

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ЦЕЛЕВЫЕ ПРОГРАММЫ

© Д. Ю. Лапыгин, 2015,
*к.э.н., доцент кафедры менеджмента,
Владимирский филиал РАНХиГС*

Задача и проблемы разработки и реализации муниципальных целевых программ

Начиная с 2001 года в муниципальных образованиях Российской Федерации отмечен общий рост количества муниципальных целевых программ (МЦП). Их увеличение связано в первую очередь с возникновением потребности в целенаправленном и динамичном развитии муниципальных образований, что затруднительно реализовать в условиях текущей деятельности.

Переход к преимущественно программно-целевым методам бюджетного планирования обеспечивает прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования в соответствии установленными приоритетами.

Особенностью программ является возможность реализации системного подхода в развитии муниципального образования, а их целевая ориентация позволяет распределять бюджетное финансирование в соответствии с реальными возможностями на приоритетные направления городского развития.

Концепция и принципы целевого программирования

Двигаясь от простого и общего к сложному и частному, выстроим структуру, которая охватывала бы и главный замысел рассматриваемого инструмента и методический аппарат, позволяющий собственно разрабатывать программы. Таким образом, указанная структура должна включать как концепцию и принципы программирования развития, так и методику разработки программ.

Основной замысел (концепция) целевого программирования заключен в следующей формулировке: «Муниципальные целевые программы направлены на существенный перелом негативных ключевых тенденций и (или) улучшение позитивных в долгосрочной перспективе».

Реализации указанной концепции «в лоб» препятствует ряд факторов, на преодоление которых и необходимо ориентировать принципы программирования, которые в свою очередь необходимо детализировать до способов их реализации (механизмов).

Концепция муниципального целевого программирования:

муниципальные целевые программы направлены на существенный перелом негативных ключевых тенденций и (или) улучшение позитивных в долгосрочной перспективе.

