

ФОРМИРОВАНИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫХ ДОКУМЕНТОВ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ МОНОГОРОДОВ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ: ЗАДАЧИ, МЕТОДИКА, ОРГАНИЗАЦИЯ

М. О. Гладких

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 15 мая 2014 г.

Аннотация: в статье выявлены особенности формирования программно-целевых документов в системе стратегического планирования моногородов Воронежской области; установлены положительные и отрицательные моменты, свойственные процессу формирования программно-целевых документов в моногородах Воронежской области.

Ключевые слова: моногород, стратегия социально-экономического развития, программа комплексного социально-экономического развития, комплексный план модернизации моногорода (КПММ), комплексный инвестиционный план.

Abstract: article shows peculiarities of formation of program-target documents in the strategic planning of Voronezh region's monocities. The positive and negative aspects inherent in the process of formation of program-target documents in Voronezh region's monocities.

Key words: monotown, strategy of socio-economic development, comprehensive program of socio-economic development, comprehensive modernization plan monotown (CMPM), comprehensive investment plan.

Программы комплексного социально-экономического развития любых муниципальных образований, в том числе и моногородов, разрабатываются в рамках системы стратегического планирования. В общем виде систему документов стратегического планирования в моногороде можно представить следующим образом (рисунок) [1].

Следует подчеркнуть, что Программа комплексного социально-экономического развития играет одну из ключевых ролей в данной системе стратегического планирования. Именно на уровне Программы целевые стратегические установки получают воплощение на практике. Кроме того, особая роль комплексной Программы заключается в том, что она позволяет увязать совокупность разнообразных мероприятий по ресурсам, исполнителям и срокам их реализации.

Прежде чем приступить к непосредственному анализу особенностей формирования программ комплексного социально-экономического развития моногородов Воронежской области, отметим, что Министерством регионального развития РФ разработаны Методические рекомендации по формированию программ среднесрочного социально-экономического развития монопрофильных муниципальных образований [2].

В соответствии с указанными рекомендациями Программу следует разрабатывать как «комплексный документ, содержащий мероприятия, направленные на социально-экономическое развитие моногорода с учетом имеющихся социальных и инфраструктурных ограничений, а также текущей и прогнозируемой экономической ситуации» [там же].

На основании данного положения можно сделать вывод о том, что основной задачей формирования Программы является разработка комплекса мероприятий, способствующих социально-экономическому развитию моногорода. Причем при разработке таких мероприятий необходимо учитывать не только текущую, но и прогнозируемую экономическую ситуацию.

В Методических рекомендациях, разработанных Министерством регионального развития, содержатся также основные принципы, которыми следует руководствоваться в процессе формирования Программы:

1) учитывать цели социально-экономического развития, показатели (индикаторы) их достижения и положения действующих нормативных правовых актов;

2) обеспечить комплексный подход к решению вопросов социально-экономического развития моногородов;



Рисунок. Иерархия документов стратегического планирования в управлении социально-экономическим развитием моногорода

3) установить для Программы измеримые результаты ее реализации;

4) обеспечить интеграцию муниципальных регулятивных (правоустанавливающих, правоприменительных и контрольных) и финансовых (бюджетных, налоговых, таможенных, имущественных, кредитных, долговых и валютных) мер для достижения целей Программы;

5) определить орган исполнительной власти, ответственный за реализацию Программы (достижение конечных результатов);

6) обеспечить наличие у ответственного исполнителя, соисполнителей и участников реализации Программы полномочий и ресурсов, необходимых и достаточных для достижения целей Программы;

7) обеспечить проведение регулярной оценки результативности и эффективности реализации Программ, в том числе внешней экспертизы с привлечением независимых экспертов, оценки их вклада в решение вопросов модернизации и инновационного развития экономики с возможностью их корректировки или досрочного прекращения, а также установление ответственности должностных лиц в случае неэффективной реализации Программы [там же].

Цели и задачи Программы определяют, исходя из следующих требований: специфичность, конкретность, измеримость, достижимость, релеван-

ность, – с учетом возможности проверки и подтверждения их достижения или решения. Для этого рекомендуется сформировать показатели (индикаторы), характеризующие достижение целей, и показатели, характеризующие решение задач.

Следует привести обоснование состава и значений показателей (индикаторов) и оценку влияния внешних факторов и условий на их достижение. При планировании сохранения текущих значений показателей (индикаторов) либо ухудшения значений показателей (индикаторов) в течение реализации Программы в составе обосновывающих материалов рекомендуется представлять отдельное обоснование предлагаемых значений показателей (индикаторов) Программы и необходимые расчеты к нему.

