

Министерство образования и науки РФ
Автономная некоммерческая организация высшего образования
Самарский университет государственного управления
«Международный институт рынка»
(АНО ВО Университет «МИР»)

«Отделение магистратуры и аспирантуры»
Кафедра «Государственного и муниципального управления и правового
обеспечения государственной службы»
Программа высшего образования
Направление подготовки 38.04.04 «Государственное и муниципальное
управление»
Профиль «Технологии и механизмы государственного и
муниципального управления»

ДОПУСКАЕТСЯ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой:

к.ю.н., доцент, Березовский Д.В.

(подпись)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА МАГИСТРА
«Совершенствование процесса разработки и реализации
муниципальных программ как механизма управления социально-
экономическим развитием города»

Выполнил:

Рязанов Д.И., МГМУЗ-3

(подпись)

Научный руководитель:

Доцент, к.и.н., Карлина А.А.

(подпись)

Самара

2018

Содержание

| | |
|---|----|
| Введение | 5 |
| Глава 1. Теоретико – методологические подходы к управлению социально – экономическим развитием города на основе программно – целевого подхода..... | 9 |
| 1.1. Обзор теоретических подходов к определению социально – экономического развития города как предмета муниципального управления..... | 9 |
| 1.2. Программно – целевой подход как механизм управления социально – экономическим развитием города..... | 13 |
| 1.3. Нормативно – правовые основы управления социально – экономическим развитием города..... | 19 |
| Глава 2. Анализ системы управления социально – экономическим развитием города на основе программно – целевого подхода в Департаменте городского хозяйства и экологии Администрации г.о. Самара..... | 28 |
| 2.1. Основные направления и механизмы управления деятельности Департамента городского хозяйства и экологии Администрации г.о. Самара..... | 28 |
| 2.2. Описание процесса разработки и реализации муниципальных программ как механизма управления социально- экономическим развитием города..... | 30 |
| 2.3. Анализ системы оценки результативности и эффективности муниципальных программ..... | 41 |
| 2.4. Анализ организационной структуры процесса управления социально-экономическим развитием города в Департаменте городского хозяйства и экологии..... | 49 |
| Глава 3. Совершенствование процесса разработки и реализации муниципальных программ как механизма управления социально – экономическим развитием города..... | 57 |
| 3.1. Предложения по улучшению процесса разработки и реализации муниципальных программ..... | 57 |

| | |
|---|----|
| 3.2. Предложения по совершенствованию системы оценки муниципальных программ..... | 68 |
| 3.3. Предложения по совершенствованию организационной структуры Департамента городского хозяйства и экологии..... | 76 |
| Заключение..... | 80 |
| Список использованных источников и литературы..... | 83 |
| Приложения..... | 89 |

Введение

Успех реализации современной национальной концепции социально-экономического развития и повышения качества жизни населения во многом определяется эффективностью деятельности органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения. Уровень и сложность задач, которые стоят перед органами местного самоуправления, диктуют необходимость разработки принципиально новых подходов к управлению в целях обеспечения условий для развития территории и населения муниципального образования и повышения его конкурентоспособности. В контексте обозначенной задачи поднимается вопрос о разработке особой модели управления социально – экономическим развитием, основанной на программно – целевых механизмах и инструментах.

Построение оптимальной и эффективной системы управления социально экономическим развитием на основе программно – целевого подхода направлено, прежде всего, на решение проблемы дефицита бюджетных ресурсов и эффективности их использования для решения вопросов местного значения. Сущность проблемы в противоречии между высоким уровнем ответственности органов местного самоуправления за обеспечение показателей качества жизни и ограниченностью экономических ресурсов, находящихся в их распоряжении.

Нерешенность данной проблемы на муниципальном уровне приводит к снижению эффективности деятельности органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения и, как следствие, вызывает ухудшение уровня социального самочувствия населения и падение доверия населения к власти.

Вопросы управления социально – экономическим развитием раскрыты на основе исследований Т.Т. Авдеевой, Ф.З. Аралбаевой, О.А. Биякова, В. Квашницкого, Е. Логунцова, Д.С. Львова, В.К. Семенычева, Г.Ю. Ветрова, Р.В. Фаттахова, Ю.В. Филиппова.

Вопросы теории и методологии программно – целевого подхода в отечественной литературе нашли отражение в работах М. А. Ахановой, Л.Н. Банниковой, Н. С. Войцеховского, Л.Н. Ворониной, М. А. Захаровой,

А.С. Карповцевой, Ю. А. Крючкова, В.И Курбатова, О.В. Курбатовой, В.А. Лукова, И.А. Прихожан, Ж.Т. Тощенко. Среди зарубежных ученых в этом направлении известны своими публикациями А. Гидденс, К. Ф. Грей, Г. Дитхелм, Э. У. Ларсон, Л.В. Ньюмэн, П. Мартин, W. Пекнегнет, К. Тейт, П. Тернер, П. Уивер, М. Фишбейн, Г.П. Хатри.

Вопросам содержания, структуры, реализации и управления социальными проектами посвящены исследования Л.А. Гафаровой, А.О. Блинова, С.Г. Збрищак, В.А. Зимина.

Теоретико-методологические подходы к моделированию оценки успеха и эффективности социальных проектов и программ раскрываются в работах А.С. Автономова, Т.Н. Баталовой, И.В. Денисовой, Н.В. Кодейх, Л.П. Руновой, Н.Л. Хананашвили, эффективности социальных проектов здоровьесбережения посвящены работы А.М. Емельянова, М.А. Исакина, Е.А. Исдкиндина.

Инновационные технологии управления разработкой и реализации социальных проектов и государственных программ на основе максимального участия в данном процессе активного населения представлены в работах А.А. Карлиной, Н.А. Устиной, И.В. Коляковой.

Объект выпускной квалификационной работы: Департамент городского хозяйства и экологии Администрации г.о. Самара.

Предмет выпускной квалификационной работы: процесс разработки и реализации муниципальных программ.

Цель выпускной квалификационной работы: Разработка механизмов совершенствование процесса разработки муниципальных программ с целью повышения их ресурсной обеспеченности.

Задачи:

1. Проанализировать основные методологические подходы к определению роли и места программно – целевого подхода как механизма управления социально – экономическим развитием города.

2. Исследовать нормативно – правовую базу разработки и реализации муниципальных программ
3. Проанализировать систему управления социально – экономическим развитием города на основе программно – целевого подхода в Департаменте городского хозяйства и экологии Администрации г.о. Самара
4. Разработать пути совершенствования процесса разработки и реализации муниципальных программ как механизма управления социально – экономическим развитием города.

Нормативную основу исследования составили две группы правовых и нормативных источников законодательства, включая:

1. Законодательство федерального уровня – Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации,

2. Нормативно-правовые акты Самарской области – Закон Самарской области и нормативно-правовые акты Администрации г.о. Самара, Приказы министерства, отражающие порядок разработки и реализации государственных программ.

3. Нормативные акты органов местного самоуправления г.о. Самара, а именно: Постановления Думы городского округа Самара, Программы в сфере городского хозяйства и экологии, реализуемые на муниципальном уровне.

Методологической основой исследования послужили диалектическая теория познания, принципы диалектической логики. В процессе работы при изучении объекта использовались такие приемы, как системный подход, анализ и синтез, а также методы сравнения и экономической статистики.

Практическая значимость. На основании проведенных исследований разработана модель управления процессом разработки и реализации муниципальными программами в сфере городского хозяйства и экологии. Разработанная модель носит универсальный характер и может применяться в практике работы с муниципальными программами в других сферах и других муниципальных образованиях.

Научная новизна работы выражается в следующем:

1. На основе принципов партисипативного публичного управления предложен механизм участия населения в процесс разработки и реализации муниципальных программ путем включение в структуру программы инициативных и инвестиционных проектов. Данный подход позволил расширить сферу применения партисипативных принципов управления в публичной сфере.

2. Предложена более совершенная система оценки эффективности муниципальных программ в сфере городского хозяйства и экологии путем:

- расширения субъектов, участвующих в оценке программ, за счет механизмов получения откликов всех заинтересованных сторон;

- дифференциации показателей результатов программы, что позволяет более объективно оценить роль программы в решении социальных проблем и роль всех участников в ее реализации;

- в разработки новой модели оценки эффективности программы, за счет разделение действующего показателя эффективности на бюджетную и социальную эффективности и включения дополнительного показателя – организационной эффективности.

Структура выпускной квалификационной работы. Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка и приложений.

Глава 1. Теоретико – методологические подходы к управлению социально – экономическим развитием города

1.1. Обзор теоретических подходов к определению социально – экономического развития города как предмета муниципального управления

В практике деятельности органов местного самоуправления представлены два основных направления деятельности: оказание качественных услуг населению по удовлетворению их жизненных потребностей и обеспечение развития территории и населения муниципального образования. В современной социально-экономической ситуации приоритетным становится второе направление, как создающее условия для реализации первого. Роль муниципальных органов власти не сводится только к предоставлению населению жизнеобеспечивающих услуг через созданные механизмы управления муниципальным хозяйством, что было характерно для периода становления системы местного самоуправления. Сегодня на первый план вышли проблемы развития муниципального образования как неперемного условия, обеспечивающего необходимое качество жизни населения. Управление развитием муниципального образования признается как особая отдельная функция органов местного самоуправления, содержанием которой является «предоставление возможностей для экономической деятельности»¹.

В связи с этим первой проблемой построения модели управления развитием является определение сущности развития как предмета управленческого воздействия.

В современной теории и практике государственного и муниципального управления понятие «развитие города» имеет различное понимание. Теоретические аспекты определения категории «развитие», применительно к территории региона или города анализировались многими авторами. В частности, обзор различных концептуальных определений экономического развития в контексте сопутствующих понятий «устойчивость»,

¹ Управление муниципальным экономическим развитием / под ред. Г. Ю. Ветрова. М.: Фонд «Институт экономики города», 2009. С.11.

«изменение», «стабильность» в трудах зарубежных и российских исследователей приведен в статье Ф.З. Аралбаевой¹.

В рамках нашего исследования представляет интерес рассмотрение категории «развитие» с целью определения области управленческого воздействия. С этой точки категория «развитие» должно быть определено через его сущностные характеристики, содержание и систему показателей. При определении сущностных характеристик выделяются следующие определения развития: *как процесса, как деятельности, как результата деятельности.*

Развитие как процесс представляет собой последовательную, проходящую через определенные стадии смену состояний, подчиненную законам диалектики. Данная позиция характерна, например, для работ О.А. Биякова и Г. Клейнера. Развитие как процесс трактуется также во многих теоретических конструкциях муниципальной науки, например «как процесс определенных изменений в муниципальном образовании, направленных на улучшение экономики образования»². Результатом подобного процесса являются изменения, происходящие с обществом, которые могут быть выражены в количественных и качественных его показателях, определяющих их стадию развития. В данном ракурсе понятие «развитие» используется в отношении процессов развития общества в целом, в том числе его экономической, социальной, политической и культурной составляющей. Традиционно в общественном пространстве выделяются экономические, политические, социальные и культурные процессы. Эта классификация основывается на выделении процессов в зависимости от объекта деятельности, т.е. по тому, какая сфера жизнедеятельности общества подвергается развитию.

Пример подобной модели развития представлен в концепции О.А. Биякова, согласно которой выделяются четыре фазы жизненного цикла экономического пространства – *формирование, развитие, рецессия, депрессия*³. Такой, по мнению самого автора концепции, подход к рассмотрению

¹ Аралбаева, Ф.З. Теоретические аспекты экономического развития региона: исследование предметно-содержательной области / Ф.З. Аралбаева, А.Т. Ахмадулина // Вестник Оренбургского государственного университета. 2012. № 13 (149). С. 14-20.

² Управление муниципальным экономическим развитием. С. 5.

³ Бияков О.А. Экономическое пространство региона: процессный подход [Электронный ресурс]. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2004. - Режим доступа: http://vtit.kuzstu.ru/books/shelf/book8/doc/chapter_1.html#a11.

жизненного цикла традиционен для экономической науки. Различия между концепциями заключаются в детализации фаз и описании самого механизма смены этапов жизненного цикла общественных явлений. Развитие систем, в том числе экономических, также определяется тремя основными состояниями: прогрессом, стагнацией, регрессом. Это положение лежит в основе современных концепций устойчивого развития. Г.Клейнер предлагает аналогичную модель развития экономического пространства, в основе которой «сочетание процессов создания, взаимодействия, трансформации и ликвидации различных экономических систем»¹. Различие этих позиций состоит в том, что в первом случае рассматривается жизненный цикл всего экономического пространства, во втором – представлен цикл развития отдельных составляющих экономическое пространство систем: объектной, проектной, процессной и средовой (рисунок 1.1).

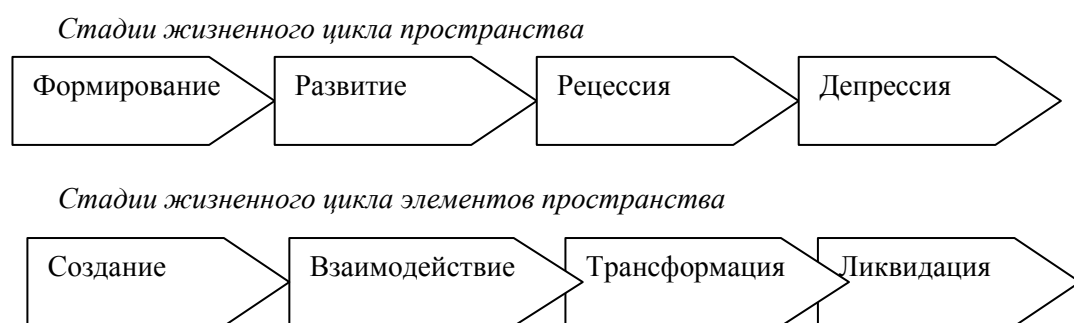


Рис. 1.1. Стадии процесса развития экономического пространства.

Предложенные позиции объединяет понимание явлений с точки зрения их жизненного цикла от рождения до умирания. В основе данного определения структуры процесса лежит принцип диалектики. По высказыванию Ф. Энгельса, «диалектика и есть не более как наука о всеобщих законах движения и развития природы, человеческого общества и мышления»². Именно при рассмотрении развития как процесса он демонстрирует упомянутые стадии существования явления от рождения до умирания и через собственное

¹ Клейнер Г. Стратегия системной гармонизации экономики России // Экономические стратегии. 2008. № 5-6. С.75.

² Энгельс Ф. Анти – Дюринг // К. Маркс, Ф. Энгельс. Соч. 2-е изд. Т. 20. М.: Гос. изд-во политической литературы, 1959. С.145.

отрицание переход в новое состояние. Ф. Энгельс писал: «Когда я обо всех этих процессах говорю, что они представляют собой отрицание отрицания, то я охватываю их все одним законом движения, а именно поэтому оставляю без внимания особенности каждого социального процесса в отдельности»¹.

По отношению к определению сущностной составляющей развития муниципального образования как предмета муниципального управления данный подход имеет свои ограничения. Развитие, как процесс, по своим масштабам не привязано жестко к границам муниципальных образований и соотносится с деятельностью органов местного самоуправления опосредованно. Поэтому понимание развития как процесса наиболее приемлемо для моделирования системы управления на более высоком территориальном уровне: региона, национального государства, планеты в целом. Муниципальные органы власти в лучшем случае могут приспособливаться к данным процессам, создавать механизмы нейтрализации негативных последствий или обеспечивать их благоприятное течение. Попытки создать модели управления развитием как процессом на муниципальном уровне приводят к тому, что соответствующие программы и документы либо не работают, либо не создают уникальных моделей конкурентного поведения города.

Развитие как деятельность предполагает определенную последовательность операций от постановки целей до поиска ресурсов и реализации задуманного проекта. Характерное для этого понимание сущности развития дается, в частности, в работе Ю.В. Филиппова, где «экономическое развитие – последовательная, проходящая определенные стадии деятельность в целях достижения частных и групповых интересов путем эффективного управления имеющимися ресурсами»². Данное понимание развития лежит в основе моделей муниципального управления, разрабатывающих и реализующих стратегии комплексного городского развития. Вхождение муниципальных органов власти и местных сообществ в разработку и

¹ Энгельс Ф. Анти – Дюринг // К. Маркс, Ф. Энгельс. Соч. 2-е изд. Т. 20. М.: Гос. изд-во политической литературы, 1959. С.145

² Филиппов Ю.В. Авдеева Т.Т.. Основы развития местного хозяйства. М. «Дело», 2000. С. 106.