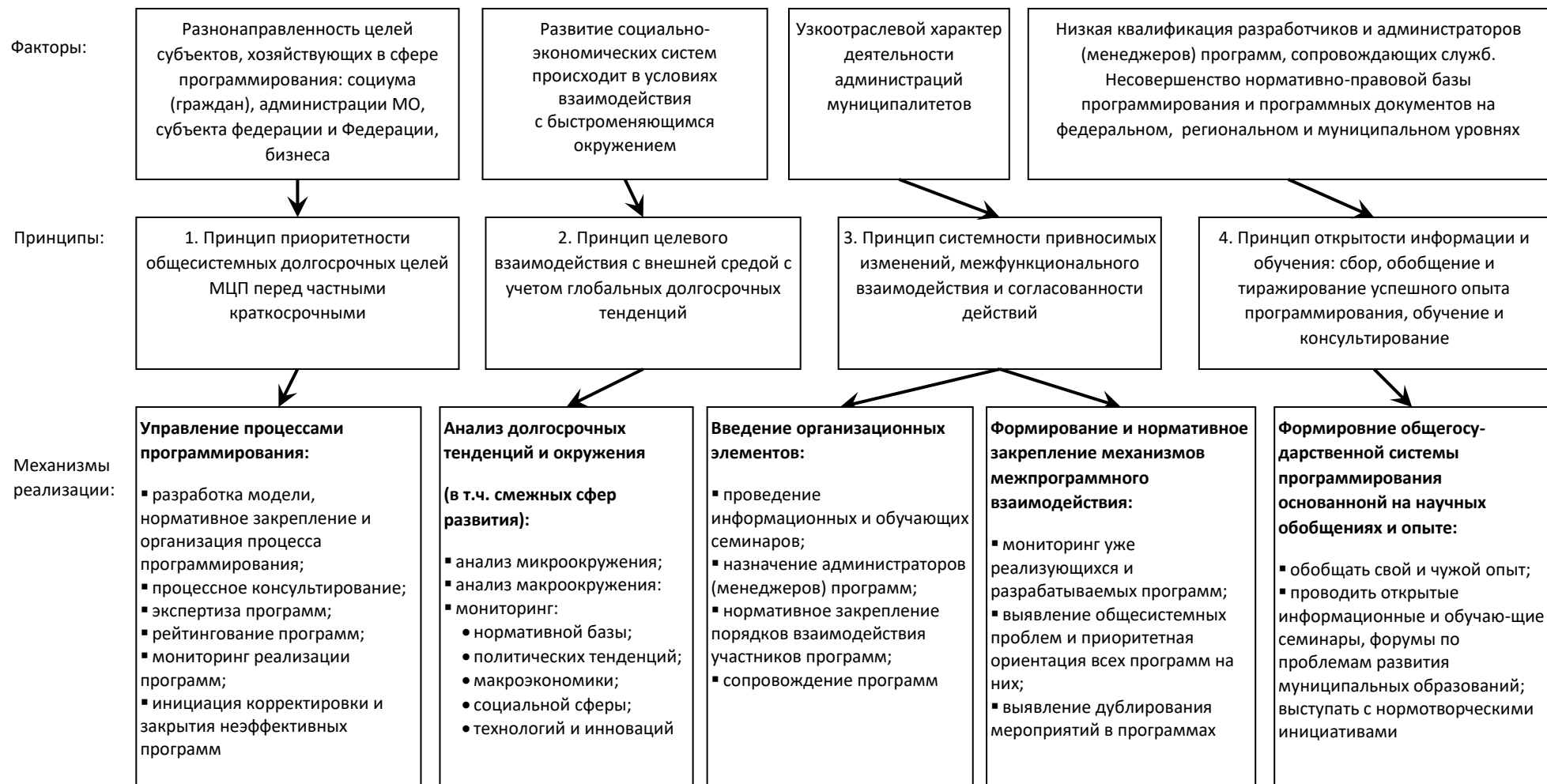


Рис. 1. Структура концепции муниципального целевого программирования и механизмов ее реализации

Методика и этапы разработки целевых программ развития

Отметим, что существует разница между этапами разработки программы как процесса административного и этапами разработки программы с методической точки зрения (деление на этапы с точки зрения применяемости схожего инструментария).

Методически (с разделением на этапы, которым можно сопоставить соответствующие методы) разработка целевых программ представляет собой следующую последовательность этапов:

1. Определение предметной области планируемой программы и ее предназначения.

2. Определение целей планируемой программы и их согласование.

3. Анализ факторов, влияющих на ключевую(ые) тенденцию(и). Определение и анализ корневых проблем, обуславливающих отраслевые, в том числе в других сферах городского развития, и определение задач МЦП (переход от проблем к задачам).

5. Анализ возможностей среды, которые позволили бы решать определенные задачи, и определение ресурсного потенциала, необходимого для реализации мероприятий программы.

6. Разработка мероприятий программы.

Разберем содержание конкретных этапов разработки программ, опираясь на некоторые примеры.

1. Определение предметной области планируемой программы и ее предназначения.

Определение предметной области – это, пожалуй, самый сложный этап, поскольку от его содержания зависят последующие этапы и содержание программы в целом. Так смещение сферы действия программы от качества жизни населения в сторону реализации какой-либо функции приводит к искажению самой сути программы. Например, совершенно по-разному звучат формулировки программ «Программа общественной безопасности» и «Программа защиты правопорядка». Однако дело не только в самой звучании: в первом случае за стол переговоров о целях программы сядут эксперты коррекционных, реабилитационных, общественных организаций и органов защиты правопорядка (полиции), вторая же программа предусматривает совершенствование функции защиты правопорядка, и за «круглым столом» достаточно только последней группы из перечисленных.

2. Определение ключевых тенденций в сфере действия планируемой программы и обоснование необходимости их перелома.

Второй этап направлен на определение ключевых показателей, однозначно характеризующих сферу действия программы (ее предметную область). Ключевые показатели, представленные в динамике, позволяют на этапе экспертизы сделать ряд важных выводов. Первый вывод касается целесообразности разработки и реализации программы вообще. Есть ли в ней потребность или динамика показателей свидетельствует о нормальных процессах в области программирования и вмешательств извне, а, следовательно, и затрат ресурсов указанная сфера не требует.

