, наличие декларативных положений, постановка нереальных задач;

- хроническое недофинансирование мероприятий программ, в связи с плохой проработкой схем финансирования, отсутствия реальных источников финансового обеспечения ключевых мероприятий программ;

- слабое научно-техническое и инновационное обеспечение программных мероприятий;

- формальное использование эффективных методов программного проектирования, таких как системный подход, ситуационный анализ, сетевые модели и др.;

- отсутствие четко разработанных и эффективных схем

¹⁰⁸ См.: Симачев Ю. – Указ. работа. – С. 11.

управления программами с использованием современных методов стратегического управления;

– слабость контроля за выполнением программных мер, неэффективность реализуемых схем надзора за реализацией мероприятий программ, особенно в части их финансового обеспечения¹⁰⁹.

А.Г. Гранберг к недостаткам современной практики разработки и особенно реализации региональных программ относит:

– во-первых, выборочное осуществление мероприятий программ, изменяющее первоначальный замысел, структуру и конечные цели;

– во-вторых, отставание в создании механизмов реализации программ, особенно финансовых;

– в-третьих, слабую координацию между федеральными целевыми программами, параллельно осуществляемыми на определенной территории;

– в-четвертых, отсутствие зафиксированных правил распределения ограниченных финансовых средств между отдельными программами;

– в-пятых, недостаточный контроль за использованием бюджетных средств, выделяемых на программы, и за соответствием получаемых результатов целям программы¹¹⁰.

¹⁰⁹ См.: Рябухин С.Н. Целевые программы развития регионов / С.Н. Рябухин // ЭКО. – 2003. – № 4. – С. 15–20.

¹¹⁰ См.: Гранберг А.Г. Основы региональной экономики / А.Г.Гранберг / Учеб-

Нынешний «программный бум», отмечают В. Лексин и А. Швецов, отличается от того, что имел место 15–20 лет назад. Прежде всего, изменилась мотивация: стремление властей всех субфедеральных уровней включиться в программы или получить их для своих регионов ныне связано не столько с престижно-политическими, сколько с финансовыми интересами. Программа чаще всего воспринимается как повод для чрезвычайного финансирования обычных работ, запущенных и не обеспеченных ресурсами¹¹¹.

Одной из главных причин неэффективности целевых программ, по их мнению, является размытость целеполагания¹¹². Правильно сформулировать проблему, считают авторы, – значит, создать абсолютно необходимые предпосылки для концентрации сил и средств на решении принципиально решаемых задач в конкретно определенные сроки.

Вот почему, отмечают названные авторы, столь важно при характеристике проблемы, претендующей на «программный статус», ответить на следующие вопросы: уникальна ли эта проблема или есть некие ее аналоги; почему она может быть квалифицирована как «чрезвычайная», «особая» на общем ситуационном фоне развития региона; каков характер данной проблемы; каковы общественное

ник для вузов. – 2-е изд. – М.: ГУ ВШЭ, 2001. – С. 462.

¹¹¹ См.: Лексин В. Программные методы регулирования территориального развития / В.Лексин, А.Швецов // Российский экономический журнал. – 1996. – № 2. – С. 63.

¹¹² Там же. – С. 67.

к ней отношение и мера информированности людей относительно ее сути и значимости; поддается ли она вообще решению и если да, в какой степени; требуется ли на стадии постановки проблемы дополнительное ее изучение, и если да, в каких аспектах?¹¹³.

По нашему мнению, существенная часть недостатков имеет историческую природу, отражая традиции предшествующего опыта разработки программ в СССР, где далеко не всегда удавалось добиться действительной приоритетности в постановке задач и выборе мероприятий.

Замысленные, как дополнение или даже альтернатива планам программы тех лет в своем большинстве так и не отошли от свойственного отечественному плановому процессу стремления к всеохватности; подчас программная оболочка просто прикрывала обычные планы.

Есть и другие недостатки действующих федеральных целевых программ развития регионов.

Анализ практики свидетельствует о том, что основная часть выделяемых через эти программы средств концентрируется в регионах с развитой инфраструктурой, где издержки реализации инвестиционных проектов значительно ниже, и соответственно выше эффективность.

В некоторых официальных документах встречаются трактовки региональных программ только в качестве инструмента «государственной поддержки регионов». По нашему мне-

¹¹³ Там же.

нию, это не так.

Во-первых, регионы сами являются частью государственной системы, поэтому следует говорить о поддержке одним уровнем государства (федеральным) другого – субъекта РФ.

Во-вторых, роль центра в этом процессе не может быть сведена только к обеспечению «поддержки»: он выступает, прежде всего, в качестве субъекта, организатора разработки и участника реализации федеральных программ развития регионов.

Осуществляемые центром нормативная, координационная и информационная функции важны, создавая необходимые условия для продуктивного использования финансовой поддержки, оказываемой субъектам РФ из федерального бюджета.

Анализ статистических данных фиксирует сокращение числа федеральных целевых программ. Их количество в период 1999–2003 г. изменялось следующим образом (см. табл.2).

Таблица 2

Количество ФЦП, принятых к финансированию из федерального бюджета¹¹⁴

¹¹⁴ См.: Рябухин С.Н. – Указ. работа. – С. 16.

Кол-во программ	Годы				
	1999	2000	2001	2002	2003
Всего ФЦП	130	143	128	47	51
В том числе отнесенных к федеральным целевым программам развития регионов (без региональных и экологических программ)	29	33	27	8	9

Уменьшение числа ФЦП развития регионов в 2001–2003 гг. произошло в основном за счет переноса некоторых ФЦП из группы программ регионального развития в другие группы, в основном в группу социального развития. Это, в частности, ФЦП развития малых и средних городов, возрождения балкарского народа, возрождения российских немцев, развития коренных малочисленных народов Севера, поддержки казачьих обществ и др.

Более поздние данные свидетельствуют о стабилизации числа ФЦП. Так, по данным Министерства экономического развития и торговли в 2005 г. из федерального бюджета финансируется 53 ФЦП. В плане на 2006 г. предполагается финансирование 51 ФЦП.

Динамика финансирования федеральных целевых программ за 1996–2000, 2002–2004 гг. представлена в табл. 3, 4.

Представляют интерес следующие изменения, заметные при анализе данных, приведенных в табл. 3. Так, за 1998–2000 гг. при росте общего объема финансирования всех фе-

деральных программ в 1,35 раза, финансирование программ крупного межрегионального значения выросло в 1,58 раза, программ развития субъектов РФ – в 1,52 раза. Напротив, объем финансирования межмуниципальных и муниципальных программ снизился и составил соответственно 85,8 % и 96,5 % от уровня 1998 г.

Таблица 3

Динамика финансирования федеральных целевых программ, млн. руб.¹¹⁵

¹¹⁵ Данные получены с официального сервера Правительства РФ: Федеральные целевые программы: www.programs-gov.ru

Типы программ (по уровню государственного управления и местного самоуправления)	Годы		
	1998	1999	2000
I. Программы общегосударственного значения	2981,9	2095,5	2215,1
II. Программы крупного межрегионального значения	236,3	418,2	372,9
III. Программы развития субъектов Федерации	1439,8	1654,0	2185,3
IV. Межмуниципальные программы	191,5	129,5	164,3
V. Программы муниципальных образований	165,3	123,2	160,1
Всего финансирование из федерального бюджета	5014,8	4420,4	5097,7
То же, в % к предыдущему году	95,4	88,1	115,3
Объем финансирования всех ФЦП	37336,1	33756,6	50583,2
Удельный вес финансирования региональных ФЦП в финансировании всех ФЦП	13,4	13,1	10,1
Число ФЦПРР, финансируемых из федерального бюджета, ед.	46	56	59
Объем бюджетного финансирования в расчете на одну региональную про-	109,0	78,9	86,4

Таблица 4

Финансирование ФЦП из средств федерального бюджета

в 2002–2004 гг., млрд. руб.¹¹⁶

Годы	Всего выделено средств из федерального бюджета	В том числе: государственные кап.вложения	Затраты на НИР	Прочие расходы
2002	136,5	35,98	13,7	84,93
2003	158,63	36,49	16,79	105,35
2004	194,17	42,4	19,36	122,4

Анализ данных табл. 4 позволяет зафиксировать заметные недостатки структуры бюджетного финансирования ФЦП. В их числе:

– незначительный удельный вес государственных капитальных вложений (в 2002 г. – 26,3 %, в 2003 г. – 23,0 %, 2004 г. – 23,0 %);

– слабая инновационная составляющая федеральных целевых программ, подтверждением чего является устойчиво воспроизводимая на низком уровне доля затрат на НИОКР: в 2002 г. – 10,0 %, 2003 г. – 9,9 %, 2004 г. – 10,5 %.

Заметим, что удельный вес затрат на НИОКР в финансировании ФЦП в 2005 г. предположительно составит не более 10,0 %, по плану на 2006 г. предполагается его повысить до 11,6 %¹¹⁷, что вряд ли свидетельствует о серьезности намерений властей способствовать переходу российской экономики на инновационный тип развития.

Анализ статистической информации, представленной

¹¹⁶ Данные получены с официального сервера Правительства РФ; Федеральные целевые программы: www.programs-gov.ru/ npd/doclad2002,2003,2004.

¹¹⁷ По данным МЭРТ.

в табл. 5,6,7 позволяет обратить внимание на другие негативные моменты, характеризующие современную практику финансирования федеральных целевых программ.

Таблица 5

Фактическое финансирование ФЦП из средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов РФ, внебюджетных источников, млрд. руб.¹¹⁸

Фактические объемы финансирования ФЦП	Годы		
	2002	2004	2004
Всего привлечено средств, в том числе	638,3	1168,23	1201,17
- из федерального бюджета	136,5	158,63	184,17
-из бюджетов субъектов РФ	128,9	184,3	200,6
- из внебюджетных источников	372,9	825,3	816,4

Таблица 6

Структура средств из внебюджетных источников, привлеченных государственными заказчиками для финансирования ФЦП в 2002–2004 гг.¹¹⁹

¹¹⁸ Данные получены с официального сервера Правительства РФ: Федеральные целевые программы: www.programs-gov.ru/ npd/doclad2002,2003,2004.

¹¹⁹ Данные получены с официального сервера Правительства РФ: Федеральные целевые программы: www.programs-gov.ru/ npd/doclad2002,2003,2004.

Годы	Всего средств	Доля кап.вложений	Доля затрат на НИОКР	Доля прочих затрат
2002	100	84,4	1,8	13,8
2003	100	93,2	1,5	5,3
2004	100	93,0	2,1	4,9

Таблица 7

Структура средств из бюджетов субъектов РФ, привлеченных государственными заказчиками для финансирования ФЦП в 2002–2004 гг., %¹²⁰

Годы	Всего средств	Доля капвложений	Доля затрат на НИОКР	Доля прочих затрат
2002	100	37,5	0,4	62,1
2003	100	47,7	0,2	52,1
2004	100	54,7	0,4	44,9

Во-первых, объем средств, привлеченных из внебюджетных источников в расчете на 1 рубль средств из федерального бюджета и средств субъектов РФ, составил: в 2002 г. – 1,4 рубля, в 2003 г. – 2,4 рубля, в 2004 г. – 2,12 рубля. Иными словами, пока не удастся эффективно стимулировать привлечение средств из внебюджетных источников.

Во-вторых, в структуре средств, привлеченных государственными заказчиками на реализацию программ из вне-

¹²⁰ Данные получены с официального сервера Правительства РФ: Федеральные целевые программы: www.programs-gov.ru/ npd/doclad2002,2003,2004.

бюджетных источников в период 2002–2004 гг. хотя и сократилась доля текущих затрат (с 13,8 % в 2002 г. и 4,9 % в 2004 г.), однако рост затрат на НИОКР оказался явно незначительным – с 1,8 % в 2002 г. до 2,1 % в 2004 г.

В-третьих, в структуре средств, привлеченных на финансирование ФЦП из бюджетов субъектов РФ, доля затрат на НИОКР составляет ничтожно малую величину: в 2002 г. – 0,4 %, 2003 г. – 0,2 %, 2004 г. – 0,4 %.

Анализ данных табл. 8 позволяет выявить основного «виновника» недофинансирования ФЦП. В 2002 г. в общем объеме недофинансирования доля федерального бюджета составила 4,9 %, бюджета субъекта РФ – 14,9 %, внебюджетных источников – 80,2 %, в 2003 г. соответственно: 10,5 %, 20,2 %, 69,3 %. В среднем за указанный период названные доли составляют: 7,5 %, 17,3 %, 75,2 %.

Таблица 8

Объемы недофинансирования ФЦП в 2002–2004 гг. из всех источников по сравнению с затратами, запланированными при их утверждении, млрд. рублей¹²¹

¹²¹ Данные получены с официального сервера Правительства РФ: Федеральные целевые программы: www.programs-gov.ru/ npd/doclad2002,2003,2004.

Годы	Объем недофинансирования				
	За счет средств федерального бюджета	За счет других источников	В том числе		Всего
			За счет средств бюджетов субъектов РФ	За счет внебюджетных источников	
1	2	3	4	5	6
2002	50,9	992,7	155,3	837,4	1043,7
2003	98,3	834,4	188,4	646,0	932,7
Итого	149,2	1827,1	343,7	1483,4	1976,4

Наряду с отмеченными нами недостатками, следует отметить и некоторые позитивные тенденции в практике программно-целевого управления. Один из них – совершенствование его нормативного обеспечения.

