

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ И РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

© 2004 О. Ф. Шахов

Администрация Воронежской области

Одной из центральных задач государства является обеспечение равноценных условий жизни на всей территории страны. При этом должны учитываться не только экономические, но и социальные и политические аспекты.

Решение этих задач в российских условиях имеет свои особенности. Несмотря на постоянно совершенствуемый механизм финансовых отношений, в том числе помощи регионам, острота противоречий между центром и субъектами Федерации, как и между последними и органами местного самоуправления, в вопросах межбюджетных отношений не снижается. До сих пор не в полной мере реализован один из основных принципов бюджетного федерализма — формирование бюджетов, достаточных для эффективной реализации закрепленных за разными уровнями расходных полномочий.

В годы реформ на смену чисто административным, широко распространенным в плановой экономике механизмам пришли экономические методы управления. Однако поскольку в экономике постоянно возникают противоречия, трудности, проблемы, которые рыночный механизм сам по себе решить не может, то объективно нужна система мер по усилению государственного регулирования ряда сегментов рыночной экономики. В настоящий момент единственным инструментом прямого планового воздействия государства на экономику, на наш взгляд, является программно-целевой метод. Без использования программно-целевого подхода в государственном регулировании не решить масштабную задачу структурной перестройки экономики регионов и муниципальных образований, как и не создать эффективный механизм экономического саморазвития территорий с учетом их особенностей.

Программно-целевой подход предполагает отбор приоритетных целей экономического, социального развития, разработку взаимозавязанных мероприятий по их достижению в заданные сроки с максимальной эффективностью при требуемом обеспечении ресурсами.

Анализ зарубежной практики показывает достаточно активное использование программно-целевого подхода к управлению региональным развитием в странах с развитой рыночной экономикой. В США он применяется практически повсеместно. В Европе, в частности во Франции, программный метод используется для развития экономического потенциала кризисных территорий.

В современных условиях России программно-целевой метод реализуется в виде федеральных целевых программ (ФЦП), выступает как важнейшее средство реализации экономической политики государства, активного воздействия на социальные, экономические, производственные и иные процессы. Анализ применения программно-целевого метода на федеральном и региональном уровнях показал его эффективность. В рамках комплексных программ социально-экономического развития Российской Федерации и субъекта Федерации — Воронежской области определены приоритеты экономического и социального развития на среднесрочную перспективу, сформирован и законодательно закреплен механизм государственного стимулирования (поддержки) привлечения инвестиций в развитие территорий, созданы условия для обеспечения социальных стандартов, гарантированных Конституцией РФ.

Современный этап развития страны, реформирование местного самоуправления требуют нового осмысления и законодатель-

ного обеспечения программно-целевого управления на муниципальном уровне. Особенно это касается упорядочения государственной поддержки муниципальных образований, закрепления за территорией муниципального образования муниципального имущества и налоговых и неналоговых доходов, достаточных для решения задач местного значения.

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определены полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в области реформирования местного самоуправления, закреплены вопросы местного значения сельского и городского поселений, муниципального района, городского округа, а также полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, одним из которых является принятие и организация выполнения программ комплексного социально-экономического развития. На программно-целевом методе должно основываться планирование развития территории муниципального образования. С его помощью на среднесрочный период и долгосрочную перспективу возможно определить оптимальный набор объектов социальной, инженерной, транспортной инфраструктур, необходимых для обеспечения гарантированного качества жизни населения, планировать зоны перспективного инвестиционного развития, определить реальный потенциал развития территории.

Если применение программно-целевого метода на федеральном уровне в основном урегулировано Федеральным законом «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», постановлением Правительства РФ от 20.03.2003 г. № 165 «О внесении изменений и дополнений в порядок, разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», на областном — Законом Воронежской области «О Программе экономического и социального развития Воронежской области на 2002—2006 годы», постановлением адми-

нистрации области от 06.10.2002 г. № 863 «О порядке разработки и реализации областных целевых программ», то на муниципальном уровне применение программно-целевого метода законодательно не урегулировано и требует разработки соответствующей нормативно-правовой базы.

В ряде регионов были сделаны попытки разработки муниципальных программ, касающихся развития конкретных муниципальных образований (Кизел, Копейск, Киселевск, Венев, Новошахтинск).

В Воронежской области, в отличие от известных муниципальных программ, носящих локальный характер, разработан типовой макет муниципальной программы, который может быть использован для разработки программ экономического и социального развития муниципального образования первого вида — городского округа, муниципального района и муниципальных образований второго вида — городских и сельских поселений.