реализацию стратегии города рассматривается как определенные стадии развития территории и населения.

Для построения модели управления муниципальным образованием наиболее корректным является понимание развития как результата. Эта позиция характерна, в частности, для отдельных теорий местного экономического развития. В исследовании Т.Т. Авдеевой развитие определяется как «результат воздействия многих составляющих, как экономического, так и внеэкономического характера, которые вызывают изменения в экономической и социальной среде местного сообщества»¹. Для построения системы управления муниципальным образованием данное понимание *развития* наиболее адекватно отражает предмет муниципального управления, а именно деятельность домохозяйств.

1.2. Программно – целевой подход как механизм управления социально – экономическим развитием города.

В теории и практике государственного и муниципального управления программно-целевой метод рассматривается как способ решения социально-экономических задач посредством разработки и принятия органами публичного управления системы программных мер, направленных на достижение целей, связанных с повышением эффективности использования бюджетных средств для решёно наиболее актуальных проблем².

Программно – целевые механизмы основаны на так называемом проектном подходе, который теории и практики менеджмента противопоставит стандартному функциональному подходу к организации управления.

Проектно-ориентированный подход имеет в качестве предмета управленческого воздействия проект. Под проектом понимается «сконструированное инициатором нововведение, целью которого является создание, модернизация, или поддержание в изменившейся среде материальной

¹ Авдеева, Т.Т. Экономическое развитие местного сообщества: методология и типология. Краснодар: Экоинвест, 2001. С. 117.

² Лукьяненко З.Б., Югова Н.В. Программно-целевой метод в государственном управлении бюджетной сферой // *Argo Administrandi (Искусство управления)*. 2014. № 2. С.72.

или духовной ценности, которое имеет пространственно-временные и ресурсные границы...»¹. Проектный подход, как и процессный, под предметом управления понимает деятельность процессы, но ограниченные во времени и по ресурсам. Проектный подход предполагает формирование деятельности процессов «сверху» для решения локальных во времени и определяемых субъектом управления задач. Их временная ограниченность задается имеющимися в распоряжении управленца ресурсами. В отличие от проектного процессный подход ориентируется на процессы, которые формируются естественным образом, в ходе преобразующей деятельности субъектов. А.М. Пищик считает, что увлечение проектно-ориентированным подходом в управлении общественными системами – это главная причина господства идеологии потребления. Кроме того, человеческий социум – слишком сложная система для проектирования по сравнению с техническими объектами. Г. Клейнер высказал мнение, что избыток проектных стратегий в управлении экономическими системами, при всей их значимости с точки зрения развития экономической системы, преодоления стагнации, приводит к перегреву экономики². Добавим к этому, что проектный подход в управлении общественными системами применим для решения локальных задач с наименьшим количеством участников, операций и ограниченных во временном промежутке.

Современной практике государственного и муниципального управления проектный подход находит воплощение проектно-ориентированной политике. Примером проектно-ориентированной стратегии является современная государственная экономическая политика России, что выражается в разработке и реализации различных национальных и региональных проектов и целевых программ.

Актуальность применения программно-целевого подхода в государственном и муниципальном управлении связана с многими факторами, обусловленными, как общими объективными тенденция развития современной

¹ Луков, В.А. Социальное проектирование: учебное пособие. М.: Изд-во Московского гуманитарного университета: Флинта, 2009. С. 36

² Клейнер, Г. Указ. соч. С. 77.

системы публичного управления, так и непосредственно практически – актуальными задачами, стоящими перед органами власти.

Во-первых, необходимо отметить существенный рост масштаба деятельности государства и органов местного самоуправления и связанное с этим усложнение характера и содержания управления. Эта тенденция является общемировой и связана с повышением социальной ответственности государства. С учетом того, что Российская Федерация позиционирует себя как социальное государство, переход на программно – целевое управление является для нашей системы публичного управления наиболее эффективным способом решения существующих социальных вопросов.

Рост масштабов публичной деятельности привел к необходимости диверсификации функций, реализация которых стала невозможной без применения новых инновационных управленческих технологий.

Во – вторых, современная практика публичного управления осуществляется в условиях возросшей динамичности внешней среды. В быстрее приспособливает систему управления к неопределенной внешней ситуации.

Программно-целевое планирование включает ряд принципиальных установок, которые отличают его от стандартных управленческих технологий и обеспечивают преимущества в решении задач управления социально – экономическим развитием:

- во- первых, программно – целевое планирование базируется систематизации целей, представленных в виде иерархии «дерева целей и задач»;
- во-вторых, программно –целевое планирование делает акцент на управлении деятельностью , а на целями и задачами. В этом смысле он относится к группе деятельностных подходов и противостоит таким технологиям как управление по целям и результатам.
- в- третьих, программно – целевое планирование предполагает подчинение процесса финансового и ресурсного обеспечения основному процессу планирования и реализации деятельности в ходе разработки и реализации программ.

В финансовой сфере управления программно - целевой подход в отличие от традиционной модели управления направлен на целевое распределение и использование ресурсов и предполагает переход от сметного финансирования к финансированию по целям. Кроме того, изменяется система оценки результатов деятельности государственных и муниципальных служащих, а также органов публичного управления по конечным результатам (изменения в качестве жизни населения и уровне социально – экономического развития).

Преимуществами программно - целевого подхода в публичном управлении являются:

- адресность в распределении ресурсов и повышение эффективности их использования для решения наиболее актуальных проблем, что повышает уровень доверия населения к власти;
- гибкость программы, как документа что подтверждается возможностью корректировать мероприятия и ресурсы в зависимости от внешних и внутренних слабо определяемых и постоянно меняющихся условий;
- большая социальная направленность программ, настроенная на учет интересов человека и общества, планов на удовлетворение их потребностей.

Несмотря на все преимущества программно – целевых механизмов, его внедрение в систему государственного и муниципального управления сталкивается с рядом преград как субъективного, так и объективного характера. Субъективные сложности связаны с сопротивлением внутренней стандартной функциональной модели публичного управления и заключаются:

- в сложности и новизне выполняемых работ, требующих особой квалификации от сотрудников;
- в зависимости конечных целей от множества промежуточных результатов, которые трудно выстроить в причинно – следственные связи;
- в необходимости выстраивать горизонтальные связи между исполнителями при отсутствии установленных регламентов данных отношений;

- в наличие сложных связей между исполнителями, промежуточными результатами.

Объективная ограниченность применения программно – целевого подхода в публичном управлении связана со следующими факторами.

1. Методическая неопределенность: отсутствие чётких, устоявшихся определений по широкому кругу концептуальных положений разработки и реализации комплексных программ
2. Программно-целевое планирование используется, в основном, для совершенствования действующих процессов, а не для решения новых задач.
3. Система управления программами зачастую начинает утрачивать связь с проблемами, для решения которых создавались, как следствие наблюдается несоответствие затрачиваемых ресурсов социальной значимости проблемы, что не способствует ее успешному решению.
4. Отсутствие адекватных методик расчёта экономической эффективности программ, которые ориентированы в первую очередь на оценку используемых бюджетных ресурсов.
5. Недостаточная оперативность при разработке программ, требующих оперативного решения.

Ограниченность применения программно – целевого подхода определяется также общими методологическими установками, которые лежат в основе концептуальных положений используемого инструмента. Смысл в том, что не все опросы, задачи и проблемы, возникающие в сфере публичного управления можно эффективно решать с помощью программно – целевого подхода. При отборе проблем для решения их программно- целевым методом необходимо учитывать следующие факторы:

- значимость проблемы;
- невозможность комплексно решить проблему в приемлемые сроки за счет использования действующего рыночного механизма, и необходимость государственной поддержки ее решения;

- принципиальная новизна технических, организационных и иных мероприятий, крайне нужных для широкомасштабного распространения прогрессивных научно-технических достижений и повышения на этой основе эффективности общественного производства;
- необходимость координации межотраслевых связей технологически сопряженных отраслей и производств для решения данной проблемы.
- ограниченные объемы ресурсов публичных органов власти и необходимость их концентрировать в приоритетных направлениях.

В целом, стоит проблема повышения эффективности использования программно – целевого подхода для решения задач публичного управления.

Проектный подход в муниципальном управлении представлен программно-целевыми методами, активно применяемыми с целью повышения эффективности использования бюджетных ресурсов для решения вопросов местного значения. В отличие от объектного подхода, средства направляются не на содержание учреждений и предприятий, производящих услуги, а на поддержку конкретных мероприятий по реализации вопросов местного значения. Наиболее часто целевые программы касаются вопросов поддержки малого бизнеса, молодежной политики, сферы ЖКХ, социального обслуживания населения, благоустройства. В современной системе государственного и муниципального управления наличие целевых программ – один из критериев оценки эффективности муниципального управления.

Особенностью проектного подхода является, во-первых, расширение объектов пространства муниципальной жизни, которые попадают в зону управляющего воздействия. Например, если в реализации проекта принимают участие общественные или коммерческие организации, они через направляемые потоки ресурсов попадают в зону объектного управления со стороны органов власти. Под реализацию проектов могут создаваться собственные объекты. Например, для реализации целевой программы поддержки малого бизнеса учреждают бизнес-инкубаторы, различные фонды поддержки малого бизнеса. Во-вторых, программно-целевые методы позволяют аккумулировать дополнительные возможности бюджетов других уровней. В современной практике муниципального

управления на основе программно-целевых методов реализуются полномочия местных органов власти в сфере управления социально-экономическим развитием. Более того, муниципальные программы представляются чуть ли не единственным способом решения данного вопроса, так как охватывают сферы предпринимательства и бизнеса, находящиеся за пределами предметов ведения муниципальных органов власти. Но и здесь есть свои серьезные ограничения, так как разработка и финансирование из местного бюджета программ осуществляется только по тем направлениям, которые относятся к вопросам местного значения. В результате, по оценке исследователей, программные методы не исчерпывают большинства вопросов, связанных с комплексным развитием, в частности вопросы инвестиционной и инновационной политики¹.

В заключение обзора особенностей применения программно – целевого подхода в практике публичного управления отметим, что главной проблемой неэффективности программно – целевого подхода является абсолютный дефицит бюджетных ресурсов и не готовность функционально-бюрократической системы работать над привлечением внебюджетных ресурсов.

1.3. Нормативно – правовые основы организации управления социально – экономическим развитием города.

Практике государственного управления Российской Федерации вопросы социально – экономического развития и формирование системы управления данным процессом становятся актуальными в середине 90-х гг. XX века. До этого момента реформаторы новой России, в том числе Е.Т. Гайдар, считали данный процесс пережитком прошлого советской эпохи и в условиях рыночной экономики планирование и прогнозирование социально – экономического развития должно уступить место механизмам свободного рынка. Однако глубокий кризис, в котором находилась в те годы российская экономика, вызвал необходимость разработки государственной стратегии развития

¹ Управление муниципальным экономическим развитием С. 40.

общества и экономик, для того чтобы сконцентрировать абсолютно ограниченные финансовые бюджетные ресурсы на решении прорывных задач и проблем. Поворотным моментом в данном направлении стал Федеральный закон № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально – экономического развития Российской Федерации».

Значение данного закона для развития системы государственного и муниципального управления социально – экономическим развитием территории заключалось в следующем:

1. Закон создал нормативную базу в сфере государственной деятельности общенациональном и региональном и муниципальном уровнях в разрезе народнохозяйственных комплексов и отраслей экономики.

2. Закон предполагал создание инструментария для управления социально – экономическим развитием в виде Федеральных целевых программ.

3. Основной упор в системе управления социально – экономическим развитием делался на методах стратегического и индикативного планирования с учетом полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в осуществлении самостоятельной социально-экономической политики. С принятием данного документа методология стратегического планирования становится доктриной со всеми вытекающими отсюда последствиями управления социально – экономическим развитием. Таким образом, стратегическому планированию возвращено утраченное ранее место в системе государственного управления.

В итоге на основании принятого закона были сформулированы следующие концептуальные установки, объединяющие понятие социального экономического развития как особого предмета публичного управления и программно –целевого подхода, как основного инструмента управления:

- концепция социально – экономического развития – система представлений о стратегических целях и приоритетах социально – экономической политики территории, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей.

- программа социально – экономического развития комплексная система целевых ориентиров социально – экономического развития территории и планируемых органами власти эффективных путей и средств их достижения¹.

Совершенствование законодательной основы управления социально – экономическим развитием проходило в направлении конкретизации нормативных установок в вопросах территориального планирования, в частности, предполагалось повысить роль хозяйствующих субъектов разработки и реализации прогнозов социально- экономического развития.

Полномасштабное внедрение программно-целевого принципа организации деятельности органов исполнительной власти и, соответственно, программных бюджетов на всех уровнях управления началось с 2012 г. и было связано озвученным в июне 2011 г. Бюджетным посланием Президента РФ Федеральному Собранию РФ, в соответствии с которым были утверждены основные государственные программы.

В соответствии с Федеральным законом от 07 мая 2013 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» введена новая структура расходов бюджетов, формирование которой осуществляется с учетом финансового обеспечения реализации государственных (муниципальных) программ.

Кроме того, в статью 179 Бюджетного кодекса РФ были внесены изменения, в соответствии с которыми разрабатываются только государственные программы РФ, государственные программы субъекта РФ и муниципальные программы. Долгосрочные целевые программы исключены из перечня программ, утверждаемых Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования. В то же время следует отметить, что законодательные новации, связаны с включением программ бюджет

¹ Запарин В.А. Анализ нормативно – правовой базы разработки программ социально – экономического развития муниципальных образований // Известия тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2010. № 1-2. С.63 – 69. С. 64

качестве основного структурного компонента были направлены, прежде всего, на повышение эффективности функционирования бюджетной системы РФ.

Переход к программному бюджету позволил сосредоточиться на достижении целей и задач социально-экономического развития, обеспечить связь объемов финансирования с достигнутыми результатами, повысить эффективность бюджетных расходов и создать прозрачную и понятную систему представления бюджета. В качестве инструментов программно-целевого бюджетирования рассматриваются многочисленные программные документы, например, доклады администраторов бюджетных средств об основных направлениях их деятельности и ожидаемых результатах, целевые программы, реестры расходных обязательств публично-правового образования, реестры государственных услуг, государственное задание. Важнейшими из инструментов программно-целевого бюджетирования становятся государственные программы.

Под государственной программой понимается система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности. Государственная программа включает в себя федеральные и ведомственные целевые программы и отдельные мероприятия органов государственной власти.

Распоряжением Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. № 1950-р (в ред. от 24.01.2014) был утвержден перечень государственных программ Российской Федерации. Кроме того, постановлениями Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. утверждены 33 государственные программы.

Однако, как считают эксперты, перечисленные инструменты программно-целевого бюджетирования не объединены в единый механизм, не встроены в бюджетный процесс. Для перевода формирования проекта бюджета, его исполнения, составления отчетности об исполнении бюджета, финансового

контроля за программно- целевым принципом бюджетирования необходимо определить перечень долгосрочных целей социально-экономического развития публично-правового образования, источники финансирования мероприятий по их достижению, конкретные результаты достижения этих целей.

Использование программно-целевых принципов в бюджетном процессе позволяет определить подходы к решению следующих задач:

- распределение бюджетных ресурсов по стратегическим целям;
- предоставление услуг, на которые население реально предъявляет спрос;
- контроль за издержками на бюджетные услуги путем выбора наиболее экономичного способа их предоставления;
- сравнение расходных программ и выбор наиболее экономичных из них по результатам оценки эффективности и результативности расходов;
- повышение прозрачности и обоснованности бюджетных расходов;
- определение положительного общественного эффекта от услуги, а не только стоимости ее предоставления;
- смещение акцента с внешнего контроля за целевым расходованием средств на повышение внутренней ответственности и внутреннего контроля за эффективностью расходов;
- учет последствий принимаемых расходных решений.

В статье 179 Бюджетного кодекса государственные программы включены в бюджетный процесс, кроме того определены полномочия различных уровней власти и управления по поводу разработки и принятий государственных и муниципальных программ. Объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственных (муниципальных) программ утверждается законом (решением) о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета в соответствии с утвердившим программу нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования.

Государственные программы Российской Федерации, предлагаемые к реализации начиная с очередного финансового года, а также изменения в ранее утвержденные государственные программы Российской Федерации подлежат утверждению в сроки, установленные Правительством Российской Федерации, с учетом положений Федерального закона «О парламентском контроле».