Важным шагом в решении этой проблемы стали нормативные основы разработки и реализации ФЦП, которые в некоторой степени ужесточили процесс формирования и реализации этих программ¹²². Так, было определено, что использование ФЦП может иметь место в случаях, когда:

- невозможно комплексно решить проблему на основе действующего рыночного механизма;
- для широкомасштабного распространения принципиально новых научно-технических достижений требуется го-

¹²² Речь идет о правительственном постановлении № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» от 26 июня 1995 г, которым был утвержден «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация»,

сударственная поддержка;

– решение проблемы исключено без координации изменений в технологически сопряженных отраслях.

Однако эффект от данного Постановления оказался незначительным, и для большинства ФЦП было характерно недофинансирование. На протяжении 1996–2000 гг. предпринимались другие нормативные попытки улучшить ситуацию с ФЦП, но также безуспешно¹²³.

Более зрело к реализации подхода программно-целевого управления Правительство подошло к концу 2000 году, когда решило сначала определять народнохозяйственные приоритеты, а уже в соответствии с ними формировать необходимые целевые программы. Однако из-за неготовности предложить к 2001 году альтернативу завершающимся ФЦП, Правительство РФ механически продлило действие этих ФЦП на следующий год¹²⁴.

К нормативно-правовой базе использования программ-

¹²³ Например, в пункте 3 правительственного постановления № 1083 «О совершенствовании работы с федеральными целевыми программами» от 28 августа 1997 г. содержалось указание «не принимать в 1998 г. к рассмотрению Правительством РФ проекты ФЦП, не обеспеченные финансовыми ресурсами на 1998 г. и последующие годы».

¹²⁴ Можно сослаться, например, на постановление Правительства РФ № 724 «О продлении срока реализации федеральной целевой программы «Старшее поколение» от 25 сентября 2000 г., № 22 «О продлении срока реализации некоторых федеральных целевых и иных программ» от 6 января 2001 г., № 62 «О продлении срока реализации федеральной целевой программы улучшения условий и охраны труда на 1998–2000 годы» от 17 января 2001 г.

но-целевого метода в обеспечении социально-экономического развития страны и ее регионов также относятся следующие документы:

1) Федеральный закон № 115-ФЗ от 20 июля 1995 года "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации". Законом определены задачи разработки среднесрочной программы социально-экономического развития страны, а также федеральных целевых программ¹²⁵.

2) Постановление Правительства Российской Федерации № 638 от 27 августа 1992 года "Об организации работы по реализации Закона Российской Федерации "О поставках продукции и товаров для государственных нужд". В период до июня 1995 года данное постановление регламентировало работу по целевым программам. В приложении к нему были даны два важнейших документа:

– Приложение 1. "Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ развития Российской Федерации и межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация";

– Приложение 2. "Порядок подготовки и заключения го-

¹²⁵ К сожалению, данный закон не предусматривает процедуры согласования национальных интересов страны и интересов отдельных субъектов Федерации в процессе государственного прогнозирования и программирования, хотя данная процедура в определенной степени была апробирована в процессе разработки прогноза социально-экономического развития России на 2000 год и на период до 2002 года.

сударственных контрактов (договоров) на закупку и поставку товаров для федеральных государственных нужд".

На их базе были выработаны научно-методические основы разработки, рассмотрения, утверждения и реализации федеральных целевых программ.

Следует отметить, что данный документ в целом был разработан под приоритетное решение задачи удовлетворения федеральных государственных нужд и в недостаточной степени отражал необходимость более полного учета региональных проблем развития¹²⁶.

Основополагающее значение приобретает Федеральный закон № 119-ФЗ от 24 июня 1999 года "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации". Этот закон регламентирует процесс разграничения предметов ведения и полномочий между Рос-

¹²⁶ Отмеченные выше недостатки данного постановления были полностью повторены в Постановлении Правительства Российской Федерации № 594 от 26 июня 1995 года "О реализации Федерального закона "О поставках продукции для федеральных государственных нужд". Данное Постановление отменило действие аналогичного Постановления Правительства от 27 августа 1992 года. В п. 12 нового Постановления указано, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут осуществлять закупки продукции для региональных нужд за счет собственных ресурсов (бюджета субъекта Федерации, внебюджетных источников), руководствуясь настоящим Постановлением. Тем самым предполагается распространить действие данного документа на работу по региональным программам. Однако каких-либо конкретных указаний и рекомендаций по работе с данными программами в новом Постановлении нет.

сийской Федерацией и ее субъектами, обеспечивает конкретизацию предметов совместного ведения "с учетом политических, экономических, социальных, географических, этнических и иных особенностей субъектов Российской Федерации" (п. 14.2), что позволяет более правильно определить статус программы, ее соответствие тому или иному уровню государственного управления.

В состав законодательно-правовой базы разработки и реализации региональных программ следует отнести также федеральные законы об особых экономических зонах в Калининградской и Мурманской областях, основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера, охране озера Байкал, о гарантиях прав коренных малочисленных народов и др.

Заслуживает быть отмеченной и динамика показателя объема финансирования, приходящегося в среднем на одну ФЦП. Так, в 2003 г. его значение составляло 2,95 млрд. руб., в 2005 г. – 5,58 млрд. руб., по плану 2006 г. – 6,72 млрд. руб. Таким образом, рост названного показателя за 2003–2005 гг. составил 227,8 %.¹²⁷

Другая позитивная тенденция связана с передачей части полномочий федеральных органов региону. В ее основе – перемещение центра тяжести в решении социальных проблем на уровень субъекта РФ. Ограниченность бюджетных ресурсов, как в государстве в целом, так и на уровне субъектов

¹²⁷ Рассчитано по данным МЭРТ.

Федерации требует максимального повышения эффективности использования государственных средств в социальных целях. Так, например, в соответствии с соглашением между Минэкономразвития и администрацией Брянской области о передаче части функции государственного заказчика ФЦП социально-экономического развития Брянской области на 1998–2001 гг., Минэкономразвития как государственный заказчик Программы передавал администрации Брянской области ряд дополнительных функций.

Соглашение между Минэкономразвития и администрацией Тверской области о передаче части функций государственного заказчика федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Тверской области на 1998–2005 гг.», наряду с аналогичными, передает из ведения Минэкономразвития в ведение администрации Тверской области функции создания дирекции программы и назначения генерального директора программы в ранге вице-губернатора, а также создание необходимых условий для деятельности дирекции программы. С другой стороны, в отличие от соглашения с администрацией Брянской области Министерство принимает на себя ряд существенных обязательств¹²⁸.

Важно также обратить внимание на то, что в программах нашли отражение как опробованные ранее, так и новые ме-

¹²⁸ Гришин В.И. О федеральных целевых программах регионального развития / В.И.Гришин // Финансы – 2002. – № 4. с.14.

ханизмы реализации программных мероприятий.

В качестве примера рассмотрим федеральную целевую программу по Дальнему Востоку и Забайкалью. В ней предусматриваются такие перспективные инструменты управления, как: государственный контракт, договор о совместной деятельности, выделение федеральных инвестиций на конкурсной основе, предполагающее вложение в проекты до 80 % собственных средств предприятий и объединений, льготное кредитование, проведение тендеров, конкурсный отбор проектов, их экспертиза, контроль за исполнением контрактов и расходованием средств и др.¹²⁹

Наряду с ФЦП регионы разрабатывают собственные программы развития. Как известно, Правительство Российской Федерации своим распоряжением от 14 июня 2001 года рекомендовало субъектам РФ разрабатывать региональные программы социально-экономического развития на среднесрочный период, которые бы явились продолжением реформ, проводимых федеральным правительством. Через эти программы предполагается осуществлять учет предложений регионов по софинансированию части мероприятий региональных программ из средств федерального бюджета.

В настоящее время регионами разработано около 30 таких программ в соответствии с Типовым макетом, утвержденным Минэкономразвития РФ.

Нормативной правовой базой для разработки регио-

¹²⁹ *Адамеску А.* – Указ. работа. – С. 34–45.

нальных программ является федеральное законодательство, а также принятые рядом субъектов РФ нормативные правовые акты, регламентирующие порядок их разработки и реализации.

Анализ программ субъектов РФ показывает, что практически во всех программах приводится обширный перечень целей и задач регионального развития, охватывающих собой весь спектр вопросов социально-экономического развития – от вопросов преодоления кризисного состояния отдельных отраслей экономики, развития социальной сферы и ЖКХ, вплоть до вопросов возрождения национальных языков и культуры в регионе¹³⁰.

Очевидно, что при таком подходе отбор приоритетных

¹³⁰ См., например: Бетин О.И. Некоторые аспекты региональной социально-экономической политики / О.И.Бетин // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. – 2003. – № 1. – С. 115–121; Иванов Л.Г. Ивановская область; стратегия действий в экономике региона на рубеже XXI столетия// Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. – 2000. – № 1. – С. 59 – 65; Россель Э.Э. Развитие производительных сил как основополагающий фактор долгосрочной социально-экономической политики Свердловской области // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. – 2001. – № 5. – С. 55–62; Савченко Е.С. Основное направление – повышение качества жизни / Е.С.Савченко // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. – 2002. – № 8. – С. 56–61; Собянин С.С. Экономическая политика администрации области // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. – 2001. – № 5. – С. 63–68; Маркова Г.И. Основные итоги работы промышленных предприятий Нижегородской области в 2000 году // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. – 2001. – № 5. – С. 85–92 и др.

проектов для первоочередного финансирования становится трудноразрешимой проблемой.

По нашему мнению, при разработке региональных программ необходимо обособить предмет программного управления таким образом, чтобы он «не растворялся» в общем перечне вопросов, обычно решаемых субъектом РФ. Целью региональных программ, в первую очередь, должна быть реализация ключевых вопросов, отнесенных к компетенции субъекта РФ.

Региональные программы должны разрабатываться на основе стратегического плана развития. Стратегический план учитывает специфику конкретного региона и основывается на выявлении потенциальных возможностей и анализе ограничений и препятствий (SWOT-анализ), которые индивидуальны для каждого субъекта РФ. Он позволяет определить цели развития, необходимые и доступные средства и инструменты, т. е. сформулировать региональную стратегию.

Одна из главных целей региональных программ развития территорий, к которой должны стремиться в своем социально-экономическом развитии регионы, – достижение положительного финансового сальдо с внешней средой.

Другими словами, регион тогда развивается успешно, когда денежных средств на его территорию приходит больше, чем уходит с нее. В свою очередь, финансовое, следовательно, экономическое и социальное «благополучие» территории связаны с конкурентоспособностью региона. Поэтому

к числу ключевых задач регионального развития следует отнести выявление и усиление существующих, а также создание новых конкурентных преимуществ региона.

Между тем, такой аспект в региональных программах пока оказывается слабо позиционированным.

Выявление иных недостатков, присущим современной практике разработки и реализации региональных программ, предполагает ее более детальный анализ. Проведем его применительно к конкретному субъекту РФ – Воронежской области.

По данным администрации Воронежской области на финансирование областных целевых программ (далее ОЦП) за 2002–2004 гг. из всех источников было направлено 14,269 млрд. руб., из них: федеральный бюджет – 1,837 млрд. руб., областной – 5,038 млрд. руб., местные бюджеты – 0,49 млрд. руб., внебюджетные средства (кредиты коммерческих банков, средства населения, благотворительные фонды и др.) – 6,9 млрд. руб.

По предварительной оценке финансирование ОЦП в 2005 г. составит 3,796 млрд. руб., в том числе за счет средств областного бюджета – 1,762 млрд. руб.¹³¹

Сравнение данных о финансировании областных целевых программ за 2002–2004 гг. и 2005 г. позволяет сделать следующие выводы.

¹³¹ По данным Главного управления экономического развития Воронежской области.

1. Заметно падает общий объем финансирования ОЦП. Так, в среднем за год в 2002–2004 гг. он составлял 4,756 млрд. руб., в 2005 г. – составит только 3796 млрд. руб. (79,2 %). Реальное уменьшение объема финансирования оказывается намного большим, если учесть падение покупательной способности денег вследствие инфляции.

2. Существенно снижается и 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 позволяет сложить представление о масштабности и сложности программ, величине бюджетного эффекта, проявляющегося в мобилизации финансовых ресурсов из внебюджетных источников.

Анализ данных, приведенных в табл. 9 и Приложении 1, позволяет сделать ряд выводов.

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.

Таблица 9

Сравнительные характеристики областных целевых программ¹³²

Государственные заказчики	2005 г. (оценка)		2006 г. (оценка)	
	Объем финансирования в среднем на 1 ОЦП, млн. руб.	Привлечено дополнительно на 1 руб. средств областного бюджета (руб.)	Объем финансирования в среднем на 1 ОЦП млн.руб.)	Привлечено дополнительно на 1 руб. средств областного бюджета
1. Главное управление образования	57,9	0,72	58,4	2,7
2. Главное управление здравоохранения	36,2	2,0	35,1	1,69
3. Управление по физической культуре и спорту	15,1	не привлечено	24,1	не привлечено
4. Главное управление труда и социального развития	32,4	3,9	38,4	2,6
5. Главное управление аграрной политики	3,8	0,4	93,4	4,0
6. Главное управление экономического развития	351,7	2,2	627,7	2,2
7. Главное управление по промышленности, транспорту, связи и инновациям	132,2	3,4	262,3	1,25
8. Главное управление жилищно-коммунальной политики	нет данных	нет данных	241,4	3,2
9. Управление по экологии	192,7	1,3	219,6	1,4

¹³² Составлено по данным Главного управления экономического развития администрации Воронежской области

Причем в некоторых случаях такая динамика оказывается достаточно заметной. Так, по управлению промышленностью, транспорта, связи и инновациям 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 «удовольствуется» 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 у управления 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).

