

Министерство образования и науки РФ
Автономная некоммерческая организация высшего образования
Самарский университет государственного управления
«Международный институт рынка»

«Юридический факультет»
Кафедра «Государственного и муниципального управления и правового
обеспечения государственной службы»
Программа высшего образования
Направление подготовки «Государственное и муниципальное управление»
Профиль «Муниципальное управление»

ДОПУСКАЕТСЯ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой:

к.ю.н., доцент, Березовский Д.В.

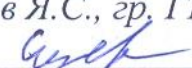


(подпись)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА
«МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ КАК ОБЪЕКТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО
ПЛАНИРОВАНИЯ»**

Выполнил:

Сизов Я.С., гр. ГМУ-41



(подпись)

Научный руководитель:

к.и.н. доцент, Устинова Н.А.



(подпись)

оценка удовлетворительная

Самара

2017

Оглавление

Введение	3
1. Теоретические основы программирования в системе муниципального управления	
1.1. Сущность программно-целевого подхода как вида управленческой деятельности	
1.2. Роль муниципальных программ в системе муниципального управления	13
2. Муниципальные программы в системе стратегического планирования в городском округе Самара	24
2.1. Сущность муниципальных программ как документов стратегического планирования	24
2.2. Основные направления стратегического развития в г.о.Самара.....	30
2.3. Организация разработки и реализации муниципальных программ в г.о.Самара	33
3. Совершенствование программно-целевого управления в системе стратегического планирования	42
3.1. Предложения по содержанию муниципальных программ	42
3.2. Взаимосвязь субъектов стратегического планирования в реализации муниципальных программ.....	48
Заключение.....	56
Список использованной литературы.....	58

Введение

Актуальность. В последнее время следует отметить непрерывно растущую потребность в прогнозах. Повсеместно стала острее осознаваться практическая ценность предсказательной функции научных теорий с целью принятия обоснованных решений. Возрастает актуальность повышения качества прогнозных исследований, что требует более углубленного изучения и разработки основных проблем, возникающих в прогнозировании. Решению этих проблем в определенной мере будут способствовать изучение и использование мирового опыта. Целесообразно взять на вооружение все, что уже наработано, - теоретические и методологические основы прогнозирования и планирования, а также практический опыт разработки прогнозов, планов, программ и их осуществления.

Всякое экономическое явление может быть познано в развитии. Для России стратегическое планирование приобретает особую значимость, учитывая факторы большой площади территории и разнообразие географических и климатических условий страны. Более того, стратегическое планирование, с одной стороны, выступает важным этапом планирования бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства для государственных и муниципальных нужд и, таким образом, задает ориентиры для инвестиционного развития территорий.

С другой стороны, стратегическое планирование одновременно выступает важным элементом обеспечения инвестиционного климата в стране, в каждом регионе, в каждом муниципальном образовании, поскольку обеспечивает прозрачность и предсказуемость действий органов публичной власти в одном из важнейших направлений экономической политики государства - в развитии общественной инфраструктуры, в деятельности по снятию инфраструктурных ограничений для развития бизнеса. Эти прозрачность и предсказуемость являются также важной дополнительной гарантией, прежде всего экономических прав российских граждан.

В период социально-экономического развития страны сопровождается повышением роли и значимости программы стратегического планирования. Это

проявляется в предоставлении достаточно широких прав и возможностей самостоятельного развития регионам, в повышении ответственности территорий за решение собственных проблем и вопросов. Но дальнейшее продвижение реформ и окончательный переход на базовую рыночную модель в стране невозможны без активного вовлечения в этот процесс местных факторов и ресурсов, без развития территориального самоуправления и самофинансирования.

Для становления экономической основы самоуправления и проведения активной местной политики необходимо формирование эффективной системы планового регулирования развития территории, основу которой составляет муниципальное планирование. Муниципальные планы определяют важнейшие цели, задачи и ориентиры развития территории, а также механизмы их достижения и реализации.

Как показывает опыт большинства развитых стран в Европе, Америке, Азии, их достижения в развитии экономики и решении социальных проблем во многом обусловлены успехами территориального развития, достигнутыми на основе устойчивых традиций регионального и местного самоуправления.

Объектом исследования выступает программа целевого развития муниципальных образований.

Предметом исследования муниципальная программа как объект стратегического планирования.

Целью данной работы является исследование теоретико-методических основ разработки муниципальных программ как объекта стратегического планирования.

Методы исследования. В основу изучения вопроса было положено сочетание теоретических и эмпирических методов исследования, наиболее полно раскрывающих особенности имиджа властных институтов на местах как важного нематериального политического и организационно-управленческого ресурсов.

Нормативно-правовую базу исследования составили: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 30.12.2015, с изм. от 23.05.2016) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 28.06.2007 N 825 (ред. от

13.05.2010) «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»; совокупность законодательных актов, определяющих принципы формирования государственных органов; нормативные документы (программы и концепции).

В ходе выполнения выпускной квалификационной работы были использованы исследования российских ученых и специалистов Г.В. Атаманчука, В.И. Бутова, А.Г. Воронина, В.Б. Зотова, В.В. Иванова, В.Г. Игнатова, А.Н. Коробовой, В.А. Лапина, О.М. Роя, А.Н. Широкова, В.А. Ясюнаса и др., представленные в наиболее популярных учебниках и учебных пособиях последних лет.

1. Теоретические основы программирования в системе муниципального управления

1.1. Сущность программно-целевого подхода как вида управленческой деятельности

Программно-целевой подход к решению региональных проблем следует рассматривать как инструмент региональной политики, одновременно обеспечивающий как формирование этой политики в целом, так и ее реализацию в виде конкретных программ разного уровня и назначения.

Причем отсутствие программ в большинстве регионов и муниципальных образований является одним из свидетельств отсутствия и региональной политики как таковой, поскольку она может разрабатываться и осуществляться только на базе всесторонней оценки региональных ситуаций, выявления и ранжирования региональных проблем, нахождения путей их решения при различных вариантах ресурсного обеспечения, при ясности в вопросе о том, кто и в какие сроки может выполнить соответствующие действия и т.п.

Под программой как инструментом региональной политики понимается специально разработанный перечень заданий (мер, действий), ориентированных на полное или частичное решение конкретной социально-экономической проблемы регионального характера. Такой перечень может рассматриваться в качестве инструмента региональной политики только при соблюдении ряда обязательных требований (условий). К ним относятся:

легитимность, что предполагает разработку и реализацию программ в соответствии с действующим законодательством и исключает создание ситуаций, противоречащих этому законодательству;

нормативность программ любого уровня (федеральный, муниципальный), что предполагает их утверждение соответствующим органом и обязательность для исполнения всеми сторонами;

реальность – принципиальная достижимость поставленной цели, наличие соответствующих ресурсов, готовность сторон к выполнению заданий;

вариантность – наличие нескольких вариантов полного или частичного достижения целей программы при различных уровнях ресурсного обеспечения;

комплексность целей и задач – постановка только таких целей и задач, которые могут быть выражены в параметрах, поддающихся учету и контролю, и по которым может быть дана однозначная оценка их достижения и решения;

контролируемость – наличие условий для постоянного отслеживания хода результативности и эффективности выполнения программных заданий;

ответственность, что предполагает установление прямой и полной ответственности конкретных лиц и организаций за использование ресурсов, выполнение отдельных заданий и программы в целом.

Региональные программы являются разновидностью комплексных целевых программ.

Целевые комплексные программы по своему содержанию подразделяются еще на ряд видов:

по уровню значимости программы могут быть межгосударственные, государственные и собственно региональные;

по территориальной принадлежности – внутри региональные (республиканские, краевые, областные, городские) и межрегиональные;

по функциональной ориентации – научно-технические (инновационные), социально-экономические, производственно-технические, инвестиционные, организационно-хозяйственные, экологические и т.д.).

Этапы разработки целевых комплексных программ. Разработка целевых комплексных программ в настоящее время осуществляется поэтапно.

Составляется перечень важнейших проблем. Выделяется определенная проблема и выдается исходное задание на разработку программы для ее решения, в котором определяются цели и участники программы, лимиты ресурсов, другая необходимая информация.

Уточняются количественные параметры, характеризующие цели программы, и определяются задачи ее реализации по периодам. Основная цель программы, как

правило, распределяется по ее составляющим, образуя упорядоченную иерархию задач, отражающих внутреннюю структуру решаемой проблемы.

Исходя из построенной иерархии целей формируются состав заданий и комплекс мероприятий для реализации программы с указанием последовательных этапов ее выполнения.

Рассчитываются основные показатели программы, ресурсное обеспечение и полные затраты на него. Формируются перечни материальных ресурсов с указанием поставщиков и получателей, определяется экономический эффект.

Осуществляются оформление программных документов, согласование и утверждение программы.

Программы увязываются во времени, по ресурсам и исполнителям.

Классификация региональных программ. Региональные программы классифицируют по нескольким признакам: территориальная принадлежность, функциональная ориентация, содержание решаемых проблем, масштабность решаемой задачи, отраслевая локализация, характер возникновения проблем и т.д.

Каждая региональная программа, таким образом, характеризуется одновременно несколькими классификационными признаками. Например, конкретная региональная программа может быть по уровню значимости – федеральной, по территориальной принадлежности – областной, по функциональной ориентации – экологической, по масштабности (комплексности) программной проблемы – узкоспециализированной, по продолжительности реализации – среднесрочной и т.д.

При отборе проблем для программной разработки и реализации на федеральном уровне следует исходить:

из особой их значимости для осуществления крупных структурных изменений и повышения эффективности развития конкретных отраслей и регионов, образования и социальной сферы, для обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования;

из сжатости сроков решения этих проблем и необходимости концентрации ресурсов;

из взаимосвязанности соответствующих мероприятий (заданий), обеспечивающих целевое управление межотраслевыми связями технологически сопряженных отраслей и производств.

Приоритетность проблемы делает ее предметом будущей программы, а конкретность цели определяет всю последующую процедуру разработки и утверждения программы.

