

УДК 338.26

UDC 338.26

**ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ
ПЛАНИРОВАНИЕ, КАК СОВРЕМЕННЫЙ
МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-
ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ ГОРОДА
МАГАДАНА**

**PROGRAMM AND SPECIAL PLANNING AS
MODERN ADMINISTRATION MECHANISM OF
SOCIAL-ECONOMIC DEVELOPMENT OF
MAGADAN**

Романова Наталья Александровна
к.э.н.

*Российский государственный гуманитарный
университет, филиал в г. Магадане, Россия*

Romanova Nataliya Aleksandrovna
Cand. Econ.Sci.

*Russian State Humanitarian University. Branch of
Magadan, Russia*

Статья посвящена одному из методов управления – планированию на муниципальном уровне. Рассматриваются теоретико-методологические основы составления, проведения последующего мониторинга муниципальных программ, а также приводятся аналитические данные исполнения программ на уровне города Магадана

This article is dedicated to the one of the methods of administration – planning on the municipal level. Theoretical and methodological bases of compilation and realization of the following monitoring of municipal programs, also analytical data of putting into effect special programs on the level of the town are discussed in the article

Ключевые слова: МЕТОД, ПРОГРАММА, РАЗВИТИЕ, РЕСУРСЫ, ЦЕЛИ, ЭКОНОМИКА ГОРОДА

Keywords: METHOD, PROGRAM, DEVELOPMENT, RESOURCES, GOALS, ECONOMICS OF TOWN

Современный этап развития городов Российской Федерации характеризуется тем, что полный и резкий отказ от привычной административно-командной системы не породил новой, четкой, соответствующей сегодняшним реалиям системы управления. Данное обстоятельство оказало негативное влияние на состояние всей социально-экономической сферы, и побуждает к поиску путей радикального улучшения качества управления городами.

В настоящее время ведется активная работа в области институционального регулирования системы местного самоуправления, а также правового обеспечения деятельности муниципальных образований, и особое место в этом процессе принадлежит активизации социально-экономической функции муниципального управления. Необходимым этапом разработки обоснованной социально-экономической политики города является определение особенностей и ключевых проблем его развития в современных российских условиях. В данной ситуации возникает проблема согласования долгосрочных комплексных решений и

текущих бюджетных заданий. В качестве инструмента разрешения данного противоречия, на наш взгляд следует обратить внимание на программно-целевое планирование.

На сегодняшний день, программно-целевой подход не является чем-то новым в управлении и планировании [1].

В западных странах программно-целевой подход впервые был применен в 60-х годах для решения межотраслевых проблем. Первоначально такого рода работы были определены как «программирование экономики», «экономическое программирование», а впоследствии - «программно-целевой подход, или метод». Наиболее широкий размах его использование приобрело в США, где с 1961 г. в военном ведомстве начала внедряться система, получившая известность под названием «Система планирования - программирования - разработки бюджета». С ее применением связывают значительное увеличение мощи вооруженных сил США, достигнутое в процессе их переоснащения в 60-х годах, а также успехи в реализации ряда гражданских программ, начало разработки и реализации которых относят к 1965 году.

В нашей стране его использование на народнохозяйственном уровне впервые было осуществлено в ходе разработки плана электрификации (ГОЭЛРО), а затем при составлении первых пятилетних планов, которые имели программные разрезы и предусматривали реализацию комплексных программ развития регионов на основе освоения природных ресурсов. Использование программно-целевого подхода в межотраслевом регулировании российской экономики не случайно принято связывать с периодом 1966-1967 гг [2]. Именно тогда остро возникла проблема управления научно-техническим прогрессом.

В дальнейшем в качестве исходных звеньев планового процесса были приняты долгосрочная концепция развития и основные направления экономического и социального развития страны, которые рассматривались

как нормативно-целевые документы. Эти документы были разработаны на 1986-1990 гг. и на период до 2000 г. В те же годы было разработано множество отдельных целевых программ как на народнохозяйственном уровне (Продовольственная программа, Энергетическая программа, программа «Жилище-2000», Комплексная программа развития производства товаров народного потребления и сферы услуг и др.), на отраслевом уровне (программы развития отраслей материального производства), так и на региональном уровне (программа освоения зоны БАМа, программа комплексного развития Западно-Сибирского нефтегазового района, программа «Интенсификация-90» и др.).

Однако в период «программного бума» несбалансированность по ресурсам, отсутствие материально-технического обеспечения, ориентация только на административные методы приводили к невыполнению большинства программ, которые в ходе реализации зачастую превращались лишь в декларацию о намерениях.