В Программе устанавливают запланированные по годам количественные значения показателей (индикаторов), измеряемые или рассчитываемые по утвержденным методикам.

При разработке Программы оцениваются показатели в следующих сферах: демографическая ситуация, труд и занятость, промышленное производство, сельское хозяйство, строительство, рынок товаров и услуг, малое и среднее предпринимательство, инвестиции, финансы, уровень жизни населения, развитие социальной сферы, охрана окружающей среды.

Организационную структуру управления Программой следует формировать как механизм распределения ответственности за принятие и выполнение конкретных решений.

В целях предупреждения возникновения проблем и отклонений хода реализации Программы от запланированного уровня проводится мониторинг результатов реализации Программы.

Объектом мониторинга определяют наступление контрольных событий Программы в установленные сроки.

В целях осуществления контроля за реализацией Программы формируют отчет о ходе реализации и оценке эффективности Программы (годовой отчет). Для годового отчета используют следующую структуру: результаты реализации Программы, достигнутые за отчетный год; результаты реализации основных мероприятий; результаты реализации мер правового регулирования; результаты использования бюджетных ассигнований и иных средств на реализацию мероприятий Программы; информация о внесенных ответственным исполнителем изменений в Программу; предложения по дальнейшей реализации Программы.

Основные мероприятия Программы реализуются в соответствии со сроками, установленными Программой, учитывая, что изменение сроков и стоимости реализации основных мероприятий Программы может привести к корректировке Программы.

Для выявления степени достижения запланированных результатов Программы в отчетном году фактически достигнутые значения показателей сопоставляют с их плановыми значениями.

В случае выявления отклонений фактических результатов в отчетном году от запланированных на этот год рекомендуется с указанием нереализованных или реализованных не в полной мере мероприятий Программы представлять аргументированное обоснование причин:

- отклонения достигнутых в отчетном периоде значений показателей от плановых, а также изменений в связи с этим плановых значений показателей на предстоящий период;

- значительного недовыполнения одних показателей в сочетании с перевыполнением других или значительного перевыполнения по большинству плановых показателей в отчетном периоде;

- возникновения экономии бюджетных ассигнований на реализацию Программы в отчетном году;

- исполнения плана реализации Программы в отчетном периоде с нарушением запланированных

сроков, в том числе невыполнения (нарушения сроков выполнения) контрольных событий Программы [там же].

Рассмотрев общие требования к формированию программ комплексного социально-экономического развития моногородов, обратимся к опыту муниципальных образований Воронежской области в данной сфере.

В соответствии с перечнем, утвержденным Министерством регионального развития РФ, в Воронежской области 4 муниципальных образования относятся к моногородам, а именно: г. Нововоронеж (градообразующее предприятие – Нововоронежская АЭС – филиал ОАО «Концерн Росэнергоатом»), г. Россошь (градообразующее предприятие – ОАО «Минудобрения»), г. Семилуки (градообразующее предприятие – ОАО «Семилукский огнеупорный завод»), г. Павловск (градообразующее предприятие – ОАО «Павловскгранит») [3].

Следует отметить, что из 4 моногородов, находящихся на территории Воронежской области, лишь в г. Нововоронеже разработаны Комплексная программа социально-экономического развития (ее реализация завершена в конце 2013 г.) и Комплексный инвестиционный план (КИП) модернизации. В г. Россоши и Семилуки отсутствуют Программы, но разработаны КИП. Что касается г. Павловска, то на его территории отсутствуют комплексные программные документы: не разработаны ни Программа, ни КИП. Данное обстоятельство позволяет сделать вывод о том, что на территории Воронежской области не в полной мере задействован потенциал программно-целевых методов управления в решении ключевых проблем моногородов.

Если обратиться к Программе комплексного социально-экономического развития г. Нововоронежа [4], то она была утверждена до разработки выше рассмотренных методических рекомендаций. Тем не менее, считаем целесообразным проанализировать, в какой степени она соответствует требованиям, установленным Министерством регионального развития РФ.

В качестве основания для разработки Программы комплексного социально-экономического развития г. Нововоронежа, помимо муниципальных правовых актов, приняты Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», постановление администрации Воронежской области от 27 февраля 2009 г. № 138 «О порядке разработки и реализации областных целевых программ». Полагаем, что данной право-

вой базы недостаточно. На наш взгляд, необходимо учитывать те цели и задачи, которые, в частности, позиционированы в Программе социально-экономического развития Воронежской области. Кроме того, немаловажную роль, с нашей точки зрения, играет учет положений государственной программы России «Региональная политика и федеративные отношения», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 26 марта 2013 г. № 435-р. И это только некоторые примеры правовых актов, которые в перспективе должны быть приняты за основу при формировании программ комплексного социально-экономического развития моногородов.