Проблемы программно-целевого регулирования и меры их решения. Поскольку программы (как и другие используемые в Российской Федерации методы государственного регулирования территориального развития и селективной поддержки регионов) пока еще не исходят из системного представления о критических региональных ситуациях, было бы полезным составить перечень потенциальных зон программного регулирования, включив сюда ограниченное число локальных отсталых и депрессивных территорий, где отсутствуют рыночные механизмы и естественно-природные условия саморазвития (прежде всего самостоятельного выхода из депрессии), а также таких территорий, где это имеется и нужна лишь целевая поддержка будущих «точек опережающего роста».

Такие зоны следовало бы объявить сферами приоритетного программного финансирования с предоставлением гарантий государственного участия; не исключено, что в отдельных случаях было бы полезно придание соответствующим расходам статуса защищенных статей бюджетов всех уровней.

В настоящее время программы не отвечают одному из обязательных требований – решению небольшого числа наиболее приоритетных, самых острых и неотложных региональных проблем. При отсутствии централизованной информации о таких проблемах, общепринятой методики их сравнительной оценки и ранжирования, государственно выраженного интереса к их объективной оценке российскую региональную политику вообще нельзя рассматривать как приоритетно ориентированную. Однако в том случае, когда речь идет о необходимости наиболее эффективного распределения весьма небольших средств на реализацию однотипных мер государственной поддержки регионов (в первую очередь программ),

ранжирование решаемых проблем и конкурсный отбор предложений о разработке и реализации соответствующих программ представляются необходимыми.

Для этого могут быть предложены следующие меры:

разработка порядка формирования ежегодно обновляемого официального перечня наиболее острых региональных проблем – потенциальных объектов программ. Конкретные, поддающиеся решению проблемы (а не регионы и их социально-экономическое развитие) должны стать объектом программ;

установление формализованной процедуры отбора приоритетных проблем из указанного перечня, для реализации которых могут быть гарантированы бюджетные ресурсы;

организация по тем же критериям конкурса предложений для включения их в проект правительственных предложений о разработке, начале реализации и продолжении федеральных программ в будущем финансовом году; отбор должен быть организован гласно и открыто;

установление порядка прохождения предложений о разработке программ через процедуры разработки и утверждения федерального бюджета на очередной год; обязательность представления в Государственную думу материалов конкурсного отбора программ.

Осуществление таких предложений не представляет серьезных трудностей, а незначительные дополнительные затраты могут сразу же окупиться за счет исключения малоэффективных программ. В то же время это позволит если и не полностью, то хотя бы в определенной части (в зоне действия программ) впервые ориентировать региональную политику на конкурсно – выявленные приоритеты.

Расходование государственных бюджетных средств на разработку и реализацию программ требует постоянного контроля. Предлагается ввести оценку эффективности и результативности программ.

Под эффективностью региональных программ следует понимать прямую экономическую эффективность (выгодность) решения поставленных задач именно на основе реализации включенных в программу заданий; иначе говоря, следует определить, насколько предложенный вариант достижения цели экономически

выгоднее всегда имеющихся альтернативных вариантов. Кроме того, полезно и практически возможно оценить экономическую эффективность предложенных в программе специальных механизмов (стимулов, льгот). Было бы полезно также оценивать эффект (или экономию) затрат на решение поставленной проблемы в программном варианте по сравнению с вариантом, когда подобная программа не будет разрабатываться и выполняться (т.е. оценить последствия развития региональной ситуации без использования предложенной программы).

Результативность программы следует понимать, во-первых, как меру соответствия ее ожидаемых результатов поставленной цели, во-вторых, как степень приближения к последней и, в-третьих, как прямые позитивные воздействия на социальную, демографическую, экологическую ситуацию в регионе, а также на определяющие ее параметры экономического развития. При оценке результативности программы по второму из этих критериев важно максимально корректно выразить качественно-количественные параметры программной цели, а в ряде случаев – и конкретизирующих ее задач. Это должно быть делом самих разработчиков программ, обязательным условием включения предлагаемых ими заданий в состав любой программы, финансируемой из федерального бюджета.

Следует ввести в практику порядок, по которому экспертиза выполнения программ должна быть комплексной и не замыкаться только на финансовых вопросах. Главное для каждой программы – достижение результатов и обеспечение эффективности каждой программы, и в этом направлении следует переориентировать деятельность института экспертизы проектов целевых программ и хода их реализации.

Цель регионального прогнозирования и планирования – обеспечение комплексного и наиболее эффективного социально-экономического развития региона. Его назначение заключается в обосновании направлений и перспектив развития региона, предоставлении информационного материала для выработки экономической и социальной политики и принятия соответствующих управленческих решений. Усиливается его вероятностный характер в связи с большой степенью неопределенности в рыночной экономике.

Прогнозы любого типа немыслимы без определенной системы задач и целей. При этом следует учитывать, что все цели взаимосвязаны и взаимообусловлены. Поэтому при составлении и реализации прогнозов следует стремиться к определенной совместимости целей, и, кроме того, требуется обстоятельный учет всех видов ресурсов, необходимых для достижения той или иной цели. Для современных экономических систем важно соблюдение следующих основных условий. Во-первых, обязательное достижение соответствия между спросом и предложением на все виды ресурсов, товаров и услуг и создание условий и предпосылок для достижения подобного равновесия. Внешним проявлением достижения подобной сбалансированности в рыночной экономике выступает отсутствие излишков и в меньшей степени дефицитов. Во – вторых, составление системы целей прогнозов и затем их конкретная реализация на основе достижений научно – технического прогресса и научно – технической революции. В – третьих, соблюдения соответствия между факторами производства на всех уровнях, от спецификации каждого зависит и оптимальная их комбинация.

Таким образом, в условиях рыночной экономики при составлении прогнозов необходимо дать ответы на следующие вопросы: для кого осуществлять производство и реализацию; из чего осуществлять производство; каким образом должны осуществляться производство и реализация.

В важную задачу прогнозирования входит выявление и исследование потребностей всех экономических объектов и субъектов с последующим адекватным их отражением в системах прогнозов различного уровня и детализацией. При этом следует учитывать, что уровень структура частных, коллективных и общественных потребностей находится в непрерывном развитии и должны соответствовать реальным условиям воспроизводственных процессов и требованиям экономических законов рыночных отношений.

Научно разработанные и обоснованные прогнозы, объективно необходимые в рыночной экономике, позволяют оптимально достичь цели общественного развития в каждый конкретный промежуток времени, служат основой для создания эффективной сбалансированности экономических систем.

1.2. Роль муниципальных программ в системе муниципального управления

Современная экономическая нестабильность и снижение прироста ВВП и НД стали причиной сокращения «реальных» доходов бюджетной системы Российской Федерации. Поэтому вопросы оптимизации использования государственных и муниципальных ресурсов вышли на первое место.

В условиях дефицита бюджета Правительство Российской Федерации использует инструменты долгового финансирования, а также сокращение расходов по нескольким направлениям. Следовательно, изменяется структура финансирования производственной и непроизводственной сферы, усиливается контроль за такими параметрами использования бюджетных средств, как эффективность и результативность.

В соответствии с Бюджетным посланием Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию от 13.06.2013 «О бюджетной политике в 2014–2016 годах» государственные программы должны стать ключевым механизмом, с помощью которого увязывается стратегическое и бюджетное планирование [1].

На территории Российской Федерации реализуются государственные программы по следующим стратегическим направлениям:

- 1) социальная сфера;
- 2) развитие и модернизация российской экономики;
- 3) управление качеством и результативностью использования государственных финансов и имущества;
- 4) территориальное развитие;
- 5) обеспечение национальной безопасности.

Стратегическая ориентация на построение социально ориентированной рыночной экономики предполагает в каждой стране комплекс базовых и специфических институциональных мер, учитывающих предшествующую траекторию развития страны и современные международные экстерналии [3, с. 36]. На основе этих стратегических направлений социально-экономического развития

государства строятся территориальные бюджеты. Причем большинство субфедеральных бюджетов включают до 60% «социальных» расходов. Такая же тенденция прослеживается на местном уровне бюджетной системы Российской Федерации.

Местные финансы играют особую роль в финансовой системе, поскольку именно они доводят результаты финансово-хозяйственной и социальной деятельности предприятий и организаций до непосредственных потребителей государственных и муниципальных услуг населения, трансформируют экономический потенциал в конкретный результат — комфортный уровень жизни или комфортную среду обитания. Население муниципального образования при этом необходимо рассматривать как потенциальных потребителей государственных и муниципальных услуг, и именно с их точки зрения оценивать качество и эффективность.

Так как основная часть материальных и социальных благ предоставляется гражданам на местном уровне, именно муниципальные органы власти должны нести ответственность за их своевременное и качественное предоставление. В их компетенцию должно входить как определение основных приоритетов в расходовании бюджетных средств, так и информирование граждан о проводимых мероприятиях и достигнутых результатах.

В последнее время происходит перераспределение расходных полномочий между уровнями власти. Большая их часть передается на субфедеральный уровень. При наличии нескольких уровней управления в общественном секторе актуальным становится вопрос построения эффективной модели их взаимодействия [2, с. 55]. За последние четыре года были переданы полномочия по финансированию здравоохранения, образования и социального обеспечения. Сокращаются и финансовые возможности местной власти за счет сокращения закрепленных долей отчислений от федеральных налогов (например, НДФЛ). Тем не менее даже в столь непростой экономической ситуации, в которой находится в настоящее время Российская Федерация, изучение приоритетов населения должно ставиться во главу угла при определении первоочередных направлений расходования бюджетных

средств. Это связано с тем, что бюджетные средства ограничены, а население должно получать услуги на достойном уровне. Роль финансовых органов муниципалитета состоит в том, чтобы обеспечить сбалансированность бюджета и определить оптимальное соотношение количества, качества услуг и их стоимости.

Каждое муниципальное образование в Российской Федерации имеет собственный бюджет.