Разработка типового макета преследовала следующие цели:

- создание условий по внедрению программно-целевого управления на муниципальном уровне;
- обеспечение регламентации и унификации процесса разработки муниципальных программ;
- обеспечение методологического единства муниципальных программ с программами экономического и социального развития Российской Федерации и Воронежской области, взаимоувязанности направлений развития муниципальных образований с целями государственной стратегии в области реформирования местного самоуправления;
- упорядочение механизмов государственной поддержки муниципальных образований на федеральном и региональном уровнях.

Типовой макет программы включает три взаимосвязанных, но достаточно самостоятельных раздела, формирование которых осуществляется поэтапно:

- анализ социально-экономического положения, оценка сильных и слабых сторон муниципальных образований (городского округа, муниципального района и поселений, расположенных на его территории);

- разработка стратегического направления развития муниципального образования;
- формирование реестра конкретных некоммерческих (социальных) мероприятий и инвестиционных проектов, а также разработка механизмов их реализации.

Исходными информационными материалами для разработки программы могут 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, расположенных на территории муниципального образования.

Разработка программы должна базироваться на следующих принципах:

- ориентация на собственные ресурсы муниципального образования, с учетом которых разрабатываются конкретные проекты и мероприятия, обеспечивающие приток финансовых ресурсов, достаточных для решения социальных проблем;

- ориентация на непрерывное отслеживание качества жизни населения муниципального образования. Ключевым моментом анализа исходного состояния экономики муниципального образования является анализ показателей качества жизни населения, выявление динамики их изменения с тем, чтобы в ходе реализации программы своевременно выявить, насколько реализация конкретных мероприятий влияет на рост благосостояния граждан, оправдываются ли их выборные ожидания, для того, чтобы своевременно скорректировать управление муниципальным образованием, приняв соответствующие организационные и правовые решения. До последнего времени оценка качества жизни граждан, если и производилась, то, главным образом, для того, чтобы показать глубину кризиса в стране. Улучшение качества жизни не рассматривалось как стратегическая задача органов государственной власти и местного самоуправления. На основе существующих статистических и аналитических данных нами предложена система показателей для оценки каче-

ства жизни с целью использования при разработке муниципальных программ;

- непрерывное выявление и формирование конкурентных преимуществ территории и расположенных на ней хозяйствующих субъектов, анализ сильных и слабых сторон, угроз и возможностей с целью выявления стратегических направлений развития для поддержания конкурентоспособности территории и уточнения приоритетов государственной и муниципальной поддержки.

Первая и главная предпосылка успеха — это конкурентоспособность не только территории региона и муниципальных образований, но и предприятий, организаций, расположенных на их территориях, выпускаемой ими продукции. Вторая предпосылка состоит в том, что необходимо постоянно поддерживать конкурентоспособность, создавать новые конкурентные преимущества. Применение программно-целевого метода предполагает прежде всего предвидение конкурентной ситуации и формирование видения будущего муниципального образования, планирование и расчетное обоснование путей создания конкурентных преимуществ, обеспечивающих эффективное развитие муниципального образования в долгосрочной перспективе, адаптацию его к изменяющимся условиям, в т.ч. реформированию местного самоуправления.

Разработка программы экономического и социального развития муниципального образования должна осуществляться органами местного самоуправления самостоятельно. Программа должна состоять из ряда разделов. Задачей первого раздела является комплексная оценка социально-экономического положения муниципальных образований, установление основных тенденций в их развитии. Задача второго раздела — анализ сильных и слабых сторон, выявление угроз и возможностей развития муниципального образования. Другие разделы программы содержат конкретные проекты, мероприятия и механизмы их реализации.

Как следует из сказанного, в качестве инструмента стратегического анализа муниципальных образований используется SWOT. Идеология SWOT-анализа позволяет дать ответ на вопрос о перспективных направлениях развития, позволяющих активизиро-

вать естественные преимущества, устранить недостатки, использовать открывающиеся возможности и избежать потенциальных опасностей. На первом этапе SWOT-анализа ситуация оценивается в статике, как сложившаяся на данный момент. На втором — рассматривается возможное развитие событий вне и внутри муниципального образования и выявляются перспективные возможности и опасности. При этом принимаются во внимание демографические, экономические, инфраструктурные, экологические, международные, политические процессы.