Что касается интеграции регулятивных и финансовых мер, которую рекомендуется обеспечить для достижения целей Программы, то она в определенной степени реализована в Программе комплексного социально-экономического развития г. Нововоронежа. В данной Программе предусматривалось проведение нормативно-правовых преобразований (т.е. регулятивных мер) по следующим направлениям: реформирование местного самоуправления; создание прозрачных и стабильных условий для осуществления экономической деятельности, стимулирующих развитие производства и предпринимательства, притока инвестиций; создание условий для развития социальной и инженерной инфраструктур городского округа; создание муниципальных автономных учреждений, территориальных общественных самоуправлений; переход к «результативному управлению» и программно-целевому бюджету, повышение качества управления финансами.

Финансовой основой реализации Программы в основном являлись средства местного бюджета и внебюджетные средства (средства физических и юридических лиц, кредиты коммерческих банков, иные средства). При этом в Программе комплексного социально-экономического развития г. Нововоронежа учитывался прогноз поступления субсидий из федерального и областного бюджетов в рамках федеральных, областных целевых программ, мер государственной поддержки субъектов инвестиционной деятельности, других мер на основе соглашений (договоров) между участниками финансового обеспечения.

Таким образом, можно заметить точки пересечения регулятивных и финансовых мер. Так, например, переход к управлению, ориентированному на результат (регулятивная мера), способствовал более эффективному использованию предоставленных субсидий или привлеченных внебюджет-

ных средств (финансовые меры). А создание прозрачных и стабильных условий осуществления экономической деятельности, условий для развития социальной и инженерной инфраструктур городского округа (регулятивные меры) способствовало привлечению дополнительных инвестиций со стороны физических и юридических лиц (финансовые меры).

Контроль за исполнением Программы осуществлялся администрацией городского округа город Нововоронеж в рамках проведения полугодового мониторинга. При этом администрация городского округа город Нововоронеж одновременно выступала в роли разработчика и ответственного исполнителя Программы. Полагаем, что для объективной оценки эффективности реализации Программы этого недостаточно и необходимо привлекать независимых экспертов.

Отметим, что помимо структурных подразделений администрации, в качестве исполнителей отдельных разделов Программы позиционировались также предприятия и организации г. Нововоронежа. При этом ответственность за достижение отдельных целевых показателей Программы была распределена между структурными подразделениями администрации г. Нововоронежа, что соответствует рекомендациям Министерства регионального развития РФ.

Относительно показателей результативности Программы комплексного социально-экономического развития г. Нововоронежа можно сказать, что их состав достаточно разнообразен и включает 25 показателей, распределенных по следующим блокам: экономический рост, доходы населения, здоровье, дополнительное образование детей, образование (общее), физическая культура и спорт, жилищно-коммунальное хозяйство, доступность и качество жилья, организация муниципального управления. Но, несмотря на разнообразие показателей эффективности, в данной Программе отсутствует обоснование их состава. При этом не вполне понятен алгоритм определения прогнозных значений целевых показателей, так как отсутствует утвержденная методика определения плановых показателей.

Резюмируя, отметим положительные и отрицательные моменты, наблюдаемые при формировании Программы комплексного социально-экономического развития г. Нововоронежа. К числу положительных, на наш взгляд, можно отнести попытки интеграции регулятивных и финансовых мер и закрепления ответственности за достиже-

ние целевых показателей Программы за представителями исполнительных органов власти муниципального образования. В числе негативных моментов, по нашему мнению, следует отметить: недостаточный учет положений правовых актов регионального и федерального уровня при разработке Программы; недостаточный контроль за исполнением Программы (в частности, не привлекаются независимые эксперты); отсутствие обоснование состава показателей для оценки эффективности реализации Программы; отсутствует утвержденная методика определения плановых показателей.

Если обратиться к таким моногородам Воронежской области, как Семилуки и Россошь, то, как уже упоминалось, в них отсутствуют Программы комплексного социально-экономического развития, но при этом разработаны КИП.

Необходимо отметить, что КИП г. Нововоронежа [5], Семилуки [6] и Россошь [7] являются несколько иными по своей сущности, чем Программа комплексного социально-экономического развития г. Нововоронежа. В КИП изначально заложен более узкий круг целей и задач, ориентированных, прежде всего, на решение проблем градообразующего предприятия и повышение степени диверсификации экономики моногорода. Как следствие, в данных документах предлагается более узкий спектр программных мероприятий. Соответственно, можно сделать вывод о том, что в КИП недостаточно реализуется комплексный подход к управлению социально-экономическим развитием моногорода.

