УДК 352.075.1:338.28

Шашина Нина Сергеевна – д-р экон. наук, профессор, зам. зав. кафедры государственного и муниципального управления НОУ ВПО «Санкт-Петербургский университет управления и экономики», член-корреспондент МАН ВШ (г. Санкт-Петербург). *E-mail: nina.ime@rambler.ru*

Nina Sergeevna Shashina – Dr. of Economy, professor, deputy of the Head of the public and municipal administration chair of NOU VPO "St. Petersburg University of Management and Economy", corresponding member of MANG VSH (St. Petersburg). *E-mail: nina.ime@rambler.ru*

N.S. Shashina

Municipal target programs: the problems of development and effective realization

Municipal target programs are the instruments of small business development. The author has highlighted the problem of technological, legal and information support of the development of small business programs, financial and logistical conditions for the development of small business.

Keywords: municipalities, target programs, problems of development, small business.

Муниципальные целевые программы: проблемы разработки и эффективной реализации

Муниципальные целевые программы являются инструментом развития малого бизнеса. Автор определяет проблемы технологического и правового обеспечения разработки муниципальных целевых программ, информационного обеспечения, проблемы финансовых условий развития малого предпринимательства.

Ключевые слова: муниципалитеты, целевые программы, проблемы развития, малое предпринимательство.

Осуществляемые в стране реформы местного самоуправления и административная призваны обеспечить динамичное социально-экономическое развитие местных сообществ, реальное улучшение качества жизни населения. Такое развитие обусловлено факторами разной природы (экономическими, социальными, организационными и др.) [1]. Принципиальное значение приобретает также перевод бюджетного процесса от «управления бюджетными ресурсами (затратами) на «управление результатами». В таких условиях программно-целевое управление способно решать сложные комплексные проблемы [3].

В последние годы в ряде регионов страны предприняты попытки апробации его инструментария на муниципальном уровне. Однако они связаны преимущественно с разработкой программ, адресованных отдельным подсистемам жизнедеятельности городов, и муниципальное образование (как целостная система) пока не стало объектом такого управления. Учёные отмечают в качестве главной проблемы отсутствие теоретических представлений о возможностях программно-целевого управления, специфике его содержания и организации применительно к городским и сельским муниципальным образованиям [2; 5]. Не определён методический аппарат, применяемый при разработке и реализации целевых программ местного развития.

Развитие программно-целевых методов территориального управления и планирования в России затрудняется из-за отсутствия четкого разделения прав и полномочий органов управления федерального, регионального и муниципального уровней, не отрегулированы и федеративные отношения, в том числе в области межбюджетных финансовых потоков. Региональные и муниципальные программы должны опираться на финансирование из собственных бюджетов, активно привлекая инвестиции, создавая благоприятные условия, в том числе повышая инвестиционную активность предприятий и населения региона.

Муниципальная целевая программа представляет собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам комплекс социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение экономических, экологических, социальных и иных проблем развития муниципальных образований.

Муниципальные целевые программы могут быть текущими и перспективными и являются составными частями соответствующих планов. Расходы на реализацию целевых программ формируют бюджет развития муниципального образования. Проблемы социально-экономического развития муниципальных образований могут решаться целевыми программами разных уровней. Поэтому органы местного самоуправления должны одинаково хорошо владеть технологией разработки, утверждения и реализации целевых программ, имеющих различный статус. Муниципальная целевая программа, как правило, должна включать следующие разделы:

- описание проблемы, на решение которой она направлена;
- социально-экономическое положение и основные направления развития муниципального образования, обосновывающие необходимость осуществления данной программы;
- цели, задачи, сроки и этапы реализации программы, а также целевые индикаторы и показатели, характеризующие достижение ее результатов;
- система программных мероприятий;
- механизм реализации программы;
- ресурсное обеспечение программы;

- оценка социально-экономической и экологической эффективности программы;

- организация управления программой и контроль за ходом ее реализации.