В условиях рыночной экономики современной России, актуальными остаются вопросы о необходимости использования программно-целевого метода, его логике и процедурах, о месте целевых региональных программ в системе экономико-управленческих методов регулирования, и наконец, о способах и средствах согласования интересов обособленных хозяйствующих субъектов в ходе разработки и реализации целевых программ, в частности, на муниципальном уровне.

Разработка целевой программы начинается с описания проблемной ситуации, уточнения формулировки проблемы и обоснования необходимости целевой программы для ее решения. Описание проблемной ситуации предполагает определение - объекта, в котором возникает проблемная ситуация, характеристики проблемной ситуации, точной оценки причин и последствий существования проблемной ситуации, формулировки проблемы.

По содержанию проблемы подразделяются на социально-экономические, научно-технические, производственно-технологические, организационно-хозяйственные, экологические; по степени сложности - на отраслевые, многоотраслевые, межотраслевые, по уровню значимости - на муниципальные, межмуниципальные. Программы сроком до одного года считаются краткосрочными, свыше года - долгосрочными.

Структура программы выглядит следующим образом [3]:

- целевой блок, в котором отражается, какой из стратегических приоритетов реализует данная программа;
- структурный блок, в котором даются характеристики основных мероприятий для достижения социальных целей;
- ресурсный блок, где указывается потребность в материальных и финансовых ресурсах для выполнения мероприятий программы;
- блок технико-экономических обоснований, где составляются необходимые балансы для обеспечения потребностей за счет собственных ресурсов муниципального образования, привлечения средств инвесторов и средств населения.

Указанные выше разделы составляются исходя из необходимости реализации специальной схемы согласования с использованием конкретных плановых методов: балансового, нормативного, вариантного, интеративных приближений к сбалансированности по объемам ресурсов, необходимых для достижения качественно и количественно структурированных целей.

Система критериев, характеризующая основные стороны социально-экономического развития муниципального образования, может быть представлена следующим комплексом взаимоувязанных показателей:

- увеличение средней продолжительности жизни населения в районе;
- характеристика естественного прироста населения;
- сокращение детской смертности и смертности населения в

трудоспособном возрасте;

- изменение обеспеченности населения жилой площадью по категориям жилья и уровню его благоустройства;

- динамика уровня удовлетворения других социально-культурных и бытовых потребностей населения.

Не менее важно произвести увязку прогнозной части программы с имеющимися в распоряжении органа местного самоуправления ресурсами. Процесс увязки, как известно, заключается в следующем: сначала определяется потребность в ресурсах, необходимых для реализации выдвинутых целей; затем выявляются наличные ресурсы или те ресурсы, которые в течение долгосрочного планового периода могут быть выделены под указанные цели. Эти процедуры осуществляются в структурном и ресурсном блоках программы.

Процедура согласования целей и ресурсов реализуется в блоке технико-экономического обоснования программы. Крайне важно сбалансировать и систему управления программой. Сбалансированность, как правило, проверяется по финансовым, материальным и трудовым ресурсам, а также по строительно-монтажным работам и мощностям строительных организаций, которые потребуются для строительства объектов, предусмотренных в программе.

С переходом России к рыночной экономике и развитием местного самоуправления формирование социально-экономической политики и планирование развития города стали не только правом, но и обязанностью городских властей. В 1990-х – начале 2000-х гг. городские власти выбирали самые различные формы планирования экономического развития - традиционные «Основные направления социально-экономического развития», программы, планы, пакеты инвестиционных проектов и т. п. Выбор того или иного варианта определялся текущей ситуацией в городах, существующим качеством городского управления,

предпочтениями городских руководителей, состоянием городского сообщества.

Первыми к необходимости осознанного планирования пришли крупные города - Санкт-Петербург, Нижний Новгород, Саратов, Ярославль, Чебоксары, Калининград, Новосибирск, Хабаровск. Планирование приобретало все большее распространение, к большим городам подключались средние и малые, а к концу 90-х годов среди муниципалитетов уже считалось хорошим тоном иметь стратегию развития, созданную собственными силами или при помощи внешних консультантов.

Вместе с тем, свои первые программы развития, города разрабатывали и начинали реализовывать в условиях, когда основные институциональные преобразования на муниципальном уровне еще не состоялись - не была создана правовая и организационная среда местного самоуправления, не запущены экономические механизмы, регулирующие рынки земли, имущества, жилья, не отрегулированы межбюджетные отношения и т. д.