Заметим, что в КИП более широко позиционируется правовая база, которая служила основой при их формировании. Так, например, КИП г. Россоши разрабатывался с учетом положений Закона Российской Федерации от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»; Стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2020 г., утвержденной законом Воронежской области от 30 июня 2010 г. № 65-ОЗ; Программы социально-экономического развития Воронежской области на 2010–2014 гг., утвержденной законом Воронежской области от 24 декабря 2010 г. № 134-ОЗ и др.

Если проанализировать организационное обеспечение и механизм контроля за реализацией КИП, то по сравнению с Программой социально-экономического развития г. Нововоронежа в рассмотренных нами КИП данные моменты зафиксированы

более четко. Организационная структура управления КИП включает руководителя реализации КИП, координатора реализации КИП, руководителя направления КИП и исполнителей. При этом в документе позиционируются задачи, полномочия и ответственность данных лиц, что отсутствует в Программе.

К процессу мониторинга за ходом реализации КИП привлекается только рабочая группа, созданная в рамках администрации. Соответственно, не привлекаются независимые эксперты, что, на наш взгляд, препятствует получению объективных оценок об эффективности реализации КИП.

Что касается показателей эффективности реализации КИП, то в КИП г. Семилуки позиционируется 11 таких показателей, в КИП г. Россоши – 14 показателей, в КИП г. Нововоронежа – 15. Причем все они привязаны к градообразующему предприятию и характеризуют только состояние экономики. При этом не оцениваются изменения социального характера (т.е. изменения в уровне и качестве жизни населения), которые планируется получить по итогам реализации программных мероприятий.

Следует подчеркнуть, что в указанных КИП, как и в Программе комплексного социально-экономического развития г. Нововоронежа, отсутствует обоснование данного перечня показателей и методика определения их плановых значений.

При анализе особенностей формирования КИП также было установлено, что представленные в них проекты рассматриваются более обособленно, если сравнивать с Программой. Такой вывод можно сделать на основании того, что для каждого проекта, включенного в состав КИП, отдельно определяется эффективность на основании расчета их окупаемости. Методика оценки окупаемости отдельных проектов приведена в КИП. Но при этом необходимо акцентировать внимание на том, что окупаемость характеризует только экономический эффект. Для большинства проектов КИП не оцениваются социальные последствия их реализации.

На наш взгляд, такое обособление проектов в рамках КИП не позволяет увязать экономическую и социальную составляющие развития моногорода. В связи с этим можно констатировать, что КИП не должен заменять собой Программу комплексного социально-экономического моногорода. Полагаем, что в современных условиях развития моногородов должны формироваться оба программных документа (т.е. и Программа, и

КИП). Причем основная задача органов управления монопрофильными муниципальными образованиями состоит в том, чтобы обеспечить взаимодополняемость и взаимосвязь данных документов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Широков А. Н. Методические рекомендации по стратегическому планированию в муниципальных образованиях / А. Н. Широков, С. Н. Юркова. – Режим доступа: http://municipal-sd.ru/sites/default/.../Methodological_recommendations_7.doc

2. Методические рекомендации по формированию программ среднесрочного социально-экономического развития монопрофильных муниципальных образований : приказ Министерства регионального развития РФ от 3 июля 2013 г. № 282. – Режим доступа: <http://www.minregion.ru/activities/689/690/2946.html>

3. Перечень моногородов (по состоянию на 26 июля 2013 г.). – Режим доступа: <http://www.minregion.ru/activities/689/690/2931.html>

4. Программа комплексного социально-экономического развития городского округа город Нововоронеж Воронежской области на 2009–2013 годы. – Режим доступа: http://new-voronezh.ru/?node_id=11760

5. Комплексный инвестиционный план модернизации городского округа город Нововоронеж Воронежской области на период до 2016 года. – Режим доступа: http://new-voronezh.ru/?node_id=8575

6. Комплексный инвестиционный план модернизации города Семилуки Воронежской области на период до 2015 года. – Режим доступа: <http://semiluki-gorod.ru/deputat/doc/2013/KIP1305.pdf>

7. Комплексный инвестиционный план модернизации г. Россошь Россошанского муниципального района Воронежской области на период до 2015 года. – Режим доступа: <http://www.rossosh.info/docs/2653.doc>

Воронежский государственный университет

Гладких М. О., аспирант кафедры экономики и управления организациями

E-mail: gladkih_maksim3@list.ru

Тел.: 8-950-768-77-99

Voronezh State University

Gladkih M. O., Post-graduate Student of the Economy and Management of the Organization Department

E-mail: gladkih_maksim3@list.ru

Tel.: 8-950-768-77-99