Важную роль эти бюджеты играют в решении как государственных, так и локальных задач экономического и социального характера, что предполагает распределение государственных средств на содержание и развитие социальной инфраструктуры общества и местной экономики. Главное направление использования средств местных бюджетов — расходы на здравоохранение, образование, создание инфраструктуры ЖКХ, комплексное развитие территориальных образований.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации бюджет муниципального образования (местный бюджет) определяется как форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для исполнения расходных обязательств.

Необходимо заметить, что основной формой отражения расходов местных бюджетов являются муниципальные программы. Поэтому формирование муниципальных программ — основа для разработки местного бюджета.

При формировании муниципальных бюджетов все субъекты бюджетного планирования обязуются обеспечить удовлетворение потребностей в соответствии с установленными нормами по расходам на оплату труда, начислениям на оплату труда, выплату пенсий и пособий по социальной помощи населению, оплату коммунальных услуг, субсидии бюджетным, автономным учреждениям на финансовое обеспечение муниципального задания.

Показатели, принятые за основу для расчета предельных объемов бюджетов субъектов бюджетного планирования, корректируются на суммы расходов, возникших в результате структурных и организационных преобразований в установленных сферах деятельности, а также увеличиваются на суммы,

необходимые для реализации решений исполнители и соисполнители. Такой перечень формируется с учетом предложений главных распорядителей бюджетных средств.

1.3. Зарубежная практика использования целевых программ в качестве инструмента управления территориальным развитием

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 специальные 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 задач. 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 развития

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

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 муниципалитета.

2. Разработка стратегических планов развития местных сообществ как необходимого компонента муниципального управления.

Так, в США реализация концепции местной общины 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 развития.

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.

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 решений.

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 цели 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) впервые апробированный в Голландии, становится все более популярным в странах Западной Европы.

Важная отличительная черта нового подхода - внедрение системы планирования по принципу «снизу-вверх». 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. Предварительная фаза заканчивается подписанием соглашения, которое знаменует начало второй фазы - фазы планирования. План действий составляется 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 реализации. 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 консенсуса.

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

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

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.

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

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

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 на освоенных землях; количество производимых и перерабатываемых отходов.

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

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, обслуживающей экономическую деятельность, 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, по восстановлению окружающей среды и улучшению имиджа ареалов, содействие развитию новых, прежде всего малых и средних предприятий на локальном уровне, улучшению видов транспортной инфраструктуры, существенных для развития экономики и туризма, содействию исследованиям, особенно посредством предоставления оборудования для системы профессионального образования.

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 сотрудничества 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 местности.

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-экономического 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, проявляющего в составе целей, направлений и программных мероприятий.

7. 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.

2. Муниципальные программы в системе стратегического планирования в городском округе Самары

2.1. Сущность муниципальных программ как документов стратегического планирования

Главная задача муниципальных органов управления в области планового регулирования развития территории состоит в разработке и реализации местной социально-экономической политики, учитывающей специфику муниципального образования и текущего этапа политического и экономического реформирования общественного устройства в Российской Федерации. Оставаясь разработчиком прогнозов, программ и планов социально-экономического развития территории, органы местного самоуправления отвечают и за решение социальных проблем муниципального образования.

Стратегическое планирование представляет собой процесс определения целей и значений экономических показателей по основным, наиболее важным направлениям социально-экономического развития страны (отрасли, объединения, предприятия и др.), как правило, на средний срок и длительную перспективу и формирование механизма, их реализации. Оно предполагает учет факторов внешней среды.

При стратегическом планировании решаются те задачи, которые определяют характер экономических преобразований, устойчивость экономики, уровень жизни населения, обороноспособность страны и др. При этом конечный результат не является строго фиксированным, а расположен в определенной зоне с заданными предельными границами по величине и времени.

Характер задач зависит от поставленных органом управления стратегических целей развития, которые в решающей степени задают направленность и содержание планирования. Например, ими могут быть резкое снижение материалоемкости и энергоемкости ВВП, достижение большей устойчивости в обеспечении топливными ресурсами, проведение реструктуризации экономики, приближение уровня жизни населения к наиболее развитым государствам мира и т.д. В конечном счете цель

стратегического планирования заключается в построении модели будущего развития государства или другого объекта, применительно к которому осуществляется планирование. В большинстве случаев разрабатываются несколько альтернативных моделей, из которых выбирается одна наиболее совершенная.

Стратегическое планирование представляет собой адаптивный процесс, в результате которого происходит регулярная (ежегодная) корректировка решений, оформленных в виде программ, прогнозов, планов, дополнений и изменений системы мер по их выполнению на основе непрерывного контроля и оценки происходящих изменений в экономическом развитии государства, государственных партнеров и мирового сообщества. Его назначение — сделать оперативные и текущие управленческие решения обоснованными не только с точки зрения сложившейся конъюнктуры, но в первую очередь с позиций завтрашнего дня.

- объект местной экономической стратегии — смешанная экономика с преобладанием частной и существенной долей муниципальной собственности;

- ориентация местной экономической стратегии на интересы местного сообщества при учете интересов региона и страны в целом;

- наличие механизмов привлечения широкого круга заинтересованных хозяйственных и политических структур, действующих в муниципальном образовании, к разработке и реализации местной экономической стратегии.

Возможности для существования местной экономической стратегии как формы организации хозяйства территории возникают при наличии:

- 1) местного самоуправления;
- 2) муниципальной собственности;
- 3) права регулирования землепользования;
- 4) права изменения нормативов хозяйственного регулирования на данной территории.

Необходимость местной экономической стратегии обусловлена потребностью общества в регулировании рыночной экономики, в территориальной организации хозяйственной деятельности, заинтересованностью самих субъектов

хозяйствования в организующей деятельности по улучшению местной среды производства.

Местная экономическая стратегия является органической частью более общей местной социально-экономической стратегии, которая должна согласовываться и сочетаться с соответствующей региональной, хотя может проводиться и независимо. Профессор А.Е. Когут считает, что местная социально-экономическая стратегия — «это взаимосогласованная совокупность социальных, экологических, экономических целей и установок (ориентиров), а также способов их достижения, разработка и практическая реализация которых осуществляется самим местным обществом и его органами самоуправления».

Необходимо разделять этапы формирования (обоснования, выбора) стратегии и ее реализации. На этапе формирования обосновываются и выбираются приоритетные направления развития экономики города и сферы деятельности местных властей. На этапе реализации местные власти и созданные при их участии общественно-частные организации осуществляют намеченный комплекс мер по стимулированию развития отраслей экономики города.

В условиях экономических реформ особое место в содержании местной экономической стратегии занимают процессы, связанные с институциональными изменениями в экономике — приватизацией, формированием местного хозяйственного регулирования, созданием систем регистрации недвижимости, образованием рыночной инфраструктуры. Там, где эти процессы идут устойчивее, быстрее создается благоприятная рыночная среда для развития старых и новых видов деятельности, успешнее проходит структурная перестройка экономики.

Организирующая и регулирующая роль местных властей в экономическом развитии велика. Умелое влияние на создание привлекательной и разнообразной среды производства содействует возникновению очагов экономического роста. Пассивность или неверная экономическая стратегия на местах чревата утратой динамики, консервацией устаревшей структуры хозяйства, низкой деловой активностью и в итоге падением качества жизни города.

Конечной целью местной экономической стратегии служит рост качества жизни за счет обеспечения эффективной занятости и создания надежной налоговой базы для местного бюджета, позволяющей реализовывать необходимые социальные программы.

Основная задача местной экономической стратегии — создание благоприятных условий для развития экономики путем совершенствования «мягких» и «жестких» факторов среды производства.

Рассмотрим концепцию формирования муниципальной программы на примере формирования благоприятной социальной среды. В частности, стратегическая цель, которая преследуется при ее формировании, — создание благоприятной социальной среды, обеспечивающей всестороннее развитие личности на основе повышения уровня культуры и здорового образа жизни, достигается в том числе через образование. Задача, поставленная перед профильным департаментом, заключается в обеспечении населения доступным образованием в рамках федерального законодательства.

Следующий этап — детализация программы с выделением подпрограмм и мероприятий, в частности:

- повышение качества общего образования;
- совершенствование и развитие дошкольного образования;
- повышение доступности и качества дополнительного образования;
- организация и обеспечение отдыха и оздоровления детей;
- обеспечение учета и контроля за деятельностью учреждений образования;
- строительство объектов в сфере образования.

За каждое мероприятие отвечает профильный департамент, в данном случае департамент образования, и соисполнители — департаменты культуры, градостроительства и т.д. Необходимо отметить, что перечень государственных и муниципальных услуг, который является основой для детального описания каждого мероприятия, сейчас унифицируется для всех уровней бюджетной системы, что обеспечит эффективность и полную подотчетность перед контролирующими органами исполнительной власти.



Рисунок 1 – Процедура формирования муниципальных программ

К функциям ответственных исполнителей — главных распорядителей бюджетных средств (ГРБС) относятся разработка муниципальной программы и внесение ее на обсуждение в установленном порядке в администрацию. ГРБС также разрабатывает и утверждает план реализации муниципальной программы, организует ее исполнение, формирует отчеты и доклады по итогам реализации программы. Соисполнители принимают участие в подготовке отдельных подпрограммных мероприятий и формируют план их реализации. Они также вносят предложения по изменению содержания мероприятий и передают ответственному исполнителю отчеты о ходе проведения мероприятий.

Таким образом, разработка программы в основном возлагается на ответственного исполнителя, т.е. на профильный департамент или управление.

Однако к отдельным подпрограммам или мероприятиям могут подключаться соисполнители, которые отвечают за свой раздел задач. Отчет об исполнении муниципальной программы готовится ГРБС.

Проект плана реализации, согласованный с департаментом экономического развития и департаментом финансов, не позднее 30 декабря года, предшествующего очередному финансовому году, утверждается ответственным исполнителем муниципальной программы. Такая подотчетность сохраняется и на этапе исполнения программы, когда по истечению каждого квартала в департамент

экономического развития и департамент финансов вносятся отчеты о финансовом обеспечении и достижении значений целевых индикаторов и показателей задач муниципальной программы.