Государственные программы субъекта Российской Федерации (муниципальные программы), предлагаемые к реализации начиная с очередного финансового года, а также изменения в ранее утвержденные государственные программы субъекта Российской Федерации (муниципальные программы) подлежат утверждению в сроки, установленные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (местной администрацией). Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также представительные органы муниципальных образований вправе осуществлять рассмотрение проектов государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ и предложений о внесении изменений в государственные программы субъектов Российской Федерации, муниципальные программы в порядке, установленном законодательством субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

Государственные (муниципальные) программы подлежат приведению в соответствие с законом (решением) о бюджете не позднее трех месяцев со дня вступления его в силу.

По каждой государственной программе Российской Федерации, государственной программе субъекта Российской Федерации, муниципальной программе ежегодно проводится оценка эффективности ее реализации. Порядок проведения указанной оценки и ее критерии устанавливаются соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования.

По результатам указанной оценки Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования может быть принято решение о необходимости прекращения или об изменении начиная с очередного финансового года ранее утвержденной государственной (муниципальной) программы, в том числе необходимости изменения объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственной (муниципальной) программы.

Государственными программами Российской Федерации (государственными программами субъекта Российской Федерации) может быть предусмотрено предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации (местным бюджетам) на реализацию государственных программ субъекта Российской Федерации (муниципальных программ), направленных на достижение целей, соответствующих государственным программам Российской Федерации (государственным программам субъекта Российской Федерации). Условия предоставления и методика расчета указанных межбюджетных субсидий устанавливаются соответствующей программой.

С 2010 по 2013 год нормотворчество в вопросах программно-целевого подхода развивалось в направлении создания методологической базы разработки программ и оценки их эффективности. В связи с этим были приняты следующие нормативные документы:

- Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ (постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588);

- Методические указания по разработке и реализации государственных программ РФ (приказ Минэкономразвития РФ от 20.11.2013 № 690);

В Самарской области основным нормативным документом программно – целевого подхода стало Постановление Правительства Самарской области от 20.09.2013 № 498 «О разработке и реализации государственных программ в Самарской области».

Таким образом, с 2010 года программно – целевой подход в большей части использовался как инструмент бюджетного планирования, а не как механизм управления социально – экономическим развитием территории. Изменение роли программно – целевого подхода в публичном управлении произошло в 2014 году связи с принятием Федерального закона от 25 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», в котором вновь программно – целевой подход был признан инструментом управления социально- экономического развития. Но отличие от ФЗ -115 образца 1995 года, изменилось содержание управленческой деятельности по управлению социально – экономическим развитием, основу которого составила разработка и реализация стратегии развития территории.

В упомянутом нормативно акта указывалось, что «Государственная программа Российской Федерации - документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики.

В целом система нормативно – правовых актов, создающих основу для организации публичного управления социально – экономическим развитием территории представлена на рисунке 1.2.



Рисунок 1.2. Система нормативно – правовых актов государственных программ

Она включает две группы нормативно – правовых документов: документы стратегического планирования, задающие проблемы, целевые установки и мероприятия государственных программ, и НПА, регулирующие финансовые механизмы реализации государственных и муниципальных программ, определяющих источники и механизмы финансирования. Причем принципиальным и концептуальным основанием реализации этой модели разработки реализации государственных и муниципальных программ как документов стратегического управления является приоритет целевых установок, задач и мероприятий, обеспечивающих стратегию социально – экономического развития, над финансовыми механизмами по цепочки: «цели – задачи – мероприятия – ресурсы».

Таким образом, особенностью и бесспорным преимуществом новых, закрепленных в законодательстве тенденций совершенствования системы управления социально – экономическим развитием, является создание условий для привлечения в рамках реализации государственных (муниципальных

программ) бюджетных финансов различных уровней бюджетной системы, а также внебюджетных источников. Поэтому основным направлением повышения ресурсной обеспеченности муниципальных программ является совершенствование управленческих механизмов.

Глава 2. Анализ системы управления социально – экономическим развитием города на основе программно – целевого подхода в Департаменте городского хозяйства и экологии Администрации г.о. Самара

2.1. Основные направления деятельности и механизмы управления Департамента городского хозяйства и экологии Администрации г.о. Самара

Основные направления деятельности Департамента городского хозяйства и экологии отражены в Положении о Департаменте и включают:

- участие в организации работ по строительству, реконструкции, ремонту и содержанию объектов коммунального хозяйства;
- участие в организации в границах городского округа Самара электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения и снабжения населения топливом, а также в координации мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности;
- оказание содействия повышению уровня квалификации лиц, осуществляющих управление многоквартирными домами, и организации обучения лиц, имеющих намерение осуществлять такую деятельность;
- формирование активной политики природосбережения на территории городского округа Самара, направленной на снижение выбросов, сбросов загрязняющих веществ и объемов размещения отходов в окружающей среде;
- обеспечение применения в отраслях жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства и экологии современных, высокоэффективных материалов, изделий и конструкций, машин и механизмов, ресурсосберегающих технологий;
- обеспечение организации мероприятий, способствующих реализации положений Правил благоустройства территории городского округа Самара.
- обеспечение организации мероприятий по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности в границах городского округа Самара;

- методическое обеспечение деятельности муниципальных предприятий, учреждений по обеспечению эффективного, устойчивого и безопасного функционирования отраслей жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства и экологии;
- обеспечение реализации полномочий органов местного самоуправления в соответствии с законодательством о рекламе, за исключением технического обеспечения проведения торгов на право заключения договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на земельном участке, здании или ином недвижимом имуществе, находящемся в собственности городского округа Самара

Современным инструментом повышения результативности деятельности департамента в сфере городского хозяйства и экологии является программно – целевой подход, который призван встроить деятельность департамента в общую стратегию социально – экономического развития города. Это позволяет привлекать дополнительные источники финансирования и распределять их целевым способом, повышая эффективность вложенных средств.

Основным инструментом программно- целевого подхода к управлению социально – экономическим развитием города является разработка муниципальных программ, которые согласно ФЗ- 172 являются инструментом стратегического управления.

На 2017 год в сфере городского хозяйства и экологии действующими являются следующие программы:

- Долгосрочная целевая программа г.о. Самара “Развитие единой цветоцветовой среды г.о. Самара” на 2013-2017 г.г.¹
- Долгосрочная целевая программа г.о. Самара «Развитие систем дождевой канализации г.о. Самара» на 2013 — 2022 г.г.²

¹ Постановление Администрации городского округа Самара от 27 июля 2012 г. № 956 Об утверждении Муниципальной программы городского округа Самара "Развитие единой цветоцветовой среды городского округа Самара" на 2013 - 2017 годы // "Самарская Газета" от 28 июля 2012 г. № 133.

² Постановление Администрации городского округа Самара от 27 июля 2012 года № 947. Об утверждении муниципальной программы городского округа Самара "Развитие системы дождевой канализации городского округа Самара" на 2013 - 2022 годы // <http://samara-gov.ru/doc/43944>

- Долгосрочная целевая программа г.о. Самара «Озеленение территории г.о. Самара» на 2013-2017 г.г.¹
- Долгосрочная целевая программа г.о. Самара «Благоустройство парков и скверов г.о. Самара» на 2013-2017 г.г.²
- Муниципальная программа г.о. Самара «Модернизация и развитие автомобильных дорог общего пользования местного значения» на 2012 – 2018 гг.³
- Ведомственная целевая программа г.о. Самара «Экологическая программа г.о. Самара» на 2013-2015 гг.⁴

Но данный инструмент дает эффект, если процесс разработки и реализации муниципальных программ организован рационально с точки зрения реализации всех его преимуществ. С этой целью является целесообразным проанализировать процесс разработки муниципальных программ в Департаменте городского хозяйства и экологии.

2.2. Описание процесса разработки и реализации муниципальных программ как механизма управления социально- экономическим развитием города.

При описании процесса разработки и реализации программ за основу был взят стандартный процесс, указанный в Постановлении Администрации городского округа Самара от 12 октября 2015 года № 1126 «Порядок разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ

¹ Постановление Администрации городского округа Самара от 18 декабря 2012 года N 1627 . Об утверждении муниципальной программы городского округа Самара "Озеленение территории городского округа Самара" на 2013 - 2017 годы // "Самарская Газета" от 19 декабря 2012 г. № 234.

² Постановление Администрации г.о. Самара от 28 декабря 2012 года № 1849 Об утверждении муниципальной программы городского округа Самара "Благоустройство парков и скверов городского округа Самара" на 2013 - 2017 годы // "Самарская газета" от 30 декабря 2012 г. № 243.

³ Постановление Администрации городского округа Самара от 24 августа 2012 года № 1167 Об утверждении муниципальной программы городского округа Самара "Модернизация и развитие автомобильных дорог общего пользования местного значения" на 2012 - 2018 годы // "Самарская Газета" от 25 августа 2012 г. № 153.

⁴ Постановление Администрации городского округа Самара от 28 июля 2017 года № 664 Об утверждении муниципальной программы городского округа Самара "Экологическая программа городского округа Самара" на 2017 - 2019 годы // "Самарская Газета" от 29 июля 2017 г. № 109.

городского округа Самара»¹ состоящий из следующих укрупненных подпроцессов:

- A1. Отбор проблем для разработки программы;
- A2. Разработка проекта муниципальной программы;
- A3. Реализация программы.
- A4. Оценка программы.

Графическая схема данного процесса первого уровня декомпозиции представлена в нотации IDEF0 (Приложение 1).

Рассмотрим каждый процесс более подробно по следующему плану: функции процесса, выходы (продукты) процесса, потребители, входы, поставщики.

A1 Отбор проблем для разработки муниципальной программы.

Основным содержанием данного процесса является обоснование необходимости разработки программы программными методами, на основании которого Администрацией г.о. Самара принимается распоряжение о разработке программы. Процесс состоит из следующих функций:

- A11 - разработка инициативного предложения;
- A12 - направление инициативного предложения в органы местного самоуправления по профилю решения проблемы;
- A13 - анализ инициативного предложения на соответствие целям и актуальному состоянию проблемы;
- A14 - направление инициативного предложения в департамент финансов и экономического развития;
- A15 - подготовка заключения в части финансового обеспечения программы;
- A16 - направление инициативного предложения после получения заключения департамента финансов и экономического развития Главе городского округа;
- A17 - подготовка поручения Главы города ответственному исполнителю на разработку муниципальной программы.

¹ Постановление Администрации городского округа Самара от 12 октября 2015 года № 1126 «Порядок разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ городского округа Самара» // Самарская Газета. № 123(5539). 15.10.2015.

Процесс запускается инициатором, в качестве которого могут выступать органы публичного управления Самарской области, как органы государственной (исполнительной) власти, так и органы местного самоуправления, а также юридические и физические лица.

Инициатор обосновывает актуальность программы по следующим критериям:

- значимость проблемы;
- невозможность без муниципальной поддержки решения проблемы в приемлемые сроки за счет использования действующего рыночного механизма;
- высокая эффективность технических, организационных и иных предлагаемых к реализации программных мероприятий;
- необходимость координации межотраслевых связей для решения проблемы ¹.

Данные предложения инициатора направляются органы местного самоуправления, к предметам ведения которого, по мнению инициатора, относится сфера деятельности, в которой разрабатывается программа. Выходом данного процесса является инициативное предложение о разработке программы.

Первоначальное решение о целесообразности разработки программы принимает орган местного самоуправления, в чье ведение поступает инициативное предложение, в случае его положительного решения инициатор, подготавливает инициативное предложение о разработке программы и направляет его на рассмотрение Департамент финансов и экономического развития. В свою очередь Департамент финансов и экономического развития в двухнедельный срок подготавливает и направляет разработчику инициативного предложения соответствующее заключение.

Разработчик инициативного предложения направляет инициативное предложение о разработке программы и соответствующее заключение

¹ Постановление Правительства Самарской области от 20 сентября 2013 г. № 498 «О разработке и реализации государственных программ в Самарской области» // Волжская коммуна от 24 сентября 2013 г. № 316.

Департамента финансов и экономического развития Главе города. Глава города готовит поручение ответственному исполнителю программы на разработку программы.

A2 Разработка проекта и утверждение муниципальной программы

Разработка проекта муниципальной программы осуществляется на основании поручения Главы города, в котором назначается ответственный исполнитель. Данный процесс предполагает реализацию следующих функций:

A 21 - Разработка проекта программы;

A 22- Размещение программы на официальном сайте;

A 23- Прохождение общественного рассмотрения проекта на соответствие стратегическим целям;

A 231- Направление проекта на независимую экспертизу;

A 232- Проведение независимой экспертизы;

A 233- Внесение изменений в проект программы на основании заключений независимых экспертов и решения общественного муниципального совета;

A 234 - Подготовка ответа на заключения экспертов, общественных комитетов, юридических и физических лиц;

A 235- Подготовка пояснительной записки к проекту программы на основании заключений и экспертиз;

A 24- Экспертиза проекта в Департаменте финансов и экономического развития, подготовка заключения на проект муниципальной программы;

A25 - Финансово- экономическая экспертиза проекта в контрольно – счетной палате;

A 26 – Утверждение программы.

Подготовка проекта постановления Администрации города об утверждении программы;

A 261 - Подготовка проекта решения Коллегии администрации

A 262 - Подготовка пояснительно записки к проекту решения Коллегии

A263 - Рассмотрение проекта программы на Коллегии Администрации

A264 - Утверждение проекта программы

А 265 - Направление утвержденной программы в Контрольно -счетную палату для финансово - экономической экспертизы

А26 - внесение в реестр государственных программ.

Все функции по данному процессу осуществляет ответственный исполнитель. Ответственный исполнитель разрабатывает проект программы размещает его на своем официальном сайте для ознакомления с ним всех заинтересованных лиц: представителей местного сообщества, профессиональных сообществ, некоммерческих организаций, органов публичной власти. Как документ стратегического планирования муниципальная программа также предполагает экспертизу с точки зрения соответствия стратегическим целям и установкам. Субъектами экспертизы в этом случае должны выступать стратегические экспертные группы по соответствующему направлению стратегии.

Заинтересованные лица имеют право выступить в качестве экспертов программы, дать ей оценку с точки зрения как положительных эффектов, так и возможных социальных рисков. Так же они имеют право внести предложения по корректировке. Документ должен быть доступен для экспертизы не менее 10 дней.

Но данная экспертиза не является обязательной процедурой в Постановлении правительства Самарской области № 489 прямо сказано, что «непредставление заключений независимой экспертизы в адрес ответственного исполнителя государственной программы в срок, отведенный для проведения независимой экспертизы, не является препятствием для подготовки заключений и последующего утверждения государственной программы»¹.

Экспертиза заинтересованными лицами предоставляется в виде заключения, которое ответственный исполнитель обязан рассмотреть и принять различные варианты решений: или внести коррективы в проект программы, либо отклонить предложения. Но в том и другом случае эксперту, предоставившему заключения дается письменный мотивированный ответ.

¹ Постановление Правительства Самарской области № 489. Ст. 2.10.8.

Результаты независимой экспертизы включаются в пояснительную записку к проекту программы. К проекту программы также прилагаются все копии заключений независимой экспертизы.

Следующей функцией в рамках рассматриваемого процесса является его согласование с различными инстанциями: Департаментом финансов и экономического развития и Контрольно – счетной палатой, которые подготавливают заключения на проект государственной программы. Кроме того, если проект программы, предусматривает строительство и эксплуатацию объектов хозяйственной деятельности, оказывающих воздействие на окружающую среду, он подлежит государственной экологической экспертизе.

После получения заключений согласующих ответственный исполнитель в случае необходимости дорабатывает проект программы.

Далее ответственный исполнитель программы разрабатывает проект постановления Главы города и направляет его на рассмотрение коллегии Администрации города. К проекту постановлению прикладывается паспорт программы и пояснительная записка.

Коллегия Администрации на заседании принимает решение об утверждении программы, о ее доработке либо отклонении.

После утверждения программы она заносится в реестр муниципальных программ. Запись в реестре программ содержит:

- наименование программы;
- наименование подпрограмм, иных программ и планов мероприятий, входящих в состав государственной программы;
- наименования ответственного исполнителя и соисполнителей программы.

А3. Реализация программы.