Вторая задача, решаемая определением динамики ключевых тенденций в совокупности со структурой проблемного поля (или результатами факторного анализа), – это определение того, а какая программа необходима: функциональная или межфункциональная. Первый тип программ носит название ведомственных целевых и подразделяется на два подтипа – аналитические и утверждаемые. Межфункциональные программы в различные периоды носили различные наименования в документах, регламентирующих программную деятельность. На

муниципальном уровне это муниципальные целевые программы (существовало также название «долгосрочные целевые программы», что более логично и отражает их сущность).

Так, если проблемное поле (или множество факторов, обуславливающих именно такое поведение ключевой тенденции) сосредоточено в одной функциональной зоне, то нет необходимости в межфункциональных механизмах и достаточно разработать ведомственную программу, которая будет финансироваться из текущего бюджета, если же проблемное поле распределенное, необходимо организовать участие множества различных функциональных подразделений, сами изменения долгосрочные, то необходимо разрабатывать целевую программу (долгосрочную).

3. Определение целей планируемой программы и их согласование.

Если на втором этапе разработчикам удастся построить кривую или группу кривых, отражающую ключевые тенденции в сфере программирования, то с постановкой целей программы не возникает сложностей.

Приведем пример. Цель программы развития туризма построена на основе выявления ключевой тенденции, определяющей уровень развития отрасли в целом.

Соответственно развивающаяся отрасль позволит обеспечить реализацию интересов органов местного самоуправления и предприятий туристической отрасли.

Реализация такой цели обеспечивает достижение целей всех субъектов, заинтересованных в развитии туристической отрасли (рисунок 2). Соответственно участникам программирования нет смысла скрывать информацию по процессу, препятствовать реализации программы и, напротив, есть смысл оказывать взаимную поддержку в ходе реализации программы, организовывать единое информационное пространство, соблюдать паритет интересов.



Рис. 2. Согласованность целей программы с целями субъектов

4. Анализ факторов, влияющих на ключевую(ые) тенденцию(и). Определение и анализ корневых проблем, обуславливающих отраслевые, в том числе в других сферах городского развития, и определение задач МЦП (переход от проблем к задачам).

На рисунке 3 представлено, как опираясь на выявленные корневые проблемы определить задачи программы.