До 20 марта следующего за отчетным периодом департамент экономического развития подготавливает и представляет в администрацию города сводный доклад о ходе реализации и оценке эффективности муниципальных программ. Методика оценки приводится в таблице 1.

Таблица 1 -
Показатели оценки эффективности реализации муниципальных программ

Наименование	Формула	Значение
Результативность муниципальной программы	$E = \sum Ei/n$ (%)	Ei – степень достижения i -го целевого индикатора (показателя задач) планового значения; n – общее количество целевых индикаторов и показателей задач
Степень достижения i -го целевого индикатора	$Ei = TF_i/ТП_i \times 100\%$	TF_i – фактическое значение целевого индикатора (показателя задач); $ТП_i$ – плановое значение целевого индикатора (показателя задач)
Полнота использования бюджетных ассигнований	$\Pi = ЗФ/ЗП \times 100\%$	$ЗФ$ – фактическое использование бюджетных ассигнований на реализацию муниципальной программы в соответствующем периоде; $ЗП$ – запланированные бюджетные ассигнования на реализацию муниципальной программы в соответствующем периоде
Экономическая эффективность использования бюджетных ассигнований	$БЭ = E/\Pi \times 100\%$	Π – полнота использования бюджетных ассигнований; E – результативность муниципальной программы
Эффективность реализации муниципальной программы	$\mathcal{E} = E + \Pi + БЭ$ (%)	E – результативность муниципальной программы; Π – полнота использования бюджетных ассигнований; $БЭ$ – экономическая эффективность использования бюджетных ассигнований

При оценке эффективности реализации муниципальной программы устанавливаются критерии качества исполнения заявленных расходов, представленные в таблице 2.

Таблица 2 - Критерии эффективности реализации муниципальных программ

Оценка эффективности	Π , %	E , %	\mathcal{E} , %	$БЭ$, %
Высокая	Более 90	Более 100	$301 \leq \mathcal{E} \leq 333$	–
Удовлетворительная	Более 90	Более 100	Более 333	–
	Более 90	$97 \leq E \leq 101$	–	Менее 100
	$80 \leq P \leq 90$	$91 \leq E \leq 97$	–	–
Соответствие плану	Более 90	$97 \leq E \leq 101$	–	Более 100
Неудовлетворительная	Менее 80	Менее 91	–	–

По результатам оценки эффективности муниципальной программы администрация может принять решение о сокращении или увеличении на очередной финансовый год и плановый период бюджетных ассигнований на ее реализацию или

о досрочном прекращении реализации основных мероприятий и ведомственных целевых программ/подпрограмм либо муниципальной программы в целом. Так достигается не только полнота расходования финансовых ресурсов, но и качество использования бюджетных средств муниципалитета.

Таким образом, важнейшая задача разработки программ — обеспечение результативности бюджетных расходов и повышение качества государственных и муниципальных услуг, что достигается путем постоянного мониторинга на всех стадиях бюджетного процесса в муниципалитете, от планирования и до предоставления отчета по эффективности.

2.2. Основные направления стратегического развития в г.о. Самара

Задача эффективного развития любых территорий в России сегодня требует преодоления накопившихся проблем, связанных с отсутствием эффективного взаимодействия разных уровней власти, бизнес-структур, общественных организаций и профессиональных сообществ. В связи с этим принципиальной целью разработки Стратегии комплексного развития городского округа Самара на период до 2025 года (далее - Стратегия) стало объединение всех агентов развития в их заботе о будущем городского округа Самара, в создании современных ориентиров развития для новых поколений горожан. Для этого необходимо было поставить точные стратегические цели и создать такие механизмы реализации целевых задач, которые дают возможность эффективного социального сотрудничества.

Для разработки Стратегии был использован ряд системно согласованных форматов: организационно-методологическое обеспечение; систематизация и сборка материалов; экспертные разработки (анализ и оценка, сценарирование);

проведение публичных обсуждений с горожанами в ходе 5 стратегических сессий;

межсессионная работа 10 инициативных групп; экспертные опросы населения и виртуальное общение со всеми заинтересованными через сайт в сети Интернет www.Samara2025.ru.

Инициатор разработки – Администрация городского округа Самара (Департамент экономического развития Администрации городского округа Самара).

Координатор разработки – муниципальное бюджетное учреждение городского округа Самара «Агентство экономического развития городского округа Самара».

Организационное и методологическое ведение разработки – Автономная некоммерческая организация по городскому и региональному развитию «УРБЭКС-РАЗВИТИЕ».

Разработчики – инициативные профессиональные группы по направлениям развития городского округа Самара.

Диалог местных специалистов и экспертов в разных профессиональных областях (экономистов, историков, архитекторов, экологов, физиков, управленцев) и профессиональных стратегов-методологов задал основные контуры стратегическому ориентированию городского округа Самара во внешней среде. Одновременно настоящий диалог дал новое качество профессиональному видению, позволил экспертам во всех профессиональных сферах войти в позицию стратега, увидеть из нее принципиально значимую направленность деятельности по всем ключевым направлениям развития городского округа Самара и разработать Стратегию через технологически организованную деятельность, учитывая возможности не только органов местного самоуправления, но и всего городского сообщества.

Причастные к разработке Стратегии местные эксперты проявили себя «профессиональными горожанами», которые выступили как креативный субъект развития города в процессе формирования городской среды нового типа. В этом процессе горожане становятся участниками создания новой городской реальности (с учетом разнообразия территорий города в их единстве и уникальности). Это и есть действенный выход на формирование постиндустриального города (впоследствии –

экологически ориентированного), которое важно продолжать в будущем, так как стратегирование – это непрерывный процесс «переплавки» текущего осознания ситуации в будущие возможности развития.

Эта «живая» Стратегия наполнена энергией разрабатывавших ее участников и будет корректироваться по ходу реализации (с учетом результатов мониторинга внутригородских достижений и жизненного потока внешних изменений) благодаря организованному взаимодействию всех заинтересованных сторон.

Стратегия разработана на основании следующих документов:

- Постановление Главы городского округа Самара от 19.03.2008 года № 184 «О мерах по разработке Стратегии комплексного развития городского округа Самара на период до 2025 года»;

- Постановление Главы городского округа Самара от 04.06.2008 года № 381 «Об утверждении Положения о порядке регулирования отношений, возникающих в процессе стратегического планирования в городском округе Самара».

Стратегия рассматривается как составная часть в системе общероссийских средств регионального планирования и стратегического управления, поэтому в ходе разработки были учтены значимые для городского округа Самара положения стратегических документов разного уровня:

- Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2009 года № 537;

- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением

Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 года № 1662-р;

- отраслевые стратегии федеральных программных документов развития отдельных отраслей экономики и социальной сферы (Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 12.05.2005 года № 45;

Стратегия государственной молодежной политики в Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 18.12.2006 года № 1760-р; Стратегия развития железнодорожного транспорта до 2030 года,

утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.06.2008 года № 877-р и другие программные документы);

- Стратегия социально-экономического развития Приволжского федерального округа на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 07.02.2011 года № 165-р;

- проект Стратегии социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года;

- Схема территориального планирования Самарской области, концепция градостроительного планирования Самарско-Тольяттинской агломерации (далее – СТА);

- документы стратегического развития референтных относительно городского округа Самара муниципальных образований.

2.3. Организация разработки и реализации муниципальных программ в г.о. Самара

Главная задача, которую решали организаторы процесса разработки Стратегии, заключалась в формулировке интегрального понимания и приоткрыть глубинную сущность города на пути из прошлого в его лучшее будущее, увидеть определяющие процессы во внешней среде, в аналогичных муниципальных образованиях и найти решения, которые зададут городу Самаре, направленное движение.

Следующей ключевой задачей было сформировать такое «дерево» целей развития, при котором становятся взаимоувязанными направления развития, характер изменений и конкретика действий.

При этом количественный просчет с точки зрения экономических подходов к деятельности – «оцифровка» задуманного – осуществляется на стадии детальной разработки стратегических программ и проектов. Здесь же главное заключается в генерации смыслов изменения текущей реальности через осуществление программно-проектных действий в точном соответствии с поставленными целями.

Для разработки Стратегии была применена системная совокупность методологических и технологических подходов. В основу рассмотрения городского округа Самара (целостной административно-территориальной единицы) в качестве основного объекта стратегирования положен концепт «город» – сущностная основа городского округа Самара, включающая совокупность сфер жизнедеятельности и протекающих в них процессов (экономических, социальных, культурных и других). Указанные сферы жизнедеятельности представляют собой своеобразные городские «ипостаси», которые обобщенно можно представить в виде пяти крупных блоков (Рисунок 1):



Рисунок 1 - Совокупность предметов стратегирования городского округа Самара

- 1) природно-территориальная и материальная основа жизнедеятельности;
- 2) жители – городские сообщества, различные субъекты экономической, политической, культурной и иной деятельности;
- 3) деятельность (во всей совокупности ее видов);
- 4) инфраструктура;
- 5) сфера власти и управления.

Поскольку город – это целостная, многогранная, системно и иерархически выстроенная организация жизни человеческого сообщества в живой среде планеты, то и при разработке Стратегии он рассматривался с разных сторон с учетом всех его «ипостасей».

Экономическая линия является значимой в Стратегии, но она не определяет принципиальной целевой составляющей, а представляет собой механизм для осуществления рациональных расчетов относительно достижения поставленных целей.

В этой связи Стратегия разработана как стратегия комплексного развития, которая охватывает наряду с экономическими экологические, социальные, культурные, общественные и прочие аспекты развития городского округа Самара в их взаимосвязи.