Не удивительно, что в большинстве случаев планирование носило краткосрочный характер, а сложнейшая экономическая ситуация, в которой оказались города после 1998 года, нередко определяла «антикризисный» статус городских программ и проектов. Тем не менее, в программах, создававшихся позже, в 1999 – 2001 годах, ощущалась потребность в более глубоких, институциональных преобразованиях в условиях наметившегося устойчивого экономического роста.

В рамках данного исследования невозможно рассмотреть опыт, проблемы, перспективы программно-целевого планирования всех городов нашей страны. Однако нам представляется возможным осветить наиболее актуальные проблемы в сфере программно-целевого развития города Магадана.

Магадан возник в 30-е годы с началом промышленного освоения природных ресурсов Крайнего Северо-востока [4]. Статус города получил 14 июля 1939 года. Общая площадь всей городской территории составляет около 30 тыс. га, собственно Магадан занимает 18 тыс. га. Город насчитывает несколько тысяч капитальных зданий, более 140 улиц и переулков протяженностью 170 км. Магаданская городская агломерация является центром с преобладанием в структуре экономики города отраслей обрабатывающей промышленности. Форма пространственной организации городского пространства является линейной. Базовый сектор экономики города - это промышленные, аграрные, строительные предприятия, транспорт, хозяйства сервисной сферы.

Существующие социально-экономические проблемы г. Магадана имеют исторические корни, которые связаны с особенностями основания города и его последующего развития. В условиях советской плановой экономики город рос и развивался в значительной степени по «затратной» схеме, с компенсацией повышенных издержек на свое существование. В рыночных экономических условиях ситуация кардинальным образом меняется. Государственная поддержка развития территории сокращается и превращается в фактор риска с точки зрения городского развития. Таким образом, переход к рыночной системе города Крайнего Северо-Востока России, был крайне болезненным.

На практике переход города к рыночным условиям характеризуется рядом серьезных проблем [4]:

– Недиверсифицированная структура экономической базы города Магадана: практически весь комплекс городской экономики работает на обслуживание двух отраслей – добычи цветных металлов, и рыбной промышленности;

– Высокие издержки на осуществление любой экономической деятельности: учитывая, что Магадан существует в суровых

климатических условиях, сохраняются несравнимо высокие затраты на тепловую энергию, транспортные издержки и др. по сравнению с другими регионами;

– Узость рынка сбыта городской продукции, так как продукция предприятий Магадана по большей мере рассчитана на собственный рынок;

– Низкая инвестиционная привлекательность, которая является следствием всех перечисленных выше факторов;

– Город Магадан находится «на переломе» демографической ситуации. Невысокая рождаемость при отрицательном балансе миграции (а в число мигрантов попадают в большинстве своем люди активных трудоспособных возрастов) приводит к нарастанию тенденции старения населения, к деградации трудовых ресурсов, к повышению «нагрузки» на работающих за счет иждивенцев и пенсионеров. Это, в свою очередь, означает рост целой совокупности проблем – увеличение социальной нагрузки на работающее население, необходимость расходования все большей части общественных средств на цели социальной поддержки и, соответственно, отвлечения средств из других сфер социально-экономического развития;

– Низкий уровень жизни населения Магадана: нередко у жителей города формируется синдром «заложников», оказавшихся даже без возможности регулярной связи с «материком»;

– Снижается эффективная занятость: это приводит к снижению возможности получения стабильных доходов, потери квалификации, оттоке наиболее инициативного населения, росте маргинализации общества;

– Увеличивается количество ветхого жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры;

– Неблагоприятная «физическая» среда в городе: отмечены отдельные элементы нарушения экологических норм (например, неудовлетворительная очистка стоков), снижающих качество жизни населения города.

При всей совокупности указанных выше проблем Магадан имеет ряд ресурсов социально-экономического развития, связанных как с непосредственно самим городом, так и с прилегающими территориями. Они способны обеспечить умеренное развитие города, и могут рассматриваться если и не в качестве активных «точек роста», то, по крайней мере, в качестве факторов стабилизации городской экономики и приближения уровня жизни в городе к среднероссийским стандартам. К таким ресурсам относятся:

– Концентрация в городе административных, учебно-научных, культурных учреждений, сосредоточение соответствующей инфраструктуры является существенным ресурсом развития Магадана.