Еще более значителен разброс значений этого показателя по отдельным областным программам. Так, например,

по ОЦП «Улучшение условий и охраны труда» в 2002–2004 гг. было привлечено на 1 рубль средств областного бюджета 28,9 руб. из других источников финансирования, по ОЦП «Развитие инновационной деятельности в промышленности Воронежской области» планируется в 2006 г. на 1 рубль средств областного бюджета привлечь 15,2 руб. из других источников, в то время как по ОЦП «Развитие сети автомобильных дорог общего пользования Воронежской области» в 2002–2004 гг. получено 0,25 руб., по ОЦП «Социальное развитие села» в 2005 г. ожидается не более 2,9 руб. привлеченных источников на 1 руб. средств областного бюджета.

По ОЦП «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Воронежской области» на 2006 г. вообще не предусматривается использование внебюджетных источников.

Аналогичная картина и по ряду других программ, которые финансируются только за счет областного бюджета (например, «Малая энергетика в здравоохранении», «Повышение безопасности дорожного движения в Воронежской области на 2005–2006 годы», «Комплексная программа по усилению борьбы с преступностью на 2005–2006 годы». Это противоречит идеологии ОЦП, предусматривающей реализацию принципы многоканальности их финансирования.

3. Областные целевые программы значительно различаются по масштабам, сложности и, как следствие, капиталоло-

емкости. Так, в 2005 г. диапазон объема финансирования (в среднем на одну программу) составил 3,8-351,7 млн. руб. (92,6 раза), в 2006 г. – 24,1-627,7 млн. руб. (26 раз). 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. Ряд областных целевых программ носят декларативный характер. Они разработаны, утверждены областной Думой, но фактически не финансируются (например, «Формирование здорового образа жизни населения Воронежской области на 2002–2006 гг.», «Развитие рынка ценных бумаг».

5. 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.

Рассмотрим теперь практику разработки целевых программ развития муниципальных образований. Ее анализ свидетельствует, что такого рода программы адресованы городам, существенная часть которых обращается к программно-целевому управлению для реализации стратегий социально-экономического развития.

Для выявления наиболее существенных моментов такой практики обратимся к опыту ряда российских городов.

Предварительно акцентируем внимание на оценку роли целевых программ в управлении развитием города, которую дают представители органов местного самоуправления.

Так, анализ результатов опросов работников городских администраций, проведенных в 1998–2000 гг. экономическим институтом муниципальных исследований Евроград, показал, что к наиболее активно применяемым формам плановых документов участники опроса отнесли: целевые комплексные программы (77 % опрошенных), градостроительный план (62 %), концепцию городского развития (42 %), стратегический план развития города на 10–15 лет (35 %), долгосрочный план развития на 5 лет (35 %), программу маркетинга и привлечения инвестиций (35 %), антикризисную городскую программу (23 %) ¹³³.

¹³³ См.: Городское стратегическое планирование в России: теория, опыт и перспективы. Научные материалы к конференции «Стратегическое видение и стратегические планы городов Европы и России в начале III тысячелетия», часть 1. 6–7 апреля 2000 г. – СПб.; Институт Евроград, 2000. – С. 18.

Среди важнейших проблем, которые города нацелены решить на основе реализации стратегии развития, участниками опросов названы¹³⁴:

- острая нехватка бюджетных средств для исполнения функций городского управления и развития;
- отсутствие инвестиций, большое число нуждающихся в социальной поддержке и помощи;
- жилищная проблема;
- экономический спад на большинстве крупных предприятий города;
- изношенность инженерной инфраструктуры города;
- отсутствие внутренних инвесторов.

Результаты опроса позволили проранжировать наиболее сложные проблемы, стоящие перед российскими городами.

Ранги проблем, оказывающих наиболее сильное влияние на разработку экономической стратегии приведены в таблице 10. Наиболее высокий ранг (55,5 %) получил фактор неэффективного распределения налоговых поступлений между местным и вышестоящим бюджетами, близкие к нему значения у факторов «падение производства на большинстве крупных предприятий города», «изношенность инженерной инфраструктуры города» (51,8 %).

Институтом Евроград был также проведен анализ главных целей и стратегических направлений развития ряда городов

¹³⁴ См.: Городское стратегическое планирование в России: теория, опыт и перспективы. – Указ. работа. – С. 21.

России (см. табл. 11), позволивший определить проблемное поле развития названных муниципальных образований.

Представляет интерес и оценка уровня обоснования и реализации программ, проведенная названным институтом по системе разработанных им критериев (см. табл. 12)¹³⁵.

Таблица 10

Ранги проблем, оказывающих наиболее сильное влияние на разработку экономической стратегии развития российских городов¹³⁶

¹³⁵ См.: Там же. – С. 25.

¹³⁶ См.: Городское стратегическое планирование в России: теория, опыт и перспективы. – Указ. работа. – С. 23.

Проблема	Ранг	% отметивших респондентов
1	2	3
Неэффективное распределение налоговых поступлений между городским, областным и федеральным бюджетом	1	55,5
Падение производства на большинстве крупных предприятий города	2	51,8
Изношенность инженерной инфраструктуры города	2	51,8
Отсутствие внутренних инвесторов	3	48,1
Задолженность города за поставленные энергоресурсы и услуги жилищно-коммунального сектора	4	44,4
Отсутствие внешних инвесторов	5	40,7
Низкие темпы развития малого бизнеса	6	25,9
Пассивные процессы в сфере создания новых предприятий	6	25,9
Отсутствие гарантий занятости населения в будущем	7	18,5
Отсутствие в городе производства современных ТНП и продовольственных товаров, способных к импортозамещению	8	14,8
Рост безработицы	8	14,8
Низкие доходы большей части населения, обусловленные невыплатой зарплат и пенсий	8	14,8

Таблица 11

Наиболее часто встречающиеся цели городских стратегических планов¹³⁷

¹³⁷ См.; Городское стратегическое планирование в России: теория, опыт и перспективы. – Указ. работа. – С. 21.

Наименование цели	Санкт-Петербург	Нижний Новгород	Новосибирск	Ижевск	Сургут	Череповец
Улучшение качества жизни всех слоев населения	+	+	+	+	+	+
Развитие системы местного самоуправления			+	+		
Улучшение инвестиционного климата, способствующего притоку внешних и внутренних инвестиций в реальный сектор экономики и обеспечение динамичного инвестиционно-инновационного процесса		+	+		+	+
Превращение городской промышленности в многоотраслевую и конкурентоспособную	+		+		+	+
Развитие экономической базы для обеспечения постоянно растущего дохода		+	+		+	
Развитие малого бизнеса и создание условий роста занятости			+		+	+
Развитие городского хозяйства и систем жизнеобеспечения	+		+	+		+
Поддержка и расширение международных и региональных экономических связей	+	+	+		+	
Формирование в городе социально разнообразной среды		+		+		+
Поддержание устойчивой в экологическом аспекте экономики города			+	+		+

Таблица 12

Критерии эффективности программ

	Санкт-Петербург	Новосибирск	Ижевск
1	2	3	4
<u>Анализ ситуации</u>			
1.1 Оценка сильных и слабых сторон	+	+	+
1.2. Оценка негативных и позитивных тенденций местного развития в последние годы	-		-
1.3 Оценка конкурентных возможностей по отношению к другим городам	+	+	-
1.4. Обозначение проблем	-	+	+
1.5. Разделение проблем общероссийского и местного масштабов	-	+	-
<u>Формулирование системы целей</u>			
2.1 Конкретика целей (четкая формулировка, реальная количественная измеримость)	+	+	+
2.2. Реальность и напряженность целей	+	+	+
2.3. Местная специфика целей	+	+	+
2.4. Проведение опроса населения при выборе целей	+	-	+
2.5. Формулирование системы целей с выстраиванием рейтинга первостепенных и вторичных целей	+	+	-
<u>Формирование идей</u>			
3.1 Привлечение широкого круга субъектов развития города для формирования идей	+	+	+
3.2. Привлечение широких слоев населения для формирования идей развития города	+	+	+
3.3. Применение инструментария целевой направленности и проблемной ориентации при формировании идей	+	+	-
<u>Отбор идей и мероприятий</u>			
4.1 Применение точных экономико-математических методов типа «затраты-результаты» при количественной оценке идей	-	-	-
4.2. Влияние идеи на решение проблем	+	+	+
4.3. Привязка идей к сильным сторонам города для их усиления и преодоления слабых сторон	+	+	+

4.4. Использование принципа мультипликации результатов при сопряженности идей и мероприятий	-	+	-
<u>Оценка возможных ресурсов</u>			
5.1 Предварительная интегральная оценка всех возможных ресурсов, их классификация	-	-	-
5.2. Просчет идей и мероприятий по минимально требуемым ресурсам	-	-	-
5.3. Наличие в плане методов и мер мобилизации имеющихся ресурсов и привлечения внешних инвестиций (маркетинг города, инвентаризация имеющихся ресурсов, меры по стимулированию улучшения инвестиционного климата и др.)	-	+	-
<u>Формирование программы</u>			
6.1.Четко очерченные рамки программы с точки зрения ее обозримости, управляемости, оценки результативности выполнения	+	+	+
6.2.Сбалансированность и максимизация результативности мероприятий с точки зрения целей, проблем, ресурсов (минимально необходимые мероприятия для решения первостепенных задач)	+	+	+
6.3.Сопряжение проекта стратегического с существующим или разрабатываемым генпланом города	+	+	+
6.4.Структурированность программы	+	+	
6.5.Интегральная оценка эффективности программы с учетом взаимодействия мероприятий между собой	-	+	-
6.6. Обсуждение и утверждение проекта в целом на собрании	+	+	+
6.7. Донесение до населения	+	+	+

Реализация программ			
7.1. Трансформация стратегии развития города в удобную для реализации структуру	+	+	+
7.2. Наличие в плане списка юридических актов, необходимых для выполнения мероприятий программы	-	-	-
7.3. Адаптация системы городского управления с точки зрения требования реализуемости новых задач, вытекающих из стратегического плана	-	+	+
7.4. Мониторинг и обновление программы в связи с изменяющимися внешними и внутренними условиями и степенью реализуемости программы	+	+	+
Итого критериев, которым соответствуют рассматриваемые программы	20 из 31	26 из 31	20 из 31

Как видно, первый блок критериев используется для оценки полноты проведенного анализа сильных и слабых сторон города, возможностей и угроз в его внешней среде. Второй – призван выявить уровень обоснованности целей (реальность, напряженность, количественная измеримость и др.). Третий – определить достаточность состава участников процесса генерирования идей, использованных при формировании целевой функции программ. Четвертый – оценить продуктивность отбора идей и мероприятий. Пятый – установить обоснованность ресурсного обеспечения реализации программ. Шестой и седьмой – дать интегральную оценку потенциальной эффективности программы и механизма ее реализации.

Анализ предложенной критериальной базы позволяет

сделать ряд уточнений. По нашему мнению, в критериях первого блока явно недостает оценки возможностей и угроз, создаваемых внешней средой муниципального образования. Во втором – «пропущено» необходимое основание для выработки целей, каковым является миссия конкретного местного сообщества. В пятом – отсутствует акцент на различии традиционных и новых ресурсов, которые местная администрация собирается мобилизовать для достижения поставленных целей.

Анализ содержания программ, призванных обеспечить реализацию стратегий социально-экономического развития городов (в их перечне: Ижевск, Киров, Нижний Новгород, Новосибирск, Рязань, Санкт-Петербург, Сургут, Ярославль и др.) позволил нам провести селекцию наиболее продуктивных моментов в практике их разработки¹³⁸.

¹³⁸ См.: *Ветров Г.Ю.* Мониторинг ситуации в муниципальных образованиях в ходе разработки и выполнения программ / Г.Ю.Ветров // Новосибирск на рубеже XXI века, – Новосибирск: Новосибирский институт информатики и регионального управления, 2000. – С. 123–127; Городское стратегическое планирование в России: теория, опыт и перспективы. Научные материалы к конференции «Стратегическое видение и стратегические планы городов Европы и России в начале III тысячелетия», часть 1. 6–7 апреля 2000 г. – СПб.: Институт Евроград, 2000. – 87 с; *Гринчель Б.М.* Городское стратегическое планирование: опыт Нижнего Новгорода / Б.М.Гринчель, Е.О.Смирнова // Евроград. – 1998. – № 10. – С. 42–45; *Жихаревич Б.С.* Организация процесса разработки и реализации Стратегического плана Санкт-Петербурга / Б.С.Жихаревич, Л.И.Лимонов // Экономика Северо-запада: проблемы и перспективы развития. – 1999. – № 2. – С. 19–26; *Жихаревич Б.С.* Стартовый этап работ по стратегическому планированию и маркетингу в Ярославле / Б.С.Жихаревич, Л.И.Лимонов // Опыт разра-

К ним следует отнести:

– ориентацию 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 муниципально-го образования в качестве наиболее значимых факторов расширения ресурсной базы развития города;

ботки стратегий развития в российских городах. – СПб.: Институт Евроград. – 2000. – 78 с; *Карелина И. А.* Стратегический план Санкт-Петербурга / И.А.Карелина // Экономика, политика, инвестиции. – 1998. – № 1. – С. 41.; Концепция социально-экономического развития Новосибирска в первые десятилетия XXI века // Новосибирск на рубеже XXI века. – Новосибирск: Новосибирский институт информатики и регионального управления, 2000. – С. 457–649; Новосибирск на рубеже XXI века: Материалы международной научно-практической конференции /Под. ред. член. – корр. В.И.Чистякова. – Новосибирск: Новосибирский институт информатики и регионального управления, 2000. – 657 с. и др.