Учет этой взаимосвязи достигается комплексированием различных видов знаний при проведении сущностной оценки ситуации в городском округе Самара и постановке целей развития, а также при проектировании последовательности действий при их достижении. Все сферы жизнедеятельности города требуют внимания и являются по-своему важными. Однако невозможно добиться значимых улучшений во всех сферах одновременно (хотя бы из-за элементарной нехватки ресурсов). Поэтому в процессе стратегического анализа соотнесены наиболее значимые позитивно и негативно влияющие факторы развития и выделены те сферы, в рамках которых существуют стратегически перспективные направления развития. Их полноценная реализация и должна впоследствии дать возможность «подтянуть» до адекватного современным требованиям уровня и остальные сферы, роль которых в Стратегии сегодня – преимущественно поддержка текущих процессов жизни города.

В рамках такого подхода разработана не «фронтальная», а «прорывная» Стратегия, ориентированная на удержание мощной индустриальной позиции и формирование города постиндустриального типа, а впоследствии – постэкономического (экологического, а значит, постпотребительского).

Для достижения эффекта «прорыва» из всей совокупности проанализированных сфер жизнедеятельности были отобраны только 10 направлений, которые дают наибольший синергетический эффект перспективного развития и одновременно решают застарелые проблемы.

Для полновесного рассмотрения городского округа Самара задано несколько внешних и внутренних масштабов его представления: муниципальный, межрегиональный, страновой и международный (Рисунок 2).

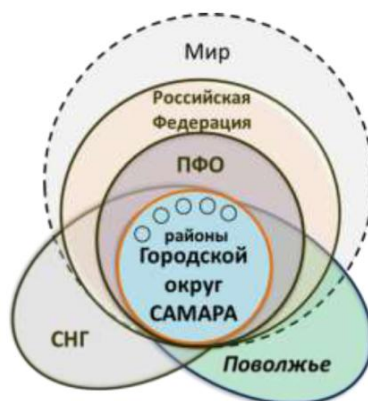


Рисунок 2 - Разномасштабное представление городского округа Самара

Внутренний масштаб:

- мегаполис «Большая Самара» в совокупности отдельных территориальных локальностей;
- городской округ, включающий 9 городских районов.

Внешний масштаб:

- одно из ядер СТА;
- центр Самарской области, один из 15 центров регионов, входящих в Приволжский федеральный округ (далее - ПФО);
- крупный городской центр Поволжья;
- один из 15 городов-миллионников России;
- город-побратим и город-партнер на международном уровне.

Эта совокупность средств дает возможность организовать системное управление развитием любого территориального объекта, в данном случае городского округа Самара. При этом процесс развития концептуально рассматривается в рамках модели нелинейного подхода к конструированию будущего (во взаимосвязи с прошлым и настоящим).

Для разработки Стратегии использована совокупность средств стратегирования (Рисунок 3).



Рисунок 3 - Стратегирование как система средств управления развитием

Каждый элемент из совокупности средств стратегирования одновременно задействуется еще в двух «ипостасях»: как процесс и как результат (Рисунок 4).



Рисунок 4 - Стратегирование как триада

Например, программирование является процессом, результатом которого становится документ в виде программы, используемый затем и как средство управления.

Таким образом, стратегирование в целом выступает как триада:

- средства управления, процесс и результат

Разработка Стратегии осуществлена технологично, путем последовательно-итеративного продвижения по пяти этапам стратегирования (Рисунок 5):

- стратегический анализ;
- стратегический синтез;
- целеполагание;
- программно-проектная развертка целей;
- механизмы реализации.

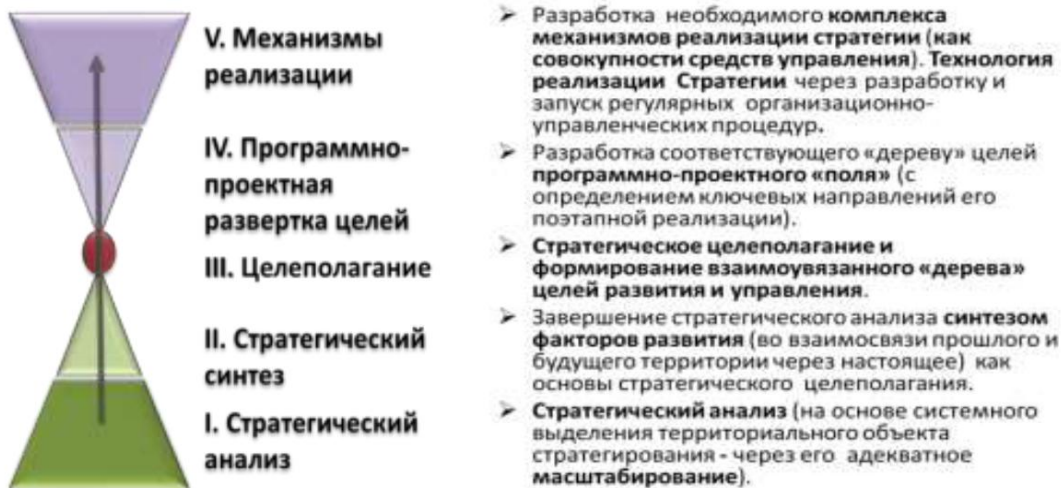


Рисунок 5 - Технологические этапы разработки Стратегии

Ключевым моментом в разработке Стратегии является целеполагание – разработка системы целей, которая задает качественно-количественные ориентиры изменения ситуации в городском округе Самара. Элементы целеполагания – идеи, направления, цели, целевые и текущие задачи – обязательно должны быть тщательно взаимосвязаны в системе стратегических документов (Рисунок 6).

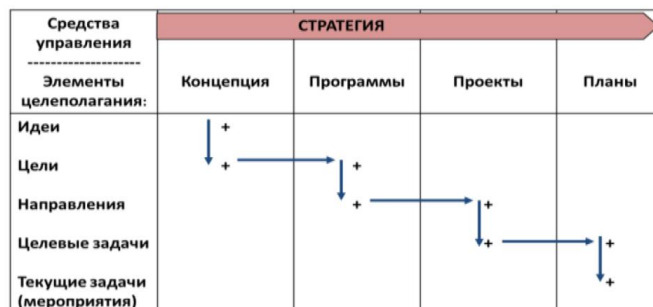


Рисунок 6 - Связь элементов целеполагания и средств управления в средствах стратегирования

Целевой блок Стратегии создан на основе соотнесения внутренних и внешних факторов развития городского округа Самара.

Особую роль в системе целей занимает генеральная цель. С одной стороны, она раскладывается на системную совокупность подцелей, с другой – задает фокус, очерчивающий генеральную направленность всех действий. В результате создается целостное «дерево» целей, на основе которого формируется совокупность соответствующих реализационных программ и проектов (Рисунок 7).

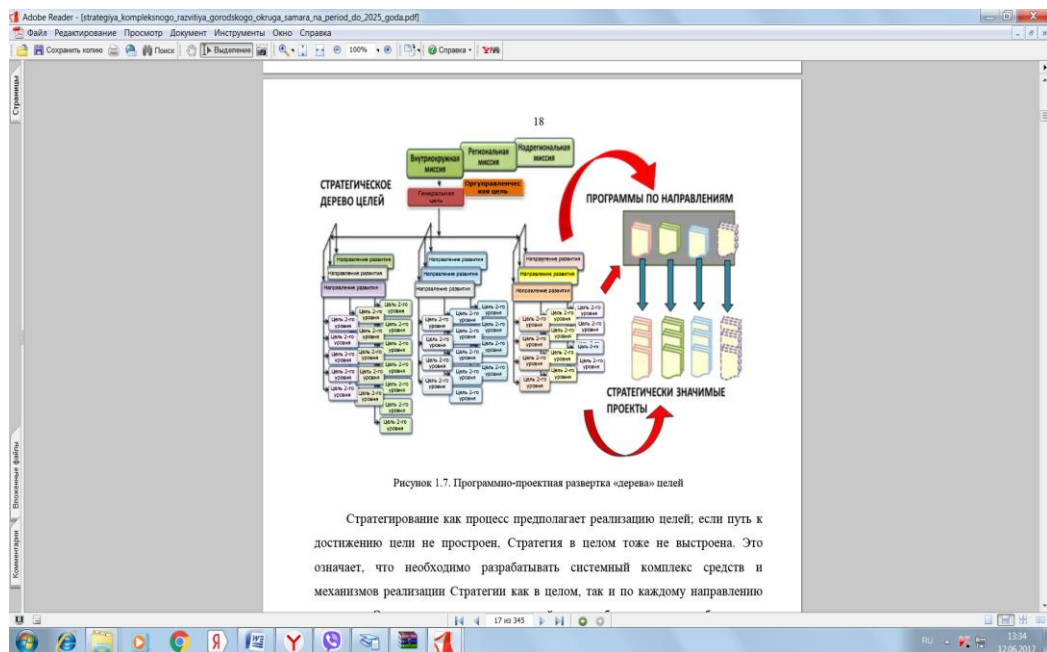


Рисунок 7 - Программно-проектная развертка «дерева» целей

При этом учитывались также долгосрочные цели и перспективные направления развития Самарской области, Приволжского федерального округа (далее – ПФО), Российской Федерации в целом и по отраслям. Также принимались во внимание ориентиры развития референтных городскому округу Самара муниципальных образований и современные целевые тренды городского развития в мире в целом.

Стратегирование как процесс предполагает реализацию целей; если путь к достижению цели не построен, Стратегия в целом тоже не выстроена. Это означает, что необходимо разрабатывать системный комплекс средств и механизмов реализации Стратегии как в целом, так и по каждому направлению развития. Это предопределяет в дальнейшем необходимость разработки для городского округа

Самара системы стратегического управления. При этом должна быть обеспечена четкая корреляция этой системы с управлением текущим функционированием городских систем.

Стратегия как управленческий документ одновременно становится документом общественного согласия в силу публичности ее разработки.

Стратегия создана с участием основных субъектов, влияющих на процесс динамичного развития городского округа Самара: органов местного самоуправления, бизнеса, общественности (как местных экспертов), выступивших в позиции стратега.