Эффективность муниципальной программы определяется через систему целевых индикаторов и показателей. Муниципальные целевые программы могут разрабатываться по разным направлениям. Среди них: нормативно-правовые преобразования; формирование благоприятного социального климата для деятельности и здорового образа жизни населения; оздоровление окружающей среды и предупреждение чрезвычайных ситуаций; содействие реформированию промышленности; развитие инфраструктуры транспорта, связи и обеспечение бесперебойной работы жилищно-коммунального хозяйства; развитие межрегиональных и международных связей муниципального образования и создание благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата.

Программа создания благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата предполагает проведение институциональных преобразований, направленных на развитие финансовой инфраструктуры: создание муниципальных или привлечение на территорию филиалов бизнес-центров, консалтинговых фирм, страховых компаний, залоговых фондов; упрощение процедуры регистрации и лицензирования (реализация принципа одного окна, создание условий для развития малых и средних предприятий).

Таким образом, основным инструментом развития малого предпринимательства в муниципальных образованиях в настоящее время являются муниципальные целевые программы. Анализ содержательных и технологических аспектов данных программ позволил выявить значительные проблемы на этапе их разработки.

Проблемы технологического и правового обеспечения разработки муниципальных целевых программ развития малого предпринимательства.

В большинстве муниципальных образований понятийный аппарат программно-целевого планирования не определен, технология разработки программ не урегулирована. Определены лишь общие подходы к форме и структуре текста программ (паспорт программы, обязательный перечень разделов в её содержании и план мероприятий), а также процедуры обязательного согласования проекта в структурных подразделениях местной администрации. Очевидно, что отсутствие единых и научно обоснованных подходов и технологий к разработке целевых программ приводит к системным ошибкам.

Отбор проблем для программной разработки (что является первым базовым этапом разработки любой целевой программы) выполняется специалистами местных администраций достаточно формально, без проведения социологических исследований и даже без обсуждения составленного перечня с предпринимателями. В результате, зафиксированные в программах «проблемы предпринимательства», как

правило, не связывают с истинными проблемами.

Цели программ, как правило, не имеют связи с выявленными проблемами, формулировки зачастую являются абстрактными и без уточнения понятийного аппарата. Во многих программах не связаны между собой цели и задачи, перечень предложенных задач не может обеспечить достижения поставленной цели. Как правило, в ходе подготовки планов мероприятий (системы программных мероприятий) поставленные изначально цели и задачи полностью или частично размываются, а на их место приходят «направления программ», под которые и группируются мероприятия программы.

Ожидаемые результаты в большинстве случаев не соответствуют поставленным целям и показателям, установленным Президентом РФ и Комиссией по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам развития малого предпринимательства.

Очевидно, что при таком состоянии программно-целевого планирования не формируется целенаправленная деятельность по решению проблем предпринимательства. И даже в случае выделения значительных бюджетных и внебюджетных ресурсов такие программы не могут обеспечить достижения запланированных ожидаемых результатов.

Проблемы информационного обеспечения разработки муниципальных целевых программ развития малого предпринимательства.

Анализ показал, что существующая в муниципальных образованиях система сбора, систематизации и обработки статистической информации не позволяет оценить состояние рыночной среды в отрасли, а также выявить проблемы предпринимательства и провалы, существующие в отраслях. Выбор показателей, по которым ведётся наблюдение региональными комитетами государственной статистики, базируется на соблюдении определенных требований Госкомстата России, а не на потребностях органов местного самоуправления.

Органами местного самоуправления, в основном, собирается информация по запросам вышестоящих органов государственной власти, а также информация, которая входит в перечень государственной статистики. Вопрос о создании системы муниципальной статистики по вопросам местного значения в ряде муниципальных образований ставился, но никаких действий для его решения не принято. В других муниципалитетах вопрос о создании муниципальной статистики даже никогда не поднимался.

Очевидно, что при таком подходе невозможно получить целостного представления об уровне развития малого предпринимательства в отраслях, относящихся к вопросам местного значения, а следовательно, и обосновать правомерность проблем, отобранных для программной разработки, а также постановки целей и задач по развитию и поддержке малого предпринимательства.