Данный процесс предусматривает следующие функции:

А31- Организация работ по выполнению мероприятий программы.

А321- Планирование бюджетных ассигнований на реализацию ежегодных мероприятий программы

А322 -Подготовка перечня муниципальных программ для Департамента

финансов и экономического развития

A323- Размещение программы на сайте

A324- Организация конкурса на размещение муниципального заказа

A325 – Выдача муниципального задания

A32 - Разработка предложений по корректировке, внесению изменений в программу.

33 – Внесение предложений по приостановлению действия программы или досрочном завершении.

A31- Организация работ по выполнению мероприятий программы.

В рамках реализации данной функции ответственный исполнитель организует конкурс на размещение муниципального заказа на исполнение мероприятий программы среди юридических и физических лиц, которые становятся участниками программы. Если мероприятия программы входят в компетенцию муниципальных учреждений, ответственный исполнитель организует размещение муниципального задания. Если в реализации программы участвуют иные органы государственного или муниципального управления (соисполнители программы) ответственный исполнитель организует горизонтальное взаимодействие по исполнению мероприятий программы.

A32 - Разработка предложений по корректировке, внесению изменений в программу.

Изменения в действующую муниципальную программу могут вноситься ответственным исполнителем программы, соисполнителями программы и (или) участниками программы, являющимися главными распорядителями бюджетных средств. Предложения по изменениям рассматриваются департаментом финансов и экономического развития.

A33 – Внесение предложений по приостановлению действия программы или досрочном ее завершении.

При необходимости ответственный исполнитель муниципальной программы вносит на рассмотрение Главы города одно из следующих

предложений (с соответствующими обоснованиями, информацией о результатах реализации и оценкой эффективности реализации государственной программы за отчетный период, заключениями департамента финансов и экономического развития):

- о приостановлении реализации муниципальной программы;
- о досрочном прекращении реализации муниципальной программы

А4 Оценка программы.

Один из важнейших процессов управления социально-экономическим развитием, который призван оценить результативность и эффективность программы. Основным выходом данного процесса является годовой отчет, предоставляемый ответственным исполнителем. Согласно Постановлению Правительства Самарской области № 489 годовой отчет содержит:

- конкретные результаты программы, которые были достигнуты за отчетный период;
- оценку степени достижения значений показателей (индикаторов) государственной программы, а также подпрограмм и иных программ, входящих в состав государственной программы (отклонения от плановых значений отдельно обосновываются);
- перечень мероприятий, выполненных и не выполненных в отчетном году (по невыполненным мероприятиям указываются причины невыполнения);
- анализ факторов, влияющих на ход и итог реализации государственной программы;
- данные о бюджетных ресурсах и иных средствах, направленных на выполнение мероприятий и освоенных в ходе реализации государственной программы;
- данные о выполнении сводных показателей государственных заданий на оказание государственных услуг государственными учреждениями;
- информацию о внесенных изменениях в государственную программу в ходе ее реализации;
- запланированные, но недостигнутые результаты с указанием

нереализованных или реализованных не в полной мере мероприятий;

- результаты реализации мер государственного и правового регулирования;
- результаты комплексной оценки эффективности реализации государственной программы в отчетном году;
- предложения о дальнейшей реализации государственной программы¹.

Процесс оценки программы включает следующие функции:

A41 Сбор информации о результатах программы

A42 Составление годового отчета

A43 Согласование годового отчета

A44 Принятие решения по результатам отчета

A45 Утверждение результатов реализации программы

A46 Оценка эффективности программы

Ответственный исполнитель программы ежегодно в срок до 1 марта года, следующего за отчетным, направляет годовой отчет с приложением необходимых подтверждающих документов на рассмотрение департаменте финансов и экономического развития в части финансирования за счет средств бюджета г.о, которое в течение 7 рабочих дней со дня, следующего за днем поступления годового отчета, подготавливает и направляет ответственному исполнителю программы заключение.

Заключения содержат оценку эффективности реализации программы за отчетный год (период) и одну из следующих рекомендаций ответственному исполнителю программы:

- продолжить реализацию программы;
- обеспечить внесение изменений в программу;
- обеспечить приостановление реализации программы;
- обеспечить досрочное прекращение реализации программы.

В отношении муниципальных программ, срок действия которых завершен, либо программ, действие которых досрочно прекращено, заключение содержит

¹ Постановление Правительства Самарской области № 489 Ст.8

оценку эффективности реализации программы за отчетный год либо за период действия программы в отчетном году, а также за весь период ее реализации.

Годовой отчет с приложением заключений департамента финансов и экономического развития направляется ответственным исполнителем программы в Контрольно – счетную палату.

С учетом полученных заключений ответственный исполнитель программы в срок до 1 апреля подготавливает проект распоряжения Главы города о ходе реализации программы за отчетный год (период) (далее - проект распоряжения) и направляет его на согласование в установленном порядке с приложением годового отчета и иных обосновывающих документов. После согласования проекта распоряжения всеми заинтересованными органами и, их структурными подразделениями ответственный исполнитель программы представляет проект распоряжения с приложением годового отчета и заключений в Коллегию Администрации, а затем в Городскую Думу. Утвержденный отчет размещается на сайте.

Анализ процесса разработки и реализации муниципальных программ как механизма управления социально – экономическим развитием города, позволил выявить следующие проблемы:

1. Обоснование необходимости разработки программы производится одним инициатором без общественного обсуждения и экспертизы ее значимости и актуальности (как это, например, происходит с законодательными инициативами).

3. В регламенте разработки программы отсутствует указание на экспертизу стратегической значимости программы, как документа реализации городской стратегии. Фактически программа проходит только экспертизу финансовую.

2. Общественная экспертиза проекта программы, включая экспертизу стратегических комитетов, не является обязательным условием ее дальнейшего утверждения органом публичной власти.

3. При оценке программы не проводится экспертиза программы с точки зрения реализации стратегических целей социально – экономического развития.

4. Процедура выбора ответственного исполнителя программы четко не прописана. В силу того, что большинство программ носит межведомственный характер, вопрос об ответственном исполнителе и соисполнителях, является чрезвычайно актуальным с точки зрения достижения максимально четкой работы по разработке и реализации программы. Особенно это актуально для программ, которые затрагивают несколько функциональных сфер.

5. Не прописан механизм межведомственного взаимодействия между ответственным исполнителем программы и соисполнителями в ходе разработки и реализации программы, в результате процесс усложняется и замедляется многочисленными согласованиями, и возвратом документов на доработку.

6. Не прописаны механизмы привлечения внебюджетных ресурсов и оценки их эффективности с точки зрения достижений результатов программы.

В целом все выявленные проблемы с точки зрения концептуальных подходов к их решению связаны с особенностями программно – целевого метода, реализуемого в настоящее время в практике государственного и муниципального управления – а именно:

- ориентация на исключительно бюджетное финансирование программ;
- ориентация, прежде всего, на эффективное управление бюджетными ресурсами в решении социальных проблем.

Таким образом, изначально программно – целевые методы в управлении социально – экономическим развитием города не направляются на активизацию гражданской и иной активности местного сообщества. Местные сообщества не рассматриваются в качестве дополнительного источника для реализации социальных программ, что на наш взгляд существенно снижает эффективность публичного управления. Публичное управление не ориентировано на активизацию источников саморазвития территории, что на наш взгляд не рационально ни с точки зрения развития демократических институтов и в контексте проблемы абсолютной ограниченности бюджетных ресурсов.

2.3. Анализ системы оценки результативности и эффективности муниципальных программ.

Одной из актуальных проблем повышение эффективности управления социально – экономическим развитием города является адекватность системы оценки результатов, получаемых по итогам реализации муниципальных программ. Эта задача особенно важна, как с точки зрения методологии программно – целевого подхода, нацеленного на результативность, так и в контексте оценки эффективности расходования государственных бюджетных средств на реализацию мероприятий программы. С учетом того, что в современной практике деятельности государственных и муниципальных органов власти программно – целевой подход является одной из ведущих управленческих технологий, проблема оценки результативности целевых программ выходит на уровень оценки эффективности всей системы публичного управления социально – экономическим развитием ¹.

Методологические аспекты проблемы предполагают раскрытие общих подходов к построению системы показателей, раскрытие понятий и обзор существующих методик оценки.

В Самарской области методика оценки государственных программ содержится в Постановлении Правительства Самарской области от 20 сентября 2013 г. № 498 «О разработке и реализации государственных программ в Самарской области» ², а также в Постановлении Администрации городского округа Самара от 12 октября 2015 года № 1126 «Порядок разработки,

¹ Устина Н.А. Организация муниципальной жизни. Самара, Изд-во «Самарский муниципальный институт управления», 2009.

² Постановление Правительства Самарской области от 20 сентября 2013 г. № 498 «О разработке и реализации государственных программ в Самарской области» // Волжская коммуна. № 316(28732). 24.09.2013.

реализации и оценки эффективности муниципальных программ городского округа Самара»¹.

Следует отметить, что настоящая практика разработки и реализации программ ориентируется в большей степени на финансовый результат, а именно освоение бюджета проекта в соответствии со статьями расходов. Собственно оценка результата проекта, особенно отдаленных результатов (успеха проекта), связанных с реализацией стратегических целей социально – экономического развития города, не является общепринятой практикой. Об этом можно судить хотя бы по тому, что в бюджетах всех федеральных и множества региональных программ расходы по оцениванию проектов и качества их реализации не включены в качестве обязательной статьи расходов. Эта проблема актуальна для всех сфер государственного и муниципального управления, где реализуются программно – целевой подход².

Основной причиной сложившегося на данный момент положения является отсутствие четко определенного содержания термина «успех программы». Кроме того, определенные сложности создает отсутствие в программах самой процедуры анализа и оценки успеха проекта как завершающего этапа процесса его реализации. В основном, успех проекта и его оценка рассматриваются применительно к высокотехнологичным отраслям (сфера IT- и R&D-проекты) либо к отдельным элементам проекта (продукт, процессы, команда проекта, управление проектом). Реже успех проекта рассматривается с точки зрения внешнего окружения (заинтересованные стороны проекта, долговременные экологические или социальные последствия и т.п.). Обычно акцент делается на количественных характеристиках, тогда как качественные показатели остаются за рамками оценки, поскольку процесс сбора и обработки данных для оценки на основе качественных показателей

¹ Постановление Администрации городского округа Самара от 12 октября 2015 года № 1126 «Порядок разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ городского округа Самара» // Самарская Газета. № 123(5539). 15.10.2015.

² Колякова И.В. [Культура и власть: векторы трансформации культурной политики современной России // Юбилейный сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и магистрантов социологического факультета Самарского государственного университета](#) Самара, 2014. С. 336-340.

достаточно сложен. Важно отметить, что успех проекта обычно рассматривается отдельно от оценки его эффективности¹.

В качестве одного из инструментов построения показателей результативности программ можно рассмотреть методику Г. Хатри. Отличительными особенностями методики оценки программ, предложенной Г. Хатри является четкое разделение продуктов проекта, результатов и эффективности и выстраивание определённой иерархии результативности проектов.

Продукт проекта у Г. Хатри (*outputs*) – произведенный продукт или предоставленная услуга. Например, проведённое мероприятие, изготовленная рекламная продукция и .т.д.

Результат проекта (*outcomes*) – событие, явление или состояние, не связанное непосредственно с деятельностью или программой, но имеющее значение для населения и общества в целом.

В отличие от стандартной практикой оценки программ по «продукту», т.е. по объему выполненных работ и предоставленных услуг, у Г. Хатри подлинным показателем полезности затраченных усилий является полученный результат. Результат, определяемый целями деятельности публичного органа власти, – это те блага, которые получает население в целом в результате предоставленных услуг и выражается в показателях социально – экономического развития города. Смещение продукта и результата – это смешение деятельности и достижений. Для управления результативностью необходимо разработать количественные и что особенно важно, качественные показатели для измерения результатов выполняемых работ и научиться применять их на регулярной основе. Такая информация полезна при формировании и обосновании бюджетных расходов, а также при определении наилучших путей использования имеющихся ресурсов. Обладая количественной и качественной информацией о достигнутых результатах,

¹ Баталова Т.Н., Кодейх Н.В. Теоретико-методологические подходы к моделированию оценки успеха проектов // Вестник Пермского университета, 2013. № 2 (17). С. 24-29.

администраторы программ смогут влиять на их эффективность, а также публично доказывать их необходимость, что способствует росту доверия к правительству.

Гарри Г. Хатри предложил модель системы результатов, логическая последовательность которых предполагает восхождение от результатов, получаемых непосредственными потребителями, до результатов, обеспечивающих социально – экономическое развитие¹. Для определения результатов реализации государственных и муниципальных программ представляет интерес выделенная указанным автором область промежуточных результатов, характеризующих изменение поведения субъектов, рост их активности и влияние на окружающее пространство.

I уровень - результаты, которые отражают уровень решения конкретных проблем, связанных с удовлетворением потребностей населения.

II уровень - результаты, отражающие создание механизмов решения проблемы и придающие устойчивость результатам программы после завершения ее финансирования.

III уровень - результаты, отражающие потенциал для развития населения и территории.

IV уровень - результаты, отражающие миссию органов публичной власти, конечную цель, зону их ответственности.

На основе данного инструмента авторам были проанализированы показатели результативности муниципальных программ г.о. Самара в сфере городского хозяйства и экологии.

Указанные программы были проанализированы, на соответствие индикаторов программы заявленным результатам, а также на наличие результатов различного уровня. Аналитические итоги рассмотрения программ на основании выбранных критериев представлены в приложении 2.

В итоге были сделаны следующие выводы:

¹ Хатри, Г.П. Мониторинг результативности в общественном секторе: пер. с англ. М.: Фонд «Институт экономики города», 2005. С. 63-65.

1) Среди показателей преобладают показатели первой группы, связанные с решением конкретных потребностей населения и которые непосредственно связаны с мероприятиями программ.

2) Существенно меньшее внимание уделяется показателям четвертой группы, отражающим изменения показателей качества жизни населения, отражающие результаты, показывающие повышение уровня социально – экономического развития и реализацию стратегических целей.

3) Показатели третьей группы, которые должны показывать механизмы устойчивости программы в будущем, на наш взгляд слабо проработаны.

4) Индикаторы программы не всегда соотносятся с ее результатами.

5) В перечне индикаторов и результатов программ слабо прослеживается ее роль в социально –экономическом развитии и реализации городской стратегии, что снижает ее значение как документа стратегического развития города. Только в двух программах «Благоустройство парков и скверов г.о. Самара» на 2013-2017 гг. и «Озеленение территории г.о. Самара» на 2013-2017 гг. указано: «Общая оценка вклада Программы в экономическое развитие городского округа Самара заключается в консолидации действий органов местного самоуправления, органов государственной власти Самарской области, направленных на достижение положительных результатов в решении поставленных задач»¹.

В целом наиболее проработанной с точки зрения определения индикаторов и показателей программы выглядит Экологическая программа городского округа Самара на 2017-2019 гг.

В современных программах на методологическом уровне слабо проработан вопрос с созданием механизмов, обеспечивающих достижение результатов после ее окончания. Под механизмами, обеспечивающими устойчивость программ, в данном случае мы понимаем все виды ресурсов: и

¹ Постановление Администрации г.о. Самара от 28 декабря 2012 года № 1849 Об утверждении муниципальной программы городского округа Самара "Благоустройство парков и скверов городского округа Самара" на 2013 - 2017 годы // Самарская газета от 30 декабря 2012 г. № 243.

заложенных в программе, и потенциальных, которые обеспечивают ее реализацию. Анализ показателей результативности программ показал, что в них закладывается кадровый механизм и материальное обеспечение устойчивости, но приумножение финансовых ресурсов не предусмотрено. В результате механизм привлечения внебюджетных источников финансирования программ работает недостаточно эффективно. Анализ источников финансирования программ сфере развития городского хозяйства и благоустройства представлен в приложении 3. Из 6 реализуемых в настоящее время программ только три предполагают привлечение внебюджетных источников. В качестве внебюджетных источников фигурируют либо средства частных инвесторов, либо доходы от коммерческой деятельности муниципальных предприятий, идущие на реализацию мероприятий программы, в которой они участвуют по направлениям основной деятельности. Существенная доля частных инвестиций - 69% от общих расходов на реализацию программы, присуща только в программе: «Экологическая программа городского округа Самара» на 2017-2019 гг.