Позиция стратега позволила участникам разработки рассмотреть вопросы развития городского округа Самара с разных сторон, увидеть ситуацию, исходя из точек зрения, соответствующих разным жизненным позициям (власти, бизнеса, предпринимателей, жителей и других точек зрения), масштабно рассмотреть городской округ Самара как состоящий из отдельных территорий (районов) и в то же время как часть большей системы (СТА, Самарской области, Поволжья, России).

Одновременное удержание внимания при поиске путей развития городского округа Самара на различных ракурсах пространственного масштабирования и принятие во внимание фактора взаимосвязи времен (прошлого, настоящего, будущего) позволило учесть как уникальность городского округа Самара, так и общие характерные тенденции современного городского развития в России и мире.

Базовая версия Стратегии состоит из 6 разделов и 4 Приложений.

В Разделе 1 «Основные положения» приведены вводные положения по разработке данного документа, терминология и методологические основы разработки Стратегии.

Раздел 2 «Стратегический анализ ситуации развития городского округа Самара» содержит обзор основных цивилизационных трендов и тенденций городского развития, рассматривает социально-экономические позиции и конкурентоспособность городского округа Самара на областном, межрегиональном и российском уровнях, а также содержит анализ состояния основных сфер

жизнедеятельности городского округа Самара, их внешних и внутренних возможностей и ограничений развития.

В Разделе 3 «Стратегический синтез факторов развития городского округа Самара» на основе соотнесения возможностей и ограничений развития по базовым сферам городского округа Самара определены ключевые стратегические факторы его развития и выявлены основные направления развития.

В рамках Раздела 4 «Стратегическое целеполагание» сформированы миссия, генеральная цель и главная организационно-управленческая цель развития, а также стратегическое «дерево» целей по 10 направлениям развития городского округа Самара. Кроме этого, составлены сценарии и предложена дорожная карта экономического развития городского округа Самара.

Раздел 5 «Реализационная развертка стратегического «дерева» целей» содержит наполнение целей развития соответствующими городскими политиками, частными стратегиями, программами и проектами, призванными реализовать намеченные стратегические ориентиры.

Раздел 6 «Основы технологии реализации Стратегии» посвящен построению системного подхода и механизмов управления реализацией Стратегии.

3. Совершенствование программно-целевого управления в системе стратегического планирования

3.1. Предложения по содержанию муниципальных программ

Совершенствование программирования предполагает решение целого комплекса вопросов, связанных с изменением методологии и технологии управления, преобразованием организационных структур, разработкой определённой системы стимулов и экономических нормативов с учетом требования рынка. Устанавливаются общий порядок и правила разработки и реализации региональных (республиканских, краевых, областных, городских и т.д.) программ.

Специфика региональных программ заключается в том, что они формируются и реализуются на уровне республик, краев, областей, городов федерального значения, обусловлены общегосударственными и территориальными интересами. Отбор региональных проблем для программирования проводится, как правило, территориальными органами власти и управления. Программные мероприятия осуществляются в границах географически ограниченного региона, единицы административно - территориального деления РФ (республика, край, область, города федерального значения). Управляют проектированием и реализацией программ структуры исполнительной власти региона. Финансирование программ осуществляется в основном за счет субсидий государства – в том случае, когда проблема имеет федеральное значение и не может быть решена только за счет средств региона; используются также другие источники финансирования (иностранные инвестиции, частные капиталовложения и др.)

Региональные программы отличаются относительно небольшими по сравнению с государственными программами объёмами работ и ресурсных затрат и обладают строгой целевой направленностью, точной адресностью, конкретным ограничением временных интервалов и увязываются с общегосударственной концепцией регионального развития и региональной политики России. Программы одного региона согласовываются с системой аналогичных и связанных программ вписывается в комплекс хозяйственно – рыночных отношений региона и систему

общероссийского рынка.

Основные задачи региональных программ:

·Выравнивание межрайонных различий по показателям экономического, социального и научно – технического развития;

·Формирование оптимальной территориальной и отраслевой структуры экономики;

·Сбалансирование (бездефицитное) региональное хозяйствование в условиях рынка;

·Максимально полное и эффективное использование природных, материальных и трудовых ресурсов региона;

·Развитие производств и сфер в соответствии с государственной селективной структурной политикой;

·Охрана окружающей среды;

·Преодоление последствий стихийных бедствий и техногенных аварий;

·Формирование инфраструктуры информационного обеспечения органов управления и хозяйствующих субъектов;

·Духовное возрождение регионов, сохранения их исторического наследия, укрепление культурного потенциала, стабилизация общественно-политической и правовой обстановки. При отборе проблем для программной разработки и реализации на федеральном уровне следует исходить:

из особой их значимости для осуществления крупных структурных изменений и повышения эффективности развития конкретных отраслей и регионов, образования и социальной сферы, для обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования;

из сжатости сроков решения этих проблем и необходимости концентрации ресурсов;

из взаимосвязанности соответствующих мероприятий (заданий), обеспечивающих целевое управление межотраслевыми связями технологически сопряженных отраслей и производств.

Приоритетность проблемы делает ее предметом будущей программы, а конкретность цели определяет всю последующую процедуру разработки и утверждения программы.

Проблемы программно-целевого регулирования и меры их решения. Поскольку программы (как и другие используемые в Российской Федерации методы государственного регулирования территориального развития и селективной поддержки регионов) пока еще не исходят из системного представления о критических региональных ситуациях, было бы полезным составить перечень потенциальных зон программного регулирования, включив сюда ограниченное число локальных отсталых и депрессивных территорий, где отсутствуют рыночные механизмы и естественно-природные условия саморазвития (прежде всего самостоятельного выхода из депрессии), а также таких территорий, где это имеется и нужна лишь целевая поддержка будущих «точек опережающего роста».

Такие зоны следовало бы объявить сферами приоритетного программного финансирования с предоставлением гарантий государственного участия; не исключено, что в отдельных случаях было бы полезно придание соответствующим расходам статуса защищенных статей бюджетов всех уровней.

В настоящее время программы не отвечают одному из обязательных требований – решению небольшого числа наиболее приоритетных, самых острых и неотложных региональных проблем. При отсутствии централизованной информации о таких проблемах, общепринятой методики их сравнительной оценки и ранжирования, государственно выраженного интереса к их объективной оценке российскую региональную политику вообще нельзя рассматривать как приоритетно ориентированную. Однако в том случае, когда речь идет о необходимости наиболее эффективного распределения весьма небольших средств на реализацию однотипных мер государственной поддержки регионов (в первую очередь программ), ранжирование решаемых проблем и конкурсный отбор предложений о разработке и реализации соответствующих программ представляются необходимыми.

Для этого могут быть предложены следующие меры:

разработка порядка формирования ежегодно обновляемого официального перечня наиболее острых региональных проблем – потенциальных объектов программ. Конкретные, поддающиеся решению проблемы (а не регионы и их социально-экономическое развитие) должны стать объектом программ;

установление формализованной процедуры отбора приоритетных проблем из указанного перечня, для реализации которых могут быть гарантированы бюджетные ресурсы;

организация по тем же критериям конкурса предложений для включения их в проект правительственных предложений о разработке, начале реализации и продолжении федеральных программ в будущем финансовом году; отбор должен быть организован гласно и открыто;

установление порядка прохождения предложений о разработке программ через процедуры разработки и утверждения федерального бюджета на очередной год; обязательность представления в Государственную думу материалов конкурсного отбора программ.

Осуществление таких предложений не представляет серьезных трудностей, а незначительные дополнительные затраты могут сразу же окупиться за счет исключения малоэффективных программ. В то же время это позволит если и не полностью, то хотя бы в определенной части (в зоне действия программ) впервые ориентировать региональную политику на конкурсно – выявленные приоритеты.

Расходование государственных бюджетных средств на разработку и реализацию программ требует постоянного контроля. Предлагается ввести оценку эффективности и результативности программ.

Под эффективностью региональных программ следует понимать прямую экономическую эффективность (выгодность) решения поставленных задач именно на основе реализации включенных в программу заданий; иначе говоря, следует определить, насколько предложенный вариант достижения цели экономически выгоднее всегда имеющихся альтернативных вариантов. Кроме того, полезно и практически возможно оценить экономическую эффективность предложенных в программе специальных механизмов (стимулов, льгот). Было бы полезно также

оценивать эффект (или экономию) затрат на решение поставленной проблемы в программном варианте по сравнению с вариантом, когда подобная программа не будет разрабатываться и выполняться (т.е. оценить последствия развития региональной ситуации без использования предложенной программы).

Результативность программы следует понимать, во-первых, как меру соответствия ее ожидаемых результатов поставленной цели, во-вторых, как степень приближения к последней и, в-третьих, как прямые позитивные воздействия на социальную, демографическую, экологическую ситуацию в регионе, а также на определяющие ее параметры экономического развития. При оценке результативности программы по второму из этих критериев важно максимально корректно выразить качественно-количественные параметры программной цели, а в ряде случаев – и конкретизирующих ее задач. Это должно быть делом самих разработчиков программ, обязательным условием включения предлагаемых ими заданий в состав любой программы, финансируемой из федерального бюджета.

Следует ввести в практику порядок, по которому экспертиза выполнения программ должна быть комплексной и не замыкаться только на финансовых вопросах. Главное для каждой программы – достижение результатов и обеспечение эффективности каждой программы, и в этом направлении следует переориентировать деятельность института экспертизы проектов целевых программ и хода их реализации.

Цель регионального прогнозирования и планирования – обеспечение комплексного и наиболее эффективного социально-экономического развития региона. Его назначение заключается в обосновании направлений и перспектив развития региона, предоставлении информационного материала для выработки экономической и социальной политики и принятия соответствующих управленческих решений. Усиливается его вероятностный характер в связи с большой степенью неопределенности в рыночной экономике.

