Статья

Программно-целевой подход к стратегическому управлению развитием муниципалитетов России на примере Владивостокского городского округа

Общей тенденцией в трансформации системы управления муниципалитетами в РФ следует рассматривать переход от традиционной бюрократической модели управления к программно-целевому принципу, основанному на разработке проектов, программ и стратегий развития.

Ноябрь 2015 | Андреев В.А. | Полный текст статьи опубликован в журнале "Экономика и предпринимательство" № 11 ч.1 (64-1), 2015 г.

В Российской Федерации исследователи указывают на важность принципа синхронизации прогнозирования направлений социально-экономического развития отдельных территорий с учетом приоритетов и целей развития макрорегионов и государства в целом. Важным принципом стратегического управления является координации разработки и реализации муниципальных программ в увязке с государственными программами РФ и субъекта РФ, публичное рассмотрение параметров программ и их общественная экспертиза, при этом формирование системы оценки эффективности муниципального менеджмента должно учитывать хозяйственно-экономические и социальные особенности развития муниципалитета. В основу стратегического управления может быть заложена система входов – целевых качественных и количественных показателей эффективности управления, и выходов – как система оценки результатов эффективности муниципального управления. При этом организацию местного самоуправления предлагается подвергать надлежащей трансформации для наиболее четкого использования преимуществ программного подхода.

В Российской Федерации общей тенденцией в трансформации системы управления муниципалитетами следует рассматривать переход от традиционной бюрократической модели управления к программно-целевому принципу, основанному на разработке и эффективной реализации проектов, программ и стратегий развития. Корректно сформулированные и приемлемые с точки зрения исполнимости социального и экономического развития цели и задачи способствует повышению эффективности управления в целом. Эффективность муниципального управления при использовании такого подхода напрямую зависит от систем планирования и рациональности административных процедур.

С учетом развития программно-целевого принципа в практику местного самоуправления активно внедряются системы мониторинга качества и эффективности муниципального менеджмента на основе единых требований в сфере планирования муниципального хозяйства. Исследователи делают вывод о что система муниципального стратегического планирования и система мониторинга позволяет решать специфические задачи управления, такие как установление корреляции между стратегией управления и системой целевых показателей эффективности управления. Повышению эффективности управления может способствовать внедрение инфокоммуникационных технологий, предусматривающих непосредственный контроль управленческих действий муниципальных менеджеров и оценку их эффективности уполномоченными контрольными органами и гражданами.

Для Российской Федерации важным является внедрение система мониторинга эффективности управленческих действий для оценки влияния управленческого воздействия на темпы и уровень социально-экономического развития территорий. Перечень показателей оценки эффективности может варьироваться в зависимости от хозяйственной специализации, уровня и темпов социально-экономического развития. В условиях конкуренции муниципальных образований за финансовые ресурсы, представляется целесообразной сравнительная оценка по показателям привлечения инвестиций, в том числе иностранных, бюджетной обеспеченности, собираемости налоговых и неналоговых доходов, предпринимательской активности. Важным критерием эффективности может рассматриваться присвоение регулярного независимого рейтинга муниципального менеджмента на основе оценки социальных, экономических, политических процессов на территории, а также результатов и последствий управленческих действий и их экономической эффективности. Мониторинг эффективности управления территориальным образованием может проводиться с использованием Методических рекомендаций Минэкономразвития РФ от 29 Апреля 2011 г. N 8863-ОФ/Д09 (посмотреть, например здесь...), которыми определены требования к организации мониторинга качества предоставления муниципальных услуг.

Результаты исследования, проведенного в 2015 году в рамках уточнения стратегических параметров развития городского округа Владивосток показывают, что организация системы местного самоуправления городского округа основана на программно-целевом принципе и осуществляется в соответствии с административными регламентами и регламентами предоставления услуг и исполнения функций. Всего в городском округе разработаны и утверждены 17 целевых муниципальных программ на плановый период 2014-2018 гг., сгруппированные по сферам муниципального управления, в том числе:

1. социально-культурная сфера, 7 программ;
2. сфера жилищно-коммунального хозяйства, 4 программы;
3. прочие сферы муниципальной экономики, включая, транспорт, развитие связи и информатизации, развитие малого и среднего предпринимательства, и иные сферы, 6 программ.

Основой для разработки муниципальных программ является утвержденная "Стратегия и стратегический план развития города Владивостока до 2020 года", определяющая целевые программные параметры и направления развития города. Важно отметить, что стратегия учитывает основные направления, цели и задачи социально-экономического развития Российской Федерации в среднесрочный период. Программные направления соответствуют направлениям и сферам государственного программирования, обеспечиваются принципы синхронизации и единства подходов прогнозирования параметров социально-экономического развития на уровне местного самоуправления и государственной власти региона.

В городском округе сформирована нормативно-правовая база регламентирующая программно-целевые принципы местного управления, в частности принято постановление администрации города Владивостока от 20.08.2013 № 2410 "Об утверждении Порядка принятия решений о разработке, формирования, реализации и проведения оценки эффективности реализации муниципальных программ в администрации города Владивостока".

Анализ итогов реализации мероприятий муниципальной программы "Управление муниципальными финансами Владивостокского

городского округа" на 2014-2018 годы" показывает, что удельный вес расходов бюджета Владивостокского городского округа, формируемых в рамках муниципальных программ в общем объеме расходов бюджета городского округа в 2014 году составил 80,5%.