Проблемы отраслевых приоритетов муниципальных целевых программ

развития малого предпринимательства.

Содержательный анализ большинства муниципальных программ поддержки и развития малого предпринимательства не выявил в них специальных разделов и (или) мер поддержки предпринимательства, направленных на развитие конкретных отраслей сферы услуг. Вместе с тем, уровень развития рыночных отношений и малого предпринимательства в разных отраслях сферы услуг существенно различен, а потому требуется индивидуальный подход к каждой отрасли.

Очевидно, что отсутствие единых и научно обоснованных подходов к разработке целевых программ приводит к системным ошибкам, что, в свою очередь, не позволяет получать запланированные результаты.

Проблемы правовых условий развития малого предпринимательства. Содержательный анализ правовых основ деятельности в каждой конкретной отрасли, находящейся в сфере компетенции органов местного самоуправления, выявил следующие три типичные ситуации:

1) никаких правовых условий для хозяйствующих субъектов и полномочий органов местного самоуправления не установлено, следовательно, отраслевой рынок развивается самостоятельно, без какого-либо правового регулирования со стороны местной власти;

2) правовые условия для хозяйствующих субъектов и полномочия органов местного самоуправления установлены, но они касаются только муниципальных унитарных предприятий или муниципальных учреждений, из чего следует, что немуниципальные хозяйствующие субъекты в этой сфере услуг либо не работают, либо их деятельность находится за пределами правового поля;

3) правовые условия установлены и допускают присутствие на данном рынке предпринимательской деятельности в любой организационно-правовой форме, но, как правило, муниципальные правовые акты препятствуют развитию добросовестной конкуренции, создавая преимущества для муниципальных предприятий и учреждений.

Ни одна из данных ситуаций не обеспечивает благоприятных правовых условий для развития малого предпринимательства.

Проблемы финансовых условий развития малого предпринимательства.

Бюджетный кодекс Российской Федерации предоставил органам местного самоуправления достаточно большой набор инструментов для создания благоприятных финансовых условий всем хозяйствующим субъектам на муниципальных отраслевых рынках услуг (предоставление кредитов из местного бюджета, субсидий и субвенций, бюджетных гарантий; создание фондов поддержки). Вместе с тем, анализ показал, что основным финансовым инструментом является предоставление муниципальных гарантий, которые применяются для поддержки муниципальных предприятий и учреждений жилищно-коммунального и строительного комплекса, предприятий, предоставляющих транспортные услуги населению, а также немуниципальным предприятиям, созданным с участием органов

местного самоуправления (например, акционерным обществам). Очевидно, что такое использование финансовых инструментов органами местного самоуправления не способствует развитию малого предпринимательства, поскольку ограничивает конкуренцию путём создания преимуществ для муниципальных субъектов хозяйственной деятельности.

Проблемы материально-технических условий развития малого предпринимательства.

В целях создания благоприятных материально-технических условий для эффективного функционирования и развития малого предпринимательства в отраслях сферы услуг местные органы власти могут осуществлять инвестиционную деятельность и предоставлять в аренду или в безвозмездное пользование муниципальное имущество.

Очевидно, что направления инвестиционной деятельности должны определяться в соответствии с наиболее проблемными вопросами местного значения (сферами услуг), а механизмы инвестиционной политики должны соответствовать существующему законодательству. Вместе с тем, анализ показал, что решающее значение при выборе приоритетов инвестиционной политики играют не данные статистических наблюдений и исследований, а субъективные факторы, первым среди которых является мнение высшего должностного лица муниципального образования. В результате, проблемные вопросы местного значения не связаны с приоритетными направлениями инвестиционной деятельности.