Прогнозы любого типа немыслимы без определенной системы задач и целей. При этом следует учитывать, что все цели взаимосвязаны и взаимообусловлены. Поэтому при составлении и реализации прогнозов следует стремиться к

определенной совместимости целей, и, кроме того, требуется обстоятельный учет всех видов ресурсов, необходимых для достижения той или иной цели. Для современных экономических систем важно соблюдение следующих основных условий. Во-первых, обязательное достижение соответствия между спросом и предложением на все виды ресурсов, товаров и услуг и создание условий и предпосылок для достижения подобного равновесия. Внешним проявлением достижения подобной сбалансированности в рыночной экономике выступает отсутствие излишков и в меньшей степени дефицитов. Во – вторых, составление системы целей прогнозов и затем их конкретная реализация на основе достижений научно – технического прогресса и научно – технической революции. В – третьих, соблюдения соответствия между факторами производства на всех уровнях, от спецификации каждого зависит и оптимальная их комбинация.

Таким образом, в условиях рыночной экономики при составлении прогнозов необходимо дать ответы на следующие вопросы: для кого осуществлять производство и реализацию; из чего осуществлять производство; каким образом должны осуществляться производство и реализация.

В важную задачу прогнозирования входит выявление и исследование потребностей всех экономических объектов и субъектов с последующим адекватным их отражением в системах прогнозов различного уровня и детализацией. При этом следует учитывать, что уровень структура частных, коллективных и общественных потребностей находится в непрерывном развитии и должны соответствовать реальным условиям воспроизводственных процессов и требованиям экономических законов рыночных отношений.

Научно разработанные и обоснованные прогнозы, объективно необходимые в рыночной экономике, позволяют оптимально достичь цели общественного развития в каждый конкретный промежуток времени, служат основой для создания эффективной сбалансированности экономических систем.

3.2. Взаимосвязь субъектов стратегического планирования в реализации муниципальных программ

Целью взаимодействия участников стратегического планирования в процессе стратегического программирования является консолидация бюджетных ресурсов в рамках муниципальных программ на реализацию стратегических направлений развития городского округа Самара, создание условий для привлечения к реализации муниципальных программ дополнительных ресурсов из бюджетов различных уровней и внебюджетных источников финансирования программных мероприятий.

Взаимодействие участников стратегического планирования в процессе разработки муниципальных программ регулируется нормативно-правовым актом “Порядок разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ”, принятый постановлением Главы Администрации городского округа Самара от 12.10.2015 № 1126 (далее - Порядок разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ).

Положением регулируются следующие этапы разработки и реализации муниципальных программ:

- соотнесение муниципальных программ с программно-проектным наполнением Стратегии городского округа Самара;
- соотнесение муниципальных программ с мероприятиями инициативных стратегических проектов;
- согласование проектов муниципальных программ и проектов предложений по внесению изменений в муниципальные программы с общественно-муниципальными комитетами;
- соотнесение муниципальных программ с другими документами стратегического планирования.

Соотнесение муниципальных программ с программно-проектным наполнением Стратегии.

Требование соотнесения с программно-проектным наполнением Стратегии

осуществляется применительно к муниципальным программам, разрабатываемым всеми главными распорядителями бюджетных средств.

Соотнесение муниципальных программ с программно-проектным наполнением Стратегии происходит путем:

- включения содержания стратегических направлений в соответствии с Приложением 4 Стратегии в перечень программных мероприятий. Мероприятия, направленные на реализацию стратегии, могут быть выделены в отдельный раздел муниципальной программы (подпрограмму).

В целях соотнесения муниципальных программ со Стратегией ответственные исполнители муниципальных программ совместно с общественно-муниципальными комитетами на этапе разработки проекта муниципальной программы:

- проводят анализ и выделение из программно-проектного наполнения Стратегии (Приложение 4) по стратегическим направлениям программно-проектных мероприятий, которые целесообразно и потенциально можно реализовать в течение ближайших 5 лет;

- определяют и формулируют ожидаемый результат реализации выбранного программно-проектного наполнения Стратегии, который может быть получен в 5 летний период;

- проводят анализ концепции, мероприятий и показателей действующих муниципальных программ, соответствующих стратегическому направлению;

- разрабатывают предложения по включению выделенного содержания Стратегии муниципальную программу в виде мероприятий программы;

- разрабатывают предложения по включению выделенного содержания Стратегии в действующую программу, или в обновленную муниципальную программу в случае, когда отдельные стратегически ориентированные мероприятия органично сочетаются с мероприятиями, направленными на решение проблем;

- разрабатывают проект муниципальной программы с учетом стратегических установок с привлечением экспертов в соответствии с Порядком разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ.

При отборе проблем для программной разработки и реализации на федеральном уровне следует исходить:

из особой их значимости для осуществления крупных структурных изменений и повышения эффективности развития конкретных отраслей и регионов, образования и социальной сферы, для обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования;

из сжатости сроков решения этих проблем и необходимости концентрации ресурсов;

из взаимосвязанности соответствующих мероприятий (заданий), обеспечивающих целевое управление межотраслевыми связями технологически сопряженных отраслей и производств.

Приоритетность проблемы делает ее предметом будущей программы, а конкретность цели определяет всю последующую процедуру разработки и утверждения программы.

Проблемы программно-целевого регулирования и меры их решения. Поскольку программы (как и другие используемые в Российской Федерации методы государственного регулирования территориального развития и селективной поддержки регионов) пока еще не исходят из системного представления о критических региональных ситуациях, было бы полезным составить перечень потенциальных зон программного регулирования, включив сюда ограниченное число локальных отсталых и депрессивных территорий, где отсутствуют рыночные механизмы и естественно-природные условия саморазвития (прежде всего самостоятельного выхода из депрессии), а также таких территорий, где это имеется и нужна лишь целевая поддержка будущих «точек опережающего роста».

Такие зоны следовало бы объявить сферами приоритетного программного финансирования с предоставлением гарантий государственного участия; не исключено, что в отдельных случаях было бы полезно придание соответствующим расходам статуса защищенных статей бюджетов всех уровней.

В настоящее время программы не отвечают одному из обязательных требований – решению небольшого числа наиболее приоритетных, самых острых и

неотложных региональных проблем. При отсутствии централизованной информации о таких проблемах, общепринятой методики их сравнительной оценки и ранжирования, государственно выраженного интереса к их объективной оценке российскую региональную политику вообще нельзя рассматривать как приоритетно ориентированную. Однако в том случае, когда речь идет о необходимости наиболее эффективного распределения весьма небольших средств на реализацию однотипных мер государственной поддержки регионов (в первую очередь программ), ранжирование решаемых проблем и конкурсный отбор предложений о разработке и реализации соответствующих программ представляются необходимыми.

Для этого могут быть предложены следующие меры:

разработка порядка формирования ежегодно обновляемого официального перечня наиболее острых региональных проблем – потенциальных объектов программ. Конкретные, поддающиеся решению проблемы (а не регионы и их социально-экономическое развитие) должны стать объектом программ;

установление формализованной процедуры отбора приоритетных проблем из указанного перечня, для реализации которых могут быть гарантированы бюджетные ресурсы;

организация по тем же критериям конкурса предложений для включения их в проект правительственных предложений о разработке, начале реализации и продолжении федеральных программ в будущем финансовом году; отбор должен быть организован гласно и открыто;

установление порядка прохождения предложений о разработке программ через процедуры разработки и утверждения федерального бюджета на очередной год; обязательность представления в Государственную думу материалов конкурсного отбора программ.

Осуществление таких предложений не представляет серьезных трудностей, а незначительные дополнительные затраты могут сразу же окупиться за счет исключения малоэффективных программ. В то же время это позволит если и не полностью, то хотя бы в определенной части (в зоне действия программ) впервые ориентировать региональную политику на конкурсно – выявленные приоритеты.

Расходование государственных бюджетных средств на разработку и реализацию программ требует постоянного контроля. Предлагается ввести оценку эффективности и результативности программ.

Под эффективностью региональных программ следует понимать прямую экономическую эффективность (выгодность) решения поставленных задач именно на основе реализации включенных в программу заданий; иначе говоря, следует определить, насколько предложенный вариант достижения цели экономически выгоднее всегда имеющихся альтернативных вариантов. Кроме того, полезно и практически возможно оценить экономическую эффективность предложенных в программе специальных механизмов (стимулов, льгот). Было бы полезно также оценивать эффект (или экономию) затрат на решение поставленной проблемы в программном варианте по сравнению с вариантом, когда подобная программа не будет разрабатываться и выполняться (т.е. оценить последствия развития региональной ситуации без использования предложенной программы).

Результативность программы следует понимать, во-первых, как меру соответствия ее ожидаемых результатов поставленной цели, во-вторых, как степень приближения к последней и, в-третьих, как прямые позитивные воздействия на социальную, демографическую, экологическую ситуацию в регионе, а также на определяющие ее параметры экономического развития. При оценке результативности программы по второму из этих критериев важно максимально корректно выразить качественно-количественные параметры программной цели, а в ряде случаев – и конкретизирующих ее задач. Это должно быть делом самих разработчиков программ, обязательным условием включения предлагаемых ими заданий в состав любой программы, финансируемой из федерального бюджета.

Следует ввести в практику порядок, по которому экспертиза выполнения программ должна быть комплексной и не замыкаться только на финансовых вопросах. Главное для каждой программы – достижение результатов и обеспечение эффективности каждой программы, и в этом направлении следует переориентировать деятельность института экспертизы проектов целевых программ и хода их реализации.

Цель регионального прогнозирования и планирования – обеспечение комплексного и наиболее эффективного социально-экономического развития региона. Его назначение заключается в обосновании направлений и перспектив развития региона, предоставлении информационного материала для выработки экономической и социальной политики и принятия соответствующих управленческих решений. Усиливается его вероятностный характер в связи с большой степенью неопределенности в рыночной экономике.