Подобным механизмом прироста финансовых источников может стать развитие предпринимательства в данной сфере, задействование потенциала общественных организаций или добровольцев.

Причины невнимания разработчиков программ к результатам, отражающими качественные изменения с жизни общества, вполне объяснимы. Понятно желание сделать акцент на показателях, которые легко соотнести с продуктами проекта. В этом случае зависимость между проведенными мероприятиями и количеством их посетивших прямая. Другое дело определить роль мероприятий программы в достижении показателей качества жизни населения и развития города в целом, которые носят косвенный характер и требуют более сложных методов оценки. Сложность оценки конечных результатов программ заключается в том, что результаты 4 группы могут быть заметны на длительном временном участке, что дополнительно усложняет процедуры оценивания программ.

Таким образом, на наш взгляд основная проблема заключается в несовершенстве методики оценки результативности программ, которая настроена только на оценку количественных показателей, связанных с непосредственными результатами программы и не ориентированы на результаты, отражающие стратегические цели. Механизм программы предусматривает механизмы внутренней и внешнего мониторинга. Многие исследователи считают, что отсутствие эффективных методик мониторинга результативности программ и эффективности являются основной причиной неуспеха большинства целевых государственных и муниципальных программ¹.

В исследуемых нами программах предполагается оценка социально – экономической эффективности на основе: расчета степени достижения целей и решения задач программы путем сопоставления достигнутых значений целевых

$$R = \frac{1}{N} \sum_{n=1}^M \frac{X_n^{\text{факт.}}}{X_n^{\text{План.}}} \times 100\%$$

индикаторов и показателей программы (подпрограммы) и запланированных значений целевых индикаторов и показателей по формуле:

(1),

где:

N - количество целевых индикаторов (показателей) Программы;

$X_n^{\text{План.}}$ - плановое значение n-го целевого индикатора (показателя);

$X_n^{\text{факт.}}$ - значение n-го целевого индикатора (показателя) на конец отчетного года;

¹ Автономов А.С., Хананашвили Н.Л. Оценка в социальном проектировании: методическое пособие/ Под общей редакцией А.С. Автономова. М.: Национальная Ассоциация благотворительных организаций, 2010. 150 с. С. 50-51.

$F^{\text{план}}$ - плановая сумма финансирования по Программе, предусмотренная на реализацию программных мероприятий в отчетном году;

$F^{\text{факт}}$ - сумма расходов на реализацию Программы на конец отчетного года.

Недостатком существующей системы оценки эффективности программ является то, что все индикаторы подвергаются единообразной оценки, независимо от их уровня. В то же время показатели третьего и четвертого уровня являются лишь косвенными следствиями программы и зависят от действия множества факторов, порой не связанных с программой. Для того, чтобы сделать вывод о степени их связи с мероприятиями программы количественных методов не достаточно. Здесь возможно использование метода экспертных оценок, использование показателей уровня удовлетворенности населения качеством медицинской помощи и т.д. Экспертной оценке в данном случае должно быть подвергнуто степень влияния мероприятий программы на достижение конечных результатов, влияющих на показатели качества жизни. Кроме того, в последнее время получили развития методы математического моделирования¹.

Таким образом, индикаторы оценки могут быть субъективными и объективными. Субъективные – не поддающиеся количественному выражению, объективные – те, которые можно подсчитать. Для разработки системы оценки программ необходимо учитывать следующие условия:

1) Исходную ситуацию необходимо описать со всеми возможными конкретными показателями, выстроенными в иерархия от непосредственным к конечным.

2) Для каждого показателя в зависимости от степени связи с мероприятиями программы разрабатывается свой инструмент оценки эффективности.

¹ Семенычев В.К., А.А. Коробецая, В.Н. Кожухова Предложения экономического инструментария моделирования и прогнозирования эволюционных процессов. Самара: САГМУ, 2015. 384 с.

3) Выбранные индикаторы должны отражать позитивную динамику, возникшую в следствие программы. Отследить динамику можно при помощи: специальных выборочных исследований; отслеживания внутренней документации организации или соответствующей статистики государственных органов; привлечения независимых экспертов ¹.

Еще одними выявленным недостатком существующей системы является отсутствие показателей организационно – управленческой эффективности, а именно оценки действий муниципальных служащих в ходе работы над программой, что не позволяет объективно оценить их вклад в процесс.

Отдельной проблемой оценки результативности и эффективности целевых программ является организация самого процесса оценивания, где важной роль играют субъекты оценки. Современная практика реализации программ предусматривает преимущественно только одного субъекта оценки – органы публичного управления и их контролирующие структуры. Логика здесь очевидна – оценивает тот, кто обеспечивает мероприятия программы ресурсами. Между тем, с точки зрения рассмотрения публичного управления как института гражданского общества, актуальным являются модели управления программами с участием активных горожан ².

Таким образом, в ближайшем будущем предстоит значительная работа по внедрению в практику разработки и реализации программ оценочной деятельности, с помощью которой станут возможными системные измерения эффективности вложений в социальную сферу и контроля социальных показателей влияния тех или иных социально направленных действий.

2.4. Анализ организационной структуры процесса управления социально-экономическим развитием города в Департаменте городского хозяйства и экологии.

¹ Прихожан И.А. Указ. соч. С.66-67.

² Устина Н.А. Управленческие технологии организации взаимодействия заинтересованных сторон в процессе реализации муниципальных целевых программ // Материалы VII Всероссийской научно-практической конференции «Муниципальный менеджмент и управление местным развитием» 14 мая 2012 г.: Сборник статей / под ред. д.т.н., д.э.н. проф. Семенычева В.К. Самара: САГМУ, 2012. 188. С.28-34

Основной проблемой модернизации современных организационных структур муниципалитетов является построение систем управления социально-экономическим развитием города. Особенностью процесса социально – экономического развития является то, что он носит сквозной, межотраслевой характер и не привязан к одной функциональной области управления.

Организация эффективной системы управления процессом разработки и реализации муниципальных программ – она из трудно разрешимых задач, так как требует преодоления традиционной функционально – бюрократичекой модели публичного управления. Задача построения организационной структуры применительно к указанному процессу разбивается на две подзадачи: создание горизонтальных механизмов взаимодействия в рамках разработки и реализации муниципальных программ; организация процесса разработки и реализации программ в самом департаменте.

В рамках первой подзадачи должна быть решена проблемы построения взаимодействия Департамента городского хозяйства и экологии с другими структурными подразделениями Администрации г.о. Самара. Большинство муниципальных программ, реализуемых как инструмент управления стратегией социально- экономического развития, также предполагают межфункциональное взаимодействие. В частности в таблице 1 представлены муниципальные программы в сфере городского хозяйства и экологии, отражающие наличие межфункционального взаимодействия.

Таблица – 1 Межфункциональное взаимодействие в ходе реализации муниципальных программах в сфере городского хозяйства и экологии

| № | Муниципальная программа | Ответственные исполнители программы | Роли в программе |
|---|---|---|---------------------------|
| 1 | «Экологическая программа городского округа Самара» на 2017-2019 гг. | 1.Департамент городского хозяйства и экологии | Ответственный исполнитель |
| 2 | «Развитие единой светоцветовой среды городского округа Самара» | 1.Департамент городского хозяйства и экологии | Ответственный исполнитель |
| | | 2. Департамент градостроительства | Исполнитель |

| | | | |
|---|--|--|---------------------------|
| | на 2013 - 2017 годы | городского округа Самара | |
| 3 | «Развитие систем дождевой канализации г.о. Самара» на 2013 — 2022 гг. | 1. Департамент городского хозяйства и экологии | Ответственный исполнитель |
| | | 2. Департамент градостроительства городского округа Самара | Исполнитель |
| 4 | «Озеленение территории г.о. Самара» на 2013-2017 гг. | 1. Департамент городского хозяйства и экологии | Ответственный исполнитель |
| | | 2. Департамент образования Администрации городского округа | Исполнитель |
| 5 | «Благоустройство парков и скверов г.о. Самара» на 2013-2017 г.г. | 1. Департамент городского хозяйства и экологии | Ответственный исполнитель |
| | | 2. Департамент потребительского рынка и услуг Администрации городского округа Самара | Исполнитель |
| | | 3. Департамент управления имуществом городского округа Самара | Исполнитель |
| | | 4. Муниципальные предприятия городского округа Самара | Исполнитель |
| 6 | «Модернизация и развитие автомобильных дорог общего пользования местного значения" на 2012 - 2018 годы | 1. Департамент городского хозяйства и экологии | Ответственный исполнитель |
| | | 2. Департамент строительства и архитектуры городского округа Самара | Исполнитель |

Анализ программ в сфере городского хозяйства и экологии показывает, что на практике представлены три модели организационные модели, предполагающие различные формы построения системы управления:

1 модель – монофункциональная, где департамент присутствует в качестве единственного разработчик и исполнитель, а также распорядитель финансовых средств программы.

2 модель – межфункциональная, предполагающая наличие нескольких исполнителей программы. В данной модели Департамент городского хозяйства и экологии выполняют роль ответственного исполнителя.

3 модель – иерархическая, предполагающая включение в программу в качестве исполнителей организации более низкого иерархического подчинения, а именно муниципальные предприятия и учреждения.

4 модель - смешанная.

Вторая, третья и четвертые модели предполагают следующие механизмы взаимодействия, прописанные в муниципальной программе:

Головной исполнитель программы, в нашем случае – это департамент городского хозяйства и экологии несет ответственность:

- за достижение поставленной цели и утвержденных значений целевых индикаторов путем реализации мероприятий Программы;
- за качественное и своевременное исполнение программных мероприятий.

Управленческие функции головного исполнителя программы заключаются

- в координации деятельности исполнителей Программы,
- в подготовке предложения по уточнению перечня мероприятий Программы и объемов финансирования,
- в оперативном управлении реализацией Программы.

Исполнители Программы в качестве распорядителей бюджетных средств обеспечивают: результативность, адресность и целевой характер использования бюджетных средств. Роль исполнителей программы заключается в представлении главному исполнителю информацию об исполнении мероприятий

На основании информации, полученной от исполнителей Программы, головной исполнитель Программы проводит:

- анализ основных факторов, оказывающих влияние на выполнение (невыполнение) мероприятий Программы и послуживших причиной их невыполнения, анализ выполнения поставленных целей и задач;
- готовит информацию о расходовании средств на выполнение мероприятий Программы, делает сравнительную оценку ожидаемых и полученных результатов реализации Программы;
- дает рекомендации о деятельности по Программе (если срок действия Программы не истек), по внесению изменений либо по разработке новой программы (если отчет итоговый);
- делает расчет фактических критериев эффективности реализации Программы, расчет социально-экономического эффекта от выполнения

Программы, а также оценку значений целевых индикаторов.

В рамках второй подзадачи: организация процесса разработки и реализации программ в самом департаменте, необходимо проанализировать организационную структуру департамента.

Организационная структура Департамента городского хозяйства и экологии двумя группами подразделений: подразделения, организующие работу департамента по основным направлениям деятельности:

- жилищно – коммунальное хозяйство;
- озеленение;
- текущий и капитальный ремонт дорог;
- городское освещение;
- экология;
- энергосбережение;
- городское благоустройство.

Данным направлениям деятельности соответствуют следующие организационные структуры департамента:

- Управление развития, реконструкции и ремонта
- Управление эксплуатации ЖКХ
- Управление благоустройства
- Комитет по наружной рекламе
- Управление охраны окружающей среды

Вспомогательные процессы, а именно финансовое, кадровое, правовое, организационное обеспечение деятельности департамента по основным направлениям, реализуются в следующих структурных подразделениях:

- Управление экономического развития, финансов, бюджетного учёта и отчётности
- Управление развития, реконструкции и ремонта
- Управление эксплуатации ЖКХ
- Управление благоустройства
- Комитет по наружной рекламе

- Управление охраны окружающей среды
- Отдел контрактной службы
- Отдел делопроизводства и работы с обращениями граждан
- Отдел муниципальной службы, кадров и охраны труда
- Отдел организационного обеспечения деятельности
- Правовой отдел

Функции Департамента по управлению социально – экономическим развитием отражены в Положении о Департаменте¹ и заключаются в следующем:

- прогнозирование, аналитическая оценка, определение стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства, сферы благоустройства и экологии городского округа Самара
- участие в разработке муниципальных программ и ведомственных целевых программ городского округа Самара, финансируемых за счет средств бюджетов разных уровней, и реализации их в пределах своей компетенции.

Собственно процесс управления социально – экономическим развитием имеет следующую организационную структуру: функции по управлению социально – экономическим развитием сосредоточены в Управлении экономического развития, финансов, бюджетного учёта и отчётности. В соответствии с Положением о структурном подразделении сотрудники управления реализуют функцию: «Стратегическое планирование социально-экономического развития по отраслям жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства и экологии в рамках компетенции Департамента». В рамках Управления экономического развития, финансов, бюджетного учета и отчетности данная функция распределена по отраслевому принципу между двумя отделами: Отделом экономического развития и анализа по благоустройству и Отделом экономического развития и анализа по ЖКХ.

¹ Решение Думы городского округа Самара от 17.09.2015 № 681 (ред. от 29.10.2015) Об утверждении Положения «О Департаменте городского хозяйства и экологии Администрации городского округа Самара» // Самарская Газета. № 112(5528), 19.09.2015.

В Положениях о структурных подразделениях отраслевых управлений, реализующих основные процессы данной функций по управлению социально – экономическим развитием не отражены. В рамках программно – целевого подхода их роль заключается в реализации основных мероприятий муниципальных программ. Графическая схема организационной структуры управления социально экономическим развитием отражена в Приложении 4.

В результате анализа организационно структуры процесса управления социально- экономическим развитие были выявленные следующие особенности и проблемы.

Функции по управлению социально – экономическим развитием сосредоточены в одном структурном подразделении и не рассредоточены по отраслевым структурным подразделениям. В отраслевых структурных подразделениях присутствуют только функции по организации работ в рамках мероприятий муниципальных программ. Такая концентрированная модель организации процесса управления социально- экономическим развитием имеет право на существование, но в случае конкретного департамента она имеет два узких момента, которые снижают эффективность всей систем управления:

1. Централизовано на уровне Управления экономического развития, финансов, бюджетного учета и отчетности организовано только управление социально – экономическим развитием двух направлениях деятельности департамента: благоустройство и жилищно – коммунальное хозяйство, что находит свое отражение в названиях соответствующих отделов. В результате вне процесса социально- экономического развития оказываются такие направление деятельности как экология, дороги, реклама.

2. Процесс управления социально – экономическим развитием являясь основным процессом, объединений в одно структурное подразделение со вспомогательным процессом. По правилам построения организационных структур основные процессы не должны быть объединены с вспомогательными процессами одного уровня иерархии в одном структурном подразделении. Это может привести к подчинению основного процесса

вспомогательному. В данном случае процесса управления социально – экономическим развитием процессу финансового обеспечения.

3. Функции разработки и реализации муниципальных программ организационно не встроены в процесс управления социально- экономическим развитием отрасли городского хозяйства и благоустройства.

4. В функционале структурных подразделений департамента городского хозяйства и благоустройства

Акцентируя внимание на этой организационной проблеме следует отметить ее объективные основания. Дело в том, что реализация классического программно- целевого подхода, основной формулой которого является цели- мероприятия-ресурсы, в органах публичной власти ограничивается абсолютным дефицитом бюджетных ресурсов. Это приводит к тому, что процессы финансового обеспечения диктуют условия всем остальным основным процессам по схеме: ресурсы - мероприятия – цели. В связи с чем можно сделать вывод, что организационная структура процесса управления социально – экономическим развитием в Департаменте городского хозяйства и экологии соответствует особенностям функционирования органов местного самоуправления в современных условиях. Но данная организационная модель не способствует повышению эффективности управления процессом социально – экономического развития, выходу из замкнутого круга дефицита бюджетных ресурсов.

В целом анализ процесса управления социально – экономическим развитием на основе программно – целевого подхода в Департаменте городского хозяйства и экологии Администрации г.о. Самара позволил выявить управленческие проблемы:

- в процессе разработки и реализации муниципальных программ;
- в оценки эффективности и результативности муниципальных программ;
- в организационной структуре процесса управления социально – экономическим развитием.

В совокупность данные пробелы снижают эффективность программно – целевого подхода и не способствуют повышению их финансового обеспечения за счет внебюджетных источников финансирования.