– широкое применение как активных (публичные слушания, форумы, общественные советы), так и пассивных форм (встречи с избирателями, организация прямых телефонных линий с руководителями администрации, широкое освещение жизни города в Интернете) участия граждан в процессах формирования программ и осуществления контроля за их реализацией. Иными словами, речь идет о создании механизма общественного партнерства, используемого в разработке и реализации программ.

Глава 3. Совершенствование методических основ и организации программно-целевого управления развитием муниципальных образований Воронежской области

3.1 Разработка типового макета программы экономического и социального развития муниципальных образований воронежской области

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 сель-

ское поселение) должны иметь собственные программы экономического и социального развития на долгосрочный период¹³⁹.

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.

Нами была использована итерационная технология создания Типового макета. Его базовый вариант, разработанный при нашем участии и научно-методическом руководстве, был утвержден в качестве основы для формирования программ экономического и социального развития муниципальных образований Воронежской области¹⁴⁰. Затем на основе анализа опыта формирования таких программ¹⁴¹ были

¹³⁹ См.: Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в российской Федерации». – М: «Книга-сервис», 2005. – Ст. 17. – С. 19.

¹⁴⁰ См.: Типовой макет программы экономического и социального развития муниципального образования Воронежской области утвержден постановлением администрации Воронежской области 17.05.2004 г. № 461.

¹⁴¹ Объектом анализа явились программы экономического и социального раз-

внесены определенные коррективы в содержание Типового макета.

Обратим внимание на основные характеристики предложенного базового варианта Типового макета.

Программа развития муниципального образования определена нами как:

– базовый документ, в котором должны быть сформулированы стратегические направления развития муниципально-го 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, 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

вития Бутурлиновского, Рамонского, Каширского, Нижнедевицкого районов Воронежской области, Борисоглебского городского округа.

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.

Обоснованная нами 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 образова-

ния¹⁴².

1.1.2. Комплексная оценка социально-экономического состояния муниципального образования за предшествующий трех- пятилетний период¹⁴³.

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.

¹⁴² 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.

¹⁴³ 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 хозяйствующих 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.

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 реализации¹⁴⁴.

Главная цель программы определена нами как 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. 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;

¹⁴⁴ См.: Типовой макет программы экономического и социального развития муниципального образования (городского округа, муниципального района) Воронежской области. – Воронеж, 2004. – С. 5.

- 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 туризма¹⁴⁵.
- Базовый перечень подпрограмм и основных мероприятий

¹⁴⁵ См.: Типовой макет программы экономического и социального развития муниципального образования (городского округа, муниципального района) Воронежской области. – Указ. работа. – С. 8.

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 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 жи-

лья, строительство жилья для молодых семей, формирование и развитие ипотечного жилищного кредитования;

– развитие транспортной инфраструктуры – строительство и реконструкция областных, городских, межселенных и внутрипоселковых дорог¹⁴⁶.

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 це-

¹⁴⁶ См.: Типовой макет программы экономического и социального развития муниципального образования (городского округа, муниципального района) Воронежской области. – Указ. работа. – С. 9.

лям 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 жилищных 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 меропри-

ятий 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, государственных капвложений Воронежской области, других форм государственной поддержки¹⁴⁷.

6. Решение о включении программ в Реестр муниципальных 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,

¹⁴⁷ См.: Типовой макет программы экономического и социального развития муниципального образования (городского округа, муниципального района) Воронежской области. – Указ. работа. – С. 3.

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 прибли-

жения 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 территории 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 использовани-

ем SWOT-анализа;

Заказчик или разработчик программы формирует в соответствии с Типовым макетом систему программных мероприятий, включающую:

а) некоммерческие (социальные) мероприятия (развитие социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры, реформирование жилищно-коммунального комплекса);

б) коммерческие мероприятия (инвестиционные проекты): организаций АПК, промышленных предприятий, малых предприятий и индивидуальных предпринимателей, организаций сферы услуг (транспортных, связи, строительства, торговли, отдыха, туризма и т. д.); проекты по формированию инфраструктуры поддержки предпринимательства.

Заказчик определяет объемы и источники финансирования программы, направления расходования средств с учетом всех возможных источников финансирования (федеральный, областной, местный бюджеты, внебюджетные средства – средства организаций, населения, кредиты коммерческих банков) с указанием статей расходования средств.

Заказчик организует отбор на конкурсной основе исполнителей мероприятий, подрядчиков-застройщиков, поставщиков продукции, заключает с ними контракты, ежегодно уточняет перечень мероприятий программы, объемы и источники финансирования, обеспечивает направление средств из местного бюджета и привлечение внебюджетных средств (населения, организаций, коммерческих банков

и пр.).

Заказчик разрабатывает механизм реализации и контроля за ходом реализации программы (организационные мероприятия и комплекс нормативных правовых актов), целевым использованием бюджетных средств и параметрами эффективности программы, несет ответственность за своевременную и качественную разработку программы, координирует действия разработчиков¹⁴⁸.

Практическая апробация предложенного Типового макета проведена в процессе разработки целевых программ экономического и социального развития Бутурлиновского, Каширского, Нижнедевицкого, Бутурлиновского районов Воронежской области, Борисоглебского городского округа¹⁴⁹. 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 направления и характер предложенного нами совершенствования названного документа, являются следующие.

¹⁴⁸ См.: Методическое пособие для должностного лица органа местного самоуправления Воронежской области. Раздел «Порядок формирования и реализации программы экономического и социального развития муниципального образования (муниципального района, городского округа) – Воронеж, 2004. – С. 5.

¹⁴⁹ Программы развития названных муниципальных образований получены в Главном управлении экономического развития администрации Воронежской области.

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 полномочий 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 (пп. 1.1.2, 1.2.) оправданно расширить состав показателей, используемых для комплексной оценки социально-экономического состояния муниципального образования, выявления основных тенденций его развития и проведения SWOT-анализа. Полагаем необходимым дополнить статистическую базу анализа социально-экономического положения муниципального образования, включив в нее следующие показатели:

- объемы производства по всем отраслевым группам (в разработанных программах они представлены только промышленностью, сельским хозяйством, транспортом);

- основные фонды по всем отраслевым группам (стоимость, структура, степень износа, коэффициенты обновления и выбытия);

- показатели состояния и динамики услуг связи (количество телефонных номеров; число зарегистрированных абонентских установок сетей передачи данных, в т. ч. с коммутацией пакетов, электронной почты);

– распределение инвестиций в основной капитал по источникам финансирования в % (собственные средства предприятий, средства населения, федеральный бюджет, бюджет субъекта федерации, бюджет муниципального образования, другие источники);

– технологическая структура инвестиций в основной капитал в % (строительно-монтажные работы; оборудование, инструмент, инвентарь; прочие капитальные работы и затраты);

– инвестиции в основной капитал по отраслям экономики в % (промышленность, с/х, транспорт, связь, жилищное строительство, торговля и общественное питание, бытовое обслуживание, другие);

– распределение численности занятого населения по секторам экономики, в т. ч. на предприятиях и в организациях государственного сектора; на предприятиях и в организациях муниципального сектора; в негосударственном секторе);

– численность занятого населения по отраслям экономики (промышленность, с/х, транспорт, связь, жилищное строительство, торговля и общественное питание, бытовое обслуживание, другие);

– численность безработных по уровню образования (высшее профессиональное; неполное высшее профессиональное; среднее профессиональное, начальное профессиональное);

– потребность в рабочей силе, зарегистрированной

в службе занятости: всего, в т. ч. по секторам экономики (государственный, муниципальный, негосударственный); в т. ч. по отраслям экономики (промышленность, с/х, транспорт, связь, жилищное строительство, торговля и общественное питание, бытовое обслуживание, другие в тыс. чел.);

– объем научно-технических работ (всего, в т. ч. выполненных собственными силами);

– виды научно-технических работ (исследования и разработки; научно-технические услуги, прочие);

– число инновационно активных предприятий (всего, в т. ч. по отраслям экономики);

– выброс загрязняющих веществ в атмосферный воздух (всего, в т. ч. по стационарным источникам и автотранспорту);

– величина прожиточного минимума в среднем на душу населения в месяц;

– численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в тыс. чел. и в % от общей численности населения);

– расходы населения за год (всего; покупка товаров и оплата услуг; прирост сбережений во вкладах и ценных бумагах; покупка валюты; покупка жилых помещений);

– покупательная способность населения (количество наборов прожиточного минимума, которое население могло бы приобрести на свои номинальные денежные доходы);

– число семей, стоящих на учете на получение жилья;

– число семей, получивших жилье и улучшивших жилищные условия;

– уровень образования населения трудоспособного возраста, в т. ч. высшее, незаконченное высшее, среднее специальное, среднее общее (на 10000 человек).

3. 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 (регион) 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 ин-

вестиции, потенциальные сферы их размещения – отрасли и реципиенты, появляющиеся новые рынки сбыта продукции и др.).

4. В разделе 1 (п. 1.3.) в обосновании целей и направлений развития муниципального образования должно быть приняты 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:

- содействие 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.

5. 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 развития¹⁵⁰. 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 использованию.

Так, например, состав программных мероприятий, свя-

¹⁵⁰ См.: Доктрина развития Воронежской области. – Воронеж, 2003. -35 с.

занных 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.¹⁵¹.

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.

6. 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 следующее.

Так, реализация принципа балансирования интересов

¹⁵¹ 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.

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.

7. 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.

8. 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.

3.2. Совершенствование организации программно- целевого управления развитием муниципальных образований

Повышение эффективности программно-целевого управления на муниципальном уровне связано с совершенствованием его организации. Рассмотрим наиболее значимые задачи в этой области и определим варианты их продуктивного решения.

1. Совершенствование организации разработки программы. По нашему мнению, в рамках названного направления целесообразна реализация следующих методических принципов:

А. Позиционирования программы, т. е. определения ее места в системе экономико-организационных мер, реализующих цели местной политики. Необходимость в этом обусловлена потребностью в достижении 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 образова-

ния. Важное значение имеет учет и финансовой обеспеченности программ.

Заметим, что в разработанных муниципальных программах развития муниципальных образований Воронежской области источники местных бюджетов мало заметны. Так, например, доля местного бюджета в финансировании программных мероприятий целевой программы развития в 2005–2010 гг. Борисоглебского городского округа составляет 3,5 %, Бутурлиновского района -0,85 %, Рамонского района – 0,24 % (Приложение 2 иллюстрирует эту ситуацию на примере Бутурлиновского района Воронежской области).

Следовательно, существует высокая степень зависимости успешности реализации программ от внешних источников. Очевидно, что это потребует разработки приоритетов осуществления программных мероприятий, с тем, чтобы при неполноте объема финансовых ресурсов заказчик мог принимать обоснованные решения;

В. Межпрограммной координации. Речь идет о том, что на территории муниципального образования может осуществляться одновременно реализация целевых программ федерального, регионального и местного уровней. Отсюда, потребность в согласовании действий заказчиков разного уровня, которая, на наш взгляд, может быть успешно реализована на субфедеральном уровне. Тем более, что структурное подразделение администрации Воронежской области – Главное управление экономического развития располагает

всей необходимой информацией о содержании, сроках и территориях реализации разных видов целевых программ;

Г. Адаптивности программ к изменяющимся условиям. Речь идет о потребности в корректировке содержания программных мероприятий и их ресурсного обеспечения, исходя из полученных результатов и появившихся новых условий ее реализации.

По нашему мнению, для того, чтобы обеспечить согласованность действий государственных органов и органов местного самоуправления по решению проблем развития муниципального образования и решению вопросов местного значения, закрепленных федеральным законодательством, повысить уровень координации усилий разных уровней власти в России было бы целесообразно включать в целевые программы местного развития все мероприятия, реализуемые на территории муниципального образования в рамках федеральных целевых и адресных инвестиционных программ, программ экономического и социального развития субъекта Федерации и его целевых программ.

2. Создание муниципальной информационной системы (МИС), питающей заказчиков и разработчиков целевых программ местного развития достоверной, своевременной и достаточной для принятия обоснованных решений информацией.

К основным требованиям, предъявляемым к МИС, относятся:

- институциональность ее правового и организационного обеспечения (дислоцированные на территории местного сообщества предприятия и организации должны в обязательном порядке поставлять информацию, согласованную по срокам и составу показателей);

- наличие для заказчика и разработчиков программ возможности получать нужную информацию о состоянии муниципального образования;

- наличие возможности для населения получать оперативно открытую информацию.

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.

При этом речь идет о получении необходимой информа-

ции, как по конкретному объекту (предприятию, организации), так и по их группам (например, отраслям).

Заметим, что организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, отнесена к полномочиям органов местного самоуправления¹⁵².

Полагаем, что сбор, обработка, хранение такой информации вряд ли по силам всякому муниципальному образованию, например, сельскому поселению. Для этого необходимы достаточные 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 поселений, входящих в состав муниципального района, части своих полномочий органам местного самоуправления муниципального района¹⁵³.

Концентрация ресурсов (в форме субвенций из бюджетов поселений) в органах местного самоуправления муниципальных районов позволит создать необходимую финансовую и материально-техническую базу названной информа-

¹⁵² См.: Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в российской Федерации». – М.: «Книга-сервис», 2005. – Ст. 17. – С. 19.

¹⁵³ См.: Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в российской Федерации». – Указ. работа. – Ст. 15. – С. 16.

ционной 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 по Воронежской области и Воронежского государственного университета) по переподготовке и повышению квалификации работников региональной и муниципальной статистики.

Конечно, кадровая проблема не сводится только к устранению дефицита квалифицированного персонала, эксплуатирующего муниципальную информационную систему. Потребуется также поиск и внедрение механизма закрепления кадров-статистиков.

Оправданно также создание в региональном органе федеральной службы государственной статистики самостоятельного отдела, осуществляющего, в том числе, функции по ко-

ординации деятельности муниципальных статистиков, ее научно-методическому руководству, обеспечению унификации компонент статистической базы регионального и местного уровней.