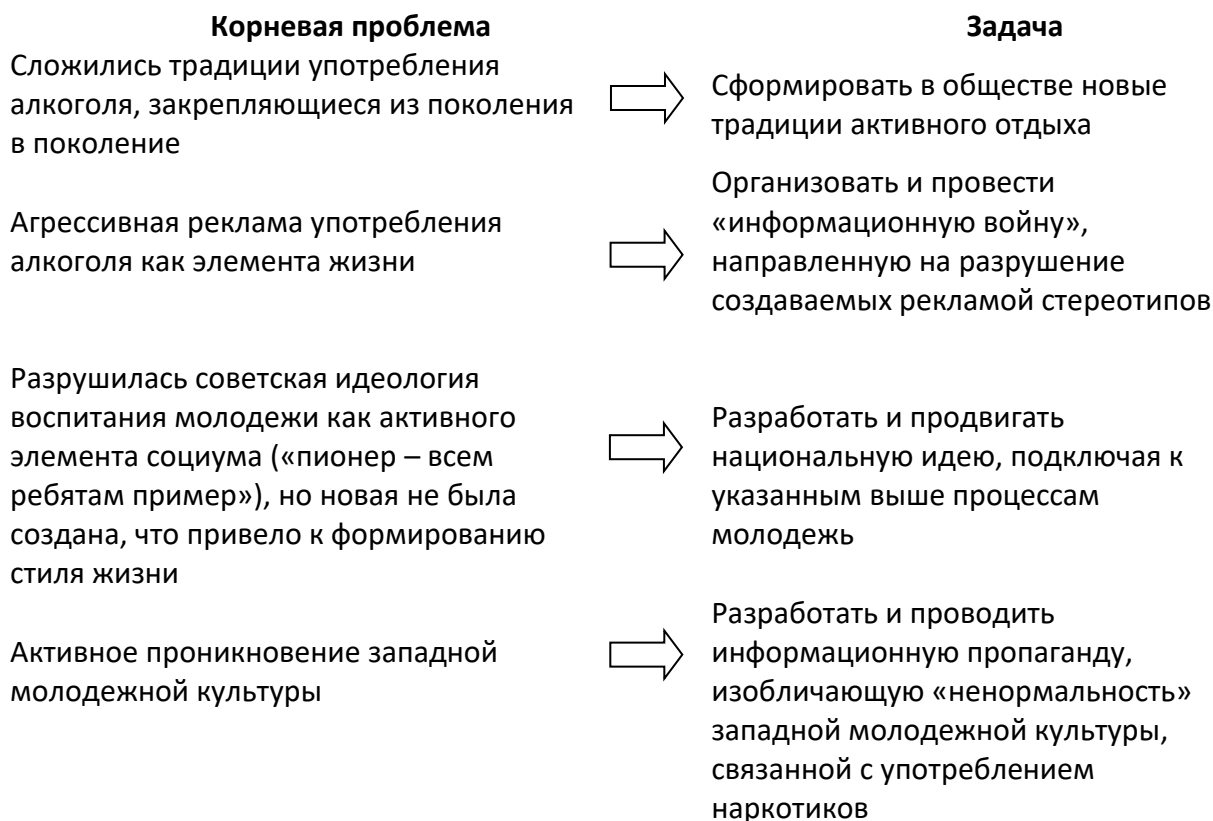


Рис. 3. Переход от корневых проблем к задачам

5. Анализ возможностей среды, которые позволили бы решать определенные задачи, и определение ресурсного потенциала, необходимого для реализации мероприятий программы.

Поэтапный SWOT заключается в реализации следующих действий.

С ориентацией на решение задач определяются возможности внешней среды, позволяющие эти задачи решить. В результате формируются *укрупненные мероприятия* (фактически – это стратегия программы).

Внешняя среда разделяется на ближнюю (микроокружение) и дальнюю (макроокружение).

К микроокружению относят все сферы городского развития, непосредственно взаимодействующие со сферой программирования: научная сфера, экология города, экономические институты, социальная сфера (здравоохранение, образование), городская инфраструктура (жилищно-коммунальное хозяйство, банковская и налоговая сферы, сфера муниципальных финансов, транспорт и связь), маркетинговая сфера города (продукты и услуги, производимые городом для внешней среды).

К макроокружению относят политику, экономику, социум и технологии, рассматривая указанные сферы во временном разрезе. Наибольшую ценность имеет анализ тенденций развития макроокружения, позволяющий прогнозировать и

планировать развитие муниципалитета, опираясь на прогнозы, а также учитывать вероятностные риски и разрабатывать соответствующие мероприятия по ликвидации последствий их возникновения.

Деление внешней среды на микро- и макроокружение условно (ряд факторов может быть отнесен как к макро-, так и к микроокружению). В качестве примера приведем перечень возможностей, которые были выявлены в процессе разработки проекта МЦП развития туризма:

1. Наличие в России инвестиционных ресурсов.
2. Рост деловой, общественной и научной активности в ЦФО.
3. Развитые международные партнерские связи как возможность продвижения турпродукта.
4. Устойчивые тенденции индивидуализации услуг на фоне глобализации мировой экономики.
5. Сильное и развивающееся туристическое окружение.
6. Рост рынка туристских услуг, развитие и дифференциация туристических потребностей.
7. Удорожание туристических услуг и сервиса в ближайших крупных городах.
8. Дефицит гостиничных мест в городе Москве.
9. Популярность событийного туризма.

Выявленные тенденции позволили разработчикам конкретизировать задачи до выделения двух направлений дифференциации туруслуги и диверсификации на другие рынки, а также определить ключевые точки приложения усилий по продвижению турпродукта (рисунок 4).

Методом сопоставления ресурсов, а также сильных сторон (ключевых компетенций) и укрупненных мероприятий определяются:

- мероприятия, направленные на *использование ресурсов и сильных сторон* для реализации укрупненных мероприятий;
- мероприятия, направленные на *создание требуемых ресурсов*, ключевых компетенций либо решение проблемы по использованию существующего ресурса или совершенствованию компетенции (рисунок 5).