– Магадан – центр территории, богатой природными ресурсами. При том, что эта территория характеризуется крайне суровыми природно-климатическими условиями, она обладает исключительно богатым природно-ресурсным потенциалом, прежде всего запасами драгоценных металлов и морскими ресурсами. Кроме уже освоенных месторождений золота, серебра, а также эксплуатации рыбных запасов региона, необходимо упомянуть другие разнообразные рудные полезные ископаемые, запасы каменного угля, ресурсы шельфа Охотского моря и т.д.;

– В городе расположен морской порт на побережье Охотского моря, имеющий выход к тихоокеанскому бассейну и обладающий относительно развитой транспортно-экономической инфраструктурой, достаточно крупный аэропорт, способный принимать самолеты больших классов;

В условиях экономической и политической нестабильности для страны в целом, планирование социально-экономического развития для Магадана стало жизненно необходимым. На территории города активно внедряются элементы программно-целевого метода планирования экономики и социальной инфраструктуры.

Городские целевые программы являются основным и эффективно действующим программно-целевым инструментом реализации приоритетных направлений развития муниципального образования «Город Магадан». Они позволяют комплексно и системно решать городские проблемы на тех направлениях, где другие способы неэффективны и неприемлемы. Именно городским целевым программам отведена главная роль - улучшение качества жизни горожан.

Более активно, в своей текущей деятельности, муниципалитет начал претворять в жизнь программно-целевой метод планирования, ориентированный на конечный результат с 2005 года. Сегодня в Магадане действует 24 программы (в них одинаковое внимание уделяется как «социальной», так и «экономической» составляющей, с общим объемом финансирования более чем в 10 млрд. рублей) по следующим направлениям [4]:

– благоустройство дворовых территорий муниципального образования «Город Магадан» на 2006-2010 годы (представленное одноименной программой);

– реставрация города Магадана в границах исторической застройки («Возрождение, реконструкция и реставрация города Магадана в границах исторической застройки (2007-2010 годы);

– модернизация жилищно-коммунального комплекса города Магадана («Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса города Магадана» на 2003-2010 годы, «Обеспечение потребителей города Магадана качественной водой» на 2006-2010 годы);

– доступное и комфортное жилье жителям муниципального образования «Город Магадан» («Доступное и комфортное жилье жителям муниципального образования «Город Магадан» на 2007-2010 годы, «Переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда города Магадана» на 2005-2010 годы, «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда муниципального образования «Город Магадан» на 2008-2012 годы, «Капитальный ремонт многоквартирных жилых домов муниципального образования «Город Магадан» на 2008-2012 годы, «Жилье работникам муниципальных учреждений муниципального образования «Город Магадан» на 2006-2010 годы, «Дом для молодой семьи» (2007-2008 годы);

– муниципальная поддержка жителей муниципального образования «Город Магадан» («Взаимодействие мэрии города Магадана с общественными объединениям, некоммерческими организациями и территориальными общественными самоуправлениями» на 2008-2010 годы, «Совершенствование условий жизнедеятельности жителей города Магадана с ограниченными возможностями» на 2006-2008 годы);

– развитие муниципальной службы в муниципальном образовании «Город Магадан» на 2008-2011 годы (представленная одноименной программой);

– профилактика правонарушений на территории муниципального образования «Город Магадан» на 2006-2010 годы (представленная одноименной программой);

– развитие образования в муниципальном образовании «Город Магадан» («Школьное молоко» на 2006-2009 годы, «Обеспечение безопасности образовательных учреждений города Магадана» на 2007-2011 годы, «Совершенствование системы дошкольного образования в муниципальном образовании «Город Магадан» на 2008-2011 годы,

«Организация летнего отдыха, оздоровления, занятости детей и подростков города Магадана» на 2008-2011 годы);

– повышение доступности культурных благ для населения города («Развитие культуры в муниципальном образовании «Город Магадан» на 2006-2009 годы);

– развитие физической культуры и спорта в городе Магадане на 2007-2010 годы (представленное одноименной программой);

– обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах муниципального образования «Город Магадан» на 2008-2010 годы (представленная одноименной программой);

– совершенствование транспортного обслуживания населения муниципального образования «Город Магадан» на 2008-2011 годы (представленное одноименной программой);

– повышение безопасности дорожного движения («Повышение безопасности дорожного движения муниципального образования «Город Магадан» на 2008-2012 годы);

– развитие сельскохозяйственной отрасли муниципального образования «Город Магадан» на 2007-2010 годы (представленное одноименной программой).

Перечисленные муниципальные программы охватывают практически все сферы социально-экономической жизни колымской столицы, способствуют активизации деятельности учреждений социальной сферы, улучшению качества жизни горожан.

Блок программ нацелен на решение проблем благоустройства городской территории, приведение в порядок дворов, строительство детских площадок и спортивных городков в них. Разработаны проекты по обеспечению горожан качественной водой и благоустроенным жильем. Большая доля ветхих домов в жилфонде Магадана, значительный износ коммунальной инфраструктуры потребовали принятия программ по

модернизации жилищно-коммунального комплекса столицы Колымы. Особое внимание отводится развитию здравоохранения, образования, культуры, спорта и молодежной политике.