Для достижения прозрачности и открытости процесса реализации программ социально-экономического развития муниципальных образований оправданно шире использовать современные информационные технологии, в частности, размещать на Web-сайтах органов исполнительной власти данные мониторинга результатов выполнения программных мероприятий.

3. Уточнение организационного статуса заказчика программы экономического и социального развития муниципального образования.

Как выше отмечалось, в соответствии с Типовым макетом в качестве заказчика выступает администрация города, района Воронежской области.

К ее основным функциям отнесены:

- подготовка проекта программы, его согласование со структурными подразделениями администрации Воронежской области, представление на утверждение представительным органам местного самоуправления;

- координация исполнения программных мероприятий, включая мониторинг их реализации, оценка результативности;

- непосредственный контроль за ходом реализации ме-

роприятий, а также работ в области районной, областной и межрегиональной кооперации и реализации мероприятий федеральных и областных целевых программ на территории муниципального образования;

– подготовка отчетов о реализации программы, внесение предложений в представительные органы местного самоуправления по корректировке программы и администрацию Воронежской области по мероприятиям программы, претендующим на софинансирование из федерального и областного бюджетов¹⁵⁴.

Как видно, в предложенном варианте организации управления программой, один и тот же субъект (местная администрация) осуществляет ее разработку и реализацию. Безусловно, это имеет свои положительные моменты. Главный – единство ответственности за качество, как самой программы, так и результатов, полученных от ее осуществления.

В то же время имеются и существенные ограничители эффективности такого варианта. Один из них – доминирование текущих вопросов в деятельности местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) и, как следствие этого, сужение временных и организационных ресурсов, выделяемых для проработки стратегических векторов развития территории, ком-

¹⁵⁴ См.: Типовой макет программы экономического и социального развития муниципального образования (городского округа, муниципального района) Воронежской области. – Указ. работа. – С. 30.

плексного анализа ее состояния и перспектив.

Другой ограничитель – «растворимость» денежных средств, поступающих из разных источников на целевую программу, в общей сумме финансовых ресурсов, которыми распоряжается местная администрация. В условиях устойчиво воспроизводимого дисбаланса между расходными обязательствами органов местного самоуправления и доходными возможностями местных бюджетов, перемещения существенной части полномочий по управлению муниципальными образованиями на местный уровень не исключаются ситуации временного использования этих денежных средств на другие цели.

Поэтому полагаем возможным в качестве пилотного проекта реализовать иной вариант организации управления программой, учитывающий позитивный зарубежный опыт. Для его осуществления необходимы следующие меры:

– в рамках администраций муниципальных районов и городских округов создаются специализированные структуры, реализующие функцию разработки целевых программ развития местных сообществ. Они несут ответственность за их качество. Поскольку в технологии формирования программ важное место занимает комплексный анализ социально-экономического положения территории, то оправданно включение в штат такого органа специалиста по муниципальной статистике. Это позволит улучшить систему мониторинга процесса и результатов осуществления программ, также возла-

гаемого на эту структуру;

– вне муниципальных властей создается самостоятельная организация, учредителями которой наряду с органами местного самоуправления могут выступать бизнес-единицы, общественные организации, иные участники, признающие и реализующие принципы частно-общественного партнерства. Именно эта организация должна отвечать за полноценную реализацию утвержденной целевой программы, получая под это предусмотренные финансовые ресурсы напрямую от их источников (федеральный и региональный бюджеты, банки и др.).

Для того, чтобы ее деятельность была жестко сориентирована на выполнение программы, необходимо заключение между исполнительно-распорядительным органом муниципального образования и названной организацией контракта, обязывающего последнюю в полном объеме осуществить программные мероприятия и достигнуть установленных значений показателей, отражающих изменения в социально-экономическом положении местного сообщества.

Преимущества такой организации могут состоять в следующем:

– основной целью ее деятельности становится реализация муниципальных программ;

– она интегрирована в бизнес-среду и более удобна для мобилизации частных финансовых ресурсов, чем местная администрация. Тем более, при эффективном управле-

нии программой она может обеспечить экономию средств, часть которых может быть использована для реализации программ, инициированных бизнес-сообществом;

- она позволяет привлечь на систематической основе и использовать знания и опыт менеджмента различных участников;

- она способна гибко комплектовать штат сотрудников, учитывая особенности поставленных в программах целей и задач, привлекаемых ресурсов;

- в ней могут быть апробированы эффективные системы мотивации персонала, ответственного за достижение определенных экономических и социальных эффектов.

Конечно, нельзя исключить и возможные недостатки предложенного варианта. Один из них – дополнительные (в отличие от существующей практики, когда функции заказчика реализуют муниципальные служащие) затраты, связанные с учреждением такой организации и содержанием ее штата. Однако, во-первых, в их финансировании участвуют не только органы местного самоуправления. Во-вторых, экономия средств, связанных с реализацией программ, привлечение дополнительных ресурсов от бизнеса позволит минимизировать расходы местной власти.

Возможен и иной подход к совершенствованию организации управления программой. Он предполагает, как и в предыдущем варианте, создание специализированного органа, основным направлением деятельности которого стано-

вится разработка целевых муниципальных программ.

При этом в рамках структуры местной администрации формируется дирекция, отвечающая за реализацию программ, которой передаются все полномочия по распоряжению ресурсами, выделенными под программные мероприятия. Именно ей предоставляется право отбора (на конкурсной основе по утвержденному составу критериев) коммерческих и некоммерческих организаций в качестве исполнителей основных мероприятий, заключения с ними договоров и их финансирования.

При таком варианте обеспечивается полный цикл муниципального управления процессами разработки и реализации программ. Однако не преодолевается присущий современной практике недостаток, отмеченный нами ранее. Он проявляется в «растворимости» денежных средств, выделяемых на программу, в общем потоке финансовых ресурсов, поступающих в местную администрацию. Его ограничение может быть обеспечено применением комплекса мер. В их числе:

- повышение ответственности финансовых органов местной администрации за целевое использование бюджетных и привлеченных средств;
- назначение директора программы из числа руководителей местной администрации (например, уровня заместителя главы администрации);
- введением продуктивной системы «поощрения-санк-

ции» директора программы за качество ее реализации».

Заключение

1. Анализ особенностей программно-целевого управления позволил зафиксировать в качестве его общих характеристик:

- ориентация на решение проблем, имеющих комплексный характер, проявляющийся в много факторной детерминации управляемых процессов и в полученных результатах;

- актуализация задачи организационного обеспечения гомеостазиса организационной системы, т. е. поддержания ее динамического равновесия с внешней средой;

- наличие стратегического компонента; планирование ресурсов, осуществляемое исходя из конкретных результатов, ожидаемых при реализации определенных целей;

- концентрация ресурсов на решении ключевых вопросов социально-экономического развития систем, обеспечивающем их продуктивную адаптацию к условиям внешней среды и развитие;

- организационное обеспечение одновременно двух типов интеграции участников: пространственной и временной;

- обязательность экономической оценки эффектов 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 реальные 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 уровне реализуются принципы организации управления системами любой природы – техническими, биологическими, социально-экономическими.

На втором – принципы управления любыми социально-экономическими системами.

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 программно-целевого управления развитием муниципального образования. К ним отнесены 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.

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, концен-

трирующих 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;

- обеспечение участия в процессах их разработки представителей разных групп, 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 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 муниципального образования;

– позиционирование в качестве основного условия успешной реализации 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; 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 типовой макет программы социально-экономического развития местного сообщества. Его роль состоит в четком определении структуры программы, обеспечении методологического единства при разработке программ для разных муниципальных образований.

7. Повышение эффективности программно-целевого управления развитием муниципального образования 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;

- создание муниципальной информационной системы (МИС), питающей заказчиков и разработчиков целевых программ местного развития достоверной, своевременной и достаточной для принятия обоснованных решений информацией;

- 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, реализующих функцию разработки целевых программ развития местных сообществ.

При этом вне муниципальных властей создается самостоятельная организация, учредителями которой наряду с органами местного самоуправления выступают иные участники, признающие и реализующие принципы частно-общественного партнерства.

Эта организация отвечает за полноценную реализацию утвержденной целевой программы, получая под это предусмотренные финансовые ресурсы напрямую от их источников (федеральный и региональный бюджеты, банки и др.).

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Абросимова И. Региональная программа развития как средство увеличения ресурсного потенциала региона / И.Абросимова, А.Сазонов // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. – 2001. – № 3.– С. 89–91.
2. Авакьян С.А. Проблемы организации государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации / С.А.Авакьян // Организация государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации: концепции, конституционно-правовые основы, практика. Материалы научно-практической конференции 29 марта 1995 года. – М., 1996. – С. 6–14.
3. Авдеева Т.Т., Социально-экономическое развитие местного сообщества: теоретико-методологические основы / Т.Т.Авдеева // Автореф. дисс.... докт. экон. наук. – Краснодар, 2001.
4. Агибалов Ю.В. Основные цели совершенствования государственной политики в области местного самоуправления/ Ю.В.Агибалов, Т.М.Бялкина // Становление гражданского общества: Личность, самоуправление, власть: монография – Воронеж, 2002. – С. 116–124.

5. Агибалов Ю.В. Проблемы развития местного самоуправления в Воронежской области / Ю.В.Агибалов, Л.В.Чернышова // Становление гражданского общества: Личность, самоуправление, власть: монография – Воронеж, 2002. – С. 133–141.

6. Агибалов Ю.В. Экономико-организационные основы местного самоуправления и основные направления их развития: монография / Ю.В. Агибалов. – Воронеж: Воронежский государственный университет, 2005. – 244 с.

7. Адамеску А. Региональные программы: перспективные вопросы / А.Адамеску, В.Кистанов // Экономист. – 1997. – № 3. – С. 32–37.

8. Аганбегян А.Г. и др. Опыт программно-целевого управления предприятиями / Под ред. Аганбегяна А.Г. – М.: Экономика, 1989. – 186 с.

9. Акофф Р. Планирование в больших экономических системах. – М., 1972. – 216 с.

10. Акофф Р. Планирование будущего корпорации. – М., 1985. – 285 с.

11. Аксенов П.Н. Стабилизация регионального развития. Общий подход и опыт конкретных регионов. – М.: РАН, 1996. – 339 с.

12. Активные города: стратегия и маркетинг в интересах повышения конкурентоспособности: Научные материалы к конференции. Часть 1, 2. – СПб.: Институт Евроград, 27–29 апреля 1998 г. – 132 с.

13. Алексеев О.Б. Стратегический подход к муниципальному управлению и требования к структуре управления // Городское стратегическое управление в России: теория, опыт, перспективы. – СПб.: Институт Евроград.– 2000. – 88 с.

14. Американские буржуазные теории управления. – М.: Изд-во «Мысль», 1978. – 366 с.

15. Ансофф И. Стратегическое управление. – М., 1989. – 384 с.

16. Афанасьев М.П. Бюджетирование, ориентированное на результат (новые тенденции) / М.П.Афанасьев // Вопросы экономики. – 2004. – № 9. – С. 130–139. Басс Т., Вон Р., Редберн С. Планирование и финансирование экономического развития регионов. Н.Новгород. – Изд-во Волго-Вятского кадрового центра. 1993. – 160 с.

17. Бестужев-Лада И.В. Нормативное социальное прогнозирование: возможные пути реализации целей общества. – М.: Наука, 1987. – 213с.

18. Бетин О.И. Некоторые аспекты региональной социально-экономической политики / О.И.Бетин // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. – 2003. -№ 1. – С. 115–121.

19. Библиотека местного самоуправления. Целевые программы развития регионов: Рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации / Под ред. Любовного В.Я. – М., 2000. – 324 с.

20. Будавей В.Ю. Долгосрочные народнохозяйственные программы / В.Ю.Будавей. – М.: Мысль, 1980. – 396 с.
21. Бурак П. Региональные программы социального развития в условиях формирования рынка / П.Бурак // Российский экономический журнал. – 1996. – № 3. – С. 18–24.
22. Бюджетный кодекс Российской Федерации. – М.: «Прспект», 2003. – 160 с.
23. Ветров Г.Ю. Мониторинг ситуации в муниципальных образованиях в ходе разработки и выполнения программ // Новосибирск на рубеже XXI века. – Новосибирск: Новосибирский институт информатики и регионального управления, 2000. – С. 123–127.
24. Галушка И. Управление экономикой / И.Галушка. – М.: Политиздат, 1985. – 186 с.
25. Глазырин М. Муниципальный производственно-социальный комплекс и механизмы его саморазвития / М.Глазырин // Экономист. – 2002. – № 2. – С. 68–74.
26. Голованов В.И. Развитие местного самоуправления в системе управления крупным городом: Автореф. дис.... д-ра экон. наук. / Акад. нар. хоз-ва при Правительстве РФ. – М, 1998. – 48 с.
27. Голованов В.И. Управление и самоуправление в крупном городе: теория, опыт, организация. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Наука, 1998. – 483 с.
28. Голубков Е.П. Использование системного анализа в принятии плановых решений / Е.П.Голубков. – М.: Эконо-

мика, 1982. – 159 с.

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

30. Городское стратегическое планирование в России: теория, опыт и перспективы. Научные материалы к конференции «Стратегическое видение и стратегические планы городов Европы и России в начале III тысячелетия», часть 1. 6–7 апреля 2000 г. – СПб.: Институт Евроград, 2000. – 87 с.

31. Государственный Совет Российской Федерации: Местное самоуправление в Российской Федерации: состояние и перспективы развития // Муниципальное право. – 2002. – № 4 (20). – С. 3–20.