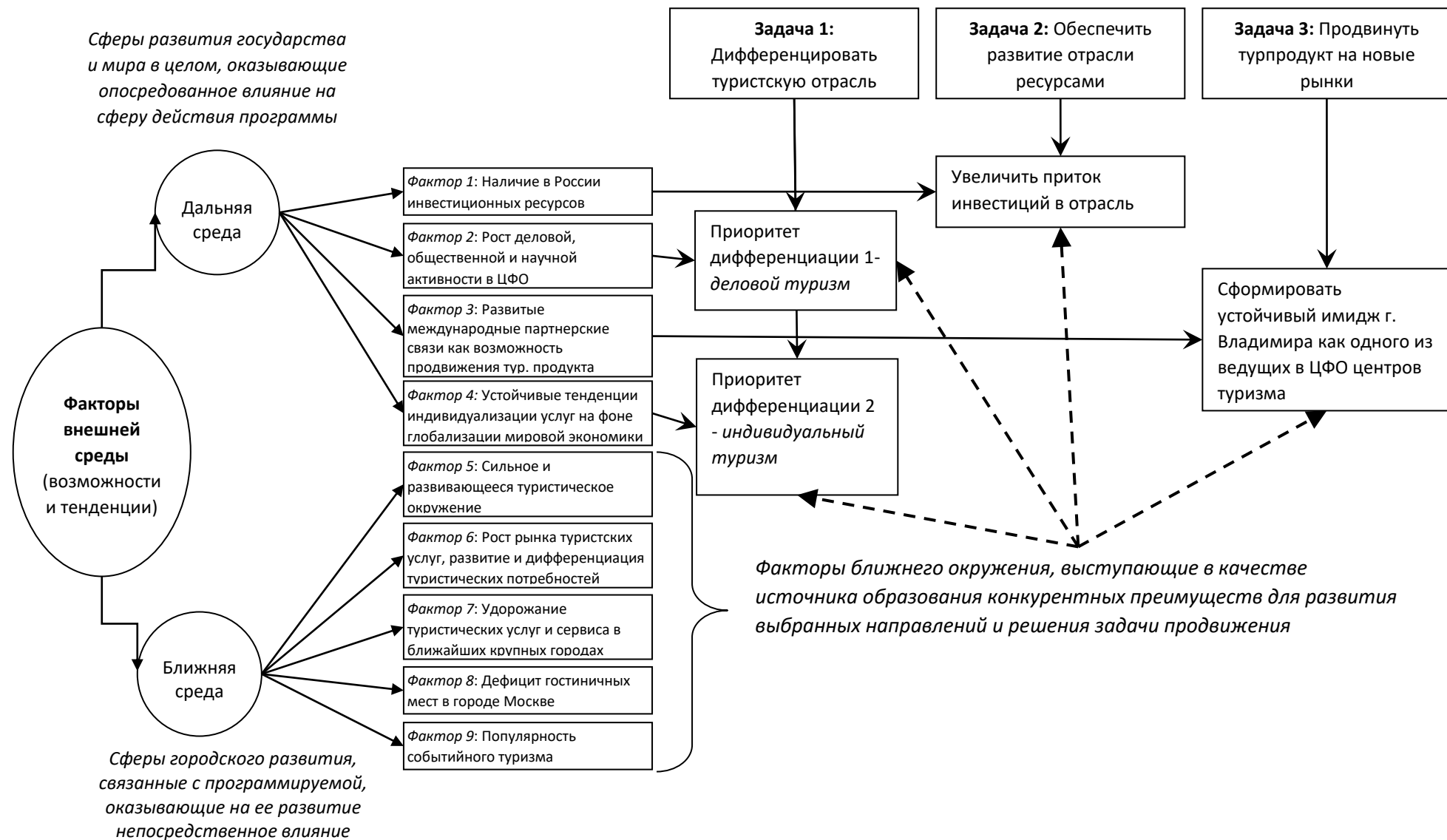


Рис. 4. Генерирование главных мероприятий, направленных на решение задач