Глава 3. Совершенствование процесса разработки и реализации муниципальных программ как механизма управления социально – экономическим развитием города

3.1. Предложения по улучшению процесса разработки и реализации муниципальных программ.

Общей концептуальной установкой совершенствования процесса разработки и реализации муниципальных программ является привлечение в данный процесс широкий кругов общественности. Целью общественного участия является не только придание большей открытости и усиление ответственности органов власти за ее результаты, столько привлечение к программе внебюджетных источников финансирования.

Методологическим основанием для разработки механизмов общественного участия в разработке и реализации муниципальных программ является теория нового публичного менеджмента, в рамках которой разработана так называемая партисипативная модель публичного управления. Современная модель партисипативного публичного управления строится на двух теоретических основаниях:

1. Теории государства как института правового положения личности, где партисипативные отношения власти и общества рассматриваются как инструмент демократии. Формами реализации данных отношений являются: референдумы, выборы, обращения в органы власти.
2. Теории нового государственного менеджмента, предполагающее построение партисипативных отношений власти и общества для повышения эффективности публичного управления. Основными формами данных партисипативных отношений являются: участие населения в разработке и принятии управленческих решений; участие населения в общественном контроле деятельности публичных органов власти и управления.

Особенность партисипативной модели управления заключается не просто в учете мнения граждан при принятии тех или иных решений, а разработки консолидированных решений, учитывающих мнение конкретных жителей конкретной территории и всех заинтересованных сторон, в том числе и органов публичной власти, обладающих стратегическим видением последствий тех или иных решений. Поэтому основная сущность построения партисипативной модели это проектирование и поддержание горизонтальных связей с различными сторонами взаимодействия в процессе принятия управленческих решений.

В рамках теории государственного менеджмента модель партисипативного управления противопоставляется с одной стороны сервисной модели государства с другой – бюрократической (таблица 2).

Таблица 2 - Сравнительные характеристики моделей публичного управления в рамках менеджерского подхода

| | Сервисная модель публичного управления (NPM) | Бюрократическая модель публичного управления | Партисипативная модель публичного управления (Good Governance) |
|--|---|--|--|
| Основная миссия публичных органов управления | Предоставление услуг населению | Реализация функций управления: общественное планирование, контроль | Реализация функций управления: общественное планирование, общественный контроль |
| Роль населения | Потребитель | Не участвует | Участник процессов управления |
| Функции населения | Формирование потребностей Обращение с жалобами Контроль и оценка качества предоставляемых услуг | Отсутствуют | Выдвижение инициатив Согласование проектов управленческих решений публичных органов управления <i>Оценка</i> выполнения управленческих решений |
| Принципы организации публичного управления | Функциональная система управления | Функциональная (вертикальная) бюрократия | Горизонтальное взаимодействие |
| Показатели эффективности | Количество услуг предоставляемых | Уровень исполнения и эффективность | Количество инициатив населения поступивших |

| | | | |
|--------|--|---------------------------|---|
| модели | населению Соответствие стандартам Удовлетворенность потребителей | управленческих решений | и учтенных при принятии управленческих решений |
|--------|--|---------------------------|---|

Тем не менее, традиционная партисипативная модель имеет ряд особенностей, которые затрудняют ее использование в традиционном виде для построения модели управления муниципальными программами. Во-первых, модель создает механизмы участия населения в разработке и принятии решения и контроля их исполнения. При этом население как участники процесса не снесет персональной ответственности за последствия принятых решений. В результате в реальной жизни, когда монопольную ответственности за принятые решения несет публичные органы власти, общественное участие превращается в красивую картинку, которая не интересна населению и нужна органам публично власти. Во – вторых, декларируемые горизонтальные принципы построения системы управления распространяются только на структурные подразделения администрации, но не создают устойчивые организационные формы взаимодействия с населением. В - третьих, эффективность власти определяется уровнем исполнения принятых решений, но не эффективностью самих решений с точки зрения развития территории и населения.

В целом использование партисипативных принципов в разработке и реализации муниципальных программ ограничивается только участием населения в обсуждении мероприятий программы.

Новизной нашего подхода является попытка расширить использование партисипативной модели публичного управления в процессе разработки и реализации муниципальных программ за счет включения в муниципальные программы социальные и бизнес - проектов. Социальные инвестиционные проекты могут дополнять муниципальные программы, расширять количество мероприятий и источников финансирования. С другой стороны программы позволяют привлекать гораздо большее количество участников и соисполнителей программы, в том числе общественные организации и

физических лиц. Главное, что инициаторы проектов, несут ответственность за результаты проведенных мероприятий совместно с публичными органами власти. Население, таким образом становится не просто потребителем муниципальных услуг, а активным участником процесса. Например, гораздо эффективнее пропаганда раздельного сбора мусора идет не через проведенные органами власти мероприятия для населения, а путем вовлечение в пропагандистскую деятельность молодежи, волонтеров, привлечения инвесторов и т.п.

Использование партисипативных принципов при разработке муниципальных программ с использованием программно – целевых методов имеет свою нормативно – правовую базу. В частности в статье 1.5. Постановления Правительства Самарской области № 498 указано, что «К разработке государственной программы могут привлекаться организации науки, высшей школы, иные юридические и физические лица, определяемые в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, органы местного самоуправления в Самарской области, общественные организации и другие заинтересованные лица».

Роль общественных организаций и физических лиц в разработке государственных программ указывается также в статье 2.2.: «Инициаторами отбора проблем (далее - инициаторы) для решения их программным методом на областном уровне могут выступать органы исполнительной власти (государственные органы) Самарской области, органы местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области, юридические и физические лица».

Далее возможность участия населения в разработке программы учтена на этапе обсуждения готового проекта программы, что предусмотрено статьей 2.10.2. указанного Постановления: «Независимая экспертиза проводится физическими и юридическими лицами в инициативном порядке за счет собственных средств. Независимая экспертиза не может проводиться

физическими и юридическими лицами, принимающими участие в разработке проекта государственной программы, а также юридическими лицами, находящимися в ведении ответственных исполнителей государственной программы, соисполнителей государственной программы и участников государственной программы».

3. Указано, что источником финансирования государственной программы могут быть внебюджетные источники, в том числе средства внебюджетных фондов, общественных организаций и физических лиц, инвесторов. В статье 7.3. содержится норма, о том, что «в целях комплексного решения поставленных в государственной программе задач государственная программа может справочно содержать информацию о финансировании (потребности в финансировании) мероприятий, направленных на решение определенных в государственной программе проблем, за счет средств федерального и местных бюджетов, внебюджетных источников».

Данное положение позволяет рассматривать активное население как участников программы, а инициативы, как источник внебюджетного финансирования.

Слабой стороной действующего законодательства, описывающего процесс разработки и реализации государственных и муниципальных программ, является:

1. Отсутствие четких объективных критериев, по которым инициатива от общественных организаций и физических лиц по разработке программы для решения той или иной проблемы может быть принята для рассмотрения и принятия решения о начале разработки программы.
2. Отсутствие конкретных механизмов использования внебюджетных источников софинансирования программ, что серьезно затрудняет включение в программу социальных проектов и инвестиционных проектов.

На основе обоснованных в предыдущем разделе концептуальных установок совершенствования системы управления муниципальными

программами предлагаем усовершенствованную модель процесса разработки и реализации программ на базе партисипативных принципов взаимодействия.

Основное назначение разрабатываемой нами партисипативной модели процесса разработки и реализации муниципальных программ состоит в следующем:

1. Обеспечить максимальное участие активного населения на всех этапах разработки, реализации и оценки результатов программы.
2. Создать условия для насыщения муниципальных программы дополнительными ресурсами за счет инициатив физических и юридических лиц в виде социальных и инвестиционных проектов.

Оптимизированная модель разработки и реализации муниципальных программ представлены в Приложении 5. Ниже представлены комментарии к разработанной схеме.

Новизна предлагаемой модели, основанной на партисипативных принципах разработки и реализации муниципальных программ состоит в следующем.

Во – первых, сформированы новые входы для процесса отбора проблем в виде результатов социологических опросов, заключений экспертов профессиональных сообществ. Дело в том, что в стандартной модели не прописано, что является источником информации об актуальности проблемы для разработки муниципальной программы. Предполагается что инициатор (ведомственная структура) субъективно принимает решения о важности проблемы для решения ее программными средствами.

Во – вторых включены социальные и инвестиционные проекты в процесс разработки и реализации муниципальных программ. Социальные проекты и инвестиционные проекты в качестве нового входа для муниципальных программ поступают в процесс на этапе разработки проекта программы в качестве информации о дополнительных для программы мероприятиях, участниках и ресурсах. Механизмы и процедуры включения проектов в муниципальной программы могут проходить в виде традиционных конкурсов

проектов или ярмарок инициативных предложений. Критерием отбора социальных проектов может стать возможность консолидировать мероприятия в рамках муниципальной программы и обеспечивать приращение эффекта от ее реализации. Преимущества и недостатки использования различных механизмов включения проектов в программы является отдельной проблемой, изученной в частности в работах А.А. Карлиной¹.

В качестве механизма работы с социальными проектами можно также предложить создать банк инициатив и проектов, который создается и пополняется независимо, от процесса разработки и реализации муниципальных программ. Банк социальных проектов и инициатив используется в качестве информационной базы для постановки и отбора проблем целевой программы, а также на этапе разработки проекта программы как база возможных внебюджетных источников ее реализации.

- проект реализации инициативы, который в рамках разработки и реализации ведомственной целевой программы может являться формой соглашения о намерениях участников реализации программы.

Важным компонентом включения социальных и инвестиционных проектов в муниципальные программы являются документальное оформление данных отношений, которое закрепляет ответственность с одной стороны авторов проектов, с другой стороны органов публичной власти.

Новизна предлагаемой модели заключается также в формировании нового входа для функции «оценка программы», а именно откликов на мероприятия программы благоприобретателей (населения), и авторов социальных и инвестиционных проектов. В качестве механизма оценки отклики могут выступать также анкеты, опросы, экспертные заключения, отдельные несистематизированные отклики на официальном сайте. Данная информация является дополнительной базой для оценки результатов и эффективности целевой программы

¹ Карлина А.А. Управление развитием города: муниципальная POSSIBILITY, процессный подход. Самара: Изд-во «СамНЦ РАН», 2013. 220 с.

Во- вторых, в предлагаемой модели показана роль субъектов партисипативного взаимодействия в процессе разработки и реализации муниципальной программы. Стандартный состав участников процедур отбора проблем для решения их программными методами, дополнен представителями профессиональных и других местных сообществ. Авторы социальных и инициативных проектов включены в качестве участников реализации муниципальных программы и субъектов оценки.

Включение социальных инвестиционных проектов в муниципальные программы требует дополнительных функций в органе публичного управления, ответственного исполнителя программы, по работе с авторами проектов. На примере модели работы с инициативами населения, реализованных в отдельных городах. В частности в г. Гуково Ростовской области, в органе публичного управления отдельный сотрудник наделяется ролью менеджера по работе с проектами. Роль менеджера заключается в организации взаимодействия автора проекта, ответственного исполнителя программы и участников программы по всем возникающим проблемам, связанным с разработкой и реализацией программы, а также в предоставлении информации об итогах реализации программы, откликах инициаторов и благоприобретателей для составления сводного отчета об итогах реализации программы.

В - третьих, графическая схема показывает наглядно точки взаимодействия участников процесса разработки и реализации муниципальной программы. Под каждую такую точку в рамках взаимодействия ответственного исполнителя, участников реализации программы и авторов проектов необходимо проектирования особых ситуаций взаимодействия. При описании каждого подпроцесса разработки и реализации программы более четко должны быть показаны функции (действия), где происходит разыгрывание возможностей авторов проектов и возможностей программы.

В процессе отбора проблем для разработки программ, сферой соприкосновения с проектами является, прежде всего, функция инициирования

разработки самой программы. Ситуации взаимодействия в на данном этапе могут быть спроектированы в виде: форумных и дискуссионных площадок с приглашением к взаимодействию всех заинтересованных лиц и с использованием средств массовой информации. Уже на этом этапе возможно проявление инициатив и проектов, которые заносятся в банк инициатив и используются при дальнейшей работе над программой.

На этапе разработки проекта программы основными ситуации взаимодействия потенциальных участников программы являются конкурсы и ярмарки социальных и инвестиционных проектов и инициатив.

На этапе реализации программы все коммуникации между участниками реализации программы могут быть выстроены в виде работы проектных групп и рабочих совещаний, организованных менеджером по проектам. В процесс разработки программы точками соприкосновения рассматриваемых процессов является функция определения мероприятий программы и источников финансирования. Это позволит:

- рассмотреть проекты, представленные на конкурс и хранящиеся в банке проектов и инициативных предложений, как возможность для финансирования муниципальной программы;
- создать условия через организационные формы для подключения к процессу разработки и реализации муниципальных программ различных субъектов инициативного пространства: предпринимателей, политические партии, общественные организации, физических лиц;
- увеличить количество и масштаб мероприятий, количество и качество оказываемых населению услуг в рамках реализации муниципальной программы. Приращение источников финансирования программы в ходе процесса преобразования возможностей инициаторов, инвесторов и других участников в ресурсы позволяет скорректировать перечень мероприятий программы.

С учетом введения в процесс реализации программы социальных проектов, как носителей возможностей ее реализации, требуется особого

внимания функция ресурсного обеспечения. В современных условиях, когда подавляющее большинство муниципальных программ реализуются исключительно за счет муниципального бюджета, процедуры реализации программы за счет внебюджетных источников остаются непроработанными. Главная проблема – это степень ответственности участников реализации ведомственной программы за принятые на этапе разработки программы обязательства. В отношении инвесторов, эта система обязательств строится на основе коммерческого интереса в рамках юридически защищенных договоров. Участие общественных организаций и физических лиц в реализации может выстраиваться только на основе ситуаций разыгрывания возможностей.

На данном этапе программы процесс реализации социальных и инвестиционных проектов происходит параллельно реализации программы и в консолидации с ее мероприятиями. Содержанием взаимодействия является предоставление менеджерами на горизонтальном уровне взаимодействия руководителю программы информации о ходе реализации социальных и инвестиционных проектов, мероприятия которых входят в целевую программу и о наличии источников финансирования в целях своевременного принятия руководителем программы решения о ее текущей корректировке и подготовке промежуточных отчетов.

Последний этап процесса разработки и реализации муниципальной программы определяет порядок действий по оценке программы. Место авторов социальных и инвестиционных проектов в выполнении данной функции заключается в предоставлении сведений о результативности и эффективности реализации проектов на основе собственной системы показателей:

- объемы мобилизованных возможностей физических юридических лиц для реализации программы в соотношении с собственными бюджетными ресурсами;
- увеличение объема услуг, оказываемых населению за счет реализации проектов в рамках целевой программы;

- увеличение уровня инициативной активности населения, как отклик на реализованные проекты в рамках муниципальных программ;
- повышение уровня капитализации территории реализации программы, в том числе за счет реализации социального или инвестиционного проекта.

Внедрение этих показателей, по всему процессу разработки и реализации муниципальных программ в целом повышает эффективность программно – целевых методов управления.

В целом значение консолидации социальных и инвестиционных проектов и муниципальных программ в формировании принципиально новых механизмов решения социальных проблем, в том числе в сфере городского хозяйства и экологии и укрепления гражданского общества. Вхождение социальных и инвестиционных проектов в муниципальные программы создает механизмы устойчивости данным программам.

Для социальных и инвестиционных проектов преимущества включения в муниципальную программу заключаются в доступе бюджетным ресурсам, которые за счет процессов консолидации повышают результативность мероприятий, снижают риски для авторов и участников проектов и, с другой стороны, повышает их ответственность.

С точки зрения оптимизации бюджетного процесса и эффективного использования бюджетных средств, имеет значение снижение рисков недофинансирования муниципальных программ, сокращение сферы использования коррупционных схем «двойного» финансирования отдельных мероприятий; расширение внебюджетных источников.

С точки зрения развития института гражданского общества, включение социальных проектов в реализацию муниципальных программ создает реальные механизмы участия населения в публичном управлении.

3.2. Предложения по совершенствованию системы оценки муниципальных программ.

Разработанная система оценки муниципальных программ включает: предметы оценки, показатели оценки, критериальные значения показателей, способы и инструменты оценки. В основании предлагаемой системы оценки лежит система показателей, включающая в качестве предмета оценки деятельность, результат, отклики и эффект. При этом результаты оцениваются в соответствии методикой Г. Хартри.