Программы нормативно-правовых преобразований подразумевают: урегулирование специфики трудовых отношений; создание прозрачных и стабильных правил осуществления экономической деятельности, стимулирующих развитие предпринимательской инициативы; упорядочение регулирующих, контрольно-ревизионных функций органов местного самоуправления; сокращение административного вмешательства в предпринимательскую деятельность; повышение эффективности управления муниципальной собственностью. Социальные программы включают: развитие и техническое переоснащение объектов здравоохранения; развитие службы охраны материнства и детства; проведение мероприятий по борьбе с социально опасными заболеваниями; развитие материальной базы объектов образования; строительство и техническое переоснащение объектов культуры, физкультуры и спорта и т. д. Экологические программы предусматривают: проведение мероприятий по оздоровлению окружающей среды и предупреждению чрезвычайных ситуаций; мониторинг зон кризисного состояния; оценку экологического состояния территории и его влияния на здоровье населения; стимулирование инвестиций, направленных на снижение негативной нагрузки на окружающую среду.

Программы содействия реформированию промышленности включают разработку мер содействия техническому перевооружению и модернизации предприятий, находящихся на территории муниципального образования. Программы развития инфраструктуры предусматривают мероприятия по: развитию городского транспорта, связи; обеспечению бесперебойной работы

жилищно-коммунального хозяйства; внедрению энергосберегающих технологий; повышению эффективности работы систем жизнеобеспечения; предотвращению аварий техногенного характера.

Разрабатывая муниципальную целевую программу, необходимо оценить каждое программное мероприятие по ряду критериев: цель и решаемая проблема; планируемые объемы производства продукции или услуг (для инвестиционных проектов); сроки реализации; объемы и источники финансирования; показатели эффективности (платежи в бюджеты всех уровней, сроки окупаемости, количество новых рабочих мест) и т. д. Исходя из того, что в большинстве муниципальных целевых программ принимают участие организации различных форм собственности, принципом построения механизма их реализации является принцип баланса интересов, обеспечивающий соблюдение интересов всех участников. Основным элементом механизма реализации программы является определение возможных источников и способов финансирования мероприятий. При реализации муниципальных целевых программ используются средства федерального и регионального бюджетов, средства местного бюджета, собственные источники финансирования заявителя проекта, средства российского Банка развития, российских и иностранных кредитных учреждений, привлекаемые под гарантии Правительства РФ, а также под гарантии бюджета субъекта РФ, местного бюджета и другие внебюджетные источники финансирования.

Участие в разработке и реализации целевых программ многих муниципальных структур требует наделения каждой из них определенными правами и обязанностями и четкой координации работы. Распределение обязанностей внутри местной администрации может быть представлено следующим образом:

- экономическая служба вносит предложения по перечню целевых программ, предлагаемых к финансированию из местного бюджета на очередной финансовый год с прогнозом на два последующих года, определению приоритетности программ, контролирует исполнение федеральных, региональных и муниципальных целевых программ на территории муниципального образования;

- отраслевые структурные подразделения осуществляют планирование, разработку, текущее управление отраслевыми целевыми программами, составляют бюджетные заявки на финансирование из средств местного бюджета, а также из средств региональных и федеральных программ;

- ответственный руководитель – директор программы – определяет формы и методы управления программой, вносит (при необходимости) коррективы в распределение средств между мероприятиями в течение финансового года, отвечает за целевое использование бюджетных средств;

- финансовая служба отвечает за финансирование муниципальных программ, контроль за ходом финансирования федеральных и региональных программ;

- коллегия (коллективный совещательный орган) администрации одобряет целевые программы и изменения к ним по представлениям руководителей программ. Одобренные коллегией целевые программы вносятся главой администрации на утверждение представительного органа муниципального образования;

- представительный орган рассматривает и утверждает целевые программы, а также санкционирует (в случае необходимости) гарантии местного бюджета по кредитам коммерческих банков для предприятий и организаций, участвующих в реализации целевых программ.

Такая система управления целевыми программами имеет ряд преимуществ:

- высокий уровень специализации, глубокое знание проблем отдельных отраслей муниципального хозяйства и социальной сферы;

- четкое обозначение ответственности за реализацию программных мероприятий;

- ответственность за целевое использование бюджетных средств;

- постоянный контроль за ходом реализации программных мероприятий;

- контроль над перераспределением средств между программными мероприятиями, введением дополнительных программных мероприятий в течение финансового года.