Прогнозы любого типа немыслимы без определенной системы задач и целей. При этом следует учитывать, что все цели взаимосвязаны и взаимообусловлены. Поэтому при составлении и реализации прогнозов следует стремиться к определенной совместимости целей, и, кроме того, требуется обстоятельный учет всех видов ресурсов, необходимых для достижения той или иной цели. Для современных экономических систем важно соблюдение следующих основных условий. Во-первых, обязательное достижение соответствия между спросом и предложением на все виды ресурсов, товаров и услуг и создание условий и предпосылок для достижения подобного равновесия. Внешним проявлением достижения подобной сбалансированности в рыночной экономике выступает отсутствие излишков и в меньшей степени дефицитов. Во – вторых, составление системы целей прогнозов и затем их конкретная реализация на основе достижений научно – технического прогресса и научно – технической революции. В – третьих, соблюдения соответствия между факторами производства на всех уровнях, от спецификации каждого зависит и оптимальная их комбинация.

Таким образом, в условиях рыночной экономики при составлении прогнозов необходимо дать ответы на следующие вопросы: для кого осуществлять производство и реализацию; из чего осуществлять производство; каким образом должны осуществляться производство и реализация.

В важную задачу прогнозирования входит выявление и исследование потребностей всех экономических объектов и субъектов с последующим адекватным их отражением в системах прогнозов различного уровня и детализацией. При этом следует учитывать, что уровень структура частных,

коллективных и общественных потребностей находится в непрерывном развитии и должны соответствовать реальным условиям воспроизводственных процессов и требованиям экономических законов рыночных отношений.

Научно разработанные и обоснованные прогнозы, объективно необходимые в рыночной экономике, позволяют оптимально достичь цели общественного развития в каждый конкретный промежуток времени, служат основой для создания эффективной сбалансированности экономических систем.

Администраторы общественно-муниципальных комитетов:

- организуют участие членов общественно-муниципальных комитетов в разработке концепций муниципальных программ и проектов муниципальных программ;

- осуществляют ежегодный мониторинг программно-проектного направления Стратегии по соответствующим стратегическим направлениям на предмет полноты охвата содержания стратегии муниципальными программами;

- по результатам мониторинга вносят Руководителям стратегических направлений предложения по формированию новых муниципальных программ и корректировке существующих.

На этапе соотнесения концепций муниципальных программ и проекта муниципальных программ со Стратегией предложения общественно-муниципальных комитетов носят рекомендательный характер.

Соотнесение муниципальных программ с мероприятиями инициативных стратегических проектов.

Муниципальные программы могут разрабатываться или корректироваться с учетом мероприятий стратегических проектов, принятых к реализации в соответствии с данными, содержащимися в п. 18.3. настоящего Положения.

Руководители стратегических направлений, назначены в соответствии с Положением ответственными за разработку и реализацию инициативных стратегических проектов, рассматривают возможность включения мероприятий стратегических проектов в муниципальные программы.

Инициативные стратегические проекты могут быть включены

в муниципальные программы полностью или частично отдельными мероприятиями проекта.

Основанием для включения мероприятий стратегических проектов в муниципальные программы являются:

- соответствие целей и основной идеи стратегического проекта концепции муниципальной программы;
- возможность финансирования мероприятий инициативных стратегических проектов за счет средств, привлекаемых в рамках реализации муниципальных программ (средств бюджета городского округа Самара, бюджетов вышестоящих уровней, внебюджетных источников финансирования);
- низкий уровень рисков проекта и наличие в проекте действенных механизмов их снижения;
- устойчивость команды проекта и др.

Организация взаимодействия ответственного исполнителя муниципальной программы с участниками проектной группы по разработке и реализации муниципальной программы в части разработки и реализации мероприятий стратегического проекта осуществляется в соответствии Положением.

Соотнесение муниципальных программ с другими документами стратегического планирования.

Мероприятия утвержденных муниципальных программ, направленные на реализацию Стратегии включаются в План мероприятий по реализации Стратегии в среднесрочном и текущем периоде с указанием объема и источников финансирования, плановых показателей достижения целей муниципальных программ.

Предложения по включению мероприятий муниципальных программ в План мероприятий по реализации стратегии направляются ответственными исполнителями муниципальных программ Координатору.

Заключение

Целевые программы представляют собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение целевых задач в области государственного, экономического и социального развития Российской Федерации

Целевые программы - гибкий инструмент реализации долгосрочной экономической политики государства, активного воздействия на производственные и экономические процессы. Они включают в себя конкретные цели и результаты, которые необходимо достигнуть исходя из сформированных приоритетов среднесрочной программы социально-экономического развития страны, а также перечень инвестиционных и инновационных проектов, обеспечивающих достижение этих целей и обоснованное ресурсное обеспечение, в том числе за счет федерального бюджета.

На сегодняшний день целевые программы это наиболее прозрачный инструмент проведения социально-экономической политики с использованием поддержки из федерального бюджета. Федеральные целевые программы, их необходимость, цели, задачи, набор мероприятий, время реализации и объемы их финансирования, в том числе из федерального бюджета, обсуждаются на заседаниях Правительства Российской Федерации, в Государственной Думе Федерального Собрания РФ.

Одним из основных направлений связанных с повышением эффективности федеральных целевых программ является поиск путей, обеспечивающих оптимальное решение проблем их формирования и реализации, включая финансирование.

Успешная реализация федеральных целевых программ определяется полнотой и своевременностью финансирования прежде всего инвестиционных проектов. От этого зависит результативность федеральных целевых программ.

Таким образом, можно сделать вывод, что ФЦП, являясь сложным комплексным методом, позволяет наиболее эффективно решить большинство социально-экономических проблем, однако применение такого метода требует тщательной разработки и строго контроля за исполнением.

Список использованной литературы

Нормативно-правовые акты

1. "О стратегическом планировании в Российской Федерации": Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс»
2. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс»

Литература

3. Белкина Т.Д. Стратегические планы городского развития и инструменты их реализации // Проблемы прогнозирования. 2014. № 3. С.14-18.
4. Боссель Х. Показатели устойчивого развития: Теория, метод, практическое использование. Отчет, предоставленный на рассмотрение Балатонской группы / Пер. с англ. Тюмень: Изд-во ИПОС СО РАН, 2014. 123 с.
5. Бочко В.С. Теоретико-методологические основы интегративного стратегического развития территорий. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук. Екатеринбург, 2014. 26 с.
6. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2014–2016 гг.» // Финансы. 2013. № 7. С. 3–12.
7. Вендина О. Стратегии развития крупнейших городов России: поиск концептуальных решений // Городской альманах. 2016. Вып. 2. 425 с.
8. Ветлугин С.Ю. Международные рейтинги, влияющие на оценку инвестиционной привлекательности экономики // Проблемы современной экономики. 2014. № 1/2. С. 13-14.
9. Владимирова Л.П. Прогнозирование и планирование: учеб. пособие. – М.: Торговая компания «Дашков и К», 2015. – **215 с.**
10. Воронин А.Г. Стратегическое планирование и управление развитием территории. М., 2014. – **369 с.**

11. Гранберг А.Г., Львов Д.С., Обозов С.А. Стратегическое управление: Регион, город, предприятие: Учебное пособие. М.: Экономика, 2014. - 337 с.
12. Жилкин С.Ф., Князева А.В. Стратегирование регионального планирования // Вестник Самарского государственного университета. 2016. N 8(48). С. 48-53.
13. Жихаревич Б.С., Яновский А.Э. Как оценить качество стратегического планирования: Практическое пособие: Территориальное стратегическое планирование. Т 2. СПб.: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2014. - 443 с.
14. Иванова Н. Г., Цепя М. В. Теория бюджетного федерализма и российская практика // Вестник Финансового университета. 2014. № 4 (82). С. 54–63.
15. Косов М. Е. Перспективы формирования социально ориентированной рыночной экономики // Вестник Финансового университета. 2015. № 2 (86). С. 29–37.
16. Костин В.А., Костина Н.Б. Стратегический менеджмент: Учебное пособие. Екатеринбург, 2014. - 218 с.
17. Муниципальное управление: Учебное пособие / Под ред. А.И. Гаврилова. - Т.1. -, 2016. - 347 с.
18. Муниципальное управление: Учебное пособие / Под ред. А.И. Гаврилова. - Т.2. - Н. Новгород: Издательство Волго-Вятской академии гос. службы, 2016. - 151 с.
19. Муниципальные финансы: Учебное пособие для преподавателя. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: АНХ, 2017. - 608 с.
20. Основы муниципального управления: учебник (А. И Гаврилов, Н. Е Жигалова, А.П. Денисов и др.) Отв. ред. А.И. Гаврилов. - Н. Новгород: Издательство Волго-Вятской академии государственной службы, 2015. - 312 с.
21. Падилья Сароса Л.Ю. О механизмах координации видов планирования и взаимодействии систем планирования // Городской альманах: вып.4. / науч. ред. Г.Ю. Ветров. – М.: Фонд «Институт экономики города, 2014. – С.139-146.
22. Система муниципального управления: Учебник для вузов. / Под редакцией В.Б. Зотова. / - СПб.: Лидер, 2015. - 493 с.

23. Система муниципального управления: Учебное пособие / А.А. Васильев. – М.: Москва: Гладкова О.В., 2016. - 556 с.

24. Ткачев С.А., Нестерова Е.В. Стратегическое планирование социально-экономического развития муниципальных образований в современных условиях // Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2014. № 3. С. 16-17.

25. Тургель И.Д., Батишевская В.Б. Стратегическое территориальное планирование как программно - целевой метод управления социально - экономическим развитием региона // ЧиновникЪ. 2014. № 204(30). С. 3-8.

26. Филатов О.К. Управление развитием муниципального образования (Стратегическое планирование. Территориальное планирование): Учебное пособие для преподавателя. М.: АНХ, 2014. 608 с.

27. Харченко К.В. Стратегический план города: концептуальность как условие практической реализуемости // Менеджмент в России и за рубежом. 2014. № 4. С. 15-19.

28. Чистобаев А.И. О сочетании функций стратегического и территориального планирования в регионах России. Проблемы государственной политики регионального развития // Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 4 апреля 2016 г.). М.: Научный эксперт, 2016. С. 583-585.