Деятельность как предмет оценки характеризует ход самого процесса и произведенный продукт. Оценка процесса позволяет предупреждать отклонения итогового результата от запланированных целей, направлять процесс в необходимое русло, обеспечивать устойчивость результатов процесса и воспроизводство инициатив.

Результат как предмет оценки – это достигнутые в ходе процесса цели и задачи¹. Результат и действия по его достижению как предметы оценки представляют собой две стороны, показатели которых необходимо сбалансировать. Часто их противопоставляют для того, чтобы показать различие между западным и японским образом мышления в менеджменте. Западная культура менеджмента ставит на первое место показатели результата. В японском менеджменте наиболее важный аспект оценки – процесс².

Отклики как предмет оценки – реакция среды на действие по работе органов местного самоуправления в ходе реализации программ. Необходимость формирования отклика очевидна – это то, что называется механизмом обратной связи с потребителем по поводу его оценки результатов деятельности по работе с муниципальными программами.

Выделенные предметы оценки: деятельность, результат и отклики – в совокупности служат основанием для определения эффективности процесса в

1 Хатри Г.П. Мониторинг результативности в общественном секторе. С.19.

2 Андерсон Б. Бизнес-процессы. Инструменты совершенствования. М.: РИА «Стандарты и качество». 2008. С.60.

контексте общей панели показателей результатов. Каркас панели показателей результативности процесса представлен на рисунке 3.1.

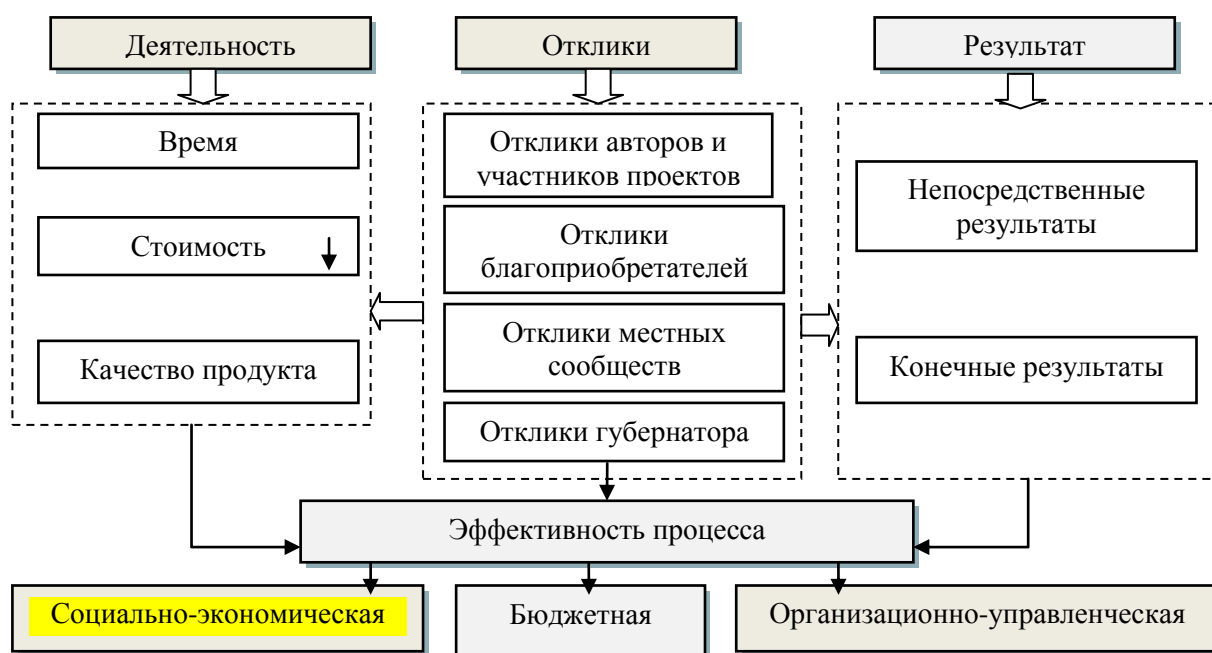


Рисунок 3.1. Группы показателей процесса разработки и реализации муниципальных программ¹

Показатели деятельности могут быть выражены в числовых величинах, характеризующих течение самого процесса и затраты на него: временные, финансовые, ресурсные, человеческие. Оценка данных показателей важна для расчета организационно – управленческой эффективности программы. В интегрированном виде данный показатель отражает количество, стоимость и качество труда муниципальных служащих, затраченных для работы с программой. Особенно это показатель важен для нашей новой партисипативной модели, чтобы оценивать количество труда, затрачиваемое на работу с социальными проектами.

В процессе управления муниципальными программами деятельность как предмет оценки определится через качественные и количественные показатели. Количественные показатели: время, затраченное на разработку проекта в целом и

¹ Составлен на основе: Карлина А.А. Управление развитием города: муниципальная POSSIBILITY, процессный подход. Самара: Изд-во «СамНЦ РАН». С. 177.

по отдельным этапам. Качественные показатели - оценивают соответствие процесса требованиям нормативных документов: по срокам предоставления документов и по содержанию документов.

К показателям времени относят длительность осуществления значимых с точки зрения организации процесса функций, которые могут влиять как на отклики, так и на эффективность проекта, в частности: время, затраченное на выполнение управленческих функций по процессу; время, затраченное на выполнение функций, непосредственно касающихся работы с исполнителями и участниками реализации программы.

В предлагаемой модели в показатели временного ресурсы следует отнести также время, затрачиваемое муниципальными служащими на работу с социальными проектами и откликами населения, которые не входят в стандартный процесс разработки и реализации программ.

Время – это ресурс, причем, как известно, ресурс ограниченный. Соответственно, хорошо отлаженный процесс работы с муниципальными программами предполагает, что время, затраченное на работу с социальным проектом, не должно увеличивать общее время, отведенное для реализации функциональных обязанностей сотрудника администрации, а реализуется за счет перестройки формы работы.

Стоимость процесса, так же как и показатель времени, характеризует ресурсную составляющую процесса и предполагает:

- количество времени, затраченное на работу с программой и умноженное на стоимость часа работы служащего;
- стоимость амортизации оборудования (количество времени использования оборудования, умноженное на процент амортизационных отчислений);
- стоимость услуг связи в ходе процесса (по факту);
- стоимость обучения персонала.

Общая стоимость процесса соотносится с объемом бюджетных обязательств по этим статьям.

Практическое воплощение предлагаемой модели требует достаточно длительного времени, и на первых этапах работы с социальными проектами необходимо добавочное время и отвлечение от остальных функций. Эта стандартная проблема решается путем настройки системы мотивации. Кроме того, дополнительных затрат потребуют процесс обучения персонала.

Результат процесса оценивается через группу показателей результативности, которые формулируются по отношению к непосредственным и к конечным результатам процесса.

1-й уровень результатов – это результаты одного цикла процесса: количество разработанных и реализованных муниципальных программ, количество реализованных мероприятий проекта.

В соответствии с партисипативными принципами управления муниципальными программами добавляется показатель - количество социальных проектов включенных в муниципальные программы.

2-й уровень результатов характеризует результативность финансовых и партисипативных механизмов мобилизации возможностей местных сообществ.

Объем возможности как числовой показатель исчисляется путем сложения финансовых, материальных, кадровых, организационных возможностей социальных проектов. Этот показатель имеет как абсолютное значение в качестве оценки степени усиления бюджета для решения вопросов местного значения, так и в относительно общих расходов бюджета как показатель инициативной активности граждан и их роли в управлении муниципальными программами.

3-й уровень результатов характеризует создание в ходе разработки и реализации программ потенциала для придания устойчивости результатам проекта: например количество специалистов, повысивших квалификацию, количество добровольцев, привлеченных к мероприятиям проекта; количество вновь созданных НКО, и иных институтов.

4-й уровень результатов – это результаты, связанные с капитализацией населения города, достигнутые в результате проекта:

- снижение уровня заболеваемости в связи загрязнением воздуха и почвы;

- снижение количества ДТП, связанных с плохим состоянием дорог;
- статистические показатели посещения мест активного отдыха: парков, пляжей и т.д..

Показатели откликов – числовые величины, характеризующие реакцию всех заинтересованных сторон на продукты и результаты процесса разработки и реализации муниципальных программ. К заинтересованным сторонам процесса разработки и реализации проекта относятся:

- внутренние заинтересованные стороны: ответственные исполнители, соисполнители и участники процесса, вышестоящие государственные структуры;
- внешние заинтересованные стороны: разработчики и участники реализации социальных проектов, включенных в муниципальные программы; благоприобретатели продуктов и результатов проекта - группы населения, на которые непосредственно направлены мероприятия проекта; общество в целом.

Выделяется несколько уровней откликов, которые зависят от степени активности субъектов по отношению к программе. Первый уровень – пассивные отклики, отражающие эмоциональное состояние, а именно уровень удовлетворенности процессом и его результатами. Второй уровень откликов характеризует желание /не желание по отношению к временному и пространственному расширению масштабов мероприятий программы. Третий уровень откликов отражает степень готовности заинтересованных сторон участвовать в приумножении результатов программы своими собственными ресурсами.

Уровень удовлетворенности автора социального проекта оценивается с точки зрения предоставленных ресурсов и возможностей для воплощения своей идеи в жизнь. Кроме того, оценивается его удовлетворенность самим процессом, а именно показателями времени работы с проектом, оперативностью принимаемых решений, доброжелательностью сотрудников администрации. Но главный показатель процесса – степень удовлетворенности автора социального проекта не деятельностью администрации по реализации его инициативы, а удовлетворенности от предоставленных возможностей.

Удовлетворенность благоприобретателей – группа показателей, направленная на оценку результатов процесса, связанных с реализацией программы как услуги или комплекса услуг. Степень их удовлетворенности результатами реализации инициативы имеет значение для оценки процесса, с точки зрения настройки его на актуальные потребности населения.

Удовлетворенность общества – группа показателей, характеризующих конечные результаты реализации программы, связанные с осознанием жителей повышения качества своей жизни.

Удовлетворенность вышестоящих государственных структур – группа показателей, характеризующих отклики правительства области, губернатора на процесс, продукты и результаты с точки зрения тех задач, которые предполагалось решить в ходе реализации программы. Отклики правительства области и губернатора на процесс формируются, во-первых, на основе показателей действий по процессу (время, технические показатели, реализация финансовых показателей), которые являются характеристиками работы ответственных исполнителей, во-вторых, на основе показателей результата с точки зрения достижения целей процесса.

Второй уровень откликов, характеризующих осознанное желание в расширении мероприятий программы. Кроме того, данный показатель характеризует степень осознания участниками программы и благоприобретателями собственного выигрыша от продуктов реализации программы: повышение уровня собственной компетентности, авторитета, популярности, собственных доходов (для инвесторов). Измеряется данный показатель в числовом значении субъектов заинтересованных сторон, продемонстрировавших данный уровень откликов на программу.

Третий уровень откликов характеризует процесс реализации программы с точки зрения запуска механизма воспроизводства ее мероприятий, а также уровень капитализации населения. Измеряется данный уровень откликов количеством новых социальных проектов и программ, поданных на фоне реализации базовой программы: разработка новых программ, социальных проектов, инициатив.

Эффективность процесса – соотношение между достигнутым результатом и затраченными ресурсами. Применение этой стандартной формулы к показателям эффективности применения к муниципальным программам требует уточнения. В предлагаемой системе оценки показателей вводятся три типа эффективности: бюджетная, социальная, организационно – управленческая.

Бюджетная эффективность (RB) оценивается с помощью следующей формулы:

$$\frac{\sum_{n=1}^{N_1} X_n^{\text{факт.}}}{\sum_{n=1}^{N_1} X_n^{\text{план.}}} \cdot \frac{F^{\text{приращ}}}{F^{\text{план}}} \quad (2)$$

где:

N_1 - количество целевых индикаторов (показателей) программы, отражающих показатели первого и второго уровня (количество проведенных мероприятий, которые непосредственно финансировались из бюджета программы).

$X_n^{\text{план.}}$ - плановое значение n-го целевого индикатора (показателя);

$X_n^{\text{факт.}}$ - значение n-го целевого индикатора (показателя) на конец отчетного года;

$F^{\text{план}}$ - плановая сумма финансирования по Программе, предусмотренная на реализацию программных мероприятий в отчетном году;

$F^{\text{приращ}}$ - сумма, эквивалентная объему привлеченных ресурсов за счет включения социальных и инвестиционных проектов.

$F^{\text{факт}}$ - сумма бюджетных расходов на реализацию Программы на конец отчетного года.

Социальная эффективность (RS) оценивается отдельно по индикативным показателям, отражающим отдаленные результаты, непосредственно не связанные с бюджетным финансированием: В этом принципиальная новизна нашей модели оценки.

$$\frac{\sum_{n=1}^{N_2} X_n^{\text{факт.}}}{\sum_{n=1}^{N_2} X_n^{\text{план.}}} \quad (3),$$

где:

N_2 - количество целевых индикаторов (показателей) программы, отражающих показатели третьего и четвертого уровня.

$X_n^{\text{план.}}$ - плановое значение n-го целевого индикатора (показателя);

$X_n^{\text{факт.}}$ - значение n-го целевого индикатора (показателя) на конец отчетного года;

$F^{\text{план}}$ - плановая сумма финансирования по Программе, предусмотренная на реализацию программных мероприятий (всего) по итогам сей программы;

$F^{\text{прирост}}$ - сумма, эквивалентная объему привлеченных ресурсов за счет включения иных источников финансирования.

Организационно – управленческая эффективность (RM) оценивает прежде всего эффективность применяемых управленческих технологий в ходе разработки и реализации программы и актуальна только в том случае, если применяются инновационные технологии.

Принципиальным для оценки эффективности предлагаемой партисипативной модели является объемы активизированных внебюджетных источников в соотношении с затраченными на реализацию программы бюджетными ресурсами. На основании данных показателей оценивается бюджетная эффективность проекта (которая рассчитывается по формуле:

$$RM = F^{\text{прирост}} / F^{\text{план}} + F \quad (4),$$

где:

$F^{\text{прирост}}$ - сумма, эквивалентная объему привлеченных ресурсов за счет включения иных источников финансирования

$F^{\text{план}}$ - плановая сумма финансирования по Программе, предусмотренная на реализацию программных мероприятий (всего) по итогам всей программы

Таким образом, партисипативные принципы управления программой отражены в показателях откликов благоприобретателей на результаты реализации программы. А также при оценке организационно – управленческой эффективности программы (приращение бюджета за счет включения в муниципальные программы социальных и инвестиционных проектов).

3.3. Предложения по совершенствованию организационной структуры Департамента городского хозяйства и экологии

Линейно-функциональные организационные структуры управления, которые являются традиционными для системы публичного управления не отвечают требованиям, предъявляемым к управлению социально – экономическим развитием, так как ориентированы исключительно на бюджетные ресурсы. Для устранения этого несоответствия линейно-функциональные структуры администраций могут дополняться структурами нового типа - программно-целевыми. Они создаются для решения конкретных целевых задач и могут быть постоянными либо временными. В результате такого дополнения образуются матричные организационные структуры.

Временные программно- целевые организационные структуры формируются при реализации локальных по времени задач. При возникновении новой проблемы, требующей решения в течение определенного отрезка времени, составляется программа работ, выделяются необходимые для выполнения программы ресурсы и формируется временный коллектив работников. Сотрудники управленческого органа, вошедшие во временный коллектив по выполнению целевой программы, находятся на время ее решения в двойном подчинении: административном подчинении своему линейному руководителю и функциональном подчинении руководителю программы. В системе муниципального управления программно-целевые структуры

реализуются, например, в виде комиссий, штабов, рабочих групп и т.п. Перечень таких подразделений периодически меняется. Одни ликвидируются, другие появляются вновь, многие существуют годами.

Так как разработка и реализация муниципальных программ в современной модели публичного управления является постоянным процессом, целесообразно создание постоянных программно – целевых организационных структур.

Необходимость реализации программно-целевых функций требует создания в структуре департамента отдельного стратегического организационного блока. Его деятельность должна быть направлена на выявление проблемных ситуаций и постановку проблем, перевод проблем в пакеты задач и передачу их в отраслевые и функциональные подразделения. Основные функции стратегического организационного блока могут заключаться в следующих позициях.