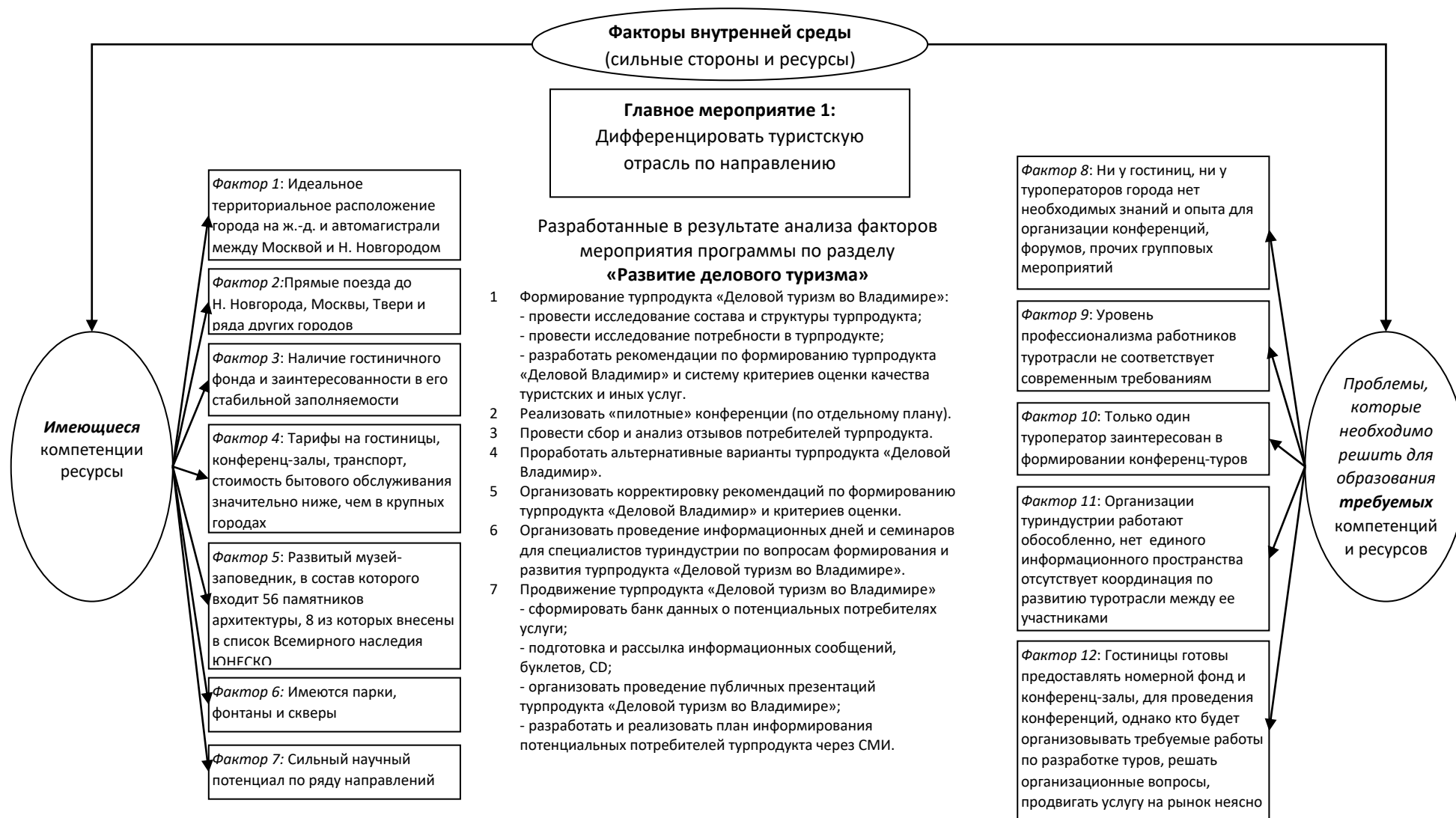


Рис. 5. Генерирование мероприятий МЦП (на примере задачи программы развития туризма)