32. Гражданский кодекс Российской Федерации: Официальный текст по состоянию на 1 ноября 1997 года. Ч. 1–2 – М-во юстиции Российской Федерации. – М.: Инфра-М-Норма, 1997. – 560 с.

33. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики / А.Г.Гранберг / Учебник для вузов. – 2-е изд. – М.: ГУ ВШЭ, 2001. – 495 с.

34. Гранберг А.Г. Стратегия территориального социально-экономического развития России / А.Г.Гранберг // Вопросы экономики. – 2001. – № 9. – С. 9–24.

35. Гринчель Б.М. Городское стратегическое планирование // Экономика. Политика. Инвестиции. – 2000. – № 1(6). – С. 42–43.

36. Гринчель Б.М. Методология и практика городского стратегического планирования / Б.М. Гринчель, Н.Е Костылева / СПб.: ИРЭ РАН, 2000. – 88 с.

37. Гринчель Б.М. Городское стратегическое планирование: опыт Нижнего Новгорода // Б.М. Гринчель, Е.О. Смирнова / Евроград. – 1998. – № 10. – С. 42–45.

38. Гришин В.И. О федеральных целевых программах регионального развития / В.И.Гришин // Финансы – 2002. – № 4. – С. 13–15.

39. Данков А.Н. Местное самоуправление: финансово-экономические проблемы: Автореф. дис.... канд. экон. наук. / Центр. экон. – стат. ин-т РАН. М., 1998. – 23 с.

40. Данченко Н.В. Развитие экономической основы местного самоуправления в регионе: Автореф. дис.... канд. экон. наук / Сев. Кавказ. гос. техн. ун-т. Ставрополь, 2002. – 26 с.

41. Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Органы местного управления: США и Западная Европа. – Екатеринбург; Челябинск, 1999. – 147 с.

42. Емельянов С.В. Новые типы обратной связи: Управление при неопределенности / С.В.Емельянов, С.К.Коровин. – М.: Наука, 1997. – 352 с.

43. Ершова И.Г., Калимов О.В. Стратегическое планирование как этап формирования программы социально-экономического развития региона // Актуальные проблемы управления. – 2001: Материалы международной научно-практической конференции. Вып. 6. ГУУ. – М., 2001. – С. 52–53.

44. Жихаревич Б.С. Организация процесса разработки и реализации Стратегического плана Санкт-Петербурга / Б.С.Жихаревич, Л.И.Лимонов // Экономика Северо-запада: проблемы и перспективы развития. – 1999. – № 2. – С. 19–26.
- Жихаревич Б.С. Стартовый этап работ по стратегическому планированию и маркетингу в Ярославле / Б.С.Жихаревич, Л.И.Лимонов // Опыт разработки стратегий развития в российских городах. – СПб.: Институт Евроград. – 2000. – 78 с.
45. Жихаревич Б.С. Основы стратегического планирования экономического развития города // Евроград. – 1996. – № 7. – С. 31–37.
46. Зыков Ю.А. Комплексные программы научно-технического прогресса / Ю.А.Зыков, Т.Д.Слетова. – М.: Наука, 1977. – 167 с.
47. Ишаев В. Основные принципы стратегии социально-экономического развития России. // «Проблемы теории и практики управления – 2001 – № 5 – с. 21–26.
48. Ивченко В.В. Региональное экономическое программирование: трудный путь становления / В.В. Ивченко // ЭКО. – 2002. – № 11. – С. 130–135.
49. Ивченко В.В. Региональное экономическое программирование: трудный путь становления / В.В.Ивченко // Эко. – 2002. – № 11. – С. 130–135.
50. Илларионов А. Модели экономического развития и Россия // Вопросы экономики. – 1996. – № 7. – С. 4–18.
51. Индикаторы устойчивого развития Воронежской об-

ласти. – Под ред. В.Н. Эйтингона. – Воронеж, 2003. – 32 с.

52. Ияшвили В.Б. Региональное программирование как фактор устойчивого развития субъектов Российской Федерации / В.Б.Ияшвили, Н.Г.Арапетян // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России и стран Северной Европы. Материалы пятой ежегодной международной научно-практической конференции. – Книга 1. Петрозаводск, Изд-во ПетрГУ, 2005. – С. 108–109.

53. Карелина И.А. Стратегический план Санкт-Петербурга / И.А.Карелина // Экономика, политика, инвестиции. -1998. – № 1. – С. 38–42.

54. Концепция социально-экономического развития Новосибирска в первые десятилетия XXI века // Новосибирск на рубеже XXI века. – Новосибирск: Новосибирский институт информатики и регионального управления, 2000. – С. 457–649.

55. Костылева Н. И. Стратегии развития европейских городов / Н.И.Костылева // Евроград. – 2000. – № 12. – С. 44–54.

56. Кузина Ю.А. Основы разработки стратегического плана Череповца / Ю.А.Кузина // Опыт разработки стратегий развития в российских городах. – СПб.: Институт Евроград. – 2000. – 78 с.

57. Карлоф Б. Деловая стратегия / Пер. с англ. – М.: Экономика, 1991. – 239 с.

58. Кириллов В.К. Комплексные программы Б территориальной системе планирования Ленинграда / В.К.Кириллов, В.М.Ходачек. – Л.: ЛДНТП, 1984. – 23 с.

59. Кириченко В.Н. Долгосрочный план развития народного хозяйства СССР / В.Н.Кириченко. – М: Экономика, 1974. – 240 с.

60. Кистанов В.В. Региональная экономика России / В.В.Кистанов, Н.В.Копылов / М.: Финансы и статистика. 2002. – 584 с.

61. Комков Н. Организационно-экономический механизм управления научно-техническими программами и целевыми проектами / Н.Комков // Экономика и математические методы. – 1991. – 528 с.

62. Компетенция местного самоуправления: федеральный аспект / под ред. И.В.Бабичева. – М., 2002. – 535 с.

63. Конституция Российской Федерации. – М., 1996. – 64 с.

64. Концепция социально-экономической безопасности и устойчивого развития Воронежской области. Воронеж, 1998. – 98 с.

65. Концепция выхода из кризиса и перехода к устойчивому социально-экономическому развитию региона. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. М., 1997. 115 с.

66. Концепция социально-экономического развития города Новосибирска в первые десятилетия XXI века // Матери-

алы научно-практической конференции Новосибирск на рубеже XXI века: перспективы развития и инвестиционные возможности – Новосибирск. – 1999. – 595 с.

67. Концепция стратегического планирования в Нижнем Тагиле. XI международная конференция местных властей Евроград-2001. Санкт-Петербург: Институт Евроград. – 2001. – 70 с.

68. Котилко В.В. Региональная экономическая политика / В.В.Котилко. – М.: Издательство РДЛ, 2001. – 345 с.

69. Кривошеева М.Ю. Стратегия социально-экономического развития региона на основе программно-целевых методов управления (на примере Воронежской области): автореф. дис. ... канд. экон. наук / М.Ю.Кривошеева. – Воронеж, 2003. – 22 с.

70. Кубко Е.Б. Программно-целевая организация государственного управления (сущность, правовая основа, хозяйственная практика) / Е.Б.Кубко. Ан УССР. Институт государства и права. – Киев: Наукова думка, 1988. – 231 с.

71. Кузнецова О. Теоретические основы государственного регулирования экономического развития регионов / О.Кузнецова // Вопросы экономики. -2002. – № 4. – С. 46–67.

72. Кузнецова О.В. О некоторых проблемах федерального регулирования экономического развития регионов России / О.В.Кузнецова // Федерализм: Теория. Практика. История. – 2002. – № 4. – С. 87–122.

73. Кузнецова О. Мировой и российский опыт региональ-

ной экономической политики / О. Кузнецова // Мировая экономика и международные отношения. – 2003. – № 10. – С. 60–69.

74. Казанский Ю.Н. Опыт организации и управления строительными фирмами США / Ю.Н. Казанский. – М.: Стройиздат, 1985. – 245 с.

75. Кропачев С.В. Программно-целевое управление решением научно-технических проблем / С.В.Кропачев, Е.А.Наумов. – Новосибирск: Наука, 1989. -189 с.

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

77. Ладенко И.С. Логика целевого управления / И.С.Ладенко, Г.Л.Тулчинский. – Новосибирск: Наука, 1988. – 208 с.

78. Ларина Н.И. Региональная политика в странах рыночной экономики / Н.И.Ларина, А.А.Колесников. – М.: ОАО «Издательство «Экономика», 1998. – 172 с.

79. Лексин В. Региональная политика России: концепции, проблемы, решения / В. Лексин, А. Шевцов // Российский экономический журнал. – 1993. – № 9. – С. 51–52.

80. Лексин В. Региональная политика России: концепции, проблемы, решения. Статья десятая. Программные методы регулирования территориального развития / В.Лексин. А.Шевцов // Российский экономический журнал. – 1996. – № 2. – С. 62–69.

81. Лексин В.Н. Муниципальная Россия: социально-эко-

номическая ситуация, право, статистика / В.Н.Лексин, А.Н.Швецов. – М.: Эдитория, УРСС, 200-2001. – 356 с.

82. Лексин В.Н. Проблемы ресурсного обеспечения местного самоуправления сквозь призму зарубежного опыта / В.Н.Лексин, А.Н.Швецов // Местная экономика. – 2002. – № 1–2. – С. 71–103.

83. Лексин В. Бюджетный федерализм: диалектика централизации и децентрализации / В.Лексин, А.Швецов // Российский экономический журнал. – 2002. – № 7. – С. 53–77.

84. Лемешев М.Я. Комплексные программы в планировании народного хозяйства / М.Я.Лемешев, А.И.Панченко. – М.: Экономика, 1973. – 184 с.

85. Любовный В.Я. Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации / В.Я.Любовный, И.Ф.Зайцев, А.Б.Воякина, О.С.Пчелинцев, Л.Я.Герцберг, Г.А.Шим // <http://vasilievaa.narod.ru>.

86. Местное самоуправление во Франции / Посольство Франции в России. – М.: Сканрус. – 32 с.

87. Местные органы власти в США: организация управления и экономической деятельности. – М., 1996. – 135 с.

88. Методические рекомендации по формированию концепции социально-экономического развития муниципального образования. – М.: Изд-во ГУУ, 2000. – 265 с.

89. Методы привлечения населения к разработке стратегии устойчивого развития Ижевска. // XI международная

конференция местных властей Евроград-2001. Санкт-Петербург: Институт Евроград. – 2001. – 45 с.

90. Методологические основы стратегического планирования развития территорий // Материалы 10 юбилейной Международной конференции местных властей. Евроград. – СПб, 2000. – 285 с.

91. Методические рекомендации по разработке стратегических планов экономического развития (проект). СПб, 2001. – 172 с.

92. Моисеев Н.Н. Управленческо-программный подход / Моисеев Н.Н. // Экономика и организация производства. – 1974. – № 1. – С. 22–28.

93. Методическое пособие для должностного лица органа местного самоуправления Воронежской области. Раздел «Порядок формирования и реализации программы экономического и социального развития муниципального образования (муниципального района, городского округа) – Воронеж, 2004. – 124 с.

94. Мищенко В. Государственное регулирование развития городской экономики / В.Мищенко // В.Г. Мищенко / Муниципальная экономика. – 2003. – № 1. – С. 3–8.

95. Минц Б. Мы на пути к созданию многоуровневой системы управления. / Б.Минц // Муниципальная власть. – 1999. – № 3. – С. 4–8.

96. Мокрый В.С. Проблемы реформирования межбюджетных отношений как основа местного самоуправления /

В.С.Мокрый // Финансы. 2001. – № 1. -С. 8-15.

97. Моссбергер К. Стратегическое планирование территориального развития: российский и зарубежный опыт / К.Моссбергер, И.Е.Рисин, Ю.И.Трещевский // Компаративный анализ отечественного и зарубежного опыта стратегического планирования развития регионов. – Материалы международной научно-практической конференции. – Воронеж: Воронежский государственный университет, 2005. – С. 11–15.

98. Налоговый кодекс Российской Федерации (Ч. 1 и 2) – М.: «ЭЛИТ», 2003. – 392 с.

99. Новое в теории и практике управления производством в США. – М.: «Прогресс», 1971. – 198 с.

100. О методике комплексной оценки уровня социально-экономического развития районов (городов) Воронежской области: постановление администрации Воронежской области от 10.04.2003 года № 272 // автоматизированная информационно-поисковая система «Консультант Плюс».

101. О программах экономического и социального развития муниципальных образований (городских округов и муниципальных районов) области: постановление администрации Воронежской области от 17.05.2004 г. № 461 // Автоматизированная информационно-поисковая система «Консультант Плюс».

102. Об унифицированном паспорте муниципального образования (сельского и городского поселения): распоряже-

ние администрации Воронежской области от 3.06.2005 г. № 780-р // Автоматизированная информационно-поисковая система «Консультант Плюс».

103. Овчинников И. И. Финансово-экономическая основа местного самоуправления. / И.И.Овчинников // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. – М., 1998. – С. 126–178.

104. Оптнер Ст. Системный анализ для решения деловых и промышленных проблем (пер. с англ.) / Ст. Оптнер. – М.: «Советское радио», 1969. – С. 358 с.

105. Опыт западноевропейских городов по разработке стратегий развития в XXI веке. Научные материалы к конференции «Стратегическое видение и стратегические планы городов Европы и России в начале III тысячелетия», часть 2. 6–7 апреля 2000 г. – СПб.: Институт Евроград, 2000. – 136 с.

106. Основы разработки Стратегического плана Череповца. XI международная конференция местных властей Евроград – 2001. Санкт-Петербург: Институт Евроград. – 2001. – С. 44–59.