1. Постоянный мониторинг существующего состояния отрасли публичного управления, сложившихся норм и отношений в сфере городского хозяйства и экологии: анализ ситуации, организация исследований.

2. Участие в разработке проектов муниципальных программ. Это включает разработку технических заданий на программы и проекты, их аналитическое и правовое обеспечение, экспертизу стратегических решений, представляемых на утверждение главе города, разработку планов-графиков выполнения подпрограмм и проектов, их бюджетирование, разработку бизнес-планов и т.п., а также внутренний управленческий аудит.

3. Разработка общих стратегических установок по работе с инвесторами и инициативным проектами: проектирование коммуникационных площадок для инвесторов, конкурсов, презентаций инвестиционных инициативных проектов. Разработка и реализация механизмов включения инвестиционных и инициативных проектов в муниципальные программы.

4. Организация взаимодействия различных функциональных подразделений департамента и другими органами местного самоуправления в

ходе разработки и реализации муниципальных программ, если они носят межфункциональный характер.

5. Оценка результативности и эффективности муниципальных программ. Реализацию данных управленческих функций необходимо возложить на Управление экономического развития, которое должно быть выведено из структуры Управления экономического развития, финансов, бюджетного учёта и отчётности в самостоятельное структурное подразделение. В этом случае создается программно – целевая структура матричного типа. Это значит, что основные функциональные структурные подразделения по иерархическому («вертикальному») принципу только в вопросах разработки и реализации муниципальных программ. Также решается другая выявленная проблема: управление социально – экономическим развитием как основной процесс выводится из подчинения вспомогательного процесса (управления финансами). При этом существующие отдел экономического развития и анализа по благоустройству и отдел экономического развития и анализа по ЖКХ, организованные по сферам деятельности департамента и не охватывающие всех направлений его работы, должны быть реорганизованы в соответствии с собственными задачами и функциями Управления экономического развития. В качестве рекомендаций можно предложить организовать отдел экономического анализа и отдел инвестиций и инициатив.

В завершение формирования матричной организационной структуры по управлению социально – экономическим развитием, считаем необходимым включить положения в основных функциональных подразделениях функции по разработке и реализации муниципальных программ и регламентировать их взаимодействие с другими структурными подразделениями департамента, участвующими в разработке и реализации муниципальных программ. Управлением экономического развития, Управлением финансов, бюджетного учёта и отчётности, отделом контрактной службы, правовым отделом.

В целом предложения по совершенствованию организационной структуры управления социально – экономическим развитием на базе

программно – целевого подхода отражены в Приложении 6. Предложенная организационная структура позволит включить процесс разработки и реализации муниципальных программ в процесс управления социально – экономическим развитием сферы городского хозяйства и экологии. Только в этом случае мы можем рассматривать в соответствии с ФЗ-172 муниципальные программы как документ стратегического планирования.

Заключение

Изучение практики управления социально-экономическим развитием на основе программно – целевого подхода позволило выявить центральную проблему, а именно отсутствие в современной модели организации процесса разработки муниципальных программ механизмов расширения финансовых источников и ресурсов их реализации. Без решения этой проблемы программно – целевой подход, применяемой для разработки и реализации муниципальных программ не работает и не раскрывает всех своих преимуществ.

В ходе исследования проблемы автором был сделан вывод, что дефицит ресурсов для реализации программ может быть преодолен только за счет привлечения внешних внебюджетных источников финансирования. Но стандартный процесс разработки и реализации муниципальных программ, рассмотренный на примере деятельности департамента городского хозяйства и экологии имеет ряд недостатков.

Во – первых процесс разработки муниципальных программ проходит без участия широких слоев населения в обсуждении и оценки деятельности публичных органов власти Это проявляется в следующем:

- Обоснование необходимости разработки программы производится одним инициатором без общественного обсуждения и экспертизы ее значимости и актуальности (как это, например, происходит с законодательными инициативами).

- Общественная экспертиза проекта программы не является обязательным условием ее дальнейшего утверждения органом публичной власти и при оценке результатов программы.

Между тем, участие населения обеспечивает более высокий уровень удовлетворенности населения результатами муниципальных программ и повышает эффективность использования бюджетных средств.

Вторая группа проблем, связанных с реализацией муниципальных

программ является не рациональная система оценки результативности и эффективности их мероприятий, включающая:

- несовершенство методики оценки результативности программы, которая, настроена только на оценку количественных показателей, связанных с непосредственными результатами программы и не предусматривает механизмы внутренней и внешнего мониторинга;

- все индикаторы подвергаются единообразной оценки, независимо от их уровня. В то же время показатели конечных результатов являются лишь косвенными следствиями программы и зависят от действия множества факторов, порой не связанных с программой.

- отсутствие показателей организационно – управленческой эффективности, а именно оценки действий муниципальных служащих в ходе работы над программой.

На основе анализа выявленных проблем был сделан вывод, что причиной существующего положения является изначально устаревшие концептуальные подходы связаны с особенностями программно – целевого метода, реализуемого в настоящем времени в практике государственного и муниципального управления – а именно:

- ориентация на исключительно бюджетное финансирование программ;
- ориентация, прежде всего, на эффективное управление бюджетными ресурсами в решении социальных проблем.

Таким образом, изначально программно – целевые методы в управлении социально – экономическим развитием не направляются на активизацию гражданской и иной активности местного сообщества. Местные сообщества не рассматриваются в качестве дополнительного источника для реализации социальных программ, что на наш взгляд существенно снижает эффективность публичного управления и не активизирует источники саморазвития города.

В основе предложений по совершенствованию управления процессом разработки и реализации муниципальных программ были положены новые концептуальные теоретические установки:

На основе предложенных концептуальных установок предложен механизм участия населения в процесс разработки и реализации государственных программ путем включение в структуру программы инициативных и инвестиционных проектов. Данный подход позволил расширить сферу применения партисипативных принципов управления в публичной сфере.

Предложена более совершенная система оценки эффективности муниципальных программ путем:

- расширения субъектов, участвующих в оценке программ, за счет механизмов получения откликов всех заинтересованных сторон;
- дифференциации показателей результатов программы, что позволяет более объективно оценить роль программы в решении социальных проблем и роль всех участников в ее реализации;
- в разработки новой модели оценки эффективности программы, за счет разделение действующего показателя эффективности на бюджетную и социальную эффективность и включения дополнительного показателя – организационной эффективности.

Партисипативные принципы управления программой отражены в показателях откликов благоприобретателей на результаты реализации программы. А также при оценке организационно – управленческой эффективности программы (приращение бюджета за счет включения в государственные программы социальных проектов).

В целом, расширение практики использования в управлении муниципальными программами партисипативных механизмов и системы оценки деятельности с точки зрения полученного результата существенно повышает эффективность проектных методов публичного управления социально – экономическим развитием.

Список источников и литературы

Источники

1. Конституция Российской Федерации М.: Просвещение, 2009. 40 с. (с изменениями, внесенными Федеральным конституционным законом Российской Федерации от 21 марта 2014 г. N 6-ФКЗ)
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ // Российская газета, № 153-154, 12.08.1998.
3. Федеральный закон № 115-ФЗ от 20 июля 1995 г. «О государственном прогнозировании и программах социально – экономического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 24 июля 1995 г. № 30, ст. 2871.
4. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» // Собрании законодательства Российской Федерации от 13 мая 2013 г. № 19 ст. 2331.
5. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 30 июня 2014 г. № 26 (часть I) ст. 3378
Распоряжение Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. № 1950-р «О перечне государственных программ Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 22.11.2010. № 47, ст. 6166.
6. Приказ Минэкономразвития РФ от 20.11.2013 № 690 «Об утверждении методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 17, 28. 04. 2014.
7. Постановление Правительства Самарской области от 20 сентября 2013 г. № 498 «О разработке и реализации государственных программ в Самарской области» // Волжская коммуна от 24 сентября 2013 г. № 316.

8. Решение Думы городского округа Самара от 17.09.2015 N 681 (ред. от 29.10.2015) Об утверждении Положения «О Департаменте городского хозяйства и экологии Администрации городского округа Самара» // Самарская Газета. № 112(5528), 19.09.2015.
9. Постановление Администрации городского округа Самара от 12 октября 2015 года № 1126 «Порядок разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ городского округа Самара» // Самарская Газета. № 123(5539). 15.10.2015.
10. Постановление Администрации г.о. Самара от 28 декабря 2012 года № 1849 Об утверждении муниципальной программы городского округа Самара «Благоустройство парков и скверов городского округа Самара» на 2013 - 2017 годы // Самарская газета от 30 декабря 2012 г. № 243.
11. Постановление Администрации г.о. Самара от 28 декабря 2012 года № 1849 Об утверждении муниципальной программы городского округа Самара «Благоустройство парков и скверов городского округа Самара» на 2013 - 2017 годы // Самарская газета от 30 декабря 2012 г. № 243.
12. Постановление Администрации городского округа Самара от 18 декабря 2012 года № 1627 Об утверждении муниципальной программы городского округа Самара «Озеленение территории городского округа Самара» на 2013 - 2017 годы // Самарская Газета от 19 декабря 2012 г. № 234.
13. Постановление Администрации городского округа Самара от 24 августа 2012 года № 1167 Об утверждении муниципальной программы городского округа Самара «Модернизация и развитие автомобильных дорог общего пользования местного значения» на 2012 - 2018 годы // Самарская Газета от 25 августа 2012 г. № 153.
14. Постановление Администрации городского округа Самара от 27 июля 2012 г. № 956. Об утверждении Муниципальной программы городского округа Самара «Развитие единой светоцветовой среды городского округа Самара» на 2013 - 2017 годы // Самарская Газета от 28 июля 2012 г. № 133.

15. Постановление Администрации городского округа Самара от 27 июля 2012 года № 947. Об утверждении муниципальной программы городского округа Самара «Развитие системы дождевой канализации городского округа Самара» на 2013 - 2022 годы // <http://samara-gov.ru/doc/43944>
16. Постановление Администрации городского округа Самара от 28 июля 2017 года № 664 Об утверждении муниципальной программы городского округа Самара «Экологическая программа городского округа Самара» на 2017 - 2019 годы // Самарская Газета от 29 июля 2017 г. № 109.

Литература

1. Авдеева, Т.Т. Экономическое развитие местного сообщества: методология и типология. Краснодар: Экоинвест, 2001. С. 117.
2. Автономов А.С., Хананашвили Н.Л. Оценка в социальном проектировании: методическое пособие / Под общей редакцией А.С. Автономова. М.: Национальная Ассоциация благотворительных организаций, 2010. 150 с. С. 50-51.
3. Андерсон Б. Бизнес-процессы. Инструменты совершенствования. М.: РИА «Стандарты и качество». 2008. С.60.
4. Антонова, О. Город как корпорация жителей // Городское управление. 2002. №8. С.79-86
5. Аралбаева Ф.З. Реализация стратегического управления территориально-хозяйственными системами в условиях изменяющейся рыночной среды // Экономические науки. 2008. № 5 (42) с. 178-183.
6. Аралбаева, Ф.З., Ахмадулина А.Т. Теоретические аспекты экономического развития региона: исследование предметно-содержательной области // Вестник Оренбургского государственного университета. 2012. № 13 (149). С. 14-20.
7. Баталова Т.Н., Кодейх Н.В. Теоретико-методологические подходы к моделированию оценки успеха проектов // Вестник Пермского университета, 2013. № 2 (17). С. 24-29.

8. Бияков О.А. Экономическое пространство региона: процессный подход [Электронный ресурс] / О.А. Бияков . - Томск: Изд-во Том. ун-та, 2004 . - Режим доступа: http://vtit.kuzstu.ru/books/shelf/book8/doc/chapter_1.html#a11.
9. Блинов А. О., Збрищак С. Г. Практика управления проектами в современных организациях // Экономика и управление: проблемы, решения, 2014. № 10. С. 74-82.
10. Дончевский Г.Н., Устина Н.А., Карлина А.А . Формирование откликов населения в модели управления инициативами общегородского развития // Государство и общество: проблемы развития: Материалы II Международной научно – практической конференции 14 января 2011 г. г. Киров/ под ред. Е.А. Юшиной. Киров: Изд-во ВятГГУ, 2010. С. 18-22
11. Емельянов А.М., Исакин М.А., Исдкинд Е.А. Оценка эффективности социальных проектов на основе индикаторов качества жизни населения // Дайджест-финансы, 2010. № 10. С. 47-54.
12. Запарин В.А. Анализ нормативно – правовой базы разработки программ социально – экономического развития муниципальных образований // Известия тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2010. № 1-2. С.63 – 69. С. 64.
13. Зимин В.А. Социальные результаты инвестиционных проектов // Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития, 2013. № 12. С. 86-90.
14. Карлина А.А. Управление развитием города: муниципальная POSSIBILITY, процессный подход. Самара,: Изд-во «СамНЦ РАН», 2013. 220 с.
15. Карлина А.А. Устина Н.А. Консолидация инициатив общегородского развития и бюджетного процесса муниципального образования // Вестник Самарского государственного университета. Серия экономика и управление. Самара: Изд-во «Самарский университет», 2011. № 6 (87) С. 54 – 60.
16. Квашницкий, В. Истоки эволюционной экономики: из опыта изучения экономики как структуры и процесса. С.132.

- 17.Клейнер Г. Стратегия системной гармонизации экономики России // Экономические стратегии. 2008. № 5-6. С.75.
- 18.Колякова И.В. Культура и власть: векторы трансформации культурной политики современной России // Юбилейный сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и магистрантов социологического факультета Самарского государственного университета Самара, 2014. С. 336-340.
- 19.Логунцев, Е. Управление развитием города // Принцип неопределенности и прогноз развития социально-экономических систем.- Томск: Спектр, 1999. 163 с.
- 20.Луков, В.А. Социальное проектирование: учебное пособие. М.: Изд-во Московского гуманитарного университета: Флинта, 2009. С. 36
- 21.Лукьяненко З.Б., Югова Н.В. Программно-целевой метод в государственном управлении бюджетной сферой // Ars Administrandi (Искусство управления). 2014. № 2. С.72.
- 22.Львов Д.С. Стратегическое управление регион, город, предприятие. М.: Экономика, 2005. 608 с.
23. Максимец Н.В., Шакирова Г.Р. Теоретические и методические основы программно-целевого управления // Российское предпринимательство. 2012. № 21. С. 32-36.
- 24.Никитин В.А., Филонычева В.В. Управление качеством на базе стандартов ИСО 9000:2000. СПб., Питер, 2004. 127 с.
- 25.Погорелов Д.В. Проектное управление как инструмент повышения качества государственного и муниципального управления //Экономика, государство, общество (Электронный журнал) Выпуск №4(11) декабрь 2012 // URL: <http://ego.uara.ru/issue/2012/04/06/>
26. Савченко, Ржевский А.А. Аспекты реализации программно-целевого управления в государственном и муниципальном управлении // Вестник международных научных конференций. 2016. № 1. С. 25-31.

27. Семенычев В.К., А.А. Коробеца, В.Н. Кожухова Предложения экономического инструментария моделирования и прогнозирования эволюционных процессов. Самара: САГМУ, 2015. 384 с.
28. Управление муниципальным экономическим развитием / под ред. Г. Ю. Ветрова. - М.: Фонд «Институт экономики города», 2009. 258 с.
29. Устина Н.А. Организация муниципальной жизни. Самара, Изд-во «Самарский муниципальный институт управления», 2009. 132 с.
30. Устина Н.А. Управленческие технологии организации взаимодействия заинтересованных сторон в процессе реализации муниципальных целевых программ // Материалы VII Всероссийской научно-практической конференции «Муниципальный менеджмент и управление местным развитием» 14 мая 2012 г.: Сборник статей / под ред. д.т.н., д.э.н. проф. Семенычева В.К. Самара: САГМУ, 2012. 188. С.28-34
31. Файоль, А. Общее и промышленное управление. М.: Журн. «Контроллинг», 1992. 111 с.
32. Фаттахов Р.В. Экономическое пространство: теория и реалии. Москва: «Экономика», 2011. 374 с.
33. Филиппов, Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства. М. «Логос», 2011. 276 с.
34. Хатри, Г.П. Мониторинг результативности в общественном секторе: пер. с англ. - М.: Фонд «Институт экономики города», 2005. С. 63-65.
35. Энгельс Ф. Анти – Дюринг // К. Маркс, Ф. Энгельс. Соч. 2-е изд. Т. 20. М.: Гос. изд-во политической литературы, 1959. С.145.