Результаты анализа показывают, что аналогично государственным программам, целевые муниципальные программы развернуты в комплекс подпрограмм по направлениям и сферам муниципального регулирования и управления. Например, муниципальная программа "Развитие образования города Владивостока" на 2014-2018 годы, направленная на развитие доступной, вариативной, качественной и эффективной системы образования города, включает 5 подпрограмм по направлениям муниципального управления в сфере образования, в том числе:

1. "Развитие системы дошкольного образования" на 2014-2018 годы;
2. "Развитие системы общего образования" на 2014-2018 годы;
3. "Развитие системы дополнительного образования" на 2014-2018 годы;
4. "Развитие и поддержка педагогических кадров" на 2014-2018 годы;
5. "Безопасность муниципальных образовательных учреждений" на 2014-2018 годы.

Анализ финансирования программно-целевых мероприятий в городском округе показывает, что на 2015 год на реализацию программ предусмотрены бюджетные ассигнования в общей сумме 9 223 867,51 тыс. рублей.

Анализ результатов реализации муниципальных целевых программ указывает на влияние программного эффекта на развитие различных сфер муниципального управления. Например, реализация программных мероприятий в сфере муниципального образования в период 2013-2014 гг. обеспечила ввод в эксплуатацию 2 новых школ - №5 на 150 мест на острове Русский и № 83 на 825 мест в жилом районе «Снеговая Падь». В рамках реализации долгосрочной целевой программы "Развитие сети дошкольных образовательных учреждений в г. Владивостоке" (2011-2016 гг.) введены в эксплуатацию новые дошкольные образовательные учреждения: в 2012 г. - 106, в 2013 г. - 109, в 2014 г. - 114. В 2013 году приняты в эксплуатацию 7 групп на 140 мест, всего в 2013 году создано 1105 дополнительных мест в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях Владивостока.

Отмечено гибкое применение финансовых инструментов программно-целевого подхода, что позволяет делать акценты на тех или иных аспектах реализации политики местного самоуправления. Например, для повышения эффективности мероприятий молодежной политики объем финансирования целевой программы "Молодежь - Владивостоку" на 2014-2018 годы в 3-м квартале 2014 года был увеличен на более чем 6 млн. рублей (на 5,6 %), что позволило привлечь большее количество участников проводимых мероприятий.

В рамках муниципальной программы "Развитие малого и среднего предпринимательства в городе Владивостоке" за период 2009-2014 гг. порядка 500 предпринимательских структур стали получателями финансовой поддержки в сумме около 150 млн. руб. (0,3 млн. рублей в среднем на 1 предпринимательскую структуру). При таком объеме финансовой поддержки, мультипликатор создания новых компаний составил порядка 10% (55 новых субъектов малого предпринимательства), мультипликатор создания новых рабочих мест составила порядка 5% (300 новых рабочих мест при сохранении более 6 тыс. рабочих мест).

Анализ мер управленческого воздействия показывает, что программный подход охватывает все сферы и направления муниципального управления, однако социальная сфера является приоритетной в системе муниципального управления и расходовании бюджетных средств. Данное направление обозначено как стратегическое в системе управления на последующий трехлетний период: в 2015 и 2016 годах на финансирование социально-культурной сферы предлагается направить 51,0 % расходов бюджета округа, в 2017 году – 51,7 %. При этом чуть менее половины (46,4%) всех расходов бюджета округа в очередном финансовом году планируется на образование.

Другими важными приоритетами программного муниципального управления являются дорожное и коммунальное хозяйство. В 2015 году в дорожное и коммунальное хозяйство планируется осуществить наибольший объем бюджетных инвестиций, доля которых составит соответственно 34,6 % и 20,5 %, что позволяет сделать вывод о приоритете развития дорожной и коммунальной инфраструктуры в инвестиционной политике города. При этом доля капитальных вложений в объекты социального назначения и жилищного строительства также достаточно велика (соответственно 20,7 % и 16,2 %).

Анализ показывает, что управление общественными финансами характеризуется надлежащей дисциплиной. При формировании проекта бюджета округа соблюдаются ограничения, установленные Бюджетным кодексом РФ по размеру дефицита бюджета ВГО, объему муниципального долга и расходам на его обслуживание, предельному объему заимствований, размеру резервного фонда, общему объему условно утвержденных расходов. Качество муниципального управления характеризуется высоким уровнем эффективности налогового администрирования, что повышает эффективность программно-целевого подхода. Доля налоговых и неналоговых доходов местного бюджета (за исключением поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) в общем объеме собственных доходов бюджета муниципального образования (без учета субвенций) составила 83,9% в 2014 году и увеличилась на 10 процентов по сравнению с показателем 2011 года. Неотъемлемыми инструментами программно-целевого управления в городском округе является мониторинг исполнения документов стратегического планирования, оценка их достоверности и измерение эффективности показателей социально-экономического развития территории. Как неотъемлемый элемент эффективного управления рассматривается организация надлежащего муниципального финансового аудита для повышения эффективности бюджетных расходов, в том числе в рамках финансирования мероприятий и проектов целевых муниципальных программ. В связи с применением программно-целевого принципа оптимизируется и система муниципального управления, активно применяются проектные или матричные организационно-функциональные структуры.