107. Особенности стратегического планирования развития городов в постсоветских странах: <http://www.citystrategy.keontief.net/>

108. Организация управления. Проблемы перестройки. – М.: «Экономика», 1987. – 236 с.

109. Переход к устойчивому развитию: глобальный. Региональный и локальный уровни. Зарубежный опыт и пробле-

мы России. – М.: Изд-во КМК, 2002. – 444 с.

110. Петраков Н.Я. Кибернетические проблемы управления экономикой / Н.Я.Петраков. – М.: Наука, 1974. – 186 с.

111. Политика социально-экономического развития регионов: сб. статей / Под ред. И.Е. Рисина, Ю.И. Трещевского. – Воронеж, Изд-во ВГУ. – 2002. – 103 с.

112. Положение о порядке разработки и реализации на территории Воронежской области комплексных целевых программ, финансируемых с участием средств бюджета области и государственных внебюджетных фондов. Приложение к постановлению администрации Воронежской области от 2.03. 2001 г. № 210.

113. Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация. Приложение к постановлению Правительства РФ № 594 от 26 июня 1995 г. (с дополнениями и уточнениями 1997 г.).

114. Пospelов Г.С. Программно-целевое планирование и управление / Г.С.Пospelов, В.А.Ириков. – М.: Сов. радио, 1976. – 440 с.

115. Программа экономического и социального развития Воронежской области на 2002–2006 годы: Закон Воронежской области от 10 июля 2002 года № 44–03 – (<http://www.investvrn.ru>).

116. Программа «Социально-экономическое развитие и управление на местном уровне: новое качество роста»

Фонд «Институт экономики города» при поддержке Агентства США по международному развитию, www.zone-x.ru.

117. Пронина Л. Пути укрепления финансовых основ местного самоуправления и совершенствования межбюджетных отношений / Л. Пронина // Российский экономический журнал. – 2002. – № 7. – С. 15.

118. Стратегия развития государства на период до 2010 года / М., 2000. – 99 с.

119. Проблемы программно-целевого планирования и управления / Под ред. Г.С.Поспелова. – М: Наука, 1981. – 256 с.

120. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2003: Стат. сб. / Госкомстат России. – М, 2003. – 895 с.

121. Репин С.А. Программно-целевой принцип в теории и практике управления областной образовательной системой: автореф. дис.... докт. экон. наук / С.А.Репин. – Челябинск, 1999. – 32 с.

122. Райзберг Б.А. Программно-целевое планирование и управление / Б.А.Райзберг, А.Г.Лобко. – М: Инфра-М, 2002. – 252 с.

123. Райзберг Б.А. / Системный подход в перспективном планировании / Б.А.Райзберг, Е.П.Голубков, Л.С.Пекарский. – М.: Экономика, 1975. – 138 с.

124. Рапопорт В.С. Объективные предпосылки и основные положения целевого управления / В.С.Рапопорт, Л.В.Родионова // США: организационные проблемы управ-

ления / Под общей редакцией Б.З.Мильнера. – М.: «Мысль», 1976. – 280 с.

125. Региональная социально-экономическая политика: теория, мировая и российская практика / Под ред. Б.Г. Преображенского, Ю.И. Трещевского. – Воронеж: Научная книга, 2005. – 344 с.

126. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2003. // Стат. сб. – М.: Госкомстат России. – 2003. – С. 48, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 63, 148, 176–193, 217, 277, 282, 321, 322, 323, 836.

127. Рекомендации по разработке комплексной программы маркетинга города и привлечения инвестиций / Под ред. Б.М. Гринчеля. – СПб.: Институт Евроград, 1996. – 224 с.

128. Ресин В.И. Устойчивое развитие крупного города – как итог стратегического планирования / В.И. Ресин / Новосибирск на рубеже XXI века. – Новосибирск: Новосибирский институт информатики и регионального управления, 2000. – С. 57–60.

129. Рисин И.Е. Государственное регулирование экономики / И.Е. Рисин, Ю.И. Трещевский, С.М. Сотников. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. – 240 с.

130. Рисин И.Е. Стратегическое планирование социально-экономического развития крупного города / И.Е. Рисин, Ю.И. Трещевский, В.Н. Эйтингон // Стратегии социально-экономического развития регионов: Сб. статей научно-технической конференции. – Воронеж, 2002. – С. 115–

131. Рохчин В.Е., Жилкин С.Ф. Стратегический выбор города: научный подход. – СПб.: ИСЭПРАН, 1998. – 112 с.

132. Россель Э.Э. Развитие производительных сил как основополагающий фактор долгосрочной социально-экономической политики Свердловской области // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. – 2001. – № 5. – С. 55–62.

133. Рохчин В.Е., Знаменская К.Н. Методологические основы стратегического планирования развития территорий // Материалы 10 юбилейной Международной конференции местных властей. Евроград. – СПб, 2000.

134. Рябухин С.Н. Целевые программы развития регионов / С.Н. Рябухин // ЭКО. – 2003. – № 4. – С. 15–20.

135. Савченко Е.С. Основное направление – повышение качества жизни / Е.С.Савченко // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. – 2002. – № 8. – С. 56–61.

136. Самохин А.Д. Методы программно-целевого подхода / А.Д.Самохин // Экономика и математические методы: Т. 10, вып.5. – М., 1974. – С. 990–994.

137. Сидоров А.Л. Стратегический план развития Сургута / А.Л. Сидоров / Евроград. – 2000. – № 12. – С. 19–22.

138. Силуанов А. Финансовая помощь из федерального бюджета / А.Силуанов // Бюджет. – 2004. – № 3. – С. 9–15.

139. Симачев Ю. Стали ли федеральные целевые про-

граммы инструментом государственной промышленной политики? / Ю.Симачев, А Соколов, М.Горст // Российский экономический журнал – 2002. – № 8. – С. 3–11.

140. Собянин С.С. Экономическая политика администрации области // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. – 2001. – № 5. – С. 63–68.

141. Социально-экономическое положение России. 2003: Стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2003. – 412 с.

142. Социально ориентированное местное управление: опыт городов Германии для России /Под ред. Б.М. Гринчеля, Н.Е. Костылевой. – СПб.: Наука, 1999. – 388 с.

143. Социальное положение и уровень жизни населения Воронежской области // Стат. сб. – Воронеж, 2003. – 176 с.

144. Стратегии социально-экономического развития регионов. Сборник статей научно-практической конференции / Под ред. И.Е.Рисина, Ю.И.Трещевского. – Воронеж, 2002. – 128 с.

145. Стратегические цели развития России в начале XXI века. XI Международная конференция местных властей Евроград – 2001. Санкт-Петербург: Институт Евроград. – 2001. – С. 4–18.

146. Стратегический выбор города: научное обоснование и механизм реализации / Под ред В.Е. Рохчина, С.Ф. Жилкина. – СПб.: ИСЭП РАН, 1999. – 183 с.

147. Стратегическое городское планирование; поддержка экономического развития и антикризисные программы

(опыт городов Германии и России). -СПб.: Институт Евроград, 10–12 декабря 1998 г. – 196 с.

148. Стратегическое планирование экономического развития: 35 лет канадского опыта. – СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2004. – 288 с.

149. Стратегия развития государства на период до 2010 года. М., 2000 г. Подготовлена под руководством В.И. Ишаева с использованием материалов А.Р. Белоусова, С.Ю. Глазьева, А.Г. Гранберга, В.В. Ивантера, Я.И. Кузьмина, П.А. Минакира, А.Д. Некипелова, А.Н. Шохона, М.М. Циканова. – 99 с.

150. Стратегия регулирования экономики России (аналитический доклад Института экономики РАН) // Вопросы экономики, 1996, № 3. – С. 4–73.

151. Стефанов Н. / Программно-целевой подход в управлении. Теория и практика / Н.Стефанов, К.Симеонов, К.Костев, С.Качаунов. – М.: «Прогресс», 1975. – 198 с.

152. США: современные методы управления. – М.: Изд-во «Наука», 1971. -334 с.

153. США: государство, человек, экономика (региональные аспекты). Под ред. Л.Ф. Лебедевой. – М.: Анкил, 2001. – 224 с.

154. Супян В.Б. Американская экономика: новые реальности и приоритеты XXI века / В.Б.Супян. – М.: «Анкил», 2001. – 152 с.

155. Типовой макет программы экономического и социального развития муниципального образования Воронежской области утвержден постановлением администрации Воронежской области 17.05.2004 г. № 461.

156. Типовой макет программы социально-экономического развития субъекта РФ // Порядок разработки и реализации целевых программ на территории Воронежской области. Воронеж, 2001.

157. Тишин Е.В. Содержание, цели и приоритеты развития социальной сферы муниципальных образований / Е.В. Тишин // В кн.: Управление развитием социальной сферы муниципальных образований / М.: Муниципальная власть, 2001. – С. 3–35.

158. Федеральный Закон Российской Федерации от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».

159. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в российской Федерации». – М: «Книга-сервис», 2005. – 80 с.

160. Филиппов Ю.В. Основы развития местного хозяйства / Ю.В.Филиппов. Т.Т.Авдеева. – М.: ДЕЛО», 2000. – 264 с.

161. Целевое стратегическое городское планирование. Итоговый научный отчет. Том 1, 2. – СПб.: Институт Евроград, 1998. – 209 с.

162. Цветкова Г. Экономические проблемы в деятельности местных органов власти. // Экономист. – 2002. – № 2. – С. 60–67.

163. Цицин П.Г. Проблемы устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований и пути их решения. – М., 2002.

164. Чуб В.Ф. Программно-целевые подходы в решении социально-экономических проблем Ростовской области // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. – 2000. – № 8. – С. 44–49.

165. Швецов А. Муниципальная реформа: соотношение и эволюция позиций ветвей и уровней власти. / А.Швецов // Российский экономический журнал. – 2001. – № 5–6.

166. Широков А.Н., Чернова И.А., Юркова С.Н. Местное самоуправление: проблемы и пути их решения. – СПб, 2000. – 312 с.

167. Широков А.Н., Юркова С.Н. Основы управления муниципальной собственностью. – М., 2002.

168. Штульберг Б.М. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации / Б.М. Штульберг, В.В. Введенский. – М.: Гелиос АРВ, 2000. – 354 с.

169. Шуссманн К. «Точки роста» в европейских городах / К. Шуссманн / Евроград. – 2000. – № 12. – С. 54–57.

170. Цвылев Р.И. О целевых методах планирования и управления / Р.И.Цвылев // Вопросы экономики. – 1971. –

№ 7. – С. 73–83.

171. Хитч Ч. Руководство обороной / Ч.Хитч. – М.: «Советское радио», 1968. – С. 61.

172. Экономические аспекты региональной политики в странах Европы: опыт для России. – М.: ИНИОН РАН, 1996. – 125 с.

173. Экономические методы регулирования развития крупных городов / Под ред. Н.Т. Агафонова, М.Н. Межевича, А.Н. Жигло. – Л.: Наука, 1990. – 452 с.

174. Эшби У.Р. Введение в кибернетику / У.Р.Эшби. – М.: Изд-во иностр. лит., 1959. – 352 с.

175. Armstrong N., Taylor J. Regional Economics and Policy. – L.:Harvezyer Wheatsheaf, 1993. – 397 p.

176. Beer S. Cybernetics and Management. – New York, John Wiley and Sons Inc, 1964 – 352 с

177. Bryson I. Strategic planning for public and nonprofit organization. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1995. – 56 p.

178. Bryson I. and Roering W. Applying private sector planning in the public sector. Strategic planning: threats and opportunities for planners. Washington, DS: Planning Press (APA), 1988. – 76 p.

179. Drucker P. The Practice of Management. – New York, 1954 – 352 с.

180. Doenringer P.B. Busines Strategy and Cross-Industry / Peter B.Doenringer and David G.Tecla. – Clusters Proceedings

15th CIOS Intemation Congress. -Approaches to economic development / Edited by John P.Blair and Laura A.Reese. Printed in USA in 1999 by Sage Publications, Inc. P. 96–107.

181. Patri H. Improving Productivity and Productiviti Measurement in Localk Government / H. Hatri, D. Fisk. – The Urban Institute – Washington. – 1971, p. 1–27.

182. Kast F.E. and Rosenzweig J. Organization and Management (a systems approach). – New York, 1970. – 476 c.

183. Katz D., Kahn R. The Social Psychology of Organization. – New York, 1966 -312 c.

184. King D. N. Local Government Economics in Theory and Practice. – London: Routledge, 1992. – 412 p.

185. Mandel D., Steinbruner J. A Preliminary Evaluation of PPB / Economic Analysis and the Efficiency in Government. – Part 3, Washington 1970. – P. 755–760.

186. McKean R. Costs and Benefits from Different View-point / Planning-Programming-Budgetting: a Susterms Approach to Management. – Chicago, 1969. – P. 200–208.

187. Nordic Regions and Transfrontier Cooperation. Copenhagen: Nordic Council, 1991. – P. 85–89.

188. Pfeffer Jeffrey and Salancik Gerald R. The External Control of Organizations / J. Pfeffer, G. R. Salancik – New York: Harper & Row. – 1978. – 126 c.

189. Porter M. The Role of Location on Competition / M. Porter. – Journal of the Economics of Business 1, no.1 (1994). –

P. 35–39.

190. T.Rubel, S.Paladino. Nurturing Entrepreneurial Growth in States Economies. NGA, Wash., 2000 – 128 p.

191. Richardson H.W. Regional Growth Theory. – London: Mccmillan, 1973. -342 p.

192. Simon H., A. Newell. Heuristic Problem Solving: the Next Advance in Operations Research / Operations Research, v. 6. – January 1958. – P. 4–12.