Вместе с тем, эта схема имеет и определенные недостатки:

- большая зависимость субъективного характера (инициативность и активность отдельных структурных подразделений администрации; недостатки в работе одного из участников могут отрицательно сказаться на общем результате) [5];

- нехватка квалифицированных кадров, занимающихся разработкой целевых программ, в структурных подразделениях администраций;

- ориентация большинства руководителей и разработчиков программ на бюджетное финансирование как основной источник получения средств на реализацию программных мероприятий, недоучет внутренних возможностей и резервов. Качество и эффективность программ при этом снижаются.

Для устранения вышеперечисленных недостатков при реализации крупных муниципальных целевых программ может создаваться специальный временный орган – дирекция программы – из квалифицированных представителей органов местного самоуправления и исполнителей основных мероприятий. Дирекция может создаваться как с образованием, так и без образования юридического лица. Она действует на основании положения, утверждаемого главой администрации. К основным функциям дирекции относятся: координация исполнения программных мероприятий (включая мониторинг их реализации); оценка результативности; содействие решению спорных (конфликтных) ситуаций; непосредственный контроль за ходом реализации мероприятий; подготовка отчетов о реализации программы. Функции руководителя такой программы могут быть возложены на соответствующего заместителя главы администрации. По завершении

каждого этапа и программы в целом представляются количественные и качественные результаты ее выполнения, согласно изложенным выше критериям.

Следует отметить, что технология разработки и организации исполнения целевых программ постоянно развивается. В частности, установлен ряд новых требований к государственному заказчику (координатору) федеральной целевой программы: представление специальных докладов о ходе работ и использовании финансовых средств; размещение информации о выполнении в сети Интернет; обязательное проведение конкурсов на участие в реализации программных мероприятий. Такие же требования могут быть предъявлены к муниципальным целевым программам. Доклад об исполнении программы и использовании финансовых средств должен содержать: сведения о результатах реализации за отчетный год; данные о целевом использовании и объемах привлеченных бюджетных средств и внебюджетных источников; сведения о соответствии результатов фактическим затратам на реализацию программы; сведения о соответствии фактических показателей реализации программы показателям, установленным при ее утверждении; информацию о ходе и полноте выполнения программных мероприятий; сведения о наличии, объемах и состоянии незавершенного строительства, внедрении и эффективности инновационных проектов; оценку эффективности результатов реализации программы и влияния фактических результатов реализации программы на различные сферы экономики (мультипликативный эффект по результатам реализации программы).

В Интернете генеральный заказчик должен размещать текст целевой программы, нормативные правовые акты по управлению ее реализацией и контролю за ходом выполнения программных мероприятий, а также информацию о: ходе реализации целевой программы; программных мероприятиях на ближайшие три года; объемах финансирования; заключенных государственных контрактах; объемах их финансирования и исполнителях, результатах экспертных проверок выполнения программных мероприятий; конкурсах на участие в реализации; результатах мониторинга реализации, оценке достижения целевых индикаторов и показателей, в том числе по результатам независимой экспертизы.

Информация о проведении конкурсов на участие в реализации целевой программы должна содержать условия их проведения, порядок участия в них юридических лиц, составы конкурсных комиссий, протоколы их заседаний, порядок обжалования решений, принятых государственными заказчиками. Увеличение прозрачности механизмов исполнения и финансирования целевых программ, а также их результативности будет способствовать повышению общей эффективности социально-экономического развития муниципальных образований.

Литература и источники:

1. Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

2. Система муниципального управления / под ред. В.Б. Зотова. – М. : ОЛМА-ПРЕСС, 2006.

3. Визгалов, Д. В. Методы оценки муниципальных программ / Д. В. Визгалов. – М. : Фонд «Институт экономики города», 2005.

4. Ветров, Г. Ю. Участие общественности в разработке и реализации муниципальных программ социально-экономического развития / Г. Ю. Ветров, Р. А. Попов. – М. : Фонд «Институт экономики города», 2006.

5. Широков, А. Н. Доклад на пленарном заседании XI Российского форума содействия муниципальной реформе / А. Н. Широков. – Анапа, 20.09.2011.