Многие городские целевые программы действуют в рамках приоритетных национальных проектов Президента Российской Федерации. Прежде всего, это «Доступное и комфортное жилье жителям города Магадана», «Дом для молодой семьи», «Жилье для работников муниципальных учреждений». Значение этих программ для горожан более чем очевидно: более 70 тысяч квадратных метров ветхого и непригодного для проживания жилья, более четырех тысяч горожан нуждаются в благоустроенном и безопасном жилье

В целом, как мы видим, город Магадан сформировал достаточно четкую, обоснованную, перспективную программную политику, основанную на конкурентных преимуществах территории, содержащую адекватные им цели и применяемый тип инструментов. Из вышеизложенного органично вытекает главная цель политики муниципальных властей – создать перспективный, экономически сильный и привлекательный город на Северо-Востоке России.

Нельзя не отметить, что десятки российских городов на сегодняшний день живут и развиваются согласно принятым комплексным программам социально-экономического развития. Во многих городах программы социально-экономического развития были одобрены местными законодательными органами, начата их реализация. Однако при реализации этих программ в лучшем случае прибегают к контролю выполнения принятых решений и проведения намеченных мероприятий. При этом ни ожидаемый, ни полученный эффект от выполнения программных действий в явном виде никто не оценивает.

Таким образом, российские города, перешедшие на программный метод управления и развития, встают перед необходимостью освоения

следующего важнейшего инструмента управления - мониторинга программ, как одного из важнейших инструментов управления действующих целевых программ. Мониторинг позволяет контролировать реализацию программ и своевременно устранять недостатки отдельных программных мероприятий.

Говоря о мониторинге муниципальных программ на уровне города Магадана отметим, что за 9 месяцев 2008 года программные мероприятия исполнены в общем объеме на сумму 445910 тыс. рублей (табл. 1):

Таблица 1 - Исполнение программных мероприятий в г. Магадане

Перечень	Сумма	%
Целевое финансирование на исполнение программных мероприятий	391125,1 тыс. рублей	-
Исполнение программных мероприятий: за счет средств городского бюджета; внебюджетных источников; собственных средств.	445910 тыс. рублей	-
	267968 тыс. рублей	68,5 %
	164409 тыс. рублей	9,3 %
	13533 тыс. рублей	15,8%
Финансирование программных мероприятий	387499 тыс. рублей	60,1%

Целевое финансирование на исполнение программных мероприятий в отчетном периоде предусмотрено городским бюджетом в объеме 391125,1 тыс. рублей. За 9 месяцев 2008 года программные мероприятия исполнены в общем объеме на сумму 445910 тыс. рублей, в том числе за счет средств:

– городского бюджета – 267968 тыс. рублей, что составляет 68,5% от утвержденного бюджета;

– внебюджетных источников – 164409 тыс. рублей (9,3% от утвержденного бюджета);

– собственных средств – 13533 тыс. рублей (15,8% от утвержденного бюджета).

Все действующие целевые программы включены в единый городской реестр. Это позволяет в бюджете муниципального образования выделять целевые расходы на реализацию программных мероприятий развития муниципального образования «Город Магадан».

Подводя итог нашему исследованию, отметим, что целевые программы способствуют активизации деятельности учреждений образования, здравоохранения, культуры, спорта, улучшению качества жизни горожан. В городе Магадане во все сферы жизни народно-хозяйственного комплекса активно внедряется программно-целевой метод планирования. С его помощью складывается новая система взглядов, основанная на соблюдении принципа сбалансированности интересов и установлении партнерства местной власти, бизнеса и городского сообщества. Основой для его развития становится целенаправленный поиск и эффективное управление процессами, происходящими в экономике, социальной сфере и духовной жизни муниципального образования.

Другими словами, город Магадан должен стать городом для человека, где будут созданы все условия для улучшения качества жизни и роста жизненного потенциала каждого магаданца.

Список литературы

1. Налесная Я.А. Совершенствование системы экономического управления развитием муниципального образования: Дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. Таганрог: 2005.
2. Шабаров А.Б., Шевцов А.В. Стратегии, модели и механизмы инновационной сферы территории. Тюмень: Изд-во «Вектор Бук», 2006. – 391 с.

3. Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление. – М.: Финансы и статистика, 2007. – 421 с.

4. Web: <http://www.magadangorod.ru>