193. Steiner G.A. Top management Planning, Toronto, Collier Mac-Millan Canada, Ltd., 1969. – 216 c.

194. Tendencias regionales – 1998. Syntheses / INSEE. Paris, 1999, № 22. – P. 32–34.

195. Heuston M., Ogava C. Observation of the Theoretical Basis of the Cost-Effectiveness / Operations Research, v. 14, № 2, 1966. – P. 238–244.

Приложения

Приложение 1

ПЕРЕЧЕНЬ

утвержденных областных целевых программ, предлагаемых к финансированию из областного бюджета в 2006 году

Наименование программы	Фактический объем финансирования за 2002-2004 годы							показатель финансирования СФД от объема, радиационного прироста		Предусмотрено на 2006 год					Согласованная бюджетная заявка на 2006 год				
	Всего	в том числе:				всего	из областного бюджета	в том числе:					Всего	в том числе:					
		ФФ	ОБ	МБ	внебюджетные			ФФ	ОБ	МБ	внебюджетные	ФФ		ОБ	МБ	внебюджетные			
3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19			
Главное управление образования Воронежской области																			
"Молодежь (2004-2009 годы)"	27,3	7,2	13,2	6,2	9,7	88,0	63,1	9,7	2,1	6,8			10,7	2,9	7,8				
в том числе адресная инвестиционная программа:								12,2	10,0	2,2			50,0	40,0	10,0				
"Обеспечение жильем молодых семей (2004-2010 годы)"													50,0	40,0	10,0				
в том числе адресная инвестиционная программа:																			
Итого по управлению:	27,3	7,2	13,2	6,2	9,7			29,9	12,1	9,9	9,0	0,0	60,7	42,9	17,8	0,0	0,0		
в том числе адресная инвестиционная программа:	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0			0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	50,0	40,0	10,0	0,0	0,0		
Главное управление здравоохранения Воронежской области																			
внебюджетное финансирование Воронежской области на 2003-2005 гг. и на период до 2010 года	96,9		96,9			87,7	97,7	120,4	45,5	74,9			448,6	133,1	168,3	10,6	135,6		
в том числе адресная инвестиционная программа:	6,2		6,2					67,3	45,5	21,8			200,5	133,1	147,4				
"Секретный диабет (на 1997-2009 годы)" (продлить на 2008 год)	261,2	34,2	6,6	207,9	12,6	430,0	7,6	12,4	19,2	2,2			12,6	19,2	2,4				
в том числе адресная инвестиционная программа:																			
"Напиточные меры борьбы с туберкулезом в Воронежской области на 2005-2009 годы"	795,9	92,7	609,6	112,3	41,2	1170,0	30,4	141,2	40,3	3,0	74,4	23,4	162,0	38,8	27,8	16,1	72,6		
в том числе адресная инвестиционная программа:	3,4	7,0	2,4					9,6	7,0	2,6			3,0		3,0				
"Предупреждение распространения заболеваний, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекция) на 2002-2007 годы (далее-ВИЧ/СПИД)"	24,4	10,9	11,1	2,0	0,4	22,5	10,3	2,9	0,9	2,1			41,5	23,6	17,7				
в том числе адресная инвестиционная программа:													23,2	13,2	10,0				
"Вакцинопрофилактика на 1999-2000 годы и на период до 2005 года" (продлить на 2006 год)	153,7	50,1	2,3	32,3	49,1	360,0	6,2	29,0	23,9	1,1			89,8	36,1	30,6		22,8		
в том числе адресная инвестиционная программа:																			
"Профилактика и лечение артериальной гипертензии (на 2002-2008 годы)"	41,0	0,9	0,8	39,3		13,0	1,0	0,3	0,2	0,1			20,8	1,4	1,0	8,4	10,0		
в том числе адресная инвестиционная программа:																			
"Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2006-2008 годы"	31,4	4,4	27,1					11,4		11,4			11,4		11,4				

№ п/п	Наименование программы	Выделенный объем финансирования на 2005-2006 годы					Процент финансирования ЦДП от объема, предусмотренного программой	Предусмотрено на 2006 год					Сопоставление бюджетных заявок на 2006 год						
		Всего						Всего					Всего						
		в том числе:	в том числе:					на областного бюджета	в том числе:	в том числе:				в том числе:	в том числе:				
ФБ	ОБ	МС	вне-бюдж. источники	ФБ	ОБ	МС	внебюдж. источники		ФБ	ОБ	МС	внебюдж. источники							
19	"Развитие самовольно возведенной жилищно-коммунальной инфраструктуры в Воронежской области на 2002-2006 годы"	0,05			0,05	0,04		1,0		1,0			4,0	2,0	2,0				
	в том числе адресная инвестиционная программа:																		
	Итого по управлению:	211,3	92,6	26,6	0,0	102,1		3,0	0,0	3,0	0,0	0,0	4,0	2,0	2,0	0,0	0,0		
	в том числе адресная инвестиционная программа:																		
Главное управление экономического развития Воронежской области																			
20	"Развитие системы экологического мониторинга водных объектов Воронежской области на 2005-2010 годы"							60,0		4,0		62,0	226,0		16,0			216,0	
	в том числе адресная инвестиционная программа:							4,0		4,0			16,0		16,0				
21	"Семь дней"	114,4		1,0		113,4		62,1				62,1	Финансирование программы «Семь дней»						
	в том числе адресная инвестиционная программа:																		
22	"Программа комплексного развития жилищно-коммунального хозяйства Воронежской области на 2005-2010 годы"							463,1	66,6	122,8	16,3	268,4	610,8	133,1	192,7	63,9		231,1	
	в том числе адресная инвестиционная программа:												596,9	133,1	162,7				
	в том числе по результату "Дорожное хозяйство":												30,0		30,0				
	Итого по управлению:	114,4	0,0	1,0	0,0	113,4		601,2	66,6	126,8	16,3	399,9	836,6	133,1	296,7	63,9		441,1	
	в том числе адресная инвестиционная программа:	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		4,0	0,0	4,0	0,0	0,0	311,8	133,1	178,7	0,0	0,0		
Главное управление по промышленности, транспорту, связи и инновациям Воронежской области																			
23	"Повышение безопасности дорожного движения в Воронежской области на 2005-2010 годы"	1142,9		1142,9		100,0	100,0	66,7		48,0		6,7	202,1			202,1			
	в том числе по результату "Дорожное хозяйство":	1142,9		1142,9				48,0		48,0			202,1			202,1			
24	"Развитие муниципальной деятельности в промышленности Воронежской области на 2005-2008 годы"							297,8	10,7	12,8		184,3	322,5	25,3	31,6			266,9	
	в том числе адресная инвестиционная программа:																		
	Итого по управлению:	1142,9	0,0	1142,9	0,0	0,0		294,5	10,7	60,8	0,0	193,0	624,6	25,3	233,8	0,0	0,0	266,9	
	в том числе адресная инвестиционная программа:																		
Главное управление автомобильных дорог																			
25	"Развитие сети автомобильных дорог общего пользования Воронежской области на 2001-2005 гг. и до 2010 года"	2500,4	739,7	1761,7			30,0	64,0		926,0	190,0	776,0	1809,4	694,0	1226,4				
	Итого по управлению (раздел "Дорожное хозяйство"), из них:	3643,2	739,7	2904,6	0,0	0,0				926,0	190,0	776,0	0,0	0,0	2641,6	694,0	1487,6	0,0	0,0
	"Развитие сети автомобильных дорог общего пользования Воронежской области на 2001-2005 гг. и до 2010 года"	2500,4	739,7	1761,7						878,0	190,0	728,0	1809,4	694,0	1226,4				
	"Специальной развитие сети на 2005-2010 годы"	0,0								0,0			30,0		30,0				
	"Повышение безопасности дорожного движения в Воронежской области на 2005-2008 годы"	1142,9		1142,9						48,0		48,0	202,1		202,1				

№ п/п	Наименование программы	Выделенный объем финансирования на 2003-2004 годы					Прогноз финансирования ОДТ от объема, предусмотренного программой					Сопоставление бюджетных ассигнований на 2005 год					
		Всего					Всего					Всего					
		в том числе:	в том числе:	в том числе:	в том числе:	в том числе:	в том числе:	в том числе:	в том числе:	в том числе:	в том числе:	в том числе:	в том числе:	в том числе:	в том числе:		
	ФБ	ОБ	МС	иные источники	всего	из областного бюджета	ОБ	ОС	МС	иные источники	всего	ОБ	ОС	МС	иные источники		
Управление архитектуры и градостроительства Воронежской области																	
26.	"Создание территориальной информационной системы градостроительства для управления развитием территории Воронежской области"						7,0		7,0			20,6			20,6		
	в том числе адресная инвестиционная программа:																
	Итого по управлению поассигновкам:	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,0	0,0	7,0	0,0	0,0	20,6	0,0	20,6	0,0	0,0	
	в том числе адресная инвестиционная программа:	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
ГУВД Воронежской области																	
27.	"Комплексная программа по усилению борьбы с преступностью на 2003-2006 годы"	20,0		20,0		100,0	100,0	6,4		6,4		6,2		6,2			
	в том числе адресная инвестиционная программа:																
Управление по экологии и природопользованию Воронежской области																	
28.	"Экология и природные ресурсы Воронежской области на 2003-2006 годы"	635,6	63,0	126,0	22,3	427,3	63,0	73,0	192,7	30,2	63,6	2,3	67,7	217,7	44,7	91,3	4,6
	в том числе адресная инвестиционная программа:	2,9		2,9									31,44		31,44		
Главное управление государственного имущества Воронежской области																	
29.	"Создание автоматизированной системы ведения "государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2003-2007 годы)"	48,2	18,3	28,9	1,0	0,0	60,2	48,8	32,5	4,6	28,0		40,9	4,6	36,4		
	в том числе адресная инвестиционная программа:																
	подпрограмма "Информационное обеспечение управления недвижимостью, реформирование и регулирование земельных и имущественных отношений"							15,1		15,1		26,4		26,4			
	в том числе адресная инвестиционная программа:																
	Итого по управлению:	48,2	18,3	28,9	1,0	0,0	60,2	48,8	32,5	4,6	28,0	0,0	40,9	4,6	36,4	0,0	
	в том числе адресная инвестиционная программа:																
Управление федеральной службы исполнения наказаний России по Воронежской области																	
30.	"Реформирование профессионального состава работников колониальной системы и обеспечение занятости осужденных на 2003-2006 годы"	23,1	5,6	7,1		10,4	74,6	62,0	8,0	2,6	3,7	2,7	17,7	11,1	4,0	2,6	
	в том числе адресная инвестиционная программа:																
	Итого по программам, в том числе:	6290,4	1163,0	3078,1	432,7	816,6	2634,9	439,0	1280,2	100,2	724,5	4616,9	1109,8	2232,7	106,1	1067,3	
	адресная инвестиционная программа:	14,8	7,0	11,5	0,0	0,0	80,9	62,6	28,4	0,0	0,0	706,2	319,4	396,8	0,0	0,0	
	по разделу "Дорожное хозяйство":	3543,2	758,7	2004,6	0,0	0,0	928,0	160,0	776,0	0,0	0,0	2041,5	684,0	1467,5	0,0	0,0	

Приложение 2

ПРОГРАММА

Экономического и социального развития Бутурлиновского муниципального района на 2005–2008 г.г. и до 2010 года

Некоммерческие мероприятия (тыс. рублей)

Наименование	Всего	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Федер. бюджет	Обл. бюджет	Муниц. бюджет	Др.ист фин-я	Собств ср-ва
Образование	187823	-	42000	61390	69288	7540	7605	68990	109683	9150	-	-
В т.ч. муницип. бюджет	9150	-	-	2250	2270	2290	2340	-	-	-	-	-
Физкультура, спорт, отдых	26380	-	26380	-	-	-	-	-	26300	80	-	-
В т.ч. муницип. бюджет	80	-	80	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Соц.защита	6400	2100	2200	2100	-	-	-	-	6400	-	-	-
В т.ч. муницип. бюджет	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Итого 1 раздел	220603	2100	70580	63490	69288	7540	7605	68990	142383	9230	-	-
В т.ч. муницип. бюджет	9230	-	80	2250	2270	2290	2340	-	-	-	-	-
Стр-во газ.сетей	174351	2223	59248	29090	49190	34600	-	25000	149351	-	-	-
В т.ч. муницип. бюджет	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Реконстр. котельных	32023	20	11603	11400	3000	6000	-	-	32003	20	-	-
В т.ч. муницип. бюджет	20	20	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Волоснабжение	87833	5600	2033	25000	26000	29200	-	2360	83933	1540	-	-
В т.ч. муницип. бюджет	1540	1540	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Канал. и очист. соор.	100250	-	-	33000	33250	34000	-	-	100250	-	-	-
В т.ч. муницип. бюджет	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Электроснабжение	5736	5736	-	-	-	-	-	-	5736	-	-	-
В т.ч. муницип. бюджет	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Содейств. инд. жил. стр.	175601	16750	34755	59626	32490	15990	15990	33150	52051	-	50500	39900
В т.ч. муницип. бюджет	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Разв. сети авт. дорог	83834	-	-	53834	-	-	30000	-	83834	-	-	-
В т.ч. муницип. бюджет	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Итого 2 раздел	627605	30309	96036	200550	140930	113790	45990	60510	475155	1540	50500	39900
В т.ч. муницип. бюджет	1540	1540	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Всего по некоммерческим мероприятиям	848208	32409	166616	264040	210218	121330	53595	129500	617538	10770	50500	39900
В т.ч. муницип. бюджет	10770	1540	80	2250	2270	2290	2340	-	-	-	-	-