Особое внимание необходимо уделить оценке хозяйственного климата, политика создания благоприятного хозяйственного климата является неременной частью экономической стратегии. Территория муниципального образования имеет свой набор факторов, благоприятствующих или препятствующих определенным отраслям производства. Полный набор этих факторов, определяющих привлекательность муниципального образования как места для ведения бизнеса, достаточно велик и может различным образом детализироваться и группироваться.

Анализ потенциала и направлений развития муниципального образования, учет его конкурентных преимуществ, мнений и пожеланий населения позволяют определить миссию муниципального образования. Пути реализации миссии могут стать следующие стратегические направления:

- определение приоритетных сфер деятельности, товаров и услуг, обеспечивающих потенциальное конкурентное преимущество муниципального образования на внутриобластных и межрегиональных рынках и приток финансовых ресурсов в базовые отрасли экономики;

- реформирование местного самоуправления, становление и развитие гражданского самосознания и принципов построения гражданского общества. Расширение участия граждан в решении вопросов, связанных с местным самоуправлением, формирование в общественном сознании жителей принципов толерантности, патриотизма, нетерпимости к национализму и экстремизму.

Для реализации стратегических направлений развития муниципального образования должен быть оценен его потенциал:

- налоговый — с учетом политики Правительства РФ по реформированию местного самоуправления, изменений в Бюджетном и Налоговом кодексах Российской Федерации по закреплению за муниципальными образованияами определенных видов налогов, таких как, налог на доходы и имущество физических лиц, земельный налог, налог на рекламу;

- инвестиционный — с учетом выявления точек роста экономики, формирования интегрированных структур, содействия привлечению инвестиций и размещению эффективных производств;

- кадровый — содействие в подготовке и закреплении кадров по дефицитным специальностям (особенно в сельской местности), повышении уровня их доходов, решении жилищных проблем;

- природный — наличие полезных ископаемых, земель, лесов, водных и иных природных ресурсов.

Базовый принцип, определяющий построение механизма реализации программы, — принцип «баланса интересов», который подразумевает соблюдение интересов предприятий, организаций и иных хозяйствующих субъектов различных форм собственности, субъектов управления, населения. Выступая как субъект хозяйственных отношений, органы местного самоуправления обеспечивают свои интересы и одновременно создают условия для эффективного функционирования предприятий, улучшения инвестиционного климата муниципального образования. Задача органов местного самоуправления в реализации программы заключается не в прямом участии в работе отдельных организаций (что нарушает принцип равных конкурентных условий), а в создании благоприятных условий для их деятельности: свобода и доступность экономической инициативы; добросовестная конкуренция; снижение барьеров входа на товарные рынки.

В рамках механизма реализации программы важно предусмотреть формирование зон инвестиционного развития, способствующих росту экономической активности муниципального образования. При инициировании инвестиционных проектов, ориентированных на развитие территорий и муниципального хозяйства, необходимо увязать потреб-

ности капитальных вложений в муниципальное хозяйство с возможностями окупить эти затраты, упорядочив их в рамках проектов развития отдельных территорий, и увеличить отдачу на единицу вложений бюджетных средств. Поэтому должны быть определены территории муниципального образования, бюджетные инвестиции в развитие которых наиболее перспективны, — зоны инвестиционного развития.

Другой составляющей механизма реализации программы является формирование нормативно-правовой базы, необходимой для достижения поставленных целей, реализации задач программы, обеспечение софинансирования мероприятий программы за счет средств федерального и регионального бюджетов в рамках действующих федеральных и областных целевых программ, федеральной адресной инвестиционной программы.

Ежегодно проводимый мониторинг и оценка эффективности реализации нормативных и экономических преобразований в муниципальном образовании позволяют

определить эффективность программно-целевого управления развитием территории.

Типовой макет программы экономического и социального развития муниципального образования прошел апробацию при разработке пилотной муниципальной программы в Рамонском районе Воронежской области.

На основе типового макета показана возможность и целесообразность программно-целевого управления развитием муниципального образования при реформировании местного самоуправления в условиях ограниченности бюджетных ресурсов. Программа, разработанная на основании типового макета, будет являться базовым документом, в котором сформулированы стратегические направления развития муниципального образования, она предназначена для принятия управленческих решений, разработки конкретных механизмов реализации проектов развития реального сектора экономики, социальной, инженерной и транспортной инфраструктур, повышения качества жизни населения.